

EXPANSÕES E RETRAÇÕES DE LIBERDADES NO SISTEMA DE MÍDIA BRASILEIRO: MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO E DE CAPTURA

Ana Beatriz Lemos da Costa

Laboratório de Políticas de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil
Concetualização, aquisição de financiamento, investigação, metodologia, administração do projeto, validação, visualização, redação do rascunho original, redação – revisão e edição

Jairo Faria Guedes Coelho

Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Brasil
Concetualização, aquisição de financiamento, investigação, metodologia, administração do projeto, validação, visualização, redação do rascunho original, redação – revisão e edição

RESUMO

O artigo busca apresentar diferentes mecanismos de captura (Schiffrin, 2021; Stiglitz, 2017) e de responsabilização da mídia (Aznar, 2005; Bertrand, 1999/2002), somados a contribuições da economia política da comunicação (Bolaño, 2000; Brittos, 2022), para entender movimentos de expansão e retração de liberdades relacionadas ao direito à comunicação. Para isso, mostra exemplos de como essas dinâmicas são observadas na configuração do sistema de mídia brasileiro. O estudo parte da análise de como o direito à comunicação e seus desdobramentos foram inseridos na agenda dos debates internacionais para a construção de sociedades democráticas no pós-Segunda Guerra Mundial. Em seguida, buscamos relacionar as dimensões econômicas, políticas e sócio-cognitivas desses mecanismos com a realidade brasileira. No primeiro caso, mostramos como a concentração da propriedade de mídia no Brasil impacta nas lacunas regulatórias, na limitação da pluralidade e, mais recentemente, por meio de plataformas digitais, na reconfiguração da lógica das políticas de comunicação no país. Na sequência, veremos de que maneira a captura política se reflete no arrefecimento de mecanismos de responsabilização, *accountability* e participação social no sistema de mídia público do Brasil. As considerações finais apontam para limites e possibilidades de diferentes formas de regulação, de financiamento e de representação social na mídia para recuo de capturas e expansão de liberdades.

PALAVRAS-CHAVE

liberdades, capturas da mídia, sistema de mídia brasileiro, responsabilização da mídia, regulação da mídia

EXPANSIONS AND RETRACTIONS OF FREEDOMS IN THE BRAZILIAN MEDIA SYSTEM: MECHANISMS OF MEDIA ACCOUNTABILITY AND CAPTURE

ABSTRACT

This article explores mechanisms of media capture (Schiffrin, 2021; Stiglitz, 2017) and accountability (Aznar, 2005; Bertrand, 1999/2002) alongside contributions from the political economy of communication (Bolaño, 2000; Brittos, 2022) to examine the expansion and retraction of freedoms related to the right to communication. It provides examples of how these dynamics manifest in the configuration of the Brazilian media system. The study begins by analysing how the right to communication and its implications were introduced into international debates on

the construction of democratic societies in the post-World War II era. The economic, political, and socio-cognitive dimensions of these mechanisms are then related to the Brazilian context. Economically, the concentration of media ownership in Brazil has led to regulatory gaps, restricted plurality, and, more recently, reshaped communication policy dynamics through digital platforms. Politically, instances of capture have weakened accountability mechanisms and reduced social participation in Brazil's public media system. The final considerations highlight the limits and possibilities of various models of regulation, funding, and social representation in the media as strategies to counter its capture and expand freedoms.

KEYWORDS

freedoms, media capture, Brazilian media system, media accountability, media regulation

1. INTRODUÇÃO

Ao considerarmos diferentes mecanismos de responsabilização e possíveis fontes de capturas da mídia, detemo-nos no exercício da liberdade por meio da democracia participativa, em que os cidadãos exercem o direito de voto, de serem eleitos e de terem livre uso da palavra no debate público. Este último insere-se no rol do direito à comunicação, materializado nas garantias de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945), a arena política internacional passou a delimitar um conjunto de direitos para subsidiar a construção de estados democráticos. Dentre essas garantias está o direito à comunicação, inserido no rol da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual dispôs em seu Artigo 19.º o seguinte preceito: “todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”.

A partir desse artigo, observa-se que o direito à comunicação apresenta diversas dimensões. Inclui, portanto, a liberdade de opinião, a qual requer para o seu exercício uma pluralidade de pontos de vista para adesão a um deles ou para a formação de novos. Também abarca a liberdade de expressão, que se traduz como a capacidade de procurar e receber informações e ideias, além de poder externalizar essas ideias, em diferentes ambientes e canais de divulgação.

Essas dimensões dialogam com a proposta de T. H. Marshall (1950/1967), que considera que o direito à comunicação perpassa as três dimensões da cidadania. A primeira, a cidadania civil (liberdade de expressão), a segunda, a cidadania política (direito à informação) e a terceira, a cidadania social (direito a comunicar-se). Também diversos acordos e declarações internacionais que contemplam o direito à comunicação, aprovados em diferentes épocas e contextos, apresentam interpretações surgidas a partir da introdução de novos problemas sociais e de novas tecnologias.

De acordo com Venício Artur de Lima (2010), a liberdade de expressão se refere à liberdade individual e ao direito humano fundamental da palavra, da expressão. Já a liberdade de imprensa seria uma liberdade da sociedade e/ou de empresas de tornarem públicos conteúdos de informação jornalística e de entretenimento. Ou seja, a liberdade

de imprensa corresponde à permissão de buscar, dizer, escrever, documentar e transmitir aquilo que é de interesse público em veículos de comunicação. Nesse sentido, os ensaios registrados na Comissão Hutchins (2020; Leigh, 1974) geraram as bases para o surgimento de uma teoria da responsabilidade social da mídia. De acordo com essa teoria, as instituições de comunicação desempenham um papel importante na proteção dos direitos do cidadão nas sociedades democráticas.

No entanto, a tendência de concentração da propriedade das empresas de mídia se refletiu na distribuição desigual dos fluxos de comunicação na sociedade. Para tentar resolver esse problema, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a partir de 1976, assumiu o compromisso de instituir uma comissão, presidida pelo irlandês Sean MacBride, cujo objetivo, materializado no *Relatório MacBride*, publicado em 1981, era o de analisar os problemas da comunicação em sociedades modernas, considerando o progresso tecnológico, com o fito de expedir recomendações para uma nova ordem mundial da comunicação, que tanto mitigasse os entraves, como ajudasse na promoção da paz e do desenvolvimento humano. Naquele documento convencionou-se que o direito a se comunicar deveria ultrapassar a ideia de receber informação, tendo em vista que as demandas de livre troca, acesso e de participação nas comunicações iam além dos princípios adotados, até então, pela comunidade internacional (MacBride, 1981/1983).

Apesar de a inserção do direito à comunicação no rol dos direitos humanos ter sido vista há muito tempo, as discussões sobre a necessidade de implementação de políticas públicas de comunicação ocuparam a agenda internacional somente depois, com o desenvolvimento da indústria cultural em meados do século XX, com fluxos desiguais de informação, refletindo as correntes econômicas observadas entre os países.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988), por exemplo, trouxe as diretrizes internacionais relacionadas às liberdades individuais. A Carta diferencia a liberdade individual de manifestação do pensamento, vedando-se o anonimato (art. 5, Inciso IV), da liberdade de expressão na atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5, Inciso IX) e da liberdade de informação jornalística (art. 220, §1). Ainda no capítulo que trata da comunicação social, o §5 do Artigo 220.º afirma que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. Além de apresentar a proibição de concentração da propriedade, ressalta-se na legislação brasileira a importância da diversidade regional e de produções independentes (art. 221, Inciso III). Porém, na prática não é o que se observa no sistema de mídia no Brasil, conforme veremos mais adiante neste artigo. Essas políticas apontam para a necessidade de desenvolvimento de meios descentralizados e diversificados que promovam oportunidades para a participação real e direta do público e para a necessidade de comunicação das mulheres e interesses de crianças, jovens e idosos, minorias nacionais, étnicas, raciais, religiosas e linguísticas e pessoas que vivem em áreas remotas.

O conceito de “accountability” está relacionado com noções como prestação de contas e responsabilização, não só em termos organizacionais, mas também como uma

virtude no nível individual dos profissionais. Quando exercida coletivamente e no âmbito da comunicação, ela pode se expressar em várias dimensões: legalmente (por meio de leis e outras normas); no ambiente profissional (impulsionada pela deontologia, pela sanção moral e pela fiscalização entre os pares); e nas interações do público com os conteúdos e dispositivos midiáticos (Christians, 1989).

Nesse sentido, a transparência e a participação são duas aliadas importantes da *accountability*. A transparência do acesso a informações diz respeito a informações de interesse público, de posse do Estado ou de organizações públicas e privadas, tais como as de mídia. Há ainda um debate no âmbito do campo da comunicação, especialmente do jornalismo, sobre a abrangência do termo, uma vez que não se referiria apenas à disponibilização de dados e informações ao público, mas também a um arcabouço de estratégias que contribuem para o restabelecimento da confiança do público por meio de uma “abertura” (Christofoletti, 2021). Por isso, transparência também se conectaria com o conceito de “objetividade”:

a ideia de que a transparência se tornou uma objetividade renovada tem suas raízes no jornalismo, onde a objetividade é valorizada e significativa. De modo geral, os meios de comunicação apoiam o uso de ferramentas de transparência e prestação de contas dos governos, mas as próprias empresas midiáticas são resistentes à adoção de políticas internas que permitam sua monitorização e debate pelo público. (Christofoletti, 2021, p. 188)

No tocante à participação — aspecto que forma a tríade com a *accountability* e a transparência no que diz respeito à responsabilização ética sobre os processos de produção e distribuição de conteúdos midiáticos —, algumas dimensões se fazem necessárias para que possamos pensar em conexões mais efetivas entre os que produzem/emitem e os que consomem/recebem esse tipo de conteúdo. Nico Carpentier (2011, 2015) estrutura essas dimensões no modelo AIP (acesso, interação e participação), que considera as conexões entre pessoas, organizações, tecnologias e conteúdos nesses três níveis. Essa perspectiva também nos faz olhar para as limitações da participação, já que

tanto o acesso como a interação são necessários e desempenham um papel significativo nos processos de participação, mas não constituem por si só condições suficientes para que a participação se concretize, já que esta requer uma efetiva redistribuição do poder. (Carpentier et al., 2019, p. 21)

Nesse sentido, é importante observar o papel das estruturas e conjunturas que compõem os cenários e como se dão as dinâmicas entre os atores para que se possam desenvolver ferramentas que estimulem os processos de *accountability*, transparência e participação nas instituições midiáticas.

Vários autores (e.g., Aznar, 2005; Bertrand, 1999/2002; Coelho, 2019; Fengler et al., 2022; Paulino, 2008) têm estudado diferentes mecanismos de responsabilização, internos e externos às organizações de mídia, que promovam ações de *accountability*, transparência

e participação nos meios de comunicação. Esses instrumentos podem ser adotados por meio de heterorregulação, quando aplicados na forma de lei ou outras normas jurídicas; autorregulação, quando se dá de maneira voluntária e não imposta por normas jurídicas; ou correção, quando há uma combinação entre ações normativas e voluntárias. Essas são ferramentas que auxiliam em movimentos expansores das liberdades, como veremos mais adiante neste trabalho.

No entanto, na maioria dos países, e principalmente na mídia privada, esses mecanismos atuam de forma tímida. No caso do Brasil, diversos fatores corroboram a manutenção da estrutura das comunicações em forma de oligopólios, como, por exemplo, a dificuldade de consolidação de meios diversos que atendessem ao princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, incluindo as dificuldades de implementação de mecanismos de participação do público; e a pouca representatividade nos meios de comunicação de parcelas da população excluídas dos discursos midiáticos.

Uma das limitações mais conhecidas para a liberdade de imprensa, e que se repercute diversas vezes e ciclicamente na história, é a ascensão de governos ditatoriais que impõem censura prévia aos meios de comunicação, utilizando-se de diversos recursos, incluindo o assassinato de jornalistas, por exemplo. Nas sociedades atuais, o que também inclui as complexidades da comunicação em rede, esse fenômeno se dá de forma menos escancarada, mas não menos perigosa. A partir desses riscos, estudiosos passaram a desenvolver, desde o início dos anos 2000, o conceito de “captura da mídia”, se referindo principalmente a diversos tipos de pressão sofrida por jornalistas por ações governamentais:

no caso da mídia, a noção de “captura” ajuda a entender como a censura branda se instala. Em 2006, os economistas Tim Besley e Andrea Prat utilizaram essa noção para explicar como os meios de comunicação em países nominalmente democráticos não gozavam ainda de plena liberdade para realizar investigações adequadas, prestar contas e operar como entidades totalmente livres e independentes. Embora o censor à moda antiga, que marcava os jornais com tinta vermelha, já não existisse (pelo menos nas sociedades estudadas), ele havia sido substituído por formas mais sutis de pressão sobre os jornalistas. (Schiffrin, 2021, p. 5)

Essas pressões à liberdade de imprensa, que também se definem por meio de capturas midiáticas, ocorrem não somente por parte do governo, mas também por outros atores da sociedade. De acordo com Stiglitz (2017), “capturas da mídia ocorrem quando uma ou mais das partes que a mídia deveria monitorar, no exercício de sua missão social, ‘capturam’ ou tomam como reféns os meios de comunicação, para que estes não cumpram a sua função social” (p. 10). O autor aponta quatro tipos de capturas que poderiam ser realizadas pelos diversos atores da sociedade sobre a mídia: (a) pela propriedade; (b) por incentivos financeiros; (c) pela censura; e (d) pelas influências cognitivas. Associamos essas categorias às noções de “captura” segundo Joseph Stiglitz (2017), capazes de retrain as liberdades associadas à imprensa, mas que aqui expandimos ao direito à comunicação.

Com relação às capturas relacionadas à propriedade dos meios de comunicação, podemos elencar alguns mecanismos utilizados por agentes econômicos (sejam do mercado, do Estado ou por outros agentes da sociedade civil) que funcionam como instrumentos de retração de liberdades, tais como a concentração e as propriedades cruzadas, verticais e horizontais (Lima, 2004).

As capturas no âmbito de incentivos financeiros incluem estratégias orçamentárias, regulatórias e mercadológicas, que visam controlar a manutenção dos serviços e as estruturas oferecidas pelas empresas midiáticas.

Com relação à censura, esse mecanismo pode acontecer de maneira mais ou menos explícita, não só por governos autoritários, mas também em modelos de negócio que possuem estruturas de poder menos abertas ao diálogo.

Quando essas capturas se dão de forma sistemática na sociedade, conforma-se uma cultura de produção e compartilhamento de conteúdos que passa por decisões individuais e editoriais permeadas por uma captura cognitiva dos profissionais e das organizações, baseada em instrumentos de coação e autocensura.

Esses mecanismos de captura apresentados podem ser relacionados em três dimensões: econômica, política e sócio-cognitiva.

A dimensão econômica diz respeito a atores (Estado, mercado e outros agentes da sociedade) que se articulam em torno dos recursos (financeiros, materiais, pessoais, tecnológicos) disponíveis.

Sob o ponto de vista da economia política da comunicação, César Bolaño (2000) estudou o caminho percorrido pela informação no modo de produção capitalista a partir da leitura de *O Capital*, de Karl Marx, especialmente no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e do papel central de mediação que a indústria cultural passou a exercer. Bolaño propôs a existência de três funções que essas empresas, fossem elas prestadas em regimes públicos ou privados, exerciam na dinâmica social. A primeira seria a função propaganda, marcada pelo papel que os meios de comunicação exercem ao mediar as relações entre o Estado e a reprodução ideológica do sistema. A função publicidade seria a mediação entre os meios e as relações de capital, ou seja, observada no processo de transformação da mercadoria audiência em anúncios comerciais, principal fonte de financiamento de conteúdos gerados na indústria cultural. Por fim, a articulação da indústria cultural com o público se daria por meio da função programa, tendo em vista que os bens simbólicos (Bourdieu, 1996/1997) produzidos atraem a atenção do público, atendendo às necessidades psicossociais deste.

A partir da articulação dessas funções e das estratégias de ação das instituições, percebe-se a existência de barreiras à entrada como principal característica dessa dinâmica (Bolaño, 2000). Na indústria cultural, alguns desses métodos consistem em impedir a entrada de concorrentes potenciais ou em eliminar chances de que os concorrentes existentes alcancem a liderança. Isso favorece o estabelecimento de importantes vantagens de ordem técnica, financeira, política e cognitiva a determinados grupos.

Brittos (2001) amplia o conceito proposto por Bolaño, definindo a existência de dois tipos de barreiras características do mercado televisivo, que configurariam a constituição de oligopólios, garantindo posições privilegiadas às empresas, por meio da conquista e

fidelização do público, além de servirem de escudo contra concorrentes (Brittos, 2022): as barreiras estético-produtivas e as político-institucionais.

A barreira à entrada estético-produtiva envolve os fatores que diferenciam os produtos comunicacionais, como padrões específicos, modelos estéticos e de produção. É por essa barreira que as líderes disputam a atenção do público receptor. A segunda barreira, chamada de “político-institucional”, ocorre no âmbito da regulação e da regulamentação, considerando as normas e procedimentos adotados dentro do sistema, bem como disputas envolvendo edição de leis, decisões em processos administrativos, fiscalizatórios, entre outros.

A partir dessa chave de leitura, podemos estabelecer um diálogo tanto entre as funções da indústria cultural, quanto às respectivas barreiras à entrada, e as formas de captura. Nesse sentido, pensamos que a função propaganda se aproxima do que Stiglitz (2017) situa como captura por meio de autocensura, que tanto pode se dar por meios oficiais, como ocorrer por razões ideológicas, pelos próprios meios e profissionais que a realizam.

A função publicidade se reflete na captura financeira, em que a depender dos índices de audiência ou dos anunciantes que patrocinam os programas ou veículos, observam-se capturas no viés das produções.

Por fim, a função programa se conecta com a captura cognitiva, em que as formas estéticas em que se produzem as mensagens se refletem nas percepções de realidade social do público, podendo reduzir as visões de mundo e, conseqüentemente, a representação de diferentes expressões culturais ou informativas, com reflexos na própria democracia.

Já as barreiras estético-produtivas suscitam capturas cognitivas e financeiras, no sentido em que são os padrões estéticos que respondem pelo poder simbólico dos produtos comunicacionais, que garantem a atenção, fidelização e geram a mercadoria audiência para a venda de anúncios no mercado publicitário, cuja fonte de financiamento garante vantagens e possibilidades de realização de mais conteúdos.

A dimensão estético-produtiva, associada à dimensão sócio-cognitiva, envolve a maneira como produtores de conteúdo e audiências atuam conforme valores éticos, morais, deontológicos e organizacionais estabelecidos nesses ambientes comunicacionais.

Por outro lado, as barreiras político-institucionais se refletem também nas capturas financeiras e políticas. Essas barreiras contribuem para a formação de relações clientelistas e de coronelismo eletrônico (Aires & dos Santos, 2022), tendo em vista a histórica relação entre os proprietários dos veículos de comunicação no Brasil, que influenciam nas decisões políticas e de regulamentação.

Há nesse contexto, inclusive, uma espécie de captura cognitiva e de censura, na medida em que é frequente as coberturas midiáticas mencionarem que as tentativas de regulação das comunicações no país seriam formas de censura (Lima, 2004), deturpando o sentido de que os mecanismos de regulação contribuem justamente para garantir a expansão da liberdade de expressão e de imprensa. Mais recentemente, os serviços digitais de busca e de redes sociais também atualizaram essa captura cognitiva, deturpando a intenção de o Estado regulamentar as plataformas digitais também sob a roupagem de esta se tratar de censura a esses serviços. A própria existência dessas barreiras à entrada se reflete na captura em função da propriedade, tendo em vista levarem a uma estrutura de mercado concentrada, marcada por oligopólios, que se espelham nas outras formas de capturas.

Entendemos importante essa chave de leitura tendo em vista que os sistemas de mídia são construções sociais, parte do sistema capitalista, sujeito, portanto, a capturas que impedem o cumprimento, em se tratando de veículos de imprensa, da sua função social ou do chamado “quarto poder”, segundo Stiglitz (2017). Porém, a existência dessas capturas não impede que existam também mecanismos de freios e contrapesos por meio de instrumentos de responsabilização social, por meio de hetero, auto e corregulação (Aznar, 2005).

Com relação ao argumento de que a internet teria o potencial de democratizar os mercados (Stiglitz, 2017), acreditamos que as novas plataformas sob a forma de monopólios digitais contrariaram essas expectativas. Entendemos que a internet por si só não propiciaria uma horizontalização e o desfazimento de capturas. Tendo em vista que as tecnologias são objeto de disputas econômicas e políticas, inserem-se na lógica de apropriação e concentração dos mercados, podendo tanto expandir quanto retrair liberdades. Enfatizamos que o uso de dados de forma massiva por meio de ferramentas de inteligência artificial e impulsionamentos reflete-se em novas dimensões de capturas cognitivas, que proporcionam maior engajamento em discursos de ódio e em valores antidemocráticos, mas, também, a depender do uso, têm potencial para expansão de diálogos.

Isto posto, na figura abaixo (Figura 1) vemos um diagrama que mostra de que forma ocorrem movimentos de expansão e retração de liberdades essenciais para o exercício do direito à comunicação. As liberdades (de expressão, informação, manifestação e representação, por exemplo) são circunscritas por direitos, dentre os quais o direito à comunicação. Essa dimensão das liberdades e do direito se expande a partir da adoção de mecanismos de responsabilização da mídia (que promovem valores como *accountability*, transparência e participação, por exemplo) por meios auto, hetero e corregulatórios. Essa mesma bolha se retrai quando são acionados mecanismos de captura, sejam eles econômicos (como a concentração da propriedade), políticos (como o clientelismo) ou cognitivos (como a coação dentro das redações).

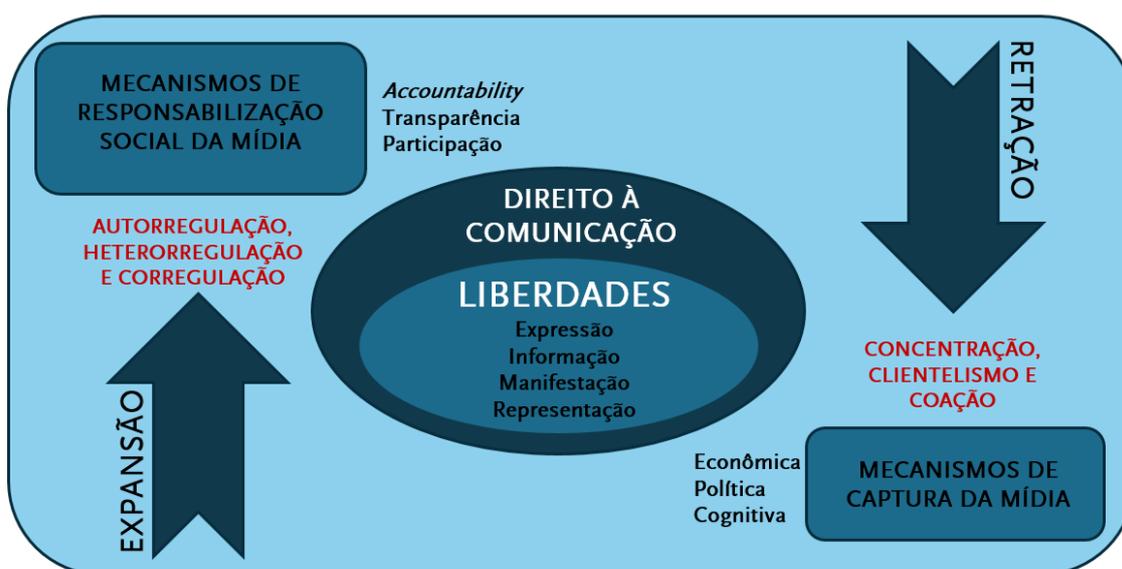


Figura 1. Movimentos de expansão e retração de liberdades e do direito à comunicação

Neste artigo, analisamos alguns desses mecanismos, tanto de capturas quanto de responsabilização da mídia, em face do contexto em que estão inseridos os meios de comunicação nas suas diversas formas de expressão. Num primeiro momento, apresentamos de que forma a concentração de mídia no Brasil gera um movimento de retração das liberdades e direitos e como a presença e a ausência de instrumentos regulatórios podem influenciar no desenvolvimento de uma maior responsabilização da mídia. Numa segunda parte, analisaremos o papel da comunicação pública nesse cenário, a partir do caso de criação e capturas da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e de que forma mudanças no cenário político podem influenciar os movimentos de expansão e retração das liberdades.

2. CAPTURAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS E DESAFIOS DA CONCENTRAÇÃO NO SISTEMA DE MÍDIA NO BRASIL

Como visto, se as garantias de liberdade de expressão e do direito à comunicação abrangem a existência de pluralidade de vozes no sistema de mídia, as capturas financeiras e político-ideológicas, tendo em vista a existência de uma estrutura de mercado em forma de oligopólio, impõem a existência de barreiras estético-produtivas e político-institucionais, que se refletem em capturas cognitivas, em desigualdade de poder e de expressividades, com consequências na vida de diferentes grupos sociais.

Mastrini e Becerra (2006, 2008), em trabalhos que buscam explorar o nível de concentração da propriedade das indústrias culturais na América Latina, apontam para a dificuldade de se definir o termo “concentração” como um dos desafios dos estudos. Ademais, os autores apontam as características políticas e econômicas dos produtos infocomunicacionais que contribuem para a estruturação dos mercados em oligopólios.

No plano econômico, além de possuírem características comuns a outros bens de consumo, os produtos infocomunicacionais, devido à sua natureza simbólica, são caracterizados pela imaterialidade. Esse caráter imaterial dá-lhes a vantagem de não serem destruídos no momento do consumo, o que se reflete no valor de uso. Em segundo lugar, a essência de onde deriva o valor das transações culturais é a novidade. Isso requer uma proporção grande de investimentos para desenvolvimento de novos produtos. Também o custo de reprodução é baixo em relação ao custo de produção do original. Nesse sentido, são produtos que favorecem a economia de escala e cujas empresas constantemente pressionam a expansão do mercado até situações de monopólio ou oligopólio (Mastrini & Becerra, 2008).

Além da economia de escala, outra estratégia das empresas é a adoção de economia de escopo, com segmentação. Para isso, é preciso controlar um conjunto ou gama de produtos ou segmentos de mercado para terem maiores chances de alcançar êxito. Mas isso implica, também, maiores barreiras à entrada para potenciais novos competidores, porque demandam fortes investimentos iniciais para entrar no mercado. Essa pressão nas posições dominantes leva à necessidade de expansão dos mercados em esfera local e internacional. Essa é a estratégia adotada pela empresa líder de

comunicações no Brasil, representada pelo grupo Globo, que se beneficia de sua posição dominante e de seu poder político para manter a liderança da televisão aberta, dos canais de televisão por assinatura e, mais recentemente, a vice-liderança do mercado de *streamings* pagos, seguido da líder Netflix.

A hegemonia da Globo, construída a partir da centralização das telecomunicações no regime militar, nos anos 1970, replicada na implementação da televisão por assinatura, nos anos 1990, encontra-se ameaçada com a chegada de grupos transnacionais que atuam pela internet, especialmente com a concorrência em serviços de *streaming*, com o GloboPlay, a partir de 2015.

Essa perda da liderança inclui as disputas de poder na definição das políticas setoriais e na regulação das comunicações no país, marcadas por um marco normativo datado de 1962. Esse cenário de desatualização da regulação-base, de fragmentação de legislações posteriores e excesso de regulamentos infralegais via decretos e portarias ministeriais (Souto & Del Bianco, 2022) se soma à ausência de mecanismos de regulação do ambiente convergente, às mudanças recentes observadas na “lógica das políticas de comunicação” no país (Bolaño, 2007).

Apesar do aumento do consumo de vídeos pelas plataformas online e do crescimento do uso da internet no Brasil, a televisão linear, aberta e paga, ainda representa 70% do *share* de audiência de vídeos assistidos em casa no Brasil (Kantar Ibope Media, 2023a). Além disso, a televisão está presente em mais de 95% das residências (Nery, 2023), ao passo que a internet está em 80% (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023). A televisão ainda tem vantagens no consumo, uma vez que o acesso a conteúdos pela televisão aberta difere do distribuído pela internet, os quais dependem da aquisição de dispositivos conectados, do pagamento pelo acesso à rede e a determinadas aplicações de vídeos por assinatura.

Essas vantagens da televisão em relação a outros veículos contribuem para que esse meio receba a maior parte das receitas de verbas publicitárias no país, apesar de perder cada vez mais verbas para a internet. Do total de R\$101.608.818 de investimentos com publicidade em meios de comunicação de janeiro a junho de 2024, a televisão aberta recebeu R\$4.193.874 (39,5%), ao passo que a internet faturou R\$4.051.137 (38,2%; Cenp, s.d.). Apesar de não existirem dados oficiais sobre a parcela dessas verbas de publicidade distribuídas entre os veículos de mídia, entende-se que a maior fatia vai para o líder de audiência, Globo, cujo pico de audiência observado em outubro de 2023 foi em média de 27%, enquanto Record teve 7%, Band 2% e Rede TV! 0,9% (Kantar Ibope Media, 2023b).

Ao se analisar a distribuição do bolo publicitário em diferentes veículos de comunicação, a pesquisa Media Ownership Monitor Brasil (2017) identificou alto risco de concentração de audiência e da distribuição das verbas de publicidade e alto risco de concentração da propriedade. A pesquisa revela que os 50 veículos com maior audiência no país pertencem a 26 grupos de comunicação, sendo que 19 deles têm sede na região metropolitana da cidade de São Paulo, o que demonstra uma concentração regional.

O risco de concentração se agrava face à presença de localidades denominadas “desertos de notícias”, com reflexos na baixa pluralidade e diversidade de informações, o que gera capturas cognitivas. Os resultados da pesquisa mostram que 63,1% dos

municípios da região norte do país não possuem nenhuma cobertura jornalística. O país tem também diversas localidades sem geradoras de televisão, enquanto o número de retransmissoras representa quase 10 vezes a quantidade de geradoras de televisão¹, o que explica a reprodução de conteúdos gerados em outras localidades, contrariando o princípio da regionalização da produção previsto na Constituição Federal, como visto na secção introdutória.

Como resultado, Mielke et al. (2023) apresentam o cenário de concentração na mídia tradicional e no ambiente digital, com reflexos em capturas de diferentes ordens. Os autores citam como exemplo capturas econômicas, cognitivas, especialmente pelas relações históricas entre mídia, poder político e interesses de grupos econômicos e religiosos, que sustentam discursos desiguais, patriarcais e racistas. Somam a isso que a internet baseada no modelo de negócios das plataformas digitais ameaça a diversidade de visões e de modos de vida e o desenvolvimento de tecnologias que possam contribuir para a democracia e a justiça social e socioambiental.

A relação estreita entre políticos e seus familiares e interesses econômicos, observada nos grupos que concentram a propriedade da mídia no país, dá origem ao fenômeno conhecido como “coronelismo eletrônico” (Aires & dos Santos, 2022). O termo tem origem na noção de “coronelismo” (Leal, 1975/2012), aplicado ao estudo da regulação das comunicações no país.

Além dos exemplos de coronelismo eletrônico, de capturas políticas, financeiras e de propriedade e de barreiras político-institucionais no país, Souto e Del Bianco (2022) apontaram a existência da chamada “captura liberal”² (Guerrero & Márquez-Ramírez, 2014). Ao analisarem medidas infralegais instituídas pelo Governo do Presidente Jair Bolsonaro para a radiodifusão entre 2019 e 2021, as autoras concluíram que havia um direcionamento da regulamentação com o objetivo de beneficiar a radiodifusão empresarial. Segundo elas,

trata-se de uma política de comunicação que estimula o negócio de mídia eletrônica, no sentido de torná-la mais lucrativa, conciliando interesses com forças políticas, econômicas e religiosas, e preservar a característica de fragmentação regulatória, típica da legislação brasileira, para a radiodifusão. (Souto & Del Bianco, 2022, p. 108)

Aqui relacionamos essas espécies de capturas liberais com as barreiras político-institucionais e as capturas financeiras e políticas, com reflexos na submissão de atores e campos do setor, como a comunicação pública, educativa e comunitária, somadas ao

¹ De acordo com dados da Agência Nacional de Telecomunicações (s.d.), em novembro de 2023, existiam no Brasil 24.913 retransmissoras de televisão, ao passo que o número de geradoras somava 2.920.

² A concepção se refere ao fenômeno em que os sistemas de mídia nacionais estão submetidos a interesses econômicos e políticos combinados de grupos privilegiados que, no caso da América Latina, se adaptaram e se reposicionaram durante o processo de redemocratização política — pelo qual passaram boa parte dos países da região — e instituíram políticas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990 e no início do século XXI (Guerrero & Márquez-Ramírez, 2014). Como alertam os autores, apesar das aberturas políticas e de uma constatável maior diversificação de coberturas jornalísticas a partir do período, o modelo garantiu, em muitos casos, a manutenção de estruturas de poder locais já consolidadas, bem como a expansão de benefícios econômicos e mercadológicos e a preservação da sólida vinculação entre grupos de mídia e Estado que marcam a história latino-americana (Souto & Del Bianco, 2022).

aumento do proselitismo religioso — inclusive no ambiente destinado à comunicação pública (Souto, 2023).

Esse cenário representa o aprofundamento do descompasso entre tecnologias e a regulação das comunicações (Costa, 2022); a existência de grandes assimetrias regulatórias entre serviços cada vez mais convergentes; a ausência de uma autoridade autônoma que fiscalize o setor de audiovisual, tendo como consequências o descumprimento de direitos humanos e posturas antiéticas; a falta de mecanismos de responsabilização da mídia; e as renovações de emissoras de rádio e televisão indefinidamente, sem contrapartidas suficientes pela prestação de serviços públicos.

Além disso, face à concorrência entre os serviços tradicionais e as plataformas de redes sociais e plataformas de conteúdos, observa-se uma nova lógica nas políticas de comunicação no país, em que aos grupos denominados “conservadores”, “progressistas” e “liberais” (Bolaño, 2007) somam-se os denominados “ultra-liberais”. Ou seja, os monopólios digitais relutam contra qualquer forma de regulamentação estatal ou mesmo feita pelo público, beneficiando-se do fato de atuarem em escala supranacional, o que reforça a necessidade de estabelecimento de regras e garantias para as produções nacionais, para a defesa da cultura local e da promoção de valores democráticos.

A coexistência de “novos e velhos atores” (Costa, 2022) demanda medidas de educação para a mídia; a promoção da pluralidade; conteúdos que promovam a cidadania; o combate à desinformação; mecanismos de participação; consolidação de um sistema público complementar ao explorado no regime comercial e ao estatal, como será mostrado na seção seguinte, a qual também revela a existência de capturas econômicas, políticas e cognitivas.

3. CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CAPTURAS NO SERVIÇO PÚBLICO DE MÍDIA BRASILEIRO

Embora o sistema midiático brasileiro seja baseado na concentração privada, o desenvolvimento da radiodifusão no país tem raízes também em um modelo público com objetivos educativos e culturais. Era com essa intenção que a primeira rádio, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, inaugurada em 1923 por Edgard Roquette-Pinto, emitia uma programação que priorizava conteúdos educativos, culturais e científicos. Anos mais tarde, a rádio foi doada, em 1936, ao Ministério da Educação, deixando ao Estado a incumbência de zelar por esse patrimônio.

No caso da televisão, a emissora de maior referência no país em termos de conteúdos culturais e educativos, a TV Cultura³, foi fundada pela iniciativa privada e, posteriormente, vendida ao Governo do estado de São Paulo, que hoje a administra por meio da Fundação Padre Anchieta. Outras iniciativas de criação de rádios e televisões educativas, como as emissoras universitárias, surgiram a partir da década de 1960, com a criação de mecanismos legais que permitiam esse tipo de concessão (Coelho, 2019; Pieranti, 2018).

Além dessas, existe uma grande quantidade de rádios locais vinculadas a associações comunitárias funcionando com autorização desde 1998, quando foi promulgada a

³ A TV Cultura entrou no ar pela primeira vez em 1960, com a concessão de um segundo canal do grupo Diários Associados, que já administrava a TV Tupi, primeiro canal de televisão brasileiro. Em 1969, foi adquirida pela Fundação Padre Anchieta, instituição administrada pelo governo de São Paulo, com representação de diferentes setores da sociedade paulista e financiamento direto dos cidadãos do estado.

Lei n. 9.612 (1998), que implementa o Serviço de Radiodifusão Comunitária no Brasil. De acordo com a norma, essas emissoras “de baixa potência e cobertura restrita” têm o objetivo de divulgar conteúdos que estimulem a integração de comunidades localizadas e “dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade” (art. 3, Inciso I).

A lei também estabelece princípios de autonomia financeira e administrativa para esse tipo de emissora e permite formas alternativas de financiamento em forma de patrocínios ou apoios culturais (Lei n. 9.612, 1998). Apesar da existência desses mecanismos que teoricamente garantiriam uma maior independência dessas rádios, é possível notar no panorama brasileiro das rádios comunitárias uma influência de interesses comerciais, políticos e religiosos (Ferreira, 2005), principalmente em forma de proselitismo⁴.

Emissoras de televisão com princípios comunitários, além de educativas e outras emissoras públicas, também são previstas na legislação brasileira, mas sua forma de transmissão está restrita a canais em transmissoras de televisão por assinatura. Esses espaços foram inicialmente garantidos na legislação brasileira pela Lei n. 8.977/1995 (1995), conhecida como “Lei do Cabo”, que atribuía oito canais básicos de utilização gratuita, incluindo televisões comunitárias e educativas, além daquelas vinculadas aos poderes legislativo, executivo e judiciário locais e nacionais⁵.

Os valores comunitários e públicos, porém, não são apenas exercidos por meio das emissoras de radiodifusão e canal fechado. Muitos desses conteúdos são também transmitidos e disponibilizados por outros meios não regulados (Peruzzo, 2010), tanto aqueles mais tradicionais e locais (como rádio-poste e carros de som, por exemplo) quanto pela internet (servidores de rádio e *TV web* e repositórios de vídeo e áudio, por exemplo).

É possível ver, nesse cenário, uma série de iniciativas que têm como objetivos promover conteúdos de caráter público, seja pelos valores culturais, educativos e informativos, além de possibilidades de desenvolvimento de mecanismos que gerem autonomia financeira e administrativa que permitam a expressão do interesse público por meio da representação e participação dos cidadãos.

Em 2007, como parte de uma mobilização⁶ que articulou movimentos sociais do campo em torno da criação de uma televisão pública de âmbito nacional⁷, a partir da fusão de instituições que gerenciavam radiodifusoras financiadas pelo Estado⁸, o Governo Federal cria a EBC, que tem como um dos seus objetivos gerenciar uma Rede Nacional de

⁴ O texto original da lei, em seu Artigo 4.º, Parágrafo 1, vedava qualquer forma de proselitismo (esforço de convencimento ou conversão a determinada crença religiosa ou política, por exemplo). Em 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou como inconstitucional esse dispositivo, tornando possível o proselitismo religioso nas rádios comunitárias em prol da liberdade de expressão (Ventura et al., 2021).

⁵ Esses dispositivos se mantiveram mesmo após as atualizações posteriores geradas pela Lei n. 12.485/11 (2011), que regulamenta os vários serviços de televisão por assinatura, ou serviços de acesso condicionado.

⁶ O “I Fórum de Televisão Pública” ocorreu em maio de 2007 e reuniu entidades e movimentos sociais pela democratização da comunicação. Entre os resultados, foi apresentada uma carta com pautas relacionadas à criação de uma televisão pública nacional e o fortalecimento das emissoras públicas regionais.

⁷ Atendendo às exigências do Artigo 223.º da Constituição Brasileira, que prevê a complementaridade dos sistemas privado, estatal e público de radiodifusão (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

⁸ A Empresa Brasil de Comunicação foi criada a partir da fusão e transformação da Radiobrás e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto com o objetivo de prestar serviços de comunicação pública e para o Estado (Lei n. 11.652, 2008).

Comunicação Pública⁹. Com a lei que cria a EBC (Lei n. 11.652/2008, 2008), pela primeira vez na legislação brasileira foi usado o termo “Serviço Público de Radiodifusão” para denominar uma instituição que prestasse esse tipo de serviço com abrangência nacional.

Nos últimos 15 anos, uma série de pesquisas acadêmicas vem sendo produzida no campo da comunicação para entender o fenômeno de criação e desenvolvimento da EBC como operadora do sistema nacional de comunicação pública no país (e.g., Bucci & Vannuchi, 2021; Paulino & Silva, 2013; Pieranti, 2018; Valente, 2009). Alguns mecanismos foram instituídos na sua norma de criação para garantir a autonomia da empresa frente aos interesses econômicos e políticos do Estado, dentre eles: (a) a criação de uma Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública¹⁰ visando um financiamento alternativo para a empresa; (b) o estabelecimento de dois mecanismos internos de *accountability* e participação social (uma Ouvidoria¹¹ e um Conselho Curador¹²); e (c) um mandato fixo para o diretor-presidente da empresa.

Entre 2008 e 2016, a Ouvidoria e o Conselho Curador da EBC desenvolveram suas atividades de forma dialogada, enfrentando uma série de embates junto à diretoria da empresa, publicizando debates relacionados às finalidades estratégicas da EBC como empresa de comunicação pública e gerando transformações em processos e conteúdos transmitidos pelos seus veículos¹³.

Esse período possibilitou uma maior expressão dos mecanismos de participação da EBC, tanto em termos administrativos quanto midiáticos. Isso pode ser ilustrado pela quantidade de conteúdos produzidos pela Ouvidoria e pelo Conselho entre 2011 e 2015, incluindo: (a) por parte da Ouvidoria, análises sobre as demandas recebidas publicadas em programas semanais de rádio e televisão e em uma coluna *web*; relatórios mensais, bimestrais, semestrais e anuais; e boletins informativos internos (Coelho, 2019); (b) o Conselho transmitia suas reuniões por *streaming web* e publicava suas atas de reunião e planejamentos estratégicos, além de resoluções, recomendações, notas de imprensa e uma revista semanal (Strozi, 2019).

A partir de mudanças no comando do Executivo Federal brasileiro em 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff e a ascensão de governos que defendiam a extinção ou privatização da EBC, nota-se uma série de ataques à empresa e aos seus mecanismos de *accountability* e participação social, incluindo a extinção do Conselho Curador e o esvaziamento dos debates no âmbito da Ouvidoria.

Para além desses ataques, destacam-se: a extinção do mandato de diretores-presidentes da EBC; tentativas de privatização da empresa; retaliação a jornalistas da empresa por causa de conteúdos publicados; unificação da programação da TV Brasil

⁹ De acordo com o *site* da Empresa Brasil de Comunicação (<https://www.ebc.com.br/veiculos/rncp>), a 20 de novembro de 2023, a rede contava com 68 estações de televisão e 39 rádios associadas.

¹⁰ Essa contribuição deve ser paga pelas empresas de telecomunicações, porém grande parte dos valores arrecadados estão depositados em juízo ou têm sido contingenciados pelo Executivo.

¹¹ O ouvidor-geral é nomeado para um mandato de dois anos para fazer a crítica interna dos conteúdos veiculados pela empresa por meio de produtos administrativos e midiáticos.

¹² O Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação era composto por 22 membros (15 representantes da sociedade civil), com funções consultivas e deliberativas estratégicas para a empresa. Em 2017, foi substituído na lei por um Comitê Editorial e de Programação, com menos representação e atribuições, que até o fechamento deste texto não havia sido efetivamente instalado.

¹³ Ver, por exemplo, o caso da adoção de uma faixa da diversidade religiosa para a TV Brasil, relatado por Viula e Paulino (2015).

(emissora pública) com a NBR (emissora governamental); nomeação de militares sem conexão com a área de comunicação para cargos estratégicos na empresa.

Cabe destacar que influências governamentais na cultura organizacional da EBC sempre estiveram presentes de alguma maneira (Bucci & Vannuchi, 2021). Com a ascensão de governos neoliberais e de extrema direita, porém, essas influências se transformaram em capturas institucionalizadas. Em resposta a essas capturas, movimentos da sociedade civil ligados à democratização da comunicação, aliados a funcionários da EBC, a membros do extinto Conselho e a representantes da academia, se reuniram em ações em defesa da EBC e da comunicação pública no país.

A Frente em Defesa da EBC foi articulada nesse contexto, promovendo desde 2016 campanhas nas mídias sociais e no Parlamento para promover pautas que pudessem auxiliar na conscientização da população e da classe política sobre a importância da EBC para a manutenção dos princípios da comunicação pública no país. Outra iniciativa, a Ouvidoria Cidadã da EBC, foi criada com o objetivo de suprir lacunas nos mecanismos de controle social, *accountability* e participação da empresa.

Com relação aos ataques realizados contra funcionários da empresa, os fatos mostram e os dados confirmam uma interferência explícita governamental em conteúdos, além de ameaças a jornalistas e outros profissionais. Diante desses ataques, funcionários da empresa publicaram, entre 2018 e 2022, quatro dossiês (Comissão de Empregados da EBC et al., 2022; Em Defesa da EBC, s.d.) sobre os casos de censura e/ou interferência governamental sobre os conteúdos e processos da EBC. Esses dossiês relatam um total de 986 casos de censura, interferências governamentais (diretas e indiretas), governismo e pautas irrelevantes ocorridos no período.

Jornalistas responsáveis por organizar os documentos, porém, argumentam que os números reais são maiores, já que muitos profissionais não relatam seus casos por medo de represália ou, então, porque não veem esses atos como censura ou governismo, mas como prática corrente na empresa. (Paixão, 2021, p. 82)

Esses ataques se somam a um esvaziamento dos debates realizados no âmbito da Ouvidoria, único mecanismo de participação social em funcionamento na empresa atualmente. A partir de 2018 percebem-se mudanças nas análises realizadas por meio dos relatórios, com conteúdo menos crítico (Nitahara & Luz, 2021), além da diminuição dos espaços midiáticos dedicados a esses debates da Ouvidoria (Coelho & Paulino, 2019). Em 2023, essas questões ainda seguem sem resolução no âmbito da empresa, uma vez que, mesmo com a volta de Lula da Silva à Presidência da República (o mesmo que criou a instituição 15 anos atrás), a EBC ainda enfrenta uma série de problemas ligados à sua natureza pública¹⁴.

O caso da EBC nos mostra o papel de mecanismos auto, hetero e corregulatórios nos movimentos de expansão e retração de liberdades e direitos ligados à comunicação. Podemos perceber que a movimentação de atores sociais nesse processo foi importante para estabelecer normas que efetivassem a empresa como prestadora do serviço público de radiodifusão/comunicação em âmbito nacional, pelo menos no papel.

¹⁴ Conforme argumenta a nota pública da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública (2023).

Na prática, essa mobilização não foi suficiente para impedir as capturas perpetradas por importantes atores sociais. Nesse caso, as influências de atores políticos são bem evidenciadas, uma vez que a alternância de poder no Executivo Federal foi essencial para a própria constituição da empresa, mas também nas ações de captura, tanto em termos econômicos, quanto nos aspectos políticos e cognitivos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista esses movimentos de expansão e retração das liberdades, associados, por um lado, a mecanismos de responsabilização que promovam *accountability*, transparência e participação, e, por outro, às dimensões econômicas, políticas e sócio-cognitivas de capturas midiáticas, apontamos aqui algumas reflexões que visam contribuir com os debates sobre a temática.

Primeiramente, enfatizamos a importância das liberdades associadas ao direito à comunicação (liberdade de imprensa, de expressão, de opinião, etc.) na configuração das sociedades modernas. Dentro disso, a existência de mecanismos normativos e regulatórios para a instituição de regras que balizem o comportamento das instituições midiáticas. As diferentes formas como esses mecanismos são adotados (seja por imposição do Estado ou por iniciativas voluntárias da sociedade civil) ajudam a estabelecer parâmetros para os direitos e liberdades. Em termos econômicos, essa regulação impõe limites ao capital e garantias de prestação de serviços com liberdade e responsabilidade. No aspecto político, a regulação formal pode limitar a influência governamental e estimular a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão. Na dimensão sócio-cognitiva, instrumentos regulatórios podem auxiliar na representação das múltiplas expressões de indivíduos e coletivos, tanto em termos de produção quanto de recepção de conteúdos.

Nesse sentido, a implementação de mecanismos externos (órgãos reguladores, campanhas de conscientização e grupos de audiência, por exemplo) e internos (códigos deontológicos, conselhos participativos e ouvidorias, por exemplo) às instituições de mídia têm o potencial de promover um movimento expensor das liberdades no âmbito da sociedade. Em contrapartida, o aumento da concentração da propriedade e da coerção ideológica, considerando as diversas barreiras existentes no sistema, naturalmente geram um movimento retrator dessas liberdades. As formas como as instituições de mídia são financiadas são um fator determinante para essa balança entre responsabilidades e capturas. O equilíbrio entre liberdade financeira e limites à exploração comercial é necessário para que as liberdades dos consumidores/cidadãos sejam minimamente respeitadas. As instituições estatais devem estar atentas ao foco na utilização do orçamento público para o interesse da cidadania. A mídia pública deve buscar formas alternativas e variadas de financiamento a fim de sustentar a sua autonomia¹⁵.

Além disso, movimentos de maior responsabilização da mídia e de contenção de capturas incluem ações de conscientização. Nas instituições de mídia, o estabelecimento

¹⁵ Algumas dessas alternativas já estão previstas em lei, mas na prática não acontecem da maneira como deveriam, como é o caso da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública — taxa aplicada às prestadoras de serviço de telecomunicações e outros para o sustento da Empresa Brasil de Comunicação. Outras alternativas vão desde a monetização em mídias sociais (como é o caso dos canais da TV Cultura no YouTube, por exemplo), em ações de *crowdfunding* (financiamento coletivo) ou por meio da execução de projetos de fomento à cultura, por exemplo.

de culturas organizacionais mais responsáveis envolve o diálogo com profissionais a partir de parâmetros deontológicos e com audiências a partir de olhares críticos sobre os conteúdos publicados. Essas relações também devem ser estabelecidas em plataformas de compartilhamento de conteúdo entre usuários que não são profissionais de mídia. Nesses casos, a educação informacional e midiática¹⁶ deve ser trabalhada tanto em ambientes formais quanto em espaços comunitários.

Por fim, ao estabelecermos parâmetros para identificar mecanismos de responsabilização e de capturas em contextos midiáticos específicos, esperamos contribuir para o desenvolvimento de modelos de análise que busquem dialogar com diferentes realidades. Esperamos, com esta contribuição, apontar caminhos para diálogos internacionais sobre o tema.

AGRADECIMENTOS

Este texto apresenta resultados parciais da pesquisa “Comunicação e Democracia: Responsabilidade da Mídia, Mídia de Serviço Público, Acesso à Internet e o Direito à Informação na Alemanha e no Brasil”, financiada e apoiada pela Capes por meio do Probral — Programa de Cooperação Acadêmica Brasil-Alemanha. Capes/DAAD (Processo 88881.371423/2019-01).

REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Telecomunicações. (s.d.). *Estações de TV FM e OM*. Retirado a 28 de novembro de 2023, de <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/outorga-e-licenciamento/estacoes-de-tv-fm-e-om>
- Aires, J., & dos Santos, S. (2023). Coronelismo eletrônico não é uma metáfora: Categorização da radiodifusão brasileira. *E-Compós*, 26, 1–18. <https://doi.org/10.30962/ec.2621>
- Aznar, H. (2005). *Comunicación responsable: Deontología y autorregulación de los medios*. Ariel.
- Bertrand, C. J. (2002). *O arsenal da democracia: Sistemas de responsabilização da mídia* (M. L. Loureiro, Trad.). Edusc. (Trabalho original publicado em 1999)
- Bolaño, C. R. S. (2000). *Indústria cultural, informação e capitalismo*. Hucitec.
- Bolaño, C. R. S. (2007). *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* Paulus.
- Bourdieu, P. (1997). *Sobre a televisão* (M. L. Machado, Trad.). Jorge Zahar. (Trabalho original publicado em 1996)
- Brittos, V. C. (2001). *Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional* [Tese de doutoramento, Universidade Federal da Bahia].
- Brittos, V. C. (2022). *Estudos culturais, economia política da comunicação e o mercado brasileiro de televisão*. CLACSO.
- Bucci, E., & Vannuchi, C. (2021). A EBC à mercê do governo - Qualquer governo. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, 14(36), 211–226.

¹⁶ De acordo com Souza e Valle (2021), esse tipo de alfabetização “pode ser definida como um processo de aprendizagem que abarca as perspectivas do olhar crítico, da reflexão ética e da argumentação e promove a tomada de decisão consciente aos cidadãos” (p. 111), considerando a relação desses cidadãos tanto com as próprias ferramentas tecnológicas quanto com os conteúdos que consomem e produzem por meio das mais diversas plataformas.

- Carpentier, N. (2011). *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Intellect.
- Carpentier, N. (2015). Differentiating between access, interaction and participation. *Conjunctions*, 2(2), 7–28. <https://doi.org/10.7146/tjcp.v2i2.23117>
- Carpentier, N., Melo, A. D., & Ribeiro, F. (2019). Resgatar a participação: Para uma crítica sobre o lado oculto do conceito. *Comunicação e Sociedade*, 36, 17–35. [https://doi.org/10.17231/comsoc.36\(2019\).2341](https://doi.org/10.17231/comsoc.36(2019).2341)
- Cenp. (s.d.). *Painel 2024 – Jan a jun – 325 agências (263 matrizes e 62 filiais)*. Retirado a 3 de janeiro de 2025, de <https://www.cenp.com.br/cenp-meios-relatorios/painel-janeiro-a-junho-2024>
- Christians, C. (1989). Self-regulation: A critical role for codes of ethics. In E. E. Dennis, D. M. Gilmor, & T. L. Glasser (Eds.), *Media freedom and accountability* (pp. 35–54). Greenwood Press.
- Christofoletti, R. (2021). Transparency, innovation, and journalism. In M. Luengo & S. Herrera (Eds.), *News media innovation reconsidered* (pp. 187–201). John Wiley & Sons.
- Coelho, J. F. G. (2019). *Ombudsman e comunicação pública no Brasil e Portugal* [Tese de doutoramento, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35794>
- Coelho, J. F. G., & Paulino, F. O. (2019). Ombudsman e comunicação pública: A atuação da Ouvidoria da EBC nos seus primeiros 10 anos de existência. *Revista Brasileira de História da Mídia*, 9(1), 61–79.
- Comissão de Empregados da EBC, Ouvidoria Cidadã da EBC, Sindicatos dos Jornalistas do DF, SP e RJ, & Sindicatos dos Jornalistas do DF, SP e RJ. (2022). *Censura censura censura: 4ª Edição do dossiê de censura e governismo na EBC*. <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Dossie-Censura-e-Governismo-EBC-4a-Edicao-FINAL.pdf>
- Comissão Hutchins. (Ed.). (2020). *Uma imprensa livre e responsável: Comissão de liberdade de imprensa* (M. C. Ramos & F. O. Paulino, Trans.). Insular.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Costa, A. B. L. da. (2022). *Velhas e novas barreiras, novos e velhos atores: Descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil* [Tese de doutoramento, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/44582>
- Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948, https://e4k4c4x9.delivery.rocketcdn.me/pt/wp-content/uploads/sites/9/2023/10/PT-UDHR-v2023_web.pdf
- Em Defesa da EBC. (s.d.). *Dossiê*. Retirado a 3 de janeiro de 2025, de <https://emdefesadaebc.wordpress.com/?s=dossie>
- Fengler, S., Eberwein, T., & Karmasin, M. (Eds.). (2022). *The global handbook of media accountability*. Routledge.
- Ferreira, G. S. N. (2005). Rádio comunitária e poder local: Um estudo das relações entre os poderes locais e as novas emissoras legalizadas da região Noroeste do estado de São Paulo. In P. S. Fidalgo (Ed.), *Actas do III Congresso da Sopcom, VI Congresso da Lusocom e II Congresso Ibérico* (Vol. 2; pp. 205–215). Universidade da Beira Interior.
- Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública. (2023, 5 de setembro). *Nota pública: Oito meses de governo sem comunicação pública*. Em Defesa da EBC. <https://emdefesadaebc.wordpress.com/2023/09/05/nota-publica-oito-meses-de-governo-sem-comunicacao-publica/>
- Guerrero, M. A., & Márquez-Ramírez, M. (2014). The ‘capture’ of media systems, policies, and industries in Latin America: Concluding remarks. In M. A. Guerrero & M. Márquez-Ramírez (Eds.), *Communication policies in Latin America* (pp. 293–304). Palgrave Macmillan.

- Kantar Ibope Media. (2023a). *Inside video 2023*. <https://www.kantarmedia.com/reports/inside-video-2023>
- Kantar Ibope Media. (2023b, 22 de novembro). *Audiência de TV PNT TOP 10 | 13/11 a 19/11/23*. <https://kantaribopemedia.com/conteudo/dados-rankings/dados-de-audiencia-pnt-top-10-com-base-no-ranking-consolidado-13-11-a-19-11-2023/>
- Leal, V. N. (2012). *Coronelismo enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. Companhia das Letras. (Trabalho original publicado em 1975)
- Lei n. 8.977, de 6 de janeiro de 1995. (1995). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm
- Lei n. 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. (1998). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm
- Lei n. 11.652, de 7 de abril de 2008. (2008). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm
- Lei n. 12.485/11, de 12 de setembro de 2011. (2011). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm
- Leigh, R. D. (Ed.). (1947). *A free and responsible press: A general report on mass communication*. University of Chicago Press.
- Lima, V. A. de. (2004). *Mídia. Teoria e política*. Perseu Abrano.
- Lima, V. A. de. (2010). *Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa: Direito à comunicação e democracia*. Publisher Brasil.
- MacBride, S. (1983). *Un solo mundo, voces multiples: Comunicación e información en nuestro tiempo* (E. Zagury, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Trabalho original publicado em 1981)
- Mastrini, G., & Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo.
- Mastrini, G., & Becerra, M. (2008). *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*. Prometeo.
- Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status* (M. P. Gadelha, Trad.). Zahar Editores. (Trabalho original publicado em 1950)
- Media Ownership Monitor Brasil. (2017, outubro). *Mídia*. <https://brazil.mom-gmr.org/br/midia/>
- Mielke, A. C., Pasti, A., Nobrega, C., Cunha, C. V. da, Guimarães, F. L., Mendes, G., Fernandes, I. V., Valente, J., Gallas, L., Bandeira, O., Pinto, P., Evangelista, R., & Terso, T. (2023). *Quem controla a mídia? Dos velhos oligopólios aos monopólios digitais*. Veneta.
- Nery, C. (2023, 9 de novembro). *Em 2022, streaming estava presente em 43,4% dos domicílios com TV*. Agência IBGE. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38306-em-2022-streaming-estava-presente-em-43-4-dos-domicilios-com-tv>
- Nitahara, A., & Luz, C. R. M. (2021). O desmonte da participação social na EBC. *Revista Eptic*, 23(2), 22–37.
- Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. (2023). *TIC domicílios: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros 2022*. Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Paixão, M. (2021). *Radiodifusão pública à brasileira: As mudanças feitas na EBC de 2016 a 2020* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade de São Paulo].
- Paulino, F. O. (2008). *Responsabilidade social da mídia: Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha* [Tese de doutoramento, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5175>

- Paulino, F., & Silva, L. M. (Eds.). (2013). *Comunicação pública em debate: Ouvidoria e rádio*. Editora Universidade de Brasília.
- Peruzzo, C. (2010, 8–11 de junho). *Rádios comunitárias no Brasil: Da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadas na CONFECOM* [Apresentação de comunicação]. Encontro Anual da Compós, Rio de Janeiro, Brasil.
- Pieranti, O. P. (2018). *A radiodifusão pública resiste: A busca por independência no Brasil e no Leste Europeu*. FAC Livros.
- Schiffrin, A. (Ed.). (2021). *Media capture: How money, digital platforms, and governments control the news*. Columbia University Press.
- Souto, A. C. M. (2023). *A política de comunicação do Governo Bolsonaro para a radiodifusão: Do discurso de desburocratização aos interesses efetivos em jogo* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília].
- Souto, A. C. M., & Del Bianco, N. R. (2022). Política para a radiodifusão no governo Jair Bolsonaro: Do discurso liberal aos indícios de captura do Estado. *Revista Rumores*, 16(32), 107–128. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-677X.rum.2022.200122>
- Souza, K. de J., & do Valle, M. G. (2021). Alfabetização midiática e informacional: Uma revisão sistemática da literatura. *Pesquisa em Foco*, 26(2), 109–122. <https://doi.org/10.18817/pef.v26i2.2725>
- Stiglitz, J. E. (2017). Toward a taxonomy of media capture. In A. Schiffrin (Ed.), *In the service of power: Media capture and the threat to democracy* (pp. 9–17). Center for International Media Assistance.
- Strozi, G. G. (2019). *Vida e morte do Conselho Curador da EBC* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38504>
- Valente, J. C. L. (2009). *TV pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/5468>
- Ventura, A. C. R., Júnior, E. E. M., & Curado, H. B. (2021). Proselitismo religioso em rádios comunitárias - ADI 2566 de 2018. *Dignitas - Revista Internacional do Instituto Brasileiro de Direito e Religião*, 2(1), 91–106.
- Viula, R., & Paulino, F. O. (2015). A TV de todos os santos está no ar: O debate sobre diversidade religiosa na Empresa Brasil de Comunicação. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, 19, 215–229.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Ana Beatriz Lemos é doutora (2022) e mestre (2017) em Comunicação pela Universidade de Brasília, graduada em Comunicação Social — Publicidade e Propaganda (2005) e em Jornalismo (2010) pela Universidade de Brasília. Atualmente é auditora federal de controle externo — Tribunal de Contas da União, com atuação na área de fiscalização de comunicações. Foi pesquisadora visitante do Instituto Erich-Brost de Jornalismo Internacional, da Universidade Técnica de Dortmund, na Alemanha, e bolsista de Pós-Doutorado da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no contexto do projeto *Communication and Democracy: Media Accountability, Public Service Media, Internet Access and the Right to Information in Germany and Brazil*, de julho a dezembro de 2023. Tem um pós-doutoramento financiando pelo Programa PROBRAL Edital n 14/2019. Tem experiência na área de comunicação e assessoria de imprensa. É pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília. É coordenadora

nacional do Grupo de Trabalho 3 — Indústrias Midiáticas do Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura. Integra o projeto *Information Integrity in Brazil and Germany: Regulation, Policies and Media Education* (CAPES-DAAD, 2025-2028). Pesquisa os seguintes temas: democracia, direito de acesso à informação, regulação das comunicações, políticas de comunicação, plataformas de audiovisual, economia política da comunicação e economia política da internet.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7178-9297>

Email: anabialemos@gmail.com

Morada: Campus Universitário Darcy Ribeiro ICC Norte - Instituto Central de Ciências Norte - Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, 70910-900, Brasil

Jairo Faria Guedes Coelho é doutor (2019) pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Foi pesquisador visitante (2017) do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, em Portugal, na condição de bolsista de doutorado sanduíche da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no contexto do projeto *Políticas de Comunicação, Radiodifusão Pública e Cidadania: Subsídios Para o Desenvolvimento Sócio-Cultural em Portugal e no Brasil*. Foi pesquisador visitante (2023) do Instituto Erich-Brost de Jornalismo Internacional, da Universidade Técnica de Dortmund, na Alemanha, na condição de bolsista de pós-doutorado da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no contexto do projeto *Communication and Democracy: Media Accountability, Public Service Media, Internet Access and the Right to Information in Germany and Brazil*. É integrante dos grupos de pesquisa Comunicação Comunitária e Cidadania (Universidade de Brasília) e Comunicação Midiática e Movimentos Sociais (Universidade Estadual Paulista). Atuou como professor universitário nos cursos de Comunicação Social da Universidade de Brasília (2014 a 2019) e de Jornalismo da Universidade Federal do Tocantins (2024). Graduou-se em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade de Brasília (2009). Concluiu seu mestrado na mesma instituição (2013), com a dissertação intitulada *Ouidoria na TV: A Experiência dos Canais Privados Colombianos*. É estudante do curso de Licenciatura em Teatro da Universidade Federal do Tocantins.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3913-6744>

Email: jairofaria@gmail.com

Morada: Campus Universitário Darcy Ribeiro ICC Norte - Instituto Central de Ciências Norte - Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, 70910-900, Brasil

Submetido: 29/11/2023 | Aceite: 27/11/2024



Este trabalho encontra-se publicado com a Licença Internacional Creative Commons Atribuição 4.0.