

# Democratização da comunicação no Brasil:

*políticas e perspectivas*

Carlos Henrique Demarchi

Doutorando em Comunicação pela Unesp-Bauru  
Docente da Unisalesiano de Araçatuba-SP.  
E-mail: carlosdemarchi@faac.unesp.br

Recebido: 23 jul. 2016

Aprovado: 29 set. 2016

**Resumo:** A radiodifusão comercial predomina no cenário brasileiro de comunicação. Mesmo com o processo de convergência tecnológica, o setor segue regido por uma legislação antiga. O presente artigo objetiva, a partir de discussões teóricas sobre a democratização da comunicação, debater a necessidade de mudanças legais e de políticas públicas para a área. As políticas públicas na área da comunicação, se implementadas a partir da interlocução entre Estado, mercado e sociedade, poderiam trazer alternativas de conteúdo, participação social e ganhos para os cidadãos, que teriam maior pluralismo midiático.

**Palavras-chave:** Democratização da comunicação. Políticas públicas. Radiodifusão comercial.

**Abstract:** Commercial broadcasting rules over the Brazilian communications environment. Even during a technological convergence process, the field still works under an old law. Based on discussions on the democratization of communication, this paper aims to discuss the need for legal changes and for public policies in the sector. Public policies in the area of communication, if implemented from the dialogue between the state, market and society, could bring content alternatives, social participation and benefits for the citizens, who would have greater media pluralism.

**Keywords:** Democratization of Communication. Public policies. Commercial broadcasting.

**Resumen:** La radiodifusión comercial predomina en el escenario brasileño de la comunicación. Mismo con el proceso de convergencia tecnológica, el sector sigue reglado por una legislación muy antigua. El presente artículo tiene por objetivo, a partir de discusiones teóricas sobre la democratización de la comunicación, debater la necesidad de cambios legales y de políticas públicas para el sector. Las políticas públicas en el ámbito de la comunicación, de aplicarse a partir del diálogo entre el Estado, el mercado y la sociedad, podrían aportar alternativas de contenido, la participación social y beneficios para los ciudadanos, que tendrían un mayor pluralismo de los medios.

**Palabras clave:** Democratización de la comunicación. Políticas públicas. Radiodifusión comercial.

## **Introdução**

Com o advento das tecnologias da informação, o fenômeno da convergência de meios tem colocado desafios para as nações em termos de garantias de infraestrutura adequada para o tráfego de dados de texto, áudio e vídeo. Nesse sentido, com a digitalização, vários países têm aprovado mudanças legais convergentes entre telecomunicações e radiodifusão.

No Brasil, a radiodifusão comercial, com destaque para a TV aberta, ainda tem como principal marco regulatório o Código Brasileiro de Telecomunicações, da década de 1960. Apesar de complementado pela Constituição Federal de 1988, o código necessita de atualização regulatória. Conforme teóricos da área e considerando as premissas do Relatório MacBride, alterações legais trariam a possibilidade de democratização da comunicação, mediante a abertura de canais de participação social na formulação e acompanhamento das políticas e de maior equidade entre os veículos públicos e privados cujas atividades são autorizadas pelo Estado por meio de concessões.

Essa expectativa de mudanças se expandiu em 2009, com a realização da 1ª Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), mas as políticas públicas não avançaram no período. Diante da realidade, o artigo se propõe a examinar a relevância de alterações regulatórias no Brasil, apontando perspectivas para democratizar a comunicação.

## **Situando o debate sobre a democratização da comunicação**

A discussão sobre políticas nacionais de comunicação surge nas décadas de 1970 e 1980, época em que as nações estavam preocupadas com o livre fluxo da informação e os debates no âmbito da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) se orientavam para a necessidade de políticas dentro de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic). A ideia de política nacional de comunicação pressupõe um conjunto de regras e princípios envolvendo a

comunicação, cujas características devem ser democráticas, participativas e a serviço do desenvolvimento nacional (AMORIM, 1988).

Ao retratar as mudanças no contexto da Unesco, Amorim (1988, p. 21) descreve que “[...] na economia, a comunicação tornou-se setor de ponta e, como tal, estratégico para o desenvolvimento. Na cultura, a comunicação mediatizada por tecnologia sofisticada, modificou profundamente a face dos sistemas culturais”. Os reflexos das discussões da Nomic culminaram, em 1980, na publicação do Relatório MacBride (Um mundo, muitas vozes), documento da Unesco que identificou o desequilíbrio informacional e trouxe recomendações para as nações desenvolverem políticas públicas para democratizar a mídia.

Ao apresentar o panorama sobre a comunicação mundial, o relatório MacBride indicou preocupações com as tendências de concentração da propriedade dos meios e com os impactos das tecnologias da informação nos planos social, econômico e cultural. Conforme a publicação, as políticas nacionais de comunicação devem ter como meta prover os países de redes de telecomunicações e de meios massivos adequados, garantindo a participação popular e o pluralismo no acesso à informação (UNESCO, 1993).

O relatório da Unesco trouxe 82 recomendações para superar a concentração e o desequilíbrio informacional. Um tópico específico foi dedicado à democratização da comunicação, entre as recomendações 52 e 65. Na recomendação, 58, por exemplo, o texto situa a necessidade de os países adotarem medidas legais eficazes para limitar o processo de concentração e respeitar os critérios específicos definidos pela legislação nacional e as políticas de desenvolvimento (UNESCO, 1993).

Atuais, as ideias presentes no documento enfrentaram expressiva resistência dos conglomerados midiáticos nas décadas que se seguiram. Não obstante, o levantamento serviu de base para se pensar em alternativas ao sistema comercial de mídia dominante e, dessa forma, buscar vias para democratizar os meios de comunicação. Para Leal Filho (2010), a democratização da comunicação é caracterizada como processo em que indivíduos e organizações da sociedade se mobilizam com o propósito de ampliar os atores envolvidos na produção, difusão e circulação de informações. Esse processo envolve “desde o debate em torno dos fluxos informativos internacionais, os serviços públicos de radiodifusão e o fortalecimento das experiências com veículos de natureza comunitária” (LEAL FILHO, 2010, p. 368).

Moraes (2011) ensina que a democratização do setor tem a ver com a pluralização da comunicação, que depende, entre outros requisitos, do convencimento social sobre a necessidade de espaços mais livres de informação e opinião e, principalmente, de políticas públicas que promovam a diversificação de fontes emissoras e a multiplicação dos pontos de vista. Nessa mesma interpretação, Bolaño (2010) relaciona a democratização a mudanças na legislação do setor, como a abertura de espaços para os canais universitários e a estruturação de um sistema público em condições igualitárias ao sistema comercial. Para se contrapor ao sistema comercial, que se sobressai principalmente no campo da televisão aberta, a democratização da comunicação buscaria, em síntese, outra perspectiva comunicacional, diversa da comercial e com a inclusão de atores sociais no processo de formulação de suas políticas.

### **Legislação e políticas públicas para a comunicação**

Pensar a democratização da comunicação no Brasil implica discutir a reforma do arcabouço legal que regula o setor, bem como o acompanhamento e a implementação de políticas públicas na área. O principal instrumento regulador dos serviços de radiodifusão é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), criado pela lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Primeiro grande marco regulatório da radiodifusão e telefonia brasileiras, o código serve ainda hoje como parâmetro legal para o rádio e a televisão aberta.

O CBT foi modificado com a Constituição Federal de 1988, que trouxe como novidade um capítulo dedicado à Comunicação, entre os artigos 220 e 224. Entre os destaques está a descrição dos princípios e finalidades da programação de rádio e TV; a participação do Congresso Nacional nos atos de outorgas e renovação de concessões (antes essa prerrogativa era exclusiva do Executivo) e a previsão de criação do Conselho de Comunicação Social (BRASIL, 2003).

É nesse contexto, de redemocratização do país e da elaboração da nova Constituição, que também ganha relevo no país a discussão de alternativas para democratizar os meios. Ao avaliar o quadro legal brasileiro, Liedtke (2003) explica que as políticas públicas de comunicação, desde a criação do Código Brasileiro de

Telecomunicações e que prosseguiram durante todo o regime militar, foram justificadas sob o ponto de vista da integração e da segurança nacional.

Outra característica recorrente no caso brasileiro é o poder econômico e político do empresariado da radiodifusão comercial, ator favorecido ao longo da história pelas políticas de comunicação adotadas<sup>i</sup> (BOLAÑO, 2007). Na década de 1990, enquanto as telecomunicações ganharam um novo marco regulatório, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), a radiodifusão permaneceu disciplinada pelo CBT.

Dantas (2013) lembra que grandes democracias promoveram amplas reformas político-regulatórias para abrir caminho à convergência dos meios. Contudo, “o país segue sobre trilhos divergentes num mundo onde avança a convergência de tecnologias” (DANTAS, 2013, p. 216).

O atraso regulatório brasileiro evidencia a necessidade de participação e consenso em uma política democrática que envolva os três principais atores nesse debate: o Estado, a sociedade civil organizada e o empresariado. Para Liedtke (2003, p. 64), “a restrição dos atores sociais na formulação das políticas públicas para o setor minimiza as expectativas para uma comunicação libertadora”. Assim, parte-se do princípio de que as políticas públicas estejam comprometidas com o interesse público e surjam do diálogo com a sociedade e não com a presença de reduzido número de interlocutores detentores de poderes hegemônicos, como têm ocorrido. Para tanto, Moraes (2011) considera primordial o fortalecimento do Estado como instância de formulação estratégica, fomento e regulação, capaz de interagir com a sociedade, disciplinar o papel do mercado na vida econômica e levar ao crescimento em bases mais justas.

### **Definindo as políticas públicas**

Na literatura, os autores trazem múltiplas definições para as políticas públicas. Em geral, a política pública é uma diretriz elaborada para solucionar um problema público coletivamente relevante. Nessa interpretação, traça-se um caminho para superar o problema, que seria a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Nesse sentido,

Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros (SECCHI, 2013, p. 11).

Outro aspecto a ser considerado é a existência de duas abordagens principais no estudo do tema: a estatal e a policêntrica. Ambas referem-se aos protagonistas das políticas públicas, isto é, os atores principais que executam as políticas.

Conforme Secchi (2013), a abordagem estatista entende as políticas como monopólios dos atores estatais pelo fato de derivar da superioridade objetiva do Estado em elaborar leis e fazer com que a sociedade as cumpra. Essa abordagem ainda argumenta a superioridade hierárquica estatal para corrigir falhas de mercado e a tradição intervencionista do Estado brasileiro, aspectos que confirmam a exclusividade estatal nas políticas.

Outra abordagem é a policêntrica, que considera, ao lado dos atores estatais, as organizações não-governamentais e privadas como protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Nesse caso, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, ainda que as iniciativas e decisões tenham diversas origens (SECCHI, 2013). Essa vertente policêntrica, que reconhece a influência dos atores não-estatais, enfatiza a articulação do Estado e da sociedade na solução de problemas públicos, concepção que encontra maior concordância no meio acadêmico.

Para Souza (2006), embora seja reconhecido o envolvimento de outros segmentos na formulação de políticas públicas e que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Ao trabalhar com as definições e modelos sobre o tema, Souza sintetiza os elementos principais das políticas públicas, a citar:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua

decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

Para Bustamante (2005 *apud* MORAES, 2009, p. 109), essas políticas englobariam as ações das instituições estatais em geral que direcionam a criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais.

As políticas públicas para a comunicação social, portanto, estariam ligadas a projetos e planos de governo voltados a mudanças no setor, como o enfrentamento da concentração da propriedade dos meios, o acompanhamento público e maior transparência nas regras de concessão e renovação de outorgas de rádio e televisão e a complementaridade entre os sistemas comercial, público e estatal. É mister asseverar que a existência de legislações atualizadas para a área não garante por si só a efetividade das políticas públicas, havendo também a compreensão da necessidade de o Estado e a sociedade civil acompanharem a aplicação e a fiscalização dos marcos legais. Logo,

Os instrumentos legais que podem viabilizar o reequilíbrio e a descentralização dos sistemas de comunicação são indispensáveis, mas ressaltamos que as mudanças dependem de um leque de ações coordenadas e permanentes, e não apenas da letra-de-forma jurídica. Até porque não adianta ter princípios gerais democráticos se não houver a determinação política de fazer valer normas, regulamentações e procedimentos que garantam a sua aplicação. Além de leis que impeçam práticas monopólicas, uma nova feição dos sistemas de comunicação depende de políticas públicas consistentes, debatidas e formuladas em sintonia com as aspirações de segmentos reivindicantes da sociedade civil (MORAES, 2011, p. 163).

O debate sobre a relevância de um novo marco regulatório para as comunicações ganhou força no país com a realização da 1ª Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), em 2009. O evento, solicitado há anos por segmentos da sociedade civil, trouxe a possibilidade de debater as políticas para democratizar os meios (CONFECOM, 2010).

O encontro aprovou 633 resoluções, que incluíram a regulamentação do capítulo da Comunicação Social da Constituição de 1988; a garantia de regionalização da produção e do estímulo à diversidade de conteúdos; o fortalecimento do sistema público de comunicação e a criação de instrumentos de participação social na formulação de políticas para o campo<sup>ii</sup>.

Conforme Bolaño (2010), a Confecom representou o avanço na organização de uma esfera pública mais ampla que discute os problemas comunicacionais no país, mas

falta materializar as propostas na legislação. Assim, “nenhuma ação concreta foi tomada para que as teses aprovadas viessem a ser objeto de discussão parlamentar” (BOLAÑO, 2010, p. 102).

Para Cabral Filho e Costa (2013), a conferência significou um novo estágio na elaboração de políticas para o setor, dado que possibilitou o crescimento do movimento pela democratização da comunicação, representado pelos atores não-estatais. Em perspectiva semelhante, Dantas (2013) afirma que o evento foi um “grande fórum para discutir as comunicações, inédito na sociedade brasileira”. Na avaliação do autor,

A Confecom alcançou inegável êxito e constituiu-se num marco, tanto da mobilização e conscientização do movimento popular relativamente à agenda das comunicações, quanto na construção de um projeto, incluindo segmentos mais avançados do capitalismo brasileiro, de regulamentação dos meios de comunicação social (DANTAS, 2013, p. 204).

Apesar do reconhecido papel de demonstrar um setor organizado no interior dos movimentos sociais favoráveis à democratização, o contexto pós-Confecom não trouxe como consequência a abertura de canais permanentes de diálogo entre os distintos campos da sociedade civil. Nesse sentido, a negociação entre os atores envolvidos não é simples, mas a existência de diálogo permanente nos distintos nichos da sociedade civil teria permitido pactuar um projeto político de largo alcance, sustentado num adequado marco regulatório que incorporasse as demandas por pluralidade e diversidade no mercado de ideias, em que prevalecesse a participação do governo e do segmento de radiodifusão (DANTAS, 2013).

Verifica-se, assim, a importância da construção de determinados consensos na execução de políticas públicas para o campo de comunicação. O poder do empresariado, historicamente contrário a mudanças que colocam em questão a sua hegemonia, e a inércia do ator governamental, incapaz de enfrentar o tema e buscar um canal de diálogo maior com os campos social e empresarial, são aspectos responsáveis por retardar mudanças democratizantes.

A realização da Confecom foi um instrumento de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas, a exemplo das conferências setoriais tradicionais já ocorridas nas áreas da saúde e assistência social. Porém, percebe-se nas conferências nacionais a recorrência de obstáculos na fase decisória das políticas públicas, ou seja, de efetividade das decisões.

Em estudo sobre o assunto, no qual mapeia as conferências nas últimas décadas, Avritzer (2012) problematiza a dificuldade na questão da efetividade das conferências nacionais setoriais.

Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que têm conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. Em outras áreas é muito mais difícil e nuançado o quadro. A questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará, a meu ver, dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão. Estes arranjos é que podem eventualmente implementar de forma mais decisiva decisões de conferências que, para serem mais efetivas, terão também de ter prioridades mais claras (AVRITZER, 2012, p. 22).

A questão da garantia da efetividade das políticas públicas necessárias para viabilizar uma nova legislação para a comunicação veio por esbarrar na ausência de ações tanto por parte do Congresso Nacional quanto do Executivo, que não se mobilizaram para tornar concretas as proposições da Confecom.

Com efeito, a conferência em si já demonstrava a disposição dos atores na identificação de um quadro das políticas públicas que fosse capaz de trazer avanços regulatórios para o país. No cenário pós-Confecom, o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), organização da sociedade civil que reúne mais de 300 entidades associadas, tem sido um ator não-estatal que tem contribuído para discutir propostas de políticas públicas para fazer valer os ideais da conferência. Entretanto, como observa Lima (2011), a organização não conseguiu um grau de interlocução capaz de influenciar as decisões do Estado e o poder do empresariado da radiodifusão comercial nacional.

### **Considerações finais**

Caracterizado pelo predomínio do sistema comercial de radiodifusão, o cenário brasileiro das comunicações necessita hoje de mudanças legais mais condizentes com os padrões internacionais de regulação. Com a convergência de meios, característica das transformações tecnológicas em curso, o Código Brasileiro de Telecomunicações, principal marco legal para o setor há mais de cinco décadas, carece de atualizações.

Essa necessidade de mudanças está no cerne do movimento pela democratização da comunicação, cujas bases se assentam no Relatório MacBride, relatório organizado pela Unesco na década de 1980 que já alertava para a importância de políticas ocupadas com o desenvolvimento social e cultural frente à concentração dos meios e ao livre fluxo de informação.

No caso brasileiro, o setor de comunicação ressenha da ausência de políticas públicas, dado que as ações implementadas até agora vieram por resguardar interesses direcionados à burguesia radiodifusora. Portanto, entende-se que as políticas públicas para a área da comunicação, se implementadas a partir da interlocução entre Estado, mercado e sociedade, poderiam trazer alternativas de conteúdo, participação social e ganhos para os cidadãos, que teriam maior pluralismo midiático.

### Referências

AMORIM, José Salomão David. Políticas de comunicação no Brasil: evolução e impasse. In: GOMES, Pedro; PIVA, Marcia Cruz (Orgs.). **Políticas de comunicação**. São Paulo: Paulinas, 1988. p. 21-22.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

\_\_\_\_\_. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **RECIIS – Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde**, Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 94-103, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/414/671>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Presidência da República, 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CABRAL FILHO, Adilson; COSTA, Paula Silveira. A construção recente das políticas de comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. In: XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, 18, 2013. **Anais do XVIII Congresso brasileiro de ciências da comunicação na região sudeste**. Bauru, 2013. p. 840-1.

CONFECOM. **Caderno da 1ª Conferência nacional de comunicação**. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2010.

- DANTAS, Marcos. **Comunicações, desenvolvimento, democracia**: desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- LEAL FILHO, Laurindo Lalo. Democratização da comunicação. In: **Enciclopédia INTERCOM de comunicação**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.
- LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. **Revista Em tese**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 39-69, ago-dez, 2003.
- LIMA, Venício. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.
- MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Vozes abertas da América Latina**: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- UNESCO. **Un solo mundo, voces múltiples**: comunicación e información em nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

---

<sup>i</sup> O poder do empresariado da radiodifusão surge com a criação do CBT, em 1962, ano em que é fundada a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), organização que irá exercer grande influência nos rumos das políticas para a radiodifusão no país. Formam a associação a TV Globo, SBT, Record e Rede Vida, perfazendo entre os associados 320 geradoras de radiodifusão e 2,4 mil emissoras de rádio.

<sup>ii</sup> O texto completo com as propostas aprovadas na 1ª Confecom pode ser acessado no site <<http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>>.