UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ESTER PEPES ATHANÁSIO DE MATOS

# TODOS, A SEU MODO, PELA DEMOCRACIA: BLOQUEIO DE AGENDA, DISPUTAS NARRATIVAS E INAÇÃO NA REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2023

CURITIBA

2024

ESTER PEPES ATHANÁSIO DE MATOS

# TODOS, A SEU MODO, PELA DEMOCRACIA: BLOQUEIO DE AGENDA, DISPUTAS NARRATIVAS E INAÇÃO NA REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2023

Tese de Doutorado submetida para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas à Universidade Federal do Paraná; Área de Concentração: Estado, Economia e Políticas Públicas; Setor de Ciências Sociais e Aplicadas; Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

CURITIBA – PR

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Matos, Ester Pepes Athanasio de
Todos, a seu modo, pela democracia: bloqueio de agenda, disputas narrativas e inação na regulamentação da mídia brasileira entre 2003 e 2023.- 2024.
1 recurso on-line: PDF.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
Orientador: Alexsandro Eugênio Pereira.

1. Políticas Públicas. 2. Imprensa – Legislação. 3. Política de comunicação. 4. Editoriais. 5. Liberdade de expressão. I. Pereira, Alexsandro Eugênio. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Lívia Rezende Ladeia – CRB-9/2199

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS - 40001016076P0

# TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ESTER PEPES ATHANASIO DE MATOS** intitulada: **TODOS, A SEU MODO, PELA DEMOCRACIA: BLOQUEIO DE AGENDA, DISPUTAS NARRATIVAS E INAÇÃO NA REGULAMENTACAO DA MIDIA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2023**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Dezembro de 2024.

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 11:02:37.0
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
31/01/2025 18:58:56.0
MARIO MESSAGI JUNIOR
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 14:49:37.0
ANA CLÁUDIA NIEDHARDT CAPELLA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 11:15:30.0
FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ -UFPR)

*Ao meu avô, Venâncio Athanásio, que conheci apenas pela caligrafia semi-analfabeta que assinou dedicatórias em livros infantis destinados ao meu pai; ao avô cujo direito à educação foi furtado junto de suas lágrimas de criança, a quem manteve o sonho de conhecer vivo além de sua vida. Parabéns, vô: o menino que não pode estudar terá uma neta doutora. E ao meu pai, por tudo.*

## AGRADECIMENTOS

Havia prometido ser breve na manifestação de minha gratidão. Descumpro propositalmente por perceber que este espaço é um memorial importante.

Começo e termino por Deus, na pessoa de **Jesus Cristo**. De onde vim, fui constituída, inspirada e para onde volto sempre. Obrigada, Jesus, por ser e estar em todo tempo. Por me amar incondicionalmente e ser fonte inesgotável de misericórdia, graça e perdão. Os princípios encarnados em Cristo me guiam, me moldam e me encantam. Que meu trabalho seja parte de quem Ele é.

Ao amor da minha vida, meu marido **João**, com quem escolhi construir, somar, dividir e multiplicar tudo. Obrigada por permanecer. Seria impossível ser "eu" sem "nós". Obrigada por escolher ser família em qualquer lugar do (nosso) mundo.

A minha filha, **Heloísa,** que esteve comigo durante todo meu processo de doutorado: em minha mente, quando planejava a maternidade e cursava o primeiro bimestre do programa; em meu ventre, enquanto enfrentávamos a maior pandemia do século, uma gestação de alto risco e o cumprimento de créditos obrigatórios; em meu colo, enquanto amamentava, avançava nas disciplinas e aprimorava meu problema de pesquisa; de mãos dadas comigo, quando qualifiquei a tese e, por fim, caminhando ao meu lado, quando experimentamos uma vida fora do Brasil como parte do desenvolvimento de minha investigação. Você nunca foi uma dificuldade para uma mãe pesquisadora: você é o lembrete de Deus do que preciso fazer para contribuir com a construção de um mundo mais justo, menos desigual e ambientalmente equilibrado para todas as pessoas desta e das futuras gerações. Desejo que minha trajetória profissional e acadêmica deixe marcas positivas na sua vida e te inspirem a ser uma mulher completa, íntegra e preparada para viver o máximo de sua potencialidade. Estarei sempre pronta para te aplaudir.

Aos meus pais, **João e Beatriz**, que me formaram. Ao meu pai, que sempre me incentivou a estudar, percebeu minha afinidade com as palavras, e se orgulhou de meus feitos; a minha mãe por me sustentar com sua fé nas etapas que me desafiaram e por celebrar comigo e por mim. O que há de bom em mim devo a vocês dois.

À toda comunidade, especialmente professoras, da **Escola Municipal Maria Clara Brandão Tesserolli**, onde percorri o ciclo do Ensino Fundamental. Honro minha escola pública e todas as pessoas que lá investiram em mim.

À sociedade brasileira, representada na agência de fomento **CAPES**, que durante este período me contemplou com duas bolsas de pós-graduação: nacional e internacional. À universidade mais antiga do país, a qual me orgulho de integrar desde 2010: **UFPR**, alicerçada no trabalho de milhares de pessoas, servidores, professores e alunos. Obrigada por me selecionar, criar oportunidades e me formar também como cidadã. Concluo essa jornada com a profunda intenção de continuar colaborando com a população brasileira que investiu tantos recursos públicos em mim. Trabalharei por toda minha vida para diminuir as distâncias sociais e defender que todas as pessoas possam ocupar o direito - e não o privilégio - à educação.

Ao meu orientador, o professor **Dr. Alexsandro Pereira**, sempre gentil, humano e compreensível em um período que envolveu uma pandemia, uma gestação de alto risco, amamentação em livre demanda e um ritmo de vida que não me permitiu estar plenamente disponível à pesquisa. Agradeço especialmente por confiar em mim, decidir orientar um projeto fora de seu tema de pesquisa, apoiar todas as minhas escolhas pessoais e acadêmicas, conceder autonomia para pesquisar e escrever. Obrigada pela leveza e respeito demonstrado. Estive atenta para que os resultados desse trabalho individual não deponham contra a autonomia da qual desfrutei.

A minha orientadora estrangeira, a professora **Dra. Madalena Oliveira**, ao **Centro de Estudos Comunicação e Sociedade (CECS)** e à **Universidade do Minho**, em Portugal, que me acolheram com afeto e qualidade científica; agregando perspectivas enriquecedoras à pesquisa. Ao professor **Dr. Jamil Marques**, que me ensinou a pesquisar, fez uma leitura cuidadosa do texto de qualificação e trouxe apontamentos e leituras pertinentes; e à professora **Dra. Ana Cláudia Capella** pela generosa leitura do texto e disponibilidade para participação na banca de qualificação, com sugestões que enriqueceram o percurso teórico-metodológico.

À brasileira que conheci em Portugal, **Luiza Lins**, que, embora não estivesse na posição de mentora, tampouco integra a mesma área de pesquisa, se fez disponível e largamente generosa ao me instruir no uso de um recurso de análise.

Sou grata e inspirada por tamanha bondade. Às amigas **Filomena, Michele** e **Cláudia** que colaboraram, respectivamente, com a organização das referências bibliográficas, elaboração do resumo em língua estrangeira e leitura da versão final.

Aos meus colegas de pós-graduação que, apesar da distância física imposta pela pandemia, construíram elos de amizade, apoio e companheirismo de forma genuína e bastante salutar. Fábio e Lana, obrigada pelo olhar amoroso que sempre tiveram sobre mim, em todos os aspectos. Dedico especial gratidão às amigas que decidiram pela maternidade durante o processo de titulação: Lizandra, Anielly e Luna, obrigada por compartilhar desafios, fornecer inspiração e fazer com que eu me orgulhasse de ser parte deste grupo de mães, mestres e doutoras. Dividir essa caminhada com vocês e os pequenos Vicente, Heloísa, Helena, Manuela e Isabel (ufa!) tornou minha jornada mais gratificante.

Aos familiares e amigos que me encorajaram na conclusão desta etapa da vida profissional, sobretudo meus amigos cristãos que estão presentes na ciência e no ativismo social. Obrigada pela luz que irradiam, por mostrar que não estou sozinha, nem isolada em cima de um muro que insiste em criar divisões. Vosso apoio e companhia confirmam que estou exatamente onde deveria estar e onde Deus me preparou para estar: no desconforto da defesa dos vulneráveis, na conciliação entre fé e ciência; Jesus e os Direitos Humanos; desenvolvimento e natureza. Sou grata por ser amparada e apoiada com afeto de pessoas admiráveis que me encorajam a seguir meu propósito.

## RESUMO

A proposta de regulamentação da mídia brasileira tem se revelado um tema polêmico cuja presença no debate público oscila e se manifesta em narrativas polarizadas, que mobilizam valores democráticos e interpretações distintas para se sustentar: de um lado, a defesa do direito à comunicação como um direito humano, e a pluralidade de ideias como princípio orientador; do outro, a bandeira do exercício da liberdade de expressão sem ressalvas. Apesar de ocupar a fala de atores políticos notórios, o tema apresenta dificuldade para ingressar na agenda governamental no sentido mais formal e avançar no ciclo de políticas públicas. As relações estabelecidas entre a imprensa e o regime democrático estão no centro do debate. As empresas jornalísticas, enquanto parte interessada na agenda, assumem posições e interferem de forma particular na deliberação pública. Esta tese, de cunho qualitativo e de abordagem histórica, investiga os mecanismos de bloqueio que impedem que esse assunto seja objeto da elaboração de políticas públicas brasileiras. A partir do *Narrative Policy Framework* (NPF), a metodologia inclui a análise dos editoriais de três dos maiores jornais impressos brasileiros (Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e CartaCapital) entre 2003 e 2023 - período que abrange duas tentativas frustradas: uma minuta elaborada pelo governo federal e um projeto de iniciativa popular. Com auxílio do *software* de análise textual *Iramuteq*, examina-se o teor de 92 editoriais jornalísticos para compreender a atuação política da imprensa brasileira acerca de sua própria regulamentação, entendendo suas relações com o campo político e potenciais inibidores da agenda. A metodologia é enriquecida com uma série de seis entrevistas semi-estruturadas com atores da política institucional partidária, movimentos sociais e entidades de classe. Os resultados indicam que a revista CartaCapital se filia à narrativa que interpreta a regulação como processo democratizante, enquanto Folha de S. Paulo e, especialmente, O Estado de S. Paulo se associam à narrativa anticensura, interpretando a proposta como ação autoritária e vilanizando lideranças de esquerda. A conclusão é de que a narrativa das empresas jornalísticas, enquanto bloco, e seu controle sobre a esfera de discussões públicas operam como mecanismo de bloqueio: o poder congregado pelo campo midiático e as dinâmicas de governabilidade típicas do poder legislativo intimidam os tomadores de decisão, que recuam da intenção de estabelecer dispositivos regulatórios. A despeito das particularidades no posicionamento dos veículos estudados, os três defendem e repudiam, em essência, os mesmos projetos: admitem regulação econômica e combatem interferências no conteúdo, demonstrando que o tom assumido na opinião editorial diz mais respeito às relações de simpatia ou adversariedade em relação ao governo e aos partidos do que apoio ou repúdio concreto à regulamentação da mídia.



Palavras-chave: regulamentação da mídia; mecanismos de bloqueio; liberdade de expressão; políticas de comunicação; editoriais.

## ABSTRACT

The proposal for Brazilian media regulation has proven to be a controversial topic, with its presence in public debate fluctuating and manifesting itself in polarized narratives that mobilize democratic values and different interpretations to sustain themselves. On one hand, there is the defense of the right to communication as a human right and the plurality of ideas as a guiding principle. On the other hand, the banner of the exercise of freedom of speech without reservations is upheld. Despite being a prominent discourse among well-known political actors, the topic faces difficulties in formally entering the government agenda and advancing within the public policy cycle. The relationships established between the press and the democratic regime are at the center of this debate. Journalistic companies, as stakeholders in this agenda, take positions and influence public deliberation in distinct ways. This thesis, which is qualitative in nature and takes a historical approach, investigates the blocking mechanisms that prevent this issue from becoming the subject of Brazilian public policy development. Using the Narrative Policy Framework (NPF) as a basis, the methodology includes an analysis of editorials from three of the largest Brazilian newspapers (Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, and CartaCapital) between 2003 and 2023—a period that encompasses two frustrated attempts: a draft prepared by the federal government and a popular initiative project. With the assistance of the textual analysis software Iramuteq, the content of 92 journalistic editorials is examined to understand the political actions of the Brazilian press regarding its own regulation, as well as its relations with the political field and potential inhibitors of the agenda. The methodology is further enriched by a series of six semi-structured interviews with actors from institutional party politics, social movements, and professional associations. The results indicate that CartaCapital is aligned with the narrative that interprets regulation as a democratizing process, while Folha de S. Paulo and, especially, O Estado de S. Paulo are associated with the anti-censorship narrative, interpreting the proposal as an authoritarian action and vilifying left-wing leaders. The conclusion is that the narrative of journalistic companies, as a bloc, and their control over public sphere discussions operate as a blocking mechanism: the power consolidated within the media field and the governability dynamics typical of the legislative power intimidate decision-makers, who then retreat from the intention of establishing regulatory measures. Despite the particularities in the positioning of the studied outlets, all three essentially defend and repudiate the same projects: they accept economic regulation but oppose content interference. This demonstrates that the tone adopted in editorial opinions is more reflective of their sympathies or adversities towards the government and political parties than of concrete support for or opposition to media regulation.



Keywords: media regulation; blocking mechanisms; freedom of speech; communication policies; editorials.

**SUMÁRIO**


**1 INTRODUÇÃO** **12**

**2 PORTA DE ENTRADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFLUÊNCIA DA IMPRENSA NO AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL** **31**

2.1 MÚLTIPLOS FLUXOS 35

2.1.1 Humor nacional 36

2.1.2 Forças políticas organizadas 37

2.1.3 Gestão do governo 37

2.2 EQUILÍBRIO PONTUADO 39

2.3 COALIZÕES DE DEFESA 39

2.4 MECANISMOS DE BLOQUEIO 41

2.5 IMPRENSA E AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL 47

2.5.1 A Agenda Midiática no ciclo de Políticas Públicas 49

2.5.2 O agenda-setting na literatura de Comunicação e Política 50

2.6 TENTATIVAS METODOLÓGICAS PRELIMINARES PARA ESTUDOS DE AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL 52

2.6.1 Premissas do Narrative Policy Framework 54

**3 POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: DAS RELAÇÕES ENTRE IMPRENSA E DEMOCRACIA AO IMPASSE DA REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA** **61**

3.1 IMPRENSA VERSUS REGULAÇÃO: ADVOCACIA EM CAUSA PRÓPRIA 66

3.2 REGULAR, SIM; CENSURAR, NÃO: O DESAFIO DE UMA AGENDA QUE NÃO AVANÇA 75

3.2.1 Uma questão de mercado 88

**4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS** **98**

4.1 ESTRATÉGIAS DE COLETA 101

4.1.1 Entrevistas 103

4.1.2 Coleta de textos editoriais 115

4.2. ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE 124

4.2.1. Operacionalização do NPF 125
**5 ANÁLISE DE DADOS 140**
5.1. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS 140
5.2. ANÁLISE DOS EDITORIAIS 156
5.2.1. Análise de CartaCapital 156
5.2.2. Análise de Folha de S. Paulo 172
5.2.3. Análise de O Estado de S. Paulo 187
5.2.4. Análise global dos editoriais 202
**6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 221**
**REFERÊNCIAS 228**
Propostas de roteiros para entrevistas semi-estruturadas 241

## 1 INTRODUÇÃO

De maneira cíclica, a proposta de Regulamentação da Mídia[1] Brasileira aparece e desaparece na esfera pública desde a redemocratização do país, há quase 40 anos. Seja por meio da deliberação mediada pelos próprios meios de comunicação de massa, pelo agendamento provocado por movimentos sociais que reivindicam um novo marco regulatório ou pelo discurso político protagonizado na fala de atores ocupantes da esfera de decisão política, o tema é uma demanda antiga - que atravessou inovações tecnológicas e mudanças nas ferramentas, lógicas e implicações da comunicação de massa - e permanece insolúvel.

Ao reconhecer o vínculo simbiótico firmado entre democracia e imprensa livre, defensores e opositores da regulação midiática se polarizam: aqueles alegando que o instrumento contribuiria para a "democratização da imprensa" e, portanto, resultaria em maior diversidade de conteúdo e distribuição justa do controle da esfera de visibilidade pública; enquanto esses argumentam que tal "controle" representaria algo similar à censura e, portanto, é (ou seria) incompatível com o ambiente democrático.

---

[1] Esse trabalho assume o conceito de "mídia" como uma ideia mais abrangente do que vem sendo tratada de forma genérica, tanto pelo senso comum quanto por artigos científicos. Como alerta Lima (2011, p. 216), "a palavra mídia sofre, ao longo do tempo, uma grande extensão do seu significado". No Guia da Educação Midiática, Ferrari, Machado e Ochs (2020), limitam "a mídia (no singular)" à "imprensa, ou seja, ao conjunto de veículos de comunicação nos quais se exerce o jornalismo". Já "as mídias" são apresentadas pelas autoras como canais (ou meios) pelos quais as informações são transmitidas. São as plataformas, sejam digitais, eletrônicas ou analógicas. Então, a ideia de mídia pode abranger mais do que a noção de imprensa e incorporar a concepção de meios de comunicação de massa enquanto organizações empresariais que transmitem informações, produzem e reproduzem entretenimento (incluem cinema, rádio, TV, conteúdos transversais e convergentes de natureza digital), bem como plataformas de comunicação; isto é, mídia enquanto mero instrumento tecnológico; ou ainda mídia como área da publicidade responsável pelas negociações de orçamentos de anúncios. Importante, portanto, frisar que nesta pesquisa preferiu-se referir-se às organizações jornalísticas como "imprensa", distinguindo as práticas e lógicas profissionais praticadas pelo campo daquelas válidas para outros produtos midiáticos. Em outros momentos adota-se a expressão *media*, do inglês. Mais uma vez, embora a "regulamentação da mídia" possa abranger todas essas manifestações, a tese tem especial atenção à relação estabelecida com o Jornalismo. Assim, a regulamentação da mídia, no contexto deste trabalho, diz respeito ao conjunto de políticas de comunicação que incidiram sobre o fazer jornalístico, como a instalação de uma agência reguladora, Conselho Federal de Jornalismo e controle econômico da propriedade dos meios, com atualização de regras de concessão de rádio e TV e efetivação das normas quanto à propriedade cruzada e veículos sob tutela de atores da política institucional e partidária. Como afirma Martins (2021, publicação online), uma "lei geral das comunicações eletrônicas e de massa pressupõe que, no mínimo, os artigos da Constituição Federal sejam regulamentados e que tecnologias mais recentes, como a Internet, sejam também passíveis de regulação".

Caminhos opostos, nesta agenda, partem do mesmo endereço: o papel social dos meios de comunicação de massa nas democracias modernas. Não é por acaso. O Jornalismo consolidou-se e legitimou-se na esfera pública à medida que estabeleceu um vínculo entre suas atividades e a qualidade das democracias nas quais está inserido. À medida que justificou seu papel social e conquistou autoridade, incorporou um discurso que evoca pluralidade, representatividade, isenção e compromisso com a verdade. Ao mesmo tempo, reivindica, como condição mínima, liberdade e acesso a informações de interesse público, tendo como fim a promoção da transparência pública. Coloca-se, então, como agente cumpridor do dever de mediar o debate público e fiscalizar poderes[2] em benefício do bem comum.

A formatação desse conjunto de valores é fruto de uma soma de acontecimentos históricos da primeira metade do século XX. Influências no aprimoramento do método científico, correntes filosóficas e evoluções mercadológicas incidiram nesta moldagem. À medida que os jornais tornaram-se empresas e a notícia tornou-se mercadoria, a defesa de valores como objetividade, imparcialidade e verdade torna-se conveniente à instituição Jornalismo. Valores também compartilhados pelo Positivismo de Augusto Comte que direcionou o método científico e a neutralidade científica enquanto postura utópica daquele que pesquisa.

Um século mais tarde, as empresas jornalísticas reivindicam sua credibilidade colocando-se na condição de emissores de informação capazes de estabelecer uma hierarquia entre fatos, determinar os mais relevantes e garantir a veracidade das informações publicadas. Procedimentos como uso de aspas, citação de fontes contraditórias, menção de dados e a própria fotografia são recursos adotados para assegurar essa condição fidedigna ao real, como defendia a mais antiga das teorias do Jornalismo, a Teoria do Espelho.

Para marcar imparcialidade e isenção, os jornais passaram a usar como estratégia a separação das seções opinativa e informativa, buscando evidenciar que fatos e opiniões têm carreira solo no jornal. Procedimento semelhante se dá nos espaços físicos da empresa ao dispor a redação jornalística desligada do setor

[2] Embora o discurso seja incorporado para justificar a defesa do Jornalismo como um todo, é possível afirmar que essa função social está mais evidente na seção política, com maior impacto sobre as decisões de ordem pública e diretamente relacionadas ao dito interesse público (GOMES, 2009).

comercial que negocia os espaços publicitários com os anunciantes. Com dinheiro e conteúdo ocupando diferentes espaços físicos e simbólicos, a instituição jornalística busca garantir que não haja prejuízo da ética e da credibilidade da empresa que idealmente é independente de poderes econômicos e/ou políticos e se valida na mesma medida em que é capaz de demonstrar que está do lado certo: aquele que defende o interesse público, o cidadão e a democracia.

A discussão sobre critérios e valores democráticos praticados pelo Jornalismo não se encerra com influências positivistas. O debate se arrastou ao longo dos últimos cem anos indicando que as complexidades da rotina profissional, dos interesses dos veículos enquanto empresas e atores sociais e da subjetividade do profissional jornalista demandam outros paradigmas e perspectivas de análise. Daí a compreensão de que o sistema de mídia, como um todo, seja capaz de promover pluralidade de visões de mundo proporcionada por variados meios de comunicação, sob posse de diversas perspectivas de mundo. Em outras palavras: se o sujeito repórter é subjetivo e se a empresa jornalística está refém de relações de poder que impossibilitam o exercício de um Jornalismo utópico, que se expanda a variedade de meios, instrumentos, motivações e projetos editoriais - tal qual a diversidade social se apresenta.

Essa pluralidade não seria espontânea. Garanti-la demandaria um esforço de política pública. Logo, seria coerente dizer que os governos devem estabelecer diretrizes capazes de assegurar a qualidade ao papel social que a instituição imprensa se propõe e pretende prestar. O mercado não teria condições de reproduzir essas condições de forma natural, justa e compatível com as demandas sociais que estão colocadas.

O Brasil apresenta espaços mal resolvidos neste aspecto. A falta dessa diversidade é, segundo Azevedo (2006; 2009), uma das principais deficiências do sistema de comunicação de massa do Brasil: com poucas famílias ocupando a gestão de conglomerados de mídia, o cenário é de oligopólios e monopólios e, assim, é baixa a diversidade de perspectivas na grande imprensa brasileira. Como agravante, boa parte dos proprietários são ocupantes de cargos públicos, o que estabelece um conflito de interesses, já que ocupam duas dimensões de poder: aquela que deveria exercer o *accountability* social e, portanto, fiscalizar o poder público, provendo ao cidadão informações sobre a esfera política; e aquela que deve ser fiscalizada como elite política e tomadora de decisões.

Nestas condições, o Direito à Comunicação, enquanto Direito Humano, se revela frágil. “Conceber o direito humano à comunicação implica entender os cidadãos que participam do sistema de comunicação como sujeitos de direitos” (VANNUCHI, 2018, p. 179). Na perspectiva do Direito à Comunicação, se o controle da informação pública representa poder, a concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa nas mãos de poucos grupos econômicos (e sociais) é uma forma de reprodução da desigualdade social – não apenas de ordem econômica, mas também simbólica, visto que o Direito à Comunicação fica restrito a determinados grupos e silencia outras perspectivas de mundo.

Paradoxalmente, boa parte do que se pretende exigir, a partir de novas medidas para regulamentação da imprensa, são normas já previstas constitucionalmente, mas não efetivadas.

> A Constituição (1988) determina direitos relacionados à liberdade de expressão, de informação, de opinião, de criação artística, a preservação do sigilo da fonte e o direito de resposta e afirma a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão, de modo a estabelecer as linhas gerais do arranjo institucional relativo às políticas públicas de comunicação social. O quadro se completa com os artigos 220 a 224, que são vocalizadores de demandas e objetivos a serem alcançados via políticas públicas da área: liberdade de manifestação do pensamento, de criação, expressão e informação; proibição de censura, monopólios e oligopólios; prioridade na produção e programação das emissoras de rádio e TV para finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, para a promoção da cultura nacional e regional.
>
> Mas vários temas constitucionalmente previstos dependem de regulação via legislação infraconstitucional, em particular no campo da comunicação, que requer a edição de dispositivos para matérias legais... (ROTHBERG; NAPOLITANO & STROPPA, 2016, p.88).

Entoado há décadas, há coro entre os especialistas ao afirmar o vácuo de regulação de itens abrangidos de forma relativamente satisfatória quando da constituinte.

> Dispositivos da Carta Magna democratizantes, como a proibição de monopólio e oligopólio na área, a promoção de finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais, o estímulo à produção regional e independente e a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, não se traduziram em normas regulamentadoras ou políticas públicas derivadas (VALENTE, PAULINO & URUPÁ, 2020, p. 33)

Dito em simples palavras, o frágil cenário brasileiro desrespeita o estabelecido na Constituição Federal de 1988. Exemplos emblemáticos são a proibição de que deputados e senadores sejam proprietários de mídia e a obrigação que as concessões públicas de rádio e TV transmitam conteúdos de caráter educativo e

cultural. Apesar de estabelecer as normas, o documento jurídico não determina um órgão regulador que garanta a efetivação da política. Em suma, os princípios constitucionais "previstos na Constituição Federal de 1988, nunca foram regulamentados" (VANNUCHI, 2018, p. 167).

Somando-se ao coro, o trecho de Bolaño (2007, p.77) analisa as ausências regulatórias pelo prisma da Economia Política da Comunicação:

> Outros dispositivos da Constituição tiveram destino ainda mais triste e não foram implementados até hoje por falta de regulamentação posterior. É o conjunto desses dispositivos que pode ser entendido como base para a construção de um novo modelo de regulação das comunicações, o qual jamais se concretizou no país. Os mais importantes seriam: a proibição do monopólio e do oligopólio nos meios de comunicação (artigo 220, parágrafo 5); manutenção das finalidades educativas, culturais e informativas; proteção à cultura regional por meio da garantia de regionalização da produção; estímulo à produção independente (artigo 221); criação dos três modos complementares de exploração (privado, estatal e público) (artigo 223).

Passadas mais de três décadas da redação da Constituição Cidadã, persiste no Brasil a negação da possibilidade de uma entidade reguladora e até mesmo de mecanismos de autorregulação, como um Conselho ou Ordem de Jornalismo - duas estratégias bem sucedidas em Portugal (LIEDTKE, 2015), cuja Carta Magna visa assegurar medidas antimonopolistas, pluralidade e liberdade de expressão.

O cenário desfavorável à promoção de parâmetros para a mídia democrática, é acompanhado por uma atuação contrária pela maioria das empresas de comunicação de massa que tendem a classificar as intenções de regulamentação como um ataque às liberdades de imprensa e de expressão e, no limite, à própria democracia.

> De toda forma, a atuação das forças políticas dos empresários radiodifusores permanece, ao longo dos anos, sem uma política efetiva que faça com que o setor cumpra a legislação de maneira adequada, mesmo atrasada e fragmentada, vigente. Ao mesmo tempo, tem-se pouca efetividade no combate à concentração de propriedade, aspecto vedado constitucionalmente, o que ocasiona um frágil estímulo à diversidade de vozes e uma ineficiente garantia de transparência no setor. Isso coloca aos atores empresariais um domínio na definição de leis e na agenda do Executivo e do Legislativo (VALENTE, PAULINO & URUPÁ, 2020, 33).

A garantia da função social dos *media* enquanto aliado da democracia passa por aspectos normativos; o que se mostra estagnado no país. O ciclo deliberativo (*policy cycle*) não rompe a barreira do agendamento – que depende justamente da imprensa para ganhar força, já que são os meios de comunicação de massa que ditam os temas que merecem atenção pública. Os controladores da esfera de

visibilidade são capazes de determinar os assuntos que serão discutidos pela agenda pública.

A postura adotada pelo bloco econômico constituído pela imprensa configura uma ilustração de um processo comum na análise de políticas públicas, sobretudo para uma política essencialmente regulatória, que implica em ordens e proibições, quando "as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para processo de decisão e implementação" (FREY, 2000, p. 223).

Neste caso, a instituição imprensa é, além de peça integrante do ciclo de políticas públicas capaz de atribuir visibilidade e identificar problemas sociais, ao mesmo tempo, ela é parte interessada, um grupo de interesse. Ou seja, no vocabulário de políticas públicas, a imprensa é, neste caso, uma empreendedora política - o que desperta especial interesse pelos mecanismos de bloqueio empreendidos em torno desta pauta.

O caso brasileiro tem revelado obstáculos que inviabilizam um debate consistente sobre o tema na esfera de decisões políticas, adiando a tomada de decisão efetiva a respeito da regulação da mídia. Este tema tem motivado, pelo menos desde a constituinte, a defesa de uma proposta que revise e atualize o Marco Regulatório da Comunicação no Brasil, que ainda está baseado na lei de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações). Contudo, a agenda é relativamente tímida.

Encabeçada por organizações da sociedade civil comprometidas com o elo entre democracia e comunicação (SOUSA, 2020), a proposta é rejeitada por parcela majoritária dos meios de comunicação de massa, que alegam que a regulação dos veículos implicaria em uma espécie de censura e, portanto, ataque à liberdade de imprensa – preferindo o emprego dos termos "regulação" e "controle" à "democratização". Assim, a estagnação da agenda é composta por um processo de autolegitimação do Jornalismo, que pouco debate motivações sociais e implicações da regulamentação da mídia, mas atua em causa própria, reivindicando autoridade e credibilidade frente ao debate público essencial à democracia.

Por outra via menos acessível à Opinião Pública, os favoráveis à regulamentação tentam problematizar os limites da liberdade de imprensa frente à qualidade do que é transmitido, às pautas que são agendadas ou omitidas e, quando pautadas, o enquadramento a elas dado. A defesa da revisão da política pública, tendo como base a avaliação que constata falha de implementação, se apoia na

noção de que "princípios reguladores são indispensáveis para combater violações de direitos e de garantias constitucionais" (VANNUCHI, 2018, p. 26). Sob esse prisma, a liberdade de imprensa é um direito cujos beneficiários são os cidadãos, a sociedade, e não os atores midiáticos. Os jornalistas e os veículos seriam, então, os instrumentos garantidores da efetivação do direito à comunicação (VANNUCHI, 2020).

Tímido, polarizado e restrito, o debate em torno de um Marco Regulatório da Mídia Brasileira tramita na inércia. Embora presente na agenda pública (e eleitoral) brasileira, o tema nunca se consolidou em um projeto de lei que tramitasse de forma efetiva no rito institucional das casas legislativas ou fosse objeto de um decreto presidencial. Em outras palavras, o objeto de estudo desta tese ainda não ocupou a agenda governamental nem sinalizou avanços reais no ciclo de políticas públicas. Não houve iniciativas sérias, que conduzissem a resultados concretos, nem por parte do executivo nem do legislativo.

Nos últimos 20 anos, apenas dois esforços contrastam neste histórico de inação: 1) em 2013 um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) rompeu a esfera de discussões informais e pretendia ingressar no rito institucional, mas não obteve avanço satisfatório já que dependia de uma adesão popular[3] cuja agenda ainda não foi capaz de lograr; e 2) no executivo o sinal político mais simbólico foi dado ao final do segundo mandato do governo Lula, em 2010, quando o então Ministro das Comunicações Franklin Martins entregou ao governo eleito chefiado por Dilma Rousseff um anteprojeto amplo e extenso, fruto da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), organizada em 2009. A "minuta", como era tratado o texto, fracassou poucos meses depois, sob o comando do novo ministro, Paulo Bernardo.

Treze anos depois, as razões para o engavetamento desse projeto permanecem em segredo e seu conteúdo só tornou-se público por conta da tese de doutorado de Camilo Vannuchi (2020a), pesquisador que se comprometeu a analisá-lo após autorização direta da ex-presidente Dilma Rousseff para anexá-lo ao

[3] Para protocolar o pedido na Câmara, a campanha "Para Expressar a Liberdade", do projeto Mídia Democrática, deveria recolher 1,3 milhão de assinaturas. A iniciativa da FNDC acabou estagnada. A época, a coleta de assinaturas foi notícia inclusive no site da Câmara dos Deputados: https://www.camara.leg.br/noticias/443472-entidades-recolhem-assinaturas-para-projeto-de-lei-de-midia-democratica/, acesso em 03/02/2023, às 16h50. Segundo a FNDC, a coleta de assinaturas foi suspensa em 2016 em razão de ataque aos sites da campanha paraexpressaraliberdade.org.br e da instituição FNDC. Não foi possível recuperar os conteúdos, mas é fato que o volume de apoiadores ainda estava muito distante do necessário, próximo aos 150 mil.

trabalho. Trata-se de “um dos textos mais comentados e menos lidos da história da comunicação social no Brasil” (VANNUCHI, 2020b, p.104).

Ainda sob o comando da petista, em 2015, outro de seus ministros das Comunicações, Ricardo Berzoini, tentou pautar o tema, sem sucesso[4]; seguido de André Figueiredo, que fez menções públicas ao assunto[5], mas moderou o discurso falando em “diálogo com setor” - o que também não se concretizou. Chegava ao fim a fase em que se registrou algum empenho político em torno do assunto.

> Contudo, a partir do final de 2015, essa agenda se alterou, deixando de ter possibilidades reais de avanço dentro do governo federal. A conjuntura de crise política que levou ao afastamento da presidente Dilma em 2016 e as ações implementadas pelo governo interino de Michel Temer ocasionaram mudanças no debate sobre a democratização, provocando a retração da pauta do marco regulatório (DEMARCHI, 2020, p.83).

Os anos que sucederam a tentativa fracassada foram marcados por discursos tão polarizados quanto às disputadas narrativas que circundam a agenda. O maniqueísmo também é característica marcante dos chefes de Estado que comandaram o país desde então: Jair Bolsonaro (PL) repudiou de forma veemente e repetidas vezes qualquer tentativa de regulamentação da mídia brasileira[6]. Em falas que soam incoerências - visto que o político acumula largo currículo de conflitos com a imprensa e coleciona histórico de agressões públicas a jornalistas, especialmente às mulheres - Bolsonaro argumenta que a regulação do setor seria uma forma de cercear a liberdade de expressão. Mas ele não defende os jornalistas nem o Jornalismo. Tampouco faz alusão à democracia. O tom de rejeição de Bolsonaro às tentativas regulatórias é acompanhado de uma defesa genérica da “nossa liberdade”[7].

Postura ainda mais radical se confirma quando o debate sobre a regulação avança para o campo digital, no qual as fronteiras entre produtores e consumidores de conteúdo são borradas e já não há mais monopólio da imprensa na publicação de informações de interesse público. Na ala bolsonarista o argumento contra à

---

[4] Visitar notícia no site do Congresso Nacional, acessada em 03/02/2023, às 18h06. : <https://www.camara.leg.br/noticias/449021-regulamentacao-da-midia-volta-a-cena-em-2015/>.

[5] Informação disponível online, acesso em 03/02/2023, às 17h44: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-10/novo-ministro-diz-que-regulacao-da-midia-e-necessaria-e-defende-dialogo>.

[6] A respeito do posicionamento público do ex-presidente Jair Bolsonaro, a Agência EBC publicou: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-05/bolsonaro-rejeita-regulamentacao-da-midia-no-brasil>, acesso em 03/02/2023, às 17h41.

[7] Consultar aspas no ex-presidente na reportagem acessada em 08/10/2014, no: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/02/02/interna_politica,1342090/bolsonaro-sobre-regulacao-da-midia-nossa-liberdade-acima-de-tudo.shtml>

regulação ganha especial significado quando ajustado às redes sociais e às possíveis implicações em publicações que flertam com a desinformação, o discurso de ódio[8] ou são, explicitamente, exemplares de *fake news*. Há uma defesa militante sob a bandeira da liberdade de expressão. Neste quesito, vale mencionar, ainda que não haja uma regulamentação ampla e abrangente em vigor, o tema tem despertado crescente atenção do judiciário brasileiro, com decisões[9] que optam pelo controle de conteúdos que ferem o direito eleitoral ou podem ser qualificados como calúnia, injúria e difamação.

O atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), mencionou algumas vezes a proposta durante a campanha eleitoral que o elegeu para o terceiro mandato. Contudo, a agenda é abordada de maneira cuidadosa, como um ponto sensível junto ao campo econômico, midiático e mesmo entre o eleitorado. Há um esforço para que o assunto seja distinguido de "censura"[10]. Algo que ainda não está claro e pode gerar um ruído capaz de afetar a imagem e a reputação de um novo governo que já tem muitos embates para apaziguar. O discurso de Lula não deixa evidente de que forma a regulação iria funcionar, se estaria restrita à propriedade econômica ou chegaria ao conteúdo e que critérios seriam utilizados.

Aproveitando a janela de oportunidade sinalizada nas falas do candidato, movimentos sociais endereçaram à campanha vencedora de 2022 um documento propositivo[11] que poderia contribuir com a agenda do terceiro mandato do petista. "Não é mais possível que a sociedade brasileira fique refém do discurso que visa interditar a necessidade de democratizar o setor e atualizar sua regulação, quando

---

[8] "O discurso de ódio aparece nas redes a partir do tom ameaçador, abusivo ou preconceituoso adotado contra determinados grupos de pessoas. Manifestações como racismo, homofobia, xenofobia, intolerância de gênero ou ataques a minorias são alguns exemplos de incitação ao ódio" (FERRARI; MACHADO;OCHS, 2020, p. 18).

[9] O segundo turno das eleições presidenciais de 2022, quando Lula e Bolsonaro disputavam pelo Palácio do Planalto, foi marcado por decisões do TSE que buscavam corrigir excessos nas redes sociais digitais ou descumprimento da legislação eleitoral por parte de meios de comunicação tradicionais, que devem tratar os candidatos com isonomia. Um dos casos mais polêmicos foi a decisão desfavorável à rádio Jovem Pan, que teve de conceder direito de resposta ao então candidato do PT: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/21/decisao-tse-jovem-pan-lula.htm>, disponível em 03/02/2023, às 18h12.

[10] Uma amostra do discurso de Lula enquanto candidato em 2022 pode ser vista em reportagens: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-diz-que-vai-regular-meios-de-comunicacao-caso-volte-ao-poder/>, disponível em 02/02/2023, às 16h.

[11] A carta aberta foi publicada nas plataformas digitais. Acesso em 16/02/2023, às 14h17. <https://direitosnarede.org.br/2022/11/18/carta-aberta-comunicacao-democratica-e-vital-para-democracia-uma-agenda-para-o-novo-governo-lula/>. Durante as eleições a coalizão também publicou um documento pedindo compromisso de outros candidatos com o tema: <https://direitosnarede.org.br/2022/07/28/compromisso-com-a-democracia-e-os-direitos-digitais/>.

esta agenda vem sendo implementada em todo o mundo, inclusive em países liberais" (DIREITOS NA REDE, 2022).

No primeiro mês de seu mandato houve sinais de instalação de uma Medida Provisória, via Ministério da Justiça, destinada a regular especialmente o tema "golpismo" nas plataformas digitais - o que não gerou simpatia nem ao menos entre os defensores da regulamentação das comunicações, visto que da maneira como estava sendo desenhada a decisão resultaria em uma medida com traços de autoritarismo: sem debate social, sem escuta a especialistas. Ademais, esse tipo de imposição poderia corroer o capital político tão necessário para levar a agenda adiante de forma mais ampla.[12]

> Por fim, o envio de tal proposta ao Congresso Nacional por meio de medida provisória é incompatível com o debate que um tema complexo como este requer, trazendo insegurança sobre impactos imprevisíveis na internet no país. O tema deve ser enfrentado de maneira prioritária. Entretanto, soluções apressadas podem ter impactos negativos a longo prazo, especialmente frente à falta de debate público e qualificado sobre o tema[13] (DIREITOS NA REDE, 2023).

No mês seguinte, o governo brasileiro deu mais um sinal relacionado ao tema, mas desta vez em contexto internacional, durante Conferência Global da Unesco[14], em Paris, quando o presidente brasileiro manifestou, por carta[15], que entende a regulamentação das mídias digitais como uma agenda global urgente. Como sinal negativo, todavia, na mesma época ocupavam o noticiário denúncias de corrupção contra o Ministro das Comunicações, Juscelino Filho[16], do União Brasil - um partido afastado da cúpula da presidência, o que indica que a designação da pasta acaba por ocorrer de forma a servir ao presidencialismo de coalizão. Em plenária realizada na primeira semana de março de 2023 o Fórum Nacional pela Democratização da

---

[12] Sobre proposta para regular redes via medida provisória, consultar reportagem da Folha: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/01/governo-lula-prioriza-combate-a-golpismo-em-redes-e-deixa-regulacao-ampla-em-2o-plano.shtml> disponível em 02/02/2023, às 16h.

[13] A carta completa da organização pode ser consultada no portal online da iniciativa: <https://direitosnarede.org.br/2023/01/27/regulacao-de-plataformas-e-necessaria-mas-requer-debate-amplo-plural-e-aprofundado/>, acesso em 16/02/2023, às 12h31.

[14] Sobre a Conferência: <https://desinformante.com.br/unesco-conferencia-regulacao-internet/>, acesso em 01/03/2023, às 16h04.

[15] A íntegra do texto está disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/em-forum-da-unesco-lula-defende-regulacao-das-redes-sociais/> , acesso em 01/03/2023, às 15h42.

[16] O resumo das acusações acessado em 01/03/2023, às 15h30: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/02/28/planalto-ve-fritura-do-ministro-das-comunicacoes-mas-queda-agora-e-improvavel.ghtml>.

Comunicação (FNDC) aprovou uma moção pública[17] exigindo a demissão do ministro.

O assunto da regulamentação - sobretudo das plataformas digitais - continuou a ocupar espaço privilegiado na agenda governamental e pública nos primeiros meses de governo. Na ocasião, o então Ministro da Justiça, Flávio Dino, adotou medidas emergenciais e enérgicas em resposta à crescente incidência de ataques violentos às escolas, em abril de 2023, criando uma correlação entre o ambiente digital e a violência no ambiente escolar. Nesse ensejo, é evidente que a postura do atual executivo federal incorpora o discurso pró regulação e regulamentação de plataformas, subindo o tom na cobrança por responsabilização desses espaços de informação, especialmente às *big techs.* Há um forte argumento de que a garantia de direitos digitais inibiria ameaças de eventos radicais e extremistas em e contra às instituições de ensino.

Todavia, a esta altura é preciso problematizar o discurso governista. Há de se supor que, embora haja argumentos bastante relevantes para essa associação entre violência e falta de regulação de conteúdo digital, o governo também estaria mobilizando narrativas que convergem para seus interesses - que nem sempre coincidem com o público. Se por um lado a não regulamentação das plataformas digitais representa campo fértil para discursos violentos que incidem no ambiente escolar, por outro, fenômenos semelhantes poderiam incidir sobre interesses mais próximos do governo - como bem ilustrou o evento de 8 de janeiro de 2023, quando manifestantes da extrema direita atacaram o patrimônio público em Brasília e atentaram contra a democracia recusando-se a aceitar o resultado das eleições presidenciais de 2022. Controlar esse tipo de conteúdo e instrumento de mobilização pode ser a forma de defender ideias legítimas - como democracia e o ambiente escolar-, mas também pode ser o caminho para resguardar a legitimidade do governo e reduzir as chances de manifestações de grande magnitude que contrariam as suas agendas.

Concomitantemente, o PL das Fake News[18], em tramitação no Congresso Nacional desde 2020, entrou na pauta de discussões da Câmara provocando

---

[17] O documento pode ser consultado no site institucional, cujo acesso se deu em 07/03/2023, às 13h: <http://www.fndc.org.br/noticias/fndc-pede-demissao-imediata-de-ministro-das-comunicacoes-92500>.
[18] Informações acessadas em 28/04/2023, às 10h32, por meio do endereço eletrônico: <https://www.estadao.com.br/politica/quais-sao-os-interesses-em-jogo-no-pl-2630-das-fake-news-veja-quem-e-a-favor-e-quem-e-contra/>.

intensos debates sobre os limites da (ou relativização ou exceção à) liberdade de expressão[19] e as possibilidades de punição para manifestações de ódio e disseminação de mentiras na esfera digital. A proposta da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet pretende responsabilizar as plataformas por conteúdos desse teor, além de cobrar delas maior transparência no uso dos dados de usuários brasileiros e exigir remuneração adequada a criadores de conteúdo disseminado por meio das *big techs* - o que beneficiaria diretamente as empresas de mídia tradicionais.

Diferentemente do discurso predominante quanto à regulação da mídia, as entidades que representam a imprensa profissional apoiam o texto do PL das *Fake News*. Mas as plataformas digitais que operam no Brasil mostraram força ao usar o domínio de seus instrumentos para manobrar o debate: o Google publicou e deu notoriedade a artigos institucionais que alarmavam acerca do "risco" da aprovação do projeto, enquanto circulavam denúncias de supressão de conteúdos pró PL pelos algoritmos que comandam twitter e instagram[20].

Ao direcionar os holofotes às mais recentes (e legítimas) preocupações inerentes ao ambiente digital, é possível que se recaia no equívoco de desprezar as antigas (e igualmente legítimas) preocupações com questões de transparência e liberdade de expressão concernentes à radiodifusão e imprensa brasileiras. Ou ainda, que se induza à falácia de que tais preocupações estariam superadas - ou defasadas.

Apesar da centralidade que o atual contexto confere - por razões bastante plausíveis - ao campo digital, questões anteriores do campo da comunicação de massa não estão resolvidas sob o olhar das políticas públicas. É verdade a urgência das demandas agregadas pelas plataformas digitais e complexidades inerentes; contudo, essa urgência deve ser interpretada como razão extra para a necessidade de se olhar para velhas demandas e não excluir o alerta sobre o descompasso legal em relação à radiodifusão no Brasil e a profundidade rasa do debate sobre diversidade e pluralidade no comando da imprensa. Em suma, pressupostos que

---

[19] A partir do Direito Internacional Público, a tese de Vilhena (2022) trata dos desafios jurídicos face aos limites da liberdade de expressão mediante aos discursos de ódio. Ela conclui que a liberdade de expressão não é absoluta e pondera que se faz "fundamental encontrar um ponto de equilíbrio entre a necessária proteção da dignidade humana e a preservação daquele direito-mãe" (p.13).

[20] Ações das *big techs* às vésperas da votação do PL 2630 repercutiram e tiveram consequências jurídicas: <https://exame.com/brasil/pl-das-fake-news-moraes-manda-big-techs-retirarem-anuncios-e-pf-ouvir-executivos/>, acesso em 02/05/2023, às 21h45.

ligam comunicação social e democracia foram ampliados para e na internet e complexificados diante de ferramentas como inteligência artificial.

> A relação entre velhos e novos média é fonte inesgotável de interrogações, nomeadamente as que indagam se estamos perante o predomínio ainda do processo de remediação ou já do processo de convergência; se os novos média atenuam ou contribuem para a "espiral do silêncio" (...) A democraticidade do espaço público (agora mediatizado também pelos novos média), a natureza do debate político que aí ocorre bem como as características dos atores que nele intervêm, são recorrentemente questionados. Saber se estamos perante o reforço da participação dos mesmos atores, já omnipresentes nos média tradicionais, ou perante o aparecimento de novos protagonistas, relaciona-se, pois, com as inquietações recorrentes e transversais da democraticidade do espaço público e do pluralismo e diversidade nos média (BARRIGA, 2017, p. 25).

Há ainda que se depositar atenção nas incongruências percebidas entre o discurso político e a prática do atual mandato do executivo federal. Apesar das propostas de campanha de Lula e da ênfase dada pelo seu governo à agenda regulatória das plataformas digitais, o petista inaugurou o ano de 2024 sancionando uma lei que contraria as reivindicações daqueles que apelam para regulamentação da mídia como forma de reduzir a concentração de propriedade dos meios de comunicação. O Presidente da República sancionou o PL que amplia (ou duplica de 10 para 20) o limite de concessões de rádio e TV; algo que aprofundou ainda mais uma antiga demanda contida no anteprojeto apresentado pela FNDC nos anos 2010 (ROTHBERG, NAPOLITANO & STROPPA; 2016). Os movimentos sociais repudiaram, mas sem força para causar um incômodo na agenda pública ou despertar algum interesse popular.

Essa pesquisa de doutorado parte da premissa de que a comunicação social e, sobretudo, a imprensa, é parte fundamental do regime democrático. Também por isso, a qualidade com que tal pilar é construído deve ser objeto de política pública. Paradoxalmente, a forma como as políticas de comunicação são desenhadas também dependem da maneira como a imprensa interage no ciclo de políticas públicas: em que medida atua como ator político, como grupo de interesse ou como ator social que reivindica para si a autoridade enquanto "quarto poder" ou fiscal do interesse público. Em suma, os complexos e contínuos fluxos entre os campos político e midiático criam uma relação de interdependência e influência mútua e afetam de maneira ainda mais determinante quando a instituição imprensa é parte interessada da política pública em discussão.

É justamente essa relação simbiótica construída entre imprensa e democracia que ampara a relevância do tema e instiga análise. Nutrido por um contexto contemporâneo que desafia os pressupostos dessa relação, ao dar margem à desinformação, negacionismo e, no caso do Brasil recente, descrédito à imprensa, o objeto de pesquisa demonstra a importância de se debater o papel social da imprensa sob o olhar das políticas públicas.

Se a regulamentação vem sendo debatida no campo da Comunicação enquanto um instrumento garantidor dos valores democráticos e dos direitos humanos, no campo de Políticas Públicas - no qual este trabalho se insere - a discussão parece mais rasa: a imprensa e a "mídia" - assim nomeada genericamente em muitos trabalhos - são mencionadas apenas como um elemento integrante da dinâmica de políticas públicas, como um instrumento capaz de nortear o humor nacional, revelar uma situação como problema social ou inibir determinadas temáticas; contudo, a despeito dessa relevância, a maior parte dos recortes de pesquisa acaba por tratá-la de forma superficial, sem problematizar a complexidade do campo midiático e das relações estabelecidas com os *players* que assumem frente na decisão política (GARLAND et. al, 2017).

Essa percepção se dá a partir da leitura dos modelos que são referência para o campo de Políticas Públicas e também de outros trabalhos que deles derivam (KINGDON, 1984; JONES; BAUMGARTNER, 1990; COBB; ROSS, 1997). Neles, os meios de comunicação são citados como um bloco homogêneo e genérico, sem que haja a merecida valorização do comando e da propriedade dessas empresas de comunicação, com projetos editoriais, eventuais controles de conteúdo ou preferências acidentais.

Ainda no que tange o campo de Políticas Públicas, é válido afirmar que esta pesquisa também é parte contribuinte de um esforço em se ampliar o volume e a qualidade de investigações que tratam sobre a inação do Estado e especialmente sobre os mecanismos de bloqueio que atuam de forma a impedir que determinadas pautas avancem. Trata-se do desafio de estudar aquilo que não se consolidou.

Neste caso, em especial, a pesquisa dedica-se a uma espécie de metalinguagem, na qual se avalia o comportamento da instituição imprensa, um mecanismo atuante no ciclo de políticas públicas: como esse elemento se comporta quando é o próprio objeto de regulação? Assim, o trabalho está dedicado a responder o seguinte problema de pesquisa: como os atores políticos - incluindo a

imprensa - se comportaram no processo que resultou na inação na Regulamentação da Mídia Brasileira, no período de 2003 a 2023? Por que essa agenda permanece estagnada? São questões subjacentes: Qual é a narrativa dos meios de comunicação de massa a respeito da possibilidade de se regular a imprensa brasileira? Por que os governos adiam/adiaram o debate a esse respeito?

O recorte temporal de 20 anos compreende o período dos dois primeiros mandatos de Lula, quando realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Comunicação - Confecom[21](2009) com a intenção de estimular debates que resultaram no anteprojeto encaminhado ao (e suspenso pelo) governo seguinte, de Dilma Rousseff. O período também contempla os governos Dilma que, além de acumular esse momento simbólico de interrupção da agenda sem um processo transparente de debate e tramitação regimental, também contempla a época em que o PLIP coordenado pela FNDC foi construído e divulgado com objetivo de capturar assinatura dos cidadãos. Ambos os projetos não obtiveram sucesso.

A pesquisa optou por estender a análise longitudinal até 2023 a fim de incluir o mandato de Jair Bolsonaro, evidente antagonista da agenda, as eleições de 2022 e o início do terceiro mandato de Lula, que prometia retomar o assunto. A análise longitudinal permite um olhar histórico do tema a fim de perceber se e em que momentos a agenda ocupou maior atenção pública, de que forma foi abordada e quais as razões (ou estratégias de bloqueio) para que não se consolidasse em uma decisão positiva.

O objetivo geral da pesquisa é compreender a disputa política e os respectivos posicionamentos em torno da inação na regulamentação da mídia brasileira, concedendo especial atenção aos mecanismos que atuam pelo bloqueio de agenda. Entre os objetivos específicos estão: 1) investigar de que maneira diferentes atores políticos, sociais e econômicos – incluindo as organizações jornalísticas (grupos de interesse) - se articulam em torno dessa agenda de política pública; e 2) investigar como e por quê se deu o processo de inação pela regulamentação dos meios de comunicação de massa no Brasil – entendendo que esta também constitui uma forma de política pública.

---

[21] "Participaram 1.800 delegados, indicados em etapas estaduais preparatórias, representando organizações da sociedade civil empresarial (40% do total), da sociedade civil não empresarial (40%) e das três esferas de governo (20%) (Ministério das Comunicações, 2010). Os setores que militam pela democratização da comunicação esperavam que suas propostas fossem incorporadas ao processo de formulação de políticas públicas" (Rothberg, Napolitano e Stroppa; 2016, p.90)

A hipótese é de que o prejuízo de imagem pública (e opinião pública) que representantes políticos sofreriam ao levar essa agenda adiante inibiu o debate consistente e ações concretas para implementação da política pública. Existe uma pressão social encabeçada pelas entidades de classe e organizações relacionadas ao universo da comunicação e da garantia de direitos que reivindica instrumentos legais que regulem a cobertura midiática, contudo, tal pressão é inferior ao prejuízo de imagem pública que representantes políticos sofreriam ao levar essa agenda adiante, já que o argumento de censura se apresenta consistente e é capaz de mobilizar a opinião pública com maior engajamento que os possíveis benefícios da regulação – ainda não tratados com clareza e profundidade pelo debate público. A própria imprensa é a responsável por difundir a narrativa que associa a regulamentação ao cerceamento da liberdade de expressão. Assim, pode-se supor que o governo do PT – aparentemente interessado em mobilizar a agenda – recuou por pressão da própria imprensa, que nutre *inputs* no processo de decisão das políticas públicas e, neste caso, representa, ainda, um grupo de interesse direto, que visa bloquear o acesso dessa pauta à agenda governamental.

A partir disso, a hipótese é desmembrada em três partes, para fins didáticos e zelo pela compreensão do fenômeno. Apresentam-se, a seguir, a hipótese 1, hipótese 2 e hipótese 3, sendo que as últimas derivam de sua antecessora:

*H1:* O custo político da agenda de regulamentação da mídia brasileira é superior à pressão dos grupos a favor da política pública, bem como a narrativa ligada à censura predomina sobre a narrativa de democratização midiática e inibe tomadores de decisão favoráveis à proposta.

*H2:* Enquanto ator político e econômico interessado no tema, a própria imprensa atuou/atua como mecanismo de bloqueio da regulamentação da mídia, adotando o discurso institucional que desqualifica a proposta e a associa ao cerceamento da liberdade de expressão. Assim, a narrativa é o principal mecanismo de bloqueio, em combinação com o poder de controle de visibilidade pública (e opinião pública) dos oponentes.

*H3:* Entidades de classe que representam a classe trabalhadora (jornalistas) se contrapõem às entidades patronais (empresas de mídia) na discussão sobre regulamentação; assim como veículos que se identificam com espectro político de esquerda destoam daqueles posicionados à direita. Estes seguem a lógica do mercado e recorrem ao conceito de liberdade para amparar argumentos; enquanto

aqueles defendem que a política pública é democrática a partir do paradigma dos direitos humanos.

Essa investigação parte da perspectiva teórica que define como política pública aquilo que o governo faz, mas também aquilo que deixa de fazer; ou seja, não faz (BARATZ & BACHRACH, 2011). A pretensão é refletir as razões pelas quais o governo brasileiro não instrumentaliza políticas públicas para comunicação de forma mais abrangente. É uma pesquisa de natureza qualitativa.

A metodologia de pesquisa proposta contempla entrevistas semiestruturadas com determinados atores, buscando compreender aspectos da política institucional - representada por agentes públicos - mas também a articulação de grupos de interesse opostos, a saber: entidades de classe (dos jornalistas e dos empresários de comunicação), bem como organizações que atuam na defesa do direito à comunicação que serão apresentadas com maior detalhe na seção dedicada à metodologia. Também foram analisados editoriais jornalísticos publicados em dois dos principais *quality papers* do país, além de uma revista impressa que se apresenta como alternativa editorial à esquerda. A escolha pelos textos editoriais está fundamentada na compreensão de que esses textos de opinião expressam de maneira singular a opinião institucional das empresas que os publicam, sendo um espaço privilegiado e único conveniente para a investigação do posicionamento dos meios de comunicação enquanto atores políticos e econômicos.

A investigação, portanto, foi conduzida a partir de duas fontes de dados e coleta, sendo elas: 1) entrevistas semiestruturadas com atores políticos (tomadores de decisão e grupos de interesse) envolvidos nas tentativas de regulação contidas no período estudado, a saber: ministros de Estado, representantes de entidades de classe e legisladores; e 2) editoriais de jornais e revista de referência que tenham como tema a regulamentação da mídia brasileira.

Foram coletados todos os textos publicados na seção editorial desses veículos de imprensa no período de 01/01/2003 a 05/01/2023 e que continham menção à temática. O *software* de análise textual *Iramuteq - Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* serviu como instrumento auxiliar de análise de trechos expressivos dos textos opinativos. A perspectiva analítica pertinente para o problema de pesquisa proposto é o *Narrative Policy Framework* (NPF), que procura compreender a influência das narrativas políticas no processo decisório (JONES & McBETH, 2010). Assim, além de recorrer

a resultados estatísticos oferecidos pela ferramenta automatizada, os textos também foram categorizados de forma manual - buscando compreender a qual narrativa se filiavam e quais elementos narrativos se revelavam presentes nos textos publicados pelas empresas jornalísticas. As entrevistas, por sua vez, permitiram perceber razões de estagnação da agenda que não estavam explicitadas nos jornais; além de - e principalmente - prover insumos para leitura das narrativas em disputa.

Enquanto estudo do campo de Políticas Públicas essa tese contribui de forma original para a investigação de objeto de inação do Estado e, sobretudo, para compreensão da atuação de interdição da imprensa enquanto ator ambivalente, que soma a função ativa no ciclo de políticas públicas a sua natureza enquanto parte interessada na ordem do dia. A pesquisa também é original porque, para além de se debruçar sobre um tema que não se concretizou na agenda governamental, investiga as narrativas concorrentes de forma longitudinal e sistematizada, pretendendo contribuir com uma metodologia ampla e confiável capaz de ser replicada no estudo de outras agendas e períodos. Com dados obtidos de forma triangulada, agrega respostas ao problema de pesquisa de forma qualitativa, com acesso a fontes da elite política que oferecem explicações que não estavam disponíveis, tampouco registradas em documentos de acesso público.

A tese está organizada em dois capítulos teóricos, sendo o primeiro dedicado a discutir a literatura de políticas públicas que aborda questões de agendamento governamental e mecanismos de bloqueio de agenda. A influência da cobertura jornalística na agenda política também é explorada nesta discussão. No segundo capítulo a tese se aproxima do objeto de estudo discutindo o direito à comunicação no Brasil, as sensibilidades envolvendo o campo da comunicação e os valores que legitimam o Jornalismo enquanto ator social relevante para o ambiente democrático e como essas questões incidem na formulação de políticas de comunicação. O terceiro capítulo detalha a metodologia de coleta e análise de dados, dando margem para apresentação da fundamentação teórica de elementos mobilizados na análise empírica: os editoriais, as entrevistas, o *Narrative Policy Framework* e, por fim, o *software* Iramuteq. O capítulo seguinte apresenta os resultados combinados à análise da pesquisa. Por fim, as conclusões mais importantes e apêndices, onde podem ser consultados os roteiros das entrevistas realizadas.

## 2 PORTA DE ENTRADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFLUÊNCIA DA IMPRENSA NO AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL

A porta de entrada por onde situações sociais ingressam no ciclo de políticas públicas e se convertem em problemas dignos de decisão por parte do poder público (SECCHI, 2012). Assim poderia ser definido o agendamento governamental, um dos elementos mais importantes do processo de transformação de uma questão em política pública.

A despeito dessa relevância, os estudos sobre a etapa de agendamento ainda são incipientes no Brasil (CAPELLA, 2005; 2016; CAPELLA & BRASIL, 2020). Se o tempo e a atenção da estrutura pública são escassos e limitados, então a agenda institucional, formal ou governamental é disputada por diferentes atores, temas e grupos de interesse. Do universo infinito de assuntos que poderiam estimular debates, propostas de solução e decisões políticas, são aqueles que vencem a intensa concorrência por atenção e se inserem na agenda governamental[22] que se convertem em prioridades do governo.

> Na maioria das comunidades, o número de potenciais questões públicas excede em muito a capacidade das instituições decisórias de processá-las. Questões ou seus proponentes devem, consequentemente, competir por um lugar na agenda de tomada de decisão (COBB, ROSS & ROSS, 1976, p. 126, tradução nossa[23]).

A infinidade de combinações entre situações e problemas sociais, escolhas políticas e grupos de interesse em conflito não permite que as dúvidas sobre a complexidade desse fenômeno se esgotem. De que forma esse processo de agendamento governamental está estruturado? Que critérios as questões devem preencher para serem consideradas problemas públicos? Como um tema se torna parte da agenda institucional/governamental? As complexas respostas a essas perguntas são o objetivo da pesquisa que se debruça sobre o agendamento governamental como parte dos estudos de políticas públicas. O percurso teórico-metodológico que não é simples permanece rudimentar e ainda há muito a ser desenvolvido (CAPELLA & BRASIL, 2015; MANGIALAVORI, 2013).

No que tange ao campo de Políticas Públicas, os estudos de agendamento (ou

---

[22] Entende-se como agenda governamental as pautas que ocupam atenção de lideranças políticas que integram tanto o poder executivo, quanto legislativo e até do judiciário. São os temas em discussão e sensíveis à tomada de decisão desses atores.

[23] Texto original: *In most communities, the number of potential public issues far exceeds the capabilities of decision-making institutions to process them. Issues or their proponents must consequently compete for a place on the decision making agenda*

*agenda setting*) se desenvolveram nas últimas décadas, derivando de dois outros campos de estudos: Comunicação e Ciência Política. Nestas áreas, o *agenda setting* ganhou força enquanto objeto de estudo a partir dos anos 1970, quando despertou interesse dos estudos de Opinião Pública que buscavam estabelecer relações entre a agenda midiática (aquilo que é de interesse da cobertura dos meios de comunicação de massa) e a agenda pública (os assuntos que constituem as falas e opiniões cotidianas da comunidade). À época, as conclusões de McCombs & Shaw (1967) simbolizaram um marco para as investigações de efeito de mídia ao identificar que ainda que os conteúdos publicados pelas empresas de comunicação de massa (genericamente denominadas "mídia") não sejam capazes de determinar de que forma exatamente a população pensa a respeito de um assunto (como defendia o paradigma anterior), ao menos será capaz de determinar sobre quais temas as pessoas devem pensar. Em outras palavras, os *media* têm o poder de pautar os assuntos que ocupam a agenda pública.

> Os professores americanos partiram da hipótese de que a mídia provavelmente teria uma limitada influência na direção e a intensidade das atitudes, mas contaria com a capacidade de influir na consideração pública da ordem de prioridade dos temas da campanha política, intervindo na valoração da importância ou a saliência das atitudes referentes aos assuntos públicos (MANGIALAVORI, 2013, p.20).

Desta forma, a bem sucedida Teoria do Agendamento criou uma relação direta entre a Agenda Midiática e a Agenda Pública, buscando checar se os assuntos prioritários que merecem atenção do público têm origem na pauta midiática (McCOMBS & SHAW, 1967). Os achados foram rapidamente acolhidos pelo meio acadêmico.

Na mesma época, Cobb & Elder (1972) inauguram aquilo que Mangialavori (2013) chama de segunda tradição dos estudos de agendamento. A dupla abre a frente de estudos da agenda institucional (formal ou governamental) e suas relações com a agenda pública (ou sistêmica, como chamam), dedicando espaço à discussão da ideia de *agenda building*, "processo pelo qual é constituída a ordem de prioridades que dá lugar ao conjunto de políticas do Estado" (MANGIAVALORI, 2013, p. 27).

> O processo pelo qual a demanda de vários grupos populacionais são traduzidas em itens disputando por séria atenção dos oficiais públicos pode ser apropriadamente chamado de construção de agenda (COBB, ROSS & ROSS, 1976, p. 126, tradução nossa[24]).

[24] Texto original: *The process by which demands of various groups in the population are translated into items vying for the serious attention of public officials can appropriately be called agenda building.*

Cobb & Elder (1971) queriam compreender de onde as questões de política pública vêm; como são criadas e como alguns tópicos controversos e incipientes tomam atenção dos tomadores de decisão, enquanto outros são ignorados.

> Em outras palavras, nós estamos perguntando o que determina a agenda para controvérsias políticas em uma comunidade. Como uma agenda é construída (como uma questão toma espaço nela), e quem participa do seu processo de construção? (COBB & ELDER, 1971, p. 905, tradução nossa[25]).

Os autores indicaram a existência de fontes de temas que alimentam a agenda governamental. A primeira delas é a tendência em direcionar a energia pública para as "velhas questões". A segunda é liderada pelas perspectivas individuais dos tomadores de decisão, "eles são os últimos guardiões da agenda formal" (p.907, tradução nossa[26]).

Em 1976, Cobb, Ross & Ross incrementam a discussão ao elaborar três modelos de construção de agenda, sendo eles: 1) Modelo de iniciação externa, segundo o qual os temas se originam de grupos sociais, externos ao governo, ocupam a agenda pública e, finalmente, migram para a agenda governamental; 2) Modelo de Mobilização, que entende um fluxo no sentido contrário, no qual determinadas discussões nascem do governo e são incorporadas na agenda formal; para obter sucesso, contudo, precisam ocupar a agenda pública; e 3) Modelo de Iniciativa Interna, que diz respeito a temas concebidos no interior do governo e mantidos sobre sua tutela, sem que haja interesse em expandir o debate para o público de massa. Os autores também criaram análises comparativas para identificar como os modelos incidem em diferentes sociedades ao redor do mundo.

Com o amadurecimento dos estudos de agenda (midiática, pública e governamental), houve também a promoção da curiosidade na intersecção entre essas agendas, buscando compreender como a cobertura de imprensa influencia não apenas a opinião pública, mas também como o campo político age e reage a essas influências (CAPELLA & BRASIL, 2015; GARLAND et. al, 2017; MANGIALAVORI, 2013).

Cobb & Elder (1972) se dedicaram a entender os padrões da relação entre participação pública e decisão da elite política; bem como as intersecções entre agenda pública (ou sistêmica), midiática e formal (ou governamental). Neste momento, há um consenso de que essas agendas se retroalimentam

---

[25] Texto original: *In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is an agenda built (how is an issue placed on it), and who participates in the process of building it?*

[26] Texto original: *they are the ultimate guardians of the formal agenda.*

constantemente em um fluxo complexo e intenso, sem que se possa identificar a origem do debate de forma isolada (COBB & ELDER, 1972). "Nos últimos anos, a hipótese que foi ganhando lugar é a que destaca que o processo de agendamento é circular, e as influências entre mídia e política são mútuas" (MANGIALAVORI, 2013, p.14).

> Na maioria das sociedades, uma questão pode potencialmente aparecer em muitas agendas. As tentativas de alcançar o status de agenda para qualquer questão podem ser direcionadas a uma dessas agendas de cada vez, em diferentes sequências possíveis, ou para alguma ou todas elas simultaneamente. (COBB, ROSS & ROSS, 1976, p. 137, tradução nossa[27]).

No campo de pesquisa especializado em Políticas Públicas o estudo de agendamento é mais recente e bebe da teoria desenvolvida por essas outras áreas de estudo, dialogando com a Ciência Política e a Comunicação. Embora os estudos de Políticas Públicas não estejam maduros e profundos o suficiente no que diz respeito a investigação da etapa do agendamento governamental, com instrumentos teórico-metodológicos próprios, as teorias mais bem consolidadas incluem a noção de agendamento como etapa fundamental do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2012) e acabam servindo de base para as discussões que buscam compreender o agendamento institucional.

Ainda que nem todas as perspectivas tenham reflexo na etapa analítica, os tópicos incorporados neste capítulo apresentam essas abordagens teóricas a fim de 1) apresentar um panorama de compreensões acerca do agendamento no âmbito da literatura em Políticas Públicas e 2) prover insumos para análise do bloqueio à agenda governamental.

Importante esclarecer que não há intenção de mobilizar empiricamente todos os modelos mais tradicionais de Análise de Políticas Públicas apresentados a seguir. Isto é, eles não foram empregados na análise de forma sistemática. Ainda assim, é preciso sinalizar que observou-se uma correlação entre as premissas de parte destas abordagens e os resultados encontrados. As teorias de Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon (1984), e Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER & JONES, 1990) trouxeram grandes contribuições à medida que evidenciam de que maneira o Estado se volta para determinadas questões e ignora outras no processo de tomada de decisão. Essas correlações serão mencionadas em momento oportuno.

---

[27] Texto original: *In most societies, an issue may potentially appear on many agendas. Attempts to achieve agenda status for any issue may be aimed at one of these agendas at a time, in different possible sequences, or at some or all of them simultaneously*

De outro modo, realce-se que o presente capítulo também discute a noção de bloqueio de agenda e os mecanismos empreendidos pelos oponentes de determinada pauta a fim de interditá-la no circuito formal de decisões. Esse tópico é aqui elaborado enquanto derivado da compreensão da inação e da não-decisão como uma forma de manifestação da política pública. Essa abordagem, sim, possui papel elementar para o objeto investigado neste trabalho. Por mim, este primeiro capítulo teórico também concede espaço mais amplo para apresentação do *Narrative Policy Framework (NPF)*, perspectiva mobilizada na análise junto da noção de bloqueio de agenda.

Neste primeiro momento o texto dedica-se a apresentar esses conceitos e evita problematizá-los a partir do presente objeto empírico. Contudo, tais considerações são fundamentais para a construção das hipóteses já antecipadas na introdução deste trabalho, bem como para investigação proposta a partir do capítulo 3, que aborda os procedimentos metodológicos da pesquisa.

## 2.1 MÚLTIPLOS FLUXOS

John Kingdon (2003) [1984] criou um modelo de referência para análise de políticas públicas, preocupando-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas. Segundo ele, do leque de propostas que compõem a agenda governamental, apenas uma parte delas é objeto de consideração do governo e integra a agenda decisional. No modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies),* que inclui um processo de persuasão e consenso entre especialistas); e políticas (*politics*), envolvendo atores políticos e relacionamentos próximos.

O modelo busca entender de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque alguns deles passam a ocupar a agenda governamental. Kingdon (1984) distingue "problemas" de "condições", sendo denominada "condição" uma "situação social percebida", mas que não desperta necessariamente uma resposta pública em contrapartida. Quando os formuladores de políticas públicas identificam uma ação a ser feita, tem-se um "problema". Há três mecanismos que ativam nos tomadores de decisão a compreensão de que uma situação percebida seja um problema: indicadores (dados), crises/eventos e símbolos (episódios de grande magnitude, desastres, normalmente reforçam percepção pré-existente sobre um assunto) e *feedbacks* (da administração pública).

Para apresentar as ideias concernentes ao fluxo político, Kingdon (2014) adota o conceito de "política" em uma definição relativa à elite política e partidária. Neste fluxo, que o autor considera de forte poder de mudança na agenda, destacam-se três subtópicos determinantes para a operação: 1) humor público ou humor nacional; 2) forças políticas organizadas; e 3) gestão/composição governamental. O fluxo político funciona como uma combinação na qual o "humor nacional" atua como um termômetro de fertilidade do solo para determinada política, que, somado à pressão de movimentos sociais é manejado pelos governos, que aproveitam o ambiente a favor de suas agendas e/ou contra outras. Nas subseções seguintes, exploram-se esses subtópicos do modelo teórico em discussão.

### 2.1.1 Humor nacional

Humor público ou humor nacional constitui um subtópico determinante deste modelo e com características marcantes para o objeto de estudo desta tese. O humor nacional é considerado o "clima geral" da comunidade para determinado projeto. Pode-se identificar que haja um "humor apropriado" para avanço ou recuo de uma agenda.

O humor nacional é mutável. Para explicar as nuances dessa dinâmica social, Kingdon (2014) usa a metáfora do pêndulo, afirmando que o clima geral pode favorecer ora uma perspectiva de esquerda, mais progressista e centrada no papel estatal; ora mais à direita, adotando ideias conservadoras e de preferência descoladas da interferência do governo. Essa alternância do humor nacional pode acontecer por realinhamento partidário ou por consequência do próprio ciclo de uma política pública que, quando chega a fase de *feedback,* altera a percepção geral a respeito de determinado problema e das soluções possíveis.

Embora o conceito de opinião pública auxilie no entendimento e na mensuração do que venha a ser humor nacional, o autor ressalta que a ideia não necessariamente reside no público de massa. Assim, pesquisas de opinião não refletem o humor nacional com precisão. Os movimentos sociais, por exemplo, podem não ter fôlego para difundir ideias para o público em geral, mas, mesmo assim, com organização e liderança encontram caminhos para obter impacto político – mesmo ativando relativamente poucas pessoas e aliados.

Assim, o formulador do modelo assume que é difícil objetivar onde reside o humor nacional. Ele pondera que os oficiais do governo e nomes mais próximos buscam apreender esse ambiente por meio do relacionamento direto com ativistas,

políticos, ouvindo a liderança do governo, leitura de editoriais jornalísticos e cobertura especializada - o que realça o papel dos *media* neste processo. Esse movimento pode seguir dois caminhos, dividindo eleitos e não eleitos: 1) os eleitos buscam acessar a base eleitoral; 2) os funcionários não eleitos ouvem os políticos; os burocratas seguem as propostas que vêm dos políticos. Ambos, contudo, apreendem percepções a partir da cobertura noticiosa, pois o humor nacional pode ser entendido como "ecos de eventos de nível governamental". As pessoas envolvidas e próximas do governo acreditam que o humor nacional tem consequências políticas importantes.

O enxerto da ideia de "humor nacional" no fluxo político destaca o papel de influência decisória exercido pela imprensa, já que os agentes podem perceber o clima a partir da cobertura noticiosa. Mais do que orientar o clima para determinada pauta, a imprensa influencia a percepção dos tomadores de decisão para agir diante de determinados contextos, encorajando-os a privilegiar algumas perspectivas ou recuar de outras menos apetitosas.

### 2.1.2 Forças políticas organizadas

O segundo componente do *political stream* diz respeito à pressão dos grupos de interesse, a mobilização política e ao comportamento das elites políticas. Como nomes do governo reagem a várias atividades organizadas e buscam um equilíbrio entre apoio e oposição, fazendo um balanço de comunicação.

Em caso de políticas públicas já existentes, há uma tendência de manutenção, quando os beneficiados resistem à mudança e defendem a permanência de programas. São grupos de interesse organizados. Neste caso, o governo vive uma inércia que dificulta a extinção. A oposição pode, contudo, ser superada, a depender do humor nacional, das mudanças administrativas e de lideranças ocupando espaços de decisão.

### 2.1.3 Gestão do governo

O terceiro componente do fluxo político diz respeito à arquitetura da gestão governamental. Segundo Kingdon (2014), mudanças administrativas, trocas de poder, alterações na composição do Congresso favorecem a mudança de agenda política. Abre-se a oportunidade para que algumas propostas avancem e outras sejam esquecidas. É o retrato típico de um novo mandato eleito.

Há dois principais processos:

1) Rotatividade de pessoas-chave: com autoridades alterando prioridade ou ainda inclusão de nova equipe e, portanto, inclusão de novas agendas.

2) Questões de Jurisdição. A posição dos atores políticos é afetada. A competição por jurisdição simplesmente reforça as outras forças em ação, seja para queda ou ascensão, a depender do grau de popularidade da proposta.

Kingdon (2014) salienta que – diferentemente do consenso conquistado a partir da persuasão no fluxo dos especialistas (soluções) – no fluxo político o consenso nasce da barganha. Cria-se uma coalizão com concessões em troca de apoio.

Em suma, Kingdon (1984; 2014) entende que a confluência de problemas, soluções e ambiente político cria uma "janela de oportunidade" de mudança de agenda. Em outras palavras, o autor defende que fluxos de diferentes origens, quando coincidentes, formam uma brecha que favorece a inclusão de determinado problema na agenda e respectivo amadurecimento para implementação. Os atores envolvidos também são fundamentais para o acesso de determinados temas à agenda. Entre eles, Kingdon (2014) menciona os *media* como colaboradores para percepção de uma condição social enquanto problema digno de atenção e, mais adiante, impulsionadores de sua tramitação. O contrário é verdadeiro: a invisibilidade ou omissão da imprensa diante de uma condição social pode prejudicar seu ingresso na agenda governamental, favorecendo os grupos opositores que pretendem bloqueá-la. Esse aspecto será melhor discutido mais adiante.

Adotando o *agenda setting* como foco de atenção, é preciso destacar a contribuição de Kingdon (1984) ao aprofundar aspectos da agenda institucional incluindo o nível de agenda decisória ao abordar o fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político de forma distinta, entendendo a diferença entre influência de diversos atores e contextos da agenda formal.

O Modelo de Múltiplos Fluxos possui diversas intersecções com outras perspectivas teóricas das políticas públicas e especialmente aquelas que aprofundam o detalhamento do agendamento governamental e os instrumentos de interdição de agenda. Esses aspectos serão recuperados em momento oportuno ao longo do trabalho.

## 2.2 EQUILÍBRIO PONTUADO

O segundo modelo que merece menção foi proposto pela dupla Baumgartner e Jones, na década de 1990. "Neste modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança" e as agendas mudam com velocidade graças ao *feedback* social (CAPELLA, 2005, p. 24).

As ideias do chamado Equilíbrio Pontuado presentes em Baumgartner e Jones (1993) reforçam a visão de estabilidade: os processos políticos são geralmente estáveis e as decisões seguem um histórico, mas ocasionalmente sofrem mudança radical, rompendo com o passado. Para que essa mudança ocorra, argumentam, é necessário que a agenda ganhe um destaque extraordinário, ocupando a agenda midiática e a atenção pública - o que pode sinalizar que a política já está inadequada, ou que houve um acúmulo de equívocos. Assim, a teoria atribui certa relevância à cobertura midiática, considerando que esta seria capaz de interromper a inércia que mantém o *status quo.*

Assim como a perspectiva de Kingdon (1984), o Equilíbrio Pontuado está em sintonia com as leituras mais recentes sobre bloqueio de agenda: os oponentes de uma política pública são, via de regra, defensores da manutenção do *status quo e* desinteressados na mudança.

## 2.3 COALIZÕES DE DEFESA

O compartilhamento de crenças dos membros de um grupo sobre assuntos políticos fundamentais afeta a formulação das políticas públicas, isto é, são os sistemas de crenças que determinam a direção que uma coalizão adotará na tomada de decisão sobre um problema público. Este é o cerne do Modelo de Coalizões de Defesa (MDC) ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Paul Sabatier e Jenkins-Smith em 1988 e ajustado em novas versões desde então. Em certa medida, também contribui para compreensão das dinâmicas de acesso à agenda governamental ao longo do tempo (uma década ou mais). Neste tópico, ideias, valores e crenças adquirem alto grau de importância na formulação de Políticas Públicas (SABATIER & WEIBLE, 2007).

Segundo esse modelo, as coalizões competem dentro de um determinado subsistema para traduzir suas crenças similares em políticas públicas arquitetando estratégias de inserção de problemas na agenda governamental. O poder de

dominação de uma coalizão e a sua habilidade em implementar suas vontades e interesses dependerá diretamente dos recursos que ela possui, o que inclui os itens financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões. Esses membros podem ocupar uma variedade de posições: representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores e intelectuais. O que os mantêm interligados é o compartilhamento de um determinado sistema de crenças sobre assuntos políticos fundamentais: valores, idéias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e a característica de agir de forma coordenada e não trivial ao longo do tempo.

Em um sistema competitivo de ideias, crenças e valores, as coalizões de defesa disputam para transformar suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais, "mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política" (VICENTE, 2016, p.78). O processo de aprendizagem promove o redirecionamento das políticas públicas. Trata-se de um conhecimento cumulativo aportado pela ciência e que promove potenciais mudanças do sistema de crenças ao longo do tempo: com os ajustes do MCD ao longo da década de 1990, as versões mais recentes identificam que as crenças científicas e técnicas desempenham um papel importante na modificação de crenças dos participantes da política, aportando e atualizando informações sobre determinado assunto e fortalecendo determinada coalizão.

> Porque o Modelo de Coalizões de Defesa assume que informações técnicas e científicas exercem uma importante função na modificação de crenças de participantes políticos, isso corresponde assumir que pesquisadores (cientistas universitários, analistas de políticas, consultores, etc) estão entre os atores centrais do processo político (SABATIER & WEIBLE, 2007, p.192)[28].

O modelo apresenta-se como uma teoria geral na formulação de políticas que busca evidenciar como ideias concorrentes, representadas por grupos de indivíduos, disputam o domínio de um subsistema para ocupar espaço com políticas "vencedoras" usando estratégias políticas para interferir nas decisões. Para Sabatier e Weible (2007), um subsistema é composto de uma variedade de atores coletivos e individuais que incidem sobre determinado tema público. O subsistema reúne atores internos e externos ao governo: jornalistas, intelectuais, organizações, grupos de interesse, atores políticos e uma diversidade de atores envolvidos em um problema

[28] Texto original: *Because the ACF assumes that scientific and technical information plays an important role in modifying the beliefs of policy participants, it correspondingly assumes that researchers (university scientists, policy analysts, consultants, etc.) are among the central players in a policy process.*

político.

O MCD ajuda a compreender a disputa do enquadramento acerca de uma questão pública (ou condição social), mas pouco explica como essa questão ascende à agenda governamental. Em outras palavras, porque se cria um subsistema e suas respectivas coalizões em torno de um tema. Assim, embora traga uma explicação para uma fase importante do ciclo de políticas públicas, nos parece que está mais situada na disputa por alternativas a determinado tema (orientadas por crenças e aprimoradas no aprendizado) do que na etapa anterior de acesso à agenda. Além disso, tem especial adequação às agendas de conflito. De toda forma, é cabível supor que esse mesmo modelo sirva para pensar como os temas concorrem, a partir de coalizões, na disputa por atenção política, desde a busca pela visibilidade na esfera pública de discussões, espaço na agenda pública e, então, disputa pelo ingresso na agenda formal.

O conflito, ingrediente inerente desta perspectiva, também é elemento crucial para compreensão das estratégias dos oponentes na disputa para impedir o avanço de uma agenda. Essas estratégias são o tema do próximo tópico.

## 2.4 MECANISMOS DE BLOQUEIO

Um nível mais profundo e interessante dos estudos das dinâmicas de agendamento trata daqueles temas que não são agendados, que ficam de fora da agenda governamental. Ou seja, busca compreender porque determinados temas não ingressam na agenda institucional ou se, ainda após o ingresso, sofrem algum tipo de interferência que os impede de avançar e se consolidar na forma de política pública, provocando uma ação concreta por parte do Estado.

O desenvolvimento desse recorte de pesquisa tem como embrião ideias lançadas na década de 1960. Em uma importante publicação intitulada “As duas faces do poder”, Baratz & Bachrach (2011 [1962]) defenderam a necessidade de estudo de uma nova abordagem por eles desenvolvida: a noção de “não decisão” a partir de um debate sobre o conceito de poder.

Os americanos refutam as teorias elitista (de tradição da Sociologia)[29] e

[29] Autor central na Teoria Clássica das Elites, em "La Clase política" (1896), Mosca naturaliza a desigualdade e a presença da dominação da minoria sobre a maioria. No elitismo, o predomínio da classe dirigente (minoria) sobre toda sociedade (maioria) é uma constante "óbvia" e inevitável. Mosca afirma que a relação entre governantes e governados é presente em todas as sociedades, primitivas ou modernas, independentemente do grau de desenvolvimento cultural. Para ele, essa relação desigual é natural e decorrente da essência humana. A minoria monopoliza o poder e retém as vantagens de sua posição. A maioria é controlada, com variações no grau de legitimidade e sua força, porém a constante da dominação permanece. Além de assumir como natural a relação de

pluralista (vinculada à Ciência Política)[30] e apontam falhas em ambas. Afirmam que há uma face do poder invisível tanto à tradição pluralista, quanto à elitista, e que esta face está relacionada não às decisões concretas valorizadas nas investigações da corrente pluralista, mas sim àquelas questões sobre as quais não há tomada de decisão. Questões sujeitas à inação estatal. Para os autores, esse aspecto do poder é tão importante quanto a face mais visível. Em "Decisions and NonDecisions" (1963), os autores definem que:

> Quando os valores dominantes, as regras aceitas do jogo, as existentes relações de poder entre grupos, e os instrumentos de força, isolados ou em combinação, efetivamente impedem que certas queixas se transformem em questões de pleno direito que exigem decisões, pode ser dito que uma situação de não tomada de decisão existe (BARATZ & BACHRACH, 1963, p. 641, tradução nossa[31]).

As contribuições de Baratz & Bachrach (2011 [1962]; 1963) remetem à ideia de omissão e inação do Estado. Esses autores ajudam a formular a compreensão de que política pública é também aquilo que o Estado deixa de fazer. Isto é, política pública é aquilo que o Estado faz, mas também aquilo que não faz, quando exerce, na perspectiva dos autores, a "face invisível do poder". "À primeira vista o assunto pode parecer trivial, mas a omissão governamental acarreta consequências graves e deve ser tratada como forma específica de decisão política", analisa Lotta (2020, publicação online).

A omissão da agenda governamental sobre determinados temas não se configura exatamente na confirmação de que os temas não agendados não fossem dignos de atenção, mas sim que, para determinados casos, há uma engrenagem

---

dominação, Mosca caracteriza a minoria que ocupa o poder como um grupo organizado e capaz. Por ser menor, tem maior poder de organização. Mas ela também se revela, na perspectiva elitista, moralmente e intelectualmente superior. O atributo pode ser verdadeiro ou pelo menos aparente. De algum modo, essa minoria é sustentada por uma base que integra a massa. Assim, quanto maior a comunidade, mais difícil se torna a organização da maioria em relação ao monopólio do poder da minoria. A perpetuação do poder da minoria também é assegurada pela hereditariedade e o desajuste de forças provocaria apenas o surgimento de novas forças e não o rompimento de um sistema desigual. Assim, o elitismo se mostra mais que pessimista em relação à impossibilidade de concretização do ideal democrático, mas desmotiva tentativas e serve como sustentação de manutenção da dominação (MIGUEL, 2014).

[30] Discorrido e enriquecido por uma variedade de autores, o pluralismo faz frente a ideia de concentração de poder para defender que a diversidade de ideias, opiniões e participação na coisa pública é o caminho mais aceitável. A separação de poderes é parte desses valores. "O pluralismo defende e permite a expressão de uma variedade de crenças, pontos de vista, opiniões e vice-versa. Constitui o fundamento da liberdade e está no cerne de todos os regimes democráticos" (PASQUINO, 2015, p.1, tradução nossa). Texto original: *Pluralism advocates and allows the expression of a variety of beliefs, views, opinions, and vice versa. It constitutes the foundation of freedom and lies at the heart of all democratic regimes.*

[31] Texto original: *When the dominant values, the accepted rules of the game, the existing power relations among groups, and the instruments of force, singly or in combination, effectively prevent certain grievances from developing into full-fledged issues which call for decisions, it can be said that a nondecision-making situation exists*

opositora que impede que questões avancem na agenda governamental. Ou seja, há um esforço contrário a essas demandas.

> A distinção entre temas importantes e desimportantes, acreditamos, não pode ser feita inteligentemente na ausência de uma análise da "mobilização de viés" na comunidade, dos valores dominantes e dos mitos, rituais e instituições políticos que tendem a favorecer os interesses organizados de um ou de mais grupos, relativamente a outros grupos. Armado com esse conhecimento, poder-se-ia concluir que qualquer desafio aos valores dominantes ou às "regras do jogo" estabelecidas constituiriam um tema "importante" e todo o resto, desimportante BARATZ & BACHRACH, 2011 [1962], p. 153).

Conforme se discutiu no início do capítulo, a literatura em Políticas Públicas dedica certo destaque aos mecanismos de acesso à agenda governamental. Embora ainda limitados, o processo de agendamento ou *agenda-setting* ocupa os modelos de análise do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2012; KINGDON, 1984). Contudo, a ênfase dada às condições de ingresso de uma dada agenda no radar de interesses dos tomadores de decisão acaba por ignorar em boa medida as condições que impedem que outras temáticas sejam discutidas. Ou seja, as razões pelas quais outras pautas não são agendadas permanecem sem explicação.

A mera inversão de premissas é insuficiente para explicar o fenômeno, pois nem sempre determinados assuntos são ignorados por não corresponder aos critérios que justificariam que fossem agendados, mas sim por enfrentar mecanismos intencionais que constituem barreiras impostas em uma relação de disputa e conflito (BARATZ & BACHRACH, 2011; CAPELLA, 2016).

> Medir a influência relativa somente em termos da habilidade de fazer e vetar as propostas é ignorar o possível exercício da influência ou do poder para limitar o escopo da apresentação de propostas (BARATZ & BACHRACH, 2011 [1962], p. 155).

Desse olhar voltado ao que deixa de ser objeto de ação da política institucional deriva a noção de "mecanismos de bloqueio" ou "bloqueio de agenda". Tendo o conflito como elemento central do processo político e partindo da contribuição de Baratz & Bachrach (1963), Cobb & Ross (1997) avançaram no tema com o objetivo de explicar porque algumas questões recebem atenção pública e outras são completamente ignoradas.

Assumindo que algumas questões teriam critérios razoáveis para despertar atenção do governo[32], os autores argumentam que há uma conjuntura que entrelaça estratégias orquestradas por grupos de interesse que investem em elementos

[32] Para os autores, um problema só pode obter atenção na esfera institucional se houver claras evidências de sua existência. Além disso, a causa deve passar pela Agenda Pública. A experiência anterior em outros países pode reforçar a necessidade de se pautar o assunto.

simbólicos e culturais para impedir determinadas agendas.

> Alguns grupos não querem novas questões na agenda política porque isso seria uma desvantagem para eles de alguma forma. Eles usam algum ou todos os recursos para prevenir a consideração de novas questões (COBB & ROSS, 1997, p. 9, tradução nossa)[33]

Para além da leitura de não-decisão por parte do poder público em relação a um tema, o conceito de mecanismo de bloqueio compreende que determinados atores se articulam de forma intencional para impedir que certas agendas tenham progresso. O trecho seguinte resume a perspectiva publicada em Estratégias Culturais de Bloqueio de Agenda (*Culture Strategies of Agenda Denial*), de 1997.

Em um contexto de conflito, Cobb & Ross (1997) contrapõem proponentes e oponentes de determinada política pública e, em sintonia com os modelos de Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1990) e Sabatier e Weible (2007), reforçam a tendência de manutenção do *status quo*, ficando a cargo dos proponentes um esforço adicional para que a condição social progrida como objeto de atenção do poder público. Assim, aqueles que desejam interditar o debate começam a disputa em vantagem e precisam apenas resistir enquanto o assunto estiver em destaque.

> Uma das maiores batalhas na política é quem controlará a agenda formal. Os conflitos de agenda são sobre quais questões o governo irá agir; tratam também de interpretações alternativas de problemas políticos e da aceitação e rejeição de visões de mundo concorrentes. Nos conflitos de agenda, há dois grupos principais de atores: os iniciadores e os oponentes. Os primeiros representam as possibilidades de mudança no sistema político. Eles expressam queixas nomeando problemas, culpando as forças que os causam e alegando a necessidade de ação pública para galvanizar o apoio político. Desta forma, o sistema político pode responder às queixas de pessoas desfavorecidas que precisam ser abordadas. No entanto, há outro grupo que representa a oposição à mudança política e tem um compromisso com o *status quo*. São os adversários, que têm interesse em manter a agenda política restrita aos temas que estão em discussão e não incluir novos itens. Desde que a agenda não seja alterada de forma significativa, suas posições materiais e simbólicas não serão afetadas (COBB & ROSS, 1997, p. 41, tradução nossa)[34].

---

[33] Texto original: *Some groups do not want new issues on the political agenda because it will disadvantage them in some way. They use some or all of their resources to prevent the consideration of new issues*

[34] Texto original: *One of the major battles in politics is who will control the formal agenda. Agenda conflicts are about what issues government will act on; they are also about alternative interpretations of political problems and the acceptance and rejection of competing worldviews. In agenda conflicts, there are two main groups of actors: the initiators and the opponents. The former represent the possibilities for change in the political system. They express grievances by naming problems, blaming the forces that cause them, and claiming a need for public action to galvanize political support. In this way, the political system can be responsive to the grievances of disadvantaged peoples that need to be addressed. However, there is another group that represents opposition to political change and has a commitment to the status quo. They are the opponents, who have a vested interest in keeping the political agenda limited to those issues that are currently being discussed and not including any new items. As long as the agenda is not altered in any significant way, their material and symbolic positions will not be affected.*

Em "As duas faces do poder" os autores destacam que esse tipo de obstrução é uma forma de exercício de poder.

> (...) na medida em que um indivíduo ou um grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras para a aparição pública de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder (BARATZ & BACHRACH, 2011 [1962], p. 151) .

Cobb & Ross (1997) também argumentam que a condição mínima para que uma situação seja percebida como problema público são as evidências de que esse problema existe, como bem salienta Kingdon (1984) no Fluxo de Problemas: a condição social precisa ser percebida como um problema público. Assim uma das estratégias de bloqueio mais comuns identificadas por essa perspectiva é a invisibilidade em torno do tema. Cobb & Ross (1997) encaram esse aspecto como uma engrenagem de baixo custo para os oponentes: basta impedir que o problema seja reconhecido pelo público.

Neste aspecto a imprensa assume um papel fundamental e determinante para ambos os grupos: ao conceder espaço de visibilidade ao proponente, os meios de comunicação de massa abrem condições para atrair apoiadores e "trazer atenção a causa deles" (Cobb & Ross, 1997, p.26). Do contrário, oponentes aproveitam da estratégia de invisibilidade para ignorar o problema. Se a existência do problema for inegável, os opositores deverão acionar a imprensa e influenciar os canais de comunicação para que o enquadramento adotado seja moldado a uma cobertura negativa da proposta, seja para tratar o problema como um fato isolado, ou de menor magnitude, ou para deslegitimar propostas e apoiadores. Um mecanismo de bloqueio básico é, portanto, a invisibilidade da imprensa sobre um assunto, impedindo que esse tema provoque um debate na agenda pública que justifique a ação dos tomadores de decisão.

> O raciocínio é simples: se o público não enxergar um problema, eventualmente ele desaparecerá. Consequentemente, para que sua reclamação seja ouvida, o grupo iniciador deve divulgá-la o suficiente para que estratégias como não ter conhecimento de um problema, negar a existência de um problema e não reconhecer o grupo iniciador não sejam viáveis.
> Recusar-se a reconhecer que existe um problema geralmente é a primeira estratégia usada pelos oficiais para desviar os iniciadores (COBB & ROSS, 1997, p.27,28, tradução nossa[35]).

---

[35] Texto original: *The reasoning is simple: if the public doesn't see a problem, eventually it will disappear. Consequently, to have its grievance heard, the initiating group must publicize it sufficiently so that strategies such as being unaware of a problem, denying that a problem exists, and not recognizing the initiating group are not viable. Refusing to recognize that a problem exists is usually the first strategy used by officials to deflect initiators.*

Mas o tom pode subir para evitar que determinados assuntos prosperem. Estratégias de médio custo incluem o descrédito aos grupos de interesse ligados à causa em foco, criando narrativas e estereótipos que acionam símbolos culturais negativos. A legitimidade do grupo proponente é fundamental para a prosperidade da pauta pretendida. Assim, é parte do esforço dos grupos de interesse contrários criar associações entre os proponentes e estereótipos negativos. Quanto menor a legitimidade destes, maior a vulnerabilidade aos ataques. Em uma lógica estratégica de maior custo, os bloqueadores podem ainda vitimizar-se ou criar rumores, desinformação e boatos prejudiciais aos proponentes.

> Uma estratégia de oposição às vezes eficaz envolve reivindicar uma posição elevada na questão da vitimização. Um dos principais apelos que os iniciadores de questões usam é alegar que foram vitimados por motivos econômicos, físicos, sexuais, étnicos, raciais, de idade ou outros. Os oponentes precisam neutralizar essa afirmação. Uma maneira de fazer isso é inverter os papéis. Um oponente afirma que foi vitimado pelo iniciador. Se bem-sucedido, a força do pedido de ação é enfraquecida (COBB & ROSS, 1997, p. 33, tradução nossa[36]).

As estratégias de bloqueio categorizadas por esses autores foram recuperadas de forma didática, no Brasil, por Capella (2016), mas ainda não ocupam espaço de privilégio na agenda de pesquisas. No bojo da inação, a pesquisadora alerta para a escassez de estudos acerca de temas ignorados pela agenda governamental. A constatação já estava presente em Baratz & Bachrach (2011 [1962]) quando afirmaram que a pesquisa têm negligenciado uma das faces do poder, "a menos evidente, mas no entanto extremamente importante" (p.152), se concentrando apenas em objetos que se traduzem em ações concretas dos governantes.

> Muitos investigadores têm também assumido erroneamente que poder e seus correlativos são ativados e podem ser observados apenas em situações de tomada de decisão. Eles têm esquecido igualmente, se não a mais importante área que pode ser chamada "não tomada de decisão", a prática de limitar o escopo da atual tomada de decisão para "salvar" questões manipulando os valores dominantes da comunidade, mitos, e instituições políticas e procedimentos. Passar por cima disso é negligenciar uma das "faces" do poder. (BARATZ & BACHRACH, 1963, p. 632, tradução nossa[37]).

---

[36] Texto original: *A sometimes effective opposition strategy involves claim the high ground on the victimization issue. One of the main appeals that issues initiators use is to claim that they have been victimized on economic, physical, sexual, ethnic, racial, age or other grounds. Opponents need to neutralize this claim. One way of doing this is to reverse roles. An opponent claims that it has been victimized by the initiator. If successful, the force of the claim for action is weakened*

[37] Texto original: *Many investigators have also mistakenly assumed that power and its correlatives are activated and can be observed only in decision-making situations. They have overlooked the equally, if not more important area of what might be called "nondecision-making", i.e., the practice of limiting the scope of actual decision-making to "safe" issues by manipulating the dominant community values, myths, and political institutions and procedures. To pass over this is to neglect one whole "face" of power*

Essa pesquisa busca contribuir com este tipo de abordagem ao se concentrar em uma temática que se consolida em uma inação do Estado brasileiro e busca compreender os mecanismos de bloqueio envolvidos neste processo, tendo a imprensa como protagonista - tanto do ciclo da política quanto como parte interessada no assunto. O próximo tópico explora aspectos teóricos que incidem sobre o papel da imprensa no agendamento governamental e problematiza sua condição de agente interessado na agenda de políticas de comunicação com poder extraordinário de interferência.

## 2.5 IMPRENSA E AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL

Considerando o objeto de estudo desta tese, as relações entre o agendamento governamental, a opinião pública e a agenda midiática tornam-se ainda mais interessantes. Parte-se da premissa de que a própria imprensa - instituição controladora da esfera de visibilidade e da agenda midiática - é parte interessada na Regulamentação da Mídia. Assim, a maneira como elabora a cobertura midiática de um tema de política pública com potencial para transitar na agenda governamental, é afetado pelos demais papéis (e interesses) que a imprensa desempenha na esfera pública.

A proposta de Regulamentação da Mídia brasileira pode ser analisada sob este prisma. Aspectos como a concentração da propriedade de mídia e excessos ligados à exposição de pessoas e instituições de forma questionável, com impactos negativos para o ambiente democrático, apontam para a falta de políticas públicas preocupadas com o direito à comunicação (VANNUCHI, 2018; 2020a; LIMA, 2011). Há carência de um debate consistente que assuma as implicações dos meios de comunicação de massa enquanto empresas e atores políticos com papel social evidente e não meros instrumentos de transmissão de informação pretensamente neutros, conforme será discutido com maior detalhamento no capítulo seguinte.

Em um movimento de vai e vem, a proposta de revisão do Marco Regulatório da Mídia Brasileira aparece e desaparece na esfera pública. Apesar de ser aventada pela elite política, o assunto é sempre tratado de forma superficial. Conforme mencionado na introdução deste trabalho, iniciativas dispersas sobre o tema chegaram a ocupar a agenda do governo federal em um passado recente, sob condução da presidente Dilma Rousseff, mas foram arquivadas. Embora presente, ainda que de maneira tímida, na agenda pública brasileira, a Regulamentação da

Mídia nunca se consolidou em um projeto de governo que tramitasse nas casas legislativas.

Seja por iniciativa do executivo ou via projeto de lei de iniciativa popular (PLIP) desenhado pela campanha da FNDC, ameaçou ingressar na agenda governamental, mas não reuniu forças para obter êxito, romper a esfera de discussões informais e ingressar no rito institucional. Em suma, nem Executivo, nem Legislativo tomaram iniciativa a respeito e/ou recuaram[38] nas poucas tentativas elaboradas nos últimos governos. As lembranças de Sousa (2020) sobre a série de concessões feitas ao empresariado em detrimento da sociedade civil quando da realização da Confecom, em 2009, é sintoma deste quadro:

> Havia tensões históricas com o empresariado do setor, que levaram o governo a estar a maior parte do tempo com "o pé no freio" sobre realizar a Confecom, e a sociedade civil a fazer concessões importantes para que eles permanecessem na Conferência e suas resoluções fossem consideradas "legítimas". Porém, a descontinuidade nas discussões para a implementação das resoluções aprovadas permitem concluir que essa "legitimidade" tinha limites, de modo que a realização da Conferência atendeu a uma exigência da sociedade civil naquele momento histórico, mas não se efetivou em um reconhecimento da discussão e das propostas aprovadas como necessárias para que a democracia chegasse às comunicações no Brasil (SOUSA, 2020, p. 67).

Um dos motivos para que esse histórico de não-decisão (ou até inação) do Estado brasileiro desperte atenção é a própria relevância da imprensa na esfera de discussões públicas. Essa importância é admitida pelos autores que teorizam sobre o ciclo de políticas públicas, ao enfatizarem que a cobertura midiática exerce papel tanto no agendamento de problemas quanto instrumento de medição do humor nacional até a repercussão da avaliação da implementação de uma proposta (KINGDON, 2014; SECCHI & COELHO, 2019).

Mais que acompanhar propostas bem sucedidas, a imprensa é, segundo os estudos de agendamento, parte das estratégias que podem interditar determinados assuntos. Neste sentido, é válido recuperar os estudos de Cobb & Ross (1997) sobre os elementos de bloqueio de agenda, cujas conclusões também concedem papel central à cobertura jornalística no bojo de ferramentas usadas pelos grupos que pretendem interditar temas públicos. Essa atuação pode ser observada em diversas etapas, seja pela invisibilidade com a qual os veículos de comunicação tratam determinados temas ou pelo enquadramento negativo capaz de deslegitimar

[38] Ao avaliarem contribuições e limitações do texto do anteprojeto de Lei da Mídia Democrática proposto pela FNDC, Rothberg, Napolitano e Stroppa (2016, p.87) concluem que, apesar de reunir inovações importantes, a proposta continha "imprecisões conceituais e impactos potenciais de complexa administração, que deve(ria)m enfrentar grande resistência dos setores hegemônicos", com "fatores que pode(ria)m retardá-lo" (p.88).

proponentes e suas propostas diante da opinião pública. A curiosidade neste trabalho é observar como se dá esse processo em situações em que os *media* são parte interessada da matéria em discussão. Como a imprensa se comporta, então, quando é objeto da política pública proposta? Como interpretar seu papel social diante de seu interesse privado?

A condução da cobertura noticiosa frente à ausência de regulação da mídia brasileira é, portanto, um caso paradoxal, no qual um elemento significativo do fluxo de agendas, com poder sobre o agendamento, atua, também, como grupo de interesse com poder para promover estratégias de bloqueio de uma agenda que lhe diz respeito. Esse tópico discute esse aspecto de metalinguagem da cobertura midiática com especial atenção à etapa do agendamento e busca recuperar aspectos teóricos que atribuem relevância aos *media* no fluxo de elaboração e/ou bloqueio das políticas públicas.

### 2.5.1 A Agenda Midiática no ciclo de Políticas Públicas

A força e a influência exercida pelos meios de comunicação de massa - sobretudo pela imprensa - não passam despercebidas pelos principais modelos de análise de Políticas Públicas, conforme mencionado na primeira parte deste capítulo. Embora a ênfase atribuída aos *media* oscile entre autores e correntes, o papel exercido pelas publicações jornalísticas que pautam determinados problemas sociais é presente na literatura sobre o ciclo de políticas públicas, tanto em terreno nacional quanto internacional.

Parte das menções estão relacionadas à etapa de agendamento - tópico que nos interessa neste capítulo. Outras citam a cobertura midiática na etapa de formulação de alternativas e tomada de decisão; ou até mesmo como motivador para extinção de determinada política pública, devido à pressão da opinião pública e mobilização da esfera de visibilidade pública comandada pela imprensa (SECCHI & COELHO, 2019).

> A mídia também atua em uma função muito importante, elevando questões para a agenda sistemática e aumentando as chances dessas receberem consideração das agendas institucionais. Certos personagens da mídia podem atuar como líderes de opinião trazendo publicidade para uma questão em particular (COBB & ELDER, 1971, p. 909, tradução nossa[39]).

[39] Texto original: *The media also play a very important role in elevating issues to the systemic agenda and increasing their chances of receiving consideration on institutional agendas. Certain personages in the media can act as opinion leaders in bringing publicity to a particular issue.*

Além de identificar a colaboração da imprensa na hora de destacar os problemas dignos de atenção (KINGDON, 1984), a literatura indica que o movimento gerado pelos media é capaz de romper com ciclos de estabilidade e criar condições para uma mudança de agenda (JONES & BAUMGARTNER, 1990). No olhar para contextos de inação e bloqueio de agenda, a imprensa aparece como estratégia para invisibilizar determinadas pautas, negar importância ou deslegitimar apoiadores, grupos e propostas envolvidas (COBB & ROSS, 1997).

Mas nem tudo (ou quase nada) está resolvido na investigação sobre a relevância dos *media* no ciclo de políticas públicas: apesar de reconhecer algum efeito relevante, os estudos são generalistas e tratam as diversas organizações midiáticas como um bloco homogêneo, sem a devida preocupação com a linha editorial que eventualmente adotem, as relações político-econômicas que tecem e sem adotar a perspectiva que aqui considera-se fundamental: compreender essas organizações como 1) empresas com interesses econômicos e de ordem privada e 2) atores políticos com poder de atuação na esfera pública e constante intercâmbio com o campo político. Ressalte-se que a adoção desse olhar é fundamental para o avanço da análise do papel assumido pela imprensa no ciclo de políticas públicas. Esses aspectos serão melhor discutidos no próximo capítulo.

Se o campo de Políticas Públicas se interessa em investigar o papel da imprensa na formulação de projetos, o inverso é verdadeiro: tanto estudos de Ciência Política, quanto trabalhos do campo da Comunicação e principalmente do Jornalismo Político se dedicam a investigar de que maneira a agenda midiática se relaciona com a agenda política e de que forma produz resultados concretos no rumo das decisões públicas. Esse é o tema da próxima subseção.

### 2.5.2 O *agenda-setting* na literatura de Comunicação e Política

O tópico sobre agendamento permite perceber o diálogo entre as áreas de conhecimento. Nesta perspectiva, merece destaque a contribuição de McCombs & Shaw (1967), que elaboraram a afirmação de que a pauta da mídia é capaz de determinar a agenda pública de discussões, assim como é influenciada e influenciadora da agenda política institucional. Quer dizer, as ações do governo são altamente noticiosas e direcionam a rotina jornalística dos veículos de comunicação; mas, ao mesmo tempo, as notícias produzidas são capazes de orientar a ação dos atores políticos que leem nos principais meios de comunicação as tendências e até mesmo antecipam a reação da opinião pública frente a essa cobertura.

Avançando essa abordagem, a noção de enquadramento ou *framing* aprofunda a ideia ao sugerir que o Jornalismo delimita perspectivas específicas de análise das temáticas agendadas (ENTMAN, 1993; GUTMANN, 2006). Neste sentido, passa a importar não apenas o assunto pautado, mas a forma pela qual é abordado pelos *media*.

A essa altura se faz importante introduzir a perspectiva da mídia como ator político, que agrega grande contribuição para compreensão das relações entre campo político e campo midiático, bem como investigação de seus efeitos no rumo das decisões políticas. Essa perspectiva supera, em certa medida, a visão que reduz as empresas jornalísticas a veículos neutros. Ou seja, ao compreender que há interesses em jogo e efeitos na esfera pública, a literatura encara as instituições jornalísticas a partir das ideias que as norteiam e aquelas que reverberam; consideram o controle editorial, as relações comerciais e a propriedade privada que as conduz.

Esse ângulo de análise se choca com o conjunto de ideais jornalísticos mais difundidos entre o senso comum: noções de neutralidade, imparcialidade e objetividade comprometidos com a democracia. Na noção de mídia como *player* nas disputas políticas, ainda que esses ideais do Jornalismo profissional de influência americana sejam perseguidos, a magnitude do impacto das notícias no campo político torna os meios de comunicação agentes ativos, com capacidade de afetar o rumo das opiniões, bem como decisões públicas.

Ademais, é válida a consideração de que os conceitos que ancoram o Jornalismo profissional e o legitimam no campo democrático também operam na lógica comercial e política. É possível exercer influência política lançando mão de estratégias como objetividade e neutralidade: enquanto supostamente evitam a subjetividade sobre o material jornalístico, a prioridade de temas, fontes e perspectivas é parte indissociável do trabalho e da atuação política. Essa atuação nem sempre é dolosa.

> É necessário, portanto, dar um passo à frente no debate. Para isso, deve-se considerar que a atuação política do Jornalismo pode, em certos momentos, não ser encarada como necessariamente problemática. A depender das questões em disputa, reportar posicionamentos em defesa dos princípios e instituições democráticas pode ser desejável, mas fazê-lo resulta em transgressão das regras de produção da atividade, pois um dos segmentos da disputa estaria sendo deliberadamente favorecido. Isso implica em renunciar à ideia de imparcialidade em momentos-chave – o que pode até ser feito, mas abre um precedente em relação a outras situações.
>
> Aceitar que há momentos nos quais os rituais de objetividade e neutralidade podem ser abandonados em nome de uma defesa da democracia, por

> exemplo, acarreta a aceitação de certo grau de editorialização da atividade. O problema é que não há diretrizes para guiar as decisões sobre em que momentos as questões podem ser encaradas como extraordinárias e possibilitem uma posição aberta de confronto ou endosso a outros atores (MONT'ALVERNE, 2020, p. 235).

As relações entre imprensa e democracia, bem como a perspectiva de *media as political actors* e a interpretação dessas ideias diante das políticas de comunicação no Brasil serão o tema do próximo capítulo. Antes, contudo, considera-se oportuno apresentar brevemente as perspectivas teórico-metodológicas que buscam cercar o fenômeno do agendamento governamental.

## 2.6 TENTATIVAS METODOLÓGICAS PRELIMINARES PARA ESTUDOS DE AGENDAMENTO GOVERNAMENTAL

Antes de concluir o capítulo sobre o referencial teórico de Políticas Públicas se faz necessário mencionar a dificuldade de desenvolver instrumentos analíticos do fenômeno "agendamento governamental".

Capella, Brasil & Pires (2015), após apresentar reflexões metodológicas sobre os estudos de agenda governamental, arriscam propor uma importante sistematização do trânsito de temas na agenda do governo. Recuperando o histórico de estudos de agenda, desde a importação da *agenda setting* da comunicação nos anos 1970, passando pelas contribuições de Cobb & Elder (1971) para distinção entre agendas, chegando a perspectivas próprias das políticas públicas trazidas por Kingdon (1984) e, mais adiante, por Jones & Baumgartner (1990), os autores apontam para a formulação de alguns indicadores que fazem frente aos desafios brasileiros e foram construídos a partir da inspiração dos estudos que os antecedem.

Esses indicadores serviriam como critérios para mensurar a inserção de determinado tema na agenda governamental. São eles: 1) Discursos do Presidente da República; 2) Legislação; 3) Cobertura Midiática; 4) Orçamento. Note-se que mais uma vez o arcabouço teórico-metodológico elenca a cobertura noticiosa como um critério para diagnóstico do agendamento, o que realça o papel político da imprensa no trânsito das decisões públicas.

A formulação desses indicadores não se dá ao acaso. Ela nasce da própria discussão teórica da qual os autores contemporâneos bebem. A consulta a documentos públicos, por exemplo.

> (...) a agenda formal é a lista de itens que os tomadores de decisão têm aceito formalmente para séria consideração. Isso pode ser encontrado em

> locais com calendários, súmula legislativa, ou a lista de casos que serão ouvidos pelo conselho (COBB, ROSS & ROSS, 1976, p. 126, tradução nossa[40]).

Os projetos de lei e leis aprovadas estão contidos nas análises de Baumgartner & Jones (1999). A valorização da fala presidencial, das ações legislativas e da cobertura de comunicação de massa, por sua vez, podem ser identificados como indicadores contidos em Múltiplos Fluxos, segundo o qual os atores envolvidos também são fundamentais para o acesso de determinados temas à agenda (KINGDON, 1984).

Próximo deste percurso teórico-metodológico que visa identificar condições de acesso à agenda governamental, uma dissertação brasileira estudou as estratégias empreendidas no bloqueio da agenda de criminalização da LGBTfobia a partir da Teoria de Múltiplos Fluxos elaborada por Kingdon (1984). Embora não tenha Cobb & Ross (1997) como referencial de partida, a pesquisa identifica os discursos em conflito e as narrativas empregadas para bloquear a agenda observada (NUNES, 2018).

Usando entrevistas semi-estruturadas com ativistas do movimento LGBTQIA+ e parlamentares, além de se concentrar em registros do Congresso Nacional, a pesquisa dá ênfase às narrativas que se apresentam como "verdades construídas" com a intenção de interceptar determinados assuntos e propostas. Essa retórica discursiva é uma estratégia de bloqueio que segrega e classifica grupos de interesse entre "algozes" e "vítimas", tendo como meta a desqualificação de propostas e a manutenção de uma "hegemonia estabelecida". A conclusão é que os chamados "empreendedores morais" criaram narrativas muito próximas da religiosidade para atacar a agenda *gay* e rotulá-la como um *outsider*[41], isto é, uma pauta transgressora dos valores pré-estabelecidos (NUNES, 2018).

Nesta altura, percebe-se que as narrativas adquirem valor substancial. Elas podem estar contidas tanto no indicador "discurso de presidente da república" quanto em "cobertura midiática" e ambos são de interesse da atual tese. Para cercar esse olhar às narrativas incidentes no processo decisório com maior propriedade

---

[40] Texto original: *(...) the formal agenda is the list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration. It can be found in such places as a court calendar, a legislative docket, or the list of cases to be heard by a tribal council*

[41] Não confundir com a nomenclatura de *outsider* político, empregada para referir-se a atores que ascendem na política institucional sem que tenham seguido a carreira tradicional junto aos partidos políticos ou que nutrem a ideia de negação às estruturas políticas tradicionais (PICUSSA & CODATO, 2022). No contexto do trabalho de Nunes (2018, p.18), aplicado à população LGBT, o termo *outsider* tem a conotação de desvio moral, "um "processo de rotulação" responsável por defini-las como transgressoras da norma social estabelecida, ou outsiders, segundo a definição de Howard Becker".

teórica, considerou-se reservar certo protagonismo a uma abordagem mais recente: o *Narrative Policy Framework (NPF),* que mobiliza o repertório de narrativas de maneira aplicada ao ciclo de políticas públicas; o que se mostra bastante pertinente ao presente objeto.

Ao propor um conjunto de instrumentos teóricos e metodológicos com a intenção de entender o impacto das narrativas no processo político, o *Narrative Policy Framework* (NPF), proposto há pouco mais de uma década por Jones & McBeth (2010), traz uma contribuição que pode ser aplicada à etapa de formação da agenda.

> A literatura sobre formação de agenda reserva às ideias um papel fundamental no processo de produção de políticas públicas e as ideias dos atores envolvidos nesses processos são comumente organizadas em narrativas criadas estrategicamente, as quais permeiam as principais teorias do processo de produção de políticas públicas NETO & BARCELOS, 2020, p; 1636).

A comunidade NPF tem buscado maturidade propondo diferentes modelos de análise, livros de códigos e conceitos relevantes. Este trabalho adota o NPF como perspectiva norteadora da investigação proposta. Por essa razão, maior grau de detalhamento sobre as premissas envolvidas será fornecido no tópico a seguir.

### 2.6.1 Premissas do *Narrative Policy Framework*

Ao defender que existe uma lacuna de estudos sobre narrativas em Políticas Públicas, o *Narrative Policy Framework* (NPF) propõe um modelo de estudo empírico das influências das narrativas no processo político, para além da mera constatação de que tais conteúdos incidam sobre a tomada de decisão. Ou seja, trata-se de uma jornada científica de exploração da operação de narrativas e respectiva função no processo político (SHANAHAN, McBETH, JONES, 2022).

É a ambição de se construir uma teoria de narrativa política que se propõe positivista, quantitativa e estruturalista ao alegar que as tradicionais pesquisas sobre narrativas - embora importantes -, quase sempre são interdisciplinares, qualitativas e sem hipóteses claras, o que dificulta sua replicação. Os esforços dos pesquisadores que se filiam a essa jovem corrente tem sido, portanto, desenvolver metodologias replicáveis e concentradas nos impactos no processo político, sobretudo porque defendem - enquanto premissa maior - que são as narrativas mecanismo crítico de mudança política (SHANAHAN, McBETH, JONES, 2022). Para eles, esta preocupação deve integrar o campo de estudos das políticas públicas:

> No entanto, apesar do aparente poder das histórias nas políticas públicas (desenho, formação e implementação), os estudos políticos permaneceram em grande parte à margem do estudo empírico das narrativas, optando, em vez disso, por deixar este importante tópico para outras disciplinas (JONES & McBETH, 2010, p. 330, tradução nossa[42]).

A abordagem que analisa o impacto das narrativas tem trajetória recente, nos anos 2000. Tendo como autores seminais Jones & McBeth (2010), o NPF defende que as narrativas afetam posições individuais e, depois, a Opinião Pública de forma agregada. "Como argumentamos, a narrativa, sendo um contributo importante no processo político, poderia ser melhor traduzida" (p. 330, tradução nossa[43]).

De orientação empírica, o objetivo do NPF é compreender cientificamente a relação entre narrativas e processo político, entendendo que as narrativas desempenham papel central na formulação de políticas públicas e podem e devem ser estudadas de forma sistemática (SHANAHAN, McBETH, JONES, 2022). Para isso, as primeiras produções acadêmicas, nos anos 2010, estruturaram as bases teóricas dos estudos que, desde 2018, buscam abordar aspectos operacionais da aplicação empírica (*how to conduct*) e dar fôlego para que a comunidade se estruture e consolide o NPF (JONES, McBETH & SHANAHAN, 2022). Há, então, uma ênfase na busca por métodos claros, sistematizados, que fundamentem o teste de hipóteses. Devido ao histórico de uma trajetória recente, ainda em construção, é de se supor que essa metodologia ainda está em processo de lapidação e é receptiva a novas contribuições, que explorem distintas possibilidades de análise.

Teoricamente, contudo, as premissas estão mais bem definidas e sustentadas. Para NPF, uma narrativa política é composta de determinados componentes, sem os quais não se percebe uma história política. São histórias que tomadores de decisão usam estrategicamente para influenciar o processo de produção de política pública, alegando que "histórias dominantes mudam o rumo da política"(JONES & McBETH, 2010, p.344). Para essa perspectiva, "questões de alta relevância têm maior probabilidade de serem influenciadas pela Opinião Pública, enquanto questões de baixa importância favorecem interesses especiais" (JONES & McBETH, 2010, p.344); o que deve ser retomado na etapa analítica desta pesquisa, visto que as narrativas concorrentes mobilizam princípios da ordem pública; mas também congregam interesses da esfera privada.

---

[42] Texto original: *Yet despite the apparent power of stories in public policy (design, formation, and implementation), policy studies has largely remained on the sidelines of the empirical study of narratives, choosing instead to leave this important topic to other disciplines.*

[43] Texto original: As we shall argue, narrative, as an important input in the policy process, could be translated better.

Os elementos narrativos são a base da escola NPF. Em síntese, a teoria do NPF define que "narrativas de política" são "histórias com uma sequência temporal de eventos que ocorrem em um roteiro populado por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquétipos, culminando em uma moral da história" (JONES & McBETH, 2010, p. 329). O conteúdo narrativo é compreendido a partir de um sistema de crenças que ancoram narrativas políticas, "bem como estratégias utilizadas para montar os elementos narrativos que, por exemplo, criam mecanismos causais e ordenam o escopo do conflito" (JONES, McBETH & SHANAHAN, 2022, p. 244, tradução nossa[44]).

Os pressupostos do NPF podem se resumir em cinco tópicos: 1) *construção social*: defende que partes significativas da realidade política são construídas socialmente; 2) e que o significado dessas construções sociais variam e criam diferentes realidades políticas, mas essa é uma *relatividade limitada*[45] (por sistemas de crenças, ideologias etc.) e, portanto, não são aleatórias, pois seguem alguma estabilidade ao longo do tempo; 3) há *elementos estruturais generalizáveis*: as narrativas têm estruturas específicas e identificáveis; 4) as narrativas operam em *três níveis de interação*: micro (individual), meso (grupo) e macro (cultural e institucional) e 5) a narrativa desempenha um papel central na cognição humana e comunicação, ou seja, as pessoas preferem pensar e falar em forma de história (*modelo Homo narrans do indivíduo*) (SHANAHAN, et.al, 2017).

De acordo com o quadro teórico, os componentes das narrativas políticas são os elementos estruturais (*narrative form*) como cenário, roteiro, personagens e moral da história; e as estratégias de narrativa que compõem o conteúdo (*narrative content*) de cada narrativa de política. As narrativas políticas são o coração do NPF (SHANAHAN, et.al, 2017, p.4) para o qual só podem existir mediante a presença de todos os elementos e personagens estruturantes, além de uma clara menção à política pública (p.5).

---

[44] Texto original: *as well as strategies used to assemble the narrative elements that, for example, create causal mechanisms and array the scope of conflict.*

[45] O conteúdo narrativo é de difícil generalização, pois está sujeito a variações na combinação entre narrador, narrativa, público e contexto. Entre as premissas do NPF está a noção de admitir essa ampla relatividade sem, contudo, subentender que seja uma variação aleatória e ilimitada. Ao contrário, busca identificar sistemas de crença que auxiliem na compreensão da construção dessas narrativas. Para o NPF, a narrativa só pode fazer sentido quando está em contato com o repertório de quem as acessa.

### 2.6.1.1 Elementos da estrutura de narrativa

Cenário é o contexto ou ambiente onde a narrativa está situada. Pode ser um espaço geográfico ou institucional, um período de tempo ou mesmo uma controvérsia em si. Roteiro é a história que conecta os elementos estruturais da narrativa, normalmente contendo um arco dramático. Personagens são os protagonistas da história, tipicamente identificados como heróis, vilões e vítimas. E a moral da história é a conclusão da narrativa, a qual apresenta uma ação a ser tomada na forma de uma política pública ou ao menos uma menção a uma política (JONES, 2018; JONES & McBETH, 2010; SHANAHAN et al., 2018).

Neste ensejo, pode surgir a dúvida sobre a presença de elementos não-humanos na condição de personagens. De maneira divergente de outros autores que tratam de narrativas, os pensadores do NPF admitem que conceitos como "democracia" podem figurar no quadro de personagens da narrativa política, tendo em vista as intenções dos narradores em cena que acabam por atribuir agência a elementos sem humanidade e até mesmo inanimados.

> Uma questão que surgiu em torno da definição de personagens é se eles devem ter agência humana para agir ou se os personagens podem ser entidades não humanas. Poderá o "aquecimento global" ser um vilão nos debates sobre energia sustentável? As vítimas do "bisão" estão nos debates de Yellowstone sobre a brucelose e o gado? Pode uma forma de governação como a "democracia" ser um herói? (...) Inclinamo-nos para a intenção do próprio autor da narrativa, que muitas vezes é tratar princípios abstratos ou personagens não humanos como tendo agência. Ou seja, os narradores parecem não ter problemas em coroar a democracia como herói, proclamar o aquecimento global como inimigo ou rotular o bisão como vítima. Para a história contada, essas entidades são personagens; como tal, personagens não humanos mantêm seu status de personagem na maioria das aplicações NPF (SHANAHAN et al., 2017, p.4, tradução nossa[46]).

### 2.6.1.2 Níveis de análise e conteúdo jornalístico

São três os níveis de análise das narrativas políticas. O nível *micro* diz respeito às narrativas que produzem impacto sobre as opiniões dos indivíduos de forma restritiva; enquanto o nível *meso* amplia o olhar para resultados políticos de

---

[46] Texto original: *One question that has arisen surrounding the definition of characters is whether they must have human agency in order to take action or if characters can be non-human entities. Can "global warming" be a villain in sustainable energy debates? Are "bison" victims in the Yellowstone debates over brucellosis and cattle? Can a form of governance like "democracy" be a hero? (...) We have leaned toward the intention of the author of the narrative itself, which often is to treat abstract principles or non-human characters as having agency. That is, narrators seem to not have a problem with crowning democracy a hero, proclaiming global warming an enemy, or labeling the bison a victim. For the story recounted, these entities are characters; as such, non-human characters retain their character status in most NPF applications.*

narrativas de grupos sociais. O nível mais abrangente refere-se às *macro* narrativas, que brotam de instituições e culturas.

> No nível meso, a pesquisa se estende aos atores políticos do subsistema político (por exemplo, grupos, coalizões, organizações). O foco da pesquisa aqui é como os atores políticos constroem e comunicam narrativas para influenciar o processo político (SHANAHAN et.al, 2017, p.3, tradução nossa[47]).

Apesar destas classificações, a perspectiva não limita o trânsito entre níveis, compreendendo que as narrativas operam de forma dinâmica e confluente (conforme será melhor explorado no capítulo de procedimentos metodológicos, quando discutem-se os aspectos operacionais da pesquisa).

A essa altura faz sentido resgatar tradições teóricas exploradas nos tópicos anteriores, quando debateu-se as perspectivas acerca do agendamento governamental. O NPF investe na integração de abordagens de estruturas narrativas e o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) ou ACF, do inglês, *Advocacy Coalition Framework*. Essa junção entre a tradição teórica do ACF e a ambição empírica do NPF deságua na análise de conteúdo e testes de hipóteses que demonstram como a análise narrativa pode ser usada para investigar crenças políticas concorrentes de grupos de interesse, o que se percebe, em algum grau, nos achados desta tese.

Ademais, o estudo empírico de textos jornalísticos, como investimento feito nesta tese, é parte das fontes de dados e análise de conteúdo das narrativas exploradas pela comunidade de pesquisadores do NPF, que demonstram que as narrativas em jornais revelam crenças políticas consistentes (e ligam-nas ao ACF) e estratégias de enquadramento narrativo. "Ao utilizar histórias políticas para envolver mais pessoas, estas tácticas expandem potencialmente o âmbito do conflito (JONES & McBETH, 2010, p.345, tradução nossa[48])". Neste sentido, contudo, é preciso mobilizar outras perspectivas teóricas que possam dar conta da distinção do conteúdo jornalístico; isto é, que possam mobilizar conceitos de forma adequada a identificar publicações que sejam parte das narrativas políticas, conforme alertam os principais autores da abordagem.

> Os meios de comunicação social também são uma boa fonte de narrativas, pois contêm editoriais, notícias escritas pelas equipes dos jornais e artigos. No entanto, você deve fornecer uma justificativa baseada na sua pergunta de pesquisa sobre quais tipos de cobertura da mídia você inclui e exclui (...) Embora os boletins informativos e as contas da mídia sejam documentos

[47] Texto original: *At the meso level, the research scales up to policy actors in the policy subsystem (e.g., groups, coalitions, organizations). The research focus here is on how policy actors construct and communicate narratives to influence the policy process.*

[48] Texto original: *By using policy stories to get more people involved, these tactics potentially expand the scope of conflict.*

> escritos de consumo público, é extremamente importante aplicar a definição de narrativa política do NPF a estes textos para determinar a inclusão e exclusão na sua amostra, uma vez que nem todos os boletins informativos e relatos dos meios de comunicação social são narrativas políticas (SHANAHAN et. al, 2016, p.10, tradução nossa[49])

Além de encorajar o estudo deste tipo de texto e valorizar a dita expansão da narrativa, os autores assumem que há uma demanda em aberto quanto às consequências da narrativa impressa nos jornais e, mais especificamente, da opinião das empresas jornalísticas enquanto grupo de interesse, em relação à tomada de decisão política de forma efetiva.

> Uma limitação da linha de investigação é que não existe nenhum estudo empírico sobre como tais tácticas políticas narrativas de grupos de interesse, dos meios de comunicação social e das elites realmente influenciam o comportamento e a opinião dos decisores (JONES & McBETH, 2010, p. 345, tradução nossa[50])

Neste sentido, os principais autores do NPF incentivam a investigação a partir de textos jornalísticos.

> Várias estratégias poderiam ser empregadas para identificar as narrativas, incluindo análise de conteúdo de cobertura mediática ou de documentos de consumo público gerados por grupos de interesse com participação no debate (JONES & McBETH, 2010, p. 346, tradução nossa[51]).

Por fim, a literatura filiada ao NPF reconhece a relevância de estudos sobre desdobramentos de narrativas ao longo do tempo, tal qual a presente abordagem longitudinal acerca dos últimos 20 anos. "A importância de coletar narrativas ao longo de um período de tempo é compreender quaisquer mudanças no arco narrativo do debate político" (SHANAHAN et.al, 2016, p. 9).

A presente tese visa combinar a investigação de textos jornalísticos partindo do pressuposto de que a singularidade do gênero editorial agrega ingredientes adicionais para compreensão das narrativas, sendo espaço de opinião institucional distinta na produção jornalística. Ademais, busca-se, nesta estratégia, combinar elementos percebidos por meio de entrevistas, a fim de aprofundar a relação

---

[49] Texto original: *Media outlets are also a good source for narratives, as they contain editorials, news stories written by newspaper staff, and AP articles. However, you must provide a ratio nale driven by your research question as to what types of media coverage you include and exclude (...) While newsletters and media accounts are written public consumption documents, it is critically important to apply NPF's definition of a policy narrative to these texts to determine inclusion and exclusion in your sample, as not all newsletters and media accounts are policy narratives.*

[50] Texto original: *One limitation of the research line is that there is no empirical study of how such narrative political tactics of interest groups, the media, and elites actually influence decision-maker behavior and opinion.*

[51] Texto original: *Several strategies could be employed to identify the narratives including content analysis of media coverage or of public consumption documents generated by interest groups with a stake in the debate.*

consequencial entre a narrativa e a tomada de decisão (ou inação, nos termos aqui adotados).

Tendo em vista que o NPF constitui-se de uma abordagem empírica ainda em construção, os processos adotados ao incorporar seus pressupostos e empregá-los em métodos de análise são uma junção entre experiências diversas observadas em estudos anteriores. O tópico será resgatado ao longo do capítulo metodológico, quando serão tratados os procedimentos para operacionalização da análise empírica a partir desta referência teórico-metodológica.

O próximo capítulo aproxima a discussão do objeto de pesquisa desta tese, debate as relações entre imprensa e democracia, as políticas de comunicação e as narrativas em torno da regulamentação da mídia brasileira, dando especial atenção ao posicionamento adotado pelas empresas de Jornalismo no histórico do tema.

# 3 POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: DAS RELAÇÕES ENTRE IMPRENSA E DEMOCRACIA AO IMPASSE DA REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA

No Brasil, a tradição da Economia Política da Comunicação (EPC)[52] é fruto de um olhar marxista sobre o campo da comunicação. Sob o prisma frankfurtiano que parte do conceito de Indústria Cultural, o trabalho jornalístico tem duplo valor, oriundo de duas mercadorias: a informação e a audiência.

> Todas as relações sociais, a geografia mundial, tudo foi transformado pelo capital para que se pudesse chegar a esta situação em que o trabalho cultural tem a capacidade de transformar multidões humanas em audiência para sustentar toda a máquina publicitária, elemento central da dinâmica econômica desde o início do século XX (BOLAÑO, 2007, p. 68).

Assim, as empresas de mídia se afastam da defesa do interesse público para fazer a venda do público (BOLAÑO, 2007) ou se adequar ao interesse do público (GOMES, 2009) para satisfazer desejos e não necessariamente defesa de direitos tal qual o discurso de autolegitimação busca enaltecer.

> As corporações poderosas não são as únicas forças que moldam os meios de comunicação social. As organizações estatais e não-governamentais, incluindo as que surgem dos movimentos sociais, também desempenham um papel. Muitas vezes há lutas pelo controle entre as empresas, incluindo o próprio negócio dos meios de comunicação social, reguladores governamentais e decisores políticos, organizações de utilizadores e sindicatos (MOSCO, 2015, p. 2; tradução nossa[53]).

A concepção se mostra adequada à discussão sobre a não-regulação da mídia no Brasil, visto que "para entender o problema em sua amplitude é necessário ir além dos aspectos jurídicos formais e analisá-lo na perspectiva da Economia Política e da reestruturação dos mercados e das relações de poder e hegemonia". (BOLAÑO, 2007 p. 73).

Contudo, sem desprezar a coerência e a relevância destas contribuições, é possível afirmar - em parte em razão da própria estagnação das normas do setor - que além de apaixonada, a produção acadêmica sobre a regulação da mídia brasileira acaba por ser mais normativa do que empírica.

---

[52] Mosco (2015) define Economia Política como área que estuda as relações sociais e especialmente das relações de poder existentes em torno da produção, distribuição e consumo dos recursos, incluindo a comunicação. É o estudo do controle e da sobrevivência na vida social. A ideia de controle está ligada à política, uma vez que se refere à organização da comunidade; já a sobrevivência estabelece uma relação direta com a economia, pois trata dos processos de produção dos bens necessários para reprodução e continuidade social. Os economistas políticos da comunicação se dedicam especificamente à relação entre forças sociais e instrumentos tecnológicos.

[53] Texto original: *Powerful corporations are not the only forces shaping the media.The state and nongovernmental organizations, including those arising from social movements, also play a role. There are often struggles for control among businesses, including the media business itself, government regulators and policy-makers, user organizations, and labor unions* (MOSCO, 2015, p. 2).

Segundo Mosco (2015), a Economia Política atual apoia a moral filosófica e luta por ideais democráticos e igualitários, como distribuição de renda e acesso à educação. Sob este ponto de vista, a pesquisa na área vem acompanhada de intervenção social (ativismo), na tentativa de gerar mudanças práticas a partir do conhecimento acadêmico. Os economistas políticos da comunicação também se engajam de forma específica, colocando suas pesquisas em prática. São exemplos desse tipo de posicionamento ações para interromper a perpetuação dos monopólios de comunicação, resistência ao mercantilismo, expansão de acesso público e apoio à privacidade online. Essa "práxis social" ainda envolve o apoio a movimentos sociais que se utilizam de meios de comunicação para desenvolverem suas causas.

A descrição do panorama da comunicação no Brasil, de autoria de César Bolaño (2007), uma das principais referências brasileiras no assunto, ilustra o tom da EPC em torno da pauta.

> Trata-se de um modelo nacionalista e concentrador que, ao mesmo tempo em que protege os capitais instalados da concorrência externa, limita a manifestação das expressões locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo basicamente aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam em seu interior. Nesse sentido, a inexistência de regulamentos antimonopolistas, como aqueles relativos à propriedade cruzada e concentração multimídia, demonstra menos um suposto liberalismo do modelo que a existência de uma espécie de capitalismo selvagem por parte de grupos familiares e oligarquias locais e nacionais que detêm o privilégio da exploração privada desse bem público que é o espectro de freqüências, protegidos por uma lei feita à medida para servir a seus interesses particulares (BOLAÑO, 2007, p.75-76).

Se em todo o mundo o tema da regulação das mídias é considerado controverso (PINTO & SOUSA, 2007), o Brasil está ainda mais distante do consenso sobre propostas dessa natureza (CABRAL, 2014). Há anos o debate[54] passa por uma disputa narrativa em que ambas as partes pretendem reivindicar o direito do uso da informação a serviço de um ideal de democracia.

---

[54] Embora nas últimas décadas o governo federal brasileiro tenha legislado sobre temas de interesse da comunicação, como Direito de Resposta, Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), Marco Civil da Internet, criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o marco legal de referência ainda está ancorado em 1962, portanto, anacrônico. Não há uma lei geral. Mais que isso, temas importantes indicados e orientados pela Constituição de 1988 não foram regulamentados. Ou seja, são direitos não positivados, sem correspondência com a prática do setor de comunicações do Brasil (VANNUCHI, 2020; LIMA, 2011; CABRAL, 2014). É o caso da ausência de fiscalização sobre a propriedade cruzada dos meios de comunicação, bem como a sobreposição de poderes político e midiático em atores que exercem cargos públicos e comandam essas empresas de comunicação de massa. Assim, a agenda de regulamentação da mídia brasileira é, sobretudo, uma agenda de atualização da legislação já existente, de forma a adequá-la ao atual contexto e garantir a efetivação de direitos já previstos na redemocratização do país na década de 1980. Mais a respeito em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/10/artigo-entenda-por-que-a-discussao-sobre-regulacao-da-midia-sempre-volta>, acesso em 03 de fevereiro de 2023, às 16h.

De um lado, existem aqueles que entendem que a propriedade de mídia deve ser compartilhada por grupos diversos, que estejam refletidos em conteúdos plurais, que promovam a igualdade social e respeitem os direitos humanos. Para esses, regular a mídia é democratizá-la por meio do acesso ao comando dos meios de produção e difusão do conteúdo criado; ou seja, com maior controle sobre a propriedade dos instrumentos de comunicação de massa. Além disso, nesta perspectiva, a regulação de publicações que firam os direitos fundamentais é acatada como um ingrediente adicional e compatível com a defesa da democracia, da liberdade de expressão e dos direitos individuais (SILVA, FIDALGO & SOUSA, 2011; FERRARI; MACHADO; OCHS, 2020). Assim, essa política pública seria uma contribuição importante na garantia do direito à comunicação (LIMA, 2011) enquanto um benefício concedido aos cidadãos (VANNUCHI, 2020).

Do outro lado da disputa narrativa estão os que usam o argumento da liberdade de expressão e de imprensa - garantidas tanto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto pela Constituição Cidadã (1988) - para refutar qualquer tentativa de controle do Estado sobre as informações que circulam na esfera pública (MATTOS, 2005; PAGANOTTI, 2014). A lógica da censura é a principal bandeira de quem defende a continuidade da lógica de mercado (CABRAL, 2014; LARA, 2012). Para esses, a liberdade comercial é aliada da liberdade de expressão e esta, um bem inegociável.

> Há alguma sobreposição entre esses relatos sobre o papel da mídia em servir ao interesse público e as opiniões sobre o grau adequado de intervenção do Estado na mídia. Aqueles que defendem uma teoria da preponderância tendem a argumentar que a provisão pública ou subsídio público de conteúdo de mídia atua como uma distorção no mercado, substituindo os interesses dos membros do público pelos interesses dos burocratas e gerentes. Por outro lado, aqueles que defendem uma teoria de interesses comuns tendem a argumentar que o mercado por si só provavelmente não fornecerá programas de natureza necessária para a cidadania e, portanto, algum grau de intervenção estatal é necessário (HANRETTY, 2016, p.2, tradução nossa[55]).

Mais que expor as dificuldades de conciliar interesses públicos e privados do campo jornalístico (MIOLA, 2012), a concorrência entre essas perspectivas na condução do debate sobre uma eventual política pública expõe o choque entre direitos que estão ancorados na estrutura basilar do regime democrático. O que

[55] Texto original: T*here is some overlap between these accounts of the media's role in serving the public interest, and views on the proper degree of state intervention in the media. Those who support a preponderance theory tend to argue that public provision or public subsidy of media content acts as a distortion in the market, substituting the interests of bureaucrats and managers for the interests of the members of the public. Conversely, those who support a common interests theory tend to argue that the market alone is likely to under provide programs of the requisite nature for citizenship and thus that some degree of state intervention is necessary.*

Paganotti (2014, p. 35) conceitua como "colisão de princípios" colabora para a descrição de um desafio que o tema impõe: como diferenciar censura e controle democrático da comunicação? Como manobrar a insegurança jurídica que esse impasse constitui?

A essa altura é importante que se retome a afirmação feita na abertura do capítulo: os autores que tratam do tema costumam ter uma postura um tanto apaixonada em defesa desta regulamentação. Embora plausível, essa tendência deve ser vista com cautela, tanto do ponto de vista científico, cuja neutralidade é um princípio basilar; quanto pela honestidade em relação a benefícios e prejuízos ou riscos que a pauta possa agregar à democracia. Uma visão ponderada sobre esses aspectos, a consciência sobre a relatividade da liberdade de expressão e da pluralidade de ideias; bem como a instrumentalização desses valores em prol de algumas agendas de interesse particular é admitida neste trabalho como um pilar relevante. Ainda que autores estejam convencidos a aderir a determinadas posições, há que se redobrar o cuidado para que essas afirmações não estejam ancoradas na ignorância (ou omissão) acerca de contrapontos.

Em outras palavras, quando situa-se a discussão acadêmica e teórica sobre a regulamentação da mídia brasileira é importante que se faça uma ressalva sobre a tendência engajada adotada por boa parte dos autores, sobretudo aqueles oriundos do campo da Comunicação. Embora embasados em boas argumentações (e intenções, pode-se supor), há um risco de que essa perspectiva entusiasta da regulamentação da mídia esteja ignorando importantes debates sobre os riscos antidemocráticos que possa vir a incorporar se feita de forma apressada, unilateral e sem a devida acomodação de diferentes atores sociais ou distintos espectros político-ideológicos. Esse risco pode incidir sobre a limitação do direito à liberdade de expressão, mas, e principalmente, pode ser um pretexto para que governos autoritários manejem conteúdos de acordo com o que convém às suas agendas. Desta forma, sob o pretexto de ampliar a pluralidade de ideias e a oportunidade de mais participação social no debate democrático, o Estado estaria, ao fim, restringindo ainda mais esses canais.

A forma como se compreende a atuação política dos meios de comunicação é parte dessa compreensão. Se a atuação política das organizações jornalísticas for vista como um problema intrínseco, haverá o risco de se limitar práticas de escrutínio público conduzidas pela imprensa.

> Em outra visada, o debate sobre atuação política do Jornalismo deve tomar o cuidado de explicar o que se compreende como tal, ainda mais se não quer recair apenas na discussão sobre a existência ou não de viés no noticiário. Se, ao aceitar certo grau de atuação política pode-se abrir espaço para a atuação pouco compromissada com a democracia das empresas jornalísticas, a falta de definição sobre em que tal atuação consiste também pode ser utilizada com objetivo de deslegitimar a atividade, como se o fato de o campo jornalístico constituir-se de organizações dotadas de posicionamentos e interesses próprios anulasse sua importância para a democracia. O expediente tende a ser utilizado por agentes políticos com inclinações autoritárias (ou pela militância de partidos políticos) para lidar com notícias que os desagradem, como prova de uma atuação deliberada para prejudicá-los, quando, em boa parte dos casos, tratam-se de acontecimentos que preenchem os critérios de noticiabilidade, mas são percebidos como atos hostis às posições defendidas por tais grupos (MONT'ALVERNE, 2020, p. 236)

O presente trabalho busca contribuir de forma crítica, situando-se neste ambiente de diálogo com o campo da Comunicação Política e adicionando outras referências e perspectivas que têm origem na agenda de Políticas Públicas.

Este capítulo tem o objetivo de aprofundar os elementos que compõem essa complexa disputa de interesses coordenada por retóricas narrativas que transitam entre os campos político e midiático (e também jurídico). A primeira seção do capítulo é dedicada a recuperar valores da Teoria do Jornalismo que ajudam a compreender as relações entre esses campos e, sobretudo, os argumentos em torno da legitimação da instituição imprensa[56] nas democracias modernas.

Neste primeiro tópico, a pesquisa apresenta a noção de meios de comunicação de massa - e especialmente o Jornalismo - como um ator social e político indispensável ao ciclo de políticas públicas; rejeitando, portanto, a concepção de veículo como mero ingrediente instrumental. Partimos dessa premissa, inclusive, para analisar o presente objeto de pesquisa[57], compor hipóteses e testá-las a partir do desenho metodológico proposto.

A adoção dessa perspectiva teórico-metodológica se torna relevante especialmente pelo fato de que as investigações em Políticas Públicas pouco consideram as relações de poder e a atuação política da imprensa enquanto contribuinte do ciclo de políticas públicas. Embora essa afirmação não esteja amparada por uma revisão bibliográfica rigorosa e sistemática, a constatação brota do acúmulo de leituras na área cujas abordagens acerca da "mídia" se repetem sem

---

[56] Embora a proposta de regulamentação da mídia seja abrangente e alcance diversos segmentos do setor de comunicações, essa pesquisa tem especial interesse pelo posicionamento das empresas de Jornalismo a respeito de uma eventual regulação da propriedade de mídia bem como de seu conteúdo. Assim, as normas que incidem sobre o Jornalismo despertam maior atenção do trabalho.

[57] Os procedimentos metodológicos foram mencionados na introdução do trabalho e serão explorados de forma detalhada no capítulo seguinte.

que haja um aprofundamento que problematize a atuação política e econômica desses atores. Ainda que os estudos do campo mencionem a cobertura jornalística como parte que 1) revela problemas sociais dignos de atenção da agenda governamental; 2) impulsiona (ou bloqueia) determinadas pautas e 3) direciona agentes públicos acerca do humor nacional, os estudos pouco ou nada problematizam a linha editorial e os interesses desses veículos ao pautar ou invisibilizar determinados assuntos. Assim, a imprensa - genericamente nomeada como "mídia" em muitos dos artigos de políticas públicas - acaba sendo interpretada como um bloco homogêneo e neutro - o que deve ser frontalmente questionado.

Na segunda parte do capítulo apresenta-se a literatura que versa sobre as ferramentas de regulamentação do campo discutidas (ou silenciadas) desde a redemocratização do país, tendo como interesse principal identificar o referencial teórico dos estudos de Comunicação em torno dessa proposta de política pública e as diferentes disputas narrativas envolvendo democracia, imprensa e elite política. Neste tópico também são mencionadas características do sistema de mídia do Brasil e explicadas as razões pelas quais esses atributos incidem tanto na necessidade de se discutir novos mecanismos legais quanto nas razões apresentadas para que esses marcos legais sejam evitados.

## 3.1 IMPRENSA *VERSUS* REGULAÇÃO: ADVOCACIA EM CAUSA PRÓPRIA

A alegação da necessidade de se regulamentar a mídia, bem como a respectiva contra-argumentação esbarram em um princípio fundamental do Jornalismo: a relação simbiótica estabelecida com a democracia (SILVA, FIDALGO & SOUSA, 2011). Pelo menos desde o século XIX esses conceitos são traçados como ideias interdependentes (CAMPOS, 2015; HABERMAS, 1929), sendo a imprensa a responsável por auxiliar e mediar a deliberação pública (MAIA, 2008; RINKE, 2015), fiscalizar o poder, denunciar abusos, zelar pelo interesse público (TRAQUINA, 2004; ALBUQUERQUE, 2013; KOVACH; ROSENSTIEL, 2003). Como duas grandezas que se fortalecem mutuamente, imprensa e democracia compartilham valores com liberdade, pluralidade e bem público (BUCCI, 2009).

> Assim, as definições de democracia frequentemente incluem especificações sobre um ambiente de mídia livre e vigoroso, embora haja uma divisão entre aqueles que veem a mídia estatal como uma ameaça democrática e outros que a veem como um baluarte necessário contra o interesse privado que distorce o fluxo de informações das quais dependem a responsabilidade e a deliberação. Da mesma forma, há aqueles que veem mercados livres e não regulamentados de forma mais geral como constitutivos da democracia – eles são necessários para promover a livre troca, inclusive de ideias –

> enquanto outros os veem como ameaças, pelas mesmas razões que consideram a propriedade privada da mídia como um ameaça (PARKINSON, 2016, p.11, tradução nossa[58]).

A raiz da imprensa não estava plantada na neutralidade. Pelo contrário, sua origem contestatória serviu, durante os séculos XVI, XVII e meados do XVIII, aos interesses da agenda burguesa que enfrentava os poderes hegemônicos (HABERMAS, 1984; CAMPOS, 2015). A imprensa foi gestada em harmonia com os valores e à história da democracia moderna (burguesa ou representativa) de modo que seu exercício de modo idealizado só poderia existir em regimes democráticos (GOMES, 2009; BUCCI, 2009). Com o estabelecimento da democracia representativa, no século XIX, os impressos passaram pelo financiamento partidário e refletiam o apoio a causas políticas (HALLIN, MANCINI, 2010), até mesmo nos Estados Unidos (SCHUDSON, 2007).

O conjunto de ideais normativos que clamam por independência foram capturados a partir de um olhar comercial que propôs o rompimento com o partidarismo. Com a industrialização, surgiram as facilidades de impressão e comercialização dos jornais e a notícia tornou-se mercadoria (MEDINA, 1978). Na América do Norte esse processo representou uma intensa profissionalização do Jornalismo. O uso de aspas, o procedimento de apresentar abordagens antagônicas sobre o mesmo tema e o afastamento entre redação jornalística e departamento comercial são tentativas de garantir uma postura neutra, embora, na prática, saiba-se da impossibilidade de uma isenção absoluta (BARROS FILHO, 1995; MARQUES; MIOLA; SIEBRA, 2014; GOMES, 2009; HALLIN, MANCINI, 2010).

Este modelo - denominado libertário (SILVA, 1991) - é retroalimentado pelo padrão de Jornalismo americano influenciado pelo discurso liberal, em que a autonomia em face do Estado ou dos poderes e as liberdades de expressão e imprensa são instrumentos fundamentais. Segundo este ideal americano, a prática jornalística exerce o papel social de "cão de guarda" do interesse público, em uma postura adversária contra o campo político e apta a denunciar abusos (VAN DALEN; ALBAEK, 2016; GOMES, 2009; GUAZINA, 2011). O Jornalismo brasileiro bebeu dessa fonte de tal forma que se pode afirmar que a profissionalização da imprensa

[58] Texto original: *So, definitions of democracy frequently include specifications about a free and vigorous media environment, although there is a split between those who see state-owned media as a democratic threat and others who see it as a necessary bulwark against private self-interest distorting the flow of information on which accountability and deliberation depend. Similarly, there are those who see free, unregulated markets more generally as constitutive of democracy— they are necessary to promote free exchange, including of ideas—while others see them as threats, for much the same reasons as they regard private media ownership as a threat.*

brasileira equivale ao seu processo de americanização (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008; SILVA, 1991).

Enraizado nesse conjunto de valores democráticos situa-se a origem do discurso de autolegitimação do Jornalismo (GUERREIRO NETO, 2013), seja como ator social ou econômico. As instituições jornalísticas reivindicam para si a responsabilidade e a autoridade para monitorar o poder público, defender o interesse público e mediar a deliberação pública com credibilidade e veracidade (MARQUES et. al, 2023), ainda que diversos editoriais, programas e veículos de comunicação estejam descolados dessa missão dando preferência a canais de entretenimento e curiosidades que pouco se conectam à coisa pública (GOMES, 2009).

Para além da simples contraposição à ideia de interesse privado, a compreensão de interesse público tão entrelaçada à imprensa precisa ser melhor definida. Em uma visão ocidental, duas diferentes perspectivas teóricas competem ao interpretar o conceito: 1) teoria preponderante, segundo a qual o interesse público é a soma de interesses dos indivíduos que compõem o público; o que implica em uma compreensão do indivíduo como consumidor e não cidadão. O interesse público é o interesse do público, o que ajuda a interpretar a lógica da produção de conteúdos orientada por resultados de audiência; 2) teorias do interesse comum, pelas quais o público é formado por cidadãos e seus interesses devem ser incorporados enquanto membros de um grupo comum (HANRETTY, 2016). Embora as duas perspectivas possuam aplicabilidade, é a segunda abordagem que dá suporte à defesa do papel democrático das instituições que operam os meios de comunicação.

A narrativa de autolegitimação do campo jornalístico ganhou corpo no início do século XX, quando as organizações jornalísticas afinaram o discurso em torno da sua relevância para a vida social e se assumiram como representantes do interesse público (ALBUQUERQUE, 2013; SCHUDSON, 2007); se colocaram como iniciativas isentas de perspectivas particulares, formatando um ideal de práticas, normas e rotinas profissionais. O Jornalismo se legitimou como fonte de veracidade, apto a orientar as massas (CAMPOS, 2015; KOVACH; ROSENSTIEL, 2003) sem, contudo, estar sujeito a algum interesse particular - o que vem sendo problematizado tanto pela Teoria do Jornalismo quanto pelos movimentos sociais e organizações ligadas ao tema e também será discutido mais adiante por esse trabalho.

Para aqueles que enfatizam a cidadania, um sistema de mídia que atende

> ao interesse público é aquele que fornece aos cidadãos diferentes tipos de conteúdo necessários para o desempenho de seu papel como cidadãos, incluindo, mas não se limitando a, conteúdos relacionados a notícias e atualidades, educação e assuntos sociais, culturais e linguísticos (HARETTY, 2016, p.2, tradução nossa).[59]

A imprensa (e as empresas de mídia que embarcam nesse discurso para aprovar outros conteúdos que extrapolam as redações jornalísticas) falha(m) ao se autodeclarar indispensável às democracias sem estabelecer as condições ideais para que honre com a missão social pretendida.

> Só ilusoriamente imunes ao escrutínio público, os media têm, na opinião de muitos, gozado de uma certa impunidade. Acusados de espetacularização, de devassa da vida privada, de incitamento ao julgamento público, de ausência de rigor, de precipitação na revelação de informações e de parcialidade, os jornalistas são frequentemente alvos de crítica. Embora tacitamente lhes tenha sido entregue uma espécie de mandato para vigiar os poderes fundacionais do Estado, o fato de se terem constituído eles próprios como um poder deu crédito a interrogações sobre a aparente excepcionalidade dos jornalistas em matéria de vigilância (se o jornalismo vigia todos, quem vigia o jornalismo?) (FIDALGO & OLIVEIRA, 2008, p.209).

Por estar constantemente se legitimando a partir dessa perspectiva que realça principalmente a atuação do Jornalismo Político, a prática jornalística acaba sendo encarada prioritariamente como um valor e uma função social; enquanto seu caráter comercial e a posição como um ramo de negócios são, muitas vezes, negligenciados (GOMES, 2009). Esquecer esse traço da constituição da imprensa é ignorar importantes efeitos sobre a esfera pública.

> O processamento das informações à luz da lógica empresarial produz, no entanto, um discurso que, no todo, pode vir a desfavorecer certas perspectivas ou atores, privilegiar determinados enquadramentos em detrimento de outros, e ser até utilizado em favor do próprio campo comunicativo em lugar do interesse público (MIOLA, 2012, p.135).

Além disso, tal qual os demais setores econômicos e sociais, essas organizações também podem ser objeto de reflexão e legislação a partir das orientações de interesse público, lembrando que não estão nem acima nem à parte do rito democrático e do estabelecimento de normas. Neste sentido, o conceito de interesse público pode incidir sobre os *media* em pelo menos cinco dimensões relativas às políticas de comunicação: 1) formulação de políticas públicas; 2) regulação; 3) condução de emissoras de serviço público; 4) decisões judiciais; e 5) manifestações de associações profissionais.

---

[59] Texto original: *For those who emphasize citizenship, a media system that serves the public interest is one that supplies citizens with different types of content necessary to discharge their role as citizens, including, but not limited to, content dealing with news and current affairs, education, and social, cultural, and linguistic affairs*

> Em geral, os acadêmicos têm criticado fortemente a confusão que envolve o uso do termo nas políticas públicas. No entanto, dado o uso extensivo do termo na regulamentação de serviços públicos e na lei de concorrência (onde serve para demarcar derrogações de princípios destinados a garantir mercados competitivos ao máximo), é provável que continue sendo um conceito indispensável na política de mídia (HANRETTY, 2016, p.1, tradução nossa)[60].

Em síntese, o Jornalismo se mostra um campo paradoxal que reivindica para si autoridade para defesa do interesse público, estabelecendo princípios normativos para suas práticas e procedimentos; enquanto convive com o dilema de preservar um "frágil equilíbrio" entre essa missão e os interesses privados inerentes às organizações comerciais que representa (MIOLA, 2012, p.101).

> (...) destacar a percepção de que o sistema dos media é heterogêneo e composto por instituições, agentes e práticas que se colocam em uma posição paradoxal entre os valores necessários para sustentar o prestígio do campo e as finalidades comerciais que sustentam as empresas. Se o Jornalismo pode ser entendido como arena para a deliberação pública, é preciso reconhecer empresas e profissionais do jornalismo como atores que sustentam interesses particulares – mesmo que procurem zelar pelo interesse público (MIOLA, 2012, p.135).

Parte desse descompasso entre o ideal de imprensa e a prática formatada pelo sistema de mídia se deve à complexa relação estabelecida entre os campos da Comunicação e da Política. Ora esses universos se associam em plena cooperação, ora se revelam em disputa (GOMES, 2004; ALDÉ; VASCONCELLOS, 2008). A relação por vezes tensa, por vezes amistosa entre os campos político e midiático torna o debate acerca do papel democrático do Jornalismo complexo.

> O capital simbólico se transformou no bem mais precioso que um político pode ter e a mídia passa a ser a arena privilegiada em que são criadas, sustentadas ou destruídas as relações do campo político. (...) a) os atores políticos têm que disputar visibilidade na mídia; e b) os diferentes campos políticos têm que disputar visibilidade favorável de seu ponto de vista.
>
> Dessa forma, fica clara a forte relação que existe entre o poder e a mídia ou melhor, entre a mídia e o poder político (LIMA, 2011, p.218).

Os agentes da Política precisam da exposição pública (positiva) ofertada pela comunicação de massa (ALDÉ; VASCONCELLOS, 2008). Os políticos se adequam à gramática midiática - a chamada midiatização da política (RUBIM, 2004) - a fim de atrair visibilidade favorável à própria imagem pública (SCAMMELL, 2015). Garland

---

[60] Texto original: *Generally, academics have been strongly critical of the confusion that surrounds the use of the term in public policy. However, given the extensive use of the term in utilities regulation and competition law (where it serves to mark out derogations from principles designed to ensure maximally competitive markets), it is likely to remain an indispensable concept in media policy.*

et. al (2017, p.497, tradução nossa[61]) vão além ao investigar o impacto dessa adequação nos rumos das decisões públicas, e destacam que "a profunda moldagem pela mídia de processos governamentais e, portanto, resultados, está entre o conjunto de consequências que os processos midiáticos poderiam ter para a sociedade" (p. 497, tradução nossa[62]). Os autores concluem que a repercussão das decisões públicas causada pela imprensa força os governos a se anteciparem às reações midiáticas. "No processo de planejamento de políticas, os governos na era das notícias 24 horas por dia, sete dias por semana, devem antecipar a recepção das novas políticas pelos meios de comunicação e como outros poderão usar a mídia contra eles" (p.498, tradução nossa[63]).

Ao mesmo tempo, as empresas de comunicação dependem de verbas e concessões públicas, estão sujeitas a normas e legislações formuladas pelo campo político, além do fornecimento de informações valiosas da política institucional. Nesse fluxo intenso de informações e troca de poder, se enquadra a perspectiva de que as organizações jornalísticas atuam como atores políticos e não meros canais, veículos, meios instrumentais de comunicação.

> A influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências, mas trata-se de um processo de mão dupla. Isto significa dizer que, por mais que lidem um com o outro, os campos mantêm interesses diversos, permeando a relação por tensões. Elas acontecem justamente porque a relação entre campo político e midiático não é opcional, tendo em vista que os agentes políticos necessitam da visibilidade oferecida pelo campo da comunicação – em especial, do jornalístico (MONT'ALVERNE, 2020, p.92).

É possível afirmar que tanto o campo científico quanto as noções de senso comum sobre imprensa tendem a negligenciar o aprofundamento dessa atuação política dos *media*. Boa parte das pesquisas em Jornalismo - mas principalmente em Políticas Públicas - segue esta lógica, partindo da premissa de autolegitimação da profissão e de seu capital simbólico; mas pouco explora as particularidades dessas organizações empresariais privadas que exercem poder e influência na esfera pública e devem ser analisadas sob este viés para ampliação da compreensão de seu papel social. Ou, há ainda abundância de estudos em Comunicação que buscam identificar enquadramentos e *bias* da cobertura noticiosa, como uma

---

[61] Texto original: *The deep shaping by media of government processes, and hence outcomes, is among the most far-reaching set of consequences that media processes could have for society.*

[62] Texto original: *The deep shaping by media of government processes, and hence outcomes, is among the most far-reaching set of consequences that media processes could have for society.*

[63] Texto original: *In the policy-planning process, governments in the age of 24/7 news must anticipate media reception of new policies and how others might use media against them.*

espécie de denúncia de que esses veículos estariam infringindo os parâmetros estabelecidos. Apesar de contribuir com a compreensão da linha editorial e percepção da orientação da cobertura - por vezes editorializada, falta à boa parte dessas investigações a discussão das razões pelas quais determinados vieses são adotados em detrimento de outros.

> Reconhecer as empresas jornalísticas como agentes interessados implica entender que elas são detentoras de uma agenda própria, podendo convergir com àquelas de agentes do campo político ou econômico. Ao mesmo tempo, não resulta em explicar qualquer comportamento delas como consequência da defesa de seus próprios interesses (MONT'ALVERNE, 2020, p. 96).

É inegável que a academia investigue, com frequência, a parcialidade da cobertura noticiosa (MESQUITA; MOISÉS; RICO, 2014). Todavia, são raras as pesquisas que se dedicam às relações institucionais estabelecidas por essas empresas internamente, com o corpo profissional (ATHANÁSIO, 2014), e externamente, com leitores, grupos políticos e econômicos. "A questão mais ampla do interesse público versus privado continua sendo uma questão-chave no estudo dos sistemas de mídia operando sob regimes autoritários e democráticos" (HANRETTY, 2016, p.9, tradução nossa[64]).

A literatura que observa essa atuação da imprensa na esfera pública para além do seu papel mediador e supostamente neutro compreende que tais organizações midiáticas desempenham, em certas situações, um papel ativo como ator político (EILDERS, 1999; EBERWEIN, PORLEZZA, SPLENDORE, 2015). Seja por ocasião de posicionamento partidário explícito, defesa de agendas específicas ou interesses particulares não explicitados, os veículos de Jornalismo atuam e interferem no debate público. Essa atividade política é uma característica marcante do Jornalismo brasileiro (GUAZINA, 2011).

O debate sobre mídia como ator político aparece com maior ênfase no quadro da Midiatização e na descrição de Paralelismo Político (ALBUQUERQUE, 2012; AZEVEDO, 2016). O fenômeno pode ser observado nas notícias e é cada vez mais presente no entretenimento, embora o protagonismo permaneça no Jornalismo (EBERWEIN, PORLEZZA, SPLENDORE, 2015; BIROLI, 2012).

> Além disso, pelo poder que emana de sua capacidade única de produzir e distribuir capital simbólico e pela ação direta de seus concessionários e/ou proprietários, a grande mídia se transformou também em ator com interferência direta no processo político em geral e, em particular, no eleitoral (LIMA, 2011, p.159).

---

[64] Texto original: *The broader issue of public versus private interest remains a key issue in the study of media systems operating under authoritarian and democratic regimes.*

Há, segundo Eberwein, Porlezza & Splendore (2015), pelo menos quatro situações que enquadram as empresas de mídia como atores políticos: (1) quando estão sob a propriedade de políticos ou possuem claro alinhamento ideológico; (2) quando expõem opinião explícita, com objetivo de defender e convencer sobre uma posição; (3) quando promovem campanhas específicas e (4) quando defendem poder e responsabilização da mídia.

Interessante notar que quando se trata da agenda "regulamentação da mídia" a imprensa tende a incorporar todas essas quatro formas de atuação política em uma única agenda: veículos que estão sob o comando de atores da elite política expõem uma opinião explícita, advogam em causa própria e defendem a própria mídia (CABRAL, 2014; LIMA, 2011; SERRANO, 2007; VANNUCHI, 2020a; KUCINSKI, apud LIMA, 2011; MATTOS, 2005).

No atrito entre interesses público e privado, o não dito/discutido também deve ser considerado, pois nem sempre as motivações são explicitadas. Se há ganhos de ordem particular em jogo, em um campeonato de natureza pública, a transparência deve prevalecer.

> Nem sempre a defesa de interesses privados produz injustiça ou é ilegítima. Quando se verifica, porém, que certas razões são intencionalmente protegidas da esfera de visibilidade, infere-se que o processo de decisão é afetado e as políticas resultantes podem ser distorcidas (MIOLA, 2012, p. 155).

Para compreender como se dá essa atuação política, é preciso recuperar as noções sobre aspectos corporativos, próprios da conjuntura empresarial. As articulações do mercado da informação e as influências do aprimoramento tecnológico, por exemplo, são fatores que contribuem para a formatação do modelo de negócios do Jornalismo enquanto atividade comercial (PINTO & SOUSA, 2007; GOMES, 2009; CABRAL, 2014;). Segundo Wanta (2015), a conjuntura econômica vem favorecendo a redução do número de proprietários de empresas de comunicação de massa e proporcionando o crescimento dos conglomerados de mídia, concentrando o poder do campo midiático nas mãos de poucos. A política pública é um caminho para corrigir distorções e assimetrias.

> Em 2003, a discussão em torno das regras e dos limites da concentração da propriedade dos media aqueceu nos Estados Unidos da América (EUA), com a entidade reguladora norte-americana a advogar a flexibilização das normas de forma a que um grupo de media pudesse alcançar 45% de audiência televisiva a nível nacional, em vez dos então 35%. 0 presidente dos EUA manifestou o seu acordo a esta proposta, mas o Senado norte-americano chumbou o projecto em Setembro (COSTA & SILVA, 2008, p. 166).

Isso representa menos pluralidade de informação, enquadramentos e debates, já que o conteúdo tende a refletir os interesses dos proprietários e seus financiadores (WANTA, 2015; AZEVEDO, 2010; MELO, 2003). Esse quadro se reproduz no âmbito brasileiro, onde as empresas de comunicação se concentram nas mãos de poucos (KUCINSKI, 1998; AZEVEDO, 2010, 2016; LIMA, 2011; MIOLA, 2012; CARVALHO, 2013; VANNUCHI, 2020a; DEMARCHI, 2020), reproduzindo uma baixa pluralidade externa[65]. Se promover a pluralidade está no bojo dos valores democráticos do Jornalismo, limitá-la é desprestigiar o regime político.

> A redução do pluralismo (de ideias, opiniões, informações), especialmente nos meios de comunicação de massa, pode não apenas levar ao aparecimento do "homem unidimensional" de Marcuse, mas também pode destruir algumas das próprias bases do pluralismo: as diferenças de opiniões. Esse resultado pode ser o produto inevitável de um certo padrão de propriedade da mídia de massa e da competição distorcida pela mídia de massa, levando a uma substancial homogeneização de notícias e pontos de vista. A segunda preocupação é que o pluralismo limitado (e tendencioso) aumentará a desigualdade. O cerne do pluralismo está em proporcionar competição, em oferecer oportunidades de participação aos membros das várias associações e aos cidadãos em geral, para que possam influenciar o processo de tomada de decisão porque os cidadãos informados têm mais condições de pressionar e divulgar seu caso. A competição pluralista pode levar ao conflito, mas também à tomada de decisões mais sintonizadas com as opiniões e preferências das associações e seus membros. No entanto, se e quando a opinião pública puder ser manipulada por um processo de comunicação distorcido controlado pelos ricos e poderosos, todo o ciclo democrático será afetado negativamente (PASQUINO, 2016, p.4).

A alta concentração da propriedade dos meios, as disputadas narrativas em torno das tentativas de regulamentação da mídia brasileira[66] e os limites dessa agenda para a democracia do país são o tema do próximo tópico.

---

[65] Ao avaliar o sistema de mídia brasileiro, Azevedo (2016) utiliza a ideia de diversidade externa e interna às organizações de imprensa. Quando fala em diversidade externa, se refere ao grau de pluralidade de empresas de Jornalismo; enquanto a diversidade interna se refere ao acesso que o jornal provê de fontes e demandas diversificadas em suas matérias. Observando o cenário brasileiro, a conclusão é que a concentração da propriedade de comunicação de massa no Brasil criou condições para estabelecimento de um sistema de baixa diversidade externa (AZEVEDO, 2009; 2016), em que as empresas se aglomeram em poucos conglomerados de mídia, reduzindo a pluralidade de proprietários. Somado a isso, em âmbito local e regional, boa parte das emissoras de rádio e TV são controladas por políticos. Por outro lado, a grande imprensa brasileira incorporou, desde a redemocratização, políticas editoriais voltadas ao pluralismo interno (AZEVEDO, 2009), na tentativa de se defender de críticas à parcialidade e de atender um espectro político mais amplo, o que representa mais audiência para um mercado maior.

[66] Embora a matéria possa abranger outros aspectos da comunicação de massa como redes sociais digitais, a intenção desta tese é dedicar atenção ao arcabouço teórico e às implicações práticas que afetam os produtos jornalísticos veiculados por rádio, TV, impressos e portais online de notícias.

## 3.2 REGULAR, SIM; CENSURAR, NÃO: O DESAFIO DE UMA AGENDA QUE NÃO AVANÇA

Quando a pauta é a Regulamentação da Mídia, o Brasil acumula experiência em esperanças frustradas a cada novo governo democrático (MARTINS & PAULINO, 2015), com questões que se arrastam de forma repetitiva desde a redemocratização do país (LIMA, 2011). Não se trata apenas da inação do Estado, mas de uma engrenagem que é travada de forma sistemática por grupos de interesse que querem evitar mudanças.

> No Brasil, desde a Constituinte, propostas de criar órgãos reguladores dos meios de comunicação foram sempre escamoteadas pelos próprios meios de comunicação, que, em seu conjunto, preferiam não ser objetos de fiscalização e controle (VANNUCHI, 2020, p.137).

Se a discussão sobre a conexão entre imprensa e democracia é abundante - e, por vezes, saturada -, no que diz respeito à regulamentação da mídia, o "debate permanece embrionário ao redor do mundo" (SOUSA, 2013, p.8): as velozes mudanças tecnológicas das últimas décadas e principalmente dos últimos anos não foram acompanhadas de legislação.

Embora a discussão sobre os impactos do conteúdo de comunicação de massa sobre o público atravesse o século XXI - em paralelo ao desenvolvimento de instrumentos como cinema, rádio, TV e internet - é a partir da década de 1980 que o tema da legislação ganha espaço enquanto objeto de estudo devido ao impulso ocasionado pela abertura de mercados (PINTO & SOUSA, 2007; CABRAL, 2014).

Nas últimas décadas notou-se um crescimento exponencial de políticas, regulação e legislação de comunicação. Para o campo científico, esse momento significou a ampliação do desafio frente à complexidade do objeto na era digital online e global.

No Brasil, a agenda de políticas públicas segue um ritmo anacrônico: o regramento atual (solenemente ignorado na prática) está preso ao passado, ao século XX, enquanto o presente desregulado se complexifica diante de fenômenos como globalização, constantes novidades oportunizadas pela internet, plataformas digitais e de *streaming* (VANNUCHI, 2020; MIOLA, 2012).

> A avaliação do panorama regulatório nacional do campo da Comunicação apresenta uma séria tendência ao anacronismo e à incongruência. Em primeiro lugar, anacrônico em razão do atraso entre a implementação e utilização de dispositivos tecnológicos midiáticos e sua respectiva regulação (MIOLA, 2012, p. 137).

Venício de Lima (2011, p. 19), um dos maiores pesquisadores do objeto de estudo investigado nesta tese, abre um de seus livros, publicado há mais de dez anos, argumentando que "o debate é inevitável". Mas, na prática, tem sido sistematicamente evitado, como relata Sousa (2020) ao relembrar o processo de reivindicação pela realização de uma Conferência Nacional de Comunicação, nos primeiros anos do século.

> (...) abrir o debate na sociedade sobre a comunicação nos seus mais diversos aspectos e em toda a sua complexidade, sobretudo no tocante à regulação do setor, não era algo simples nem desejado. Muitas tensões emergiram e subsistiram durante todo o processo, que evidenciou não apenas a influência do empresariado nas decisões e ações políticas do Executivo, como também a existência de conflitos internos sobre o tema no governo federal. Considerando que dezenas de outras conferências já haviam acontecido nos anos anteriores – em algumas áreas, inclusive, mais de uma edição – e que a implementação das deliberações não era algo simples e imediato, pelo contrário, encontrava dificuldades e fortes lacunas, este cenário permite inferir uma inclinação para que o próprio debate fosse evitado; a existência de uma tendência – ainda que não declarada – à exclusão das discussões sobre políticas públicas de comunicações da cena pública (SOUSA, 2020, p. 58).

No mesmo tom, Demarchi (2020) afirma que a realização do encontro simbolizou "a chance de avanços nas políticas para o setor, com o desbloqueio da ausência de debates" (p. 76). A história recente demonstrou, contudo, que este desbloqueio foi curto. Apesar da relevância do tema defendida por Lima (2011) e outros estudiosos do assunto - principalmente no campo da Comunicação - esse ciclo de interdições é persistente no Brasil e produz como resultado uma lacuna de legislação (*no low*).

> (...) existem várias normas avulsas para serviços específicos que, em alguns casos, são até mesmo contraditórias. Ademais, as normas constitucionais existentes, em sua maioria, não foram regulamentadas pelo Congresso Nacional e, portanto, não são cumpridas (LIMA, 2011, p.28).

A insuperação do tema, que se acumula a novas demandas turbinadas de inovações tecnológicas e novidades na produção e circulação de conteúdos, faz com que as constatações de Bolaño (2007) há duas décadas permaneçam totalmente atuais.

> Mas o mais preocupante é a total e completa falta de interesse em regular os conteúdos, a praticamente inexistente preocupação com a questão da diversidade cultural, da regionalização da produção, etc. Quando esses temas aparecem, timidamente, na lei, como vimos, se trata de princípios historicamente não respeitados (BOLAÑO, 2007, p.86).

Das narrativas concorrentes que travam a agenda, ambas firmadas na legitimação do Jornalismo, sobressaem as ideias antagônicas associadas à "censura" e à "democratização" (CARVALHO, 2013; CABRAL, 2014). Vannuchi

(2020) e Paganotti (2015) corroboram com a leitura de cenário ao afirmar que a discussão sobre regulação é polarizada no Brasil. O estudo de Serrano (2007), por sua vez, conclui que o assunto provoca choques discursivos no campo jornalístico, que se armam em "representações corporativistas e individualistas" (p.131). E Bolaño (2007), quando trata do cenário da Constituinte em tempos de redemocratização, escreve que entidades que representam jornalistas e empresários estavam em lados opostos.

> A ABERT aparece, uma vez mais, como uma força poderosa, vinculada à corrente conservadora. A ala progressista, por sua parte, era influenciada pelas posições da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) (BOLAÑO, 2007, p.76).

Como já se introduziu no tópico anterior, é a compreensão de que a democracia funciona como melhor alternativa para as sociedades modernas que sustenta e ao mesmo tempo repele a proposta de Regulamentação da Mídia. Segundo especialistas que estudam o tema de modo internacional, o regime político é indissociável da responsabilização da mídia (SILVA, FIDALGO & SOUSA, 2011, p.82). Assim, os laços que amarram mídia e democracia colaboram para o entendimento das ambiguidades que envolvem a agenda de regulação do setor.

O termo "regulação" é controverso e pode variar de acordo com o sistema de mídia estabelecido em cada nação, podendo manifestar a estrutura jornalística como um produto sócio-cultural ou tendendo a enaltecer seus aspectos enquanto negócio lucrativo (SERRANO, 2007). Daí origina-se a tensão entre identidades distintas para o Jornalismo na esfera pública, ora sendo uma atividade econômica, ora um produto cultural, um ator social ou ainda político. De acordo com a abordagem da literatura apresentada no tópico anterior, a atuação empresarial está constantemente produzindo choques com o discurso legitimador da prática jornalística.

> Há um notável consenso sobre o fato de que, devido à estreita conexão entre os sistemas político e midiático, as democracias liberais tendem a desenvolver um "modelo liberal" de relações mídia-política, caracterizado por uma pluralidade de mídias concorrentes, ausência de censura e uma "livre mercado" de ideias (GIORGINI, 2016, p.8, tradução nossa[67]).

O contraste entre liberalização *versus* protecionismo é parte desse atrito no mundo ocidental: enquanto a cultura norte-americana, mais posicionada à direita liberal, interpreta o conceito de regulação como "interferência estatal no campo econômico", os europeus tendem a compreendê-lo como "meio para alcance de

---

[67] Texto original: *There is a remarkable consensus on the fact that, due to the close connection between political and media systems, liberal democracies tend to develop a "liberal model" of media–politics relations, characterized by a plurality of competing media, lack of censorship and a "free market" of ideas.*

metas de políticas públicas" (PINTO & SOUSA, 2007, p.7). Distinção similar entre Europa e Estados Unidos pode ser aplicada a forma como as regiões geopolíticas interpretam e legislam sobre a liberdade de expressão: o sistema americano é "mais tolerante e reticente em restringir a liberdade de expressão por razões derivadas ao conteúdo do discurso" e "o sistema europeu, mais restritivo por força do contexto histórico-jurídico-cultural" (VILHENA, 2022, p. 28). Apesar dessas diferentes interpretações culturais e geográficas, a regulação dos meios é realidade em ambos continentes (LARA, 2012; DIREITOS NA REDE, 2022).

> Ainda que, para muitos, o entendimento geral de regulação seja uma forma de "comando e controlo", as formas tradicionais de regulação estão a ser revistas de forma a gradualmente incorporarem os interesses e know-how dos regulados. Consequentemente, os processos co-reguladores e auto-reguladores estão a ser encorajados e/ou desenvolvidos (ver, entre outros, Conselho da Europa, 2000; Comissão Europeia, 2001). Qualquer que seja o formato que possa assumir, a regulação no campo dos media está inevitavelmente ligada aos esforços da sociedade e do Estado para promover e/ou assegurar aquelas que são entendidas como funções positivas dos media e reduzir e/ou evitar as potenciais externalidades negativas (PINTO & SOUSA, 2007, p.7).

Em Portugal, há uma forte influência (e padronização) de normas originadas da União Europeia - pouco mencionada na guerra de narrativas no Brasil, onde a preferência é por exemplos que apelem para modelos mais próximos do autoritarismo posicionado mais à esquerda, como Cuba, Venezuela e China. A despeito das polêmicas brasileiras, as resoluções do bloco europeu são consideradas "referência em função de seu significativo avanço na obtenção de consenso social pela regulação de mídia" (ROTHBERG; NAPOLITANO & STROPPA, 2016, p.88).

Com instalação de uma entidade reguladora independente, em terras lusitanas as políticas públicas que cercam o tema foram estruturadas com objetivo de assegurar a variedade e a qualidade da informação, evitar a exclusão social e garantir, concomitantemente, liberdade de expressão e outras liberdades individuais (SILVA, FIDALGO & SOUSA, 2011, p.83). Contudo, a instalação desses e outros dispositivos que abrangem a auto-regulação não pode ser interpretada como solução definitiva dos dilemas éticos do campo. Permanece, na ótica dos pesquisadores portugueses, indagações acerca da efetividade desses dispositivos.

> Existem diversos mecanismos de regulação ('auto' e 'hetero'), mas a sua legitimidade, força e eficácia são frequentemente questionadas. Que papel cabe à Alta Autoridade para a Comunicação Social[68], sobretudo se se tiver

[68] Atualmente a agência reguladora é denominada Entidade Reguladora da Comunicação (ERC), com sede em Lisboa. O organismo tem a prerrogativa de monitorar os mais diversos produtos da

> em conta que os pareceres que eventualmente emita, para além de tardarem, não têm carácter vinculativo? Que papel exerce o próprio Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, cujos meios dificilmente conseguem impor uma regulação concreta dos procedimentos jornalísticos? Que papel cabe ao mecanismo do "direito de resposta", tantas vezes incumprido e de onde está excluído o jornalismo on-line? Que papel têm desempenhado o Provedor dos Leitores (onde ele existe) e o Conselho de Redacção (onde ele existe e funciona), dadas as suas conhecidas limitações estatutárias? Não havendo propriamente receitas para um modelo de regulação da comunicação social – salvo os de tentação autoritária, que, em nome de intenções moralizadoras, acabam por introduzir restrições inaceitáveis ao próprio direito à informação e à própria liberdade de imprensa –, parece, porém, certo que alguns excessos cometidos no âmbito do processo informativo, a pretexto de questões judiciais ou não, reclamam a definição de mecanismos que combatam a presunção, por parte do grande público e dos próprios jornalistas, de que os media funcionam com relativa impunidade (FIDALGO & OLIVEIRA, 2008, p.209-210).

Para além da regulação da prática jornalística, apesar da existência da uma autoridade reguladora de natureza independente, Portugal ainda enfrenta questões relativas à concentração da propriedade de mídia, como documentam os estudiosos portugueses:

> Por outro lado, é ainda evidente que apesar de termos assistido a alguma preocupação, mesmo a nível político, sobre a concentração da propriedade dos meios de comunicação social em Portugal, a tônica da discussão esteve quase sempre no processo (nomeadamente pela promiscuidade com o poder político) e não no fenômeno. Ou seja, continuamos a ter um debate marcado pela ausência sobre as vantagens da concentração, os seus riscos, as reais consequências na oferta informativa e de entretenimento e quais deverão ser os limites aceitáveis para este fenômeno (COSTA & SILVA, 2008, p. 176).

A tensão quanto ao que estabelece a legislação portuguesa e a prática do mercado de mídia ficou evidente no primeiro semestre de 2014, quando o país assistiu (em transmissões ao vivo) à greve de jornalistas que, organizados em sindicato, prestavam apoio aos colegas empregados por um dos maiores grupos de mídia do país. A crise financeira que ameaça demissões em massa, atrasa salários nas redações e gera reivindicações pela precarização do trabalho, também carrega o receio dos portugueses com a presença cada vez mais imperiosa de um "fundo de investimento estrangeiro e desconhecido" no controle da Global Media Group: "o incumprimento da lei da transparência dos media – que obriga à identificação dos detentores dos meios de comunicação social em Portugal – levou também a

---

Comunicação Social de forma independente do governo; embora atue em constante diálogo e prestação de contas à Assembleia da República.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) a suspender os direitos patrimoniais e de voto do fundo na Global Media"[69].

As duas ordens de grandeza citadas como norteadoras da regulação portuguesa (liberdade de expressão e garantia das liberdades individuais) aparecem em conflito no Brasil, onde esse desgaste sobre a prioridade na garantia de direitos é ingrediente para as narrativas em disputa (PAGANOTTI, 2015; LARA, 2012).

A esse respeito é interessante notar a fala que Mattos (2005) atribui a Alexandre de Moraes, na ocasião em que o jurista ocupava um cargo público no estado de São Paulo (2002 a 2005):

> (...) o secretário da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, Alexandre de Moraes, propôs uma hierarquização dos dois direitos, o individual e o da informação: "É preciso que se coloque em discussão qual dos dois direitos é possível de reparação. Na minha opinião os direitos individuais têm como ser reparados, mas não há qualquer reparação a qualquer forma de restrição à liberdade de imprensa porque isso fere de morte a Constituição" (Jornal ANJ, 2004 apud MATTOS, 2005, p. 20).

As recentes decisões do juiz enquanto presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sobretudo no decorrer do segundo turno das eleições presidenciais de 2022, indicam que o também ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) mudou de posição - ou aplicou a lei para reparação de direitos individuais - ao interferir em excessos praticados tanto pela imprensa quanto por indivíduos que feriram esses direitos ao faltarem com a verdade no uso de redes sociais digitais ou ao privilegiarem determinadas campanhas eleitorais em detrimento dos adversários. A desinformação tornou-se ocasião para discussões inflamadas e intervenção política por parte do judiciário (MARQUES et. al, 2023). Sob ordem do magistrado[70], perfis e publicações de mídias sociais digitais foram retirados do ar[71] e veículos de comunicação foram obrigados a conceder direito de resposta a candidatos a cargos eletivos que foram tratados fora do princípio da isonomia determinado pela legislação eleitoral[72].

---

[69] Trecho de reportagem acessada em 08/10/2024 e disponível em: <https://expresso.pt/economia/media/2024-08-01-global-media-a-cronologia-de-um-ano-de-crises-e-negocios-atribulados-480733e6>.

[70] Sobre atuação do TSE durante eleições de 2022 consultar matéria acessada em 15/02/2023,15h03: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4959045-moraes-cadeia-contra-fake-news.html>,

[71] Centenas de publicações contendo desinformação foram retiradas do ar por determinação legal: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/combate-a-desinformacao-tse-derruba-mais-de-uma-centena-de-postagens-com-narrativas-enganosas> Acesso em 15/02/2023, às 15h12. Ver ainda <https:unicacao/noticias/2022/Outubro/tse-desmonetiza-quatro-canais-e-suspende-divulgacao-de-documentario>, consultado em 15/02//www.tse.jus.br/com2023, às 15h25.

[72] Sobre o caso da Rádio Jovem Pan, o posicionamento da emissora e das entidades patronais a respeito, consultar:<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63338642>, acesso em 15/02/2023, às

Como pontua Hanretty (2016), essas situações impõem um conflito entre direitos:

> Essas qualificações incluem (em ordem inversa) a autoridade e a imparcialidade dos juízes, direitos individuais concorrentes (como o direito à privacidade) e o interesse público. Esta última qualificação inclui questões de segurança nacional, integridade territorial, segurança pública, prevenção de desordem ou crime e proteção da saúde e da moral (HANRETTY, 2016, p. 8, tradução nossa)[73].

A noção de interesse público serve, nestes casos, como argumento jurídico que pode ser imposto como prioridade acima de direitos individuais.

> Em segundo lugar, em casos de difamação, uma proibição geral da publicação de declarações difamatórias pode ser defendida argumentando-se que a declaração difamatória foi (a) comentário honesto sobre um assunto de interesse público ou (b) uma declaração que, embora não comprovadamente verdadeiro na época ou posteriormente, é tal que é de interesse público que tenha sido publicado quando de fato foi publicado (HANRETTY, 2016, p.8, tradução nossa)[74].

Embora tanto o direito de resposta quanto a isonomia da imprensa, a calúnia e a difamação tenham previsão legal e possam ser acionados para condução desses casos, pela ótica jurídica, alguns especialistas consideram que essas decisões afetam a liberdade de expressão ou ainda que são formas camufladas de censura que aparecem após 1988, com o "fim da censura oficial" (PAGANOTTI, 2014; MATTOS, 2005).

> Também a censura continua uma porta aberta – ainda que pelos fundos do texto constitucional – ao propiciar aos juízes a oportunidade e os mecanismos legais para proibir as expressões que incomodem o Estado, indivíduos ou grupos de interesse que tenham acesso privilegiado à justiça (PAGANOTTI, 2014, p. 36).

Com essas colocações, esses autores acabam contribuindo para a tese de que tentativas de regulamentação das comunicações seriam formas veladas de censura e afronta às liberdades de expressão e de imprensa.

> Como os conceitos de censura e de liberdade de expressão contrapõem-se e delimitam-se mutuamente, se persistirem dúvidas sobre o significado ou preponderância de cada um desses termos, a garantia legal da liberdade de expressão pode ser ameaçada pela expansão dos domínios de controle da censura – ou, paradoxalmente, pela sua retirada, camuflada sobre outros termos mais obscuros (PAGANOTTI, 2014, p. 46).

---

15h16. Análise jurídica a respeito disponível em 15/02/2023, às 15h20, em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-20/decisoes-tse-veiculos-bolsonaristas-nao-sao-censura>.

[73] Texto original: *These qualifications include (in reverse order) the authority and impartiality of judges, competing individual rights (such as a right to privacy), and the public interest. This last qualification includes matters of national security, territorial integrity, public safety, prevention of disorder or crime, and protection of health and morals.*

[74] Texto original: *Second, in cases of defamation, a general prohibition on the publication of defamatory statements may be defended by arguing that the defamatory statement was either (a) honest comment on a matter of public interest, or (b) a statement which, although not provably true at the time or subsequently, is such that it is in the public interest that it was published when it was in fact published.*

Mattos (2005) inclusive define o Estado brasileiro como um controlador da mídia por meios fiscais, econômicos e legislativos. O texto dá margem para interpretar os empresários do setor como vítimas de um sistema que impõe à iniciativa privada até mesmo uma "competição desleal com estatais" (p.17). Segundo o autor, o projeto de uma Lei Geral das Comunicações é uma "velada ameaça à liberdade de informação" (p.31).

No extremo oposto da disputa narrativa existe a tese de defesa do Direito Humano à Comunicação, segundo a qual a liberdade de imprensa e de expressão não seriam empecilhos e sim meios para efetivação de um direito que se estende a todas as pessoas. Mais que alegar o direito a acessar informações e emitir opiniões, essa perspectiva - na qual se amparam os movimentos sociais pró regulamentação da mídia - reivindica que diferentes camadas sociais tenham acesso ao direito de se comunicar. Isto é, o benefício de ocupar espaço na esfera de discussões públicas, de se expressar e dialogar e não apenas consumir informações. A partir deste ângulo, o Direito à Comunicação é maior e mais abrangente que o direito à informação e que a liberdade de expressão assegurada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

> Desde então, a liberdade de expressão está mais associada a um direito individual de se expressar entre os pares, a uma emanação da personalidade individual. Já o direito à comunicação é entendido como um direito difuso, coletivo, que remete à pluralidade e à diversidade dos meios de comunicação. Identifica-se com a cidadania e com a participação ativa do cidadão na sociedade (LARA, 2012, p. 151).

Esta linha de raciocínio, tratada de forma aprofundada pela tese de doutorado de Camilo Vannuchi (2020), dialoga com a noção de comunicação que Wolton (2010) incorpora em "Informar não é Comunicar". O francês argumenta que a chamada era da informação, abundante em meios tecnológicos de comunicação, pode falhar gravemente ao limitar a eficácia do diálogo entre cidadãos e se restringir a um fluxo que apenas informa, mas comunica com baixa qualidade.

> Direito à comunicação é outra coisa. Ele prevê, por exemplo, o acesso aos meios de produção e distribuição de conteúdo, para além do simples acesso às ferramentas de recepção. Prevê a função social da comunicação. Prevê a implementação e a viabilização de canais comunitários. Prevê práticas não discriminatórias e o respeito incondicional aos diferentes grupos sociais e de gênero, o que implica a não-objetificação da mulher e o controle rigoroso de práticas criminosas como discurso de ódio, racismo, homofobia, transfobia, xenofobia e preconceito de classe e origem (VANNUCHI, 2020, p. 33).

O Direito à Comunicação é um direito humano assegurado pelas peças de direito internacional desde os anos 1970 (LIMA, 2011; LARA, 2012; VANNUCHI, 2020). Garantir a efetivação desse direito é papel do Estado e por isso exige ações de política pública; para que as diretrizes legais de regulação de meios e conteúdos sejam satisfatórias sob o olhar democrático, o paradigma norteador deve ser os Direitos Humanos e não as regras do mercado. Neste aspecto, a ideia de cidadania merece ser incorporada.

> Nunca será demais insistir: o que está realmente em jogo quando se trata dessas relações é o processo democrático, isto é, a democracia. Embora não se possa reduzir a realização plena dos direitos humanos às ordenações jurídico-contratuais, uma das condições para o avanço da cidadania entre nós é a implementação de políticas públicas de comunicação que garantam a consolidação do direito à comunicação para todos os brasileiros (LIMA, 2011, p. 227)

Ao afirmar que

> uma regulação com critérios transparentes e amplamente debatidos pela sociedade não se confunde com censura porque ela é um acordo anterior e que responde a princípios socialmente validados, como em qualquer outro campo, não só da ordem econômica, mas também da ordem social,

Martins (2021, publicação online) busca resolver o cabo de guerra adicionando os pré-requisitos de uma regulação livre de censura: transparência e deliberação pública, valores explícitos no modelo europeu, que ainda destaca a independência dos órgãos reguladores em relação ao aparelho estatal.

Feitas essas considerações, faz-se necessário retornar ao conflito já abordado anteriormente e que implica na inação brasileira sobre o tema. Lima (2011) procura resolver esse impasse entre a hierarquia entre direitos individuais e políticos. Para ele, o direito à comunicação abarca ambas as dimensões de forma coesa e inclusiva. Ou seja, a defesa dos direitos individuais não exclui nem negligencia a liberdade de expressão, nem de imprensa, mas as qualifica.

> Na verdade, o direito à comunicação perpassa as três dimensões da cidadania, constituindo-se ao mesmo tempo, em direito civil - liberdade individual de expressão - em direito político - através do direito à informação -, e em direito social - através do direito a uma política pública garantidora do acesso do cidadão aos diferentes meios de comunicação (LIMA, 2011, p.220).

Ao pesquisar a regulação argentina, Lara (2012) também chega a considerações importantes sobre a possibilidade de se conciliar regulação, Direito à Comunicação e os conceitos de liberdade de expressão e imprensa, desde que haja transparência pública e independência do governo, como também propõem as normas portuguesas. “Trata-se de um mecanismo que fortalece a democracia, na

medida em que garante a pluralidade e o respeito aos direitos fundamentais" (p.138).

Apesar da segregação de ordem discursiva nesta agenda, em um aspecto os pesquisadores são unânimes: o entendimento de que a "grande imprensa" ou "mídia hegemônica" está do lado contrário da tentativa de se regular o setor. Em sintonia os autores apresentam indícios de que neste debate - no qual as organizações de mídia são parte interessada - a imprensa, de forma geral, se comporta e atua como oponente de qualquer tentativa de regulação (MATTOS, 2005; SERRANO, 2007; LIMA, 2011; LARA, 2012; CARVALHO, 2013; CABRAL, 2014; PAGANOTTI, 2015; VANNUCHI, 2020a; VALENTE, PAULINO & URUPÁ, 2020).

É um caso de metalinguagem, pelo qual as organizações jornalísticas tratam - ou se omitem de tratar - delas mesmas, de matérias jurídicas e legais que teriam impacto direto em sua atuação (MIOLA, 2012). "Nos países latino-americanos, a posição dos meios de comunicação quanto à regulação do setor sempre foi de resistência e até de omissão em discutir a questão e pautar a sociedade" (LARA, 2012, p.138), sobretudo nas primeiras décadas do século XXI, quando grupos políticos menos ligados ao neoliberalismo ascenderam ao poder e investiram em políticas reguladoras (CARVALHO, 2013).

> Determinados assuntos simplesmente não são discutidos, porque não convém aos interesses econômicos e políticos dos grandes grupos midiáticos. Um desses temas é justamente a regulação, capaz de mudar a atual configuração do mercado latino-americano, cuja característica é de assimetria do setor privado (LARA, 2012, p.154)

É o que Miola (2012) também concluiu em sua análise sobre a deliberação pública no contexto de criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC): "(...) naquele momento, testemunhou-se uma disputa entre a representação do interesse público e a preocupação com os interesses corporativos do próprio campo mediático" (MIOLA, 2012, p.135).

Essa constatação sobre a postura das organizações midiáticas ajuda a sustentar uma das hipóteses desta tese, que entende que os principais jornais do país se posicionam contra a regulação e, desta forma, atuam politicamente como mecanismo de bloqueio para impedir que a agenda tenha êxito.

> Por enquanto, a mídia tem resistido em seu monólogo, monopolizando os canais e garantindo a unilateralidade do fluxo que exige responsabilizar as autoridades que fiscaliza, e silenciando sobre as críticas aos seus próprios limites. Por enquanto, a mídia tem controlado a escolha de quem deve ser inspecionado sob os holofotes, restringindo aos bastidores seus próprios defeitos. Por enquanto (PAGANOTTI, 2015, p.188).

O paradigma que considera as relações de troca entre os campos da comunicação e o campo político, segundo o qual os políticos dependem da esfera de visibilidade coordenada pelos veículos de massa, colabora para explicar as razões pelas quais os atores políticos recuam da proposta mesmo quando interessados em promover o tema. "Os governos têm desistido do desgaste político com as empresas de comunicação" (LARA, 2012, p. 153). A história recente de vários países da América reforça essa explicação, mostrando que governos dispostos a conduzir essa pauta "entraram em conflito direto com setores do capital ligados aos meios de comunicação" e promoveram mudanças em menor e maior grau "sob forte oposição deste segmento" (CARVALHO, 2013, p. 51).

Embora o recorte de pesquisa, o corpus e a metodologia empregada sejam distintos, os estudos de Cabral (2014) e Vannuchi (2020a) estão em sintonia com o objetivo de se analisar o discurso institucional das empresas de comunicação e seus achados reforçam a ideia de que a rejeição da proposta de regulamentação é uma constante nas publicações midiáticas. Mais que isso, os autores demonstram que o discurso adotado - desde a escolha de palavras como "regulação", "controle" e "censura", em detrimento de "democratização" e "regulamentação" - se soma aos grupos que argumentam contra e associam a política pública a países com regimes autoritários, sem reconhecer que medidas semelhantes são presentes em democracias europeias, americanas e latino-americanas.

> A regulação desses setores, dessas atividades, não é discutida publicamente, como se interessasse às empresas de comunicação manter esses assuntos nas sombras, uma vez que, segundo a concepção adotada e reproduzida por elas, dizem respeito apenas à rotina interna das empresas, dos acionistas, dos diretores e de seus funcionários, e não ao público em geral.
>
> Quando "viram pauta", propostas de regulação do setor são quase sempre tratadas como ameaças, como algo a ser repudiado ou desconstruído. Sob essa visão, regular é sinônimo de censurar (VANNUCHI, 2020, p. 189).

Ao analisar textos jornalísticos publicados pela *Folha de S. Paulo*, um *quality paper*[75] brasileiro reconhecido pela linha editorial que se propõe imparcial (AZEVEDO, 2006; ATHANÁSIO, 2017) - e do jornal *Brasil de Fato*, com menor audiência e posicionamento editorial mais à esquerda, Cabral (2014) conclui que o

[75] Por *quality paper* ou jornal de qualidade se entendem aqueles jornais tradicionais, comprometidos com o conjunto de valores e princípios do trabalho concernente à produção noticiosa, segundo o modelo idealizado de ética jornalística, compromisso com verdade e interesse público. Possuem projeto editorial refinado, diagramação discreta, prezam por assuntos de relevância para a vida pública e zelam pela sua própria credibilidade. Trata-se de um termo polêmico, nem sempre bem aceito, havendo preferência pelo termo "jornais de referência".

impresso de maior alcance busca tratar o tema com neutralidade, mas ainda assim imprime em seus textos o repúdio à censura, dando margem ao raciocínio que associa essas ideias. Já o segundo veículo analisado destoa do bloco econômico midiático ao apoiar abertamente a regulamentação do setor.

Miola (2012) encontrou achados semelhantes quando investigou os argumentos da revista *CartaCapital* sobre a criação da EBC. Com redação de tendência esquerdista o periódico reproduz um contraponto às ideias do bloco midiático e, na maior parte de suas matérias, traz alegações favoráveis à regulação, além de mencionar a ideia de democratização da mídia - o que está ausente, segundo a pesquisa doutoral de Miola (2012), em *O Globo, Folha de S. Paulo* e *Veja*.

O discurso da *Folha de S. Paulo* também foi objeto de estudo de Vannuchi (2020a), que estendeu o *corpus* aos textos do jornal *O Globo* - um dos veículos do maior conglomerado de mídia do país, o Grupo Globo. O pesquisador coletou todos os textos que tratavam do assunto ao longo de dez anos sem fazer distinção entre opinativos e informativos[76]. A contribuição reafirma as considerações teóricas e empíricas a respeito. "O tema é abordado em textos quase sempre editorializados, que misturam informação e opinião e, não é raro, adotam expressões entre aspas a fim de ridicularizar seu uso e boicotar o contraditório" (VANNUCHI, 2020a, p. 199).

Articulando valores da democracia e da deontologia do Jornalismo, o autor traz uma conclusão crucial sobre o posicionamento dos jornais estudados: o discurso adotado é de um ator econômico, empresarial e não de um ator social preocupado com as demandas de interesse público que o validam como peça fundamental da democracia.

> (...) encontramos um formulador que reivindica os papéis de defensor da liberdade de imprensa e de arauto da democracia para deflagrar um discurso anti-regulação que não necessariamente pode ser traduzido como democrático. Seu *ethos* é o da empresa jornalística, e não o do cidadão. Defende-se a atividade empresarial e o direito do jornal de publicar o que quiser, na plataforma que quiser, sem limitações de nenhuma ordem, mais do que o imperativo da informação ampla e polifônica, e mais do que as garantias constitucionais jamais regulamentadas. É feita a opção por não explicar, não expor em nenhum momento o que diz o texto constitucional ou as propostas de regulação (VANNUCHI, 2020, p.201).

As conclusões sobre o discurso dos jornais de menor alcance, que destoam do grupo majoritário formado pelas empresas de comunicação, tem abrigo nos textos

[76] Neste ponto cabe uma sucinta crítica, já que editoriais e artigos escritos por comentaristas seguem uma lógica de produção distinta de reportagens e entrevistas. Assim, a avaliação indiscriminada desse *corpus* pode ser considerada uma falha metodológica com implicações no resultado da pesquisa.

de Lima (2011), segundo o qual a sociedade civil e a mídia alternativa fazem o contraponto à grande imprensa, costuram esforços para ampliar o debate de forma técnica e inclusiva, contudo não têm força capaz de exercer influência determinante na arena de discussões, tampouco na tomada de decisões públicas. A esse bloco constituído de pouca força o autor atribui a denominação "não atores".

> São as organizações da sociedade civil; em casos mais recentes, o Ministério Público e também entidades de representação da mídia pública. Esses setores tomam posições públicas, articulam atividades, se utilizam de canais alternativos para expressão de suas posições, se manifestam, mas não são capazes de exercer influência significativa. Na verdade, não tem peso na correlação de forças que define as políticas públicas do setor.
>
> Pode-se concluir, portanto, que a definição de políticas públicas geradoras das características do sistema brasileiro de mídia ocorre historicamente num círculo extremamente reduzido de atores e interesses. O que há, na verdade, é uma negociação entre o Estado e alguns poucos grupos privados. Não há negociação efetiva entre os "não atores" e o Estado ou os grupos empresariais que, muitas vezes, são também grupos políticos ligados à própria estrutura do Estado. Vivemos uma quase exclusão do que chamo de "não atores" da formulação das políticas públicas de comunicações no Brasil (LIMA, 2011, p. 33, 34).

Embora tenha um olhar mais crítico e cauteloso sobre possibilidades de regulação, a tese de Paganotti (2015) caminha nesta direção quando afirma que nesta agenda o público é apenas plateia do debate. Isso porque o próprio silêncio da imprensa a respeito do tema impediu ações por parte do legislativo e do executivo brasileiro, deslocando decisões para o poder judiciário, em um ambiente restrito e sem possibilidade de deliberação pública.

> Como os debates políticos sobre os mecanismos de controle da liberdade de expressão encontram-se bloqueados em sua privilegiada esfera de diálogo institucional com o aparato do Estado – o legislativo –, a formulação de leis acaba sequestrada pelas disputas por cargos, e evita-se aprovar normas contra os interesses dos representantes da mídia (tanto seus proprietários quanto seus aliados) (PAGANOTTI, 2015, p.268).

Então, os autores concordam que "a sociedade civil (organizada ou não) acaba por permanecer à margem dos principais processos que venham a definir a regulação e o modo de operação dos media" (MIOLA, 2012, p. 164). Esse quadro é preocupante e prejudica a qualidade da tomada de decisão. "É importante que as associações da sociedade civil participem da regulação da mídia e tragam para ela a pluralidade de ideais democráticos que nem o Estado nem o mercado sozinhos podem proporcionar" (AVRITZER, p.5, tradução nossa[77]).

> Uma vez que o alargamento da percepção das funções sociais dos media dependeria da autocrítica de seus veículos, a maior parte da sociedade –

[77] Texto original: *It is important that civil society associations participate in media regulation and bring to it the plurality of democratic ideals that neither the state nor the market can alone provide.*

> informada quase que exclusivamente pela comunicação de massa – permanece alheia ao debate. Ordinariamente, apenas grupos mais articulados em movimentos sociais, além dos próprios empresários e os políticos, participam, em alguma medida, do debate sobre políticas de comunicação (MIOLA, 2012, p. 164).

É com essa preocupação que, ao registrar o marco de 10 anos após a realização da única Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, os autores que compõem a coletânea (SOUSA; DEMARCHI; PIERANTI, 2020) fazem coro ao afirmar que o bloco formado pela sociedade civil se constituiu adversário daquele composto pelos empresários do setor - os vencedores do processo.

> Sofrendo a pressão do setor empresarial e da má vontade dos governos em conduzir um debate democrático sobre a regulação da comunicação, a sociedade civil viu os restritos canais de participação junto ao governo decaírem. A perda desses espaços participativos e de canais de diálogos contribui para a desmobilização e priorização de outras pautas pelo movimento da democratização (DEMARCHI, 2020, p.84).

A interpretação do discurso da imprensa e das entidades representativas enquanto atores empresariais que seguem uma lógica de mercado é o tema da próxima seção deste tópico.

### 3.2.1 Uma questão de mercado

Conforme apontam os estudos do ciclo de políticas públicas, os grupos de interesse concorrem sobre determinada agenda para conquistar medidas por parte do Estado. No campo da comunicação não é diferente. "A ação política sectorial joga-se necessariamente num pano de fundo onde múltiplos actores sociais desenvolvem as suas estratégias no sentido de defenderem os seus interesses" (SOUSA, 2006). No histórico brasileiro de disputas em torno das políticas de comunicação, é o mercado quem dá o tom.

> Das esperanças frustradas dos governos Lula e Dilma aos retrocessos da gestão Bolsonaro, as políticas de comunicação no Brasil se moveram muito mais pelas demandas de mercado do que pela disposição dos atores estatais de sua alteração, seguindo a tradição do histórico brasileiro. A combinação de um cenário de intensas transformações no setor, da ausência de soluções regulatórias consensuais e de um governo de traços autoritários sinalizava para riscos preocupantes à regulação da área para os anos seguintes (VALENTE, PAULINO & URUPÁ, 2020, p. 52).

Muito já se falou sobre a polarização do debate entre a narrativa da "censura" e a narrativa da "democratização" das empresas de comunicação de massa brasileiras. Neste tópico, o trabalho objetiva discutir de que maneira ingredientes do

mercado, de natureza econômica, incidem sobre esses discursos e promovem uma classificação entre defensores e opositores da agenda de regulamentação da mídia.

Ao conceituar a ideia de sociedade civil, Avritzer (2016) aborda opostas interpretações de Comunicação Pública; uma centrada no Estado e outra na visão liberal de mercado.

> Teoricamente, a recuperação de uma esfera para além do mercado e do Estado colocava o problema da democratização da comunicação. Historicamente falando, as lutas políticas do século XX geraram dois modelos de comunicação, um centrado no mercado e outro centrado no Estado. No modelo de mercado, a comunicação pública é considerada gratuita porque se supõe que ela se sobrepõe totalmente à sociedade. A única questão que permanece relevante dentro de uma teoria de sobreposição total entre mercado e sociedade é a questão do monopólio. O monopólio pode distorcer o processo de comunicação pública que os liberais consideram idêntico à comunicação livre. Como conceito de diferenciação entre mercado e sociedade, o conceito de sociedade civil criticava a identidade entre mercado e esfera privada. A suposição da teoria da sociedade civil é que a comunicação pública precisa ocorrer no nível da sociedade em um processo de interação livre, a fim de constituir o pano de fundo para a comunicação pública (AVRITZER, 2016, p. 3,4, tradução nossa[78]).

O cabo de guerra que dobra conceitos da democracia para fazê-los caber em seus interesses também incorpora perspectivas político-econômicas, ora mais alinhadas à direita, ora mais próximas da esquerda. A própria ideia de regulação, que pressupõe maior presença estatal, integra o espectro político da esquerda, segundo o qual o Estado deve ser forte. Outros princípios relacionados ao tema são aglutinados em torno das ideias principais que norteiam as narrativas em contraste (ver tabela 1 com argumentos em oposição ideológica na seção de metodologia).

Estudos sobre políticas de comunicação instaladas na América Latina nas últimas décadas confirmam esse tipo de alinhamento ideológico. O Brasil aparece em descompasso na região em que

> (...) a busca por um ambiente que assegure a pluralidade de fontes de informação e de opinião e que combata a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos tem sido constante na agenda de países da América Latina cujos governos têm buscado a regulamentação da mídia (ROTHBERG, NAPOLITANO E STROPPA; 2016, p.90).

---

[78] Texto original: *Theoretically, the retrieval of a sphere beyond the market and the state posed the problem of democratization of communication. Historically speaking the political struggles of the 20th century generated two models of communication, a market-centered and a state-centered model. In the market model, public communication is considered free because it is assumed that it fully overlapped with society. The only issue that remains relevant within a theory of full overlapping between market and society is the monopoly issue. Monopoly can distort the process of public communication that liberals consider identical to free communication. As a concept of differentiation between the market and society, the concept of civil society critiqued the identity between the market and the private sphere. The assumption of civil society theory is that public communication needs to take place at the societal level in a process of free interaction in order to constitute the background for public communication*

As ações reguladoras vistas em países como Bolívia, Argentina, Venezuela e Equador foram lideradas por partidos políticos descolados da lógica neoliberal que dominavam esse mercado (CARVALHO, 2013). Essa segmentação tem origem histórica e auxilia na compreensão da dicotomia sobre o debate.

> Essa polarização está ligada não só ao auge da Guerra Fria, mas também à própria concepção de Estado e ao modelo jurídico adotado pelos países. O conceito de direito à comunicação identifica-se com uma concepção mais garantista de Estado, no sentido de exigir a intervenção estatal para garantir a efetivação desse direito (LARA, 2012, p. 151)

As experiências ditatoriais vividas ao longo do século XX colaboraram para o receio com práticas de regulação que pudessem lembrar medidas censórias que interditaram o debate público por décadas em vários países, incluindo o Brasil. Desde os anos 1980 a intenção de buscar o equilíbrio no fluxo de comunicação mundial já provocava repúdio de países como Inglaterra e Estados Unidos, que chegaram a romper com a Unesco quando o assunto esteve em pauta (VANNUCHI, 2020a).

Vinculados à desregulação neoliberal (LIMA, 2011), ao associar a ideia de regulação à censura, os grupos de interesse criam uma relação de proximidade entre os tomadores de decisão e as ditaduras. Nestes termos brota a fértil narrativa liberal: a ausência de interferência do Estado parece soar mais simpática à democracia. O argumento tem um apelo consistente, ainda que a BBC de Londres seja exemplo global de comunicação pública e que os norte-americanos tenham mecanismos de regulação bastante robustos, que contam com um órgão regulador de natureza governamental desde 1934[79].

Em defesa daquilo que classifica como "pluralismo regulamentado", Avritzer (2016) problematiza essa conjuntura de resistência à regulamentação na América Latina e sugere uma reinterpretação da interferência estatal no território. Segundo o autor, a partir da teoria da sociedade civil, a transição de regimes autoritários para um modelo democrático e plural exige alterações estruturais no sistema de mídia.

> A liberdade de comunicação e a regulamentação da mídia são um debate quente e contestado na América Latina. Após a transição para a democracia, os novos processos de elaboração de constituições e a eleição de governos democráticos de esquerda, muitos países latino-americanos

[79] A *Federal Communications Commission* (FCC, Comissão Federal de Comunicações) é composta de seis membros que são indicados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado americano. Por esse prisma, o modelo português de escolha e aprovação dos conselheiros se mostra mais independente: os cinco integrantes são indicados por partidos que compõem a Assembleia da República, contudo, o presidente da entidade reguladora é eleito a partir da deliberação e consenso entre os quatro indicados. Os EUA também dispõe de regulamentação para coibir propriedade cruzada.

> tentaram regulamentar a mídia eletrônica que permaneceu em grande parte sem regulamentação na região. Tentativas de regular a mídia foram contestadas como não democráticas, mas podem ser reinterpretadas com base na teoria da sociedade civil. É possível dizer que na transição de uma sociedade oligárquica para uma sociedade pluralista são necessárias mudanças na estrutura da mídia. Essas mudanças envolvem a participação de associações da sociedade civil na implementação do pluralismo regulamentado (AVRITZER, 2016, p.5, tradução nossa[80]).

Ainda que se admita a possibilidade de regular sem censurar, é preciso ponderar os limites entre o controle estatal e o exercício do autoritarismo, o que obviamente seria fatal à democracia e parece latente nos exemplos da América do Sul. Ou seja, é imperativo discutir a ausência de mecanismos reguladores eficientes e atualizados; mas também é relevante buscar perceber até que ponto a interferência dos governos no sistema de mídia, por meio de políticas públicas de comunicação, se faz salutar. "A defesa da intervenção estatal coloca uma questão sobre quais os limites dessa atuação, para que ela não descambe para o totalitarismo" (LARA, 2012, p.156). Essa importante ponderação está ausente em Carvalho (2013), que na defesa de regimes políticos da América Latina, cujo posicionamento ideológico se mostrou afastado do neoliberalismo, peca por não problematizar excessos praticados em países como a Venezuela, cujo resultado da regulação não desaguou em maior pluralidade, mas sim em controle antidemocrático.

Com essa cautela, as propostas de especialistas e de ativistas ligados à causa no Brasil propõem que uma eventual regulamentação seja descentralizada, sobretudo do poder executivo, com mecanismos de participação social. Objeto de estudo de uma tese, o anteprojeto elaborado pelo Ministério das Comunicações em 2010 e arquivado no mandato seguinte, não estava alinhado com essa perspectiva. Na visão dos especialistas consultados pela pesquisa doutoral, haveria excesso de protagonismo do Poder Executivo, e excesso de controle estatal, mas não social (VANNUCHI, 2020a). Via de regra, as associações profissionais que representam os jornalistas fazem coro a esse viés, com uma interpretação de interesse público voltada à ideia de cidadania e garantia de direitos.

---

[80] Texto original: *Freedom of communication and media regulation are a hot and contested debate in Latin America. After the transition for democracy, the new constitution-making processes and the election of left-democratic governments, many Latin American countries have tried to regulate electronic media that remained largely unregulated in the region. Attempts to regulate the media have been challenged as non democratic but can be reinterpreted on the basis of a civil society theory. It is possible to say that in the transition from an oligarchic to a pluralist society changes in the structure of the media are needed. These changes involve the participation of civil society associations in the implementation of regulated pluralism.*

> Os códigos dos jornalistas podem ser usados para exortar os jornalistas a seguir certos princípios ou como base para uma forma de autorregulação. Geralmente, o uso do conceito é universal. Dos 46 principais códigos de conduta profissional encontrados em países europeus, reunidos por Nordenstreng e Heinonen (http://www.ethicnet.uta.fi), 37 fazem referência ao interesse público, pelo menos de passagem - tipicamente como uma desculpa para se intrometer na privacidade individual. Sete fornecem uma definição explícita do interesse público, e três (os códigos albanês, búlgaro e luxemburguês) tornam explícito que o interesse público não é simplesmente o que interessa ao público - isto é, eles rejeitam as teorias de preponderância com as quais essa entrada começou (HANRETTY, 2016, p. 9, tradução nossa)[81].

Por outro lado, é preciso questionar também a narrativa de censura construída pelos liberais e analisar se a simples liberdade de mercado assegura o exercício pleno dos direitos à liberdade de expressão. Alguns estudos indicam que não. Para Cabral (2014), a concentração da propriedade privada que constitui um sistema de mídia com características hegemônicas no Brasil impõe uma espécie de "censura por mãos privadas" (p. 390). Esse controle mercadológico não é questionado, porém. Lara (2012) aprofunda os efeitos desse cenário.

> Essas liberdades ditadas pelos interesses do mercado privilegiam as mensagens de grandes conglomerados, especialmente da área de comunicação, elites políticas, intelectuais e artísticas, em detrimento dos que não têm acesso aos grandes veículos de comunicação (...) a liberdade de expressão plena depende de acesso aos meios de comunicação. Se apenas alguns grupos têm esse acesso, escolhidos de acordo com a audiência e o lucro que geram, essa liberdade é cerceada pelo mercado (LARA, 2012, p.153; 154).

Assim, no contraponto à ideia do Estado censor, a pressão econômica exercida como instrumento de controle editorial pode ser entendida como uma herança autoritária. A mercantilização da notícia e a condição de empresa com interesses particulares enquanto faceta das organizações de mídia se constituem em ameaças ao papel social da imprensa nas democracias modernas (CABRAL, 2014; MIOLA, 2012). Essa crescente comercialização da informação é parte da explicação para a necessidade de criar mecanismos de controle que "previnam uma absorção mais intensa pelos mecanismos de mercado" (SILVA, FIDALGO & SOUSA, 2011, p.83), o que tende a ser ainda mais pernicioso em ambientes em que a opinião dos veículos tende a ser homogênea em resposta à alta concentração de propriedade.

---

[81] Texto original: *Journalists' codes may be used either to exhort journalists to follow certain principles, or as the basis for a form of self-regulation. Generally, use of the concept is universal. Of the 46 principal professional codes of conduct found in European countries, as assembled by Nordenstreng and Heinonen (http://www.ethicnet.uta.fi), 37 reference the public interest at least in passing—typically as an excuse for intruding on individual privacy. Seven provide an explicit definition of the public interest, and three (the Albanian, Bulgarian, and Luxemburgish codes) make it explicit that the public interest is not simply what interests the public— that is, they reject preponderance theories with which this entry began.*

> O grau de pluralidade do sistema midiático do país é outro elemento a ser considerado ao relativizar os problemas da atuação política do Jornalismo. Um contexto com tendência à homogeneidade (ou muito concentrado, como o caso brasileiro), pode ficar ainda mais hermético quando as empresas se portam como ativistas e compartilham a causa defendida, diminuindo o espaço destinado a posições conflitantes. Além disso, também é possível justificar comportamentos antidemocráticos travestidos de defesa das leis ou das instituições, resultando no enfraquecimento do regime democrático ou legitimando o desrespeito aos procedimentos democráticos, com o campo jornalístico portando-se como ameaça (MONT'ALVERNE, 2020, p. 236).

Ao analisar o mercado recente do Jornalismo, caracterizado (tanto em Portugal quanto no Brasil) por quedas consecutivas de audiência e receitas, Fidalgo (2005) aguça a crítica sobre o conflito entre os princípios éticos que regem a profissão e as pressões meramente comerciais que incidem sobre as publicações. Para o autor, mudanças nas lógicas de consumo da notícia contribuem para que os interesses comerciais se sobreponham aos princípios normativos do Jornalismo.

> Simultaneamente, questionou-se (porventura mais do que em períodos passados) até que ponto as "leis do mercado" e o desejo de sucesso rápido a qualquer preço se vão sobrepondo aos princípios de independência, autonomia e prossecução do interesse público, em virtude de uma concorrência feroz entre meios e de uma submissão crescente a critérios quase só comerciais (FIDALGO, 2005, p. 7).

Neste mesmo tom, enquanto discute os instrumentos de regulação do audiovisual português, Cádima (2007) faz uma importante consideração sobre a dúbia identidade da imprensa na esfera pública, ora como agente do interesse público, ora como mero negócio de natureza econômica. Para o autor, esse aspecto implica na sugestão de se promover uma regulamentação que incorpore tanto reguladores econômicos quanto setoriais e que os assuntos de mercado se submetam à prioridade da cidadania e da ética. Ou seja, que o privado se curve ao público.

> Uma das questões centrais no debate sobre as políticas e a regulação dos media, é a questão da relação entre cultura e economia, que de alguma maneira se subsume na dicotomia público/privado.
>
> Estará o sistema de *media* vulnerável a este equívoco? Está. Claramente. Perguntávamos no texto em referência: "Será que os media são essencialmente um negócio e como tal devem ser considerados para efeitos de regulação, a par de qualquer outro sector de mercado? Não serão os meios de comunicação social um sector muito particular, de extraordinária importância pública e cívica, com uma dimensão social, cultural e formativa tal, que impõe que os 'negócios dos *media*' não se sobreponham à monitorização das suas práticas e do seu discurso e sobretudo dos seus efeitos perversos no social?"
>
> Partindo então do princípio que os *media* não são um sector submetido à lógica pura e simples dos mercados, é fundamental que não sejam 'tutelados', em situação de consolidação, pelo regulador económico (como, no fundo, acabou por suceder no caso Lusomundo/Controlinveste), mas sim

> pelo regulador sectorial. Tem assim plena justificação, do nosso ponto de vista, o recentramento da política de regulação no interior do próprio sector, dando-se assim também prioridade aos objectivos não económicos, o que significa que em matéria de concentração deveriam prevalecer as dimensões identitária e ética, o pluralismo e a liberdade editorial e só depois critérios de mercado, dada a subordinação destes à ética jornalística, à responsabilidade social dos media e, claro, ao desempenho mediático, enquanto, também, prática de Cidadania (CÁDIMA, 2007, p. 69).

Poucos grupos privados comandam a esfera de visibilidade no Brasil. Um sistema caracterizado pela propriedade cruzada[82] sob controle de oligarquias políticas e familiares. Por conta disso, situações em que a identidade de grupos políticos e de proprietários de comunicação se sobrepõe não são raras (CARVALHO, 2013). Somado a isso, a presença de lideranças religiosas no comando das concessões de rádio e TV é evidente. Balizando o discurso em prol da liberdade de expressão e a prática vinculada aos interesses empresariais, cabe a crítica ao setor de mídia brasileiro, que estaria mais interessado em um direito de mercado do que em um exercício de papel democrático.

> Os proprietários da grande mídia identificam liberdade de expressão, um dos direitos fundamentais, com liberdade da indústria de comunicação, que é um direito empresarial. Como se as empresas fossem detentoras exclusivas do direito de expressão. Ou, em outras palavras, como se o direito de expressão só pudesse ser exercido na forma de uma mercadoria (LIMA, 2011, p.16).

É interesse dos oligopólios que as leis se mantenham defasadas (CARVALHO, 2013). Em plena harmonia, a concentração da propriedade de mídia é um dos principais obstáculos para efetivação do Direito à Comunicação (VANNUCHI, 2020a). E também um dos principais empecilhos para que o debate sobre a regulamentação avance: nas eleições de 2014 a candidata à Presidência da República pelo PT, Dilma Rousseff, precisou moderar o discurso sobre o tema e até adotar uma perspectiva liberal (tanto sobre conteúdos quanto sobre os meios de produção): "O único controle da mídia é o controle remoto", sentenciou[83]. Como resultado final de seu mandato, o assunto acabou engavetado e com pouco ou quase nada de transparência sobre o processo.

Mas "erra quem contrapõe regulação e liberdade como se fossem instâncias conflitantes. Liberdade não significa ausência de regramento" (VANNUCHI, 2020a, p.93). Sob o paradigma do Direito à Comunicação, a liberdade de imprensa não

---

[82] Forma de concentração da propriedade na qual o grupo empresarial é proprietário de mais de um tipo de veículo de comunicação, como rádio, TV e impresso, por exemplo.

[83] Informação consultada em 16 de agosto de 2024, às 11:36, no endereço eletrônico: <https://latamjournalismreview.org/pt-br/articles/dilma-reafirma-que-unico-controle-da-midia-e-o-controle-remoto/>

pode ser reivindicada a qualquer custo, sobretudo quando afeta outros direitos fundamentais.

De acordo com Serrano (2007), quanto mais fraca se mostra a autorregulação, maior o apelo para regulação estatal. Isto é, quanto mais frágeis se mostram os instrumentos profissionais e institucionais dos atores jornalísticos no esforço de garantir pluralidade, diversidade e compromisso genuíno com o interesse público, maior será a percepção de necessidade de interferência.

A história recente acumula diversos exemplos para indicar que esses empreendedores são capazes de atuar em bloco quando lhes convém, numa espécie de corporativismo que negligencia a autocrítica e adia disputas internas em prol da defesa de interesses privados em comum.

> Desde então, os empresários de comunicação, nas poucas vezes em que esse debate vem à tona, reforçam o sentido de liberdade de expressão como livre da intervenção estatal, livre iniciativa, livre de medidas regulatórias – a não ser quando, por exemplo, é de seu interesse a proteção do mercado contra a entrada das empresas de telecomunicação –; (LARA, 2012, p.153)

O processo de realização da Confecom, em 2009, ilustra esse tipo de conduta (SOUSA, 2020; DEMARCHI, 2020), bem como a discussão quanto à TV digital; outro exemplo desse tipo de ação de resistência ao diálogo.

> Essas entidades não são homogêneas e, muitas vezes, vivem situações de conflito e disputa de interesses. No entanto, as divergências são colocadas de lado quando os interesses maiores da mídia privada estão em jogo. Na definição do modelo de TV digital, por exemplo, todas elas se uniram e agiram de forma articulada (LIMA, 2011, p. 33)

Ao discorrer sobre a deliberação pública em torno da criação da EBC, Miola (2012) faz considerações semelhantes.

> As empresas privadas de comunicação (segundo grupo situado no campo Mediático) não são, naturalmente, homogêneas; mas há convergências significativas em seus interesses e modos de atuação. Pode-se exemplificar atores desse fenômeno a partir de seus esforços para inibir a criação de organismos de controle abertos à participação de cidadãos (como o Conselho de Comunicação Social), uma vez que a entrada de novos atores na produção de políticas para o setor dificultaria a principal estratégia de ação dos radiodifusores comerciais. Grupos que representam os interesses dessas empresas, tais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (ABERT), além de lançarem mão dos canais de comunicação que possuem, praticam ostensivamente o tráfico de influência (lobby) nas esferas de decisão política (MIOLA, 2012, p.158)

Essa atuação orquestrada é vista pelo menos desde a Constituinte, quando a chamada "bancada da mídia" agiu em conjunto. A confusão entre interesse público e privado é uma constante. Mas, alega a tese de Direito à Comunicação, a liberdade

de imprensa é um direito cujo beneficiário principal é o cidadão que desfruta do direito à informação - e não as empresas de Jornalismo, tampouco seus profissionais (VANNUCHI, 2020a; LIMA; 2011).

> A liberdade de imprensa, nesse caso, não é ilimitada. Ela constitui-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito; é a liberdade de expressão assegurada à instituição imprensa. Mas esse direito pressupõe também responsabilidades e limites, como os crimes contra a honra, mensagens de cunho racista e nazista, programação violenta e de apelo sexual para crianças e adolescentes, pluralidade, cotas de programação regional e independente, combate ao monopólio, ao oligopólio e à propriedade cruzada (LARA, 2012, p. 155).

Esses impasses que transpassam as dinâmicas do campo da comunicação em interface com a democracia estão no centro de debate desta agenda que desgasta os limites entre direitos. Este capítulo buscou apresentar um panorama geral de resgate de teorias que reafirmam vínculos entre imprensa e democracia; bem como problematizar essa relação sob o olhar das políticas de comunicação brasileiras. Observou-se a vasta literatura que aprofunda e justifica as relações de disputa e cooperação entre campos da comunicação e da política. Também evidenciou-se que a despeito da regulamentação do setor ser uma realidade em diferentes partes do mundo comandadas por distintas perspectivas políticas e ideológicas, no Brasil o debate enfrenta forte resistência e tende a ser estruturado em um cenário de polarização que coloca os defensores dessa política pública sob a acusação de tentativas autoritárias e controladoras que limitam a liberdade de mercado e seguem um regime de censura. Valores como liberdade e pluralidade (ambos de matriz democrática) são antagonistas nestas disputas narrativas que se arrastam desde a redemocratização do Brasil. Neste sentido, discutiu-se que há um desgaste entre aquilo que é considerado interesse público em face do que estaria pautado em razões privadas.

A literatura estudada neste capítulo também demonstra que a imprensa, enquanto ator político interessado nesta agenda, exerce a função de limitar[84] que o debate seja encarado com maior seriedade no país, sobretudo na esfera governamental em que as tomadas de decisão efetivamente acontecem. Neste aspecto, os autores constituem certa unanimidade embora permaneça uma lacuna de investigações mais sistematizadas a esse respeito. Lacuna esta que a presente

[84] Segundo Miola (2012, p. 145), são "alguns exemplos de iniciativas de regulação que foram minadas após forte resistência da oposição no Congresso e também na imprensa abrangem, por exemplo, (1) adoção do padrão de TV Digital desenvolvido nacionalmente; (2) criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual; (3) instituição do Conselho Federal de Jornalismo; (4) a inclusão de dispositivos sobre a Comunicação Social no Plano Nacional de Direitos Humanos".

tese pretende ocupar. No próximo capítulo, o trabalho será dedicado a elaborar os procedimentos metodológicos que foram empregados na etapa empírica a fim de testar as hipóteses formuladas, e investigar as razões pelas quais o Estado brasileiro não avança na agenda de regulamentação da mídia, bem como qual o papel das organizações jornalísticas na interdição do debate.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa longitudinal e qualitativa, que também pode ser classificada como "comparação diacrônica" (SARTORI, 1981), já que busca entender as potenciais mudanças e/ou manutenções de narrativas estabelecidas ao longo do período histórico estudado.

Os editoriais jornalísticos compõem o *corpus* de análise que visa identificar o posicionamento institucional de parte da imprensa acerca da política pública estudada e testar essa postura enquanto um mecanismo de bloqueio que integra as estratégias de interdição à regulamentação da mídia brasileira, conforme hipótese a ser verificada.

Todavia, a análise desses textos é insuficiente para resolver a questão de pesquisa posta. O mero posicionamento institucional de parte da imprensa não responde por completo as razões pelas quais a regulamentação da mídia brasileira permanece travada no ciclo de políticas públicas. Tampouco responde como o campo político interpreta e reage a esse posicionamento setorial que se amplifica na esfera pública mediante ao poder que as empresas de mídia detém de controlar a agenda de discussões públicas.

Para compreender o comportamento de outros atores importantes - sobretudo aqueles que ocuparam ou ocupam posições na elite política - é preciso ampliar a capacidade e a diversidade de instrumentos de coleta de dados. Por isso, a estratégia metodológica se constitui de forma triangular, uma vez que foi complementada com a técnica de entrevista, considerada fundamental para compreensão do contexto e das motivações dos atores envolvidos neste caso. Além de recurso importante para descoberta da percepção e das razões apresentadas por esses atores no processo de tomada de decisão, as entrevistas agregam elementos enriquecedores na descrição do fenômeno e proporcionam a oportunidade de qualificação da análise dos textos jornalísticos que compõem o *corpus.*

A triangulação se mostra fundamental no tipo de investigação desenhada ao permitir confrontar os resultados obtidos nas entrevistas com outras fontes documentais. Ao mesmo tempo, fornece um repertório mais aprofundado do cenário que é elemento condicional à análise mais apurada desses documentos. As entrevistas, neste caso, amparam o mapeamento de narrativas em disputa e

permitem perceber os argumentos que têm abrigo nos textos editoriais.

O recorte empírico está concentrado nos últimos 20 anos (de 2003 a 2023) por compreender que esse período abarca os dois mandatos presidenciais e a terceira posse de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), líder que arriscou pautar o tema algumas vezes, ainda que sem a energia necessária para consolidá-lo. Além disso, o recorte temporal inclui as gestões de sua sucessora, Dilma Rousseff (PT), que suspendeu o tema no momento em que o projeto de regulamentação da mídia herdado parecia mais maduro e com maiores chances de debate na política institucional. A pesquisa tem especial interesse em compreender as motivações desse recuo bastante delimitado no contexto de transição de governo no fim de 2010 e início de 2011.

A partir de 2017 nota-se que os antagonistas desse grupo político - sobretudo Jair Bolsonaro (PL) - ascendem ao poder e reproduzem narrativas que rejeitam qualquer possibilidade de regulação de forma concomitante ao crescimento da demanda social por regulações correlatas, especialmente em âmbito digital, com destaque para fenômenos relativamente recentes e de impacto global, como a desinformação digital (LA COUR, 2020). A análise de duas décadas de publicações jornalísticas a respeito do tema permite que a pesquisa atravesse as oscilações temporais sobre o tema, compreendendo como a imprensa brasileira moderou a narrativa ao longo do tempo e diante de alterações de grupos políticos que ocupavam o poder; identificando potenciais mudanças no tom discursivo ou ainda manutenções importantes em termos de narrativas e argumentos mobilizados (SHANAHAN et.al, 2016).

A escolha pelos veículos Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e CartaCapital se dá pela relevância que tais impressos ocupam na esfera pública brasileira. Os dois primeiros, considerados *quality papers* de publicação diária, agregam o valor importante de pautar o debate público, exercem influência sobre elites política e econômica (MARQUES et. al, 2023), com prerrogativa para orientar outros veículos de imprensa (MESQUITA; MOISÉS; RICO, 2014; VIMIEIRO, 2011). Esses veículos têm a capacidade de influenciar formadores de opinião e a própria Opinião Pública e compõem a denominada "grande imprensa", à qual se atribui responsabilidade na mediatização do debate público (AZEVEDO, 2016). Além da relevância para o público leitor brasileiro (que corresponde aos cidadãos e eleitores), a escolha dos títulos se justifica pelo projeto editorial e espectro político aos quais estão associados. São publicações densas, de história consolidada e linha editorial

bem definida.

A Folha se apresenta como ícone do Jornalismo profissional brasileiro; que preza pela imparcialidade e diversidade de vozes (MARQUES et. al, 2023) - ainda que esse valor esteja ancorado em interesses comerciais - tendo estruturado, ao longo das últimas décadas, um esforço de projeto editorial[85] que lhe confira essa credibilidade. É um símbolo da profissionalização do Jornalismo brasileiro de inspiração americana, cujos valores estão pautados pela defesa do interesse público, fiscalização de poderes e denúncia de irregularidades, tal qual a expectativa criada em torno do "quarto poder", o "cão de guarda", que pode se comportar numa postura adversarial em relação ao campo político (GOMES, 2009; AZEVEDO, 2010; GUAZINA, 2011; ALBUQUERQUE, 2013; VAN DALEN; ALBAEK, 2016; ATHANÁSIO, 2017; MONT'ALVERNE, 2020).

Já o Estadão representa um veículo tradicional alinhado a um discurso conservador, com posições ortodoxas (MARQUES et. al, 2023), que dialoga com espectro político de direita e apresenta forte identificação com liberalismo econômico, o que pode ser verificado a partir da leitura do Código Editorial[86].

A CartaCapital, por sua vez, uma revista semanal, assume uma linha editorial posicionada à esquerda, com maior apelo a medidas estatais e tom mais progressista[87]. Desde sua fundação, em 1994, é interpretada como um contraponto no sistema midiático brasileiro (MIOLA, 2012).

A diversidade de linha editorial é uma aposta da pesquisa na intenção de averiguar uma das hipóteses que aciona a variável conduta das instituições de

---

[85] Na página eletrônica dedicada ao Projeto Editorial o veículo se compromete a "cultivar a pluralidade, seja ao divulgar um amplo espectro de opiniões, seja ao focalizar mais de um ângulo da notícia, sobretudo quando houver antagonismo entre as partes nela envolvidas; registrar com visibilidade compatível pontos de vista diversos implicados em toda questão controvertida ou inconclusa". Afirma ainda que busca sempre "Manter atitude apartidária, desatrelada de governos, oposições, doutrinas, conglomerados econômicos e grupos de pressão". Os trechos foram retirados do texto publicado no site do jornal, disponível na data de 13/08/2024, consultado no endereço: <https://temas.folha.uol.com.br/folha-projeto-editorial/projeto-editorial-folha-de-s-paulo>.

[86] O Código de Ética assinado pelo Presidente do Jornal e disponível no endereço eletrônico informa em linguagem corporativa, destacando as obrigações dos empregados, que é parte da missão do veículo "divulgar e defender os princípios da democracia e da livre iniciativa", expressão que se repete ao longo do documento. A missão editorial destaca: "compromisso com a democracia, a luta pela defesa da liberdade de expressão e de imprensa, a promoção da livre iniciativa, da justiça e a permanente busca da verdade". Já o Princípio Geral número 1 é defender "a livre iniciativa, a economia de mercado e um Estado comprometido com um país economicamente forte e socialmente justo". Disponível em <https://www.estadao.com.br/codigo-etica/codigo-de-etica.pdf>, em 13/08/2024.

[87] Em sua declaração de princípios a revista apresenta como visão ser "a maior referência em jornalismo progressista no Brasil, em qualquer plataforma". Entre os valores, aponta a defesa da "igualdade, o Estado Democrático de Direito, a inclusão social e o desenvolvimento econômico sustentável". Informação em <https://www.cartacapital.com.br/principios/>, acesso em 13/08/2024.

comunicação de massa e a afinidade político-partidária ao apoiar ou rejeitar mecanismos de controle da mídia.

O recorte do gênero opinativo editorial se justifica à medida que este tipo de texto oferece um conteúdo particular e privilegiado no Jornalismo: é o único espaço em que a opinião empresarial é exposta de forma explícita e autorizada pela ética profissional (BELTRÃO, 1980; EILDERS, 1999; MELO, 2003; MELTZER, 2007; HO, QUINN, 2008; AZEVEDO, 2016). Os textos que via de regra não são assinados refletem a posição das instituições de imprensa diante dos fatos mais relevantes que repercutem no país. Ainda que se admita a possibilidade de análise de enquadramento da seção informativa desses jornais, não haveria espaço mais apropriado para analisar a opinião da imprensa acerca de sua regulamentação que a página 2 dos principais impressos do Brasil. As particularidades desse gênero jornalístico que o validam nesta estratégia metodológica serão discutidas com maior detalhamento ao longo deste capítulo.

O presente capítulo tem por objetivo detalhar os procedimentos metodológicos traçados em busca de respostas ao problema de pesquisa, apresentando um descritivo das técnicas de coleta e análise administradas, além do descritivo do corpus, principais obstáculos e soluções aplicadas.

## 4.1 ESTRATÉGIAS DE COLETA

Conforme já se introduziu, foram analisados os editoriais da Folha de S. Paulo, do Estado de S. Paulo e da CartaCapital ao longo de 20 anos (de 2003 a 2023), período que atravessa cinco mandatos presidenciais ocupados por quatro chefes de Estado distintos. Em outra etapa (associada a esta) a pesquisa esteve norteada pela entrevista com importantes atores da elite política que figuram na arena de discussões sobre a regulamentação da mídia nas últimas décadas: os ex-ministros de Estado Franklin Martins e Ricardo Berzoini; sendo aquele responsável pela elaboração de um projeto no segundo mandato de Lula e este um dos ministros de Dilma que ensaiou tentativas de retomada da agenda; sem sucesso, contudo. Martins foi ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social (Secom) durante o segundo mandato de Lula; enquanto Berzoini ocupou a pasta das Comunicações em 2015.

Para obter um olhar do poder legislativo, a tese colheu as impressões da

deputada federal Luiza Erundina (Psol), que integrou debates sobre o tema neste período, compondo minoria favorável ao tema na Câmara dos Deputados quando esteve na presidência da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação, na década de 2010. O contato com tais autoridades para agendamento das entrevistas foi conduzido por meio de e-mail, telefone e aplicativo de mensagens, tanto em conversas diretas com entrevistados quanto em pedidos endereçados aos assessores pessoais.

Além dos quatro tomadores de decisão, foi interesse desta investigação obter as impressões das entidades representativas ligadas ao tema a fim de testar a hipótese de filiação de jornalistas (trabalhadores) e empresários (empregadores) a uma das narrativas postas acerca do projeto e compreender as implicações dessa disputa narrativa. Assim, foi realizada uma entrevista com a liderança da Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ, ligada à classe jornalística. Para obter o ponto de vista dos empregadores e empresários do setor, houve a escuta com a Associação Nacional dos Jornais - ANJ.

O movimento social também foi contemplado pelas entrevistas, com representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC, instituição dedicada ao tema desde 1990, e responsável pela elaboração de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) para Democratização da Mídia, também na década de 2010. O objetivo foi compreender as dificuldades que o movimento encontrou, ao longo do tempo, para pautar a agenda, as relações com atores públicos e a própria imprensa.

Portanto, a investigação está estruturada em dois momentos fundamentais: 1) análise qualitativa do universo dos editoriais que trataram do tema nas duas décadas estudadas; e 2) como estratégia fundamental ao problema de pesquisa e complementar à análise textual, entrevista em profundidade com atores políticos envolvidos nesta agenda.

A seguir, apresenta-se a delimitação do *corpus* de análise dos editoriais, procedimentos de coleta desse material, bem como proposta de roteiro para as entrevistas semi-estruturadas e percurso para acesso às fontes. Associada à apresentação desses procedimentos, incorporam-se referências teóricas que sustentam a relevância do gênero editorial e da técnica empregada nesta etapa: entrevista.

No tópico a seguir, detalham-se os procedimentos de análise.

### 4.1.1 Entrevistas

Foram realizadas seis entrevistas, sendo três delas com atores da elite política; uma com movimento social e outras duas com entidades de classe. A função profissional ocupada por esses atores durante o período avaliado foi substancial para escolha dos indivíduos pesquisados.

A entrevista constitui uma das técnicas de coleta qualitativa mais antigas e tradicionais. O uso de entrevistas como ferramenta para coleta, organização e publicização de informações data do século XIX, nos primórdios da atuação jornalística (ROBERTS, 2020), adaptada em aplicações de diferentes campos científicos. Na área da psicologia, autores renomados como Piaget, Janet, Freud e Jung são reconhecidos por desenvolverem pesquisas em grande escopo com a aplicação de entrevistas.

Entre as técnicas de pesquisa qualitativa, a entrevista é classificada como método de estudo das interações cotidianas (ALONSO, 2016). É uma das principais ferramentas das pesquisas com abordagem qualitativa em ciências sociais (LIMA, 2016). É, também, produto do encontro entre duas pessoas, no qual uma delas busca informações sobre um tema a partir de um diálogo de caráter profissional (MARCONI; LAKATOS, 2003). "Apesar de ser amplamente usada em áreas como sociologia, história, antropologia, psicologia, entre outras, cientistas políticos(as) possuem poucas referências metodológicas sobre o uso de entrevistas na disciplina" (ROCHA, 2021, p.2). O procedimento de interação verbal/relacional é utilizado na investigação social tanto para coleta de dados quanto para apoio no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

É indicada para obtenção, recuperação e registro de "experiências de vida guardadas na memória das pessoas" e é aplicada com personalidades fundamentais para o processo de investigação (LIMA, 2016, p. 27). São apropriadas quando se tem como objetivo descrever de forma detalhada um dado meio social a fim de compreendê-lo, quando se deseja usar seus resultados para desenvolver um referencial conceitual para pesquisas subsequentes ou quando se deseja testar conceitos (ROCHA, 2021). Por isso, pode ser acionada em diferentes etapas da pesquisa e até como instrumento complementar a outro método - como é o caso do desenho metodológico aqui defendido.

Por meio da técnica de entrevista em profundidade é possível perseguir os

seguintes objetivos: verificar fatos; checar opiniões e/ou sentimentos sobre fatos; descobrir planos de ação/práticas e condutas atuais ou passadas, além de motivos conscientes (LIMA, 2016). É válida ainda como método para se acessar crenças e valores. Todos esses objetivos perpassam o roteiro de perguntas endereçado aos entrevistados sobre os mecanismos de bloqueio à regulamentação da mídia.

Com relação à amostra, a técnica não persegue o critério de representatividade numérica. A centralidade do método está na relevância da fonte em relação ao objeto pesquisado, tal qual executado nesta investigação. Assim, um único entrevistado pode ser suficiente para prover as informações sobre um determinado objeto de pesquisa. É o caso das pesquisas biográficas, quando é possível entrevistar o biografado, por exemplo. Daí outra característica da técnica é a seleção dos participantes de forma intencional e não aleatória (KISCHINHEVSKY, 2016).

Endossam a opção por esse método de coleta as recomendações de Garland et. al, 2017, quando, a partir do quadro de midiatização, trata da dificuldade de se estudar a incidência da cobertura noticiosa sobre as decisões políticas. Segundo os autores, apesar da abundância de literatura sobre midiatização da política, é baixo o nível de atenção destinada às implicações desse processo na implementação de políticas públicas. Esse tipo de pesquisa requer acesso aos bastidores da política institucional, o que poderia ser feito tanto pela etnografia quanto pela entrevista com atores de destaque. As barreiras para acesso a essas fontes e autorização para experiência etnográfica são vistas como desafios ao amadurecimento desse tipo de pesquisa.

Na presente tese, buscou-se selecionar os atores mais importantes sobre o tema na esfera pública brasileira, incluindo dois ministros de Estado. Considera-se que esses atores são capazes de prover as informações mais valiosas sobre um período histórico pouco tratado publicamente. São fontes de difícil acesso e, por isso, considera-se que o aceite e concessão da entrevista seria um mérito aos achados. Por outro lado, a negação em participação da pesquisa também pode ser considerada um dado, a medida que essas figuras públicas poderiam apresentar indícios de estar se esquivando de um assunto polêmico e/ou desconfortável. O simples desinteresse na agenda pode ser um componente importante dos resultados desta investigação. Contudo, não é possível afirmar de forma categórica que a simples negativa à entrevista signifique receio com o tema. A falta de espaço na agenda de lideranças proeminentes também é uma justificativa plausível.

A entrevista em profundidade pode ser estruturada (padronizada) ou desestruturada (sem padrão fixo). Na primeira alternativa, há um roteiro previamente estabelecido e as perguntas são pré-determinadas e respeitadas (DUARTE, 2005). No caso da entrevista desestruturada, o pesquisador atua com maior liberdade, elaborando perguntas de acordo com a situação e o desenvolvimento da conversa. Há ainda a opção intermediária, em que o entrevistador segue um roteiro como guia, mas o documento está aberto para mudanças de percurso, acréscimos e supressões (semi-estruturada). O modelo semi-estruturado caracteriza-se por uma mescla entre estrutura e flexibilidade e será o modelo adotado nesta tese:

> Um primeiro ponto é que elas apresentam uma combinação entre estrutura e flexibilidade: na medida em que seguem um tópico guia ou roteiro com os principais temas a serem abordados (estrutura), o(a) pesquisador(a) tem liberdade para voltar numa pergunta anterior, aprofundar um determinado tópico etc. (flexibilidade). É diferente de um questionário estruturado de *survey*, mas possui estrutura por meio dos tópicos guia ou do seu roteiro (ROCHA, 2021, p.5).

Em outras palavras, enquanto esse tipo de entrevista segue um tópico guia ou roteiro com os principais temas a serem abordados, reflete uma estrutura, uma lógica sequencial. Todavia, se mostra flexível, já que o pesquisador pode interferir, retomar assuntos, incluir novas perguntas e aprofundar um determinado tópico. A interação entre o pesquisador e o entrevistado é parte do procedimento de coleta. Mais que isso, é importante que essa interação seja nutrida com naturalidade, aproveitando falas espontâneas e o entrosamento típico da conversa verbal. Pressupõe-se que o diálogo esteja acima do rigor na sequência das perguntas ou na forma como são elaboradas; então, melhor que o pesquisador aproveite oportunidades, elabore e reelabore questões do que o mero cumprimento protocolar de perguntas decoradas, que podem até ficar descontextualizadas e vazias no decorrer da entrevista.

Devido a condução oral, as entrevistas podem ser aplicadas com todas as classes sociais, sem necessidade de letramento. Diferentemente do caso de aplicação de *survey*, o entrevistador pode repetir perguntas de diferentes formas ou esclarecer conceitos a fim de garantir que o entrevistado tenha compreendido a questão. De igual modo, o formato de interação permite considerar aspectos periféricos às perguntas e respostas verbais, como postura, expressões, gestos, pausas, tom de voz. Em suma, as entrevistas consideram não apenas o que o

entrevistado diz, mas como diz. As entrevistas também permitem a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. Por essa razão são cruciais a metodologia aplicada neste trabalho: investigar como o executivo percebeu as articulações em torno da regulação da mídia e porquê optou pela inação.

> A sua principal vantagem está na riqueza das informações que podem ser coletadas, pelas palavras e interpretações dos entrevistados aos estímulos que lhes foram dados, assim como a possibilidade de registrar a sua reação não verbal. Além disso, a entrevista proporciona ao investigador a oportunidade de explorar ao máximo as suas questões e dirimir dúvidas, devido ao fato de se tratar de uma interação flexível e personalizada. Muitas vezes permite esclarecer situações ou acessar informações que não seriam perceptíveis apenas pela observação (LIMA, 2016, p. 39)

Quanto às limitações da técnica, entre as maiores preocupações e críticas estão os riscos da subjetividade que ameaça o protocolo científico. A busca pela objetividade científica torna-se mais desafiadora diante da técnica de entrevista, já que a interação humana entre pesquisador e entrevistados pode se traduzir em interpretações subjetivas sobre as informações obtidas. É preciso estar ciente de que o olhar do pesquisador é parte constituinte da pesquisa em soma à orientação teórica. Os métodos são - inevitavelmente e em algum grau - afetados pelo repertório de quem os aplica - sobretudo no campo dos métodos qualitativos (CUNHA, 2014; ALONSO, 2016). Neste sentido, considerou-se um desafio adicional a busca pela neutralidade diante de entrevistados de posicionamentos políticos conflitantes; e a adequada postura para evitar a influência sobre as respostas das fontes inquiridas.

Há, ainda, a possibilidade de dificuldade de expressão e comunicação de ambas as partes; incompreensão, por parte do informante, do significado das perguntas da pesquisa, que pode levar a uma falsa interpretação. Justamente pela relação entrevistador versus entrevistado, “em muitos casos os entrevistados podem tentar criar empatia ou dar respostas consideradas por eles adequadas ao que o entrevistador supostamente espera. Superar esse obstáculo, que pode gerar respostas evasivas ou inadequadas, é o principal desafio do uso da entrevista em pesquisas das ciências sociais” (LIMA, 2016, p. 27).

É importante considerar a possibilidade de constrangimento oriundo das assimetrias entre entrevistado e entrevistador, sobretudo em contextos de grande distanciamento social - material ou simbólico: a circunstância de uma entrevista

pode estabelecer um cenário de relação de poder. “Em geral, as entrevistas com atores sociais das classes altas são marcadas por uma relação de dominação do entrevistado sobre o entrevistador” (BARROS, 2011, p 129).

As entrevistas com elites agregam, portanto, desafios adicionais, já que são grupos de difícil acesso. Além disso, a construção de um cenário de confiança torna-se árdua, com esforço adicional para se obter colaboração e empatia. Ademais, o pesquisador só poderá conquistar o contato desses atores mediante a uma rica rede de relacionamentos estratégicos, incluindo assessores que permitam a conversa e a disponibilidade de tempo de pessoas habituadas a uma agenda disputada, além de ambientes de poder que naturalmente restringem o diálogo. No caso do presente estudo, notou-se que as fontes mais solícitas e dispostas eram proporcionalmente mais interessadas na agenda pesquisada; enquanto que aquelas mais inacessíveis poderiam fornecer dados mais esclarecedores em resposta aos mecanismos de bloqueio operantes.

Além de criarem ambientes assimétricos e restritivos, atores da elite política e econômica tendem a serem mais bem preparados para responder às questões de forma a moldar respostas de acordo com aquilo que julgam mais pertinente, assumindo o controle do viés desejado. São figuras que estão habituadas com o formato de entrevistas e manejo de informações prestadas à imprensa. Por isso, a condução das entrevistas deve ter em mente que a fonte pode demonstrar o desejo de falar sem que seja contrariada, sob o risco de inibição daquele que conduz o inquérito (BARROS, 2011). É preciso prever barreiras em relação à disposição do entrevistado em dar as informações necessárias. Há casos em que a fonte acaba retendo alguns dados importantes para proteger sua imagem. Por isso, a prática de elaboração de um Termo de Consentimento, que inclua a possibilidade de proteção do anonimato, pode ser importante para priorizar o acesso aos dados em detrimento da divulgação da fonte.

A técnica inclui o trabalho braçal - que pode ser feito com auxílio de ferramentas automáticas - de transcrição e decupagem das falas para posterior análise. A prática da audição da gravação da conversa repetidas vezes também é recomendada. O fornecimento do texto integral da conversa é uma garantia da credibilidade e do rigor científico aplicado.

#### 4.1.1.1 Escolha e acesso às fontes

Para compor a lista de fontes consultadas, buscou-se privilegiar maior diversidade tanto nos poderes da política institucional quanto no setor econômico e da sociedade civil. Também foi considerada a pluralidade de opiniões sobre a agenda, buscando ouvir atores que potencialmente ocupam posição enquanto bloqueadores de agenda e aqueles que pretenderiam defendê-la. Tendo em vista que a tese se debruça sobre uma análise longitudinal e, portanto, há uma perspectiva histórica, houve um cuidado adicional em compor o quadro com atores atuais e da década anterior.

A partir desses critérios, criou-se uma lista com 14 entrevistados; sendo que oito deles apresentam indícios de adesão à pauta; três se mostram opositores e três deveriam ser consultados para que se pudesse afirmar sobre seu posicionamento. Na tabela a seguir, sinaliza-se essa análise prévia; além de indicar quais setores e período histórico cada entrevistado representa.

Nesta etapa, admitiu-se o risco de recusa de algum(ns) desses entrevistados pretendidos. Contudo, devido a abundância e diversidade de atores listados - que também poderiam ser substituídos - acreditou-se que os resultados seriam preservados, conforme foi detalhado adiante.

**QUADRO DE ENTREVISTAS IDEALIZADO**

| SETOR | ENTREVISTADO | POSIÇÃO NA AGENDA |
|---|---|---|
| **PODER EXECUTIVO DÉCADA 2010** | FRANKLIN MARTINS (ministro das comunicações de Lula, escreveu a minuta do projeto de regulamentação da mídia em 2010) | FAVORÁVEL |
| | PAULO BERNARDO (ministro das comunicações de Dilma, ocupava a pasta quando minuta foi arquivada) | INVESTIGAR |
| | DILMA ROUSSEFF (presidente do Brasil pelo PT quando minuta foi arquivada) | INVESTIGAR[88] |
| **ATUAL PODER EXECUTIVO** | FLÁVIO DINO (ministro da Justiça de Lula em 2023, defendia publicamente a regulamentação da mídia, especialmente das plataformas digitais) | FAVORÁVEL |
| | ESTELA ARANHA (secretária de Direitos Digitais) | FAVORÁVEL |

[88] As declarações públicas da ex-presidente dão conta que houve mudanças de postura.

| | | |
|---|---|---|
| **PODER LEGISLATIVO ANOS 2010** | EUNÍCIO OLIVEIRA (deputado federal pelo MDB, foi Ministro das Comunicações entre 2003 e 2007 e presidiu a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática[89] em 2010) | INVESTIGAR |
| **ATUAL PODER LEGISLATIVO** | LUIZA ERUNDINA (deputada federal pelo Psol, titular da Comissão de Comunicação da Câmara, presidiu a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação). Entrevistada que acompanhou histórico da pauta. | FAVORÁVEL |
| | AMARO NETO (deputado pelo Republicanos que presidia a Comissão de Comunicação da Câmara em 2023) | INVESTIGAR |
| | EDUARDO GOMES (senador pelo PL preside a Comissão de Comunicação e Direitos Digitais do Senado) | INVESTIGAR |
| **PODER JUDICIÁRIO DÉCADA 2010** | LUIZ FUX, (ministro do STF tem decisões contra os interesses econômicos das empresas de mídia) | FAVORÁVEL |
| **ATUAL PODER JUDICIÁRIO** | ALEXANDRE DE MORAES (ministro presidente do TSE acumula discursos e decisões que limitam a liberdade de expressão de indivíduos e grupos de mídia) | FAVORÁVEL |
| | LUIZ ROBERTO BARROSO (ministro presidente do STF, já se manifestou a favor da regulamentação da mídia) | FAVORÁVEL |
| **ENTIDADES DE CLASSE / SOCIEDADE CIVIL** | FENAJ (entidade de classe que atua em prol da agenda) | FAVORÁVEL |
| | FENAJORE ou ANJ (entidades que representa os proprietários de mídia impressa) | CONTRÁRIO |
| | FNDC (coalizão de atores da sociedade civil que atua em prol da agenda) | FAVORÁVEL |

Tabela 1: quadro de entrevistas

Iniciou-se a busca pelos contatos e tentativas de agendamento de entrevista em agosto de 2023. Tendo em vista a notoriedade de algumas fontes da elite política, não se fez possível cumprir integralmente o quadro idealizado.

No âmbito do poder executivo atual, não se obteve resposta do então Ministro da Justiça Flávio Dino, nem da Secretária de Direitos Digitais Estela Aranha. Em

[89] Até 2023 a Comissão de Comunicação era integrada à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, tendo sido desmembrada nesta legislatura. Atualmente o colegiado é composto, em sua maioria (22/26), por parlamentares de base conservadora e à direita; reunindo perfis de comunicadores de programas policiais, lideranças religiosas fundamentalistas e até mesmo proprietários de empresas de mídia.

relação a membros do executivo dos anos 2010, pudemos acessar a assessoria da ex-presidente Dilma Rousseff e falar diretamente, via aplicativo de mensagens, com o ex-ministro Paulo Bernardo, apontado como ministro que inviabilizou[90] a tramitação do marco regulatório, em 2011. Ambos recusaram o pedido.

Paulo Bernardo escreveu, em 10/10/2023: "Desculpe não ter retornado logo. Eu não tenho nenhum interesse de dar (sic) entrevistas. Estou afastado de funções públicas há mais de oito anos, não tenho discutido ou lido nada sobre regulação da mídia. Mais do que isso, acho que esse tema ficou meio fora de moda. Hoje se fala em regulação das *big techs*. Isso, no tempo em que estive no governo era quase palavrão. Lamento, sugiro que procure gente melhor informada para seu trabalho."

A assessoria de Dilma Rousseff, por mensagem de texto via aplicativo de mensagens, em 09/10/2023, justificou a impossibilidade de conceder entrevista: "Agradeço seu contato. A presidenta Dilma não tem concedido entrevistas acadêmicas. A agenda dela está bastante intensa à frente do NDB. Atenciosamente".

Ainda que esses dois importantes atores não tenham gravado entrevista com a pesquisadora, entende-se que a recusa e especialmente o conteúdo da justificativa do ex-ministro agregam dados importantes à análise pretendida. Ao se dizer inapto para o assunto e classificá-lo como algo ultrapassado, em alguma medida Paulo Bernardo reduz a relevância do tema. Ademais, o trecho em que diz que enquanto esteve no governo "isso era quase um palavrão" pode ser interpretado como repulsa em se pautar e discutir o tema naquela época. Por fim, finaliza se considerando pouco informado e preparado para tratá-lo, declaração que resulta em determinada surpresa, visto que o ex-ministro de Estado foi responsável pela temática e recentemente coordenou[91] o grupo técnico de Comunicações da equipe do governo de transição em 2022. Ou seja, embora não ocupe cargo público, o petista continuou sendo consultado pelo governo e continuou assumindo posições de liderança.

Diante da recusa de Dilma Rousseff e Paulo Bernardo, atores fundamentais para essa investigação, buscou-se identificar a estrutura do Ministério das Comunicações entre 2009 e 2010, a fim de procurar agentes públicos que tenham

---

[90] Nas palavras de Demarchi (2020), "a aproximação do titular da pasta de Comunicação com o empresariado da comunicação e a ausência de ações para discutir o tema descontentaram os movimentos sociais" (p.81-82).

[91] Ver: <https://www.terra.com.br/byte/regulacao-de-redes-sociais-e-ignorada-em-relatorio-final-da-transicao-de-lula,02bb8cf60a93e80aa9eaa39a67c441f2fxcrz70r.html> acesso em 15/02/2023, às 15h11.

atuado na pasta neste período e que poderiam conceder entrevistas e relatar as decisões políticas tomadas à época. Essas informações foram solicitadas ao governo por meio da Lei de Acesso a Informação em 10/10/2023, via plataforma gov.br, protocolo 53125.001500/2023-13. O Ministério das Comunicações recusou o pedido alegando que estava fora de sua jurisdição[92] devido a reformas ministeriais que ocorreram no período posterior ao pesquisado e orientou que o pedido de acesso a informação fosse feito junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Submeteu-se, então, pedido de LAI ao Ministério da CTI sob o nº 01217.000253/2024-96, que respondeu favoravelmente em 30/01/2024, fornecendo a planilha de colaboradores ligados à pasta à época: "relação de nomes foi disponibilizada, informa ainda que foram anexados também os Decretos e as Portarias de nomeação e exoneração dos integrantes".

Apesar do acesso à estrutura de governo, o recurso não se fez necessário para compor o quadro de entrevistados. Em época semelhante, tornou-se possível acessar o contato pessoal do ex-ministro das Comunicações que sucedeu Paulo Bernardo. Ricardo Berzoini, petista que ocupou a pasta ao longo de 2015, no segundo mandato de Dilma, aceitou conceder entrevista, atenuando a falta que declarações de Rousseff e Bernardo causariam aos achados.

No âmbito do poder legislativo, a maior parte dos deputados e senadores listados simplesmente não respondeu às várias tentativas e pedidos de entrevista reivindicados via e-mail institucional do Congresso Nacional. Apenas a deputada Luiza Erundina (Psol) atendeu ao pedido - ainda que a entrevista tenha sido remarcada para se ajustar à disponibilidade de agenda da parlamentar.

---

[92] A resposta enviada via gov.br contempla o seguinte trecho: "Percorrendo o histórico legislativo que iniciou a Reforma Administrativa e culminou na extinção do então Ministério das Comunicações (MCOM) e na transformação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), tem-se como marco inicial a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que está em vigor, ou seja, produzindo seus efeitos, conforme consulta no site do Planalto" e " A publicação dos normativos acima mencionados trouxe também, reflexos sistêmicos: o então Ministério das Comunicações, órgão sob o número 41000 no Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, foi extinto. Ocorreu a transformação do antigo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, órgão sob o número 40108 no SIAPE, em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que permaneceu sob o número 40108 no SIAPE. Ocorreu a transferência de competência do então Ministério das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Ocorreu a transferência de todo acervo patrimonial do Ministério das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Ocorreu a transferência de todas as incumbências estabelecidas em lei do Ministério das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Assim, este Ministério encontra-se impossibilitado de atender a demanda do presente processo, considerando que o acervo documental e sistêmico do extinto Ministério das Comunicações ficou sob a responsabilidade do atual Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Orienta-se que a cidadã protocole seu pedido naquele órgão, caso haja interesse".

Quanto ao poder judiciário[93] - menos relevante para essa investigação, obtiveram-se respostas formais negativas da chefia de gabinete de Alexandre de Moraes, via e-mail em 04/10/2023: "o ministro Alexandre agradece imensamente o convite, mas infelizmente não será possível conceder a entrevista solicitada." Outros magistrados não responderam aos pedidos.

Em razão destas negativas, o quadro de entrevistados acabou por se consolidar da forma apresentada a seguir, reunindo seis fontes, sendo três delas oriundas da sociedade civil organizada: Moacy Neves, 1º secretário da FENAJ, Federação Nacional dos Jornalistas; Maria José Braga, secretária geral do FNDC, iniciativa responsável pela PLIP Mídia Democrática e Marcelo Rech, diretor-executivo da Associação Nacional dos Jornais - ANJ e vice-presidente editorial do Grupo RBS.

Cabe salientar a justificativa de que, a despeito da tentativa de se buscar um equilíbrio de participação de atores favoráveis e contrários à pauta, na prática, os atores declaradamente favoráveis se mostraram mais dispostos e acessíveis, o que impactou sensivelmente a configuração do quadro de fontes. Houve insistência para que atores combativos, especialmente do legislativo, estivessem representados, mas nenhum parlamentar contrário respondeu aos pedidos. Por fim, apenas um dos seis entrevistados apresentou argumentos contrários à regulação.

**QUADRO DE ENTREVISTAS REALIZADO[94]**

| SETOR | ENTREVISTADO | POSIÇÃO NA AGENDA |
|---|---|---|
| **PODER EXECUTIVO DÉCADA 2010** | FRANKLIN MARTINS (ministro das comunicações de Lula, escreveu a minuta do projeto de regulamentação da mídia em 2010) | FAVORÁVEL |
| | RICARDO BERZOINI (ministro das comunicações de Dilma em 2015) | FAVORÁVEL |

[93] Notou-se, ao longo da análise, que o Judiciário aparece mais favorável à regulação, visto que suas decisões são alvo de críticas daqueles que consideram que a liberdade de expressão é desprezada pelos magistrados na preferência de defesa de privacidade e razões de foro individual.

[94] Além dos atores brasileiros listados em tabela, a pesquisadora conversou com a presidente da Entidade Reguladora da Comunicação (ERC) da República Portuguesa em Lisboa, Portugal, onde está instalada a sede da agência independente. Em visita à instituição e conversa com Helena Sousa, eleita pelo conselho da organização para dirigir o órgão por cinco anos, foi possível perceber elementos para compreensão da noção de regulação sob um prisma de referencial normativo. A entrevista com a presidente da ERC compõe esta investigação de modo adicional e periférico. O Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social (*Media Freedom Act*), proposto pela Comissão Europeia em setembro de 2022, pretende tornar obrigatória a divulgação pública de informações sobre a propriedade dos meios de comunicação social.

| | | |
|---|---|---|
| **ATUAL PODER EXECUTIVO** | (Nenhum pedido de entrevista foi atendido) | - |
| **PODER LEGISLATIVO ANOS 2010** | LUIZA ERUNDINA (deputada federal pelo Psol, titular da Comissão de Comunicação da Câmara, presidiu a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação). Entrevistada que acompanhou histórico da pauta. | FAVORÁVEL |
| **ATUAL PODER LEGISLATIVO** | | |
| **ENTIDADES DE CLASSE / SOCIEDADE CIVIL** | FENAJ (entidade de classe que atua em prol da agenda) | FAVORÁVEL |
| | ANJ (entidade que representa os proprietários de jornais) | CONTRÁRIO |
| | FNDC (coalizão de atores da sociedade civil que atua em prol da agenda) | FAVORÁVEL |

Tabela 2: quadro de entrevistas realizado.

Considerando que parte dos atores da política institucional não responderam aos pedidos de entrevista ou se negaram a participar e a fim de compensar tais ausências, foram pesquisadas matérias jornalísticas nas quais os parlamentares manifestam-se sobre a agenda. A intenção é que essas declarações públicas coletadas de meios jornalísticos contemplassem possíveis argumentos de interdição da agenda. Contudo, as opiniões disponíveis para acesso público são rasas e pouco contribuíram para compreensão do fenômeno.

O deputado federal Amaro Neto (Republicanos-ES), jornalista e apresentador de TV que conquistou notoriedade na condução de um programa de gênero policial, assumiu a presidência da Comissão de Comunicação da Câmara Federal em 2023 falando em atualização da legislação, o que poderia ser entendido como uma demanda em prol da regulamentação, contudo, a fala era genérica. “É fundamental que tenhamos uma legislação clara e atualizada que regule a comunicação em todas as formas, seja ela televisão, rádio e internet ou qualquer outro meio”. Segundo a Agência Câmara de Notícias[95], o deputado defendia “democratizar a comunicação em todas as plataformas”. O parlamentar também convocou audiência pública para debater a obrigatoriedade do diploma de Jornalismo.

O senador Eduardo Gomes (PL-TO), presidente da Comissão de Comunicação e Direitos Digitais do Senado, tomou posse da comissão criada em 2023 e preferiu

[95] Declarações retiradas do site da Câmara Federal em 09/10/2024, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/944990-amaro-neto-e-eleito-presidente-da-comissao-de-comunicacao/>.

falar de direitos digitais, destacando a regulamentação da Inteligência Artificial[96] e agregando poucos indícios públicos de sua postura frente à regulação que incidiria sobre a imprensa tradicional.

As propostas de roteiro direcionadas a cada entrevistado estão disponíveis para consulta na seção de apêndices deste trabalho. Tendo em vista que tratam-se de entrevistas semi-estruturadas, os documentos foram recursos norteadores das conversas que, na prática, incluíram outras questões, a depender do ritmo de cada entrevista.

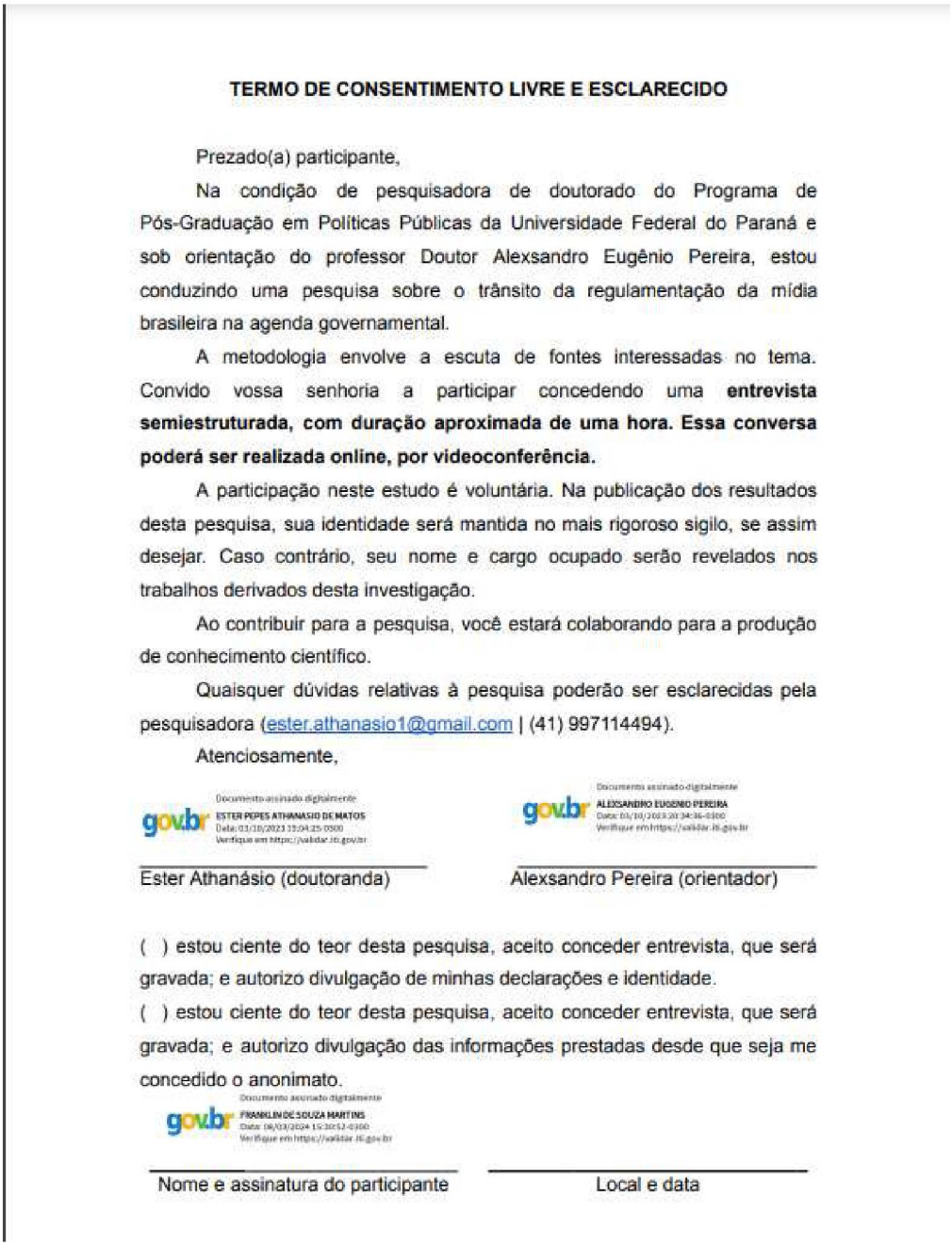
#### 4.1.1.2 Aplicação das entrevistas

As conversas foram realizadas no formato online e síncrono. Áudio e vídeo das conversas foram gravados e armazenados de forma privada em plataforma digital. Após aceite e assinatura de termo de consentimento, os entrevistados receberam o *link* de acesso a uma sala de videoconferência. No horário agendado, encontraram no *streamyard*, com transmissão ao vivo em modo não-público no *Youtube*, para fins de armazenamento. Foram informados sobre isso e repetiram se estavam de acordo com a gravação. A pesquisadora se apresentou brevemente, agradeceu pela participação e passou a fazer as perguntas. As entrevistas tiveram duração média de 45 minutos. Cada conversa produziu um relatório de anotações[97] com os pontos de maior pertinência ao problema de pesquisa.

---

[96] Informações disponíveis no site do Senado, acessado em 09/10/2024: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/14/eduardo-gomes-presidira-nova-comissao-de-comunicacao-e-direito-digital>.

[97] Termos de consentimento e relatórios de entrevista estão disponíveis sob demanda à autora.



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) participante,

Na condição de pesquisadora de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná e sob orientação do professor Doutor Alexsandro Eugênio Pereira, estou conduzindo uma pesquisa sobre o trânsito da regulamentação da mídia brasileira na agenda governamental.

A metodologia envolve a escuta de fontes interessadas no tema. Convido vossa senhoria a participar concedendo uma **entrevista semiestruturada, com duração aproximada de uma hora. Essa conversa poderá ser realizada online, por videoconferência.**

A participação neste estudo é voluntária. Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo, se assim desejar. Caso contrário, seu nome e cargo ocupado serão revelados nos trabalhos derivados desta investigação.

Ao contribuir para a pesquisa, você estará colaborando para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora (ester.athanasio1@gmail.com | (41) 997114494).

Atenciosamente,

gov.br Documento assinado digitalmente ESTER PEPES ATHANASIO DE MATOS Data: 03/10/2023 15:04:25-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br

gov.br Documento assinado digitalmente ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA Data: 03/10/2023 20:34:36-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br

Ester Athanásio (doutoranda) Alexsandro Pereira (orientador)

( ) estou ciente do teor desta pesquisa, aceito conceder entrevista, que será gravada; e autorizo divulgação de minhas declarações e identidade.

( ) estou ciente do teor desta pesquisa, aceito conceder entrevista, que será gravada; e autorizo divulgação das informações prestadas desde que seja me concedido o anonimato.

gov.br Documento assinado digitalmente FRANKLIN DE SOUZA MARTINS Data: 06/03/2024 15:30:52-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br

Nome e assinatura do participante Local e data

Figura 1: Modelo de Termo de Consentimento assinado.

### 4.1.2 Coleta de textos editoriais

A coleta dos editoriais se deu pelo acesso online ao acervo dos veículos de comunicação pesquisados, conforme é detalhado mais adiante. Antes, porém, de descrever os procedimentos de coleta, julga-se relevante defender a pertinência desse formato textual para investigação do objeto de pesquisa em questão.

A seção editorial dos jornais se mostra a mais adequada para esse estudo por algumas razões. Primeiro porque é um espaço privilegiado em que a voz

institucional (e empresarial) dessas organizações é explicitada de forma autorizada e legítima (EILDERS, 1999; MELTZER, 2007; HO, QUINN, 2008). É o único gênero jornalístico que expõe a opinião oficial da empresa responsável pela publicação (BELTRÃO, 1980; MELO, 2003; AZEVEDO, 2016). Um ambiente distinto das demais partes do jornal que se pretendem objetivas e imparciais à luz das diretrizes deontológicas da profissão - ainda que se assuma a impossibilidade do exercício pleno dessa isenção frente aos fatos: seja pela subjetividade do sujeito que reporta os fatos ou pelos conflitos inerentes à estrutura comercial que sustenta o modelo de negócios do Jornalismo. Assim, o texto editorial é "o gênero que melhor ilustra a tensão entre interesses públicos e privados no Jornalismo" (MONT'ALVERNE, MARQUES, 2015, p. 122) - uma questão bastante latente nesta investigação.

Segundo, porque embora essa seção não esteja entre as mais lidas pelo público comum, ela detém um poder simbólico ligado à capacidade de diálogo com o poder público e pressão sobre os tomadores de decisão, "frequentemente ocupado com discussões sobre temáticas consideradas prioritárias na agenda pública" (ATHANÁSIO, 2017, p.16). Esses artigos de opinião, apesar de se dirigirem "formalmente à "opinião pública", na verdade encerram uma relação de diálogo com o Estado" (MELO, 2003, p. 104; MONT'ALVERNE; MARQUES, 2016).

Assim, ao buscar avaliar em que medida a imprensa teria atuado em prol do bloqueio da agenda de regulamentação da mídia, é adequado supor que esses textos - que consolidam e sintetizam o posicionamento dessas empresas frente à agenda analisada - seriam um sinal político importante e norteador das decisões públicas, o que contribui para que se verifique de que maneira a imprensa incide sobre ações dos tomadores de decisão.

Em terceiro lugar, o editorial é também um espaço para autolegitimação das empresas de Jornalismo e do próprio Jornalismo, prezando pela sua imagem pública. "Ali [nos editoriais], o Jornalismo é instituição e discurso, agente legitimador e campo a ser legitimado" (GUERREIRO NETO, 2013, p. 63). É, portanto, o gênero jornalístico mais apropriado para investigação do discurso institucional das empresas jornalísticas sobre agendas de política pública que lhes dizem respeito (MARQUES et. al, 2023) e impactam diretamente o exercício de suas atividades econômicas, sociais e políticas. É nesse ambiente que busca aprovação pública que o redator aciona argumentos que articulem imprensa e democracia, colocando a pauta da regulamentação da imprensa sob juízo a partir da noção de defesa do

interesse público.

Os editoriais são, por fim, ícones emblemáticos no estudo da atuação política das organizações jornalísticas e, por vezes, se revela ambíguo: ambiente de defesa dos interesses públicos e, ao mesmo tempo, espaço de explicitação das demandas da própria empresa comercial e industrial, sujeita a interesses particulares próprios de seu objetivo mercantil e podendo, inclusive, refletir as preferências dos proprietários de mídia (BELTRÃO, 1980; MELO, 2003; GUERREIRO NETO, 2016). Sabe-se que a agenda de regulamentação da mídia se insere nesta ambiguidade, mobilizando argumentos em prol da democracia enquanto afeta o modelo de negócios e a propriedade da mídia, repercutindo, então, em efeitos sociais e econômicos.

A seguir, relata-se de que maneira esses textos foram selecionados nos veículos de imprensa que integram a tese.

#### 4.1.2.1 Coleta de editoriais da CartaCapital

No caso de CartaCapital, a busca pelo acervo exigiu a assinatura do veículo, o que concedeu acesso aos exemplares digitalizados do impresso semanal. Contudo, mesmo após assinatura digital, permaneceu a dificuldade de seleção dos textos que compõem o universo pesquisado, uma vez que não há nenhum recurso disponível para busca por palavra-chave. O trabalho teve de ser feito integralmente de maneira manual.

No detalhe, a área do assinante no site da revista permite acessar ao acervo completo. Contudo, se fez necessário abrir cada edição, a partir do nº 222, de 08 de janeiro de 2003 até a edição nº 1241, de 05 janeiro de 2023, e verificar manualmente na seção editorial se havia menção às palavras-chave: 1019 edições foram consultadas.




Figura 2: Layout da área do assinante que oferece acesso às edições antigas.

Baixaram-se as edições que continham a unidade textual procurada, com editoriais sobre tema. O portal do veículo de comunicação disponibiliza esses textos em versão de imagem; assim, os textos não são selecionáveis. Também não foi possível usar o recurso "ctrl+F" para realizar pesquisas nas edições. Foi preciso ler os textos e verificar se havia alguma relação com políticas de comunicação e especialmente a regulação da mídia. Posteriormente, quando o corpus foi qualificado para análise textual propriamente dita, recorreu-se ao https://www.onlineocr.net/pt/, uma ferramenta online e gratuita de conversão de imagens em textos. Esse instrumento favoreceu a transcrição dos trechos de interesse para posterior análise.

Após a leitura dos editoriais de 1019 edições, foram selecionados 30 textos - interpretados como universo total de editoriais sobre regulamentação da mídia publicados na CartaCapital entre janeiro de 2003 e janeiro de 2023. Apesar do tempo investido no trabalho braçal, o procedimento proporcionou maior conhecimento sobre o impresso.

Um diferencial de Carta é que a maior parte dos editoriais são, em sua maioria, assinados e até escritos em primeira pessoa pelo fundador e diretor da revista, Mino Carta e, em geral, aparecem sem assinatura quando redigidos por outros editorialistas. Nas primeiras edições observadas no recorte temporal, o espaço editorial era denominado "A Semana" e composto por cerca de quatro editoriais por

edição. Nesta seção, localizada próximo da página 20[98] e distante do expediente, não está explicitada a noção de opinião institucional, visto que o título da editoria é vago; contudo, o índice da publicação traz o descritivo: “a opinião de CartaCapital sobre os assuntos do momento”. Há alguma peculiaridade, já que a seção é, por definição, uma seção editorial. Ainda assim, apenas os textos assinados pelo seu diretor recebiam essa nomenclatura. Ademais, o volume de textos e assuntos que figuram na seção também desperta atenção, ocupando, em média, quatro páginas.

Em agosto de 2004 a revista sofreu mudanças na identidade visual e diagramação. Quando completou 15 anos, mudou novamente os aspectos gráficos - (ed. 547): o espaço editorial fica mais evidente e separado da seção "A Semana" e segue sendo assinado por Mino Carta. Contudo, essa divisão não é regra. Algumas edições simplesmente não contém a inscrição “editorial”, restringindo os textos de opinião institucional à seção “A Semana”, com textos mais curtos e de menor ênfase dissertativa. Isto é, os textos não assinados não tem opinião tão contundente quanto aqueles assinados por Mino Carta[99]; acabam por resumir uma notícia e agregar a ela uma ou duas frases de opinião sem muita profundidade e argumentação. A revista passou por outra reforma gráfica em 08 de maio de 2013, com manutenção do espaço editorial assinado por Mino Carta junto da seção “A Semana”.

No período analisado, observou-se um volume proeminente de editoriais que tratavam do setor midiático; e alguns, inclusive, abordavam a regulação de forma indireta, referindo-se ao corporativismo dos "donos da mídia" para manter a concentração de poder. Conhecendo a opinião e os argumentos do periódico sobre o tema, tornou-se possível perceber que a narrativa sobre o tema estava contida nestes artigos; ainda que a agenda regulatória não fosse nomeada. Desta forma, esses textos tangenciais ao objeto de estudo não integram o corpus de análise por não conter menção explícita à iniciativa regulatória.

Portanto, os critérios de inclusão dos editoriais no corpus de pesquisa foram: 1) compor um editorial da CartaCapital; 2) no período entre 2003 e 2023; 3) trecho que mencione explicitamente a temática de interesse a partir das palavras-chave: regulação, regulamentação, democratização da mídia.

---

[98] Algumas poucas vezes durante o período analisado o editorial saiu do lugar habitual e esteve colado à matéria de capa.

[99] O espaço editorial da Carta também é espaço dos causos e relatos do fundador que não evita o uso da primeira pessoa e nem esconde emoções pessoais: na edição 953 anunciou que deixaria de escrever os editoriais e que só retomaria a função após eleições. Estava irritado, mas rompeu o jejum em julho de 2017, menos de 10 edições adiante da promessa.

#### 4.1.2.2 Coleta de editoriais da Folha de S. Paulo

O jornal Folha de S. Paulo dispõe de acervo digital[100] para assinantes com acesso a todas as edições do impresso. A ferramenta oferece a possibilidade de extrair os textos por período e busca por palavras-chave, contudo, não possibilita que a pesquisa seja endereçada à seção opinativa - o que dificulta a delimitação do universo pesquisado. É possível, em "busca avançada", incluir as palavras buscadas ("regulamentação da mídia"; "regulação da mídia" e "controle de mídia"), o período pesquisado e filtrar os resultados publicados no primeiro caderno da edição, no qual se inserem os textos editoriais. Todavia, o resultado ainda entrega um volume expressivo de textos da área informativa que deveriam ser excluídos da base. Ademais, mesmo na área opinativa há outros artigos que não pertencem ao gênero editorial.

A alternativa encontrada para contornar esse obstáculo foi inscrever uma busca por palavras-chave de maneira combinada, tal qual realizado em pesquisa anterior sobre a opinião da Folha sobre a corrupção política (ATHANÁSIO, 2017). Na área do acervo digital destinada à identificação dos termos de pesquisa, inscreveram-se no campo "todas estas palavras" a palavra "editoriais" além do próprio tema de pesquisa ("regulação"). Desta forma, o filtro entregou 488 resultados em que ambas as palavras eram mencionadas na mesma página. A estratégia se deu pelo fato de que a seção editorial é identificada sob o título "Editoriais", bastando incluir a palavra-chave de forma combinada para chegar a um filtro mais próximo do universo pesquisado.




[100] Disponível em <https://acervo.folha.com.br/index.do> acesso em 05/05/2023.

Figura 3: Captura de imagem da tela de busca avançada no acervo digital da Folha, tendo "regulação da mídia" como palavra-chave.

Ainda assim, os resultados entregaram páginas inválidas, que continham ambas as palavras, mas não compunham o universo de pesquisa. Ou seja, a palavra "regulação" não estava contida em um texto editorial ou não se referia à regulamentação da mídia, mas a normais destinadas a outros setores. Para excluir esses resultados equivocados, a pesquisadora consultou os 488 resultados e manualmente excluiu da base de dados aqueles que não eram de interesse da investigação. Apenas 17 textos restaram neste primeiro filtro.

Também considerando que o tema poderia ser abordado a partir de outras expressões, a busca resultante da soma das palavras "editoriais" e da palavra-chave foi repetida com as palavras "regulamentação" acrescida de "mídia", resultando em 99 páginas. Destas, três foram identificadas como parte do corpus. Por fim, em uma terceira etapa, combinaram-se as palavras "editoriais", "controle" e "mídia". A busca entregou 797 resultados, dos quais cinco foram incorporados à base e outros três foram identificados como textos que já haviam sido selecionados em etapas anteriores. Ao fim da coleta, o corpus composto por editoriais da Folha reuniu um total de 25 textos de opinião institucional (n=25).

Nesta etapa, os critérios de inclusão dos editoriais ao corpus de pesquisa foram: 1) compor um editorial da Folha; 2) no período entre 2003 e 2023; 3) mencionar a temática de interesse a partir da inclusão de pelo menos uma das palavras-chave "regulação", "regulamentação" e "controle" combinadas com a palavra "mídia". Após busca automatizada, a aderência temática foi verificada de maneira detalhada e manual pela pesquisadora.

#### 4.2.1.3 Coleta de editoriais do O Estado de S. Paulo

Assim como Folha, o O Estado de S. Paulo oferece aos assinantes acesso irrestrito[101] às edições digitalizadas desde 1875. Com sistema de busca mais refinado, foi possível extrair o volume de editoriais publicados, entre 2003 e 2023, mencionando as palavras-chave "regulamentação da mídia", "regulação da mídia" e "controle de mídia". Dentre os veículos estudados nesta pesquisa, o Estadão apresenta a ferramenta de busca mais eficiente, com filtros detalhistas e geração de gráficos automáticos que indicam o volume de textos publicados por década, ano e

[101] Acervo online disponível em https://www.estadao.com.br/acervo

até mesmo o mês.




Figura 4: Captura de imagem da busca por palavras-chave no acervo digital de O Estadão.

Apesar da vantagem de oferecer busca direta na seção opinativa, os resultados das buscas por palavra-chave exigiram um refinamento mais cuidadoso, elaborado de forma manual, tal qual no caso de Carta e Folha. No resultado inicial foram entregues artigos sobre regulação de outros setores, ou menções à mídia que não apresentaram relação direta com a ideia de regulamentação da mídia.

Cada busca resulta em uma lista de edições. Ao clicar no texto encontrado a página digital direciona para a versão ampliada da página e dá a opção de "imprimir". Clicando neste botão é possível salvar a versão em PDF da unidade de texto.




Figura 5: Exemplo de editorial coletado a partir do resultado da pesquisa.

No Estadão, a seção editorial é denominada “Notas e informações” e, via de regra, é hospedada na terceira página do diário. A vantagem é o filtro da seção editorial, ainda que a busca por período e palavra-chave não seja tão refinada a ponto de ser considerada ideal. Não foi possível, por exemplo, inserir as datas exatas que compunham o recorte temporal. Assim, selecionaram-se as últimas décadas, a começar por 2000. O filtro operou em três etapas: 1) pesquisa da palavra-chave “regulação da mídia” resultou 509 itens, com muitos editoriais repetidos e seleção de 18 itens para compor o corpus; 2) da busca por “regulamentação da mídia” foram gerados 79 resultados em editoriais do período, dos quais quatro novos textos foram identificados e um deles repetia um dos achados da primeira etapa; 3) da busca por “controle da mídia”, foram gerados 736 resultados - os mais expressivos quantitativamente. Após revisão um a um, constitui-se o total de 37 editoriais do Estadão.

Assim como empregado na qualificação do corpus da Carta, a https://www.onlineocr.net/pt/, ferramenta online e gratuita de conversão de imagens em textos, foi usada para transcrever os textos que foram baixados do acervo em forma de imagem. Com possibilidade de colar a transcrição, os trechos de interesse foram lapidados em documento à parte, conforme será detalhado adiante.

***Corpus de pesquisa***

Somando-se a amostra de cada impresso, sendo Estadão (n=37) aquele com maior volume; seguido de Carta (n=30) e Folha (n=25), o corpus foi constituído de 92 editoriais (n=92).

Antes que se avance pelos procedimentos e ferramentas empregadas, faz-se útil admitir a limitação desta busca; pressupondo que o mecanismo de busca e a extensão do período pesquisado podem ter resultado em um corpus que despreza editoriais que trataram do assunto sem mencionar as palavras-chaves investidas. Reconhecer essa possibilidade é parte da transparência e da honestidade em termos metodológicos que incidem nos resultados da pesquisa. Ainda assim, defende-se que o esforço em capturar o universo total deste período garante uma amostra suficientemente representativa, apesar do eventual descarte de textos que poderiam compor o estudo.

## 4.2. ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE

O *Narrative Policy Framework* (NPF) ou Enquadramento de Narrativa Política, em português, fornece o repertório teórico-metodológico para análise dos textos editoriais[102] que compõem o corpus de pesquisa, bem como oferece subsídios para identificação das estruturas narrativas concorrentes na agenda estudada e

[102] Em um primeiro momento se considerou lançar mão da Análise do Discurso (AD), tradição que deriva de três regiões do conhecimento: a linguística, a psicanálise e o marxismo. Foi desenvolvida a partir dos anos 1960 para se dedicar a um novo objeto: o discurso, definido como "efeito de sentido entre locutores" (ORLANDI, 2009, p. 21). Essa produção de sentidos, contudo, deve ser entendida a partir de sua natureza complexa e distinta de mera transmissão de informações. Justamente por entender que a AD "ultrapassa o status de simples técnica de análise para compor um campo do conhecimento" e analisa as condições de produção do texto em seu contexto histórico-ideológico, percebeu-se que não haverá recursos suficientes para agregar esse grau de análise aos textos editoriais que a tese tem como corpus de pesquisa. É uma proposta crítica que persegue os sentidos implícitos, sendo que as palavras são pistas de um contexto maior. "(...) a análise do discurso considera que a situação está atestada no texto e busca mais a compreensão do processo produtivo do discurso do que a interpretação do texto como um fim em si mesmo." (CAPPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 13). Assim, é uma perspectiva que ultrapassa a contribuição meramente descritiva (CARVALHO, 2013).

presentes nas declarações coletadas por meio de entrevistas semi-estruturadas. Considerando o interesse da investigação em compreender a relação entre as narrativas em disputa e seus reflexos no processo de decisão política, reconheceu-se que o NPF ofertaria um arcabouço conceitual pertinente e coerente ao objeto investigado.

> Em processos de formação de agenda, certos aspectos são destacados, enquanto que outros são deliberadamente ignorados. Condições sociais por si só não geram políticas públicas; estas são geradas em processos de argumentação e construção de imagens. A produção de políticas públicas requer persuasão, convencimento sobre uma situação ser problemática, o que comumente é feito por meio de histórias que usam conexões causais para demonstrar que uma determinada condição social não é inerente à natureza, mas sim está ao alcance do controle humano, e assim pode ser sujeita à ação na forma de uma política pública (NETO & BARCELOS, 2020, p; 1635).

Os principais conceitos desta perspectiva que amparam a estrutura que sustenta a presente pesquisa foram apresentados no capítulo 2. Para fins de transparência e possíveis futuras replicações, o próximo tópico dedica-se a descrever as etapas percorridas na operacionalização da pesquisa.

### 4.2.1. Operacionalização do NPF

A análise de NPF pode se desdobrar em dois aspectos: o primeiro, ligado à forma da narrativa (*narrative form*), trata da estrutura da narrativa e dos elementos que a compõem (personagens, trama, moral da história); o segundo está ligado ao conteúdo transmitido pela narrativa (*narrative content*), e acaba por envolver sistemas de crença. O presente estudo busca uma análise combinada da forma (estrutura, personagens) e do conteúdo narrativo (sistemas de crença acionados), dando maior ênfase ao segundo aspecto.

Quanto ao nível, há uma proximidade do nível *meso* (entre grupos de interesse), mas também se produz inferências sobre as conexões com o nível *macro,* questionando acerca de quais sistemas de crença e traços culturais são (ou foram) afetados pelas narrativas em jogo. Essa confluência entre os níveis de análise é acolhida e justificada pela literatura especializada:

> Os níveis de análise do NPF não são teorizados para operar de forma independente; o que isto significa é que o quadro é dinâmico.(...) Explorar a natureza das ligações narrativas entre os níveis de análise é uma área madura de investigação. As conclusões ao nível micro podem ser relevantes para o nível meso ou vice-versa; certamente, as narrativas de nível macro

> influenciam os parâmetros dos debates de nível meso (SHANAHAN et.al, 2017, p.3, tradução nossa[103]).

Nesta metodologia ainda é cabível associar a investigação dos textos editoriais ao recurso oferecido pelas entrevistas em profundidade, que trazem subsídios para compreender os elementos narrativos (*narrative form*) e seu teor (*narrative content*), bem como o papel da imprensa no bloqueio da agenda, tratando como prioridade a tensão estabelecida entre a atividade social das organizações de Jornalismo, enquanto agente atuante na esfera democrática; e a posição empresarial enquanto parte privada interessada no jogo político e econômico que envolve a regulamentação da mídia. Em outras palavras, o desenho metodológico que está sendo proposto pela tese parte do princípio que os textos editoriais trazem pistas para expor os conflitos entre interesses públicos e privados da imprensa brasileira. A triangulação adotada não é inédita em análises NPF, haja visto registro de pesquisa de análise documental associada a entrevistas (NETO & BARCELOS, 2020).

Já mencionado, globalmente o processo de operacionalização do NPF está em construção. Nesta pesquisa, buscou-se 1) combinar entrevistas para identificar narrativas concorrentes e criar um quadro ilustrativo dos respectivos elementos da forma narrativa e 2) análise textual com auxílio de *software* Iramuteq para aprofundar compreensão do conteúdo narrativo. Esses procedimentos são detalhados a seguir.

4.2.1.1. Entrevistas: identificação de narrativas concorrentes

Além do relatório gerado a partir de anotações feitas durante a condução das entrevistas (memorando em método qualitativo), cada conversa originou um documento de transcrição integral de todas as falas[104]. As gravações foram transcritas de forma automatizada pela plataforma TurboScribe[105], uma ferramenta que permite transcrever até três gravações por dia de forma gratuita. Alguns dos trechos das gravações foram selecionados a fim de ilustrar e sustentar ou refutar hipóteses, pois submetidos à literatura ou ainda a dados oriundos de outras fontes, os trechos das entrevistas são um recurso relevante que deve ser mobilizado para respaldar teorias e testar hipóteses.

---

[103] Texto original: The NPF levels of analysis are not theorized to operate independently; what this means is that the *framework is dynamic.(...) Exploring the nature of the narrative linkages between levels of analysis is ripe area of research. Findings at the micro level may be relevant to the meso level or visa-versa; certainly, macro level narratives influence the parameters of meso level debates.*

[104] As respectivas transcrições estão disponíveis sob demanda à autora.

[105] https://turboscribe.ai/pt/

A fim de perceber os elementos narrativos que compõem as narrativas em disputa, recorreu-se às entrevistas realizadas na etapa de coleta de dados para formulação de planilhas específicas que organizam as estruturas e os conteúdos das respectivas narrativas. Personagens, roteiro, moral da história e estratégias de narrativa eventualmente identificadas foram marcados. Importante que se diga que parte desses elementos narrativos já podiam ser percebidos na literatura especializada sobre políticas de comunicação e mais especialmente sobre a interdição da pauta regulatória. Assim, as entrevistas (consulta a atores políticos envolvidos), serviram como estratégia empírica enriquecedora da identificação das formas narrativas já apontadas em estudos anteriores.

Buscando seguir as definições propostas pela sistematização do NPF, construíram-se as seguintes tabelas com os elementos que constituem o *narrative form* de cada uma das duas narrativas polarizadas nesta agenda em disputa. Então, os conceitos que preenchem essas tabelas foram extraídos da literatura sobre políticas de comunicação no Brasil em harmonia com as declarações dos entrevistados acerca daquilo que julgavam ser os principais elementos interditórios do tema, argumentos mencionados, bem como atores envolvidos e perspectivas defendidas. As tabelas servem como ilustração que reúne um painel de conceitos articulados pelas narrativas concorrentes e colaboram para percepção do papel político das empresas de comunicação. Para fins de ilustração, apresenta-se a Tabela 3, que ampara a análise dos textos jornalísticos, bem como colabora para compreensão das narrativas e respectivos elementos envolvidos. Em alguma medida esse conteúdo já avança sobre o tópico analítico, mas foi antecipado para o capítulo de procedimentos metodológicos em razão da compreensão de que esta etapa de categorização se mostrou basilar nas etapas sucessivas.

Tabela 3:Narrativas em disputa. Elaboração própria.

Aprimorando o esquema de narrativas em disputa, a seguir, apresenta-se a Tabela 4, que esboça potenciais atores políticos bloqueadores[106] da agenda e

| | CONTRA: NARRATIVA DA CENSURA | A FAVOR: NARRATIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO |
|---|---|---|
| ARGUMENTOS | Paradigma da liberdade econômica | Paradigma dos direitos humanos |
| | Tende à direita política (livre mercado) | Tende à esquerda política (controle Estado) + controle social |
| | Liberalização | Regulamentação + protecionismo |
| | Concentração de propriedade via mercado | Pluralismo via política pública\| pluralismo regulamentado |
| | Liberdade de imprensa e expressão como prioridade | Respeito aos direitos fundamentais como prioridade |
| | Associação da regulação com censura/comparação com países antidemocráticos/ditaduras | Associa regulação à efetivação da democracia |
| ATORES | Mídia tradicional e hegemônica | Mídia popular, alternativa e pública |
| | Posição das entidades patronais, empresariais | Posição de entidades da classe trabalhadora, movimentos sociais, associações profissionais |
| | Defendido pelos proprietários das empresas de comunicação | Defendido por parte dos profissionais de imprensa. Não é unânime. |

respectivos mecanismos de bloqueio utilizados para evitar que a agenda se efetive.

[106] Não houve identificação de nenhum movimento social com posicionamento contrário à pauta; ou seja, não se sabe de organizações de base popular que militam contra a regulação da mídia.

| ATORES BLOQUEADORES | MECANISMO DE BLOQUEIO |
|---|---|
| imprensa tradicional/ "hegemônica"/ oligárquica e religiosa | silenciamento da pauta/ falta de cobertura/ ausência na agenda midiática |
| | cobertura direcionada pela narrativa de defesa ilimitada da liberdade de expressão e associação da regulamentação a mecanismos de censura e controle. |
| | cobertura midiática negativa aos agentes públicos proponentes. Associação com ideias de censura e ditadura *(shift devil*[107]*)*. Hostilidade generalizada que pode afetar outras pautas do governo. |
| | desacordo tácito: sem ação concreta, tomadores de decisão recuam e se "autobloqueiam" na tentativa de preservar boas relações com o poder do campo midiático |
| entidades patronais e empresariais | manifestações contrárias (notas públicas) |
| | lobby com parlamentares |
| | posicionamento contrário em fóruns de debates ou ausência em instâncias deliberativas |
| proprietários das empresas de comunicação | lobby com parlamentares/ associação com pares e entidades patronais |
| | controle editorial orientado contra a pauta/ narrativa associativa com censura |
| | publicação de editoriais e colunas de opinião com argumentos negativos/ |
| atores políticos ligados a grupos econômicos de comunicação | discursos públicos contrários/ demonização dos oponentes, caracterizados como ditadores |
| atores políticos do legislativo | coalizões parlamentares/ organização de maiorias. Constrangimento de pares ocupando comissões dedicadas ao tema. |

Tabela 4: Narrativas, atores e mecanismos de bloqueio.

[107] Consiste em uma estratégia narrativa nova da mudança anjo-diabo. A mudança do diabo é usada no *Narrative Policy Framework* para descrever situações em que o poder da oposição "maligna" é enfatizado enquanto o poder do lado "bom" é minimizado. A consequência da mudança do diabo é a narrativa dos vilões como vencedores dos heróis; para a mudança do anjo, a estratégia narrativa é a escolha do herói como o vencedor, com o público frequentemente transportado para esse papel. "O entendimento atual na NPF é que as narrativas perdedoras tendem a construir estrategicamente narrativas com a mudança do diabo, enquanto o arco narrativo das coligações vencedoras muda a sua estratégia narrativa para a mudança angélica" (SHANAHAN et al, 2017, p.6, tradução nossa). Texto original: *Current understanding in the NPF is that losing narratives tend to strategically construct narratives with the devil shift, whereas the narrative arc of winning coalitions shifts their narrative strategy to the angel shift.*

Já sob a linguagem empregada nas análises de NPF, apresentam-se, a seguir, os quadros que ilustram as formas narrativas adotadas pelas narrativas em confronto. A partir da clara distinção entre duas narrativas oponentes e polarizadas sobre o tema, tornou-se possível identificar os elementos que constituem a forma narrativa destes discursos, conforme conceitos do NPF.

A primeira narrativa parte dos defensores da proposta de regulação, cujos apoiadores possuem forte identidade ligada aos movimentos sociais e acusam os dirigentes dos meios de comunicação de massa dominantes como limitantes do papel democrático da mídia, visto que constituem-se em oligopólios incapazes de refletir a diversidade da população brasileira. A pluralidade de ideias é o principal pilar democrático reivindicado nesta linha argumentativa. Segundo os movimentos sociais que atuam na agenda da "democratização da mídia", parte do parlamento brasileiro está ligado a esses grupos econômicos, bem como a grupos religiosos que controlam canais de radiodifusão. Essas seriam razões para repudiar tentativas de restringir o volume de concessões públicas. Os canais comunitários, por sua vez, são caracterizados como modelos saudáveis de comunicação social, que congregam capacidade de comunicação e representatividade local, pluralidade e participação popular em contraposição à denominada imprensa "hegemônica".

**Narrativa 1: Regulação é democratização**

| Elementos narrativos | |
|---|---|
| **Heróis** | mídia alternativa, popular e comunitária |
| **Aliados** | movimentos sociais, universidades, acadêmicos |
| **Vilões** | proprietários da "mídia hegemônica, oligárquica" |
| **Oponentes** | bancada evangélica e conservadora, entidades patronais |
| **Vítimas** | cidadão (especialmente marginalizados); no limite, democracia do BR |
| **Moral da história** | a regulação garantiria pluralidade e democratização da comunicação |

Tabela 5: Narrativa favorável. Elaboração própria.

A segunda narrativa é aquela que se mostra predominante nas decisões políticas até o momento. Partindo da ideia de repúdio à censura e ao controle do Estado sobre o fluxo de informações provenientes da imprensa, que deve ser livre, a

narrativa se diz defensora dos ideais democráticos à medida em que se empenha em nome da liberdade de expressão e do papel democrático dos meios de comunicação. O sistema de crenças contra censura é a principal aposta; portanto, tentativas de regulação são anunciadas como autoritárias.

**Narrativa 2: Regulação é censória**

| Elementos narrativos | |
|---|---|
| **Heróis** | imprensa livre |
| **Aliados** | entidades patronais, bancada conservadora, grande imprensa |
| **Vilões** | políticos de esquerda, perfil ditador |
| **Oponentes** | entidades de classe trabalhadora, movimentos sociais |
| **Vítimas** | cidadão e democracia brasileira |
| **Moral da história** | impedir a regulação é resistir a tentativa de censura |

Tabela 6: Narrativa contrária. Elaboração própria.

Esses elementos serão resgatados em momento oportuno, durante a análise dos editoriais jornalísticos, a fim de verificar se e em que medida os jornais filiam-se a essas narrativas tal qual apresentadas acima.

4.2.1.2. Estratégias para análise dos editoriais

Uma vez identificado o universo e após a coleta dos textos jornalísticos que compunham o corpus de pesquisa (n=92), as unidades textuais foram listadas e classificadas em um documento de acordo com o veículo que as publicou e indicando a data da publicação, número da edição, ano e governo federal vigente na ocasião. Essa documentação se fez importante para posterior análise de variáveis. Cada texto também recebeu um código composto da letra “n” (de número) seguida de “c”, quando um editorial da Carta, “f”, quando um editorial de Folha ou “e”, quando publicado pelo Estadão, além de uma sequência númerica que ordena editoriais publicados pelo mesmo veículo por ordem cronológica. Criou-se, ainda, um arquivo com a lista de códigos e variáveis para classificar cada texto e orientar a leitura do corpus pelo *software* Iramuteq. Esse documento continha a seguinte legenda: 1) número atribuído ao editorial: nc_1 a 30; nf_1 a 25; ne_1 a 51; 2) ano da publicação: ano_2003 a 2023; 3) governo em vigor: gov_Lula1; gov_Lula2;

gov_Dilma1; gov_Dilma2; gov_Temer; gov_Bolso; gov_Lula3; e 3) posicionamento institucional: pos_1 a 5.

Na última coluna, à direita, foi incluída uma classificação de natureza qualitativa criada pela autora durante a leitura dos artigos de opinião e explicada a seguir. Para a abordagem do NPF, "dados os contextos narrativos tão variados, a codificação automatizada tem se mostrado difícil". Assim, "os codificadores humanos talvez possam usar melhor o contexto ou verbos e adjetivos associados para fornecer codificações mais válidas" (SHANAHAN et al., 2017, p. 1, tradução nossa[108]).

Apesar de identificar duas grandes narrativas concorrentes, a análise humana dos editoriais permitiu observar cinco posicionamentos distintos, com nuances de ênfase a favor e contra o propostas reguladoras da comunicação. São eles:

**Contra, combativo (1)**

Um texto que não apenas critica a proposta, mas adota um tom discursivo de combate a iniciativas, com riqueza de argumentação que convença dos riscos que uma eventual regulação apresentaria contra às liberdades de imprensa e expressão e, no limite, à democracia.

**Contra, ponderado (2)**

Critica a proposta, mas faz ponderações, assumindo benefícios limitados que a regulação poderia trazer ou riscos democráticos impostos pela atual conjuntura.

**A favor, com ressalvas (3)**

Defende a agenda regulatória, mas apresenta limitações e/ou riscos - como eventual interferência na liberdade profissional. Também indica condições para tramitação adequada, delegando a responsabilidade ao poder legislativo.

**A favor, engajado (4)**

Defende a proposta apontando sua necessidade e criticando o atual cenário do setor midiático. É enfático ao apontar "vilões" responsáveis pela concentração de propriedade e rebate argumentos contrários firmados na ideia de liberdade. Explora os benefícios da proposta à democracia e realça valores como pluralidade.

---

[108] Texto original: *Given such varied narrative contexts, automated coding has proven difficult* e *human coders can perhaps better use context or associated verbs and adjectives to provide more valid codings.*

**Neutro (5)**

Cita a proposta sem emitir opinião de maneira evidente.

| Veículo | Número | Edição | Data | Ano | Governo | Posicionamento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CartaCapital | nc_1 | 227 | 01/02/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_2 | 255 | 27/08/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_3 | 272 | 24/12/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_4 | 284 | 31/03/2004 | 2004 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_5 | 304 | 18/08/2004 | 2004 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_6 | 305 | 25/08/2004 | 2004 | Lula1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_7 | 307 | 08/09/2004 | 2004 | Lula1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_8 | 320 | 08/12/2004 | 2004 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_9 | 400 | 05/07/2006 | 2006 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_10 | 418 | 08/11/2006 | 2006 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_11 | 431 | 14/02/2007 | 2007 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_12 | 436 | 21/03/2007 | 2007 | Lula2 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_13 | 442 | 02/05/2007 | 2007 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_14 | 452 | 04/07/2007 | 2007 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_15 | 492 | 23/04/2008 | 2008 | Lula2 | Neutro (5) |
| | nc_16 | 494 | 07/05/2008 | 2008 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_17 | 568 | 21/10/2009 | 2009 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_18 | 580 | 27/01/2010 | 2010 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_19 | 605 | 21/07/2010 | 2010 | Lula2 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_20 | 623 | 24/11/2010 | 2010 | Lula2 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_21 | 742 | 03/04/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_22 | 743 | 10/04/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_23 | 756 | 10/07/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_24 | 773 | 7/11/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_25 | 795 | 16/04/2014 | 2014 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_26 | 809 | 23/07/2014 | 2014 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nc_27 | 832 | 14/01/2015 | 2015 | Dilma2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_28 | 858 | 15/07/2015 | 2015 | Dilma2 | A favor, engajado (4) |
| | nc_29 | 873 | 28/10/2015 | 2015 | Dilma2 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nc_30 | 901 | 18/05/2016 | 2016 | Dilma2 | A favor, com ressalvas (3) |

Tabela 7: Classificação manual de editoriais da revista Carta Capital. Elaboração própria.

| Veículo | Número | Edição | Data | Ano | Governo | Posicionamento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Folha de S. Paulo | nf_1 | 27090 | 04/06/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | nf_2 | 29354 | 15/08/2009 | 2009 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | nf_3 | 29446 | 15/11/2009 | 2009 | Lula2 | A favor, engajado (4) |
| | nf_4 | 29945 | 29/03/2011 | 2011 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nf_5 | 30579 | 22/01/2012 | 2012 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nf_6 | 30362 | 19/05/2012 | 2012 | Dilma1 | A favor, engajado (4) |
| | nf_7 | 30364 | 21/05/2012 | 2012 | Dilma1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nf_8 | 30494 | 28/09/2012 | 2012 | Dilma1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nf_9 | 30737 | 25/09/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nf_10 | 30900 | 08/11/2013 | 2013 | Dilma1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | nf_11 | 31200 | 04/09/2014 | 2014 | Dilma1 | Contra, ponderado (2) |
| | nf_12 | 32399 | 16/12/2017 | 2017 | Temer | Neutro (5) |
| | nf_13 | 32463 | 18/02/2018 | 2018 | Temer | A favor, engajado (4) |
| | nf_14 | 32604 | 09/07/2018 | 2018 | Temer | Contra, ponderado (2) |
| | nf_15 | 32904 | 05/05/2019 | 2019 | Bolso | Contra, combativo (1) |
| | nf_16 | 32949 | 19/06/2019 | 2019 | Bolso | A favor, engajado (4) |
| | nf_17 | 33153 | 28/12/2019 | 2019 | Bolso | A favor, engajado (4) |
| | nf_18 | 33189 | 28/01/2020 | 2020 | Bolso | Contra, combativo (1) |
| | nf_19 | 33322 | 31/05/2020 | 2020 | Bolso | Contra, ponderado (2) |
| | nf_20 | 33354 | 02/07/2020 | 2020 | Bolso | A favor, com ressalvas (3) |
| | nf_21 | 33521 | 14/12/2020 | 2020 | Bolso | A favor, engajado (4) |
| | nf_22 | 33592 | 23/02/2021 | 2021 | Bolso | A favor, engajado (4) |
| | nf_23 | 33781 | 31/08/2021 | 2021 | Bolso | Contra, combativo (1) |
| | nf_24 | 33817 | 06/10/2021 | 2021 | Bolso | A favor, engajado (4) |
| | nf_25 | 34022 | 29/04/2022 | 2022 | Bolso | A favor, com ressalvas (3) |

Tabela 8: Classificação manual de editoriais do jornal Folha de S. Paulo. Elaboração própria.

| Veículo | Número | Edição | Data | Ano | Governo | Posicionamento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Estadão | ne_1 | 39899 | 13/01/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | ne_2 | 40031 | 25/05/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, engajado (4) |
| | ne_3 | 40059 | 22/06/2003 | 2003 | Lula1 | A favor, com ressalvas (3) |
| | ne_4 | 40473 | 09/08/2004 | 2004 | Lula1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_5 | 40524 | 29/09/2004 | 2004 | Lula1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_6 | 40563 | 07/11/2004 | 2004 | Lula1 | Contra, combativo (1) |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ne_7 | 41225 | 31/08/2006 | 2006 | Lula1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_8 | 41837 | 04/05/2008 | 2008 | Lula2 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_9 | 42314 | 24/08/2009 | 2009 | Lula2 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_10 | 42333 | 12/09/2009 | 2009 | Lula2 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_11 | 42476 | 02/02/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_12 | 42505 | 03/03/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_13 | 42631 | 07/07/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_14 | 42725 | 09/10/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_15 | 42759 | 12/11/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_16 | 42769 | 22/11/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_17 | 42788 | 11/12/2010 | 2010 | Lula2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_18 | 43030 | 10/08/2011 | 2011 | Dilma1 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_19 | 43094 | 13/10/2011 | 2011 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_20 | 43304 | 10/05/2012 | 2012 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_21 | 43455 | 08/10/2012 | 2012 | Dilma1 | Neutro (5) |
| | ne_22 | 43464 | 17/10/2012 | 2012 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_23 | 43512 | 04/12/2012 | 2012 | Dilma1 | Neutro (5) |
| | ne_24 | 43603 | 05/03/2013 | 2013 | Dilma1 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_25 | 43835 | 23/10/2013 | 2013 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_26 | 44073 | 18/06/2014 | 2014 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_27 | 44077 | 22/06/2014 | 2014 | Dilma1 | Contra, combativo (1) |
| | ne_28 | 44212 | 04/11/2014 | 2014 | Dilma1 | Contra, ponderado (2) |
| | ne_29 | 44361 | 02/04/2015 | 2015 | Dilma2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_30 | 44377 | 18/04/2015 | 2015 | Dilma2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_31 | 44396 | 07/05/2015 | 2015 | Dilma2 | Contra, combativo (1) |
| | ne_32 | 45307 | 03/11/2017 | 2017 | Temer | Contra, combativo (1) |
| | ne_33 | 45387 | 22/01/2018 | 2018 | Temer | Contra, combativo (1) |
| | ne_34 | 45606 | 29/08/2018 | 2018 | Temer | Contra, combativo (1) |
| | ne_35 | 46033 | 30/10/2019 | 2019 | Bolso | A favor, com ressalvas (3) |
| | ne_36 | 46087 | 23/12/2019 | 2019 | Bolso | A favor, com ressalvas (3) |
| | ne_37 | 46826 | 31/12/2021 | 2021 | Bolso | A favor, com ressalvas (3) |

Tabela 9: Classificação manual de editoriais do jornal O Estado de S. Paulo. Elaboração própria.

Esta classificação e respectiva lista de editoriais componentes do corpus foi etapa preliminar para lançar mão de uma ferramenta auxiliar de análise textual: o *software* Iramuteq - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. A versão gratuita é similar ao francês Alceste, programa informático reconhecido pela inovação de congregar o contexto à análise textual e não apenas as palavras enquanto unidade analítica. O recurso que opera como fonte aberta ancora-se no *software* R (www.r-project.org ) e na linguagem Python

(www.python.org). Originalmente desenvolvido em francês, o recurso é usado no Brasil desde 2013 (CAMARGO & JUSTO, 2013).

Ao automatizar e sistematizar grandes volumes de informação, o instrumento auxiliar se demonstra adequado, sendo "um programa empregado para análise estatística textual que é particularmente útil para analisar dados de veículos de comunicação, devido à sua capacidade de processar grandes conjuntos de dados e permitir a realização de diferentes tipos de análise" (BRASIL, 2021, p.175). Com base estatística proeminente, "este *software* oferece recursos distintos e possibilita a realização de diferentes tipos de análises de dados textuais ao aproximar estratégias quantitativas e qualitativas" (LINS et.al, 2024, p.102).

Apesar da preferência da corrente NPF pela codificação humana, conforme mencionado há pouco, os pesquisadores da área admitem que "a busca pelo esforço de codificação automatizada é importante para que as aspirações de análise de grandes conjuntos de dados narrativos sejam realizadas" (SHANAHAN et al., 2017, p. 1). Assim, a presente pesquisa buscou conciliar a codificação humana, tal qual descrita anteriormente, a um recurso de natureza automática, a fim de promover outras possibilidades de análise mais aprofundadas no vínculo entre as palavras. Ao frisar que os relatórios gerados pelo recurso tecnológico não consistem em análises, bem como o recurso não corresponde a um método, Camargo e Justo (2013) concluem que "o Iramuteq pode ser muito útil se acompanhado de um estudo sobre o significado das análises lexicais e do emprego de análises multivariadas, além de um bom domínio do estado da arte que envolve o tema específico de cada pesquisa" (p.517).

O Iramuteq rastreia a frequência das palavras e a força de correlação entre elas (NAVA, 2018). "Pelo seu rigor estatístico, pelas diferentes possibilidades de análise, interface simples e compreensível, e, sobretudo por seu acesso gratuito, o Iramuteq pode trazer muitas contribuições aos estudos em ciências humanas e sociais, que têm o conteúdo simbólico proveniente dos materiais textuais como uma fonte importante de dados de pesquisa" (CAMARGO & JUSTO, 2013, p. 513). Comum na pesquisa em comunicação, o *software* já foi empregado na análise de editoriais na dissertação de mestrado de Mariane Nava (2017), quando buscou "detectar mudanças de abordagem da cobertura dos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo (OESP) nos períodos eleitorais de 1989, 1994, 1998, 2002 e 2006" (NAVA, 2018, p. 3).

Para que os textos selecionados pudessem ser tratados de forma adequada pelo *software*, tomou-se o cuidado de preparar o corpus de maneira detalhada. A partir das variáveis pré-definidas e listadas em arquivo excel (ano, governo e posicionamento), os trechos de interesse da tese - ou seja, partes dos editoriais que tratavam diretamente do tema investigado - foram selecionados e transferidos para um documento[109] salvo em bloco de notas, no formato .txt, conforme orientam Camargo & Justo (2013) e de acordo com aplicações anteriores na Psicologia Social (LINS et. al, 2024), na Comunicação Social (BRASIL, 2021) e na Comunicação Política, especialmente no estudo de editoriais jornalísticos (NAVA, 2017; 2018; NAVA & MARQUES, 2019). Esse formato de arquivo evita falhas no funcionamento do *software*. Assim, cada um dos trechos selecionados foi nomeado de acordo com os dados indicados na planilha, conforme exemplo a seguir:

**** *nc_1 *ed_227 *ano_2003 *gov_Lula1 *pos_3
Estranhas contradições, que o ministro Palocci atribui antes à incapacidade dos donos da mídia de entender o País, as suas próprias possibilidades e as dimensões do mercado, do que a preferências políticas e orientação ideológica. CartaCapital entende que as coisas se misturam. De todo modo, a hora é benéfica. Se presta a exames de consciência e reestruturações profundas. A reportagem de capa traz também as propostas ironicamente utópicas do professor Murilo_César_Ramos, qualificado especialista em assuntos midiáticos. De nossa parte, admitimos que empresas jornalísticas visem o lucro como qualquer outras, Sem perder de vista, entretanto, as suas específicas responsabilidades. Jornal não é igual a carro, ou sabonete, ou liquidificador.[110]

Pelo exemplo acima, extraído do primeiro editorial de Carta (nc_1), edição 227, publicado em 2003, durante o primeiro governo de Lula e cujo posicionamento em relação a regulação é “a favor, com ressalvas”, é possível perceber que a primeira linha, que contém todas essas informações de maneira codificada manualmente, opera como uma linha de comando para o *software* Iramuteq, que pode organizar as informações a partir dessas variáveis. O Iramuteq trabalha a partir de Segmentos de Textos (ST) que são os ambientes das palavras, com o tamanho médio de três linhas, dimensionadas pelo *software* a partir do corpus e dos textos depositados pela equipe de pesquisa (CAMARGO & JUSTO, 2013).

Mais que preparar o corpus com os trechos de maior interesse de análise, fez-se necessário remover determinados caracteres que pudessem comprometer os resultados estatísticos, tais como uso de hífen, aspas, nome e sobrenome. Também

[109] Estes documentos que reúnem os textos encaminhados para análise automatizada estão disponíveis sob demanda à autora.
[110] Modelo de formatação e classificação prévia de trecho de editorial a ser submetido a análise automatizada.

foram padronizadas siglas em minúsculo, foram removidos parágrafos e formatação de texto. Nomes pessoais também foram padronizados: as menções à Lula, bem como à Dilma, por exemplo, foram padronizadas a fim de que o *software* interpretasse e contabilizasse todas as citações de igual modo, pois caso houvesse menções ao nome completo haveria o risco de que a contabilização fosse segmentada, afetando resultados.

Assim, cada editorial derivou uma linha de comando seguida de um bloco de material verbal. O arquivo de Carta totalizou 11 laudas; Folha, 6 e Estadão, 10. Apenas o conteúdo desses arquivos foi submetido à análise automatizada.

Das possibilidades oferecidas pelo *software* Iramuteq, optou-se pela apresentação de três análises: a Nuvem de Palavras, a Análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e a Análise de Similitude.

***Nuvem de Palavras***

A nuvem de palavras é um recurso mais simples, mas bastante ilustrativo, que agrupa e organiza as palavras graficamente, a partir da frequência com que se repetem no corpus fornecido: quanto mais frequente a palavra, maior sua representação na nuvem. Ou seja, "o tamanho da letra indica a quantidade de vezes que o termo foi encontrado: as mais abundantes são escritas de forma maior e ocupam o centro da representação, enquanto as menores são grafadas nos entornos e com fontes em tamanho diferenciado"."É uma análise lexical mais simples, porém graficamente bastante interessante, na medida em que possibilita rápida identificação das palavras-chave de um corpus" (CAMARGO & JUSTO, 2013, p. 516).

***Classificação Hierárquica Descendente (CHD)***

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) ou Método de Reinert analisa e agrupa o corpus de acordo com a afinidade, propondo uma classificação em eixos temáticos. Na CHD, os resultados são apresentados em forma de dendograma. "A ordem das classes representa a ordem de afinidade dos grupos de palavras identificadas. Essa análise permite agrupar as palavras e demonstrar o contexto em que os termos mais recorrentes são utilizados, separando as palavras em grupos de afinidade que foram classificadas em categorias temáticas" (NAVA, 2018, p. 7).

O Iramuteq também fornece outra forma de apresentação dos resultados da CHD, a Análise Fatorial de Correspondência (AFC), representando em um plano cartesiano as diferentes palavras e variáveis associadas a cada uma das classes. "A interface possibilita que se recuperem, no corpus original, os segmentos de texto associados a cada classe, momento em que se obtém o contexto das palavras estatisticamente significativas, possibilitando uma análise mais qualitativa dos dados" (CAMARGO & JUSTO, 2013, p. 516). Além disso, o *software* dá acesso[111] ao "corpus colorido", com a indicação de frases originais do corpus que exemplificam as classes apresentadas.

***Análise de Similitude***

O método ilustra graficamente a ligação entre as palavras, possibilitando identificar as co-ocorrências entre os termos. "A análise de similitude se baseia na teoria dos grafos, possibilita identificar as ocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexidade entre as palavras" (CAMARGO & JUSTO, 2013, p. 516). "O resultado é um gráfico que representa a ligação entre as palavras, em que é possível inferir a estrutura de construção do texto e temas de relativa importância" (NAVA, 2018, p. 9).

Apresentados os instrumentos empregados na coleta e na análise dos editoriais e das entrevistas, o trabalho encaminha-se para a apresentação dos resultados e discussão dos achados sob a luz na literatura discutida anteriormente.

[111] O número máximo de classes pode ser ajustado no *software.* O padrão estabelecido pela ferramenta é 10, mas neste trabalho ajustou-se para oito, conforme orientação de manuais, tendo como prioridade o melhor aproveitamento do corpus. O ajuste foi feito sempre que os resultados consideram menos de 75% do corpus oferecido; assim priorizou-se o melhor aproveitamento do material. Quanto às classes gramaticais, o programa foi ajustado para que considerasse os advérbios de forma suplementar. As demais classes gramaticais foram mantidas no modo padrão do *software.*

# 5 ANÁLISE DE DADOS

Uma vez conhecidos os instrumentos e métodos empregados na coleta e análise do material, reservou-se esse capítulo para apresentação dos resultados e efetiva análise, recuperando hipóteses e discutindo criticamente os achados da pesquisa. Para organização dos dados gerados, o capítulo está disposto da seguinte forma: na primeira parte, discutem-se as informações obtidas a partir das entrevistas agregando trechos de falas dos entrevistados de forma a ilustrar e respaldar as conclusões derivadas. Na segunda etapa, exploram-se inferências obtidas a partir da análise textual dos editoriais combinando a observação humana ao auxílio do *software* Iramuteq. A análise, nesta fase, foi feita de forma segmentada (por veículo) e, por fim, de forma genérica, considerando o corpus completo congregando os três veículos de imprensa.

## 5.1. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Para além de fornecer subsídios para elaboração das tabelas apresentadas no capítulo anterior, as entrevistas serviram como respaldo fundamental na testagem de hipóteses. Os entrevistados indicaram argumentos e elementos narrativos que colaboraram para a elaboração dos esquemas visuais que indicavam as características das narrativas em disputa (consultar tópico 4.2.1.2), mas, sobretudo, expuseram acontecimentos, estratégias e impasses não publicizados que fornecem subsídios para responder ao problema de pesquisa; ou seja, são indícios das razões pelas quais a pauta da regulamentação da mídia brasileira não obtém êxito na agenda governamental. Esses indícios são apresentados a seguir, com trechos das entrevistas sendo discutidos em harmonia com a literatura. Os fragmentos das declarações dos entrevistados ilustram as conclusões apresentadas.

### *Hostilidade generalizada: oposição midiática e governabilidade frágil*

O acesso a atores políticos importantes serviu para confirmar parte expressiva das hipóteses, visto que atores favoráveis à proposta argumentaram, durante a conversa, que a atuação das empresas de mídia, em sintonia com a configuração do Congresso Nacional, é fundamental peça dos mecanismos de bloqueio da agenda.

Entre os achados mais relevantes está a percepção de que há, segundo relatos coletados, uma hostilidade generalizada que se dá tanto na cobertura jornalística quanto na explícita atuação política das empresas que pressionam o governo por meio de articulações que nem sempre são expostas no noticiário. De acordo com os atores políticos consultados, dentro e fora das páginas noticiosas a narrativa defendida pelas empresas jornalísticas é aquela que associa a proposta de regulação à censura (narrativa 2, rever tópico 4.2.1.2).

O seguinte trecho da entrevista com a representante do Fórum Nacional pela Democratização da Mídia (FNDC) resume o diagnóstico e lança mão da palavra "medo" para explicar os constrangimentos criados por "um setor que é muitíssimo poderoso" e "consegue absolutamente tudo o que quer no Congresso Nacional", o que ressalta as conclusões de Lara (2012) de que há uma exaustão na elite política por conta do desgaste sofrido pelo governo em oposição às empresas jornalísticas.

> Bom, primeiramente tem o que eu já disse, uma incompreensão do que é o papel dos meios de comunicação. E aí a gente vê, inclusive, quando há um meio público, o meio público querendo, sendo instrumentalizado pelo governante da vez. Então há uma incompreensão. Segundo, porque, como eu disse, no Brasil nós tivemos uma hipertrofia muito grande da mídia privada. E essa mídia privada tem um capital político enorme, enorme. Ninguém quer enfrentar essa mídia privada. É medo. Por que é medo? Medo de ser combatido, medo de enfrentar um setor que é muitíssimo poderoso do ponto de vista político. Um setor que consegue absolutamente o que quer no Congresso Nacional. Para citar o exemplo mais recente, o setor vai lá e trava a aprovação de um projeto de lei urgente, que é o PL 2630, para regular minimamente a atuação das plataformas. O setor vai lá e trava e diz, olha, se você não botar o que eu quero aqui, que é a remuneração do conteúdo jornalístico para as empresas de comunicação, se você não colocar o que eu quero, o projeto não vai pra frente. Então, aí você vê o tamanho do capital político que esse setor tem no Brasil. Então, governantes não atuam por incompreensão e medo. Incompreensão inclusive do próprio ator político e sem esse apoio popular também que possa aderir (informação verbal)[112].

A incidência da cobertura jornalística sobre a tramitação do tema foi descrita de forma objetiva e contundente pelo ex-ministro das Comunicações Ricardo Berzoini (PT), que conduziu a pasta durante um curto período do primeiro governo Dilma, em 2015.

> É horrível. É horrível porque eles adotam um posicionamento editorializado. Ou seja, não tem contraditório. Eles até publicam, quando é um ministro, ou eventualmente uma opinião de um deputado, de um movimento social, mas a contraposição é no sentido de que é uma proposta autoritária, de censura, "eles querem fazer a TV da Venezuela, eles querem fazer a TV do Stalin". Essa é a lógica que se coloca no debate público, com a caricatura do que é o debate (informação verbal)[113].

---

[112] Trecho da entrevista concedida por Maria José Braga, secretária geral FNDC.
[113] Comentário de Ricardo Berzoini, ex-ministro das Comunicações.

Os comentários sobre a forma como a imprensa insere o tema para deliberação pública conectam-se com diagnósticos de Lima (2011), Miola (2012) e Paganotti (2015), quando tratam da exclusão da sociedade do debate sobre políticas de comunicação. Tanto o silenciamento da pauta quanto a narrativa anticensura presente nas organizações de comunicação limitam a participação social. Para Lima (2011), a sociedade civil e a mídia alternativa se esforçam para agregar elementos técnicos à discussão, mas não obtém êxito, nem no debate público, e menos ainda nos ambientes de efetiva decisão. Corroborando a ideia, na perspectiva do representante da Federação dos Jornalistas (FENAJ), há ruídos que circulam na esfera pública, moldando a opinião pública de forma distorcida; algo que o entrevistado classifica como elemento de desinformação.

> É um ponto muito polêmico, vez ou outra tem muita desinformação em torno desse debate, as pessoas misturam regulação com censura, a sociedade termina recebendo essa informação meio que enviesada, deformada, por parte daqueles que não querem criar instrumentos de regulação desse segmento, e impera muita desinformação. Agora, ela precisa ser debatida. A gente não pode simplesmente interditar o debate partindo de uma falsa premissa. A falsa premissa que, em alguns aspectos, se transforma, inclusive em fake news, de que a proposta de regulação da mídia no Brasil são tentativas de censurar os veículos de comunicação, o que não tem absolutamente nada a ver (informação verbal)[114].

Essa atuação interditória da imprensa não se dá de forma exclusiva pela cobertura jornalística. Considerando as relações com o campo político e, especialmente, a sobreposição da propriedade de mídia com mandatos parlamentares, observou-se, por meio dos relatos e diagnósticos apresentados pelos entrevistados, que há uma forte pressão no Legislativo em sintonia com os interesses dos negócios de imprensa, como explica a Deputada Luiza Erundina. Esta configuração do poder parlamentar acaba por favorecer interesses privados dos deputados que, não raramente, somam o poder político ao poder de comando de organizações jornalísticas.

> E tem um projeto de lei de iniciativa popular na perspectiva de fazer uma nova regulação da mídia no Brasil, mas não avança, não avança exatamente pelo controle que existe na Comissão de Comunicação, que é constituída em grande quantidade de parlamentares, e parlamentares são detentores de concessões de mídia, de rádio, de TV, e isso inconstitucionalmente, mas eles criam mecanismos para fugir da proibição constitucional de não ser possível o detentor de cargo público ou de mandato popular de ter a concessão de rádio e TV, mas eles criam um meio para se apropriar desse espaço de mídia para fazer proselitismo político, além do proselitismo político que é feito por certas religiões, por certos partidos políticos, que termina ferindo o que dispõe a Constituição Federal

[114] Trecho da entrevista de Moacy Neves, 1º secretário da FENAJ.

> de 88 para que se tivesse uma política pública de comunicação, democrática, transparente, plural e capaz de assegurar pleno direito à comunicação como direito humano fundamental, assim como o direito à liberdade de expressão, à liberdade de comunicação, enfim (informação verbal)[115].

De acordo com Erundina e também outros dos entrevistados, a conjuntura apresentada no Poder Legislativo é parte importante da explicação de porquê os governos democráticos não incorporaram o tema às suas agendas. Ao analisar o histórico dos mandatos petistas, a deputada do Psol entende que a inação foi fruto das péssimas condições de governabilidade, algo que Lamounier (1994) já alertava antes mesmo da primeira eleição de Lula. Ao tratar daquilo que chama de "paralisia hiperativa" ou "hiperatividade estéril" - conceito que descreve cenários em que o governo propõe uma série de ações com a pretensão de compensar a falta de governabilidade-, o autor faz um prognóstico sobre as dificuldades de construir bases de apoio que o PT enfrentaria no Congresso caso viesse a ocupar o Palácio do Planalto. Enquanto recupera o cenário de legislaturas anteriores, a deputada confirma que os prognósticos de Lamounier (1994) se confirmaram e o presidencialismo de coalizão mostrou-se tortuoso nas gestões petistas (AVRITZER, 2016) - não apenas para lidar com a pauta da regulamentação da mídia, mas também quanto a outras pautas que o partido teria como prioridade e compatibilidade ideológica.

> É, veja bem, você percebeu bem. Por exemplo, os dois primeiros, os três primeiros governos da esquerda, no caso do PT, não tinham também maioria no legislativo, e a governabilidade ficava a depender de um Congresso no qual o governo não tinha maioria, e tinha que fazer, de certa forma, concessões ou não poder implementar certas políticas que requeriam reformas estruturais. Não se fez, como eu falei antes, a reforma agrária, não se fez a reforma urbana, não se fez a reforma política, aquela reforma essencial que se falava; hoje, nem se fala mais (informação verbal)[116].

É preciso reconhecer, então, que esse bloqueio tem muito a ver com a dinâmica do processo legislativo – cujas regras, muitas vezes, são utilizadas para defender interesses privados. Em partes, esses empecilhos podem ser observados como uma consequência natural do desenho institucional do legislativo brasileiro (LAMOUNIER, 1994). Em sintonia com esse diagnóstico e de forma bastante pragmática, o ex-ministro Ricardo Berzoini, que também já presidiu o Partido dos Trabalhadores, confirma os entraves que o presidencialismo de coalizão impôs à

---

[115] Declaração da Dep. Luiza Erundina (Psol), em entrevista à pesquisadora.
[116] Trecho de resposta da Dep. Luiza Erundina (Psol).

pauta no período analisado e apresenta discussões brasileiras com históricos análogos à regulação das comunicações.

> Na verdade, tanto no governo Lula, I e II, quanto no governo Dilma, nós tínhamos uma limitação concreta que é a relação de forças do Congresso. Ou seja, se tem menos de 25% do Congresso no campo democrático popular, da esquerda, e você tinha a base do governo que incluía os setores que são, hoje a gente chama de centrão, mas era o PMDB, o PP, o PR, o PTB, na base do governo e manifestando contrariedade em relação a essa pauta. Então, o limite que a gente tinha era o processo pedagógico, de estimular o debate, estimular o contraditório e mobilizar a sociedade (informação verbal)[117].

Segundo Berzoini, os desafios que cercam a temática no ambiente do poder legislativo são antigos e antecedem a ditadura militar. Mais que revelar certo fisiologismo político, essas composições em busca de maioria para aprovação de determinadas agendas demonstram que os interesses econômicos constituem o principal obstáculo para deliberação de pautas de interesse público como a comunicação de massa, mas também outras que enfrentam resistências e bloqueios robustos.

> Para a gente fazer a comparação, o sistema financeiro brasileiro é um dos piores do mundo. É um dos que mais lucra e que piores condições oferece de serviços e de taxa de juros para os clientes. Por que o governo de esquerda não faz uma reforma estrutural do sistema financeiro? Porque sabe que vai perder do parlamento. A influência econômica dos banqueiros é muito grande. Então, para determinados assuntos mais, digamos, transformadores da sociedade, você precisa ter maioria no Congresso. Mesmo com maioria, você vai sofrer um cerco de fora do Congresso. Mas você tem a maioria legítima de votos. Ou o movimento social conseguiu mobilizar a opinião pública efetivamente. Ou seja, ter milhões de pessoas. Isso vale para uma reforma agrária mais efetiva. Isso vale para a questão hoje dos agrotóxicos. Isso vale para esse domínio da educação e da saúde privada por grupos empresariais poderosos. E vale também para a questão das telecomunicações. Tem alguns temas que eu ressalto, que estavam no discurso do João Goulart, no dia 13 de março de 64. E que permanecem atuais. Inclusive, a Lei Geral de Telecomunicações é mais antiga que esse discurso. Aliás, eu acho que o Jânio começou a cair quando ele vetou, acho que foram mais de 90 artigos da lei geral das concessões. Que é de 62, 63. E que ele vetou e foi a única vez na história, ou uma das poucas, que o Congresso rejeitou todos os vetos. E era uma lei que, mesmo não sendo a ideal, já tem vários pressupostos importantes de regulação da mídia (informação verbal)[118].

Baixa visibilidade pública sobre o problema social; cobertura negativa da proposta, narrativa anticensura e falta de apoio parlamentar. Em suma, no Brasil, a agenda da regulamentação da mídia não encontrou uma "janela de oportunidade". Recuar silenciosamente diante da ameaça de retaliação pública parece ter sido a

---

[117] Declaração de Ricardo Berzoini (PT) em entrevista à pesquisadora.
[118] Trecho da entrevista do ex-ministro Ricardo Berzoini (PT).

estratégia mais recorrente de atores políticos que em algum momento se dispuseram a criar instrumentos reguladores da comunicação social no Brasil. Os dois ex-ministros entrevistados concederam declarações que conduziram a essa conclusão. Martins expressou-se de forma emblemática, dizendo que a matéria "não dá voto e dá porrada". Ou seja, é uma pauta de alto custo e pouco resultado para o governo proponente (o que sinaliza para a validação da primeira hipótese). A população não a apoia, não a reivindica, e os setores econômicos e políticos que concentram poder repudiam-na com energia.

O recuo estratégico também é justificado por Berzoini, quando relembra que, em 2015, pretendia-se "conduzir o tema com todos os cuidados", pois, aquela altura, "a crise[119] estava se agravando com a tentativa de reduzir a base da Dilma". Então, "não havia clima. Não dava pra forçar isso em 2015. E aí veio a crise no Congresso…".

As falas ministeriais denotam que o poder político se antecipa às reações da imprensa para ajustar as próximas (in)ações, o que reforça os argumentos de Garland et.al, 2017 de que o governo se adapta aos media, moderando pautas que desagradam e repercutem de forma negativa, pois "ao regular o acesso a um recurso tão importante quanto a visibilidade, o relacionamento de agentes políticos e da sociedade civil com o campo midiático se torna imperativo, especialmente se almejam projetar suas causas, imagens públicas e agendas" (MONT'ALVERNE, 2020, p.91).

Mas as declarações obtidas por meio de entrevista mostram algo a mais a respeito da forma como esse "termômetro" é administrado. O "não havia clima" proferido por Berzoini também demonstra - quase que por paráfrase - o conceito de "humor nacional" mobilizado por Kingdon (1984), na teoria de Múltiplos Fluxos, para explicar a necessidade que os governantes têm de analisar o contexto para prosperidade ou derrota de uma política pública.

Para além da cobertura noticiosa e dos entraves no parlamento, as articulações da imprensa também se manifestam na forma de bloco empresarial, o que ficou mais evidente na época da realização das deliberações da Confecom, em 2009, quando as empresas de mídia foram convidadas a debater o setor junto da

[119] Em meio a denúncias de corrupção que inflamaram a operação Lava-Jato, o segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado por um grave confronto entre a chefe do executivo e o Congresso Nacional, especialmente com seu presidente, o deputado Eduardo Cunha (PMDB). A petista sofreu impeachment e deixou o cargo em maio de 2016 sob a acusação de crime de responsabilidade fiscal.

sociedade civil organizada e do governo. Como resultado dos encontros estaduais e federal, o governo produziu a minuta de um novo marco regulatório. O então ministro responsável pela iniciativa, Franklin Martins, relata que as organizações que representavam a classe patronal, bem como a maioria das empresas, se retiraram das plenárias como estratégia de bloqueio de agenda; na tentativa não apenas de ignorar os eventos, mas de anular sua existência.

> O que aconteceu? A mídia empresarial ficou meio perdida, meio confusa, sem saber o que fazer, e insegura, porque ela tinha o hábito de vetar qualquer discussão, e isso dava certo (...) Desde o início, a comissão organizadora tinha aprovado uma questão por proposta do próprio governo, de que as propostas na Confecom só seriam aprovadas se elas tivessem dois terços dos votos, não era maioria absoluta, eram dois terços dos votos, o que significava dizer que, como os empresários tinham um terço, a sociedade civil não empresarial tinha um terço, e o governo tinha um terço dos votos, era necessário conversa e composição política de certo. Então, o que acontece? Na medida que as organizações da sociedade civil não empresariais entenderam e passaram a fazer política, ao invés de fazer declaração no princípio, a maioria das mídias dos grupos de comunicação empresarial ficaram muito confusos. Foram tensionando, tensionando, e num determinado momento resolveram se retirar da comissão de organização e da organização da Confecom. Muito naquela ideia que tinha o Antônio Carlos Magalhães, ex-governador, ex-senador, grande coronel da política brasileira, que ele dizia o seguinte: "o jantar do PFL, que eu não compareci, não existiu". Então, eles achavam o seguinte, que se eles não fossem, não haveria Confecom. E foi um equívoco da parte deles, não só da importância da necessidade de uma modernização e ter, de fato, um marco regulatório moderno, mas foi importante até do ponto de vista dos interesses deles. Eles ficaram isolados (...) A Confecom foi realizada debaixo, evidentemente, o discurso da grande mídia era "querem censurar a mídia". Desde o começo eu ficava impressionado, porque os repórteres da grande mídia, eu conhecia a maioria deles, os repórteres que o lado deles exigiam para as dependências onde se realizava a Confecom, tinham escrito no dia anterior que "foi aprovada a coisa de censura", eu dizia: "fulano, onde que foi aprovada? Eu estava aqui, você estava em que lugar? Me diga onde". "Não, não é, mas quer dizer isso, etc. Pode ser, temos que ter cuidado". Na verdade, e alguns me diziam: "Franklin, você sabe, a gente tem que escrever o que eles querem" (informação verbal)[120].

Essa queda de braço entre governo e empresas jornalísticas durante a Confecom também foi relatada por Sousa (2020, p.67), quando tratou das tensões vividas em 2009. Segundo a autora, as organizações de mídia faziam com que o governo estivesse a maior parte do tempo com "o pé no freio"'.

Identificou-se, também, durante entrevistas com atores do executivo federal, que o poder simbólico atribuído à imprensa seria o principal fator dessas "freadas"; ou seja, a relevância social da imprensa atuaria como inibidor de um papel mais ativo do governo nesta agenda. Como sustenta a literatura em comunicação política, a relação simbiótica entre os campos político e midiático estabelece relações de

[120] Trecho da entrevista de Franklin Martins, ex-ministro do governo Lula II.

disputa e cooperação (GOMES, 2004; ALDÉ; VASCONCELLOS, 2008). Por vezes, o Jornalismo usa o espaço editorial para se colocar como adversário da política (MONT'ALVERNE, 2020) e, em certa medida, essa conduta é também apoiada pelos valores democráticos para os quais o Jornalismo deve ser vigilante do interesse público. Sob este raciocínio, se a imprensa, portanto, está ao lado da democracia; aqueles que a contrariam só poderiam estar em posição de ataque ao bem público. Enfrentar a imprensa, portanto, não seria conveniente, nem recomendado aos governos brasileiros. Por isso, tanto em Lula 2 quanto Dilma 1, o recuo em relação à minuta de um marco regulatório se fez imperativo, como bem descreveu o ex-ministro de Dilma:

> Exatamente, eu acho que aí tem duas possibilidades, é que uma delas é a cautela excessiva da Dilma, como presidenta, que assumiu com um grande apoio político, mas ela tinha, obviamente, por ser a primeira experiência dela como governante, uma preocupação muito grande não criar crises. E os grandes meios de comunicação tratavam sempre essa questão como censura, como uma tentativa de censurar a atuação jornalística neles. Então, acho que houve ali um tensionamento de fora para dentro e que, pela grande quantidade de agendas conflituosas que havia no governo, talvez tenha sido deixada para uma segunda oportunidade. Quando a Dilma me convidou para ser ministro das Comunicações, eu disse para ela: "mas, presidente, eu tenho compromisso político, pessoal, com a agenda da regulamentação dos meios, tanto das concessões, quanto da questão do papel da mídia na sociedade. E eu pretendo conduzir isso com todos os cuidados, mas com a convicção de que é necessário. Eu vou defender isso. Está compreendido? A senhora entende que é uma pauta?" Ela respondeu: "Conduza, nós precisamos fazer diálogos com os grupos empresariais, com os movimentos sociais e avaliar o tempo e a velocidade. Mas pode tocar essa pauta". Então, eu me senti à vontade para começar um diálogo com vários setores da sociedade, receber todos os movimentos, dialoguei com todos os grandes grupos empresariais, percebi a rejeição deles, de maneira quase generalizada a essa pauta, mas estávamos tocando. Se você consultar a imprensa da época, você vai ver que tinha vários editoriais críticos das minhas falas, várias opiniões de que, além de não ser adequado, não era o momento. Enfim, aquilo que você já sabe, a tensão que se torna, mesmo tendo referências internacionais muito positivas. Eles sempre trabalhavam com a ideia de que isso vai ser um movimento de constranger o jornalismo, constranger a investigação jornalística. Ou seja, uma conversa que é, na verdade, para evitar a regulamentação (informação verbal)[121].

Apesar de sinalizar a dificuldade de diálogo com as empresas jornalísticas como principal fator de bloqueio, Franklin Martins, reconhecido como principal nome do governo Lula a conduzir a agenda regulatória, também responsabiliza as lideranças políticas e é menos tolerante quanto à atuação dos governos petistas que sucederam Lula II. Insatisfeito com os rumos que o anteprojeto resultante da Confecom tomou, Martins critica Dilma Rousseff por ter se sujeitado às pressões e

[121] Trecho da entrevista do ex-ministro Ricardo Berzoini (PT).

contribuído ativamente para que a narrativa anticensura ganhasse ainda mais musculatura.

> Mas isso foi feito. No processo, a Dilma ganhou a eleição, e conforme estava acertado, combinado, foi entregue a ela, antes da posse dela, pessoalmente eu entreguei a ela na noite do dia 30 de dezembro de 2010, portanto, na antevéspera dela se tornar Presidente da República, o anteprojeto, e também entreguei uma cópia para o Ministro da Comunicação, o Paulo Bernardo, porque uma das sugestões do projeto é que isso fosse, como envolvia grupos de mídia, como envolvia grupos de telecomunicações, e era uma coisa toda a sociedade, o natural é que isso fosse coordenado pelo Ministro das Comunicações, porque o que havia de questões interferindo nas duas áreas era muito grande e precisava. Então foi, eu entreguei para ela, entreguei para o Paulo Bernardo, no dia 30, outros dois, e esperava que isso fosse depois, conforme estava acertado, uma base precisava fazer aqui e ali, ela precisava criar uma comissão, fazer os ajustes que achava necessários, mas você tinha um arcabouço ali, para usar a palavra que o Haddad usa hoje em dia, você tinha um arcabouço bastante fundamentado, entende, com tudo. Ela, no início, até me chamou para conversar algumas vezes, entende, eu fui lá e tal, dentro da ideia que era para tocar, eu não quis ir para o governo, entende, nem ela me convidou, nem nada, mas nenhum problema, porque eu tinha, acho, quatro anos de governo, é um massacre, chega, entende, então, o que eu esperava era que fosse para frente, mas, por alguma razão, ela botou na gaveta. Por quê? Tem que perguntar para a Dilma, evidentemente, e não só a botou na gaveta, eu acho muito ruim, ela adotou um discurso que, na verdade, vamos dizer, batia de frente com os ganhos que a Confecom tinha trazido ao colocar o tema na agenda, porque ela passou a dizer que o melhor controle era o controle remoto, ou seja, as forças da sociedade, etc., na Confecom, pararam em falar de controle, só quem ficou falando em controle foi quem não queria regulamentação, e, por alguma razão, não sei se é aconselhada por alguém, ou porque ela achou uma expressão simpática falar em controle remoto, ou seja, passou a usar isso, o que carimbou, de certa forma, a ideia de que a regulação era um controle (informação verbal)[122].

Sob o olhar de quem combate à ideia de regulação, coletaram-se declarações que reforçam o antagonismo entre a imprensa e os proponentes da regulação. Com base em pesquisas anteriores, pode-se afirmar que a narrativa anticensura é adotada pela maior parte da mídia tradicional brasileira - o que também foi confirmado em entrevista com dirigente da ANJ, para quem a imprensa já é suficientemente regulamentada:

> Diferentemente do que se diz, que a mídia não é regulamentada, não, a mídia é bastante regulamentada no Brasil. E os opostos ideológicos querem regulamentar, ou defendem uma regulamentação, que, em última análise, é uma forma de controlar ou de meter medo, de intimidar a imprensa (informação verbal)[123].

A opinião do representante das empresas de Jornal é contrastante em relação aos demais entrevistados não apenas por reprovar a proposta regulatória, mas

---

[122] Declaração do ex-ministro chefe da SECOM de Lula II, Franklin Martins.

[123] Trecho da entrevista concedida por Marcelo Rech, diretor-executivo do ANJ – Associação Nacional de Jornais.

inclusive por ter uma leitura distinta das relações entre imprensa e elite política. Se por uma lado as falas reforçam o tratamento adversarial em relação aos gestores públicos, por outro, Marcelo Rech minimiza o impacto da cobertura midiática nos rumos da agenda governamental. Ao defender que a imprensa brasileira profissional é diversa, plural e atua de forma legítima, Rech nega que o apoio ou reprovação da imprensa em relação à pauta exerçam influência sobre as decisões do governo, mas relata que a instituição se envolve em audiências públicas e marca presença em Brasília "para manifestar nossa posição".

Além de rejeitar a agenda, a fala de Marcelo Rech introduz a narrativa adotada pelo bloco econômico, equiparando regulamentação a mecanismos de controle censório que "intimidam" e "metem medo". Nesta camada pode-se notar tanto a estratégia narrativa de deslegitimação dos proponentes políticos da agenda quanto a mobilização de conceitos da democracia para assegurar a legitimidade da imprensa, como será apresentado a seguir.

***Mesma moeda: ora censura; ora democratização***

O conceito de democracia está no centro das narrativas que concorrem em torno da pauta da regulamentação da mídia. Aqueles que são contrários defendem que a regulação é uma forma de camuflar o autoritarismo embutido na pauta; enquanto que os favoráveis insistem que a regulação promoveria mais pluralidade de conteúdo. Os entrevistados da tese argumentam a respeito, tentando explicar a ideia de "democratização" por meio da política pública.

> E somente democratizando o acesso aos meios é que a gente vai poder garantir a pluralidade, que para nós é essencial para a democracia. Diversidade e pluralidade na comunicação são constituidoras, vamos dizer assim, da liberdade de imprensa. É preciso que mais e mais setores da sociedade possam se expressar, tanto do ponto de vista da informação jornalística, quanto do ponto de vista cultural, quanto do ponto de vista da produção de entretenimento, da cultura de uma forma em geral (informação verbal)[124].

Favorável à pauta, a deputada Luiza Erundina (Psol) segue o mesmo raciocínio e caracteriza a "mídia privada" e os "detentores de mandatos" que se beneficiam de concessões públicas como vilões deste cenário considerado por ela como pouco democrático. Tal qual desenhado pela narrativa 1, chamada democratizante (disponível à consulta na Tabela 5, no tópico 4.2.1.2), os cidadãos aparecem como

---

[124] Trecho da entrevista de Maria José, da diretoria do FNDC.

vítimas de uma comunicação social deficiente.

> E a concentração da mídia está se dando, e se dá exatamente no setor privado. E também em detentores de mandatos, que de forma fraudulenta se apropriam de concessões de rádio e TV nos vários estados da federação, burlando o que dispõe a Constituição e, consequentemente, o cidadão comum nas diferentes regiões do país se ressentem da falta de condições de uma política pública que reconheça e execute, implemente o que dispõe a Constituição Federal sobre o direito à comunicação pública universal, plural, que atenda à diversidade e que se distribua o poder, o poder da fala, o poder da informação, o poder da comunicação, que é condição para uma plena democracia no país. A deficiência da nossa democracia no Brasil se deve também por isso. Não se tem uma política pública de comunicação capaz de permitir que o cidadão e a cidadania se exerçam plenamente, inclusive tendo acesso à fala e tendo acesso aos conteúdos de todos os meios de comunicação. Por quê? Porque praticamente a mídia no Brasil é quase toda privatizada, tem muito pouco de público, de comunicação pública.
>
> Mas o que me mantém ativa e resistente é exatamente por compreender que questões como essas são estratégicas para quem luta por uma sociedade democrática, verdadeiramente democrática, onde a igualdade de direitos seja a regra e não a exceção. No caso da comunicação, é uma minoria que detém o poder da mídia, que é um poder econômico poderoso. Quando deveria haver complementaridade entre o setor público e privado e o poder. Na política de comunicação, ao contrário, eles exatamente não só detêm uma fatia importante dos veículos de comunicação, que são patrimônio do povo, não é que é patrimônio desse ou daquele governo, é um patrimônio do povo e, como tal, o povo deveria ter mais acesso, mais controle, mais voz na sua diversidade, diversidade regional, diversidade cultural, diversidade racial, diversidade de gênero, enfim, que são as diversidades que constituem a riqueza da sociedade brasileira e que têm espaço para um bem que é seu, não é o bem desse ou daquele governo (informação verbal)[125].

Na perspectiva oposta, o diretor da Associação Nacional dos Jornais (ANJ) reforça a tese da censura, usando expressões como “censura disfarçada”: “é um perigo gigantesco para o silenciamento da imprensa independente, do Jornalismo profissional”. Ao mesmo tempo, o representante da entidade cria um descolamento da pauta e de seus oponentes de espectros políticos normalmente associados. Para ele, a regulação seria uma forma de cercear a liberdade de imprensa; um mecanismo possível em qualquer governo, seja ele conduzido por partidos de direita ou esquerda. Ou seja, nesta fala institucional, o “defeito autoritário” não seria exclusividade do PT.

> Aquela forma de, assim, “vamos estabelecer uma forma de impedir a mídia de dizer determinadas coisas, a imprensa de dizer determinadas coisas”. E isso vem ou vai, independentemente do viés ideológico, ao longo dos tempos. A gente viu há muito tempo uma parte da esquerda fazer essa defesa e mais recentemente a extrema direita no Brasil defendendo também

[125] Declaração da deputada Luiza Erundina (Psol), em entrevista à tese.

> a regulamentação. Embora nunca tenha ficado claro o que é regulamentação. E aí o espectro era muito amplo (informação verbal)[126].

Contudo, Rech não deixa claro que tipo de regulamentação a extrema-direita teria proposto e, quando confrontado com a informação de que essa ala do espectro político se posiciona frontalmente contrária à regulamentação das plataformas digitais, erguendo a bandeira da liberdade de expressão, explicou que bolsonaristas não fazem distinção entre regulação da mídia e regulação das plataformas digitais; tampouco defendem a imprensa tradicional. Pelo contrário, a ANJ afirma que é parte da estratégia atacar a imprensa profissional por um lado e, por outro, rejeitar medidas de regulação dos conteúdos digitais.

> (...) para Bolsonaro e os bolsonaristas, regulamentação da mídia é regulamentação das plataformas, tá? É... de um lado eles fazem ataques contra veículos de imprensa, estimulam esses ataques, e do outro lado querem impedir qualquer restrição, qualquer responsabilização nas redes sociais. Então na cabeça deles, a regulamentação da mídia... é... para eles a mídia é rede social. Tá? Esse é o dicionário bolsonarista. Tem que ler o dicionário deles, né? (informação verbal)[127]

As falas permitem perceber que a posição institucional pretende romper com qualquer identificação partidária, buscando se dissociar das pautas da extrema direita. No entanto, apesar de relatar que as tentativas de controle autoritário partiram de diferentes partidos, a ANJ incorpora argumentos que confrontam de forma direta os governos de esquerda, especialmente da América Latina, onde, segundo Rech, "essa regulação, na verdade essa estatização, no fundo, no fundo, esse controle, é uso do aparato estatal para se beneficiar. O governante da vez, o partido da vez, o autocrata da vez. E se auto empregar". Segundo o entrevistado, os canais públicos foram criados com esse tipo de propósito; indicando que a regulamentação tem, portanto, caráter censório, estatizante e também patrimonialista, que opera como um modelo sofisticado de sufocamento do Jornalismo.

> O controle de conteúdo hoje não acontece ainda. Tem várias ameaças à liberdade de imprensa. Desde a ameaça mais básica, que é a morte, a agressão ao jornalista, que ainda acontece em vários países, Brasil entre eles. E aí passa depois por modelos mais recentes de assédio moral, de intimidação, sobretudo de mulheres jornalistas no Brasil, como a gente ainda vê acontecendo. Mas o modelo mais eficaz, eu diria, é até a censura. A censura pura e simplesmente, não. Acontece na Rússia, hoje na China. Estão censurados, não podem chamar a guerra na Ucrânia de guerra. Se você chamar a guerra na Ucrânia de guerra, é 17 anos de cadeia. Uma censura primária e bem clássica. Mas nós temos visto também modelos

[126] Trecho da fala do entrevistado Marcelo Rech, diretor-executivo da ANJ.
[127] Fala de Marcelo Rech, dirigente da ANJ.

> muito mais sofisticados de enfraquecimento da imprensa profissional de uma forma geral em benefício daquela imprensa domesticada pelo poder. Já citei o caso da Venezuela mais clássico. A Venezuela tinha uma imprensa muito vigorosa, muita aguerrida, uma das melhores imprensas da América Latina e foi destruída. Hoje a imprensa venezuelana tem um que outro site ali que ainda respira algum oxigênio.O resto foi todo submetido ao Chavismo. E como é que foi submetido? Foi submetido pela cassação de regulações e pelo enfraquecimento econômico. O enfraquecimento econômico é a forma eficaz de fazer a censura sem fazer a censura oficial. Na Hungria, com o Victor Orbán, a gente vê isso acontecendo. Ele utiliza a pressão econômica, seja por anunciante, seja por mudança. Agora não pode mais ter anúncio do horário das oito da manhã às dez da noite. Então você tem regulamentações que vão criando dificuldades adicionais, adicionais, adicionais. E aí se soma também a propriedade e aí se usa muitas vezes nesses regimes autocráticos a fórmula da perseguição judicial.
> (...)
> Então, como é que entrega um regime latino-americano, seja ele qualquer um, a Nicarágua, México, o que for, esquerda, direita, o que interessa? Um poder desse. Então, não pode entregar. E eu vejo, muitas vezes, também, eu via um discurso disfarçado de regulamentação, que, no fundo, era a estatização da mídia.
> (...)
> Na América Latina, inevitavelmente, vai ser utilizado partidariamente, politicamente, por quem está no poder. Porque nossa tradição política é essa. Uma vez instalado no poder, eu acho que é meu.
> (...)
> A noção de republicanismo que a gente vê nas democracias mais avançadas, consolidadas, nem existe praticamente no Brasil. De uma forma generalizada. Então, essa regulamentação, no fundo, é uma... Não é a regulamentação, é a estatização, é o controle, é o uso do aparato estatal para beneficiar o governante da vez, o partido da vez, o autocrata da vez, etc. E se auto empregar (informação verbal)[128].

Embora condene a proposta de regulamentação da mídia, a ANJ defende a regulamentação das plataformas digitais - o que já antecipou-se que é frontalmente rejeitado pela extrema-direita. Os argumentos usados para apoiar aquela são ignorados na discussão desta, sem margem para muito aprofundamento. Na pauta que trata da esfera digital, cujos interesses do atual governo federal coincidem com aqueles articulados pela entidade patronal, o entrevistado avalia que a condução em Brasília tem sido positiva, com uma confluência entre executivo, legislativo e judiciário.

Os argumentos em prol da regulação das *big techs* estão maduros. Tanto que, durante a entrevista, quando perguntado sobre a concentração de propriedade dos meios tradicionais, o representante da ANJ rapidamente voltou a falar das necessidades em torno do meio digital, citando a "assimetria regulatória" quando comparados meios analógicos e digitais. A expressão que diz respeito ao suposto tratamento desigual às empresas de comunicação é repetida de modo sensível ao

[128] Fala de Marcelo Rech, diretor-executivo da ANJ.

longo da conversa.

> A comunicação no Brasil se divide, que eu vou falar de maneira bem primária, em três grandes pilares. O pilar de rádio e televisão, que é extremamente regulamentado. O Brasil tem uma das regulamentações mais extensas. O pilar de jornais e revistas, que é regulamentado, mas menos regulamentado. E o pilar da comunicação, hoje, é feito nas plataformas de tecnologia, que não é regulamentado. Não é nada regulamentado. Nós temos assistido, na prática, no Brasil, e eu tenho defendido isso em várias instâncias, uma assimetria regulatória (informação verbal)[129].

Até mesmo quando a questão tinha por objetivo colher a opinião do entrevistado sobre experiências regulatórias ao redor do mundo, citando países com democracia sólida coexistindo com o modelo de agências reguladoras - tanto na Europa quanto na América do Norte, o entrevistado voltou a falar de desafios que o ambiente digital impõe em ameaça ao funcionamento dos veículos de imprensa mais tradicionais. Neste sentido, admitiria uma espécie de regulação para coibir o plágio.

> Eu acho que poderia até se discutir no Brasil uma coisa que não é bem uma agência reguladora, mas uma agência de registro de veículos de Jornalismo. Por que isso? Porque começou a surgir um monte de pseudo veículos de comunicação. Não havia necessidade disso, mas agora nós temos com a inteligência artificial que qualquer pessoa com capacidade de programação cria 10 sites furtando conteúdos de outras pessoas, reembaralhando e colocando no ar. E faturando nos cliques. Agora como controla isso? Eu não sei. É tão novo, tão recente (informação verbal)[130].

Comentou ainda que as agências de regulação europeias estão atrasadas. “Mas a Europa já está avançada na regulação das plataformas”. E finaliza destacando que no Brasil o controle sobre o campo midiático tenderia a um perigoso uso partidário. Em suma, o entrevistado conclui que aquilo que funciona fora do Brasil (citando países europeus) só produz bons resultados porque a cultura dessas nações é distinta da cultura política brasileira.

> Então, na dúvida, em países de tendências autocráticas como é o caso do Brasil... tanto a esquerda quanto a direita, é melhor não ter. Porque o risco de um uso político é enorme (informação verbal)[131].

As expectativas dos entrevistados sobre a abordagem do tema neste e nos próximos governos foi um dos tópicos da entrevista semi-estruturada e serão discutidas a seguir.

---

[129] Comentário de Marcelo Rech, ANJ.
[130] Comentário de Marcelo Rech, ANJ.
[131] Comentário de Marcelo Rech, ANJ.

***De volta para o futuro: perspectivas para uma pauta anacrônica***

As narrativas também se antagonizam no que diz respeito ao valor que a pauta recebe na atual conjuntura brasileira. Para os favoráveis, ainda que haja novas e urgentes demandas incrementadas pela inteligência artificial e os desafios enfrentados no ambiente digital, a ausência de regulação que incida sobre os meios tradicionais permanece sendo um problema a ser superado. Contudo, é baixo o otimismo em relação a possibilidades efetivas. Luiza Erundina retoma o problema da composição da base governista no Congresso Nacional para apontar a atual inviabilidade do assunto.

> A frente que dá sustentação ao governo é uma frente heterogênea demais pro meu gosto. As condições objetivas que estão aí na política a partir do atual governo, lamentavelmente não dá ao governo que está no exercício do poder mais força necessária para enfrentar questões como estas da democratização dos meios de comunicação de massa e uma política pública de comunicação que fosse instrumento, fundamento, base para construção do exercício da democracia em nosso país. Por isso estamos sempre tendo sustos e ameaças (informação verbal)[132].

O ex-ministro Ricardo Berzoini traz uma análise similar, comentando que a necessidade de fazer acordos com partidos pouco ligados à ideologia petista, fragiliza o governo e inviabiliza a proposição de temas sensíveis como a regulação da mídia. O assunto está fora do horizonte no curto e médio prazo.

> O fato é o seguinte, a correlação de forças da sociedade brasileira, hoje, faz do governo Lula 3 um governo que caminha muito pelo centro, tendo que dialogar com sua base parlamentar. E da base parlamentar, eu diria que dois terços são de centro e de centro-direita. Nesse tema, ele é muito visível. Hoje, nem se fala mais, praticamente, em regulação da mídia. Por quê? Porque deve haver uma avaliação. Eu não estou mais na bancada, não estou no governo, não acompanho as discussões internas com frequência. Mas deve ter um sentimento ali de que, olha, esse tema é para outra conjuntura. Lamentavelmente. É uma pena, mas é isso (informação verbal)[133].

Conforme debateu-se ao longo da discussão da literatura e confirmou-se durante análise empírica, a presente disputa narrativa se mostra assimétrica, visto que uma das perspectivas tem circulação social isolada pelo próprio oponente, permanecendo restrita a movimentos sociais especializados em comunicação e direitos humanos. Se "histórias dominantes mudam o rumo da política" (JONES & McBETH, 2010, p.344), neste caso as histórias dominantes são usadas para manutenção do estabelecido.

---

[132] Fala de Luiza Erundina, deputada federal pelo Psol.
[133] Fala de Ricardo Berzoini, ex-ministro pelo PT em 2015.

Há uma disputa, sim, mas a narrativa da censura prevalece preponderante, pois tem espaço privilegiado na esfera de visibilidade pública. Para o ex-ministro do PT, Ricardo Berzoini, a solução - para que a pauta ingresse na agenda governamental - passa pelo reconhecimento social sobre o assunto, que poderia passar pela própria imprensa, como bem argumentam os autores que tratam do ciclo de política pública (KINGDON, 1984; JONES & BAUMGARTNER, 1990; SECCHI & COELHO, 2019). Para isso, sob o olhar da esquerda, seria necessário, estabelecer um amplo diálogo com sociedade para transpor barreiras dos estigmas sobre o assunto.

> E eu acho que aí tem um problema que a esquerda precisa enfrentar, que se chama esse trabalho de base. Eu acho que a esquerda brasileira consegue eleger um número razoável de parlamentares, consegue eleger, ainda que eu acho que não é a esquerda que elege o Lula, é um sentimento mais pessoal que inclui a esquerda. Não é um sentimento claramente programático, mas é uma emoção coletiva em relação ao simbólico do Lula. Se nós não tivermos um trabalho mais organizado, planejado, de trabalho de base e organização, a esquerda pode ficar do tamanho que está ou pode até diminuir de tamanho. O impulso inicial que gerou o PT e fez crescer o PCdoB e depois gerou o PSOL, que sustenta o PDT e o PSB, esse impulso já não é tão forte quanto antes. Os partidos são todos com as suas bancadas envelhecidas e os movimentos sociais também estão envelhecidos. Boa parte da juventude está procurando outras formas de se expressar. Ou você tem um planejamento de médio e longo prazo. Vou acumular força, talvez leve cinco anos, 10 anos, 20 anos, 30 anos, para chegar o momento em que a população tenha consciência. Isso me afeta, isso afeta a democracia, isso afeta a liberdade de concorrência. Veja bem, estou falando de um tema capitalista, liberdade de concorrência, mas é um valor da nossa constituição. No curto prazo, não. Desculpa. No curto prazo, não. No médio prazo, se houver uma organização do tema (informação verbal)[134].

Ao passo que insiste repetidas vezes de que a preocupação com as lacunas regulatórias deve estar concentrada nos desafios mais contemporâneos do meio digital, o representante da ANJ apela para um argumento temporal para dizer que o tema da regulamentação das mídias tradicionais está ultrapassado (algo que o ex-ministro Paulo Bernardo também explorou quando da negativa da entrevista - consultar tópico 4.1.1.1). A defasagem do tema é, segundo esse argumento, respaldo para se descartar a possibilidade de pautá-lo na agenda governamental.

> Então, discutir propriedade de rádio e televisão, quando nós estamos com a inteligência artificial passando que nem um trator por cima de tudo, realmente é mais ou menos discutir a regulamentação da produção de vela depois que a energia elétrica já surgiu. Nada contra. Discutir a produção de vela, discutir a regulamentação sobre a produção de gelo e as geladeiras estão aí, eu acho tudo bem. Mas tem um assunto muito difícil, que já varreu

[134] Fala de Ricardo Berzoini, ex-ministro pelo PT em 2015.

> esse assunto para o passado. A concorrência hoje é totalmente digital e, mais do que isso, a inteligência artificial (informação verbal)[135].

A análise das entrevistas permitiu perceber, a partir da percepção de diversos atores políticos, que as empresas de jornalismo atuam como agentes bloqueadores da regulamentação da mídia, tanto por meio da cobertura jornalística seletiva e hostil à proposta; quanto pelos constrangimentos políticos que operam sobre os poderes Executivo e Legislativo. Ao governo federal coube o papel de medir o termômetro diante das tentativas das últimas décadas e recuar por temer os frutos negativos de se opor aos interesses das empresas de comunicação. De modo similar, as articulações no Congresso Federal também são motivo de cautela aos pleiteados: no presidencialismo de coalizão é preciso administrar maiorias para que as pautas propostas encontrem aprovação. O próximo tópico explora a narrativa contida nos editoriais jornalísticos de CartaCapital, Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo.

## 5.2. ANÁLISE DOS EDITORIAIS

A análise do corpus constituído de editoriais (n=92) se deu em dois momentos: 1) categorização humana e 2) classificações com auxílio do *software* Iramuteq.

Este tópico está dividido em quatro partes, sendo que as três primeiras apresentam a análise de cada uma das empresas jornalísticas estudadas de forma individual; a quarta e última parte discute os dados de maneira global.

### 5.2.1. Análise de CartaCapital

A Revista CartaCapital representa um veículo cuja linha editorial está ligada aos valores defendidos pela esquerda política. O posicionamento encontrado nos editoriais confirmam a hipótese de que a linha editorial à esquerda tende a defender a pauta da regulamentação da mídia. Na classificação humana, não houve registro de nenhum editorial combativo.

---

[135] Comentário de Marcelo Rech, ANJ.

| *Posicionamento* | Número de editoriais | Percentual correspondente |
|---|---|---|
| A favor, com ressalvas (3) | 8 | 26,67% |
| A favor, engajado (4) | 21 | 70,00% |
| Neutro (5) | 1 | 3,33% |
| **Total geral** | **30** | **100,00%** |

Tabela 10: classificação humana do corpus da Carta Capital. Elaboração própria.

Embora a publicação seja semanal, são frequentes os editoriais assinados por Mino Carta e que tratam de mídia e ética jornalística, ao ponto de se arriscar dizer que esse é um dos temas preferidos[136] do editorialista e fundador da publicação. Críticas às revistas concorrentes também são constantes, sem que sejam poupados nomes próprios, logomarcas e bastidores da produção jornalística. As organizações Globo e a concorrente Veja são títulos mencionados com recorrência.

Assim, Carta é crítica com relação aos concorrentes, descolando-se do bloco midiático. Aquilo que Mino Carta denomina “grande mídia”, “mídia nativa” ou “mídia verde e amarela” constitui-se de oligopólios poderosos, ligados ao poder político e econômico e, portanto, perniciosos para a saúde da democracia brasileira. Há um tom de "nós" e "eles" ao tratar do campo jornalístico, visto que a Carta se manifesta como exceção no grupo, sempre tachado de conivente com o poder econômico e político, a serviço dos poderosos e pouco comprometido com a "verdade factual". O tom assumido por Carta em seus editoriais é de quem não integra a referida mídia.

> Para tanto, a Globo ofereceu valiosíssima, determinante contribuição ao entorpecimento das consciências. A escalada da banalidade, quando não da vulgaridade. Ao aviltamento da língua. À demolição dos valores morais. Ao sabor de propósitos francamente monopolistas, favorecidos pelos governantes de plantão. A mídia nativa sempre serviu ao poder, salvo raras exceções, e ninguém é tão representativo desta aliança quanto Roberto Marinho. Ninguém se confunde, mais do que ele, com o próprio poder. Nas observações que me permito, nada há de pessoal. Anoto, apenas, a bem da verdade factual. De todo modo, as homenagens do governo não apontam necessariamente para um plano de salvação da Globo, e da mídia em geral, à beira da bancarrota, por obra e graça da sua incompetência e prodigalidade. Certo é que o problema existe e terá de ser enfrentado. CartaCapital espera que a operação se realize a partir da aprovação pelo Congresso de uma lei digna da contemporaneidade democrática[137].

A nuvem de palavras (lexicografia básica) fornecida pelo *software* Iramuteq ilustra de forma pertinente a centralidade do termo “mídia” no corpus de editoriais da

[136] Com a abundância de editoriais dedicados ao campo midiático, além de textos que compõem o corpus, foram identificados editoriais que tratam de temas correlatos, como o destino da Ancine (1º semestre de 2003) e direito digital, cujos debates eram embrionários, à época.
[137] Editorial de CartaCapital, ed. 255, ano 2003.

CartaCapital. A palavra é repetida 42 vezes, enquanto a segunda mais frequente é “lei”, citada 31 vezes e o terceiro lugar é divido por “comunicação”, “governo” e “país”, que aparecem 23 vezes cada. Os derivados da palavra “democracia” (“democrático” e “democratização”) também são abundantes, mas o termo de maior destaque aparece em um tamanho desproporcional em relação às palavras secundárias.

Importante comentar que o *software* considerou expressões como “mídia-nativa” de forma independente da contabilização das menções à “mídia”. Ou seja, se consideradas as menções à “mídia-nativa”, sendo o substantivo acompanhado de um adjetivo e inscrita nove vezes, o termo “mídia” teria ainda maior destaque no corpus de Carta, ultrapassando 50 menções. Mais que isso, se faz adequado sinalizar que o caráter ideológico impresso nas menções à “grande mídia” aparece bem ilustrado em expressões como “oligopólio” (oito menções) e “monopólio” (12 menções).

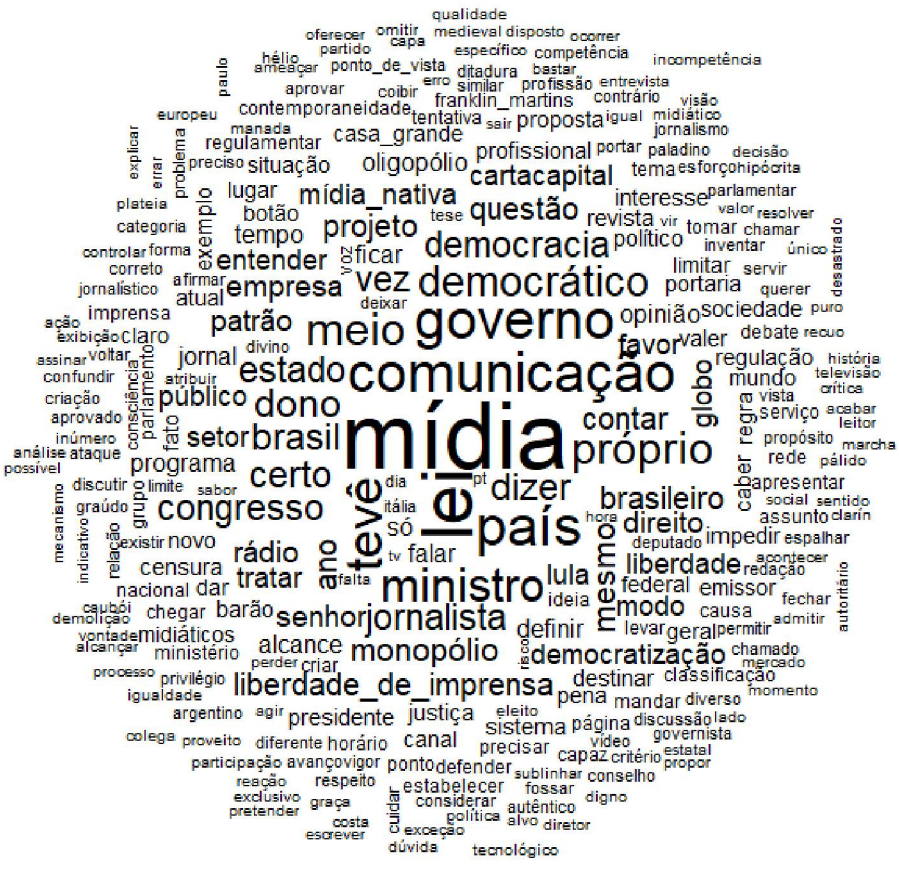



Figura 6: Nuvem de Palavras CartaCapital. Elaboração automática Iramuteq.

Apesar de nem todos mencionarem a regulamentação da mídia, os editoriais de crítica à imprensa são frequentes[138] e repetem muitos dos argumentos contra os proprietários de mídia, categorizados como "barões", "donos do poder". É também constante a ácida crítica de Mino Carta ao fato de que a classe jornalística trata seus patrões como colegas de profissão.

> A tese de CartaCapital, ditada pela aspiração a uma democracia autêntica, é de que não se trata de controlar os profissionais, e sim seus patrões, os desastrados senhores da mídia, atolados em sua própria incompetência. Boa parte da categoria dos jornalistas é composta por sabujos, a cumprir servilmente as ordens do barão, mais ou menos como o caubói do Oeste selvagem obedece ao dono da manada. Regime democrático sem jaça não admite que uma empresa de comunicação se espalhe livremente em todas as latitudes e longitudes e abarque ao mesmo tempo jornais diários, periódicos de todos os matizes, rádio, tevê, portais de internet. Quanto aos caubóis, estão aí para afirmar que liberdade de imprensa é igual à liberdade do patrão de fazer o que bem entende[139].

Diz que esses empresários têm o hábito de se unir contra riscos[140] em comum, ainda que esses riscos inexistam. Neste sentido, os textos caminham na contramão da autolegitimação da imprensa brasileira (componente frequente na narrativa adversária). Em vez disso, o autor prefere atacar e desqualificar a atuação social da imprensa, comumente associada à manutenção do regime democrático, definindo os pares como guardiões da "casa-grande" e "partido de oposição ao PT".

> No Brasil se trata dos senhores da casa grande e dos aspirantes que vivem na mansarda. Qualquer tentativa de demolir de vez a senzala eles a encaram como ataque frontal. Aliás, segundo meus solertes botões, a demolição está apenas no começo. Me interessa sublinhar que o instrumento empregado pela casa grande para manifestar suas resistências e ojerizas irreparáveis, quando não ódio no estado puro, é a mídia nativa, única no mundo por sua capacidade de se unir de um lado só, qual fosse o Forte Apache, e de mandar às favas a verdade dos fatos, como lamenta Luiz Dulci. Penalizado, entretanto, sou forçado a experimentar amiúde a estranha sensação de que autoridades situacionistas, inclusive parlamentares, gostam, com indisfarçável sofreguidão, de aparecer no vídeo

---

[138] Pela abundância com que pratica crítica de mídia, os dilemas do setor foram tema inclusive de matérias de capa, a exemplo da edição 286, que tratava de financiamento do BNDES, amplamente criticado pela revista, além das edições 304 e 327. Já a edição 495 traz o tema da regulação na capa, mas não no editorial. A edição 606, de julho de 2010, também privilegiou o assunto na manchete: "Censura: um fantasma apenas. Porquê a liberdade de imprensa não está sob risco no Brasil". A edição 663 registra uma coluna de Maurício Dias defendendo a regulamentação. O assunto voltou à capa da revista em abril de 2013, com críticas ao ministro Paulo Bernardo por "barrar" o avanço da pauta. Assunto também foi mencionado no editorial daquela edição e se repetiu no editorial da semana seguinte, novamente citando o Ministro das Comunicações. Já o tema da regulação digital figurou na capa da Edição 427, de janeiro de 2007, enquanto a capa da edição 447 associa mídia à ação política.

[139] Trecho de editorial de CartaCapital, registrado na base de dados como ed. 307, de 2004.

[140] Ao falar desses riscos (incluindo "ameaças autoritárias" que os oponentes dizem sofrer), alguns dos editoriais da Carta acabam por se referir ao projeto de regulação, contudo, como a menção não é explícita, esses textos não integram o corpus de pesquisa, mas foram lidos na etapa de coleta.

> da Globo, nas páginas dos jornalões e nas amarelas da Veja. Situação contraditória, ou não? A mídia ataca noite e dia, se for o caso inventa, omite e mente, e nem por isso tem êxito junto à maioria dos brasileiros. Por causa disso, fomos apresentados à plateia da casa grande como revista chapa branca. Talvez fosse conveniente saber a opinião das damas e cavalheiros que se incumbem da distribuição das benesses publicitárias governistas. Aposto em surpresas. A categoria fecha com quem agride o governo, em nome de critérios técnicos habilitados a transformar agressores, estes sim em autênticos chapas brancas. Ao menos, neste específico ponto de vista, iluminado pelo brilho do dinheiro. Neste ínterim, se deletam alegremente os planos do ex-ministro Franklin Martins, democraticamente empenhado em limitar os alcances dos oligopólios midiáticos. Não falta à mudança o pronto aval das piscadelas do ministro Paulo Bernardo, personagem da capa[141].

Como demonstra o trecho incluído acima, ao passo que ataca a "mídia" de maneira genérica, CartaCapital também produz autoelogio constantemente (por exemplo, ed. 272). Quando trata da regulação da mídia e debate a legislação, Carta argumenta que prefere a "honestidade à objetividade"; e caminha pela via "democratizante" ao afirmar que "as leis do Brasil reservam o bem bom a poucos".

> CartaCapital não advoga aqui em causa própria, embora nos prejudiquem os critérios ditos técnicos pelos distribuidores da publicidade governista. Tampouco nos apresentamos como isolados, solitários praticantes do jornalismo honesto. Costumamos arrolar o País na categoria dos países democráticos, mas a afirmação soa ousada na terra da casa grande e da senzala. A resistência desta dicotomia medieval, característica exclusiva, explica por enquanto por que a regulação da mídia e a recuperação das verdades dos chamados anos de chumbo não passam de propostas vagas, de tímidos propósitos[142].

Nos subtópicos seguintes o posicionamento de Carta quanto à regulamentação da mídia é mais bem discutida, a partir de enxertos de editoriais coletados e com auxílio da análise de CHD.

### *Classificação Hierárquica Descendente (CHD) | Dendograma*

O Iramuteq considerou os 30 textos oferecidos ao *software* e identificou 187 segmentos de textos. A CHD apontou quatro classes (eixos temáticos), com aproveitamento de 77% do material disponível. O dendograma a seguir apresenta a relação entre essas classes e as palavras que se destacam em cada uma delas; sendo que a conexão entre as classes 2 e 3 possui maior força e estão ligadas à classe 4; enquanto a classe 1 aparece mais distante e desconectada das demais, pois parece apresentar mais diferenças em termos de conteúdo.

---

[141] Trecho de editorial de CartaCapital registrado no *software* Iramuteq como edição 742, de 2013.
[142] Fragmento do editorial publicado na edição de número 743, de 2013.

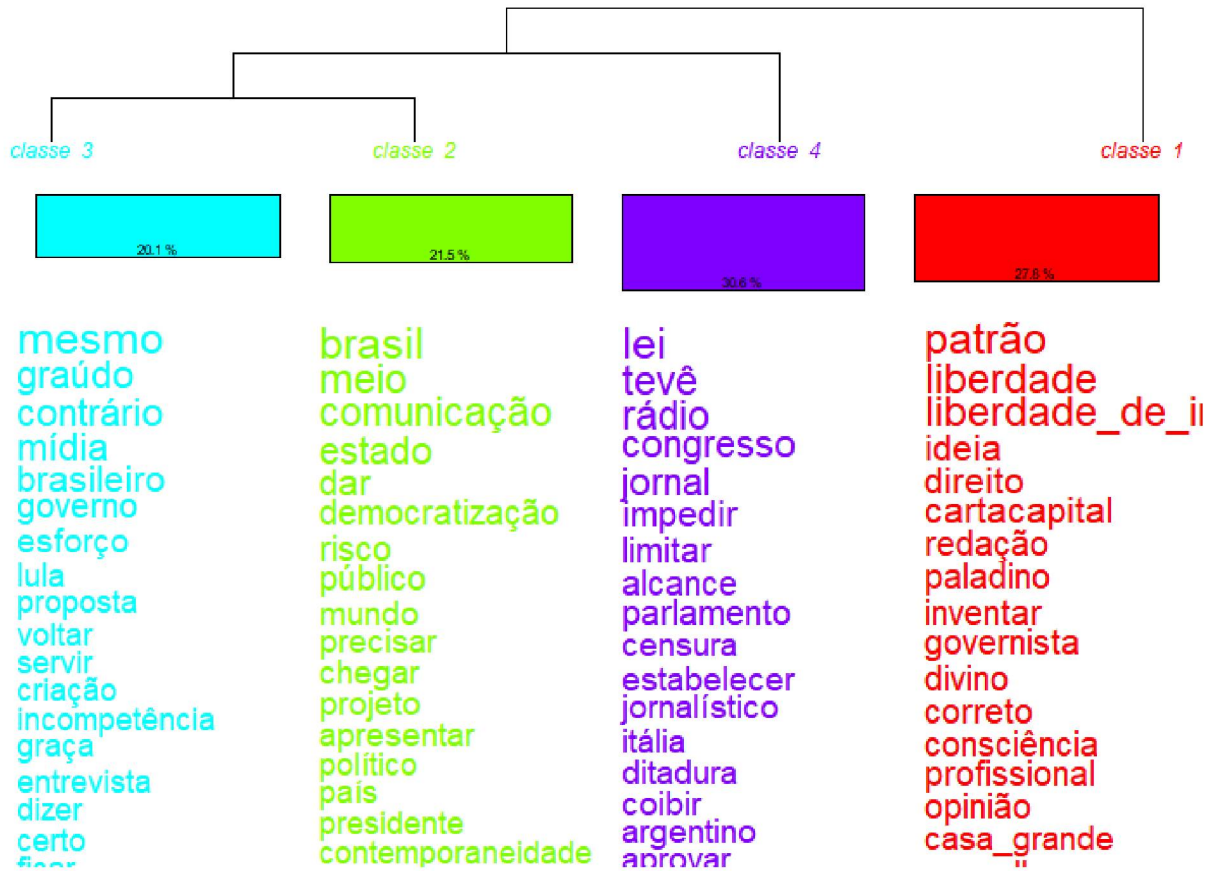



Figura 7: Dendograma CHD CartaCapital. Elaboração automática pelo *software* Iramuteq.

Observando as palavras que se sobressaem em cada *cluster* e com apoio extra do corpus colorido - um recurso do *software* que oferece trechos do corpus que exemplificam o teor de cada classe -, pode-se inferir que são abundantes as flechas que Carta lança em direção à imprensa. Embora haja particularidade em cada eixo temático, sob diferentes ênfases o editorialista condena a mídia tradicional por sustentar a concentração da propriedade dos meios, manipular o direito à liberdade de expressão segundo seus interesses ou agir com corporativismo que inibiria o Estado na consolidação de políticas de comunicação.

A seguir, apresentam-se os temas abordados em cada *cluster*. A discussão segue a lógica da classe mais distante para as classes mais centrais (conectadas entre si). Assim, os parágrafos a seguir não aparecem de acordo com a ordem numérica da classe; todavia respeitam a força da conexão resultante da CHD.

***Jornalistas e seus patrões: casa grande e senzala?***

A classe 1 representa 27,8% do corpus. Sinalizada com a cor vermelha, trata de um eixo relacionado às críticas que Carta tece à chamada mídia hegemônica. O

termo “patrão” (mencionado 10 vezes) se sobressai e está ligado à ideia de “liberdade”, que aparece 20 vezes no corpus e é um argumento comumente mobilizado pela imprensa para refutar a proposta de regulação. São exemplo dessa classe o trecho do editorial denominado nc_5, ed. 304, de 2004:

> (...) não viria a ser a liberdade dos próprios patrões de cuidarem exclusivamente dos seus interesses, e dos interesses do poder, os quais não coincidem necessariamente com aqueles dos seus leitores e da nação verde-amarela em geral? Causa, porém, alguma estranheza o debate a favor da liberdade de uma mídia que careceu, e carece, de diversidade em matéria de opinião. já escrevi, e me cito: “Nossa imprensa serve ao poder porque o integra completamente, mesmo quando, no dia-a-dia, tomar posições contra o governo, ou contra um ou outro poderoso. As conveniências de todos aqueles que têm direito a assento à mesa do poder se entrelaçam indissoluvelmente”.

Nesta classe pode-se notar com maior clareza o repertório ideológico da revista, rico em fundamentos marxistas que tendem a interpretar os conflitos a partir de uma segmentação por classes. A disputa entre “patrões” e jornalistas, na condição de trabalhadores, é recorrentemente reforçada; enquanto a expressão “casa-grande”, em referência à elite econômica, é comum nos textos. Embora a Carta não introduza o termo em oposição explícita à “senzala”, a dicotomia é implícita; sobretudo quando argumenta acerca da fragilidade da democracia brasileira a partir da noção de que a desigualdade do país configura o maior empecilho para consolidá-la.

***Barragem de monopólio***

A Classe 4 (30,6% do corpus), por sua vez, segunda a se desconectar das classes mais próximas e sinalizada pela cor roxa, diz respeito às sentenças que sustentam a necessidade de criação de leis que limitem o alcance dos oligopólios e, por isso, é elo de conexão com a classe 3, marcada pelas críticas às empresas de comunicação em uma linguagem que destaca os aspectos mercadológicos dessas organizações. A seguir exemplifica-se com trecho do texto nc_12, edição 436, de 2007:

> E se estabelece, em primeiro lugar, por leis antimonopolistas capazes de impedir que um indivíduo, ou uma empresa, seja dono de todos os tipos de meios de comunicação. E assunto para o Congresso, o qual trai, no entanto, as regras mais elementares da democracia ao permitir que deputados e senadores sejam donos de jornais, revistas, rádios e canais de tevê.

Assim, nessa classe, observa-se um posicionamento de "barragem ao monopólio" no qual a Carta Capital defende a regulamentação por acreditar que apenas uma interferência estatal poderia limitar o poder concentrado na propriedade de mídia. Para a revista, a concentração do poder midiático, econômico e político é incompatível com a pluralidade exigida pela democracia.

***Democracia para todos***

A Classe 2, sinalizada pela cor verde e mais intimamente ligada à Classe 3, trata de forma mais específica da ideia de democratização dos meios, tanto ao explorar a raiz etimológica "demos" e seus derivados (democracia, democratização, democratizante que, somados, contabilizam 38 menções) quanto na apresentação e defesa de políticas públicas que pretendem esse fim. Embora esteja em um campo mais propositivo do que crítico, por defender uma agenda polarizada, a classe também acaba por acessar eventuais prejuízos que a falta de regulamentação traz à democracia e envolve a contra-argumentação aos opositores, conforme ilustra o trecho seguinte, extraído do nc_28, edição 858, de 2010:

> A mídia é um entrave poderoso à realização da democracia, a qual somente acontece onde todos os segmentos da sociedade contam com canais midiáticos para sua informação e orientação. Neste país só existe a mídia do pensamento único (...) O que me move agora é saber se os senhores se dão conta das suas responsabilidades em relação a uma crise que, em primeiro lugar, ameaça a nossa frágil democracia e o destino do Brasil.

Desse modo, nesta classe, parecem predominar os argumentos que indicam a necessidade de democratização da comunicação de massa para efetivação da democracia enquanto sistema político vigente de forma ampla e plena.

***Manchete de lobista***

Já a Classe 3 (20,1%), representada na cor azul turquesa, cerca o corporativismo das empresas de Jornalismo e suas relações com o governo que, na análise de Carta, se mostrou, em alguns episódios, subserviente às vontades da imprensa em detrimento do interesse público. Pertencem a essa classe as frases em que Mino Carta questiona o governo petista por não conduzir o tema de forma mais efetiva, como ilustra o trecho do editorial nc_28, edição 858, de 2015. Apesar de inúmeros artigos institucionais endossando as candidaturas petistas e demonstrando apreço a figura de Lula da Silva, o editorialista da Carta não os poupa; mas age na direção oposta da visão genérica da imprensa. Enquanto essa ataca o PT e o

condena por autoritarismo, CartaCapital cobra mais coragem para propor a regulação do setor:

> O PT, a bem da verdade, em tempos idos pregou o certo e no poder praticou o errado. Ocorre que os graúdos contam com o apoio irrestrito da mídia, também aqui com honrosas exceções (...) O poder atual errou gravemente ao não impor limites ao monopólio e ao oligopólio e ao subvencionar largamente o ódio que a mídia destila contra o governo (...) O que os senhores pretendem: secundar a marcha lenta, contudo inexorável, para o abismo? Se curvar à vontade suicida da oposição e da mídia? Por que, meus senhores, do processo em curso não sobra pedra sobre pedra[143].

Neste mesmo tom e em sintonia com as declarações do ex-ministro Franklin Martins, Carta responsabiliza o ex-ministro de Dilma, Paulo Bernardo; e destaca - uma vez mais, o fato do governo se curvar aos interesses das empresas jornalísticas; além de destacar os empecilhos apresentados no poder legislativo, como bem explicaram os entrevistados Luiza Erundina e Ricardo Berzoini:

> No governo Lula, o então ministro Franklin Martins se bateu a favor de uma nova lei que regulamentasse a atuação da mídia, ao sabor, inclusive, dos avanços tecnológicos. Não chegou lá. Seu sucessor no governo Dilma, o ministro Paulo Bernardo, depois de brindar o Estado com uma entrevista conciliatória, digamos assim, a prometer que tudo fica como está em relação à mídia, se apressa a informar que um projeto de regulação ainda sairá (ça ira era o grito da Revolução Francesa de barrete frígio) até as eleições de 2014. Veremos o que veremos, como afirmava Danny Kaye, na sua inolvidável interpretação do Inspetor Geral. A expressão marco regulatório tem certa imponência, mas o que seria conveniente, em última análise, à incipiente democracia brasileira? O fim do oligopólio, e nem se fale do monopólio. Se o pensamento é democrático, bastaria abrir uma porta escancarada. Enfim, impedir de vez a propriedade cruzada, que confere aos atuais barões midiáticos um poder de fogo exorbitante. As leis a que me referi acima tinham sido estudadas, debatidas e aprovadas pelo Parlamento de uma Itália bem diferente da atual. De todo modo, neste ponto a questão revela suas dificuldades. Leis iguais àquelas teriam condições de ser aprovadas pelo nosso Congresso? Como dobrar os interesses dos inúmeros congressistas que dispõem em seus rincões de concessões globais e outras, e são donos eles próprios de publicações variadas? E como contrariar as autoridades que gostam mesmo de aparecer no vídeo da Globo e nas páginas dos jornalões a serviço da casa grande?[144]

Com isso, o conteúdo da classe parece reunir argumentos para validar que o governo estabelece uma relação de disputa com a imprensa e que tende a ceder aos seus interesses no caso da agenda regulatória.

### *CHD e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)*

A disposição deste conteúdo em um plano cartesiano oferecida pela Análise

---

[143] Fragmento do editorial da edição 858, 2015.
[144] Trecho do editorial de Carta impresso na revista de número 743, de 2013.

Fatorial de Correspondência (AFC) contribui para compreensão das proximidades e afastamentos entre as classes apresentadas, evidenciando a força de conexão entre as classes. Nesta demonstração é possível observar que os comentários contra a mídia e seus argumentos anticensura presentes na Classe 1 (vermelho) são desconectados da defesa da lei de mídia, mais presente na Classe 4 (roxo), que situa a regulamentação como mecanismo de barreira para monopólios. Assim, cada uma das classes ocupa um quadrante distinto, sem sobreposições. As demais classes (2 e 3, nas cores verde e azul turquesa) estão intimamente conectadas, revelando que a defesa desta agenda (tratada pelo viés democratizante) se confunde com o enfrentamento do corporativismo da imprensa e envolve as relações entre o poder público, econômico e midiático. As ideias se entrelaçam, ocupando as fronteiras de dois quadrantes.

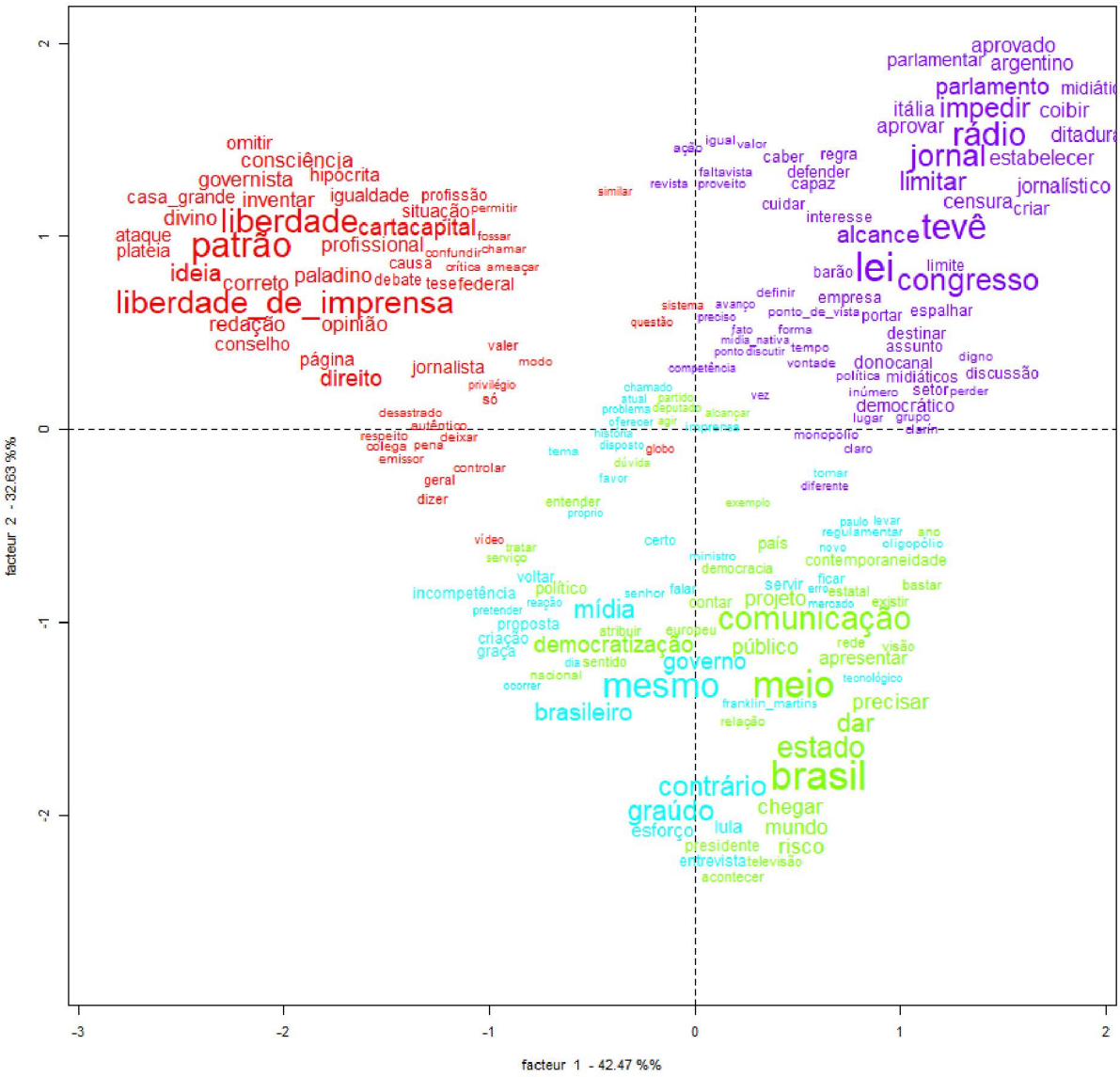



Figura 8: Quadrantes AFC CartaCapital. Elaboração automática Iramuteq.

### *Análise de Similitude*

Outro recurso que colabora na compreensão destas relações entre as palavras é a Análise de Similitude. O grafo demonstra quais são as raízes centrais de cada tema abordado e suas ramificações, representando a ligação entre as palavras do corpus textual. A partir deste esquema visual é possível inferir a estrutura de construção do texto e temas de relativa importância.

Na ilustração criada pelo Iramuteq observa-se a centralidade do termo mídia, ligado a palavras como “monopólio”, “globo” e “liberdade de imprensa”. Por meio da palavra “democracia” o conteúdo se ramifica para outra área, reunindo as palavras

"democrático", "país" e "certo". Embora o eixo em rosa tenha menor expressividade, pode-se inferir que diz respeito ao ideal defendido pela revista. Outro eixo ligado ao centro é conectado por ramificações mais fortes e ocupa um espaço maior, com palavras que derivam de "comunicação", sucedidas de "ministro" e "meio". Essa zona representada em amarelo condensa sentenças relativas às relações entre imprensa e governo. Assim como foi possível observar na CHD, as relações entre essas palavras parecem sintetizar pelo menos três ideias principais defendidas pela revista nos editoriais em análise: 1) a ideia de que a mídia é a principal vilã responsável pelo baixo grau de diversidade de conteúdo; 2) o governo precisa estabelecer dispositivos legais para limitar monopólios e 3) a imprensa mercadológica pressiona e impede a ação mais efetiva do governo.

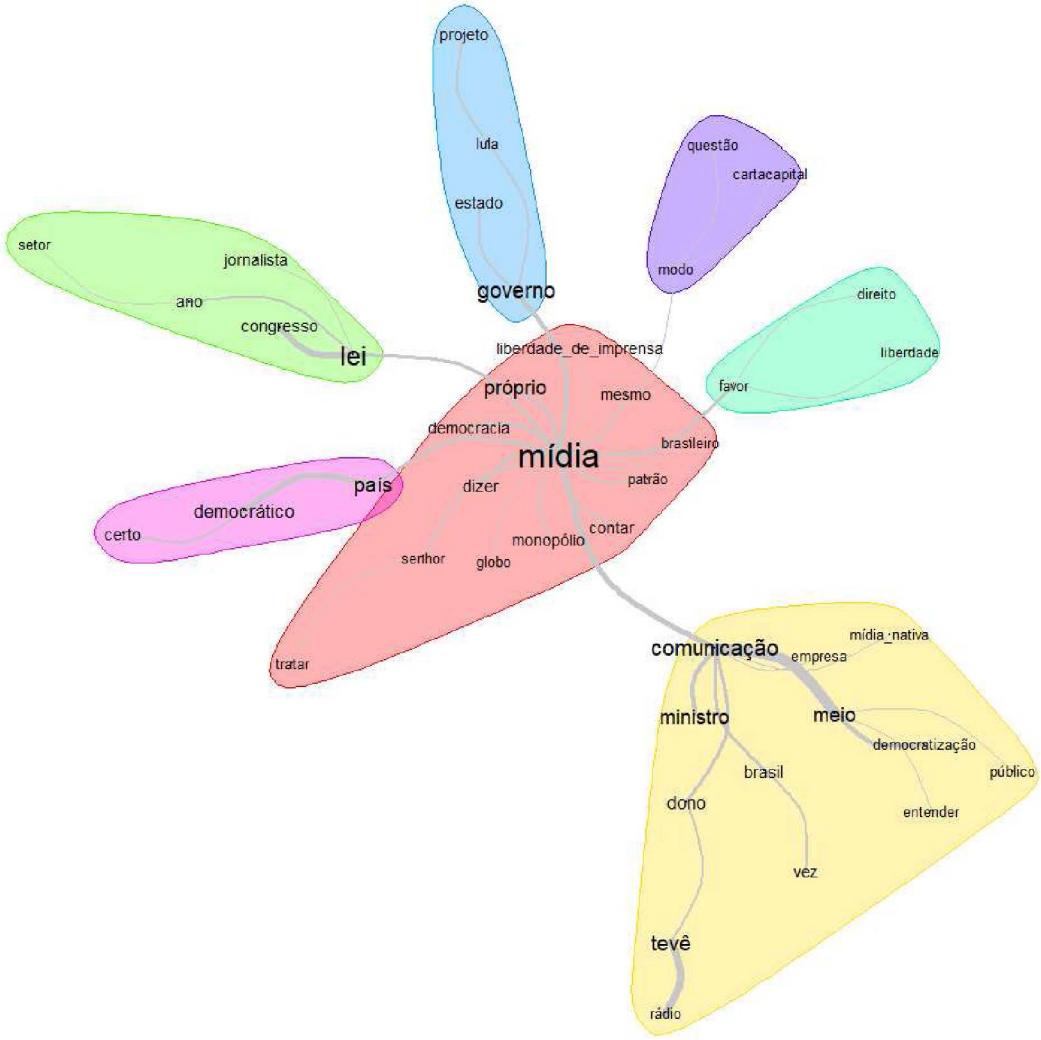



Figura 9: Análise de Similitude CartaCapital. Elaboração automática do *software* Iramuteq.

***Cartada final***

Carta não se filia totalmente à narrativa da democratização da comunicação, embora defenda a regulamentação. Os argumentos passam pelo olhar da igualdade. Mas o paradigma do periódico está sob um prisma econômico, interessado no rompimento de oligopólios de comunicação e não se fundamenta - ao menos de forma explícita - na defesa do direito à comunicação como direito humano. Tampouco frisa a necessidade de pluralidade, embora ataque a homogeneidade da "mídia nativa" que, segundo os editoriais da revista, representam a classe dominante, a "casa grande". Antagoniza com a narrativa de ataque a países cujos governos são tradicionalmente ligados à esquerda.

> E o que surge dessa pesquisa é claro: a regulação por parte do Estado, a participação da tevê e a criação de uma economia do audiovisual (com taxas cobradas numa ponta para ser empregadas na outra) são essenciais para a sobrevivência dos cinemas nacionais. Não está se falando aqui de Cuba ou da Coréia do Norte, mas de países como França, Espanha e Argentina, para ficar em três exemplos. Não se deve perder de vista, nessa discussão, que intervenção não significa necessariamente censura. A experiência em Estados democráticos mostra que, em meio à força de Hollywood e ao imenso alcance das tevês nacionais, o governo precisa exercer sua função social e cultural. É esse o clamor de muitos produtores e cineastas que penam para fazer seus filmes no sistema atual e de muitos espectadores que anseiam por uma programação mais diversificada nas telas e em suas casas[145].

Embora os textos sejam engajados, a Carta não defende a ideia de regulamentação em sua totalidade, tampouco aprofunda o debate. Apesar de defender instrumentos regulatórios, Carta rejeita propostas normalmente adotadas pela narrativa que associa regulação à democratização. É o caso da exigência do diploma para exercício do Jornalismo. Nas edições 403 e 404 o periódico manifestou contrariedade à obrigatoriedade do diploma, confrontando a FENAJ. É contra regulação de conteúdo. Fala em controlar mercado, não conteúdos; cercar classe patronal, não empregados. As ressalvas estão, portanto, ligadas à interferência no conteúdo e na liberdade do jornalista. Também limita sobre a forma pela qual a Lei de Mídia deveria tramitar, criticando a iniciativa do executivo. Insiste que uma lei dessas precisaria passar pelo parlamento, levando em conta o exemplo da terra natal do diretor da revista, a Itália. O editorial da edição 623, de novembro de 2010 (nc_20), é um bom exemplar dessa retórica.

> Conto esse meu passado para explicar por que, na minha opinião, é impossível mudar a história da mídia nativa, francamente medieval, sem leis

[145] Trecho retirado do editorial de Carta publicado na edição 320, em 2004.

> que, apresentadas e aprovadas no Congresso, protejam o profissional e fixem limites à propriedade concomitante de jornais, revistas, rádios, tevês, portais, sites e o que mais se oferecer à volúpia do poder, total e avassalador. Ou, se preferirem, ao monopólio. Naquele tempo, na Itália, rádio e tevê eram estatais e, está claro, foi preciso ampliar com o tempo o alcance das leis. Quanto a nós, precisaríamos contar com um Parlamento diferente daquele que tivemos e, ao que tudo indica, teremos, repleto de deputados e senadores donos de meios de comunicação. Se trata de uma aberração em um país que pretende ser democrático. Nos últimos dias, fiquei impressionado com cartas e emails de leitores que confundem a regulação proposta pelo ministro das Comunicações, Franklin Martins, com supostas limitações impostas à mídia nativa pelo Executivo. Se trata, insisto, de questões diversas. A regulação dos meios eletrônicos é aquela solicitada pelo ministro, e é indispensável para adaptar as leis em vigor, anacrônicas, à nova situação. É preciso entender, porém, que o remédio destinado a coibir a prepotência da imprensa golpista tem de ser avalizado pelo Legislativo, por meio de leis similares àquelas aprovadas pelo Parlamento italiano nos meus anos verdolengos[146].

O discurso de Carta se associa à perspectiva da EPC imprimida por Bolaño (2007, p. 75), enfatizando a perspectiva marxista, marcada pelo uso e abuso de expressões como "casa grande e senzala" e da rejeição à concentração da propriedade de mídia:

> No mercado de televisão, em que o sistema é quase totalmente privado, financiado pela publicidade, a questão regional se apresenta tanto pelo lado do modelo de concessões públicas, também extremamente politizado, característica que se radicaliza, durante o governo Sarney, quanto pela estrutura do próprio oligopólio privado, montado sobre um sistema de afiliadas que articula interesses econômicos e políticos entre grupos nacionais e estaduais, tornando contraproducentes – do ponto de vista da democracia – os limites legais à propriedade.

Assim, pode-se dizer que a Carta defende a regulamentação, contudo, sob restrições. A regulação defendida pela revista está mais direcionada ao campo econômico, defendendo a supervisão da propriedade dos meios, a fim de se evitar a concentração e o controle da esfera de visibilidade por monopólios.

> Vale, de todo modo, uma premissa, em adendo às gárgulas despertadas pela revista: a eventual e mais pálida interferência governista nos domínios da liberdade de imprensa é antidemocrática e, portanto, inaceitável, segundo CartaCapital. Condenável de pronto. Cabe, porém, sempre na nossa visão, o interesse em coibir, via Congresso, o monopólio dos meios de comunicação. Ou por outra, é altamente recomendável impedir pela lei que uma empresa jornalística possa se espalhar à vontade em todos os setores, desde os tradicionais até aqueles, criados pelo avanço tecnológico. Neste espaço, a tese já foi defendida mais de uma vez: haveria de ser tarefa dos parlamentares uma lei destinada a definir os alcances da atuação da empresa jornalística. Do ponto de vista estritamente empresarial e não ideológico, está claro. Leis como essas vigoram em vários países democráticos e servem de exemplo. A dúvida fica em relação a um

[146] Fragmento do editorial de Carta da edição 623, publicado em novembro de 2010.

> Congresso habitado por inúmeros donos de jornais, revistas, canais de tevê, rádios[147].

Em certa medida a Carta demonstra incoerência. Apesar de criticar a cobertura jornalística do Brasil, chegando a dizer que “a mídia da casa grande mente, omite, engana”, os editoriais de Carta não aprofundam sobre a possibilidade de se regular conteúdos, demonstrando até mesmo aversão a essa possibilidade. Para Carta, o centro do debate está na concentração da propriedade de mídia, o que faz com que poderes econômico e político se sobreponham ao controle da esfera de visibilidade, prejudicando a democracia.

A acidez com que trata os demais veículos noticiosos revela, em certa medida, o espectro ideológico que acaba por impactar na forma como a cobertura jornalística é percebida. Em todo período analisado, Carta se mostrou bastante combativa, mas na gestão Bolsonaro as críticas à mídia hegemônica se arrefeceram: em um dos editoriais diz que "a Globo aprendeu a fazer Jornalismo". Pela conjuntura nacional, a contraposição entre a imprensa e o ex-presidente (também mencionada em entrevista com integrante da ANJ) parecem dar pistas explicativas para a mudança do tom. Ainda assim, essa mudança de percepção também é acompanhada de uma mudança acentuada no comando de Brasília, que estava sob a extrema-direita de Jair Bolsonaro. Assim, a opinião de Carta sobre os demais veículos de mídia pode ser explicada na literatura a partir do fenômeno denominado “percepção (ou sensação) de mídia hostil”. Sob esse prisma, as coberturas de imprensa que contrariam a visão de mundo daquele que a lê e critica tendem a ser lidas como parciais e adversárias (WANTA, 2015; GOMES, 2016).

Por fim, adotando a linguagem do *Narrative Policy Framework* (NPF) e, com exceção do período que coincide com o mandato de Bolsonaro, o vilão da narrativa incorporada pela Carta está, então, muito bem caracterizado: trata-se dos proprietários dos grandes veículos de comunicação do país, associados aos políticos cujos papéis sociais se confundem: ora como empresários de comunicação, ora como atores da política partidária. O vilão ocupa o centro do debate, sendo mencionado com maior frequência do que o ideal mundo possível. Assim, Carta está filiada à narrativa da democratização, reproduzindo os personagens - especialmente vilões e vítimas - da narrativa (rever Tabela 5, no tópico 4.2.1.2).

A Carta adota o tom "nós" e "eles". É repetidamente crítica em relação aos

[147] Trecho do artigo institucional da edição 605, do ano 2010.

pares e os trata como um bloco homogêneo do qual não se considera parte, excluindo-se do grupo; pois assim como Miola (2012) já demonstrou, o veículo firma posições que de fato contrastam-se com o bloco midiático do país. Cabral (2014) chegou a conclusão semelhante ao analisar o jornal *Brasil de Fato*, fundado por movimentos sociais "por entenderem que, na luta por uma sociedade justa e fraterna, a democratização dos meios de comunicação é fundamental"[148].

Apesar do descolamento, Carta não pretende ser a heroína da narrativa. Defende-se e legitima-se como praticante do "jornalismo honesto" firmado na "verdade factual" e com o direito de assumir posições de forma transparente - como quando endossa presidenciáveis, por exemplo. Ademais, embora conectada à narrativa "democratizante", Carta não incorpora a ideia de que a mídia alternativa figure como herói da trama (rever tabela de NPF, no tópico 4.2.1.2, identificada como Tabela 5). Nos editoriais de Carta, a imprensa alternativa sequer é mencionada, exceto em uma ocasião em que o autor transparece certo deboche em relação àqueles que interpretamos como aliados na disputa narrativa:

> Na primeira plateia, se falava em democratização da mídia. Na outra, em liberdade de imprensa ameaçada. Pontos de vista opostos, ambos equivocados, conforme meus botões, embora o segundo seja ou hipócrita ou francamente néscio. Aqui a plateia acredita que a liberdade se completa por si só, sem o corolário da igualdade, de sorte a se tornar, graças a tal ausência, na liberdade dos senhores de contar a história a seu talante. Quanto à democratização da mídia, não sei o que exatamente significa. Bastaria aplicar por meio de leis específicas o que a Constituição determina com toda clareza contra o monopólio e o oligopólio. Sosseguem, leões: nosso Congresso nunca dará qualquer passo neste rumo. A Democracia implica naturalmente uma mídia democrática. Precisaríamos é democratizar o Brasil[149].

Por essa razão de perspectiva, as vítimas (outro elemento da narrativa política presente no NPF) não são exatamente as minorias. E nem textualmente a democracia. Carta fala da fragilidade da democracia brasileira e que uma imprensa democrática seria mera consequência de seu amadurecimento. Mas quando lamenta a atual conjuntura, endereça as perdas ao Brasil ou a sociedade brasileira, genericamente, aludindo, algumas vezes, a história do país marcado por escravidão e desigualdades que justificaram o sistema de mídia estabelecido.

Para Carta o PT tem medo da mídia e a ela se sujeita, o que caminha na direção de uma das hipóteses de pesquisa já reforçada pela percepção dos

---

[148] Informação contida em: <https://www.brasildefato.com.br/quem-somos> em 17/08/2024, 09:09.
[149] Editorial nc_29, da edição 873 de CartaCapital, 2015.

entrevistados: a pauta da regulamentação não avança porque as lideranças políticas recuam diante dos constrangimentos criados na relação com a imprensa. Além de criticar o governo pela inação derivada dos constrangimentos midiáticos, Carta questiona porque o governo insiste em privilegiar esses grupos empresariais - o que se daria, inclusive, na distribuição das verbas publicitárias (ver citação pág.161).

A leitura de Carta sobre a sobreposição dos interesses privados das empresas de Jornalismo sobre os públicos, com recuo ou conivência do poder público, está em harmonia com a percepção dos atores políticos consultados e ajuda a responder o problema de pesquisa, apontando a relação entre Estado e Imprensa como principal explicação para a inação na agenda de regulamentação da mídia.

O próximo tópico detalha a narrativa presente nos editoriais do jornal Folha de S. Paulo.

### 5.2.2. Análise de Folha de S. Paulo

O diário Folha de S. Paulo representa um *quality paper* cuja linha editorial é sustentada por princípios do Jornalismo profissional, marcado pela busca pela imparcialidade, com "uma trajetória de posicionamentos menos coesa" (MONT'ALVERNE, 2020, p.140). Contudo, a exploração do contraditório não isenta o veículo de exprimir posições particulares, tampouco se abstém da defesa de seus interesses de forma absoluta. A análise dos editoriais entre 2003 e 2023 reforçou a constatação de Cabral (2014), demonstrando que apesar do tom equilibrado, cujo projeto editorial nomeia como "opinião ponderada" e "aberta ao diálogo", Folha explora a autolegitimação do Jornalismo frente à democracia (Marques et. al, 2023) que, no presente estudo, se revela por meio de um viés que associa propostas regulatórias a intenções autoritárias.

Na seleção humana, os editoriais foram classificados mais como favoráveis (68%) do que combativos. Contudo, é necessário que se faça uma observação atenciosa quanto aos resultados dessa categorização: com menor volume de editoriais dedicados ao tema (apesar da publicação diária), a presença de textos sobre a regulamentação das plataformas digitais representaram significativamente na composição do corpus. Diferentemente de O Estado de S. Paulo – que será detalhado no próximo tópico – Folha não dedicou tanto espaço para combater a regulação dos meios ligados à atividade jornalística tradicional; enquanto abundou

em textos opinativos em que defendia a regulamentação das plataformas digitais; pauta para a qual demonstra amplo apreço, comum, diga-se, entre os veículos de comunicação de massa como um todo. A preferência de Folha pela regulação digital - demonstrada sobretudo no espaço editorial dedicado ao tema - em detrimento da regulação dos meios tradicionais, é razão para que a análise qualitativa seja ainda mais cuidadosa, pois a mera classificação dos textos entre favoráveis e combativos pode induzir a um erro sobre o real posicionamento da empresa jornalística.

| *Posicionamento* | Número de editoriais | Percentual correspondente |
|---|---|---|
| A favor, com ressalvas (3) | 6 | 24,00% |
| A favor, engajado (4) | 11 | 44,00% |
| Contra, combativo (1) | 4 | 16,00% |
| Contra, ponderado (2) | 3 | 12,00% |
| Neutro (5) | 1 | 4,00% |
| **Total geral** | **25** | **100,00%** |

Tabela 11: classificação humana do corpus da Folha de S. Paulo. Elaboração própria.

Com forte identificação com Jornalismo profissional e influências do Jornalismo americano, Folha defende o exercício das atividades de imprensa e, portanto, o sistema de mídia não é alvo dos editoriais da Folha como se percebeu naqueles publicados pela Carta. O universo composto de editoriais da Folha que tratam da agenda regulatória da comunicação é menor, apesar do periódico ser diário e somar, ao longo de 20 anos, ao menos 14 mil textos. A regulação dos meios digitais é abordada - e defendida - com mais frequência.

Quanto ao tema específico de interesse desta tese percebe-se, contudo, que há invisibilidade, visto que é discutido em raros editoriais dos governos Lula e Dilma, apesar das tentativas regulatórias se concentrarem neste período (o corpus é composto por editoriais que, em sua maioria, foram publicados a partir de 2011[150] e apenas um dos 25 textos foram publicados entre 2003 e 2010). Corrobora para essa percepção o fato de que a palavra "internet" possua o mesmo número de menções (nove) que o termo "liberdade de expressão", considerado central para esse debate.

[150] Estudo de Marques et. al (2023) mostra que a Folha, entre outros quality papers, passaram a publicar gradativamente mais editoriais sobre fake news a partir de 2016, ano considerado emblemático para o tema em razão da eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos da América.

É preciso, ainda, problematizar essa baixa incidência na década de 2000, lembrando que o silenciamento midiático acerca de determinadas agendas está entre as dinâmicas de bloqueio que opera como uma engrenagem de baixo custo para os oponentes (COBB & ROSS, 1997). Impedir que o problema seja reconhecido pelo público é o suficiente para dificultar o avanço da pauta. Segundo Jones & McBeth (2010, p. 344), autores pioneiros do *Narrative Policy Framework,* "questões de alta relevância têm maior probabilidade de serem influenciadas pela Opinião Pública, enquanto questões de baixa importância favorecem interesses especiais". Então, enquanto o tema aparecer com timidez na cobertura de massa, permanecerá sendo considerado de baixa importância e, assim, conduzido pela perspectiva de poucos atores cujo interesse na pauta é da ordem do particular.

A nuvem de palavras construída pelo *software* Iramuteq mostra como os termos empregados pela Folha aparecem com maior equilíbrio quando comparados àqueles usados pela Carta. Apesar da centralidade da palavra "governo", citada 15 vezes, esta não aparece de forma tão destacada em relação às demais. "Mídia", segunda no *ranking*, é mencionada 12 vezes, seguida por "rede" e "regulação", ambas com 11 repetições cada.




Figura 10: Nuvem de Palavras[151] Folha de S. Paulo. Elaboração automática Iramuteq.

[151] Foram eliminadas as três primeiras palavras, de origem suplementar, sendo "não" a primeira, com 38 menções, seguida de "como", com 21; e "mais", com 18 menções. Entende-se que esse ajuste

Apesar de pouco dedicar-se ao tema da regulamentação da imprensa tradicional, quanto tratado, Folha propõe uma associação entre regulação, Lula e PT, como uma "ideia fixa", fora de cogitação, que deveria ser descartada sem debate, o que exigiria atenção e coordenação das empresas de comunicação, como ilustra esse trecho do editorial publicado em 2009, por ocasião da realização da Confecom:

> Desde então era possível vislumbrar incongruências que culminaram, anteontem, no esvaziamento da iniciativa, abandonada por seis das oito entidades empresariais que dela participavam. Governos não vestem bem o figurino de patrocinadores de discussões desse tipo. Seu interesse de atuar sem ser importunados, de controlar quem lhes possa causar embaraço, colide com os da mídia independente. Os antecedentes da administração Lula tampouco a credenciavam para tanto. Planalto flertou com a ideia de criar um conselho federal para controlar a atividade da imprensa. Se Lula abandonou, por puro pragmatismo, essas iniciativas infelizes, os grupos petistas que as incentivaram continuam merecendo alguma atenção de alas do governo. O Planalto, no entanto, desenvolveu uma técnica de baixo impacto para lidar com essa demanda. A conferência de mídia e suas assembleias intermináveis vão mantê-lo ocupado e satisfeito por algum tempo. Em boa hora os principais representantes das empresas de comunicação enxergaram a armadilha. Seriam engolfados por interesses que não fazem distinção entre partido e governo, informação e ideologia, debate e panfletagem[152].

Em sintonia com as falas dos entrevistados da pesquisa, "puro pragmatismo" é a explicação que Folha dá aos recuos que o governo realizou quando propôs ações como CFJ, no segundo mandato de Lula, em 2009. O editorial não é explícito acerca desse pragmatismo, sem detalhar se referia à falta de sustentação no Congresso, tampouco menciona a relação com a imprensa como razão para que o governo desistisse das propostas. Sob outro ângulo, Folha argumenta que essas empresas foram obrigadas a reagir, retirando-se da Confecom, por exemplo.

Pouco mais de uma década depois da publicação do trecho acima exposto, Folha volta a atacar as intenções petistas de regulação da mídia. Era 2021 e, apesar de Lula não ocupar a chefia de Estado na ocasião, o político é tratado como principal vilão da narrativa (rever Tabela 6, no tópico 4.2.1.2). O fragmento do editorial evidencia que Folha admite uma regulação com fim de limitar o alcance de monopólios, enquanto contesta a tentativa de criar um Conselho Federal de Jornalismo, bem como qualquer intenção de interferência editorial, argumentando que ambas são ações censórias. Em harmonia com a narrativa defendida pela ANJ em entrevista à tese, Folha acredita que o setor já dispõe de legislação adequada

---

proporcionou melhor interpretação dos dados; o que também aplicou-se na Análise de Similitude exposta a seguir.

[152] Parte do editorial de Folha publicado na edição de número 29354, do ano de 2009.

para punir danos causados por coberturas jornalísticas irresponsáveis.

> Lula volta a se equilibrar entre as exigências da política real e as bandeiras destinadas a mobilizar a militância petista. Enquanto viaja pelo país a restabelecer pontes com forças até outro dia tratadas como golpistas, achou tempo para retomar a cantilena da regulação da mídia. A bem da verdade, esse é um tema em que as preferências do pragmático cacique e das correntes ideológicas da sigla coincidem. Lula convive mal com a crítica e a cobrança, que dirá com o relato de desmandos, e correligionários ambicionam aplicar suas teses dirigistas aos meios de comunicação. Não se sabe ao certo qual é a proposta desta vez. Disse que não deseja o modelo cubano ou chinês de regulação, mas o inglês ou o alemão. E defendeu normas para que a internet se transforme em uma coisa do bem. Nessa mixórdia não se compreende se o plano é combater monopólios, um objetivo correto, usar dinheiro do Estado para favorecer coberturas favoráveis, uma má política, ou intervir sobre conteúdos, o que é inadmissível. Em seu governo, Lula tentou criar um tal Conselho Federal de Jornalismo, voltado a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de jornalista e da atividade do jornalismo. A propositura, enterrada pelo Congresso, mal disfarçava suas intenções censórias. A Constituição já estabelece com clareza o que é relevante para a atividade jornalística, garantia da livre manifestação de pensamento e do acesso à informação, tendo como contrapartidas o direito de resposta e indenizações por eventuais danos provocados. Profissionais e veículos estão sujeitos aos rigores da lei em casos de erros, abusos e condutas delituosas. É também desejável, como defende esta Folha, que jornais articulem alguma instância de autorregulamentação, como no setor publicitário. Para além disso, discursos tortuosos e propostas obscuras soam a tentação autoritária[153].

Apesar de negar a necessidade de regulação e descrever lideranças petistas como perfis ditadores, outro aspecto colabora para que Folha não pareça tão combativa ao tema: o fato de que defende certa intervenção estatal a fim de regular o mercado e evitar a concorrência desleal - inclusive citando casos externos, como o relaxamento das restrições à propriedade cruzada nos Estados Unidos. O trecho seguinte, analisado de forma isolada, conduziria à conclusão de que a Folha é defensora da agenda.

> É preocupante a decisão da Comissão Federal de Comunicações dos EUA relaxar as restrições que existiam no país para a propriedade cruzada de veículos de comunicação. A decisão abre as portas para fusões e aquisições. A tendência é a de que o mercado se concentre ainda mais. Os riscos são conhecidos. Grandes redes tendem a padronizar sua programação e noticiário. Isso lhes permite reduzir custos e, assim, derrotar a concorrência, gerando mais concentração. Como corolário, haverá menos espaço para vozes dissonantes, num movimento contrário ao da ampla liberdade de expressão, uma das características mais marcantes da democracia americana. Numa era de globalização e de interdependência dos mercados, a decisão da Comissão Federal de Comunicações pode ter efeitos indesejáveis também no Brasil, onde não há limites para a concentração. Corre-se o risco de o exemplo americano servir para desestimular ainda mais iniciativas de regulamentação[154].

---

[153] Parte do texto institucional da edição 33781, 2021.
[154] Trecho pertence ao editorial da edição 27090, de 2003.

Neste viés que trata sobre "regular os outros", com rádio e televisão, a Folha está de acordo com Carta; mas enquanto Carta se retira do balaio que rotula a mídia como vilã, Folha (e Estadão, como será discutido) se retira do grupo de monopólios que deveriam estar sob instrumentos de controle. O conceito de democracia acompanha a argumentação: se de um lado a imprensa deve ser forte para limitar o poder político, de outro, o Estado deve criar instrumentos para evitar que as empresas limitem as liberdades e direitos à comunicação a partir do monopólio da informação.

> Democracias tradicionais aprenderam a se defender de duas fontes de poder que ameaçam o direito à informação. Contra a tendência de todo governo de manipular fatos a seu favor, se desenvolveram mecanismos de controle civil, caso dos veículos de comunicação com independência, financeira e editorial, em relação ao Estado. Contra o risco de que interesses empresariais cruzados ou monopólios bloqueiem o acesso a certas informações, se criaram dispositivos para limitar o poder de grupos econômicos na mídia. Quando um país como o Brasil admite um oligopólio irrestrito na banda larga, a via para a qual converge a transmissão de múltiplos conteúdos, como os de tvs, revistas e jornais, alimenta um Leviatã capaz de bloquear ou dificultar a passagem de dados e atores que não lhe sejam convenientes. A tendência a discriminar concorrentes se acentua no caso brasileiro, pois os mandarins da banda larga são, eles próprios, produtores de algum conteúdo jornalístico. Quando autoridades se eximem de aplicar a portais de notícias o limite constitucional de participação de capital estrangeiro, abonam um grave desequilíbrio nas regras de competição. Veículos nacionais, que respeitam a lei, têm de concorrer com conglomerados estrangeiros que acessam fontes colossais e baratas de capital. Tal permissividade ameaça o espírito da norma, comum nas grandes democracias do planeta, de proteger a cultura nacional. Contra esse triplo assédio, produtores de conteúdo jornalístico e de entretenimento no Brasil começam a protestar. Exigem a aplicação, na internet, das leis que protegem o direito autoral. Pressionam as autoridades para que, como ocorre nos EUA, regulamentem a banda larga de modo a impedir as práticas discriminatórias e ampliar a competição. A Folha se associa ao movimento não apenas no intuito de defender as balizas empresariais do jornalismo independente, apartidário e crítico que postula e pratica. Empunha a bandeira porque está em jogo o direito do cidadão de conhecer a verdade, de não ser ludibriado por governos ou grupos econômicos que ficaram poderosos demais[155].

A citação acima demonstra que os argumentos da Folha poderiam ser facilmente enquadrados na narrativa da democratização da informação; mas seu caráter ponderador evita posições absolutas. Admite a necessidade de limitar o alcance de grandes corporações de mídia, sobretudo internacionais, mas se retira do conjunto de empresas que poderiam ser alvo de regulação; assumindo que os impressos já prestam contas o suficiente e que interferências governamentais para além das existentes poderiam ser ações de cunho antidemocrático.

---

[155]Trecho do editorial da Folha contido na edição nº 29446, do ano 2009.

Por fim, pôde-se observar que a Folha distingue-se de Carta ao não explorar as relações entre repórteres, jornalistas e a chefia das empresas para as quais trabalham. Fala, sim, da necessidade comum das empresas de mídia de reagirem a uma espécie de armadilha criada pelo governo quando da convocação da Confecom - o que justificaria a ação do bloco corporativo. Ao discutir a pauta de regulamentação, prefere mobilizar conceitos basilares da democracia, agir em defesa do campo de forma abrangente e se auto referenciar com frequência, o que já havia sido diagnosticado por Marques et. al (2023), enquanto observaram a reivindicação de credibilidade jornalística em editoriais que tratam do fenômeno da desinformação.

Explorando as nomenclaturas do NPF, a tipificação do inimigo-vilão da narrativa de Folha segue a linha da narrativa anticensura, segundo a qual ditadores querem controlar a imprensa para se manter no poder. Mesmo quando trata de outros países, essa é a tônica da Folha. No último exemplo enxertado (edição nº 29446, do ano 2009) fica evidente que Folha se equilibra entre essas duas tônicas: assumindo que o vilão da democracia são os estados intervencionistas e, ao mesmo tempo, ponderando que a concentração econômica se mostra perniciosa. O elemento vítima não aparece com ênfase; mas no editorial acima exposto o impresso diz defender o interesse do cidadão e constrói a frase “democracias aprendem a se defender”, além de argumentar que atua em defesa do cidadão para evitar que seja enganado. Então, tanto o elemento vilão quanto o elemento vítima estão em sintonia com a narrativa cujo significado de regulação é censura.

Durante o governo Bolsonaro surgem editoriais sobre regulação das *big techs*, combate à desinformação e comentários de ordem factual que reagiam a falas agressivas do ex-presidente destinadas à imprensa profissional. Essas falas eram tratadas como iniciativas autoritárias, de perseguição à atividade informativa, mas não mencionaram qualquer intenção daquele governo em “regulamentar à imprensa”; ainda assim, a ocasião serviu para equiparar Lula e Bolsonaro e resgatar o repúdio de Folha às intenções dos governos lulistas de pautar o assunto da regulamentação - entendida por Folha por controle.

> Governantes não gostam de imprensa livre. Ter a administração constantemente exposta a reportagens que iluminam aspectos inconvenientes ao grupo no poder não é algo que lhes dê prazer. É um fator de incômodo que, nas democracias, são obrigados a tolerar. Lula não foi exceção à regra enquanto ocupou o Palácio do Planalto. Restringiu entrevistas coletivas, deu preferência, inclusive financeira, ao espectro de

> veículos chapa branca em torno do petismo e flertou com dispositivos para controlar a mídia. Fazer notícia, nas palavras confusas de Lula, equivale a transmitir a visão adocicada e autoindulgente do situacionismo sobre a realidade sem o crivo crítico do jornalismo profissional. Não difere da propaganda, mas é o sonho acalentado por todo governante, de falar sem ser contraditado. A sensação que fica é a de que Lula gostaria de voltar ao cargo e se valer de ferramentas de comunicação direta, ataque e boicote à imprensa desenvolvidas por Bolsonaro. A intenção de alvejar uma rede de TV também é compartilhada[156].

Enquanto Carta fala mais sobre o tema durante mandatos petistas e abandona assunto nos mandatos de Temer e Bolsonaro, Folha faz caminho inverso, abrindo espaço nos anos mais recentes. Contudo, o tema é tratado de maneira tangencial, já que seu alvo é a regulamentação das plataformas digitais. O enxerto a seguir parte do cenário digital e ilustra com eficiência o perfil dos editoriais da Folha, que busca explorar prós e contras, ponderar, justificar escolhas e evitar extremos:

> Se há um ponto em que democracias caminham sobre o fio da navalha, é a regulação da liberdade de expressão. Autorizar qualquer discurso em qualquer situação implica ofender outros direitos fundamentais, como aqueles à segurança, à propriedade, à privacidade, à autoimagem e outros. Ademais, o advento da internet e das redes sociais ampliou enormemente o potencial de estrago que palavras tóxicas podem causar. Blindar outros direitos contra discursos que os coloquem em risco tampouco é solução. A liberdade de expressão não apenas está no DNA das democracias liberais como tem valor instrumental. Esta Folha, até por ser um órgão de imprensa, defende uma noção bastante robusta de liberdade de expressão, muito mais próxima do paradigma americano. A liberdade de expressão, mesmo em sua forma robusta, não significa cheque em branco. Há circunstâncias em que discursos perfeitamente toleráveis em outras situações se tornam delitos. A liberdade dele de se expressar não se sobrepõe ao direito de terceiros de não correrem risco de vida. Algo parecido pode ser dito de dois projetos que visam combater fake news a serem votados em breve. Ainda que bem intencionados, podem resultar em censura inaceitável. Como se sabe desde os filósofos iluministas, não se pode regular a priori os conteúdos de mensagens, como fazem as propostas[157].

Apesar da defesa da liberdade de expressão, em certos momentos Folha torna-se mais enfática na defesa de dispositivos reguladores quando adentra o campo digital. Apesar de ponderar riscos à liberdade de expressão colocados por projetos que visam combater a desinformação e regulamentar conteúdos expostos pelas *big techs*, Folha pressiona pela necessidade de se criarem normas no Brasil e no mundo. Além de discutir a natureza da informação que circula na esfera pública, Folha parte para um confronto mercadológico com as gigantes globais, acusando-as de concorrência desleal e favorecimento indevido a partir do Jornalismo profissional, como mostra o editorial denominado nf_17, de 2019:

---

[156] Trecho do editorial impresso na edição de número 33189, ano 2020.
[157] Trecho de editorial da Folha publicado na edição 33322, de 2020.

> Empresas como o Facebook só respeitarão de fato seu público se estiverem sob regulação mais forte[158].

Enquanto endereça às grandes plataformas de conteúdo global críticas contundentes, a busca por ponderação e cautela não permite que Folha deixe de considerar eventuais riscos que a regulação do ambiente digital poderia acarretar ao direito à liberdade de expressão, como bem mostra o fragmento do nf_20, de 2020.

> Foram abandonadas algumas ideias esdrúxulas das primeiras versões, incluindo dispositivos que ameaçavam a liberdade de expressão, abriam caminho para censurar opiniões nas redes sociais e ofereciam proteção especial a políticos. Ainda assim, o texto final preservou mecanismos que põem em risco a livre circulação de ideias e a privacidade dos usuários da internet, sem criar instrumentos capazes de impedir o uso das redes por organizações criminosas e outros grupos que agem de má fé. No mundo inteiro se discute a necessidade de regulação das plataformas dos gigantes da tecnologia que dominam a internet, e esse debate é bem-vindo no Brasil. Entretanto é preciso buscar alternativas que impeçam o sacrifício da liberdade de expressão e da privacidade dos cidadãos. A chegada do projeto de lei à Câmara cria oportunidade para que um debate mais aprofundado sobre o tema corrija equívocos e encontre soluções mais adequadas[159].

No editorial nf_21, também de 2020, observa-se subida de tom na opinião de Folha em sintonia com os achados de Marques et. al, 2023, ao estudar a autolegitimação, autoridade e credibilidade jornalística em editoriais que tratam do fenômeno das *fake news.*

> Já passa da hora, como defende esta Folha, de o Facebook ser regulado e cobrado por suas responsabilidades. Nesse sentido, as ações recentes são um sinal positivo. Abrigo de discurso de ódio e manipulação de eleições, ninho de f*ake news*, usurpador de conteúdo noticioso produzido por outros. Vários são os epítetos que o Facebook ganhou nos últimos anos, desde que suas atividades passaram a sofrer escrutínio mais sistemático de autoridades, legisladores, imprensa e público em geral. Monopolista é o mais recente da lista, segundo processo aberto na última semana pela Comissão Federal do Comércio (FTC, na sigla em inglês) e por 46 estados dos EUA, que entraram com ações nas quais acusam a empresa de violar regras locais antitruste[160].

Após esta primeira etapa analítica, o trabalho dedica-se a discutir os resultados encontrados com auxílio de ferramenta automatizada.

### *Classificação Hierárquica Descendente (CHD) | Dendograma*

O *software* Iramuteq gerou cinco classes, com 78, 65% de aproveitamento do corpus. Esses cinco *clusters* se desmembram em duas grandes áreas, sendo uma constituída de duas classes (1 e 5) conectadas entre si e outra composta de outras

---

[158] Trecho do texto opinativo institucional publicado na edição 33153, em 2019.
[159] Da edição de nº 33354, ano 2020.
[160] Parte do texto publicado na edição de nº 33521, de 2020.

três classes. A relação entre essas três classes não é a mesma, visto que duas delas estão mais intimamente ligadas entre si (classes 3 e 2) e ambas ligadas à terceira integrante (classe 4) desta segmentação, conforme pode ser observado e melhor compreendido a partir do dendograma exposto a seguir.

Na sequência, o trabalho dedica-se a apresentar esses eixos temáticos tendo como critério de ordem a força da relação entre as classes. Assim, a ordem numérica é suspensa em prioridade da proximidade entre clusters. O dendograma criado de forma automatizada auxilia a compreensão.

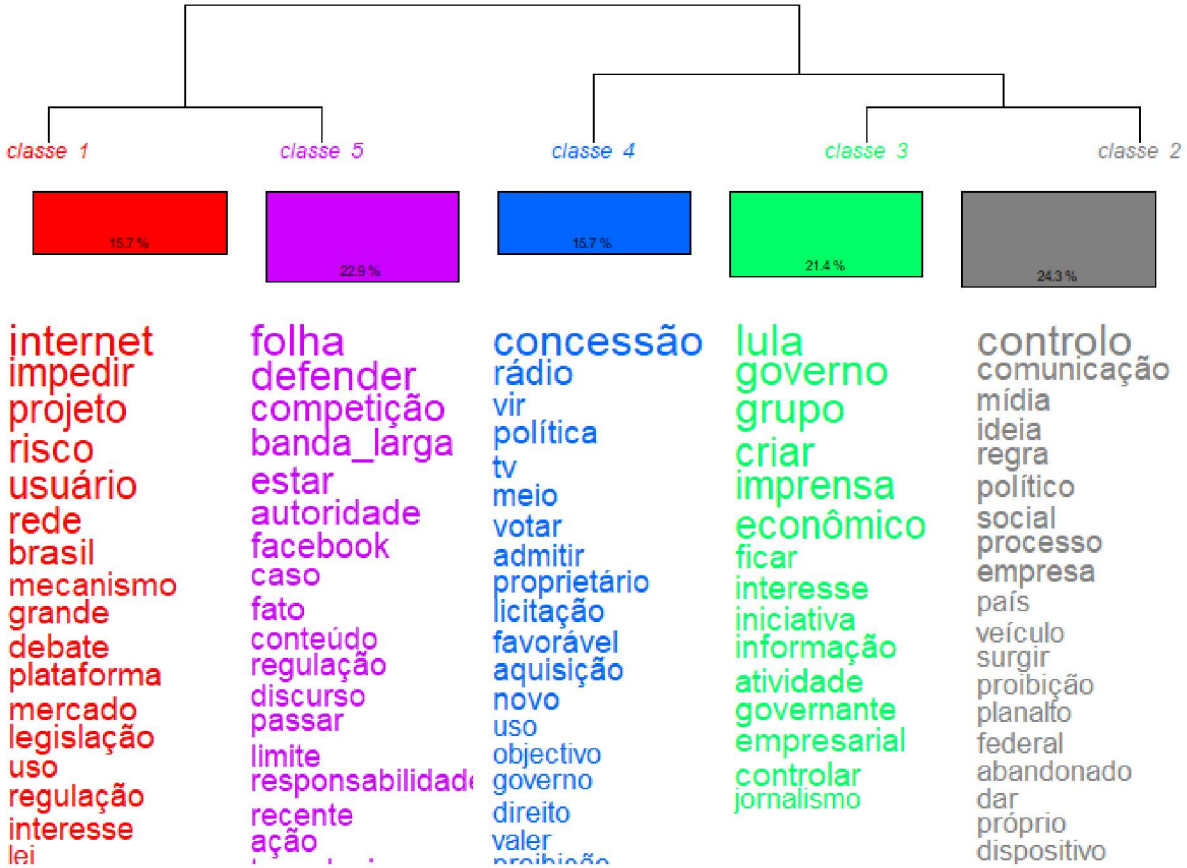



Figura 11: Dendograma CHD Folha de S. Paulo. Elaboração automática pelo *software* Iramuteq.

***Para mais ou para menos, o governo está errado***

As Classes 2, 3 e 4 aparecem mais intimamente ligadas (especialmente 2 e 3) e endereçam críticas e cobranças ao governo federal, destacando uma postura adversarial do Jornalismo em relação à política, como destaca a literatura (GOMES, 2009; GUAZINA, 2011; VAN DALEN; ALBAEK, 2016; MONT'ALVERNE, 2020).

As três classes ocupam os quadrantes do lado esquerdo do plano cartesiano apresentado a seguir na AFC. Embora ambas tratem de cobranças e rejeições de políticas de comunicação, cada *cluster* evidencia um aspecto do posicionamento

institucional que Folha apresenta na seção editorial. Os aspectos são descritos a seguir. O percentual indicado diz respeito ao volume de corpus correspondente a cada classe.

**Classe 2 | cinza | 24, 3%**

Classe de mais difícil apreensão, transita entre dilemas intrínsecos dos avanços tecnológicos que incidem sobre a comunicação e a qualidade das políticas públicas que os envolvem, tendo a liberdade de expressão como parâmetro para lamentações. Trata das dificuldades que o ambiente digital oferta à democracia e ao setor econômico composto pelas organizações que comandam os meios de comunicação de massa; da necessidade de se criar normas para evitar riscos - tanto no exercício da liberdade de expressão quanto na concentração de poder econômico; é crítico em relação às gigantes digitais; mas também traz trechos que repreendem a ação do Estado na falta de controle enquanto, paradoxalmente, acusa iniciativas de propósito regulatório, como Confecom, entendidos como mecanismos de cerceamento da prática jornalística típica dos regimes democráticos. O trecho a seguir, de 2012, exemplifica e resume o discurso:

> Situações criadas pelas novas tecnologias precisam ser normatizadas, mas controle não deve ficar concentrado nas mãos do Poder Executivo. O país precisa de um arcabouço normativo capaz de dar conta das situações criadas pelas novas tecnologias. O desafio é conciliar a necessidade de regulação com os direitos e garantias já previstos na Constituição[161].

Assim, tendo a palavra "controle" em destaque e a tônica de crítica aos governos, a classe 2 se aproxima - e em alguns momentos se confunde - com a classe 3.

**Classe 3 | verde | 21,4%**

A noção de que os governos querem controlar a imprensa é central nesta classe. Condena ações do governo que lê como tentativas autoritárias de silenciamento da cobertura jornalística; em um "boicote à imprensa". Nesta linha de raciocínio, os valores democráticos ligados à prática jornalística são acionados. Logo, governos com intenção de regulação tem raiz antidemocrática e visam interesses particulares; a imprensa livre seria adversária porque abre espaço para o contraditório que incomoda o poder político. Os trechos do corpus colorido que

[161] Fragmento da edição de nº 30364, de 2012.

exemplificam o *cluster* deixam pistas de que a Folha rejeita o posicionamento ideológico à esquerda que comandou alguns países da América Latina.

> A truculência física contra a imprensa ficou no passado, mas, no presente, governos da escola bolivariana abusam do poder econômico e político para alcançar objetivos parecidos. Todas essas ações demonstram com clareza a faceta autoritária de líderes latino-americanos que têm em comum o fato de não saberem conviver com o contraditório. Agindo como donos da verdade, debilitam o poder fiscalizador da imprensa e fragilizam o ambiente democrático que, mesmo imperfeito, permitiu sua ascensão ao poder através do voto[162].

**Classe 4 | azul | 15,7%**

A Classe 4 se conecta às classes 2 e 3 com a ideia de que o governo é negligente com concessões de rádio e TV. Portanto, é uma perspectiva mais específica sobre o tema. Com tema mais restrito, a Classe 4, representada em azul, congrega críticas de Folha à passividade do governo diante das concessões de rádio e TV, discute o controle dessas empresas de comunicação por parte de políticos e religiosos e cobra um marco regulatório para o setor. Assim, em vez de criticar o governo por regular ao ponto de censurar, Folha cobra regulamentação que garanta regras justas para o setor.

> As novas normas já nascem fragilizadas. Parece duvidoso que possam chegar à raiz do problema. É notório o uso de testas de ferro nas licitações para escolher os proprietários dos novos canais (...) O ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, de início se declarou favorável à proibição, mas ressalvou, não sem razão, que é mais fácil o Congresso votar o impeachment de um presidente do que rejeitar a renovação de concessões. Já que o governo Dilma se mostra pouco propenso a enfrentar essa batalha política, que ao menos se esforce para fazer valer as regras fiscalizando com mais rigor os novos e antigos proprietários de rádios e tvs. Um bom começo seria uma auditoria nas concessões já feitas e a cassação dos direitos de emissoras em poder de laranjas[163].

***Mal às vezes necessário***

Mais afastadas dessas classes e ocupando os quadrantes ao lado esquerdo, Classe 1 e 5 se confundem, visto que ambas cercam as razões pelas quais a regulação se faz necessária, explorando tanto aspectos de concentração da propriedade de mídia (principalmente em termos globais, ao atacar às gigantes da tecnologia) e também aspectos relacionados ao conteúdo, citando o discurso de ódio e a desinformação como fenômenos a serem freados por políticas públicas de nível local e global.

---

[162] Parte do editorial da edição 31200, de ano 2014.
[163] Parte do texto institucional de nf_5, edição 30579, ano 2012.

**Classe 1 | vermelho | 15, 7%**

Mais concentrado nas causas, a classe incorpora trechos que tratam dos malefícios que a falta de regulação origina, tanto em termos de deliberação pública online quanto em termos econômicos, mencionando a concentração de poder econômico das *big techs.*

> Ademais, o advento da internet e das redes sociais ampliou enormemente o potencial de estrago que palavras tóxicas podem causar. Blindar outros direitos contra discursos que os coloquem em risco tampouco é solução[164].

**Classe 5 | roxo | 22,9%**

Ao defender dispositivos reguladores do ambiente digital, Folha sustenta sua posição com ataques às *big techs*, caracterizadas como vilãs na narrativa que adota com relação à regulamentação das plataformas digitais. Folha entende que essas gigantes globais ameaçam a saúde do ambiente democrático (e midiático) em duas dimensões, tratando da concentração de seu poder econômico e do controle da esfera de discussões públicas sem responsabilização equivalente. É exemplo dessa posição o pedaço do nf_13, de 2018:

> Tudo o que não quer é estar submetido às mesmas regulações e grau de escrutínio. Esta Folha já escreveu que gigantes da tecnologia se tornaram também gigantes de mídia. Devem, pois, assumir responsabilidades referentes à segunda condição, prestando contas do que transmitem[165].

***CHD e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)***

O plano cartesiano apresentado, bem como o volume de classes, demonstra que a ideia de Folha se mostra mais dispersa que a da Carta. Folha mobiliza mais conceitos, tendo a regulação digital como assunto de maior interesse. Assim, as classes se apresentam em dois grandes eixos.

Os quadrantes da esquerda foram preenchidos por três classes que se interligam e miram no governo, ora cobrando ações quanto às concessões de radiodifusão ora atacando a gestão petista pelas tentativas de criar normas que Folha interpreta como ameaças autoritárias, que flertam com a ditadura e silenciam o Jornalismo profissional.

Os quadrantes da direita, por sua vez, preenchidos por classes representadas nas cores vermelho e roxa, indicam a abrangência do tema digital para Folha, que aponta problemas de ordem econômica e impasses ligados à liberdade de

---

[164] Fragmento do nf_19, edição 33322, 2020.
[165] Da edição 32463, 2018.

expressão exercida nas redes sociais digitais.

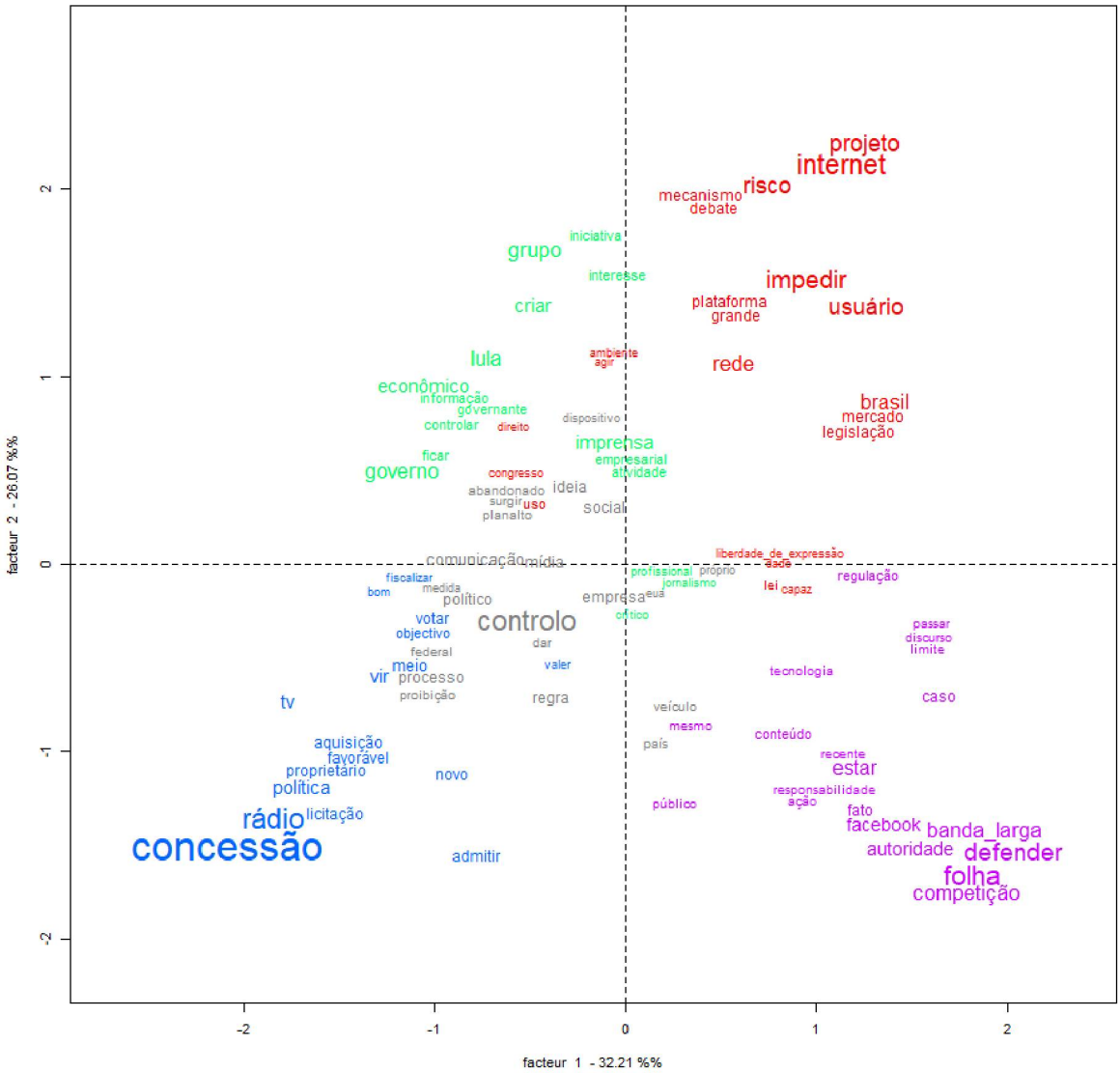



Figura 12: Quadrantes AFC Folha de S. Paulo. Elaboração automática Iramuteq.

***Análise de Similitude***

Por fim, o recurso gráfico de Análise de Similitude apresentado a seguir pela Figura 11 ilustra visualmente a relevância que o ambiente digital imprime no corpus de editoriais da Folha. Além da palavra “internet”, a palavra “rede” aparece em destaque e origina novas ramificações. À raiz “governo” estão ligadas as palavras “Lula”, enquanto “liberdade de expressão” e “democracia” aparecem em ramificação oposta e próximas entre si.

Interessante notar a inclusão da expressão “ainda assim”, demarcando o contraditório presente na opinião de Folha, um veículo cujo traço caracterizante é o da ponderação entre prós e contras.

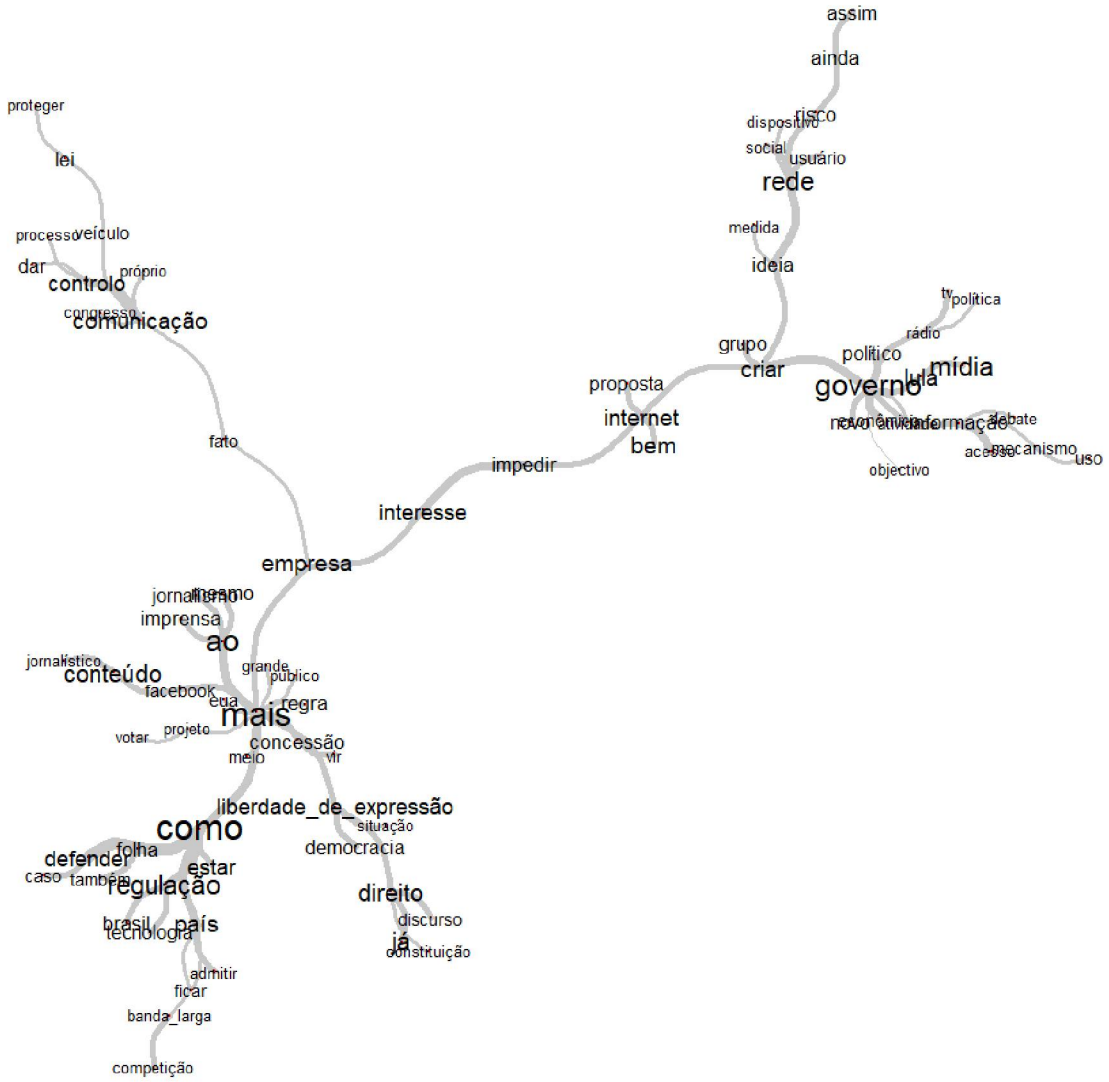



Figura 13: Análise de Similitude Folha de S. Paulo. Elaboração automática do *software* Iramuteq.

A próxima seção analítica introduz a análise individual dos editoriais publicados pelo O Estado de S. Paulo. As semelhanças e distinções entre as instituições de imprensa analisadas são contemplados ao longo da discussão dos dados.

### 5.2.3. Análise de O Estado de S. Paulo

A narrativa de O Estado de S. Paulo contrasta com aquela imprimida pela Carta: enquanto esta tende a defender as propostas de regulação de mídia, aquele repreende com dedicação, apresentando maior número de editoriais dedicados ao tema, além de escolha de palavras mais contundentes e caracterização enfática dos vilões: Lula e PT. "A assertividade de suas posições políticas, frequentemente expressadas em editoriais, é uma das características mais definidoras de OESP" (MONT'ALVERNE, 2020, p.138).

O periódico publica um texto a mais por dia que a Folha, o que poderia justificar parte desse excedente numérico (37 x 25). Os textos também são mais longos e de redação sofisticada. Em termos de opinião, o Estadão está em sintonia com Folha em alguns aspectos: na rejeição à regulação da mídia que implica no ataque aos governos do PT, caracterizados como ditadores que querem controlar imprensa para se manter no poder; enquanto que ambos defendem a regulamentação em território norte-americano, rechaçando a concentração da propriedade de mídia e, sobretudo, a propriedade cruzada. Contudo, ainda que as ideias sejam compartilhadas, o Estadão imprime em sua narrativa uma marca particular, que o distingue de Folha e o contrasta totalmente com a Carta: o Estadão tem em Lula o principal alvo.

Embora compartilhe parte dos argumentos presentes na Folha, o tom combativo do Estado é empenhado, tanto na abundância de editoriais sobre o assunto quanto na escolha dos termos empregados, conforme será analisado a seguir. Vinte e nove dos 37 editoriais do Estadão que compõem o corpus foram classificados como textos contrários à agenda regulatória.

| *Posicionamento* | Número de editoriais | Percentual correspondente |
|---|---|---|
| A favor, com ressalvas (3) | 4 | 10,81% |
| A favor, engajado (4) | 2 | 5,41% |
| Contra, combativo (1) | 21 | 56,76% |
| Contra, ponderado (2) | 8 | 21,62% |
| Neutro (5) | 2 | 5,41% |
| **Total geral** | **37** | **100,00%** |

Tabela 12: classificação humana do corpus do O Estado de S. Paulo. Elaboração própria.

O termo "controle", que denota um caráter autoritário com que o Estadão lê a proposta de regulação, está entre os termos preferidos, com 44 menções. Essa

preferência já foi identificada tanto por Cabral (2014) quanto por Vannuchi (2020) em estudos anteriores, que perceberam a escolha de palavras como “regulação”, “controle” e “censura”, em lugar de “democratização” e “regulamentação”. Neste corpus a palavra principal é “mídia”, com 49 citações. “Governo” aparece em terceiro, com 36 citações. O volume de textos e a abundância da expressão “controle” dão pistas de que Estadão adota a postura mais enfática e combativa entre os veículos analisados, fazendo com que o veículo represente de forma típica o confronto narrativo estabelecido.




Figura 14: Nuvem de Palavras[166]O Estado de S. Paulo. Elaboração automática Iramuteq.

A preferência pelo uso da palavra “controle” e “controlar” não se dá ao acaso. Um dos editoriais de O Estado de S. Paulo faz justamente uma avaliação da escolha

[166] Tal qual feito no corpus de Folha, eliminou-se a primeira palavra do ranking, “não”, de origem suplementar, com registro de 58 menções. Entende-se que esse ajuste proporcionou melhor interpretação dos dados; o que também aplicou-se na Análise de Similitude exposta a seguir.

linguística dos proponentes da agenda ao recorrer à expressão “democratização” como sinônimo do projeto de regulamentação do setor. Na edição 43094, o editorialista é claro quanto ao uso das expressões enquanto ataca o PT por preferir a palavra “democratização” que, segundo o Estadão, é fruto de uma estratégia para suavizar o impacto negativo da iniciativa.

> PT já percebeu que pega mal falar de controle social da mídia. Agora, o que reivindicam os petistas é a democratização dos meios de comunicação. Claro, o termo controle tem uma desagradável conotação autoritária. É melhor defender a mesma ideia usando uma expressão mais simpática, sedutora. Afinal, não se pode ser contra a "democratização ", seja lá do que for. Portanto, sai "controle", entra "democratização". O esperto floreio de linguagem apenas camufla a irresponsável vocação autoritária do PT, que na verdade não admite uma imprensa livre criticando seus programas e seu governo e por isso quer"democratizar" os veículos de comunicação[167].

Ao identificar os elementos narrativos estabelecidos no *Narrative Policy Framework*, nota-se que, do universo dos inimigos e vilões, o nome de Lula é repetido à exaustão (26 vezes). Já o Partido dos Trabalhadores é mencionado 27 vezes. São os principais alvos de crítica do Estadão, com escolha de adjetivos os mais agressivos, ligados à ditadura.

> É justamente esse o maior perigo do projeto. Só a ditadura militar ousou tanto na tentativa de intimidar jornalistas e calar a imprensa. A diferença está na forma utilizada. Enquanto os generais recorriam à truculência, o governo do PT optou pela sutileza retórica, valendo-se de um projeto que confunde deliberadamente a autorregulação de profissionais liberais, da qual a OAB é o exemplo mais conhecido, com a tutela de profissionais assalariados. Além disso, ao recorrer a um sem número de lugares comuns, abusando do conceito de ética sem em momento algum o definir, o projeto dá ao CFJ o poder de fazer o que quiser, em nome da valorização do jornalismo. Por tudo isso, e mais a ominosa coincidência de ter sido divulgado no mesmo dia em que veio à luz o projeto do Audiovisual, o melhor a se fazer com esse projeto do governo, de viés stalinista, com seus jornais sem redações e sua imprensa alimentada pelas sinopses aprovadas pelos ditadores de plantão, é jogá-lo no lixo, impedindo assim mais um perigoso avanço do Projeto de Poder do PT. Só a ditadura militar ousou tanto na tentativa de intimidar jornalistas[168].

O defeito autoritário é atribuído em sintonia com as críticas a outros líderes de esquerda da América Latina, o que ampara a afirmação de que O Estado de S. Paulo filia-se à narrativa anticensura (rever Tabela 6, com elementos narrativos, no tópico 4.2.1.2), estabelecendo nas lideranças de esquerda a característica vilã. É comum a caracterização de países da esquerda latino-americana como radicais perigosos: Argentina, Cuba, Venezuela e Equador figuram como péssimos exemplos

---

[167] Trecho extraído do ne_19, edição nº 43094, de 2011.
[168] Da edição 40473, de 2004.

de tom totalitário, “stalinistas” - enquanto os instrumentos praticados na União Europeia são ignorados. O fragmento a seguir ilustra as afirmações que também encontram abrigo nas declarações concedidas pelo ex-ministro Ricardo Berzoini, quando comentou acerca da editorialização da cobertura jornalística sobre o tema (rever tópico de análise das entrevistas, p. 138).

> Naquelas partes do mundo com as quais a América Latina aspira a se equiparar, a imprensa e os meios de comunicação em geral vivem tempos atribulados. Mas nesta parte do mundo, a pauta da imprensa inclui forçosamente a questão política das ameaças à sua liberdade. O quadro latino americano se tornou mais sombrio, portanto. Extintas as ditaduras nascidas de golpes militares, e com a evidente exceção da tirania centrista em Cuba, líderes que chegaram ao poder pelas urnas adotam políticas deliberadas de cercear o jornalismo independente, enquanto cumulam de benefícios a mídia chapa branca ou pura e simplesmente estatal. Na Argentina, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela, a pretexto de democratizar o acesso à informação, se busca institucionalizar o garrote ao redor das organizações noticiosas[169].

Ainda antes de assumir o Planalto, Dilma é vista como ator distinto do PT, como figura moderada, comprometida com a democracia e alinhada àquilo que o Estadão defende para o setor midiático. Os movimentos sociais e demais apoiadores da regulação pouco aparecem nas repreensões, mas quando mencionados são descritos como atores mais radicais que o PT e o governo proponente. Além disso, são entendidos como aliados da esquerda, aparelhados a um modelo de comunicação controlado pelo Estado. Ou seja, usando as categorias do NPF, os aliados do adversário também são adversários. Assim, se a opinião dos movimentos sociais era suspeita, a Confecom tratava-se de um erro - o que coincide com a opinião da Folha e difere da posição de Carta. O Estadão abusa do uso de aspas para agredir o adversário, ironizar escolhas conceituais e linguísticas e debochar de argumentos; algo que também foi percebido na pesquisa de Vannuchi (2020).

> Até onde se sabe, Dilma não pretende manter em sua equipe o ministro Franklin Martins, ideólogo do controle social da mídia, e sua turma. Coerente com as reiteradas manifestações que tem feito de repúdio ao controle de conteúdo na mídia, a presidente eleita parece disposta a mudar o tom do discurso da Secom da Presidência. O que implica contrariar a tendência que predomina nas entidades de esquerda que deram o tom, por exemplo, da Confecom, realizada um ano atrás em Brasília por iniciativa do ministro Franklin Martins. Essas entidades, na verdade, estão sempre mais à esquerda do que o próprio governo e frequentemente manifestam insatisfação com a falta de avanços tanto na regulação da tele e da radiodifusão quanto no controle dos conteúdos da mídia em geral[170].

---

[169] Texto contido na seção opinativa da edição de nº 43464, ano 2012.
[170] Parte do editorial da edição 42788, de 2010.

Já com o histórico do primeiro mandato, a ex-presidente recebe ainda mais congratulações. Dilma aparece como exceção sensata, que se posiciona da forma adequada "apesar do PT". Por não ter avançado na condução da agenda em seus mandatos, Dilma é poupada pelo Estadão e elogiada por engavetar a regulação.

> Controle social da mídia, com indisfarçável conotação de controle também de conteúdos, em outras palavras, censura à imprensa, é tema recorrente na pregação populista do PT, com apoio do ex-presidente Lula. É tranquilizadora para a consciência democrática da sociedade brasileira, portanto, a grande ênfase com que a presidente Dilma reafirmou, na solenidade de posse do novo ministro da Secretaria de Comunicação Social (Secom), Edinho Silva, sua convicção de que a liberdade de imprensa é "uma das pedras fundadoras da democracia"[171].

Tal qual Folha (nf_1, rever tópico anterior), o Estadão se preocupa com o monopólio que poderia se acentuar nos EUA do início do milênio por conta da flexibilização das leis americanas. Sob este prisma, o impresso da família Mesquita parece apoiar com engajamento medidas regulatórias.

> Mas, em nenhuma sociedade aberta, o darwinismo de mercado deve governar sem freios e contrapesos essa mistura *sui generis* de negócio e serviço público que é a atividade jornalística independente. A democracia exige um marco regulatório que impeça a captura do setor pelas forças econômicas concentradoras, preservando a autonomia e a identidade dos órgãos de informação. Eis por que a decisão da FCC (*Federal Communications Commission*) americana interessa também a nós, brasileiros, cuja grande mídia atravessa uma grave crise que não pode ser superada com soluções semelhantes às que a FCC está oferecendo para a mídia americana.

Enquanto apoia a permanência da regulação nos Estados Unidos e confronta a desregulamentação norte-americana, o Estadão é rígido com tentativas semelhantes no Brasil. Os argumentos pró-democratização e pluralismo - como emprega ao tratar do contexto americano, são convertidos em ideias autoritárias quando aplicadas ao Brasil.

> Ou seja, é nas entrelinhas do texto que se pode identificar maquiavelismo da estratégia concebida por assessores de imprensa vinculados ao PT, e ocupantes de cargos de confiança no governo Lula, para tentar cercear a liberdade da mídia, a pretexto de disciplinar o controle do exercício das atividades profissionais no setor de comunicações. Na realidade, se trata da repetição de uma velha tática fascista posta em prática pelo varguismo, nos anos 40, com o objetivo de esvaziar os direitos fundamentais por meio de leis destinadas a regulamentá-los[172].

Em pelo menos dois editoriais de novembro de 2010 (edições 42759 e 42769) Estadão assumiu uma postura mais ponderada (menos combativa) e abriu espaço para consenso em torno da regulamentação quando essa se destina à radiodifusão,

[171] Fragmento da edição 44361, 2015.
[172] Da edição 40524, de 2004.

assumindo a defasagem da norma de 1962; mas nem por isso deixa de atacar o governo - o que acaba ganhando mais holofote do que a defesa da atualização da lei. Ao assumir a necessidade de atualização da legislação, faz uma tentativa de separação entre a regulação de mercado e a regulação de conteúdo; e classifica, taxativamente, a segunda possibilidade como "censura"; uma iniciativa que atribui aos "esquerdistas" - adjetivo empregado de forma depreciativa.

> Esquerdistas e oportunistas de vários matizes se apropriaram da tese de que a radiodifusão e as telecomunicações no Brasil precisam de regulamentação. E passaram a atribuir atitude oposta àqueles que consideram adversários, entre eles, na verdade, principalmente, a maior parte da Imprensa. Ninguém com no mínimo dois neurônios no cérebro consegue discordar da necessidade de um novo marco regulatório para o funcionamento das emissoras de rádio e televisão, além, obviamente, da chamada mídia digital. Se não fosse por outras razões, por uma que é definitiva: a legislação em vigor sobre o assunto data de 1962. A questão começou a se complicar quando, no embalo da inquestionável necessidade de modernização da legislação relativa aos meios de radiodifusão e telecomunicação, passou a ser maliciosamente contrabandeada para essa agenda de discussão a proposta de controle social da mídias claramente entendido como fiscalização dos conteúdos divulgados pelos veículos de comunicação: jornais, revistas, rádio, televisão e, agora também, sítios, blogs e outras fontes da internet. Uma coisa, marco regulatório da radiodifusão, não tem nada a ver com a outra, controle de conteúdo da Imprensa, senão na cabeça dos desavisados, mal intencionados ou sectários. Durante a Confecom, a militância radical deitou e rolou sobre o tema controle social e chegou a apresentar projeto de criação de um órgão fiscalizador das notícias e opiniões divulgadas pelos veículos de comunicação em todo o País. Em qualquer lugar do mundo, em qualquer tempo, isso tem um nome: censura[173].

A começar pela opinião manifesta em relação ao Jornalismo americano, o Estadão parece admitir, sutilmente, que a concentração de mercado de mídia não é saudável para a democracia; mas trata este como um problema sem grande relevância para o Brasil.

> Periodicamente, porém, os inimigos da liberdade de imprensa voltam à carga. De qualquer modo, não deixa de ser preocupante o fato de que, mais recentemente, talvez devido à tendência à radicalização da campanha eleitoral, Dilma tenha passado a admitir a regulação econômica das atividades midiáticas, de modo a coibir os abusos provocados pela concentração da posse de um grande número de veículos de comunicação nas mãos de grupos econômicos. É óbvio que o monopólio e o oligopólio são indesejáveis em sociedades democráticas, especialmente numa área particularmente estratégica como a da comunicação. Não é por outra razão que em países com instituições democráticas sólidas, como os Estados Unidos, não existe, por exemplo, a propriedade cruzada de meios de comunicação. O que não se pode admitir é a tentativa de manipulação desse debate, como foi tentada por setores radicais do pt que, ao apagar das luzes do governo Lula, promoveram um encontro nacional para definir um projeto de controle social da mídia que, apresentado a Dilma nos primeiros dias de seu governo, foi prudentemente engavetado. Em benefício

[173] Trecho contido na edição 42769, 2010.

> da liberdade de imprensa, é bom que esse projeto permaneça onde a presidente o colocou[174].

Quanto ao ambiente digital, O Estado de S. Paulo molda o tom em relação à regulamentação. Na primeira metade do período analisado, quando o debate acerca do tema era menos aquecido, o Estadão tende a defender a liberdade das empresas digitais e a manutenção da neutralidade de rede.

> Eles ponderam, com razão, que quanto menos o governo interferir na regulação da Internet, mais será protegida a liberdade desse meio de expressão e de seus usuários[175].

Nos últimos editoriais, contudo, o Estadão se engaja em prol da regulamentação dos meios digitais e chega a usar argumentos para que se protejam os "direitos fundamentais".

> Historicamente, os países cientes da importância da informação isenta e de qualidade para a democracia, procuraram descentralizar o poder das empresas de comunicação, bem como manter neutras as redes de informação. Foram diferentes os níveis de sucesso nesse intento, mas em geral havia um cuidado com a legislação referente aos meios de comunicação, evitando, por exemplo, que conflitos de interesse interferissem na integridade da informação. O cuidado que historicamente se teve com a informação não pode ser abandonado. Há muitas consequências políticas, sociais e econômicas desastrosas num cenário sem lei, no qual o mais forte determina as regras. A inovação tecnológica é um grande bem, mas precisa de um marco regulatório adequado, que proteja as liberdades fundamentais. O debate é urgente[176].

Para o impresso centenário, empresas de comunicação são guardiãs dos excessos do poder público e a eles reagem em nome do cidadão. Portanto, não se fala de interesses comerciais particulares desses veículos, mas sim da vigilância da democracia e do direito à informação.

Assim como Folha, quando critica a Confecom, ao descrever a postura das empresas jornalísticas frente às iniciativas dos governos petistas, o Estadão alerta para os riscos democráticos inerentes ao formato e a linguagem escolhida e deixa um recado para o governo: o afastamento das empresas é motivo de alerta e cautela, um "sinal amarelo". Assim, o exemplo contido nos editoriais analisados reforça a perspectiva teórica e de estudos anteriores que argumentam que os textos de opinião institucional servem como espaço de diálogos e persuasão da elite política (ATHANÁSIO, 2017; MELO 2003; MONT'ALVERNE & MARQUES, 2016).

---

[174] Da edição de número 44212, 2014.
[175] Da edição 43455, de 2012.
[176] Trecho da edição nº 46087, de 2019.

Ademais, ilustra e reforça a comprovação da hipótese de que a postura empresarial é mecanismo de bloqueio relevante desta agenda. O extenso trecho em que O Estado de S. Paulo relata os bastidores da deliberação e rompimento dos empresários com a Confecom, em 2009, é abundante de detalhes e argumentações que passam por valores democráticos, críticas à linguagem escolhida pelo governo, repúdio ao manejo partidário dos encontros e reconhecimento da necessidade de se debater o assunto em outros termos e condições.

> A cisão, que retirou da comissão organizadora e maior parte da mídia brasileira, pôs em xeque a legitimidade da Conferência. A ideia de uma conferência para o setor não é má. A Confecom, no entanto, tem uma particularidade. O seu tema, Construção de direitos e de cidadania na era digital, conforme estabelece o decreto de convocação, envolve não apenas os chamados movimentos sociais, mas diz respeito, diretamente, às empresas que atuam na comunicação social. Se esse grupo se manifesta desconfortável com os rumos das discussões, a ponto de se retirar dos preparativos da Confecom, um sinal amarelo se acende. (...) Nas principais democracias, os regimes de regulação preservam o interesse público. Para outros, contudo, a mesma expressão pode abrigar condutas que venham a ferir os princípios da livre iniciativa e da liberdade de expressão, dando margem para que se persigam estações de rádio e de televisão com base em ideologias abstrusas e assemelhismos. Daí para o autoritarismo, não é preciso dizer, basta um pequeno passo. Em virtude da imprecisão do slogan em que se converteu o controle social da mídia, o receio do empresariado se justifica. É natural que uma conferência desta natureza debata os marcos regulatórios, mas é também necessário que, nela, não se agridam princípios constitucionais; e é aí, precisamente, que reside o desconforto das entidades dissidentes. Daí não se descartar a hipótese de que a Confecom possa vir a se converter num comício partidário para atacar os meios de comunicação comerciais. O risco não é pequeno, sobretudo quando se leva em conta que 2010 é um ano eleitoral e que setores do governo talvez queiram se valer das resoluções da conferência para ameaçar as redes privadas. Com efeito, os ataques às redes comerciais são recorrentes entre os porta-vozes dos movimentos engajados nos preparativos da Confecom, mas quase nada se fala sobre o aparelhamento das emissoras públicas e estatais, que também deveria ser combatido pelos que dizem defender a democracia. Não restam dúvidas quanto à necessidade de que os antigos vícios da radiodifusão, como o oligopólio e a crescente vinculação entre interesses religiosos e estações de rádio e tv, além da instrumentalização dos meios públicos, sejam rapidamente superados. Mas a partidarização da conferência pode pôr tudo a perder. O afastamento das entidades empresariais da fase preparatória da conferência deve servir de alerta para que o governo reconduza sua iniciativa aos trilhos adequados[177].

### *Pragmático e esperto*

Segundo o próprio Estadão, a Opinião Pública colabora impedindo que esse tipo de pauta avance no ciclo de políticas públicas, o que está em sintonia com Kingdon (1984) quando trata da necessidade de reconhecimento de uma situação social enquanto problema digno de atenção pública. Os atores políticos consultados também demonstraram perceber que a falta de apoio popular é sentida.

---

[177] Fragmento do ne_9, edição 42314, 2009.

> A primeira tentativa foi a de criação do famigerado CFJ, projeto enviado pelo governo Lula à Câmara dos Deputados, destinado a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão e a atividade de jornalismo, inclusive com palavras que não escondem as duas tentativas de cercear a imprensa com poderes de punir jornalistas. O governo recuou nesse propósito, graças ao amplo repúdio da opinião pública, que repercutiu no Congresso. O espírito autoritário, para não dizer totalitário, de tal projeto foi prontamente detectado e, mais uma vez, foi rechaçada a imposição de cerceamento à liberdade de expressão no País[178].

Assim como Folha fala que o governo recuou por "puro pragmatismo" e os entrevistados alegam que o poder público receava retaliação das empresas de Jornalismo dentro e fora das páginas dos jornais, além da dificuldade de conduzir o assunto no parlamento, O Estado de S. Paulo associa a rejeição popular à conduta assumida pelos parlamentares. Para explorar a mesma expressão de Folha, em certa altura o Estadão diz que "há uma grande distância entre o pragmatismo do governo Lula e o pensamento predominante em extensas áreas do PT".

> O ponto mais polêmico do Plano Nacional dos Direitos Humanos no capítulo que trata do tema comunicação, a proposta de controle social da mídia foi claramente rejeitada pelo ministro das Comunicações, Hélio Costa, e pelo deputado federal e ex-ministro da Fazenda Antonio Palocci. Costa e Palocci deixaram claro que também na questão do controle social da mídia há uma grande distância entre o pragmatismo do governo Lula e o pensamento predominante em extensas áreas do PT[179].

Mas para o Estadão, Lula é mais que pragmático. Ele é "esperto" para não "mexer neste vespeiro". Para o jornal, o líder político tem "sede por poder" e, em nome disso, quer controlar a mídia. Também em nome disso, recua de desavenças com a imprensa. No mesmo trecho, o Estadão reforça o repúdio da "consciência cívica do país".

> É claro que Lula, que detesta ser contrariado, anda cada vez mais irritado com o comportamento da imprensa, que de fato não para, porque os fatos simplesmente se sucedem, de divulgar malfeitos do governo. Mas ele é esperto o suficiente para perceber que o projeto de poder do PT ainda não avançou o suficiente para permitir iniciativas de ostensivo controle social da mídia, que seriam vigorosamente repudiadas, como têm sido, pela consciência cívica do País. De modo que é absolutamente improvável que o presidente Lula se disponha a mexer nesse vespeiro agora. Já não se pode dizer o mesmo, por outro lado, do combativo ministro da secom da Presidência Franklin Martins tem uma história de lutas que fala por si. Aliás, essa é uma de suas grandes afinidades com Dilma. Diferentemente de Lula, o pragmático esperto, para quem o que interessa é apenas o que convém à sua desmedida ambição de poder, Franklin Martins é ideológico, suas ameaças, portanto, devem ser levadas em consideração, para o futuro[180].

---

[178] Trecho da edição de número 41225, ano 2006.
[179] Do editorial ne_12, edição 42505, 2010.
[180] Retirado da edição 42725, de 2010.

Os exemplos contribuem para perceber que as relações entre imprensa, Opinião Pública, governabilidade são apontados como a combinação que resulta na inação do Estado. Nem Folha nem Estadão detalham ao que exatamente se referem quando afirmam que o governo desiste da agenda por "pragmatismo" ou quando contrastam o "pragmatismo do governo Lula" e o pensamento dominante em seu partido. Contudo, a conotação é de que a tentativa de ser pragmático corresponde a avaliar o cenário de possibilidade de avanço da pauta e reconhecer a falta de adesão das forças de poder envolvidas.

***Classificação Hierárquica Descendente (CHD) | Dendograma***

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) originou três classes com 83,33% de aproveitamento do corpus. Pela riqueza do material apresentado, com maior volume de textos e opinião mais sólida (e repetitiva) sobre o tema, as classes derivadas dos editoriais do Estadão se mostram mais evidentes em sua delimitação temática do que aquelas vistas na Folha.

As classes 1 e 2 (representadas no dendograma em verde e vermelho) estão mais intimamente ligadas e abordam as críticas do impresso à política pública proposta e a seus proponentes, reunindo argumentos ligados à ameaças à democracia e à liberdade de expressão. Nestas classes abundam o uso da expressão "controle". Já a classe 3 (em azul) aparece com certa independência das demais e reúne os argumentos do Estado a favor de medidas regulatórias, tanto dos meios tradicionais (no caso da radiodifusão e da propriedade dos meios) quanto do ambiente digital. A classe 3, portanto, diz respeito àquilo que O Estado de S. Paulo considera "necessário" em matéria de regulamentação.

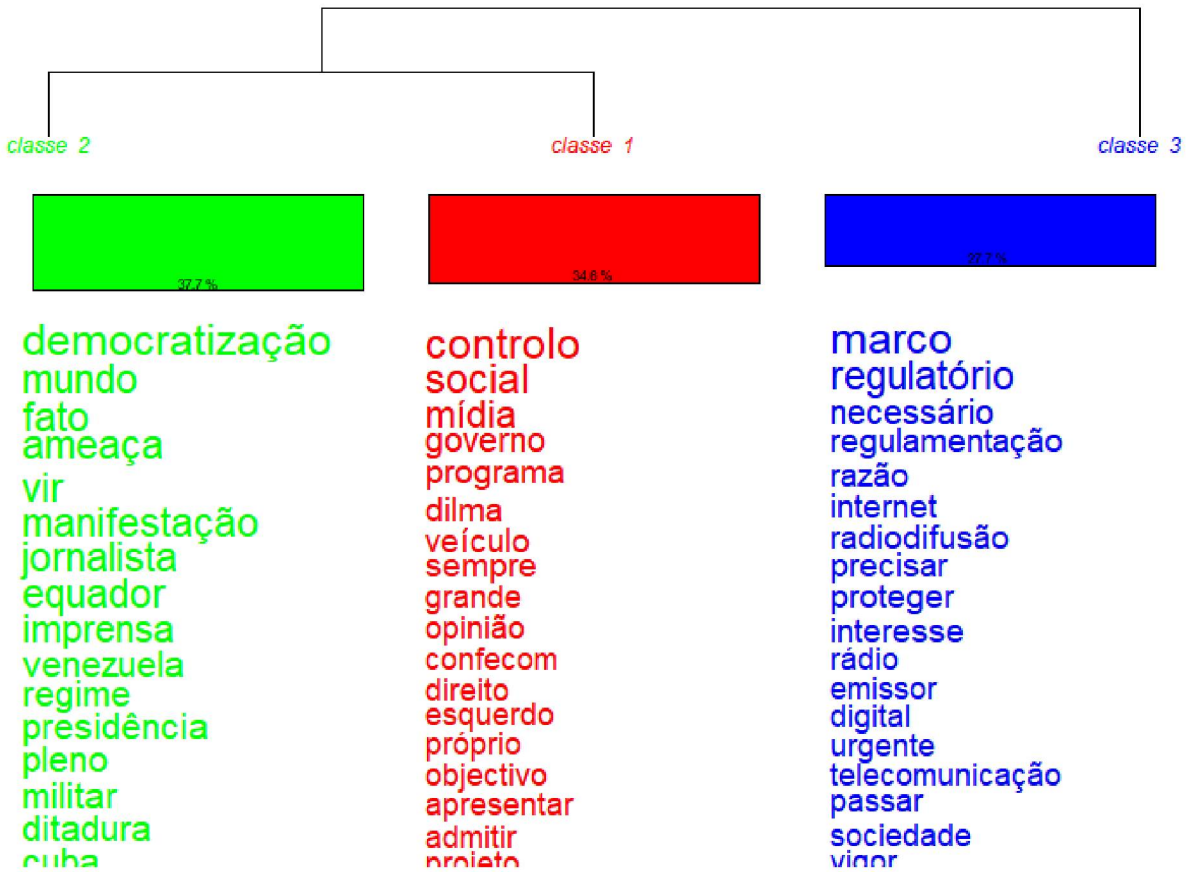



Figura 15: Dendograma CHD O Estado de S. Paulo. Elaboração automática pelo *software* Iramuteq.

**Classe 1 - vermelho - 34,6% | Regular é censurar**

Síntese da opinião do jornal sobre o tema pesquisado, a Classe 1, representada em vermelho, reúne 34,6% do corpus. O *cluster* aborda críticas severas ao vilão da narrativa e o caracteriza como ditador, pois, na perspectiva do jornal a regulamentação corresponde à "censura pura e simples":

> Foi sob o pretexto da necessidade de impor responsabilidade social aos veículos de comunicação que os governos desses países adotaram medidas de controle sobre a mídia, inclusive a censura pura e simples. No caso brasileiro, deve-se acrescentar a imutabilidade do pensamento petista a favor do controle social da mídia e sua insistência em apresentar propostas nesse sentido. No que depender do PT e do petismo, a liberdade de imprensa continuará sob risco permanente[181].

A demonização do vilão "esquerda" é tamanha que O Estado de S. Paulo os considera radicais extremistas e chega até mesmo a associá-los ao fundamentalismo islâmico.

> Quando políticos reverentes ao totalitarismo cubano e simpatizantes das aventuras bolivarianas e do fundamentalismo islâmico falam em controle

[181] Do texto ne_12, da edição 42505, de 2010.

> social da mídia, só é possível concluir que sejam, também, adeptos da mordaça, do cerceamento da liberdade_de_expressão e de imprensa[182].

Essa vilanização do PT e de Lula pode ser interpretada como um dos recursos bloqueadores da agenda. Segundo os principais autores sobre as estratégias de bloqueio, além da invisibilidade - percebida, em algum grau, nos editoriais da Folha de S. Paulo - a desqualificação dos proponentes da agenda é estratégica para aqueles que a combatem (COBB & ROSS, 1997).

**Classe 2 - verde - 37,7% | Liberdade restringida**

A proximidade temática entre as classes 1 e 2 é tamanho que se fez difícil perceber aquilo que as distinguia. A Classe 2 também menciona os vilões inúmeras vezes e trata de retalhar as propostas petistas para regulamentação da mídia. A diferença sutil está em uma ênfase mais acentuada aos valores democráticos que o Estadão considera em risco. Assim, a classe antevê consequências à liberdade de expressão e de imprensa, alegando que a regulação é um ataque a instrumentos democráticos - o que reforça a associação dos vilões ao autoritarismo, conforme a classe anterior destaca.

> O preço da liberdade é a eterna vigilância. A frase, que vem sendo repetida desde o século 18, também sintetiza a condição em que se luta para preservar a liberdade de imprensa conquistada e, com ela, a plena Democracia[183].

Em um dos trechos associado à classe, o Estado defende não apenas a liberdade de expressão, mas cita a livre iniciativa, uma marca de sua linha editorial. Neste sentido, há um reforço da filiação do impresso com a narrativa anticensura, cujo paradigma envolve a liberdade de mercado.

> Nas principais democracias, os regimes de regulação preservam o interesse público. Para outros, contudo, a mesma expressão pode abrigar condutas que venham a ferir os princípios da livre iniciativa e da liberdade de expressão, dando margem para que se persigam estações de rádio e de televisão com base em ideologias abstrusas e assemelhismos[184].

Exemplificando a proximidade com a Classe 2, o segmento a seguir mostra o quanto o Estado defende a democracia atacando Lula, descrito como perseguidor da "imprensa livre independente"; ainda que estivesse fora do mandato presidencial há sete anos.

---

[182] Fragmento do texto ne_26, edição 44073, 2014.
[183] Parte do texto ne_8, edição 41837, de 2008.
[184] Trecho do texto ne_9, edição de número 42314, 2009.

> Mas esse figurino de campeão da democracia não cai bem em um líder político que incita seus seguidores a odiar quem não pertence à patota e quem procura revelar o que ele gostaria de esconder, isto é, a imprensa livre independente[185].

**Classe 3 - azul - 22,7% | Marco necessário**

A terceira classe aparece desconectada das demais, pois trata da ala em que o Estadão defende a regulamentação, seja por acreditar na necessidade de se atualizar a norma estabelecida em 1962 ou por encontrar ameaças à esfera digital. A classe não representa centralidade na opinião do jornal e aparece de forma sutil, livre da ênfase empregada para desqualificar os proponentes da agenda.

> Quanto ao marco regulatório, no caso das comunicações eletrônicas é necessário disciplinar, por exemplo, a participação do capital estrangeiro e a interação entre a mídia digital e a radiodifusão, rádio e televisão, entre outras questões[186].

De certa forma esta classe possui alguma semelhança às classes 1 e 5 da CHD de Folha de S. Paulo que, assim como O Estado de S. Paulo, defende a necessidade da regulamentação da radiodifusão, limitação da concentração da propriedade e, sobretudo, a regulamentação digital. A ênfase da Folha está nas plataformas digitais, enquanto o Estadão é moderado tanto no espaço (extensão dos trechos) quanto na energia depositada em apoiar esse tipo de iniciativa.

***CHD e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)***

O plano cartesiano fornecido pelo Iramuteq como recurso de análise colabora para visualização das relações entre clusters, evidenciando que a defesa do marco regulatório (azul) se mostra afastada das demais classes.

---

[185] Do ne_32, edição 45307, 2017.
[186] Do ne_15, edição 42759, ano 2010.

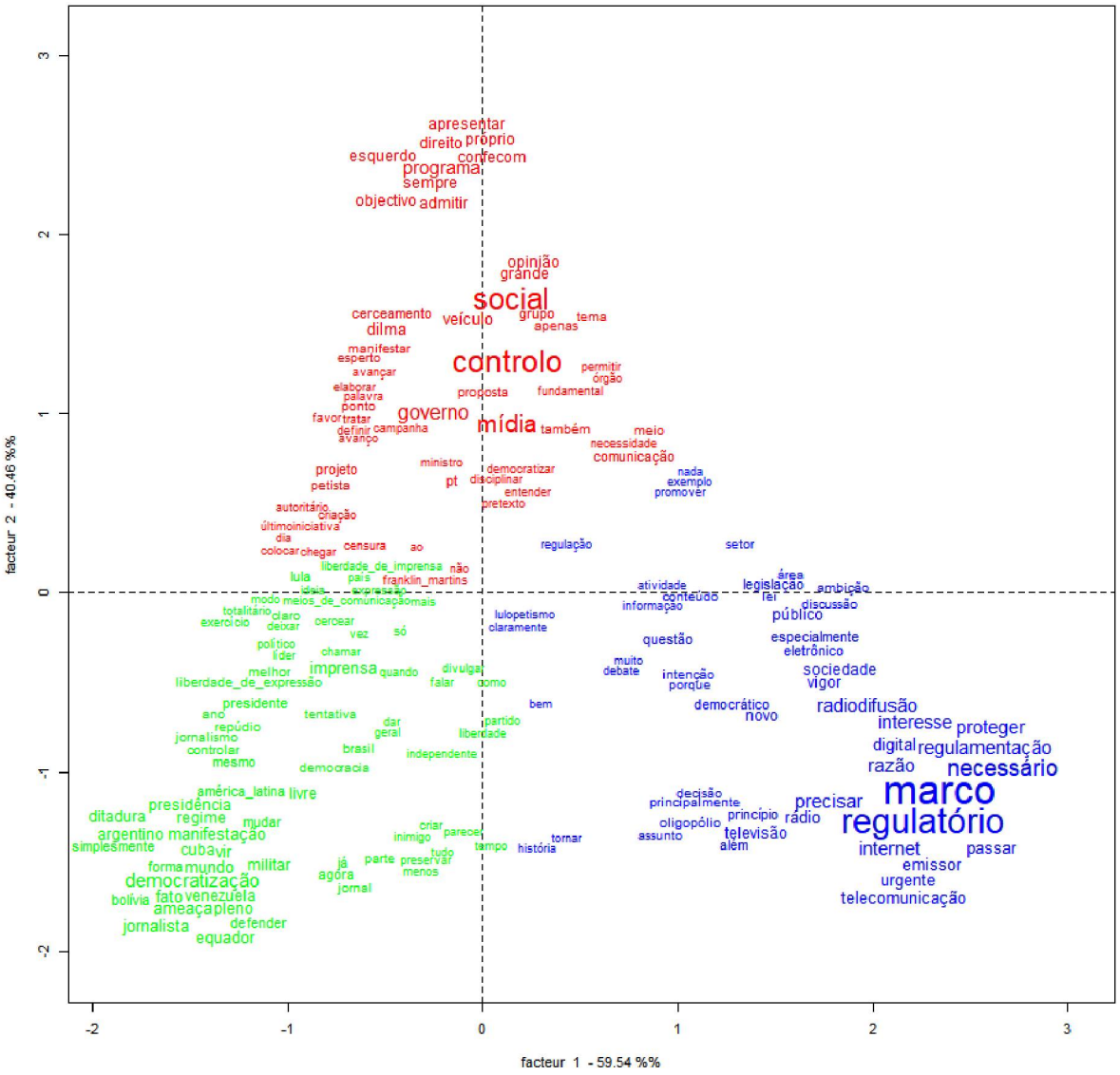



Figura 16: Quadrantes AFC O Estado de S. Paulo. Elaboração automática Iramuteq.

### *Análise de Similitude*

O grafo gerado indica que as raízes centrais de cada tema abordado partem das palavras “controle”, “mídia” e “governo” e tem “PT” como conector importante entre as ramificações.

O tronco que une as palavras controle e mídia é o mais forte. A ramificação que aparece na área superior à palavra “controle” traz palavras do universo da necessidade de regulação, mencionando “marco regulatório”, “radiodifusão” (área cuja regulação o Estadão considera imperativa) além das palavras “precisar” e “necessário” dando a conotação de que o veículo argumenta que apesar de suas

críticas à iniciativas, há determinadas ponderações acerca de itens interpretados como necessidades à democracia.

Já a área inferior à palavra “controle” diz respeito à retórica de associação da política de comunicação à noção de censura, como um limitante à democracia. A expressão “cerceamento” aparece como derivada desta ramificação, assim como a citação do ministro Franklin Martins, tido como nome mais radical do que o próprio presidente Lula. O nome de “Dilma” ramifica-se de “controle” na área mediana no grafo, lembrando que a ex-chefe do executivo é apresentada como figura sensata dentro do petismo, justamente por não insistir em regular os “veículos” de “comunicação social”.

A ramificação com maior força ocorre entre “mídia” e controle”. Na parte inferior de “mídia” estão sinalizadas duas palavras relevantes para o debate: “censura”, acima e próximo da palavra “proposta”; e “liberdade de expressão”, abaixo.

De “governo” derivam palavras como “iniciativa”, “regulação” e “projeto”, sinalizando que as menções ao governo dizem respeito às tentativas de se pautar o assunto. Também aparecem as referências à “Confecom” duplamente, com a inserção de “conferência”. As palavras ligadas à “liberdade” e independência também estão conectadas à imprensa e esta está conectada ao nome “Lula” e não à mídia ou controle, como se poderia supor. Isso demonstra que quando o nome do Presidente da República é mencionado há uma tendência de associação com as ideias de liberdade de imprensa - ainda que de forma negativa.

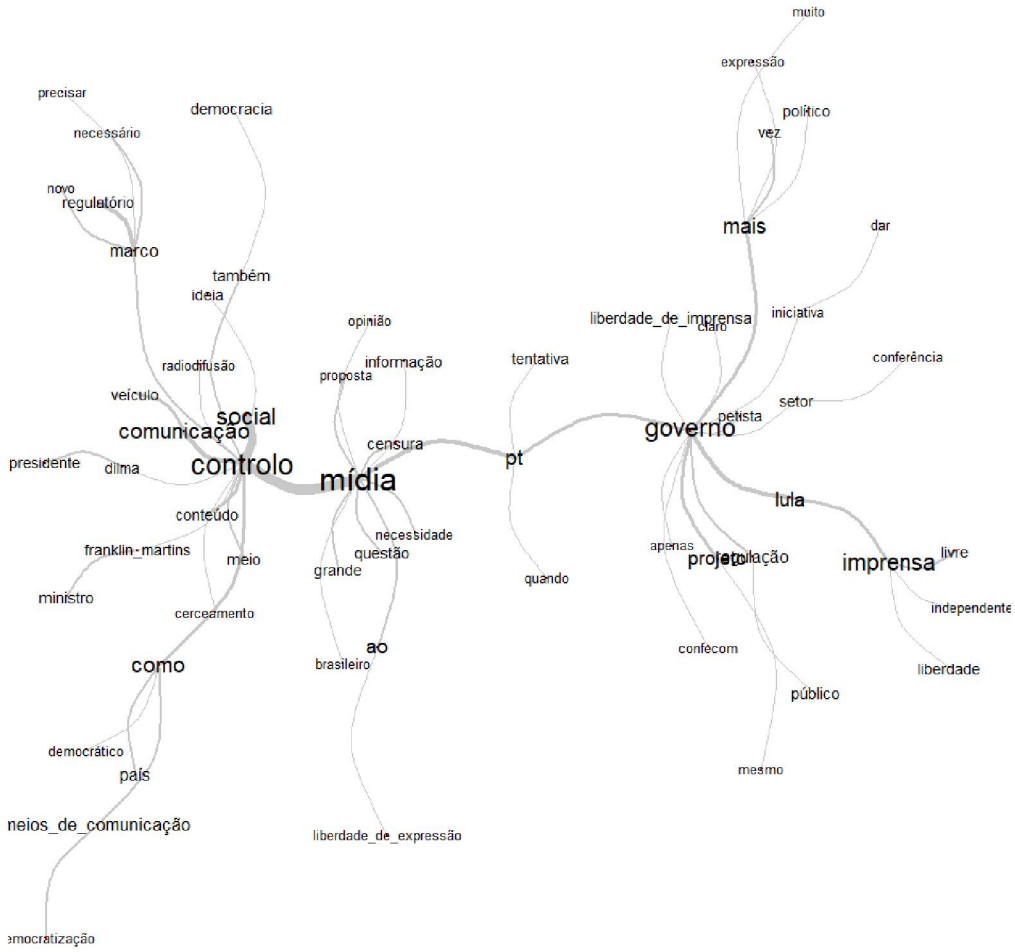



Figura 17: Análise de Similitude O Estado de S. Paulo. Elaboração automática do *software* Iramuteq.

A seguir, o último tópico do capítulo analítico apresenta um compilado de conclusões que envolvem os três veículos pesquisados.

### 5.2.4. Análise global dos editoriais

Analisados o corpus de cada veículo de forma isolada, propõe-se um tópico para finalizar o capítulo com a análise que abrange ambos os impressos investigados, explorando comparações e buscando trazer parte da resposta ao problema de pesquisa; isto é, qual a narrativa da imprensa enquanto ator social e político importante na dinâmica das políticas públicas de comunicação.

| *Posicionamento* | Número de editoriais | Percentual correspondente |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| A favor, com ressalvas (3) | 18 | 19,57% |
| A favor, engajado (4) | 34 | 36,96% |
| Contra, combativo (1) | 25 | 27,17% |
| Contra, ponderado (2) | 11 | 11,96% |
| Neutro (5) | 4 | 4,35% |
| **Total geral** | **92** | **100,00%** |

Tabela 14: classificação humana de corpus global. Elaboração própria.

Em termos absolutos, houve maior registro de textos favoráveis do que contrários a proposta: os textos de Carta são todos apoiadores; Folha contribui com uma volume expressivo de textos que incentivam a regulação digital e mesmo Estadão - reconhecido pelo tom adversarial -, acrescentou textos que sustentavam a necessidade de regulamentação. Mas essa classificação geral dos textos não explica de forma satisfatória a narrativa predominante da imprensa. Ou seja, não detalha a narrativa elaborada para além de mera classificação acerca de textos mais ou menos contrários à pauta, já que ela se desmembra em projetos independentes que ora conquistam ora repelem o apoio dessas instituições. Ademais, é válido considerar que Carta possui menor audiência, tiragem e volume de publicação, o que deve ser considerado quando percebe-se que o veículo semanal foi o único dos investigados a se colocar favorável ao tema de maneira abrangente.

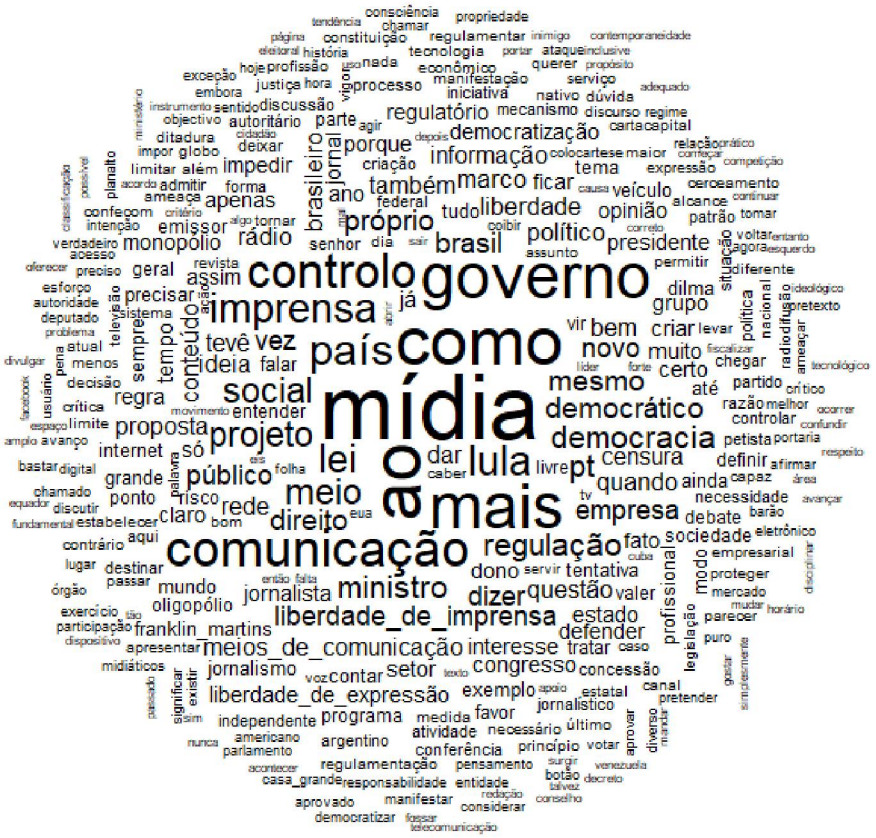



Figura 18: Nuvem de Palavras[187]corpus global. Elaboração automática Iramuteq.

A nuvem de palavras do corpus global mostra o destaque que a palavra “mídia” tem no corpus global, com 112 menções, enquanto “governo” é citada 74 vezes; “controle”, 53; “Lula”, 44; “PT” e “regulação”, 32; “democracia”, 31; “democrático”, 27; “liberdade de imprensa”, 25; “liberdade”, 22; “censura”, 21 e “liberdade de expressão”, 18. Estas palavras são centrais ao debate, ainda que sejam empregadas com diferentes intenções pelos editorialistas.

A revista CartaCapital e o jornal O Estado de S. Paulo se antagonizam, com narrativas opostas. Enquanto o Estadão ataca o chavismo e o bolivarianismo,

[187] Eliminou-se a primeira palavra do ranking, “não”, de origem suplementar, com registro de 172 ocorrências.

estados comandados pela esquerda e principalmente o PT de Lula, Carta os defende e ataca aquilo que chama de "mídia nativa", "verde e amarela". Embora Folha esteja mais próxima da opinião do Estadão, suas ideias são demonstradas de forma mais ponderada, com menos espaço de ataque aos proponentes da agenda e mais defesa da regulação digital. Já a forma como Carta expressa seus ideiais aparece mais afastada dos demais veículos, como será demonstrado na CHD. Carta explora uma argumentação distinta, construindo um adversário frontalmente oposto: para a revista a mídia é a própria vilã.

As posições e estilo encontrados em Folha e Estadão reforçam a constatação de Guerreiro Neto (2016) quando trata das distinções entre os editoriais de Folha e Estadão; sendo que aquele tende a produzir editoriais analíticos, com estrutura mais próxima às reportagens; enquanto este apresenta editoriais de tom enfático, caráter assertivo e disposto a assumir posições contraditórias; tendo, até mesmo, como marca de identidade, ser "do contra".

Não se perceberam mudanças significativas no discurso ao longo do tempo - exceto pelo enfoque atribuído a aspectos digitais da regulação. Os jornais mantiveram o mesmo tom hostil desde 2003, enquanto a revista já sustentava o apoio à maior parte das intenções do PT.

### *Classificação Hierárquica Descendente (CHD) | Dendograma*

A CHD do corpus global[188] originou cinco clusters, com 79,1% de aproveitamento do material disponível.

A Classe 5, representada na cor roxa, ocupa 14% do corpus e é a primeira a se desmembrar do todo. Com realce da palavra "patrão" e da expressão "casa grande", a classe diz respeito às críticas de Carta, cujo alvo é a própria imprensa tradicional e dominante, descritos ironicamente como "paladinos da liberdade de imprensa" e "porta-vozes da casa grande". O trecho ilustra com poder de síntese essas ideias.

> Neste país só existe a mídia do pensamento Único, compacta no ataque, quase sempre desonesto embora hipócrita, quando não insano, a quem combate o privilégio e defende a igualdade. Clamam pela liberdade de expressão, se trata, porém, da liberdade de dizerem o que bem entendem, sem exclusão de omissões, invenções e mentiras[189].

---

[188] Apesar da organização do corpus de acordo com variáveis (ano, governo, posicionamento), as duas primeiras não se mostraram relevantes para análise.
[189] Retirado da edição de número 858 da CartaCapital, 2015.

A segunda classe a se separar é a Classe 3, representada em verde, com 27,5% do corpus. O cluster congrega argumentos dos três veículos em torno da defesa da regulamentação, então falam de limitar a concentração da propriedade de mídia, combater oligopólios, atualizar a legislação de 1962, incidindo especialmente na radiodifusão e, por fim, criar regras para as plataformas digitais. Exemplifica-se com o trecho a seguir, retirado de um editorial da Folha, discutindo as concessões de rádio e TV:

> Quase tão chocante quanto constatar a burla é ver o Ministério das Comunicações admitir, com candura, que não teria meios de identificar o uso de laranjas. Assim, fica claro que não só falta celeridade às concessões no país como o longo tempo gasto não se traduz em processo mais criterioso. O governo discute, desde o ano passado, um novo marco regulador para a mídia eletrônica. Um anteprojeto que veio a público em dezembro proibia políticos de receberem concessões de rádio e TV. A medida é acertada, uma vez que o controle de meios de comunicação de massa confere uma vantagem indevida a seus proprietários no processo eleitoral. É muito improvável que o Congresso vá nessa direção. O próprio ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, favorável à proibição, já admitiu que é mais fácil o Parlamento votar o impeachment de um presidente que rejeitar a renovação de uma concessão[190].

As classes 4 (azul), 2 (cinza) e 1 (vermelho) possuem uma força de conexão muito mais forte, conforme poderá ser verificado no plano cartesiano apresentado à seguir. Destas, a Classe 4, em azul, é resultado da terceira quebra, com 21,6% de conteúdo. Explora riscos à liberdade de expressão, argumento presente no repúdio à pauta regulatória. Caminha em associação com valores democráticos e exercício do Jornalismo.

> (...) na verdade reproduz as ideias do governo petista relativas à comunicação, à cultura e à liberdade de expressão, consubstanciadas no já famoso decreto presidencial criador do Programa Nacional dos Direitos Humanos e no Plano Nacional de Cultura. Essa manifestação marcou os estertores do Fórum Social Mundial, um típico convescote chapa branca[191].

Mas a classe 4 também traz conteúdos de apoio a benefícios da regulação em associação à ideia de liberdade de expressão. Exemplo disso é a argumentação do Estadão contra a desregulamentação americana e sobre os riscos da concentração de propriedade à democracia, o que chega a soar incoerente visto que é exatamente essa a lógica e retórica mobilizada pela narrativa da democratização da mídia (consultar Tabela 5, no tópico 4.2.1.2, para observar elementos da narrativa citada).

---

[190] Da edição 29945 de Folha, ano 2011.
[191] Parte da edição 42476 de O Estado de S. Paulo, de 2011.

> Sobre o mesmo tema, na qual se descreve a processo, que parece inexorável, da cartelização da mídia norte americana, que pode significar grandes lucros empresariais, mas obtidos à custa do sacrifício do interesse público maior, que é o de contar com uma imprensa diversificada e independente. Foram precisamente essas duas características, diversificação e independência, que, somadas à liberdade, expressa na Primeira_Emenda à Constituição, que garante a liberdade de expressão, ou de imprensa, sem indicar qualquer restrição ao seu pleno exercício, tornaram os veículos de comunicação norte americanos exemplares, na história das democracias contemporâneas. Será decepcionante se ao longo dos próximos anos a imprensa livre e independente, como a ilustrada pelos articulistas daqueles tradicionais jornais, não conseguir refrear esse processo civilmente rebaixador e culturalmente esvaziado[192].

A Classe 2, em cinza (19,6%), aparece com relação mais próxima com a Classe 1, em vermelho (17,2%). Com certa sobreposição, estas classes mais próximas destacam frases relacionadas à censura e ditadura e atribuem ao PT e suas lideranças o papel de vilão que pretende cercear a imprensa. Interessante notar que devido às ressalvas e ponderações adicionadas pelos veículos em seus editoriais, embora essas classes reúnam trechos do Estadão em abundância, é possível identificar a participação de Carta ao alertar sobre os limites de uma eventual regulação:

> Não é digno de uma democracia autêntica atribuir ao Estado a tarefa de determinar quem da mídia age a favor dos Direitos Humanos e quem não. Falha ululante do Projeto. O presidente Lula não erra quando anuncia que o monopólio da comunicação contradiz quaisquer propósitos democráticos[193].

O dendograma a seguir traz a distribuição de palavras que prevalecem em cada classe e a respectiva representatividade percentual no corpus.

[192] Trecho do editorial de Estadão publicado na edição 39899, de 2003.
[193] Da edição 580, de 2010, CartaCapital.

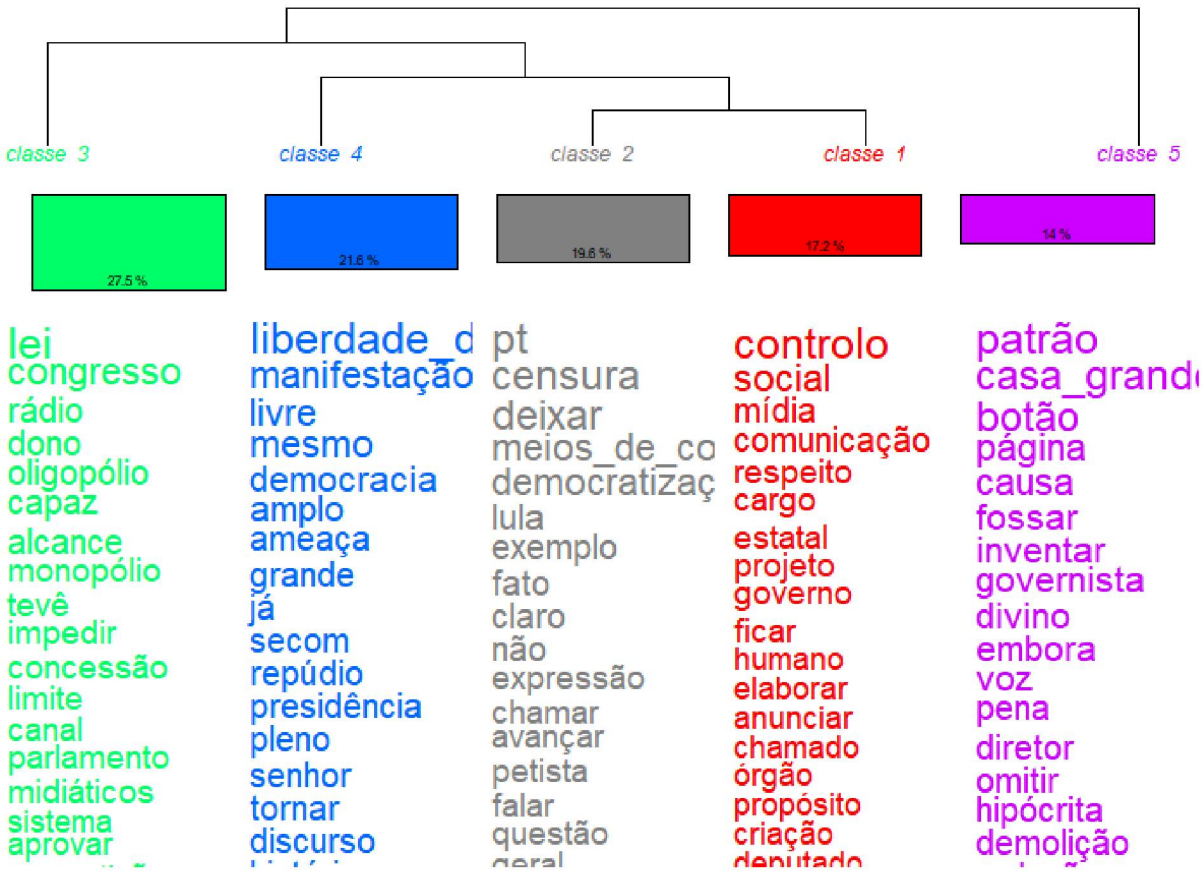



Figura 19: Dendograma CHD corpus global. Elaboração automática pelo *software* Iramuteq.

***CHD e Análise Fatorial de Correspondência (AFC)***

O plano cartesiano criado de forma automatizada pelo Iramuteq e a disposição das classes em quatro quadrantes se revela um recurso muito interessante para compreensão das proximidades (e até sobreposição) entre classes e das temáticas mais afastadas.

O esquema mostra a afinidade entre as classes 4, 2 e 1 (azul, cinza e vermelho), ocupando o mesmo espaço; centro dos quadrantes inferiores. São clusters que por definição combatem a proposta. Menos conectado, mas não isolado, em verde, realça a classe 3, que traz argumentos comuns de defesa à regulamentação. Isolado, em roxo, destaca-se o discurso de demonização da mídia construído por Carta. Embora represente menor expressividade percentual (14%), há um destaque da classe pelo fato de seu conteúdo estar desconectado dos demais que, segundo esquema, concentram-se nas críticas aos riscos democráticos de uma eventual regulamentação da mídia, com apelo aos conceitos de liberdade e democracia, além do repúdio aos antônimos censura e autoritarismo.

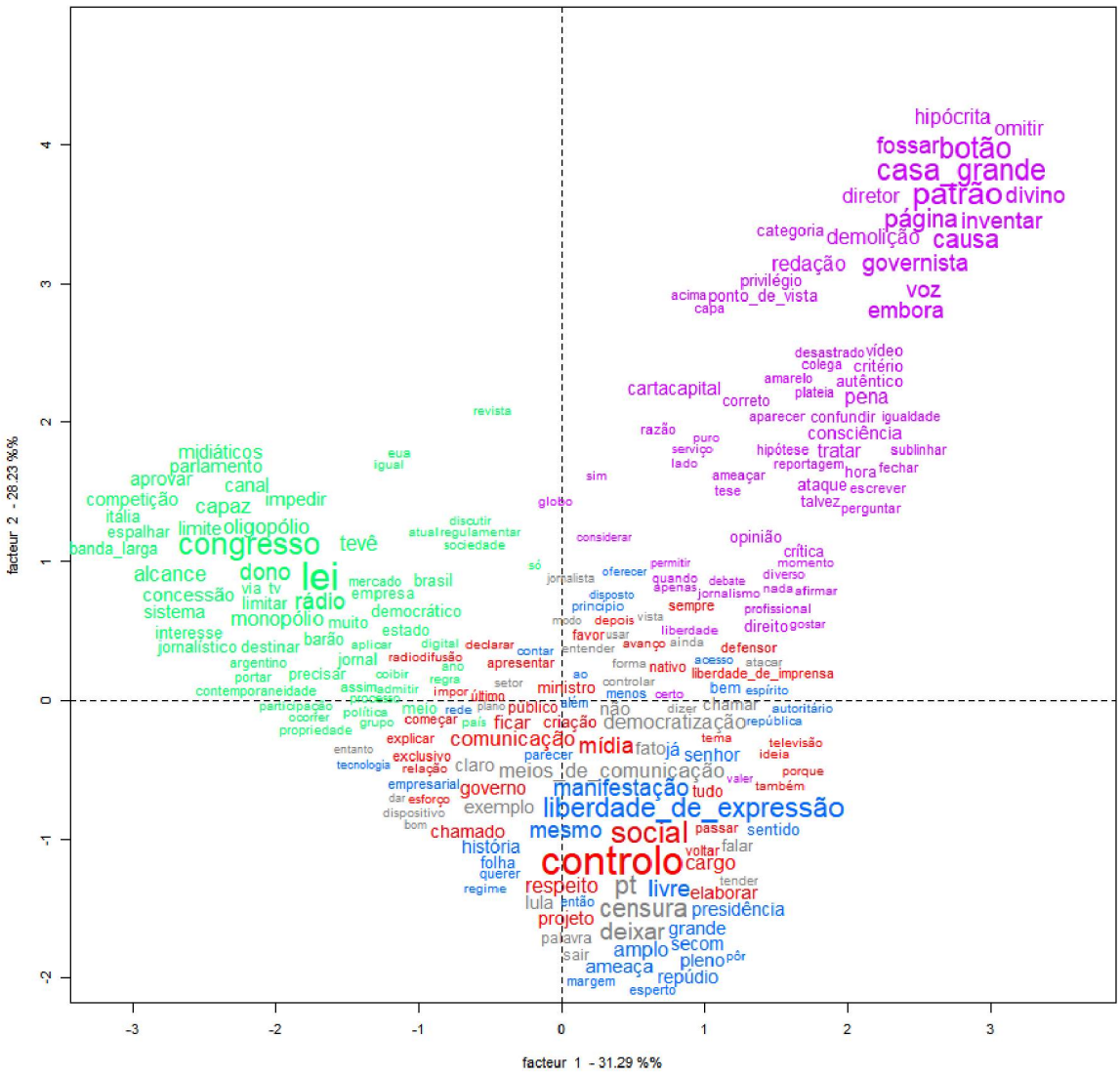



Figura 20: Quadrantes AFC corpus global. Elaboração automática Iramuteq.

Outros aspectos acerca do comportamento da imprensa foram percebidos, também com ajuda das entrevistas. Esses aspectos são tratados nos tópicos a seguir, de forma analítica e conclusiva.

***"Quem vê cara não vê coração"***

Após analisar de forma detalhada a opinião de cada veículo expressa nos editoriais, surpreende que as posições defendidas pelos três veículos de linhas editoriais distintas sejam tão próximas entre si. Há indícios de que o apoio ou a rejeição à proposta de política pública diga mais respeito aos proponentes do que a proposta em si.

A tabela a seguir traz um esquema simples de algumas das ideias que tangenciam a proposta de regulamentação e as respectivas posições dos jornais a partir da análise do corpus: surpreendentemente a posição é exatamente a mesma.

| VEÍCULOS | PROPOSTAS | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Regulação econômica** | **Conselho Federal de Jornalismo** | **Autorregu-lação** | **Regulamen tação radiodifu-são** | **Controle de conteúdo** | **Regulação digital** |
| **Carta Capital** | SIM | NÃO | - | SIM | NÃO[194] | SIM |
| **Folha de S. Paulo** | SIM | NÃO | SIM | SIM | NÃO | SIM |
| **O Estado de S. Paulo** | SIM | NÃO | - | SIM | NÃO | SIM |

Tabela 15: resumo de posicionamento editorial. Elaboração própria.

A partir disso pode-se concluir que a Carta defende com afinco a regulamentação, mesmo sendo contra o Conselho Federal de Jornalismo e medidas que interfiram na liberdade editorial porque se identifica com o espectro ideológico à esquerda e endossa os mandatos petistas - ainda que faça eventuais críticas; enquanto Estadão não poupa Lula e aliados de opiniões rígidas, ainda que admita a necessidade de atualização da legislação, sobretudo para a radiodifusão e limitação da concentração de propriedade.

Em suma, na essência - frise-se, os veículos (também empresas) apresentam opinião muito similar; mas a forma como se manifestam nos textos opinativos institucionais é contrastada à medida que as empresas jornalísticas elegem figuras opostas para compor seus elementos narrativos: o vilão de Carta (“a mídia”) é o heroi de Estadão; enquanto que o vilão do diário (“os esquerdistas”, o PT e Lula) são defendidos e apoiados pela revista.

Se o *Narrative Policy Framework* defende que as histórias (narrativas de políticas) que atores usam são criadas estrategicamente a partir de sistemas de crença, o caso da não regulamentação da mídia brasileira tem como alicerce a associação da imprensa à democracia. Este sistema de crenças é acionado em

[194] É preciso relativizar a posição de Carta, visto que se manifesta a favor da classificação indicativa, mas quando discute a regulação de forma abrangente é explícita em negar o que denomina como "controle ideológico", enquanto enaltece o caminho da regulação econômica.

ambas as narrativas, com a defesa de um ideal democrático intimamente ligado à prática noticiosa, todavia, desdobrado em distintas compreensões políticas: ora defendendo a liberdade de expressão e de imprensa como exercício máximo do regime político; ora alegando que pluralidade e igualdade na manifestação de ideias são pré-requisito para a vivência plena da democracia. Então, as narrativas de nível *meso* (que circulam a partir desses grupos sociais) se amparam em uma *macro* narrativa, segundo a qual a imprensa é heroína da democracia.

Apesar de ambas as narrativas em disputa explorarem a mesma base, há uma história dominante, que é aquela que prega que a regulação equivale à censura e ditadura. A trama desta narrativa segue a lógica da "história de declínio", segundo a qual a regulação conduz à ditadura. A narrativa perdedora explora uma "história de progresso frustrado", para a qual a falta de regulação é impeditivo para o exercício da plena democracia, como demonstrou-se em trechos dos editoriais de Carta que questionavam o qual distante estaria a efetivação da democracia em uma sociedade desigual como a brasileira.

Ainda segundo o NPF, as narrativas são mecanismo crítico de mudança política; mas no presente objeto de estudo uma das narrativas serve como um mecanismo de manutenção política, colaborando para a inação do Estado, o que encontra amparo na fundamentação de Cobb & Ross (1997) sobre pautas propostas em ambientes de conflito, cuja tendência é de manutenção do *status quo*, a menos que os proponentes façam esforço extra para rompê-lo.

A partir desta constatação é possível imprimir em que termos se dá a atuação política dessas empresas de comunicação.

### *"Em casa de ferreiro, espeto de pau"*

Ao analisar os editoriais dos veículos de imprensa notou-se que enquanto recusam a proposta de política pública essas instituições mobilizam uma série de valores ligados à democracia e ao interesse público, mas pouco assumem-se como agente privado interessado na discussão, ainda que, quando considerada a natureza do gênero jornalístico analisado, saiba-se que "a atuação política da empresa jornalística dificilmente pode ser atribuída a outros agentes que não o próprio periódico, evidenciando seus interesses e demandas junto à audiência e a outros campos sociais" (MONT'ALVERNE, 2020, p. 82).

A falta de transparência em torno da agenda de regulação da mídia brasileira brota de uma situação paradoxal, visto que afeta interesses particulares do setor social e econômico ao qual se atribui a missão de promover a transparência pública em prol das melhores decisões de interesse público. Essa sensibilidade da imprensa ao assunto molda a cobertura jornalística sobre o tema, mas também influencia a conduta dos governantes - o que enaltece uma pretensão das empresas jornalísticas ao propor discussões no espaço opinativo.

Embora a tese não tenha buscado avaliar de forma sistemática a incidência dos fatores que fazem com que o tema ocupe a agenda dos media, a observação desses textos permitiu perceber a correspondência com alguns dos critérios de editorialidade elaborados recentemente por Mont'Alverne & Marques (2022). Segundo as pesquisas que buscam identificar elementos que compõem o texto editorial, em paralelo aos critérios de noticiabilidade, há os critérios de editorialidade, que podem ser classificados em dois grandes grupos: valores editoriais e fatores editoriais. Os valores podem ser investigados a partir da análise textual destes textos de opinião, enquanto os fatores editoriais exigem metodologias de pesquisa mais imersivas e próximas da estrutura da organização jornalística, pois envolvem os processos de produção que só poderiam ser verificados em abordagens empíricas como etnografia e entrevistas - modelo empregado por Athanásio (2017) quando consultou três editorialistas da Folha de S. Paulo a fim de compreender de que maneira a direção do jornal elege pautas, seleciona autores da seção editorial e, sobretudo, de que maneira assume posições diante dos temas mais polêmicos da agenda pública brasileira.

Entre os valores editoriais, Mont'alverne & Marques (2022) elegem alguns critérios que puderam ser observados na presente análise: 1) Elite do poder (disponibilidade para mencionar pessoas que ocupam posições de destaque), visto que observou-se com recorrência a prática de menção a presidentes e ministros - tanto de forma positiva quanto de forma negativa e até caracterizante de um vilão, como é o caso da relação entre os editoriais do Estadão, Lula e lideranças petistas; 2) Conflito (tema com existência de controvérsias), conforme foi discutido ao longo de todo o trabalho o tema da regulamentação da mídia se revela polêmico, polarizado e bastante controverso graças as relações que se estabelecem entre liberdade de imprensa, censura e democracia; este conflito se mostrou central nos três veículos analisados; 3) Atualidade (considera a preferência por lidar com

eventos presentes na agenda pública em um determinado momento), apesar do tema não galgar grande destaque na esfera pública, há registros de editoriais sobre a regulamentação que correspondiam à factualidade, conforme será mais bem discutido a seguir; 4) Agenda jornalística (assunto pode ser abordado porque é importante para o próprio jornal, mesmo que não seja um assunto "quente"), valor fundamental para o tema estudado, visto que defendemos que o tema da regulamentação da mídia representa um interesse de ordem particular para as empresas jornalísticas; 5) Jurisprudência (decisões editoriais anteriores servem como diretriz para futuras manifestações sobre temas relacionados); 6) Significado (tendência de priorizar assuntos nos quais um jornal tem maior chance de ter sua opinião considerada e respeitada publicamente), atua em combinação com a agenda jornalística, já que o jornal se sente autorizado a criticar uma proposta de política que potencialmente impactaria no exercício do seu direito e do seu dever de liberdade de expressão que, no limite, afetaria a sociedade brasileira; assim, o veículo se legitima como ator mais qualificado para tratar e confrontar o assunto; 7) Paralelismo (tem a ver com a aderência ideológica das notícias e organizações a instituições ou ideologias de outros campos), especialmente no caso de Carta verificou-se à afinidade - embora a adesão não seja absoluta - às ideias mobilizadas pelos movimentos sociais em prol da chamada "democratização da mídia"; 8) Inimizade entre um jornal e um agente ou instituição (antagonismo de um jornal em relação a uma autoridade específica ou líder pode ser cultivado ao longo dos anos, orientando a produção de editoriais adversários), como bem ficou caracterizado em relação ao Estadão e o petismo. Este último critério mostrou-se bastante relevante, visto que nesta análise longitudinal pode-se observar que a opinião dos veículos se manteve estável ao longo dos 20 anos analisados, sem mudanças significativas.

Quanto ao elemento "atualidade" se faz útil sinalizar que os editoriais analisados demonstraram sintonia com a cobertura factual. Ainda que a pesquisa não tenha se dedicado a avaliar nem o volume nem o enquadramento de notícias (seção informativa), em alguns episódios, esses textos institucionais de opinião repercutiam ações do governo ou fala de lideranças políticas, como Lula, Dilma e os ex-ministros Franklin Martins, Paulo Bernardo e Ricardo Berzoini, explicitando que os editorialistas aproveitam os acontecimentos recentes para emitir opiniões institucionais. Sendo assim, opiniões acerca das "notícias do momento" estão sincronizadas com a seção informativa dos periódicos (EILDERS, 1999); ou seja, a

lógica factual também é perseguida nos textos editoriais, que elegem assuntos importantes para se posicionar enquanto instituição (ATHANÁSIO, 2017; MONT'ALVERNE; ATHANÁSIO; MARQUES, 2018). Sob o prisma das Políticas Públicas, são esses discursos de notáveis (como o Presidente da República); bem como a própria cobertura noticiosa que colaboram para que determinada pauta seja considerada na agenda governamental (CAPELLA; BRASIL & PIRES, 2015).

O elemento "conflito", apontado como prioritário entre os critérios de editorialidade (MONT'ALVERNE & MARQUES, 2022), também se revela no presente estudo, especialmente nos editoriais do Estadão, cujo perfil de contrariedade é marca identitária, e menos na Folha que, além de apresentarem volume de textos sobre a regulamentação dos meios tradicionais, prefere posições mais ponderadas e oscilantes do que o empenho de termos contundentes.

Além disso, a análise dos editoriais demonstrou que os textos opinativos sobre regulamentação da mídia operam em duas dimensões, que se sintonizam: a mercadológica e a política (MONT'ALVERNE, 2020). Essas "peças opinativas mantêm a tentativa de diálogo com elites políticas e econômicas" (MONT'ALVERNE, 2020, p. 74); então, os editoriais são instrumento das empresas de comunicação para exercício de uma atuação política, mas também servem como ação mercadológica ao contribuir para consolidação de sua imagem pública e exposição de seu posicionamento diante de assuntos relevantes para o país. O argumento de aliança entre o Jornalismo e democracia serve aos dois propósitos, validando e legitimando a prática profissional, destacando a importância da empresa para o debate público, mas também para moldar a Opinião Pública e pressionar o poder público a agir no sentido oposto ao que pretendiam os governos petistas, especialmente ao fim do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

### *Invisibilizar para bloquear*

A falta de cobertura ou invisibilidade das políticas de comunicação operam no campo dos interesses privados. Essa falta de transparência, quando gerida pela imprensa, não pode ser observada como mero acaso. Se no ciclo de políticas públicas a invisibilidade de uma demanda social é interpretada como mecanismo de bloqueio, quanto mais quando o operador da esfera de discussões é parte interessada e assume o papel de oponente.

> O raciocínio é simples: se o público não enxergar um problema, eventualmente ele desaparecerá. Conseqüentemente, para que sua reclamação seja ouvida, o grupo iniciador deve divulgá-la o suficiente para que estratégias como não ter conhecimento de um problema, negar a existência de um problema e não reconhecer o grupo iniciador não sejam viáveis.
>
> Recusar-se a reconhecer que existe um problema geralmente é a primeira estratégia usada pelos oficiais para desviar os iniciadores (COBB & ROSS, 1997, p.27,28).

Notou-se que a Folha de S. Paulo cobre o assunto com menor frequência em seus editoriais; enquanto O Estado de S. Paulo prefere articular por meio de uma narrativa anti-censura, traduzida em textos enfáticos e com forte apelo à desqualificação de lideranças políticas contrárias. Se não há cobertura sobre o tema e, quando há, a narrativa é orientada para uma visão parcial, não será possível que o cidadão reivindique as políticas de comunicação como parte de seus direitos.

A interdição do debate, a invisibilidade e o abafamento do assunto são parte estruturante das barreiras que impedem que o Brasil construa operacionalidade administrativa para efetivar a regulamentação já prevista na constituição. Essa afirmação vem sendo tratada como premissa por muitos autores (LIMA, 2011; VANNUCHI, 2020; SERRANO, 2007; MATTOS, 2005; PAGANOTTI, 2015; LARA, 2012; CABRAL, 2014; CARVALHO, 2013) e é reforçada pelos resultados desta tese. Os entrevistados mencionaram que a falta de conhecimento da sociedade sobre o tema é fator impeditivo da pauta, muitas vezes incompreendida até pelos jornalistas.

***Governos evitam e omitem processo decisório***

Com auxílio das entrevistas, mas também por indícios fornecidos na análise dos editoriais, notou-se uma cautela excessiva por parte dos governos que evitam o assunto e reduzem processos políticos decisórios à baixa participação social e transparência nula. Em concordância com o que recomenda Garland et. al, 2017, ao discutir os efeitos da midiatização sobre as decisões dos *policy makers*, o uso das entrevistas se mostrou eficaz na pesquisa sobre as relações entre o governo e os media. Apenas etnografia e entrevistas com atores do poder público, defendem os autores, poderiam traduzir de forma apropriada a forma pela qual os diversos agentes da política institucional modulam decisões em resposta à cobertura midiática.

A presente pesquisa concluiu que o governo recuou para dosar a relação com o campo jornalístico. Pelo menos este foi o cenário que se concretizou na transição

dos governos Lula 2 e Dilma 1. Na ocasião, após ampla participação social na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), o ministro Franklin Martins elaborou a minuta de um projeto que pretendia coroar uma ampla regulamentação das comunicações no Brasil, reunindo demandas sociais antigas e dispositivos que atenderiam ao previsto na Constituição desde 1988. Com eleições presidenciais em curso, o governo ao qual integrava preferiu passar a tensão adiante, atribuindo a missão de encaminhar o texto ao Congresso como sendo uma herança da nova eleita, Dilma Rousseff; que não apenas não o levou adiante como também adotou um discurso mais próximo daquilo que poderia agradar o setor econômico, trazendo ingredientes do liberalismo de mercado combinados com a ideia de liberdade de expressão irrestrita.

Esse diagnóstico ajuda a explicar as razões pelas quais a minuta do governo Lula 2 foi arquivada. O documento não passou por um processo deliberativo, não se tornou objeto de domínio público, tampouco houve uma decisão formal em reprovar a matéria. O que se registrou foi um silenciamento sob a cumplicidade - enquanto órgão responsável pela promoção da transparência e pressão, enquanto parte privada interessada - da imprensa. Diante do recuo do Poder Executivo, dos acordos e alianças legislativas, a imprensa - que neste caso se porta como setor econômico interessado - nada questionou, pautou, criticou, informou.

Esse comportamento do Estado em relação aos atores midiáticos sustenta a afirmação de que o caso de não regulamentação da mídia brasileira constitui-se um caso de inação em vez de não-decisão. A inação prevalece como decisão. O Estado decidiu não fazer. Assim, não se trata de um caso de não-decisão e sim de inação, quando, diante de debates que arrancam e recuam, minutas engavetadas e projetos de lei sem o mínimo de apoio, os governos do período estudado decidiram manter a legislação como está.

Do ponto de vista da democracia participativa, o governo também falhou ao negar a transparência sobre o processo decisório e limitar a efetiva participação social - uma vez que a Transparência é um dos requisitos exigidos por Graham Smith (2009). Ao cidadão não houve a oportunidade de se inteirar da situação social, muito menos reconhecê-la como um problema digno de atenção da agenda governamental.

A imprensa também não teve interesse em checar as razões para arquivamento da agenda, assim como pouco repercutiu decisões de governo que

ampliaram as margens de atuação dos monopólios de mídia, a exemplo da recente sanção de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) de uma lei produzida pela oposição que permite que empresas de radiodifusão aumentem (e até dobrem) e número de unidades de retransmissão em suas cadeias de audiência. Atender a uma demanda dos empresários de mídia - ainda que contrarie o interesse público - parece ser mais adequado do que insistir em temas que afetam os lucros.

Ademais, essa forma estratégica de manuseio de conflitos entre poder público e imprensa demonstra que a visão de governo sobre o campo da Comunicação é muito instrumental; o que é realçado pela distribuição de cargos e espaço que o ministério ocupa na estrutura de governo, sendo, muitas das vezes, creditada à conta da governabilidade. Sendo mais explícito: a cadeira das Comunicações é cedida a alianças que permitam que o chefe de Estado tenha margem de manobra diante dos desafios do presidencialismo de coalizão (AVRITZER, 2016). Parte desses ministros acaba por enxergar a área como um segmento de infraestrutura, atentando-se ao acesso a tecnologias de informação, mas pouco demonstram um olhar reflexivo sobre questões simbólicas que atravessam a comunicação social em uma sociedade democrática que se pretende livre, plural e em concordância com direitos humanos fundamentais.

O paradoxo em que se enquadra o posicionamento institucional dos media com relação a mecanismos de controle e regulação é evidenciado pelos debates mais recentes acerca da regulamentação das plataformas digitais no Brasil. Além daquilo que ficou evidente durante a votação do PL das Fake News, a entrevista com ANJ e a análise dos editoriais reafirmaram essa posição segundo a qual as empresas de comunicação de massa tradicionais são unânimes: apoiam a regulamentação digital e mobilizam muitos dos argumentos acionados a favor da regulamentação dos meios tradicionais. Por trás de uma aparente contradição está revelado o interesse comercial ofuscado pelo discurso pró-democracia e a respectiva bandeira da liberdade de expressão (sem uma preocupação mais sólida com a pluralidade dessas expressões). Interessante perceber que o notório suporte da imprensa ao projeto que visa regular as *big techs* no Brasil permitiu que o governo defendesse sua agenda com ênfase - ainda que houvesse uma resistência radical no Congresso e até mesmo por parte das gigantes plataformas que seriam afetadas pelas regras.

***Auto transparência como pecado original***

Outro paradoxo dá conta de que a proposta de regulação seria uma aposta para remediar outras falhas de transparência que atravessam o sistema de mídia no Brasil: a falta de transparência sobre suas operações. Fontes de financiamento, propriedade, linha editorial, demissões, relações com campos político e econômico. Historicamente o esforço em publicizar esses dados tem estado restrito a trabalhos acadêmicos, movimentos sociais e mídia alternativa. Ou seja, a falta de (auto)transparência é a própria razão de existir dessa matéria.

Para além da retórica narrativa que acessa valores democráticos como liberdade de expressão e combate à censura, as tentativas de pautar a regulamentação da mídia no Brasil são carentes da auto transparência das empresas jornalísticas envolvidas. Se a democracia é o pilar a ser defendido pela narrativa da imprensa, falta que as organizações empresariais que a constituem sejam honestas e transparentes acerca do ambiente informacional brasileiro, a concentração de propriedade e as condições de manifestação da cultuada liberdade de imprensa. O vácuo por esse tipo de informação, bem como a necessidade de vigilância sobre as atividades dos media, sustentam a reivindicação pela regulamentação e ainda permanecem desatendidos.

***Encruzilhada viciante***

Neste mesmo raciocínio, nota-se uma encruzilhada viciante: no Brasil, o organismo social ao qual é atribuída a missão de vigilância sobre as informações de interesse público não está sujeito a monitoramento sistematizado e independente. A própria proposta de se submeter uma estrutura regulatória tem o debate interditado pela postura particular de quem controla a esfera de visibilidade pública e cuja missão seria colaborar para o progresso de um assunto na agenda governamental.

É um círculo vicioso para o qual não se mostra uma saída fácil, tampouco óbvia. É possível concluir que em impasses como esse, as empresas de Jornalismo deixam de cumprir, nessa temática específica, um papel de controle social relevante nas democracias. Smulovitz e Peruzzotti (2002) sugerem o conceito de *accountability* social por meio do qual destacam o papel exercido por atores da sociedade civil e pela mídia, que aplicam pressão sobre agentes públicos e organizações do Estado para que sejam responsabilizados e prestem contas por suas ações, sobretudo aquelas que não estejam de acordo com as leis vigentes.

Nesse sentido, a mídia desempenha papel relevante ao contribuir para o acionamento de mecanismos de *accountability* horizontal que, no Brasil, se apresentam nas instituições de fiscalização e controle, tais como os tribunais de conta dos estados e da União, a Controladoria Geral da União, os ministérios públicos estaduais, entre outras. Se essas empresas não colaborarem para o avanço de qualquer discussão ou proposta de regulamentação da mídia, elas abdicam do papel de fiscalização que desempenham nas democracias para agir como atores interessados que pretendem evitar que suas práticas e negócios sejam objeto de regulação. Dessa forma, as empresas de Jornalismo negam a transparência que exigem do poder público e de outros setores sociais e econômicos quando tem suas práticas e negócios como objetos de regulação. Mais que isso, para que essa agenda prospere, há certa dependência da participação desses atores midiáticos que, ao silenciar ou enviesar o tema, acabam por retomar o ponto de partida que justifica a necessidade regulatória.

## ESQUEMA DO CÍRCULO VICIOSO: METALINGUAGEM JORNALÍSTICA

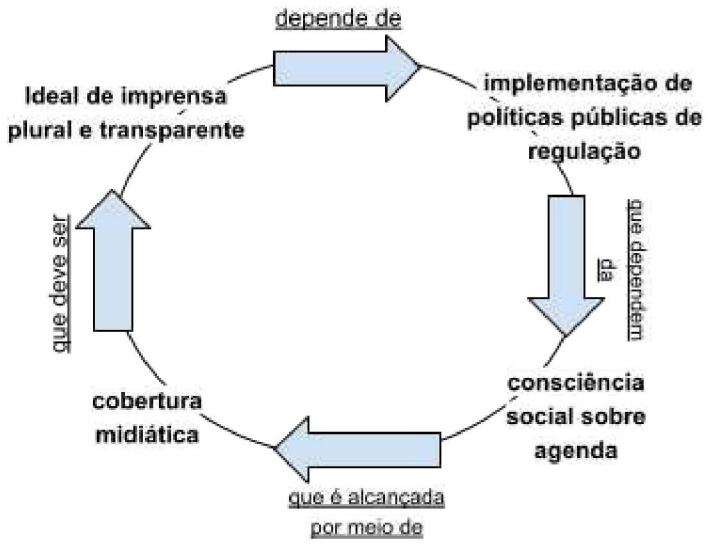



Figura 21: Ilustração de círculo vicioso das políticas de comunicação.Elaboração própria.

Em suma, a Figura 19 traz um esquema visual para que observe que a agenda bloqueada por intencionalidade da imprensa (enquanto ator econômico e político) afeta o princípio da missão profissional que é informar com pluralidade e independência, promovendo a Transparência Pública. Esse princípio pode ser afetado se colocado em contraposição e sobreposto à lógica comercial. As políticas

de comunicação são necessárias para o exercício da missão democrática atribuída à imprensa; mas a deliberação, aprovação e implementação dessas políticas também estão sujeitas à cobertura jornalística, que só pode ser satisfatória se observados os ideais de pluralidade e transparência. Um círculo vicioso que demonstra como as atividades e etapas estão interdependentes.

Logo, conforme ilustra a Figura 20, a seguir, o interesse que não é de natureza pública, conduz à seletividade na cobertura do tema, o que pode desaguar na invisibilidade sobre demandas sociais, reproduzindo um efeito de bloqueio à proposta. Restringir essas demandas e argumentos à deliberação mediada constitui uma falha da pretendida transparência pública reivindicada pela prática jornalística.




Figura 22: Ilustração de interesse comercial e bloqueio de agenda.Elaboração própria.

A narrativa pró liberdade de expressão adotada pela maior parte da mídia brasileira não é totalmente honesta, portanto. Ela trata de valores fundamentais à democracia cuja função vigilante da imprensa é indispensável. Contudo, esta narrativa omite parte importante do debate, ao se abster de aprofundar os problemas envolvendo o desequilíbrio da propriedade de mídia no Brasil, a sobreposição entre cargos políticos e atividades econômicas no setor de comunicação social e, por fim, os instrumentos regulatórios que dão estímulo a estruturas de monopólio com baixa representatividade em termos geográficos (BOLAÑO, 2004). Ao exaltar a liberdade de imprensa recai-se no equívoco de negar a possibilidade de expressão de outros grupos sociais que não estejam representados pela imprensa prevalecente no sistema oligárquico que persiste no Brasil e exclui-se a possibilidade de regulação independente e aliada de valores democráticos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o debate diz respeito à regulamentação da mídia no Brasil, todos dizem defender a democracia e a Constituição. Oriundos de escopos ideológicos opostos, alguns afirmam que a Constituição prevê direitos jamais efetivados, que carecem de regulamentação; enquanto outros a consideram suficientemente completa para garantir a liberdade de expressão e o Direito à Comunicação.

Embora esteja colocada uma polarização no debate, essa tese contribuiu para se perceber que além da prevalência de uma postura adversarial por parte das empresas jornalísticas frente à agenda de política pública, a retórica que diferencia veículos favoráveis e contrários à regulação se dá mais no espaço estético do que concreto. No limite, as três empresas jornalísticas analisadas admitem a necessidade de atualização da Lei Geral das Telecomunicações, de 1962, de se atentar quanto aos processos de cessão e renovação de concessões de rádio e TV, de se regular a propriedade de mídia e de se minimizar o alcance de monopólios e oligopólios. Ainda em concordância, esses impressos rejeitam a proposta de criação de um Conselho Federal de Jornalismo, bem como consideram inadmissível qualquer forma de regulação de conteúdo. Contudo, a Revista CartaCapital se destaca ao prestar suporte aos governos petistas, atacar o campo midiático e ser sutil nas ressalvas quanto aos riscos democráticos alertados. Na contramão, o jornal O Estado de S. Paulo usa todos os recursos para desqualificar as gestões petistas e associá-las ao autoritarismo, traduzindo regulamentação como “censura pura”, com pouca margem para reflexão sobre os atuais prejuízos que o sistema de mídia brasileiro impõe ao campo democrático. Assim, a narrativa adotada pelos jornais demonstra que, para além de defender uma pauta de interesse próprio nos editoriais, a variável ideológica opera com força na linha editorial determinando a ênfase que será empregada a vilões, vítimas e herois da narrativa. Em suma, o posicionamento entre os veículos analisados não é, em essência, tão extremamente oposto quanto se supunha; mas é, na verdade, moldado de forma oposta e, assim, produz resultados opostos: a Carta despreza a imprensa tradicional e dita “hegemônica”, enquanto a Folha e principalmente o Estadão desprezam os governos de esquerda.

Essa tese contribuiu para confirmar que as relações entre imprensa e Estado

são determinantes para o rumo das políticas públicas. Mais que a cobertura jornalística sobre o tema em pauta, a forma como os governos se relacionam com esses atores sociais impacta no avanço ou recuo da pauta, sobretudo quando essa diz respeito aos interesses particulares destes veículos.

É fato que a narrativa amplificada pelo campo jornalístico é parte da ação de bloqueio da pauta, sobretudo porque esses atores têm papel social de orientar a opinião pública e de trazer à sociedade a percepção acerca de um problema social digno de atenção da agenda governamental. A baixa visibilidade do tema impede que o problema seja percebido, enquanto a narrativa anticensura soma uma camada de rejeição à pauta.

Entretanto, ao longo da pesquisa identificou-se como mecanismo de bloqueio digno de atenção aquilo que não está explicitado nos jornais e que trata da relação de cooperação e disputa que o Jornalismo estabelece com o Estado. As entrevistas semi-estruturadas foram fundamentais para iluminar esta compreensão e conectá-la com outro fator de inibição da agenda: a composição parlamentar e os desafios de governabilidade. Pela necessidade de compor maiorias no parlamento, o executivo precisa manobrar e acomodar expectativas das bancadas legislativas para que tenha condições mínimas de levar adiante suas pautas; entre as quais a regulamentação da mídia não constitui uma prioridade. Em suma, se o tema não é do interesse ou até mesmo ameaça o interesse dos parlamentares, dificilmente haverá condições para se estabelecer debates sobre o assunto; tampouco encaminhá-lo para aprovação do plenário.

Concentrando poder sobre a esfera de visibilidade, as empresas de comunicação têm autoridade para constranger o poder diante de pautas que repudia. De maneira combinada, as configurações parlamentares não favorecem a defesa regulatória, seja pelo interesse pessoal daqueles que comandam veículos de comunicação em suas bases eleitorais, pelas relações que estabelecem com esses proprietários ou por constrangimento - o que foi mencionado tanto nas entrevistas quanto na análise textual dos editoriais jornalísticos. Assim, nas palavras de Folha e Estadão, o governo elege o “pragmatismo" e suspende o assunto ciclicamente porque, de acordo com o ex-ministro Franklin Martins, é um tema que “não dá voto e dá porrada”.

Embora a análise apresentada não tenha sido estruturada a partir do modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1984), notou-se que seus pressupostos encontram

abrigo nestas conclusões. O fluxo de "problemas", que sugere que um assunto só ingressa na agenda governamental a partir da percepção social de que um problema existe, é claramente interrompido pela ação política das empresas de comunicação que ora invisibilizam o assunto, ora o tratam por um ângulo privado. O fluxo de "soluções" é sufocado, portanto, enquanto o fluxo "político" opera com maior ênfase, desde as relações parlamentares até a configuração de um "humor nacional" desfavorável à agenda regulatória.

Essas conclusões encaminham para a resposta ao problema de pesquisa e sugerem que os atores políticos decidiram não agir em prol da regulamentação da mídia brasileira pelo constrangimento que o poder concentrado no campo midiático lhes oferece. Aqueles que controlam a esfera de visibilidade pública e incidem sobre a Opinião Pública, são atores empresariais, econômicos, mas, sobretudo, atores políticos com legitimidade diretamente associada à democracia. Nesta narrativa dominante, os mecanismos regulatórios são anunciados como ameaça à atuação social do Jornalismo, enquanto aspectos que envolvem os interesses particulares dessas empresas ficam camuflados sob a narrativa anticensura.

Quanto às hipóteses do trabalho, reunidas em três grandes afirmações, houve a confirmação parcial dos enunciados, com descobertas adicionais que colaboram para compreensão do fenômeno de maneira mais completa e complexa do que se supunha quando da proposta de investigação.

A hipótese H1 foi confirmada, demonstrando que "o custo político da agenda de regulamentação da mídia brasileira é superior à pressão dos grupos a favor da política pública, bem como a narrativa ligada à censura predomina sobre a narrativa de democratização midiática e inibe tomadores de decisão favoráveis à proposta". As entrevistas com atores políticos que integravam a elite governamental no período analisado fundamentam que o principal bloqueio à agenda surge dos constrangimentos que a imprensa, enquanto ator social, impõe às lideranças políticas. Por depender da cobertura midiática favorável para governar com o mínimo de estabilidade, o embate de uma pauta que contraria os interesses particulares das empresas midiáticas torna-se perigoso para as figuras públicas. Um ingrediente complicador dessa relação é o tipo de argumento mobilizado pela imprensa, enquanto ator social interessado. Essas empresas acionam valores públicos ligados à democracia, como liberdade de expressão, transparência e *accountability* para rechaçar mecanismos reguladores - como bem os editoriais de O

Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo demonstraram. Assim, além de ameaçar o campo político com a inimizade da cobertura negativa e adversarial, constroem uma narrativa que, na essência, aproxima os defensores da regulação a ideias autoritárias. A análise amparada em NPF evidenciou como vilões e herois estão representados.

A segunda hipótese (H2), derivada da discussão presente em H1, foi confirmada parcialmente. A suposição era de que "enquanto ator político e econômico interessado no tema, a própria imprensa atuou/atua como mecanismo de bloqueio da regulamentação da mídia, adotando o discurso institucional que desqualifica a proposta e a associa ao cerceamento da liberdade de expressão". Assim, propunha também que "a narrativa é o principal mecanismo de bloqueio, em combinação com o poder de controle de visibilidade pública (e Opinião Pública) dos oponentes." Como já mencionado na discussão da hipótese anterior, parte expressiva dos veículos de imprensa se filia à narrativa que contraria a pauta regulatória. A entidade patronal consultada em entrevista (ANJ) confirmou essa posição que também foi certificada na análise dos editoriais da Folha de S. Paulo e, principalmente, O Estado de S. Paulo que, entre os veículos pesquisados, se comportou como aquele mais combativo ao tema. Contudo, a tese considera como importante a conclusão de que essa narrativa não é o principal mecanismo de bloqueio, uma vez que o poder simbólico do campo midiático se mostrou o principal fator de inibição da pauta. Segundo os atores políticos consultados, há uma percepção de que a elite política é desencorajada ao propor políticas de comunicação que contrariam as reivindicações das empresas de Jornalismo. Esse poder, combinado ao poder das articulações parlamentares - que muitas vezes se confundem com a propriedade de mídia - seria a receita para impedir que a pauta fosse considerada de forma séria pela agenda governamental. Tomando uma expressão da literatura em políticas públicas, não houve, no período analisado, "humor nacional" para propor um marco regulatório para as comunicações de maneira ampla.

A imprensa brasileira, enquanto bloco de empresas com interesses comerciais, atua politicamente contra a agenda de regulamentação da mídia. Esse processo se dá em diferentes níveis, seja pela invisibilidade atribuída ao tema, seja pela cobertura enviesada que omite parte importante do debate ou realça riscos com narrativa estigmatizante dos atores políticos proponentes. Em um movimento que

acena para a midiatização, a elite política agiu e age em reação (por vezes antecipada) à capacidade e ao poder que os media têm em pautar, enquadrar e mobilizar a Opinião Pública em torno do assunto. As declarações de atores políticos do executivo e do legislativo dão conta de que mesmo quando houve a intenção em se avançar em projetos de regulação, o governo recuou com receio de colher uma cobertura negativa da imprensa que afetasse sua imagem pública. Houve, em suma, a espera do momento mais oportuno - que ainda não chegou.

Por fim, superando o enunciado da H2, outra conclusão importante do trabalho é de que a não regulamentação da mídia brasileira é um caso de inação. Isto é, a inação resulta de uma decisão que tem como base a avaliação do contexto político. O Estado decidiu não fazer. Desta forma, não se trata de um caso de não-decisão e sim de inação, quando, diante de debates interrompidos, os governos do período estudado decidiram manter a legislação como está. Em suma, a inação não é exatamente resultado da adesão a uma narrativa, mas receio da represália ao enfrentar/ se opor aos narradores.

A terceira e última hipótese (H3) também foi confirmada em partes. O texto da H3 supunha que "entidades de classe que representam a classe trabalhadora (jornalistas) se contrapõem às entidades patronais (empresas de mídia) na discussão sobre regulamentação; assim como veículos que se identificam com espectro político de esquerda destoam daqueles posicionados à direita. Estes seguem a lógica do mercado e recorrem ao conceito de liberdade para amparar argumentos; enquanto aqueles defendem que a política pública é democrática a partir do paradigma dos direitos humanos". É verdade que as entidades se distinguem pela narrativa apoiada, bem como os veículos identificados à esquerda estão mais próximos de apoiar a iniciativa do que aqueles à direita, contudo, há nuances.

Apesar da entidade que representa os jornalistas defender a proposta (tal qual relata Bolaño (2007) sobre o contexto da redemocratização), a posição não é unânime entre os profissionais. O veículo de esquerda pesquisado (CartaCapital) defende a regulação em seus editoriais e se destaca do bloco midiático, criticando os demais veículos que denomina "mídia nativa"; ainda assim o veículo não parece defender qualquer tipo de instrumento regulador de maneira irrestrita, questionando, por exemplo, a razão para que o governo exigisse diploma de jornalista ou criasse um Conselho Federal. Já o Estadão, veículo à direita e contundente em suas críticas

a instrumentos reguladores, é capaz de defender a atualização do marco regulatório tratando da radiodifusão e da internet, mas trata a ideia de regulação de conteúdos como sinônimo de censura. Ademais, os argumentos mobilizados estão ancorados na relação entre imprensa e democracia, com raros apelos à lógica de mercado.

A pesquisa contribuiu para compreensão empírica do discurso da imprensa, enquanto bloco, confirmando a prevalência do discurso contrário à regulamentação. Mais que isso, trouxe como contribuição o estudo sistemático que permitiu perceber a diferença entre o posicionamento concreto quanto às propostas e o tom discursivo de base ideológica. Com apoio indispensável das entrevistas com atores relevantes da esfera política brasileira, tornou-se possível responder o problema de pesquisa e compreender a lógica de constrangimento que a imprensa imprime sobre o poder público em sintonia com a narrativa que amplifica nos impressos. Assume-se, no entanto, que a contribuição poderia ser ampliada em caso de acesso a fontes da elite política dispostas a expor argumentos contrários à proposta, além de abordar eventuais relações com o campo midiático. Neste trabalho, as entrevistas ficaram praticamente restritas às vozes daqueles que apoiam a matéria. Sustentamos, contudo, que retórica contrária foi capturada pelos editoriais combativos, a voz institucional das empresas de comunicação e, ainda, pela literatura especializada.

Embora defenda-se a relevância dos veículos pesquisados, é importante assumir a limitação de tomá-los como todo da imprensa brasileira, sobretudo após a constatação de que parte importante das propostas regulatórias incidiria sobre a radiodifusão e teria apoio dos meios analisados. Apesar de buscar abranger veículos de relevância nacional, reconhece-se que o recorte é insuficiente para inferir sobre a imprensa como um todo - o que buscou-se compensar a partir da soma da entrevista à análise dos editoriais. Os relatos dos entrevistados serviram para sustentar afirmações genéricas sobre a atuação da imprensa, enquanto a análise textual trouxe ingredientes detalhados sobre cada veículo, permitindo perceber e surpreender-se com semelhanças e distinções narrativas.

Entende-se como um limitante da pesquisa, e também como uma lacuna a ser preenchida, a investigação do posicionamento editorial de veículos de rádio e TV que integram a imprensa tradicional, mas possuem outros pontos de desgaste em relação à pauta, como as regras de concessão pública. Seria válido avançar sobre pesquisas que visem compreender como as redes de televisão se articulam politicamente em relação à regulamentação da mídia; contudo, é preciso destacar a

dificuldade de se estabelecer uma pesquisa simétrica, visto que estes veículos raramente exploram o gênero editorial.

Para o campo de políticas públicas, adiciona-se a contribuição de um estudo empírico e sistemático que demonstra a incidência da cobertura jornalística sobre o ciclo de políticas públicas. Apesar da complexa relação gerada por uma política de comunicação, as dinâmicas observadas podem contribuir para que o campo amadureça a percepção da relação entre atores políticos e atores midiáticos quando da intenção de se propor, adiar ou suspender determinados temas. Por fim, se faz necessário destacar a importância de investir no desafio de pesquisar mecanismos de bloqueio de pautas que não se consolidaram a fim de perceber de que maneira determinados assuntos são vetados da agenda governamental.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE A. de. Aconteceu num carnaval: algumas observações sobre o mito de origem do jornalismo brasileiro moderno**. Eco-Pós**, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p. 95-116. ago./dez., 2008.

ALBUQUERQUE, A. de. Em nome do público: jornalismo e política nas entrevistas dos presidenciáveis ao Jornal Nacional**. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v.16, n.2, maio/ago. 2013.

ALBUQUERQUE, A. de; HOLZBACH, A. D. Metamorfoses do contrato representativo: jornalismo, democracia e os manuais da redação da Folha de S. Paulo. **Comunicação, mídia e consumo**, São Paulo, v. 5, n. 14 p. 149-170, nov. 2008.

ALDÉ, A.; VASCONCELLOS, F. Ao vivo, de Brasília: escândalo político, oportunismo midiático e circulação de notícias. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 39, n.2, p. 61-69, 2008. Dossiê: campanhas políticas e processos eleitorais.

ALONSO, A. **Métodos qualitativos de pesquisa:** uma introdução. *In:* Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo; CEBRAP, 2016.

ATHANÁSIO, E. Controle editorial nas redações: estudo sobre a percepção dos jornalistas de TV de Curitiba. **Revista Uninter de Comunicação**, Curitiba, v. 2, n.3, p. 233-249, jul./dez. 2014.

ATHANÁSIO, E. **A corrupção política na opinião da empresa de jornalismo: estudo dos editoriais da Folha de S. Paulo de 1990 a 2016.** 214 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Setor de Comunicação, Artes e Design, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

AVRITZER, L. Civil society**.** *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2016.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 154 p.

AZEVEDO, F. A. de F. **A grande imprensa brasileira. Paralelismo político e antipetismo (1989-2014).** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2016.

AZEVEDO, F. A. de F. A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006). **ECO-Pós**, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p. 48-65, set./dez. 2009.

AZEVEDO, F. A. de F. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político**. Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113. abr./maio, 2006.

AZEVEDO, F. Corrupção, mídia e escândalos Midiáticos no Brasil**. Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p 14-19, mar. 2010.

BARATZ, M.; BACHRACH, P. As duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.

BARATZ, M.; BACHRACH, P. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BARROS FILHO, C. **Ética na Comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo: Moderna, 1995.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. *In:* SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of The Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-116.

BELTRÃO, L. **Jornalismo opinativo**. Porto Alegre: Sulina, 1980.

BENETTI, M. O Jornalismo como gênero discursivo. **Revista Galáxia**, São Paulo, n.15, p. 13-28, jun. 2008.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. Orgulho e preconceito: a "objetividade" como mediadora entre o jornalismo e seu público**. Revista Opinião Pública**, Campinas, v.18, n.1, p. 22-43. jun. 2012.

BOLAÑO, C. R. S. A reforma do modelo brasileiro de regulação das comunicações em perspectiva histórica**. Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 17, 2007. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/131. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL, J. A. Migrações e mídia durante a pandemia de Covid-19: uma análise de notícias publicadas no jornal Folha de São Paulo**. REMHU**, **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 62, p. 171-188, ago. 2021.

BUCCI, E. **A Imprensa e o dever da liberdade:** a independência editorial e suas fronteiras com a indústria do entretenimento, as fontes, os governos, os corporativismo, o poder econômico e as ONGs**.** São Paulo: Contexto, 2009.

CABRAL, N. L. S. C. Entre democratização e censura: o debate público e as posições do jornalismo sobre a regulação dos media. *In*: UNIVERSIDADE do Minho. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. **Media policy and regulation**: activating voices, illuminating silences**.** Braga: Universidade de Minho, 2013. p. 387-406

CÁDIMA, F. R. Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal**. Comunicação e sociedade**, v. *11*, p. 65–83, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.17231/comsoc.11(2007).1131. Acesso em abril de 2024.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n.2 p. 513-518, dez. 2013.

CAMPOS, L. A. Imprensa e Esfera Pública: retomando o debate Lippmann-Dewey. **Sinais Sociais**, Fortaleza, v. 28, p. 107-138, 2015.

CAPELLA, A. C. N. A construção da agenda governamental: estratégias e mecanismos de bloqueio. **O&S, Organizações e Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 675-691, out./dez. 2016.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Revista Compolítica**, v. 8, p. 123-146, 2018.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas**.** *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2015. 44p.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.54, n.6, p. 498-1512, dez. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2005. 35p.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. v. 1, p. 87-124.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 5, n. 1, art. 6, 2003.

CARVALHO, G. Diretrizes para a Análise de Discurso em Jornalismo. **Revista Uninter de Comunicação**, Curitiba, ano 1, n. 1, jun/dez. 2013

CARVALHO, M. M. Características das relações entre Estado e comunicação: uma leitura do Brasil, Argentina, Equador e Bolívia à luz das mudanças da América Latina**. Media policy and regulation**: activating voices, illuminating silences**.** Braga: Universidade de Minho, v. 1, p. 51-67, 2013.

CHARAUDEAU, P. Dize-me qual é teu corpus, eu te direi qual é a tua problemática. **Diadorim, Revista de Estudos Linguísticos e literários**, Rio de Janeiro, v.10, dez. 2011.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory**. Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

COBB, R. W.; ROSS, M. H. (ed.). **Cultural strategies of agenda denial.** Lawrence: University Press of Kansas, 1997

COBB, R., ROSS, J. K.; ROSS, M. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, Cambridge, v.70, n.1, p. 126–138, Mar.1976.

DEMARCHI, C. H. Atuação da sociedade civil na 1a Políticas de comunicação no Brasil: um olhar sobre os dez anos da 1a Conferência Nacional de Comunicação. *In:* RAMOS, M. C.; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.; CARVALHO, M. M. (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

DIREITOS na rede, 2022. Carta Aberta: Comunicação democrática é vital para democracia – uma agenda para o novo governo Lula**.** Disponível em: https://direitosnarede.org.br/2022/11/18/carta-aberta-comunicacao-democratica-e-vital-para-democracia-uma-agenda-para-o-novo-governo-lula/ acesso em: 23 fev. 2023.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. *In*: Duarte, J.; Barros, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. v. 2, p. 62-83.

EBERWEIN, T.; PORLEZZA, C.; SPLENDORE, S. Media as political actors, *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The International Encyclopedia of Political Communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015.

EILDERS, C. Synchronization of issue agendas in news and editorials of the prestige press in Germany. **Communications**, v. 24, Issue 3, p. 301-328, 1999.

ENTMAN, R. M. Framing: toward clarification of fractured paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51- 58, 1993.

FERRARI, A. C.; OCHS, M.; MACHADO, D. **Guia da educação midiática**. São Paulo: Instituto Palavra Aberta, 2020.

FIDALGO, J. **Novos desafios a um velho ofício ou ... um novo ofício?** 2005. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7448/1/Fidalgo,%20J.(2005)-Desafios%20jornalismo.pdf>

FIDALGO, J.; OLIVEIRA, M. Da justiça dos tribunais à barra da opinião pública. As relações entre a Justiça e a Comunicação Social**.** *In:* PINTO, M.; MARINHO, S. (org.). **Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI**. Porto: Campo das Letras, 2008.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed Editora, 2009.

GARLAND, R., TAMBINI, D.; COULDRY, N. Has government been mediatized? a UK perspective. **Media, Culture & Society**, v. 40, n. 4, p. 496-513, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0163443717713261>.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In:* BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, v. 2, 2002. p. 64-89.

GILL, Rosalind. Análise do discurso. *In:* BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. Capítulo 10,

GIORGINI, G. Liberalism. *In:* MAZZOLENI, G. (ed.) **The International encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2016. p. 1–8.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa.** São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, W. **Jornalismo, Fato e Interesses**: ensaios de teoria do Jornalismo. Florianópolis: Insular, 2009. (Jornalismo a Rigor, 1).

GOMES, W. Por que a mídia é tão parcial e adversária da minha posição? a hipótese da 'hostile media perception. **Revista Compolítica**, v. 6, p. 7-26, 2016.

GUAZINA, L. S. **Jornalismo em busca da credibilidade**: a cobertura adversária do Jornal Nacional no escândalo do Mensalão. 256f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2011.

GUERREIRO NETO, Guilherme. Da opinião à identidade: Características do editorial em dois jornais brasileiros**. Sur le journalisme, About journalism, Sobre jornalismo**, v. 5, n. 2, p. 92-105, 2016. Disponível em: <http ://surlejournalisme.com/ver>

GUERREIRO NETO, G. **O discurso de legitimação do jornalismo**: a instituição inscrita nos editoriais. 219 f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) - Centro de Comunicação e Expressão, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: 2013.

GUTMANN, J. F. Quadros Narrativos Pautados pela Mídia: framing como segundo nível do agenda-setting? **Contemporânea**: Revista de Comunicação e Cultura, Salvador, v. 4, n. 1, p. 25-50, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1997. v. 2.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da Sociedade Burguesa**.** Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALLIN, D; MANCINI, P. **Sistemas de mídia:** estudo comparativo (três modelos de comunicação e política). Lisboa: Livros Horizontes, 2010.

HANRETTY, C. Public interest**.** *In:* MAZZOLENI, G. (ed.) **The International encyclopedia of political communication**, London: Wiley-Blackwell, 2016. p. 1–10. Disponível em: https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc040.

HO, D. E.; QUINN, K. M. Measuring explicit political positions of media. **Quaterly Journal of Political Science**, v. 3, p. 353-377, 2008.

JONES, M. D.; MARK, K. M. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **Policy Studies Journal,** v. 38, n. 2, p. 329-53. 2010.

JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. (ed.) Innovations and future directions for the narrative policy framework. *In:* **Narratives and the policy process:** applications of the narrative policy framework. Bozeman: Montana State University Library, 2022. p. 243-249. DOI: 10.15788/npf10.

JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. (ed.). A brief introduction to the narrative policy framework**.** *In:* **Narratives and the policy process:** applications of the narrative policy framework. Bozeman: Montana State University Library, 2022. p. 1-12. DOI: 10.15788/npf1.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KISCHINHEVSKY, M. Métodos de pesquisa qualitativa aplicada à comunicação radiofônica. *In:* MOURA, C. P. de; LOPES, M. I. V. de. (org.) **Pesquisa em comunicação**: metodologias e práticas acadêmicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016. 326 p.

KOVACH, B.; ROSENSTIEL, T. **Os elementos do jornalismo:** o que os profissionais de jornalismo devem saber e o público deve exigir. Porto: Porto Editora, 2003, 224 p.

KUCINSKI, B. **A síndrome da antena parabólica**: ética no jornalismo brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998, 198 p.

LA COUR, C. Theorising digital disinformation in international relations. **Int Polit.**, v. 57, p. 704–723, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00215-x>

LAMONIER, B. A democracia brasileira de 1985 à 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. *In:* VELLOSO, J. P. Reis (org) **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p. 25-63.

LARA, G. D. Liberdade de expressão versus direito à comunicação: a regulação da comunicação audiovisual na Argentina**. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações,** v. 4, p. 137-172, 2012. (Impresso).

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. *In:* **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: bloco qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011. 252 p.

LINS, L.; BRASIL, J. A.; CABECINHAS, R. A história do meu país: reflexões sobre a memória social e os futuros do passado nas narrativas de jovens portugueses. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 133, 23 maio 2024. Disponível em: http://journals.openedition.org/rccs/15585; DOI: https://doi.org/10.4000/11pr6. Acesso em: 24 maio 2024.

LIPPMANN, W. **Public Opinion**, 1922. Disponível em: http://xroads.virginia.edu/~Hyper2/CDFinal/Lippman/contents.html. Acesso em 09 jun. 2017.

LOTTA, G. O que acontece quando a falta de decisão é o método de governo**.** . **Nexo Jornal Online**. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-que-acontece-quando-a-falta-de-decis%C3%A3o-%C3%A9-o-m%C3%A9todo-de-governo>.

MACHADO, V. *et al*. **Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT.** 2. ed. Curitiba: UFPR: SiBi, 2024.

MAIA, R. C. M. **Deliberação e mídia**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, v. 1, p. 93-119

MAIA, R. C. M. A deliberação nos *media*: apontamentos conceituais. **Comunicação e Sociedade**, São Bernando do Campo, PósCom-Metodista, v. 29, n. 50, p. 81-101, 2. sem. 2008.

MANGIALAVORI, L. **Os limites do agendamento:** enquadramentos e fatores endógenos nas relações entre mídia e política. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

MARCONI, M. A.; Lakatos, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; SIEBRA, N. Jornalismo, assessoria de imprensa e seus condicionantes organizacionais: Uma reflexão a partir das teorias do

Jornalismo. **Animus,** Santa Maria, v. 13, p. 145-166, 2014. (Online). Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/9068>

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; VOS, T.; FONTES, G. S.; SANTOS, D. H. de F. Fake News' and Journalistic Authority in Newspaper Editorials**. Journalism Studies**, v. 24, n. 8, p.1087-1110, 2023. Disponível em: doi:10.1080/1461670X.2023.2214941.

MARTINS, M.; PAULINO, F. Apresentação. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, v. 17, n. 2, 2015. (Dossiê Perspectivas e desafios para as políticas de regulação da mídia)

MARTINS, M. Entenda por que a discussão sobre regulação da mídia sempre volta. **Brasil de Fato Jornal Online.** 2021. Disponível em: < https://www.brasildefato.com.br/2021/09/10/artigo-entenda-por-que-a-discussao-sobre-regulacao-da-midia-sempre-volta>, acesso em 09/10/2024.

MATTOS, S. **Mídia controlada**: a história da censura no Brasil e no mundo**.** São Paulo: Paulus, 2005. 227p.

McCOMBS, M. Editorial endorsements: a study of influence**. Journalism Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 545-548, Sept. 1967.

MELO, J. M. **Jornalismo opinativo:** gêneros opinativos no Jornalismo brasileiro**.** 3. ed. rev. e amp. Campos de Jordão: Editora Mantiqueira, 2003.

MELTZER, K. Newspaper editorial boards and the practice of endorsing candidates for political office in the United States. **Journalism**, v.8, n. 1, p. 83-103, 2007.

MESQUITA, N. C.; MOISÉS, J. Á.; RICO, B. As diferentes dinâmicas da corrupção: mídia, percepção e instituições no contexto Brasileiro**.** *In:* CUNHA, I.; SERRANO E. (coord.) **Cobertura jornalística da corrupção política**: sistemas políticos, sistemas mediáticos, enquadramentos legais. Lisboa: Alethêia, 2014.

MIGUEL, L. F. Oligarquia, democracia e representação no pensamento de Michels. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, p. 137-154, jan./abr. 2014.

MIOLA, E. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados:** a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no congresso e na imprensa**.** 294 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MONT'ALVERNE, C. **A imprensa como agente interessado na reforma política:** um estudo sobre a cobertura noticiosa e editorial de Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo (1989-2017). 262 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. What makes an issue relevant to newspaper editorials? an empirical approach to criteria of editorial-worthiness. **Brazilian journalism research**, [*S. l.*], v. 18, n. 1, p. 122–151, 2022. DOI: 10.25200/BJR.v18n1.2022.1475. Disponível em: https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/1475. Acesso em: 12 ago. 2024.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J**.** A pauta do dia: um estudo sobre o agendamento do Congresso Nacional brasileiro nos editoriais da Folha de S. Paulo e de O Estado de S. Paulo**. Brazilian Journalism Research**, v. 12, n. 2, p. 120–147, 2016.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. A opinião da empresa no Jornalismo brasileiro: um estudo sobre a função e a influência política dos editoriais**. Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v.12, p. 121-137, 2015.

MOSCA, G. **The ruling class**. New York, London: McGraw Hill Book Company, 1939

MOSCO, V. Political economy, *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015. 4p.

NAVA, M. **A imagem de Lula construída pelos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo durante as campanhas presidenciais de 1989 a 2006.** 165 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Setor de Comunicação, Artes e Design, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

NAVA, M. O Iramuteq como ferramenta de pesquisa: estudo de caso em editoriais do OESP. *In***:** SEMINÁRIO DE PESQUISA EM COMUNICAÇÃO (UNINTER), 3, 2018, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: UNINTER, 2018. 15 f.

NAVA, M.; MARQUES, F. P. J. From leftist to president: journalism and editorial coverage of Brazil's Lula in five elections. **Journalism Practice**, v. 13, n.10, pp. 1200–1221, 2019.

NUNES, L. V. **Narrativas de bloqueio à criminalização da violência contra LGBTIs:** um estudo de caso sobre a não-decisão. 165 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Universidade Federal de São Carlos, 2018.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009. 100 p.

PAGANOTTI, I. Veto à censura e silêncio camuflado: regulamentação da mídia pela diferenciação ante a censura**.** *In:* SOUSA, H.; PINTO, M.; FIDALGO, J.; JEDRZEJEWSKI, S.; SILVA, E. C. e; MELO, A.; SANTOS, L. S.; DENICOLI, S.; LAMEIRAS, M.; BARBOSA, M. E. (org.). **Media Policy and Regulation**: Activating Voices, Illuminating Silences. 1.ed. Braga, CECS - Universidade do Minho, 2013, p. 34-50.

PAGANOTTI, I. **Ecos do silêncio**: liberdade de expressão e reflexos da censura no Brasil pós-abertura democrática**.** 342p. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2015.

PARKINSON, J. Democracy. *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2016. 14p.

PASQUINO, G. Pluralism, political. *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2016. p. 1-5. Disponível em: https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc233. Acesso em: 20/07/2024.

PEREIRA, A. E.; HOROCHOVSKI , R.; CRUZ, M. M. de A.; RODRIGUES, N. Accountability in International Organizations: the case of World Bank Inspection Panel (1993-2015). **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.11, n. 1**,** 2017.

PICUSSA, R.; CODATO, A. **Outsiders na política**: uma visão geral. **2022. Disponível em:** 10.1590/SciELOPreprints.4533. Acesso em: 14/08/2024.

PIERANTI, O. P. Confecom, 10 anos depois: um debate necessário sobre a implementação das propostas aprovadas. *In:* RAMOS, M. C.; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.; CARVALHO, M. M. (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

PINTO, M.; SOUSA, H. A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal, **Comunicação e Sociedade**, Braga, v.11, p. 5-11, 2007.

RAMOS, M. C.; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.; CARVALHO, M. M. (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

RINK, E. M. Mediated deliberation. *In:* MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015.

RIZZOTTO, C.C. Discursa, Lola, discursa: estratégias discursivas de um blog feminista. **Galaxia** São Paulo, n. 28, p. 248-261, dez. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1982-25542014219043.

ROBERTS, R. **Qualitative interview questions**: guidance for novice researchers. The Qualitative Report. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.46743/2160-3715/2020.4640.

ROCHA, V. Da teoria à análise: Uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. **Revista Política Hoje**, [*S.l.*], abr. 2021.

Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/247229. Acesso em: 10 fev. 2022.

ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C. J.; STROPPA, T. Direito, sociedade e comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil**.** **Comunicação e Sociedade**, Braga, v. *30*, p. 87–102, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2487.

RUBIM, A. Espetacularização e midiatização da política**.** *In*: RUBIM, A. **Comunicação e Política, conceitos e abordagens**. Salvador: Editora UFBA, 2004.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (ed.) **Theories of the policy process.** Cambrigde: Westview Press, 2007.

SCAMMEL, M. Election campaign communication. *In*: MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015.

SCHUDSON, M. O modelo americano de Jornalismo: exceção ou exemplo? **Revista Comunicação e Cultura**, Lisboa, n. 3, p. 115-130, 2007.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019. Cap. 3, p. 79-92.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S . **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage, 2012.

SERRANO, E. Pensar a regulação dos media numa sociedade em mudança. **Comunicação e Sociedade**, Braga, v. 11, p.129-133, 2007.

SHANAHAN, E. A., *et al***.** How to conduct a narrative policy framework study. **The Social Science Journal**, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002. Acesso em:

SILVA, E. C. Do apogeu ao declínio: a convergência e a concentração dos media**.** *In*: PINTO, M.; MARINHO, S. S. (org.). **Os media nos primeiros cinco anos do século XXI**. Porto: Campo das Letras, 2008.

SILVA, E. C.; FIDALGO, J.; SOUSA, H. Regular para a liberdade: o caso português**.** **Derecho a Comunicar**, Revista Científica de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, v. 1, p. 80-97, 2011.

SOUSA, H. Políticas da comunicação no novo milénio: crises, impasses e fracturas. **E-Compós**, Brasília, v. 7, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.30962/ec.107.

SOUSA, C. B. Atuação da sociedade civil na 1a Conferência Nacional de Comunicação: a Comissão Nacional Pró-Conferência e a articulação Enegrecer a Confecom. *In:* RAMOS, M. C.; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.;

CARVALHO, M. M. (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

TRAQUINA, N. **Teorias do jornalismo**: porque as notícias são como são**.** Florianópolis: Insular, 2004.

VALENTE, J. PAULINO, F. O. & 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**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

VAN DALEN, A.; ALBAEK, E. Suspicious minds: explaining political cynicism among political journalists in Europe. **European Journal of Communication**, v. 26, n. 2, p. 147–162, 2011.

VANNUCHI, C. A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais**. Revista Alterjor,** São Paulo, v. 17, n. 1, p. 21-38, 2018.

VANNUCHI, C. O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil**. Galaxia,** São Paulo, n. 38, p. 167-180, maio/ago. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1982-2554232145.

VANNUCHI, C. **Direito humano à comunicação:** fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil. 488 p. Tese (Doutorado em Ciência da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

VANNUCHI, C. Um anteprojeto de regulamentação guardado a sete chaves. *In:* RAMOS, M. C.; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.; CARVALHO, M. M. (org.). **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois**: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil**.** São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book. 612 p.

VICENTE, V. M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.18764/ 2178-2865.v19n1p77-90.

VILHENA, L. **O problema da fundamentação da validade dos limites da liberdade de expressão do pensamento face ao discurso de ódio.** 428 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Internacionais e Europeias) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2022.

VIMIEIRO, A. C.; MAIA, R. Enquadramentos da mídia e o processo de aprendizado social: transformações na cultura pública sobre o tema da deficiência de 1960 a 2008. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v.14, n.1, 22 f, jan./abr. 2011.

WANTA, W. News media organizations. *In*: MAZZOLENI, G.; BARNHURST, K.; IKEDA, K.; MAIA, R.; WESSLER, H. (org.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015. p. 1-7.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar.** Porto Alegre: Sulina, 2010.

## APÊNDICES

Propostas de roteiros para entrevistas semi-estruturadas

***Franklin Martins, ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social (Secom) do governo Lula II***

1) Por volta de 2010, durante sua participação no governo Lula, o senhor trabalhou ativamente para construção da minuta de um projeto de regulamentação da mídia brasileira. Qual era o objetivo desse projeto?

2) Quais eram as intenções do governo à época? Como o assunto foi tratado dentro do executivo federal?

3) Havia condições - considerando as relações do executivo no Congresso - para estabelecer essa pauta em diálogo com outros poderes?

4) O senhor notava resistência de alguns setores - sejam eles políticos ou econômicos - nessa época?

5) Por que essas ideias não foram levadas adiante ainda na sua gestão, durante o governo Lula?

6) Por que a minuta do projeto foi transferida como herança para a presidente Dilma?

7) Houve algum tipo de diálogo com o novo ministro e sua equipe nos meses que sucederam a posse de Dilma? Como foram essas conversas?

8) Como o senhor lidou com a informação de arquivamento do projeto?

9) Quais foram (e são) os principais empecilhos desse projeto?

10) O senhor considera importante a cobertura midiática do tema?

11) Como avalia a participação da imprensa ao pautar e discutir esse assunto?

12) O apoio da população seria importante para que esse tema avance na agenda governamental?

13) Passados 13 anos, o senhor considera que o atual contexto é mais favorável para isso?

14) Os meios digitais e implicações como a desinformação e o discurso de ódio acentuaram as preocupações e a urgência por medidas reguladoras?

15) Como um projeto semelhante deveria tramitar nas circunstâncias atuais?

16) Como o senhor avalia a narrativa de censura e autoritarismo atual comparada à 2010?

17) Gostaria de comentar alguma questão que ficou de fora da nossa conversa?

***Ricardo Berzoini (PT), Ministro das Comunicações do segundo Governo Dilma (2015) e ex-presidente do PT (2005 - 2010)***

1) Qual é sua visão pessoal sobre o tema?

2) Alguma distinção em relação a regulamentação das plataformas digitais?

3) Como o governo Dilma enxergava esse tema, quais eram as intenções do seu ministério em 2015?

4) Houve algum tipo de diálogo com o ministro anterior? Como foram essas conversas?

5) No primeiro mandato de Dilma, o Ministério das Comunicações herdou a missão de dar continuidade à minuta de um projeto de regulamentação da mídia brasileira desenvolvido no governo anterior, como resultado da Confecom. O senhor se recorda dessa situação? Por que essas ideias não foram levadas adiante?

6) Teria alguma suposição das razões pelas quais o próprio governo Lula 2 não deu materialidade antes de Dilma?

7) Em algum momento o governo Dilma tratou da minuta construída no governo anterior? Como foram as tratativas?

8) Por que o texto da minuta não veio a público na época?

9) Qual era a visão da presidente Dilma sobre o tema?

10) Na mesma época também surgiu uma PLIP, que acabou não tramitando no Congresso. Como o governo interpretou essas tentativas?

11) Qual é sua visão, tendo em conta que também teve mandatos legislativos em Brasília? Que tipo de relação os parlamentares mais combativos tem com os grupos de mídia?

12) Quais foram (e são) os principais empecilhos desse projeto?

13) De que forma essa pauta afetava as relações com mercado, imprensa e Congresso?

14) Como avalia a participação da imprensa ao pautar e discutir esse assunto?

15) O apoio da população seria importante para que esse tema avance na agenda governamental? É possível pensar nesse cenário?

16) Passados quase 10 anos, o senhor considera que o atual contexto é mais ou menos favorável para isso? Como isso deveria ocorrer?

17) Há poucas semanas Lula sancionou lei que amplia o limite de concessões de

rádio e TV (PL 07/2023). Há um desajuste dentro do PT sobre essa pauta? Em que medida o histórico desses quatro mandatos está em harmonia com a agenda do partido?

***Luiza Erundina, deputada federal pelo Psol, idealizou e presidiu a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Informação até 2015***

1) A senhora esteve na Câmara desde o primeiro governo Lula. Como o Congresso lida com esse assunto, de maneira geral? É um tema a ser evitado?

2) Por que boa parte dos parlamentares rejeitam o debate sobre a regulação da mídia?

3) Essa postura mudou ao longo dos últimos anos?

4) Como a senhora interpreta o papel do legislativo nesta temática?

5) De que forma as relações dos parlamentares com a mídia local, em suas bases eleitorais, interfere no posicionamento dos pares?

6) Como a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão atuou em torno desse tema?

7) Qual rumo a Frente tomou? Foi desfeita?

8) As atuais circunstâncias - que impõem o PL das *Fake News* e a regulação das plataformas - poderia favorecer a retomada da regulamentação da mídia de maneira mais ampla? Como?

9) Quais as diferenças de tramitação deste PL - que abrange as plataformas digitais - e de um potencial projeto focado nas mídias tradicionais?

***Moacy Neves, 1º secretário da FENAJ, Federação Nacional dos Jornalistas***

1) Qual é a posição da FENAJ sobre a proposta de regulamentação da mídia brasileira?

2) Por que a FENAJ adota posição favorável?

3) Como a federação tem atuado nesta agenda nos últimos anos?

4) Os jornalistas em geral defendem a regulamentação da mídia?

5) De que forma isso traria ganhos à profissão?

6) Os próprios jornalistas poderiam exercer algum tipo de pressão para que esse tema se torne prioridade do governo? Como?

7) Como a FENAJ interpreta o argumento de que a regulação seria uma forma de censura?

8) Como garantir que esse tipo de regulação não seja um limitante da liberdade de imprensa e dos compromissos da profissão com a democracia?

9) Esse tema gera algum tipo de desconforto com as entidades patronais?

10) Os jornalistas já relataram algum tipo de controle editorial ao cobrir esse tema?

11) Como a FENAJ interpreta as posições distintas assumidas entre os proprietários de mídia e os profissionais de imprensa?

***Marcelo Rech, diretor-executivo da Associação Nacional dos Jornais - ANJ e vice-presidente editorial do Grupo RBS***

1) Qual é a posição da FENAJORE sobre a proposta de regulamentação da mídia brasileira?

2) A entidade apoiaria a regulamentação se fosse proposta em outros termos? Quais?

3) Como a entidade interpreta as regulações estabelecidas em outros países do mundo, inclusive democráticos, como EUA, Portugal, Reino Unido?

4) O caso brasileiro costuma envolver um debate que trata do conteúdo, mas também toca em aspectos da distribuição da propriedade. Como a entidade avalia esse tópico em relação à pluralidade dos conteúdos produzidos?

5) Existe também uma preocupação econômica?

6) E a relação que as empresas estabelecem com os políticos? A situação em que os empresários também exercem função pública pode ser problemática?

7) A federação sempre se opôs à ideia de regulamentação da mídia, mas vem apoiando a regulação das plataformas digitais. O que mudou?

8) Os jornalistas, ou pelo menos as entidades que os representam, têm uma posição diferente. O que isso significa?

9) Existe algum tipo de orientação editorial para cobertura desse assunto?

10) Seria papel dos veículos contribuir neste debate com a intenção de evitar que a regulamentação aconteça?

11) Como se dá a relação dos veículos com a classe política, no sentido de manifestar insatisfações a respeito dessa proposta?

12) Gostaria de acrescentar alguma informação adicional?

***Maria José Braga, secretária geral do FNDC, iniciativa responsável pela PLIP***

***Mídia Democrática***

1) Por que a FNDC defende que a regulamentação da mídia é uma agenda democrática?

2) Como a FNDC interpreta a atuação dos últimos governos em relação ao tema?

3) Após 2009, com a Confecom, havia alguma esperança que foi traduzida na minuta do governo em 2010. Como a FNDC interpretou o arquivamento do projeto pelo governo Dilma?

4) Como se deu a articulação de uma PLIP?

5) A FNDC desistiu da coleta de assinaturas? Por quê?

6) A ideia de regulamentar para democratizar não é uma visão de senso comum. O que falta para que a sociedade apoie essa pauta?

7) Quais são as principais barreiras dessa política pública no Brasil?

8) Quais principais agentes inibidores? Quais são os principais opositores desta pauta?

9) Além desses atores, há conhecimento sobre algum movimento similar à FNDC mas de posicionamento oposto? Conhece movimentos sociais ou organizações da sociedade civil que se posicionem contra?

10) Qual o papel da imprensa na formação da opinião pública sobre esse tema?

11) Como poderia se romper com a narrativa de censura e autoritarismo?

12) Qual o papel da imprensa na tramitação desse tipo de projeto?

13) A imprensa age como um bloco homogêneo, neste caso? Há exceções?

14) O que sustenta essa posição por parte dos veículos?

15) Diferente da postura adotada quando o tema é a regulamentação da mídia, a imprensa tem se mostrado favorável à regulação das plataformas digitais. Como a instituição interpreta essa postura?

16) De que forma a ampliação dos desafios por meio das plataformas digitais despertam a preocupação dentro da atuação da FNDC?

17) Como a organização enxerga o atual cenário nacional: é possível retomar esse assunto?

18) Algum comentário a acrescentar?