

O DEBATE SOBRE A REGULAÇÃO DA MÍDIA NA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2018
THE DEBATE ON MEDIA REGULATION IN THE 2018 PRESIDENTIAL CAMPAIGN

Esp. Matheus Rodrigues Oliveira

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

Dr. Daniel Francisco Nagao Menezes

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

RESUMO

O presente artigo se propõe a debater sobre a democratização dos meios de comunicação social e regulação da mídia, a partir da campanha à Presidência da República nas eleições gerais de 2018. O tema constou do programa de governo do candidato derrotado, Fernando Haddad, que sempre esteve no discurso de seu partido, o PT. Embora o partido tenha governado o país por catorze anos incompletos, não levou a cabo a proposta – não obstante tenha promovido debates com a sociedade e os meios tradicionais de comunicação, com vistas à sua consecução. Busca-se, igualmente, analisar a forma como a matéria merece um debate mais aprofundado na sociedade, a partir da perspectiva de que, ao ser colocada na mesa de propostas, suscitou incompreensões a respeito de seu conteúdo, ao passo que a regulação da mídia é confundida, em grande medida, com mecanismo de censura por parte do Estado aos meios de comunicação de massa. Pretende-se analisar a regulação da mídia a partir da perspectiva de que é uma política voltada à concretização de garantias democráticas, com base, sobretudo, no conceito de poliarquia de Robert Alan Dahl. Por fim, busca-se verificar se a proposta apresentada pela candidatura derrotada atendia, de fato, o intento da democratização dos meios de comunicação social.

Palavras-chave: Comunicação social. Democracia. Poliarquia.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the media democratization and its regulation, from the campaign for the Presidency of the Republic in the 2018 Brazilian general elections. The proposal was in the government program of the defeated candidate, Fernando Haddad, and it has always been in the ideals of his political party, the Worker's Party (PT). Although the party had ruled the country for fourteen incomplete years, it had not carried out the proposal – despite having promoted debates with society and traditional media with a view to achieving it. This study also seeks to analyze how this subject deserves a better debate in society from the perspective that, when such proposal came to public, its content was confronted with misunderstandings, because the media regulation is confused, sometimes, as if it were a mechanism of censorship by State to the mass media. It is intended to analyze the media regulation from the perspective that it is a policy aimed at the realization of democratic guarantees, based mainly on the concept of Polyarchy, by Robert Alan Dahl. Finally, it seeks to verify whether the proposal presented by the defeated candidacy actually had the intention of applying media democratization.

Keywords: Media. Democracy. Polyarchy.

1 INTRODUÇÃO

O plano de governo¹ publicado pela candidatura derrotada à Presidência da República do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições gerais de 2018, encabeçada por Fernando Haddad, contemplava um tópico específico a respeito da democratização dos meios de comunicação social. O título 1.3 do plano de governo apresentado à Justiça Eleitoral, entre as páginas 16-17, dentro do capítulo que versa sobre “*soberania nacional e popular na refundação democrática do Brasil*”, dispunha a respeito das propostas da chapa presidencial para “*promover a democracia, o pluralismo e a diversidade na mídia*”.

A proposta reacendeu a discussão a respeito da regulação da mídia no Brasil. Ao propor um novo marco regulatório para a democratização do acesso aos meios de comunicação de massa², com a superação do que considera um “anacronismo” existente no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962), o plano de governo petista inicia sua explanação com as seguintes reflexões:

[...] Todas as democracias consolidadas do mundo estabelecem mecanismos de regulação democrática como forma de apoiar o amplo exercício do direito humano à comunicação. As comunicações devem ser livres da ação de controle das autoridades e governantes, impedindo toda e qualquer tipo de censura, mas também da dominação de alguns poucos grupos econômicos. A liberdade de imprensa é fundamental; o pluralismo e o acesso a fontes diversificadas e independentes de informação também são essenciais em uma sociedade verdadeiramente democrática.

Ocorre que, para parte do eleitorado e da população em geral, a democratização dos meios de comunicação social era apresentada, paradoxalmente, como se tratasse de uma proposta voltada à censura ou controle da informação.

Vale um alerta: o presente artigo não tem por objetivo promover elogios ao plano de governo petista. Até porque o acesso plural aos meios de comunicação é um clamor feito por democratas – dos mais variados espectros políticos, mas sobretudo de grupos de esquerda – há muito tempo. Os governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores, ao longo de catorze anos até a interrupção antecipada havida em 2016³, preferiu, por pragmatismo, não contrariar os interesses dos grandes grupos da mídia. Contrariou, por outro lado, importantes pensadores e estudiosos da Comunicação Social alinhados com o que se esperava de um governo petista⁴.

Por outro lado, pretende-se alertar para os riscos da incompreensão do plano de governo do PT, especificamente no que representa a democratização dos meios de comunicação, entendida por parte do eleitorado como forma de controle da mídia por parte do governo. Esta confusão foi responsável por gerar uma onda desinformação durante a campanha presidencial e a proliferação de notícias falsas (*fake news*) perante o eleitorado, sobretudo nas redes sociais.

Este trabalho, em uma perspectiva metodológica, tem por escopo, no primeiro momento, revisar a literatura que discorre a respeito da democratização dos meios de comunicação social. No segundo momento,

¹ Disponível no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral:

http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000629808//proposta_1536702143353.pdf; acesso em 13 abr 2019.

² Segundo José Afonso da Silva (2007, p. 823), comunicação social “*é a denominação mais apropriada da chamada ‘comunicação de massa’, mas o sentido permanece com o de comunicação destinada ao público em geral, transmitida por processo ou veículo, dito meio de comunicação social*”.

³ Não é o propósito deste trabalho adentrar no mérito a respeito dos motivos pelos quais se deu o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

⁴ O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em entrevista dada em 26 de abril de 2019 na Superintendência da Polícia Federal no Paraná aos jornais El País (Brasil) e Folha de S. Paulo, mediante autorização judicial, abordou o assunto, justificando a razão pela qual não levou adiante, em seu governo findado em 2010, a regulação da mídia: “*Eu, por exemplo, acho que tive um erro grave. Eu poderia ter feito a regulamentação dos meios de comunicação. Fizemos um Congresso em 2009, só participou a Bandeirantes e a Rede TV se não me falha a memória, sabe, nenhuma outra TV participou, muitas rádios participaram, e, em junho de 2010, nós preparamos uma regulamentação dos meios de comunicação. Ao invés de dar entrada no Congresso, porque iria ter eleição, eu pensei ‘não, vou deixar para o novo Governo’. A razão pela qual a Dilma não entrou, não sei*”. A íntegra da entrevista está disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/27/politica/1556391281_348638.html; acesso em 28 abr 2019.

objetiva-se analisar, do ponto de vista jurídico, as normas que regulamentam o setor, e as dificuldades relacionadas à concretização das disposições constitucionais a respeito do tema. Na sequência, analisar a proposta apresentada pela chapa derrotada à Presidência da República⁵, no que diz respeito à democratização do acesso aos meios de comunicação de massas. Por fim, pretende-se verificar, a partir do marco regulatório proposto pela candidatura derrotada, as possíveis soluções jurídicas para a democratização dos meios de comunicação, a partir dos estudos científicos já desenvolvidos sobre o tema.

2 COMUNICAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

Robert Dahl (1997), ao desenvolver o seu conceito de “poliarquia” – que seria o estágio seguinte à Democracia –, sustenta que apenas haveria efetiva pluralidade de participação política e social se respeitados oito condições fundamentais, pilares a serem identificados para a caracterização de um regime efetivamente democrático (ou poliárquico): (a) liberdade de constituição e filiação a organizações; (b) liberdade de expressão; (c) direito ao sufrágio; (d) elegibilidade; (e) competição política legítima dos líderes pela preferência dos eleitores; (f) acesso à informação, com existência de fontes alternativas para permitir tal acesso; (g) existência de eleições livres e justas; e (h) respeito às preferências dos eleitores na elaboração de políticas públicas.

De fato, a proposta poliárquica objetiva, efetivamente, a descentralização dos mecanismos de poder, bem como o fortalecimento da sociedade na tomada de decisões e gestão dos núcleos de informação. Nos dizeres de Miguel Reale (2011, p. p. 1.145-1.168):

Se, no Estado de Direito de feito clássico, a salvaguarda da liberdade era confiada ao balanceado equilíbrio ou harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, já agora, na concretidade da Democracia Social – correspondente a uma poliarquia, ou seja, as múltiplas sedes de poder, conforme a complexidade e o desenvolvimento da sociedade civil – o problema da garantia da liberdade envolve também o do equilíbrio entre esses centros múltiplos de força. Quanto mais se contrabalançarem os ordenamentos sócio-econômicos e culturais no seio do Estado, sem se subordinarem passivamente ao Poder central, mais possibilidade haverá de liberdade concreta.

Os pilares traçados por Dahl refletem, em grande medida, a potencialização dos instrumentos de participação democrática, que exigem, como condição fundamental, o acesso à informação plural e sem censura por parte da população. Somente cidadãos adequadamente informados são capazes, nessa perspectiva, de formarem sua opinião de forma livre e consciente e, assim, exercer efetivamente a democracia. Antonio de Cabo de la Vega (2012, p. 40) destaca:

En lugar de concentrarse en el resultado agregado del procedimiento (la decisión mayoritaria), la democracia dialógica se preocupa por la participación deliberativa de todos, y en la creación de procedimientos considerados aceptables por todos los actores sociales, que acaben con la exclusión, las asimetrías de poder y la desconfianza mutua. Para lograrlo, resultaría imprescindible mejorar, entre otras cosas, las condiciones de información de los participantes en los debates.

É certo que os meios de comunicação de massa exercem significativo papel na formação da opinião do público; nessa perspectiva, são capazes de influenciar agendas políticas e os rumos da atuação estatal. Nesse sentido, Frederico Lustosa da Costa (2010, p. 240):

Os meios de comunicação, já foi dito em outros contextos, cumprem uma função de agenda, dizendo-nos o que pensar, quer dizer, eles estabelecem os temas que devem ser discutidos pela sociedade. Alguns críticos lembram que, na verdade, eles cumprem uma função de não agenda (ou contra-agenda), dizendo-nos o que não pensar, excluindo os temas que não podem ser discutidos. Um terceiro ponto de vista assegura que as duas perspectivas se

⁵ Faz-se a ressalva de que não é analisado o plano de governo da chapa vencedora, ou os compromissos por ela assumidos, em razão de que não trata da matéria; ao contrário, parece haver resistência por parte do governo que tomou posse em janeiro de 2019 em relação ao tema.

complementam. Ao estabelecermos uma agenda de discussão, estamos, de fato, censurando uma série de temas que não queremos debater [...].

A influência dos meios de comunicação na formação da opinião das massas indica o cuidado necessário para garantir o acesso plural à grande mídia. É fundamental, para a efetiva participação democrática – ou, para Dahl, a concretização da efetiva poliarquia – que o Estado promova instrumentos que garantam o direito dos cidadãos de terem acesso a fontes de informação diversificadas e independentes, sem que haja qualquer espécie de censura prévia ou controle dos veículos de comunicação por grupos políticos ou econômicos.

Entre as circunstâncias que inviabilizam a pluralização do conteúdo veiculado pelos veículos de comunicação de massas, e obstam assim o acesso a meios alternativos de informação, está a concentração dos veículos de comunicação social nas mãos de poucos grupos que detêm o controle da imprensa, nas mais diversas mídias (imprensa, televisiva ou mesmo na *internet*). A formação de oligopólios de informação configura, assim, um risco à própria democracia, sobretudo se for considerado o poder que detêm de influenciar a agenda pública, a partir de pautas não necessariamente republicanas – aumento dos níveis de audiência, atendimento a interesses de patrocinadores *etc.*

Essas são as linhas gerais pelas quais o debate a respeito da democratização dos meios de comunicação é relevante, por um lado para garantir uma população consciente e informada, a partir de perspectivas plurais, a fim de formar suas próprias convicções sobre o mundo, e por outro para evitar que informações enviesadas – por vezes mentirosas – sejam propagadas como verdades, apenas para atender a interesses de determinados grupos políticos ou econômicos. A pluralidade de meios de levar a informação ao público é instrumento garantidor, assim, do próprio autocontrole dos veículos de comunicação de massas. Em última análise, a existência de espaços alternativos de difusão da informação ao grande público é instrumento fundamental à própria consecução dos postulados de um Estado pretensamente democrático.

3 REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Soares (2009, p. 239) alerta que a discussão a respeito das políticas democráticas a respeito dos meios de comunicação social é recente no Brasil, sobretudo por conta de que as tecnologias de comunicação de massa, para além da mídia impressa, são relativamente novas, sendo que as mais antigas (fonograma, rádio *etc.*) têm pouco mais de um século. Não havia, assim, debate efetivo a respeito do papel do Estado na regulação da comunicação de massas⁶, tampouco no que diz respeito à formulação de políticas públicas para o setor (SOARES, 2009, p. 239):

Sem referências teóricas que servissem de suporte, era muito difícil prever o impacto que os meios teriam futuramente nas sociedades, por isso, até meados do século passado, eles foram sendo incorporados ao dia-a-dia da sociedade como novidades tecnológicas e formas de entretenimento e informação, sem uma discussão ampliada de seu significado ou sobre a importância de políticas públicas para eles.

Embora o Código Brasileiro de Telecomunicações tenha sido editado em 1962 – não obstante tenha sido objeto de nada menos que 52 vetos por parte do então presidente da República João Goulart, todos derrubados pelo Congresso Nacional –, foi na Constituição Federal de 1988 que a matéria da comunicação social ganhou estatuto constitucional⁷. A CF/1988 dedica um capítulo inteiro para o tema (Título VIII, “Da Ordem Social”, Capítulo V, “Da Comunicação Social”, artigos 220 a 224) – e estabelece um protocolo de

⁶ Há relevante discussão a respeito do efetivo papel do Estado na regulação dos meios de comunicação. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, prevalece o entendimento de que “o Estado faz intervenção mínima no setor da comunicação, para os americanos o mercado e a opinião pública devem ser os principais reguladores de qualquer conteúdo” (ARAÚJO, 2011, p. 251-282).

⁷ É certo que os textos constitucionais anteriores já traziam disposições a respeito do monopólio dos serviços de telecomunicações e radiodifusão por parte da União. A Constituição de 1969, outorgada na ditadura militar, estabelecia inclusive mecanismos de censura e controle das informações veiculadas na mídia. A ordem constitucional de 1988, entretanto, foi a primeira a estabelecer um capítulo para a Comunicação Social, com disposições voltadas a garantir a pluralidade da difusão da informação e coibir a censura.

intencões voltado a, de um lado, garantir a democratização dos meios de comunicação e, de outro, evitar a censura da informação. Além disso, o art. 5º, em seu inciso IX, dispõe que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”, garantia posteriormente replicada no art. 220, *caput* e § 2º.

Ou seja: quando se fala de estabelecimento de mecanismos de democratização dos meios de comunicação de massa, não está a se falar de censura ou controle prévio do que vai ser veiculado à população. Ao contrário, objetiva dar cumprimento às disposições constitucionais programáticas até o momento não atendidas.

Entretanto, as normas estabelecidas na Constituição Federal têm natureza programática, e não foram regulamentados de forma adequada até o momento. Goulart (2013, p. 267) esclarece os motivos pelos quais o constituinte deixou de estabelecer normas específicas a respeito da matéria:

Grosso modo, o debate constitucional sobre a Comunicação Social foi polarizado por duas posições antagônicas. A primeira posição postulava a caracterização do objeto como “bem público” não só passível de regulação pelo Estado como tema inscrito no rol mais geral dos direitos de cidadania. Já a segunda atitude resumia a comunicação a uma “mercadoria” como quaisquer outras, cujo arranjo seria definido basicamente pelas relações de mercado.

A consequência do antagonismo de ideias, que permeou o processo constituinte entre 1987 e 1988, é que as disposições constitucionais a respeito da comunicação social constituem normas de natureza programática, sem capacidade de serem autoexecutáveis (GOULART, 2013, p. 267). A falta de regulamentação adequada da matéria, pelo legislador infraconstitucional, continua a gerar os debates relacionados à forma de viabilizar a democratização dos meios de comunicação social, sem que a intervenção estatal seja confundida ou transmutada em censura.

A omissão legislativa em regulamentar as disposições estabelecidas entre os artigos 220 e 224 da Constituição Federal é objeto, inclusive, de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, perante o Supremo Tribunal Federal. A ADO n. 10/DF⁸, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a partir de tese desenvolvida por Fábio Konder Comparato – que exerce a representação do partido legitimado para propositura da ação direta – tem três objetos: (a) “*Omissão legislativa inconstitucional quanto ao direito de resposta*”; (b) “*Omissão legislativa inconstitucional em regular os princípios declarados no art. 221 da Constituição Federal, no tocante à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão*”; e (c) “*Omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social*”.

O primeiro ponto está relacionado ao objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 130/DF, em cujo julgamento o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incompatibilidade da Lei de Imprensa (Lei n. 5.250, de 9 de fevereiro de 1967) com a ordem constitucional vigente, considerando-a não recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Embora a Lei de Imprensa fosse dotada de viés autoritário, promulgada em pleno regime de exceção, e estabelecesse instrumentos de censura aos veículos de comunicação, ela trazia, em seus artigos 29 a 36, disposições a respeito do direito de resposta, estabelecendo prazo para seu atendimento e condições para sua veiculação. A revogação da Lei de Imprensa pela Constituição de 1988, na forma reconhecida pelo STF, acabou por, na prática, fazer com que se deixasse “*de existir um parâmetro legal para que os tribunais possam decidir se, quando e como tal direito fundamental é efetivamente aplicado*” (ADO n. 10/DF, petição inicial, p. 6).

Os outros dois pontos estão intimamente relacionados ao objeto deste trabalho. A omissão legislativa relacionada à produção e à programação de emissoras de rádio e televisão decorre da ausência absoluta de regulamentação do disposto no art. 221 da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

⁸ A íntegra dos autos eletrônicos da ADO n. 10/DF está disponível para consulta no sitio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincide=3984619>. Acesso em: 13 abr 2019.

- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Nesse sentido, conclui-se, na petição inicial da ADO (p. 12), que

[...] passadas mais de duas décadas da entrada em vigor da Constituição Federal, o Congresso Nacional, presumivelmente sob pressão de grupos empresariais privados, permanece inteiramente omissos no cumprimento de seu dever de regulamentar os princípios que regem a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão (art. 221); bem como igualmente omissos no estabelecer os meios legais de defesa da pessoa e da família, quando tais princípios não são obedecidos (art. 220, § 3º, inciso II).

No que diz respeito ao terceiro ponto de impugnação pela via do controle concentrado de constitucionalidade, a partir da ADO n. 10/DF, observa-se que não foi atendido o disposto no § 5º do art. 220 da Constituição Federal, que estabelece que *“[o]s meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”*. Como já visto, a pluralidade do controle dos meios de comunicação, e a possibilidade de acesso a meios alternativos de acesso à informação, é condição fundamental para o efetivo exercício das liberdades democráticas – ou, na proposta de Dahl, para que se propicie a existência de um Estado pautado nos ditames da poliarquia. O que se observa no Brasil, atualmente, é o exato oposto do cenário ideal democrático/poliárquico de democratização dos meios de comunicação. O índice de Monitoramento da Propriedade da Mídia (Media Ownership Monitor) dá conta que *“cinco grupos ou seus proprietários individuais concentram mais da metade dos veículos”* de comunicação no Brasil⁹. Já o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação dá conta que a mídia brasileira é controlada por apenas 11 famílias¹⁰. Estes grupos de comunicação formam o oligopólio da comunicação de massa no Brasil, contrariando o que expressamente determina o § 5º do art. 220 da Constituição Federal.

Outra questão que colabora com a formação de oligopólios de comunicação diz respeito às outorgas de radiodifusão, em parte concentradas nas mãos de famílias ou grupos que tradicionalmente exercem o poder político, seja no âmbito local, regional ou nacional. Nesse sentido, destaca Pieranti (2008, p. 442):

Em relação ao Poder Legislativo, é possível observar que grande parte dos parlamentares da Nova República tem interesse direto nas matérias relativas à radiodifusão. Muitos deles foram atraídos por derrames de outorgas de emissoras de rádio e de televisão em diferentes momentos da recente vida democrática brasileira. Outros parlamentares arrebanharam pequenos grupos de radiodifusão para si próprios, familiares e aliados, chegando a manter sob sua órbita as mais importantes emissoras de rádio e de televisão das principais cidades de alguns Estados brasileiros.

Essa situação de controle dos meios de comunicação social por parte de grupos políticos ou famílias tradicionalmente ligadas ao exercício de cargos eletivos configura circunstância que restringe, em absoluto, a pluralidade de ideias e valores propagados nos veículos de informação. Além disso, é circunstância viabilizadora de que o poder político permaneça concentrado nas mãos dos mesmos indivíduos, ou “herdeiros” destes. Neste ponto, reitera-se a influência que os veículos de comunicação exercem nas escolhas, por parte do eleitorado, de seus representantes. A ausência de pluralidade é, portanto, circunstância definidora de eleições, e contrária, axiologicamente, a própria definição de democracia.

Nesse sentido, Octávio Penna Pieranti (2008, p. 423) ressalta as dificuldades decorrentes do estabelecimento de um marco regulatório para a comunicação social, por contrariar diretamente os interesses da própria classe política – o que, de certa forma, pode ajudar a explicar o motivo pelo qual, mais de três décadas após a promulgação da Constituição, a matéria não esteja regulamentada:

⁹ Media Ownership Monitor Brasil. Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/>>; acesso em 14 abr 2019.

¹⁰ Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/midia-brasileira-e-controlada-por-apenas-11-familias-924625/>>; acesso em 13 abr 2019.

Não parece interessar ao Congresso Nacional, dados os interesses pessoais de seus parlamentares, nem aos governos em suas distintas esferas, que um órgão auxiliar, formado por membros da sociedade civil ligados à Comunicação Social, seja o responsável pela regulação desse setor no Brasil. Da mesma forma, dada a barreira que estabelecem em prol da defesa de seus interesses pessoais, criam obstáculos a toda e qualquer iniciativa de reforma do aparelho de Estado que se oponha à perpetuação desses interesses. Como esses parlamentares representam votos indispensáveis à aprovação da reforma, ficam automaticamente comprometidas idéias, por exemplo, como a separação entre público e privado e a descentralização política.

Um outro ponto a ser destacado se refere à identificação de outro “efeito colateral” da concentração dos veículos de comunicação em oligopólios, relacionado à conversão da política em “espetáculo midiático”, permitindo o surgimento de políticos sem vínculos claros com partidos ou ideologias, voltados apenas à propagação de suas próprias idéias – quase sempre simplistas e retrógradas. Nesse sentido, Antonio de Cabo de la Vega (2012, p. 46):

Estrechamente vinculado con lo anterior es la conversión de la política en un mero espectáculo mediático. El prodigioso crecimiento de los medios de comunicación de masas, acompañados de los equipos demoscópicos, de los expertos en relaciones públicas, publicistas y expertos en gestión del gasto, habrían destruido las formas tradicionales de hacer política (en el barrio, en la fábrica, en el municipio) en favor de una política televisada y de gran espectáculo. Un efecto colateral de esta mediatización de la democracia, es el surgimiento de políticos-espectáculo que actúan como operadores independientes, sin vínculos claros con ningún partido o ideología, y que funcionan con la mirada puesta en su nivel de audiencia.

Por outro lado, a obsolescência do Código Brasileiro de Telecomunicações, enquanto estamento legislativo que regulamenta a matéria, é absolutamente evidente. Além de não contemplar as disposições voltadas à regulação da mídia, previstas na Constituição Federal, o surgimento de novas tecnologias de difusão da informação, inexistentes em 1962 exige do legislador o cumprimento das normas constitucionais, o que não se deu em plenitude até o momento. Não se ignora, neste trabalho, que a promulgação do Marco Civil da Internet, estabelecido pela Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014, malgrado críticas pontuais que o diploma merece, representou algum avanço no que diz respeito à regulação da informação veiculada na rede mundial de computadores, que tem como fundamento a garantia da liberdade de expressão, e segue por princípios a pluralidade e a finalidade social da rede, entre outros (art. 2º, *in fine*).

4 O DEBATE A RESPEITO DA DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NAS ELEIÇÕES DE 2018

O plano de governo petista parte de uma premissa sustentada pela talvez unanimidade dos estudiosos da Comunicação Social: os regimes democráticos mais sólidos do planeta têm mecanismos de regulação e controle social dos meios de comunicação. Somente com essas medidas é possível evitar que sejam formados oligopólios de comunicação, por alguns poucos grupos econômicos que decidem, sem qualquer tipo de controle, o que vai e o que não vai ser veiculado à grande massa.

Ao que parece, portanto, o plano de governo da chapa encabeçada por Fernando Haddad à Presidência da República somente vem a jogar luz a disposições constitucionais sistematicamente negligenciadas há pelo menos três décadas, recentemente completadas com o trigésimo aniversário de nossa Constituição. E o plano, nesta seara, é complementado com outras propostas:

- universalização de acesso a redes de alta velocidade (banda larga), instrumento de acesso à informação hoje condicionado à renda;
- restrição ao domínio dos meios de informação na internet por grandes conglomerados que já controlam as mídias tradicionais;
- efetivação dos mecanismos de proteção aos dados pessoais, na forma da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, e observância das normas estabelecidas no Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014);

- revitalização da EBC (Empresa Brasileira de Comunicação) e fortalecimento de emissoras de rádio e TV comunitárias;
- desconcentração das despesas públicas com publicidade, a fim de evitar a concentração do investimento recursos públicos em favor de grandes veículos de imprensa.

A proposta, portanto, objetivava a democratização do acesso aos meios de comunicação de massa, inclusive com partilha mais adequada das verbas de publicidade estatal, além de garantir o acesso à *internet*, grande instrumento de proliferação de informações da atualidade.

Informações amplamente difundidas nas redes sociais, no sentido de que a proposta da chapa encabeçada por Fernando Haddad dizia respeito ao controle estatal absoluto do que será ou não veiculado nos meios de comunicação, na tentativa de impor a pecha de autoritarismo em um projeto essencialmente democrático¹¹. Mais grave que isso, *“aquelas pessoas que de boa-fé acreditaram estar em contato com uma verdadeira notícia, passam – ainda que sem perceber – a colaborar com a disseminação e difusão dessas notícias falsas”* (RAIS, 2017), fazendo com que, assim, a desinformação passasse a imperar sobre a verdadeira compreensão do espírito democrático por detrás do discurso da regulação da imprensa. A propósito, a tentativa de fazer com que o eleitorado confundisse a regulação da mídia como mecanismo de censura aos meios de comunicação foi, inclusive, veiculada pelo próprio candidato que se sagraria vencedor nas eleições, Jair Bolsonaro, em suas redes sociais¹².

Não é de se ignorar que, sobretudo em razão da velocidade do compartilhamento das informações, *“os meios digitais, em especial as redes sociais, são os principais formadores de opinião política – ainda que desprovidos de técnica ou de veracidade”* (MARTINEZ e NASCIMENTO JÚNIOR, 2018, p. 179-199). Essa circunstância pode agravar ainda mais o quadro da desinformação generalizada, que leva a população – e sobretudo o eleitorado – a partir de premissas falsas para a formação de suas opiniões. Nesse mesmo sentido, Ricardo Villas Bôas Cueva (2018):

De outro ângulo, as *fake news* e seu potencial destrutivo podem ser entendidas não apenas como reforço do viés cognitivo de seu público-alvo, mas também pela temporalidade acelerada da cognição, que instaura um presente contínuo, no qual os assuntos se substituem uns aos outros com enorme rapidez. Cria-se, com isso, um ambiente que solapa a reflexividade e dificulta o exercício do pensamento analítico, que permitiria distinguir o falso do verdadeiro.

Por outro lado, o espaço de informação da internet, embora à primeira vista pareça garantir a pluralidade do acesso à informação, é igualmente dominado por um oligopólio de empresas que estabelecem suas próprias regras de controlar e combater as *fake news*¹³. Um modelo de *compliance* e autorregulação das redes¹⁴ poderia ser uma solução, mas dependeria da existência de normas balizadoras desse controle, a partir

¹¹ A título de exemplo, além das incontáveis manifestações nesse sentido que puderam ser observadas nas redes sociais durante o período eleitoral, a desinformação a respeito da natureza da regulação dos meios de comunicação, impingindo-lhe a pecha de “censura”, é propagada largamente em portais contrários à pauta, destaca-se: <<https://www.oantagonista.com/brasil/os-presidenciais-que-querem-censurar-imprensa/>>; acesso em 14 abr 2019.

¹² O então candidato, em 17 de setembro de 2018, publicou a seguinte mensagem em uma de suas redes sociais: *“CONTROLE DA INTERNET mais a REGULAÇÃO DA MÍDIA têm como principal objetivo de barrar o crescimento de veículos independentes sob o pretexto de combater ‘fontes não seguras’ e assegurar ‘jornalismo sério’, calando aqueles que não estiverem alinhados à agenda globalista”* (fonte: <<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/posts/-controle-da-internet-mais-a-regula%C3%A7%C3%A3o-da-m%C3%ADdia-t%C3%AAm-como-principal-objetivo-de-b/1192232014259116/>>; acesso em 28 abr 2019). Como se observa, a regulação da mídia, prevista no plano de governo petista, busca atender a dispositivos constitucionais expressos, circunstância ignorada pelo candidato adversário, um dos propagadores da desinformação a respeito da matéria.

¹³ *“Se o humano se formatou como ser notável na natureza, por intermédio do “fazer-política”, no século XXI, vemos, atônitos e sem poder de barganha, o mercado monopolizado (Google, Facebook, Microsoft) excluir o humano do Político, a fim de se tornar cada vez mais um ser social obediente e ávido por consumidor. A Ágora, a praça pública em que os gregos faziam política na antiguidade, multiplicou-se na modernidade, só que na forma de um “aqui-agora” em que o devir não tem tempo de espera. Vivemos no instantâneo, como Miojo pré-fabricado.”* (MARTINEZ e NASCIMENTO JÚNIOR, 2018, p. 179-199).

¹⁴ Ricardo Villas Bôas Cueva (2018), por exemplo, defende a autorregulação como forma eficaz de combate às *fake news*: *“A autorregulação, por outro lado, tende a ser mais ágil na identificação, bloqueio ou supressão de conteúdos ilícitos. Tal agilidade é essencial para evitar a propagação dos efeitos perversos das notícias falsas, que tende a produzir danos irreversíveis e é irremediável por meio da análise ex post típica dos procedimentos judiciais. A criação de um sistema de compliance tende*

da força impositiva do Estado, a fim de que não haja dependência da boa vontade das próprias empresas controladoras das redes sociais.

Nessa perspectiva, o que se observa é que o plano de governo derrotado previa a ampliação – com viés democrático – de acesso à internet pela população, bem como o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Marco Civil da Internet, mas sem um compromisso efetivo no combate às *fake news* na rede. O grande desafio contemporâneo – este não contemplado no plano de governo petista em 2018 – é justamente a forma de combate às notícias falsas, que perfaz um grande risco à institucionalidade e à própria manutenção do regime democrático brasileiro. Como destacam Martinez e Nascimento Júnior (2018, p. 179-199):

Por ser um meio de comunicação muito abrangente, a internet pode ser tanto benéfica quanto prejudicial para a campanha eleitoral de determinado candidato e partido. As notícias falsas (ou *fake news*) sobre os pretensos candidatos e seus respectivos partidos políticos podem ser entendidas como um tipo de contrainformação, pois além de estarem voltadas contra a veracidade das informações, elas poderão ser recebidas pela população como verdade absoluta e, assim, influenciar politicamente a opinião popular.

Garantir a pluralidade e o acesso aos meios de comunicação é, portanto, instrumento intrínseco a qualquer regime democrático, e atende a disposições expressas da Constituição Federal. O plano de governo do candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2018 pareceu compreender tal necessidade que, inclusive, atenderia a disposição constitucional expressa e ignorada durante as mais de três décadas da atual ordem constitucional. Não obstante, não foi capaz de romper as barreiras da incompreensão, e de fato transmitir à população em geral o verdadeiro espírito da regulação da mídia, a fim de que aquilo que se propõe como democrático não fosse confundido como traço de autoritarismo.

A candidatura vencedora, por outro lado, colaborou na propagação de que a regulação dos meios de comunicação social, objetivaria “*barrar o crescimento de veículos independentes*”. Tal entendimento que contraria o próprio debate a respeito da democratização dos veículos de comunicação social, instrumentos formadores de opinião que, justamente pelo poder que detêm – inclusive para ditar ou obstar a consecução de políticas públicas e decisões de governo – precisam possibilitar a pluralidade de opiniões e a veracidade de seus conteúdos. O filtro a respeito da veracidade passa pela robustez e qualidade da informação, e não por questão de concordância ou discordância ideológica em relação a seu conteúdo; a propósito, essa censura ideológica é expressamente vedada pela Constituição Federal (§ 2º do art. 220).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa, consideradas todas as circunstâncias aqui expostas, é que o debate a respeito da regulação e democratização dos meios de comunicação social deve ainda amadurecer junto à sociedade brasileira, a fim de que seja compreendido como instrumento de acesso plural aos veículos de imprensa. Deve-se compreender, ainda, que o oligopólio do poder da informação, concentrado nas mãos de poucos grupos de imprensa.

Embora as notícias falsas tenham, efetivamente, influenciado os resultados do processo eleitoral no Brasil em 2018, não se pode olvidar que se trata de matéria de difícil resolução, e passa pela efetiva elaboração de um modelo de regulação das mídias tradicionais, e também das mídias eletrônicas. O poder da desinformação presente na ampla possibilidade de proliferação indiscriminada de notícias falsas pela internet não pode, em definitivo, ser simplesmente ignorado pelo Poder Público.

Um Estado efetivamente democrático – ou, para além da Democracia, poliárquico – deve primar pela multiplicidade dos mecanismos de comunicação social, sem ignorar as circunstâncias da sociedade contemporânea. Mais que a regulação da mídia tradicional (o jornal impresso, a revista, o telejornal, a radiodifusão *etc.*), o debate a respeito da propagação de informações na internet e o combate às *fake news* é um desafio atual, de difícil resolução, e que necessariamente deve estar na pauta de discussão da sociedade brasileira.

a assegurar transparência e controle mediante rotinas e procedimentos auditáveis, minorando assim os riscos de efeitos colaterais e indesejados, como o bloqueio ou supressão de conteúdos lícitos”.

Para efetivo atendimento dos ditames constitucionais, portanto, e para a garantia do espaço democrático e do combate às informações falsas, a regulação da mídia deve contemplar, necessariamente, mecanismos de filtragem e controle – sem censura ideológica – também das notícias compartilhadas na internet. É, de fato, um enorme desafio imposto pela sociedade contemporânea, mas que não pode ser ignorado, sob risco de comprometer a própria Democracia.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. A Constituição Francesa de 1958 e a liberdade de comunicação audiovisual e da internet. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 75, p. 251-282, abr./jun. 2011.

COSTA, F. L. da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, abr. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6924/5491>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CUEVA, R. V. B. Alternativas para a remoção de fake news das redes sociais. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, v. 1, out./dez. 2018.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.

DE CABO DE LA VEGA, A. La democracia y su calidad. **Rev. Derecho Estado**, Bogotá, n. 28, p. 37-53, jan. 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932012000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2019.

GOULART, J. O. A Agenda da Regulação da Comunicação Social no Brasil: Da Constituinte Aos Impasses Contemporâneos. **Investigación En Comunicación Aplicada**, n. 87, p. 265-282, jul./set. 2014.

MARTINEZ, V. C.; NASCIMENTO JÚNIOR, V. de F. Participação popular, redes sociais e fake news: uma abordagem constitucional antes das eleições 2018. **Revista dos Tribunais**, v. 993, p. 179-199, jul. 2018.

PIERANTI, O. P. A Radiodifusão e a Ação de Policy Communities: a Contenção de Reformas no Âmbito do Estado Reformas no Âmbito do Estado. **RAC-Eletrônica**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 410-425, set./dez. 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_824.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

SANTOS, W. G. dos. Poliarquia em 3D. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2019.

SILVA, J. A. da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA JUNIOR, J. A. *et al.* Madison e Dahl: da república a poliarquia. **Em Tese**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 42-57, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2014v11n2p42/29089>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SOARES, M. C. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

RAIS, D. O que é "Fake News". **Portal Makenzie**, 13 abr. 2017. Disponível em: <https://www.mackenzie.br/fakenews/noticias/arquivo/n/a/i/o-que-e-fake-news/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

REALE, M. Da Democracia Liberal à Democracia Social. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 2, p. 1145-1168, maio. 2011.

ROMERO, M. Democracia, pluralismo e estabilidade política em poliarquia de Robert Dahl. **CES Revista**, v. 26, n. 1, p. 167-180, jul. 2015. Disponível em: <https://seer.cesjf.br/index.php/cesRevista/article/view/396>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SOBRE OS AUTORES

Matheus Rodrigues Oliveira

Graduado em Direito. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito (EPD). Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, MACKENZIE, Brasil.

Contato: matrol@outlook.com

Daniel Francisco Nagao Menezes

Graduado em Direito. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC Campinas). Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC Campinas). Especialista em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta (UNIANCHIETA). Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, MACKENZIE, Brasil.

Contato: nagao.menezes@gmail.com