



CHALINI TORQUATO GONÇALVES DE BARROS

JULIANO DOMINGUES-DA-SILVA

O CONCEITO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO E O AMBIENTE  
REGULATÓRIO DO MERCOSUL

Artigo apresentado ao **Grupo de Trabalho de Políticas de comunicação** no V Congresso da Compolítica, realizado em Curitiba/PR, entre os dias 8 e 10 de maio de 2013.

ISSN 2236-6490

MAIO 2013

## **O conceito de democratização da comunicação e o ambiente regulatório do Mercosul.**

Chalini Torquato Gonçalves de Barros<sup>1</sup>

Juliano Domingues-da-Silva<sup>2</sup>

### **Introdução**

O setor de comunicações dos países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem assistido nos últimos anos à intensificação de debates acerca de sua orientação regulatória. Em alguns desses países, tais movimentos têm sido fruto de vigorosa batalha política envolvendo de modo contundente os principais veículos de imprensa e radiodifusão e representantes políticos, que a seu modo defendem o que entendem como um sistema de mídia democrático.

Mesmo sendo enquadrado por alguns atores políticos como sendo um processo de “democratização da comunicação”, tal fenômeno não pode ser compreendido de maneira absoluta, ou seja, para o avanço teórico de sua percepção conceitual é pressuposto compreender-se previamente qual ideal de democracia se tem em mente. Nesse sentido, o presente artigo se propõe a contribuir com a discussão teórico-conceitual do que se entende por democratização da comunicação, tomando como base a regulação da radiodifusão presente em países do Mercosul. Objetiva-se, assim, avançar numa formulação teórica que seja capaz de perceber com maior propriedade as práticas de políticas do setor. Desse modo, partimos do debate conceitual acerca de modelos de democracia previstos na literatura em ciência política, sem perder de vista a temática da democratização da mídia, tomando como guia a seguinte questão: “o que vem a ser ‘democratização da comunicação’, no ambiente regulatório da radiodifusão latino-americano?”.

Tal esforço divide-se basicamente em três etapas. Num primeiro momento, procuramos (i) revisar a literatura a respeito dos principais modelos de democracia predominantes em Ciência Política para, em seguida, (ii) estabelecer uma relação

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas pelo PósCom/UFBA. Bolsista Capes. chalini Barros@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política (PPGCP/UFPE). Professor e coordenador do curso de Jornalismo da Universidade Católica de Pernambuco ([www.unicap.br](http://www.unicap.br)). juliano@unicap.br

substancialmente teórica entre mídia e democracia e, assim, (iii) verificar limites e possibilidades de diálogo entre teoria e empiria, considerando o contexto regional do Mercosul, numa aproximação conceitual que ponha em teste a aplicabilidade dos modelos teóricos estudados.

### **Tentando classificar democracias: uma breve introdução**

A heterogeneidade e complexidade das democracias contemporâneas oferecem um desafio à formulação de categorias analíticas. Tarefa nada fácil sobretudo após 1960, quando da chamada terceira onda de democratização, momento a partir do qual se verificou que três entre quatro países podiam ser classificados como democráticos (HUNTINGTON, 1994). À época, as democracias deixaram de ser *outliers*<sup>3</sup> e o foco das análises comparativas passou a ser as diferentes formas de regimes democráticos, no que diz respeito ao seu desempenho, estabilidade e legitimidade (MAIR, 2008). Surgiu, então, um universo de modelos com, basicamente, o mesmo intuito: apreender a realidade de regimes democráticos.

Emergiram desse contexto os mais inusitados termos e expressões, dando origem a uma imensa diversidade tipológica. Collier e Levitsky (1996) identificaram 550 tipos do que eles chamaram de “democracia com adjetivos” – alguns deles surpreendentes, como “democracia autoritária”, “democracia neopatrimonial”, “democracia militarmente dominada” e “protodemocracia”. Algumas tentativas se mostraram mais bem sucedidas e se consolidaram na literatura em Ciência Política. O conceito de poliarquia de Dahl (2005) ou a distinção proposta por Lijphart (2003) entre democracia majoritária e democracia de consenso seriam dois exemplos disso, bem como a classificação de regimes em democracia descentralizada e democracia centripetal proposta por Gerring (MAIR, 2008). Ressalte-se, ainda, o modelo desenvolvido por Zakaria (2007), nomeado de democracia iliberal, a qual seria marcada por processos eleitorais democráticos bem estabelecidos, ao mesmo tempo em que demonstra deficiências quanto às garantias das liberdades civis constitucionais.

---

<sup>3</sup> Termo utilizado pela estatística para se referir aos casos que apresentam relevante distanciamento em relação à maioria da amostra observada. Trata-se de um caso considerado extremo ou atípico no contexto do universo analisado. A esse respeito, consultar Dancey e Reidy (2006).

Ainda nesse cenário estão inseridos os debates teóricos sobre desenho constitucional e qualidade da democracia, centrados, sobretudo, no problema de governança e desempenho institucional (ARATO, 2002; ACKERMAN, 2000; PERSSON; TABELLINI, 2004; GERRING; THACKER; MORENO, 2006; FOWERAKER; KRZYNARIC, 2002). Destaque-se, também, aqueles que se dedicam a questões sobre representação, responsividade e relação principal-agente (POWELL, 2007; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 2006; ARATO, 2002; SHUGART; MORENO; CRISP, 2000; FAREJOHN, 1998). Ou, ainda, aos que relacionam desigualdade e qualidade da representação (STOKES, 2007; BOIX, 2003, ACEMOGLU; ROBINSON, 2006 apud ANSEL; SAMUELS, 2007; KITSCHOLT; WILKINSON, 2007). Essa bibliografia, apesar de vasta, não enfatiza aspectos especificamente relacionados ao debate sobre mídia e modelos democráticos. O foco recai, predominantemente, sobre unidades de análise referentes a estudos legislativos, desenho institucional e qualidade da democracia. Diante de um cenário teórico árido para os estudos de políticas de comunicação, pareceu-nos adequado, do ponto de vista analítico, recuarmos em relação a tais autores e recorrermos ao debate sobre os princípios norteadores de modelos democráticos, com o objetivo de identificarmos possibilidades de inserir nesse contexto a discussão sobre democracia e mídia.

Nesse sentido, entendemos como pertinente partimos da reflexão de Bobbio (2005), segundo a qual tentativas de se categorizar democracias podem ser enquadradas, em maior ou menor medida, em duas grandes famílias: a que entende democracia enquanto procedimento; e a que entende democracia enquanto substância. De acordo com o citado teórico, essa distinção de princípios seria um ponto de partida historicamente legítimo para o debate acerca de possíveis modelos. No primeiro grupo, destaca-se o entendimento a respeito das chamadas regras do jogo como mecanismos de distribuição de poder político entre a maior parte da população. A ideia de democracia procedimental se caracteriza, ainda, pela análise dos aspectos formais do funcionamento do regime, do “como” o regime está organizado e das garantias dos processos de representação, responsabilização e legitimação. Já no segundo grupo, predomina o ideal de igualdade segundo o qual governos democráticos deveriam se guiar. As tentativas de definição baseadas na abordagem substantiva levam em conta, fundamentalmente, sua capacidade de se atingir ideais de igualdade e inclusão (MAIR, 2008).

Tal distinção parece válida quando do teste de sua aplicabilidade ao debate sobre regulação da comunicação na América Latina, sobretudo diante do fato de que os modelos mais refinados acima listados não tratam, especificamente, de aspectos relacionados à mídia, conforme já destacado. No tópico seguinte, nos propomos a abordar princípios norteadores de modelos para, em seguida, verificarmos a possibilidade de aplica-los ao debate sobre democratização da comunicação no ambiente regulatório latino-americano.

### **Princípios democráticos e modelos: sobre qual democracia estamos falando?**

Neste tópico, abordamos, fundamentalmente, princípios modeladores de tipologias acerca do funcionamento de democracias. Nesse contexto, decidimos por destacar as ideias fundamentais a nortear as concepções de democracia elitista-competitiva, pluralista, deliberativa e participativa. Em relação às duas primeiras, observa-se uma ênfase à ideia de democracia enquanto procedimento; as duas últimas, por outro lado, ressaltam a ideia de democracia enquanto substância. Embora haja mais tons de cinza do que se imagina entre um lado e outro, tal distinção possui fins analíticos com o objetivo de se visualizar mais claramente as possíveis alternativas de modelos de democracia passíveis de associação com o debate sobre regulação e democratização da comunicação na América Latina.

#### *Democracia enquanto procedimento: elitismo competitivo e pluralismo*

A concepção de democracia elitista-competitiva (HELD, 1987) – também denominada democracia de equilíbrio (MACPHERSON, 1978) ou liberal-pluralista (MIGUEL, 2005) – está ancorada, sobretudo, em Weber e Schumpeter (1961), em cujas obras seria possível identificar o refinamento de um conceito restrito de democracia. Em síntese, esta é vista, “na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos” (HELD, 1987, p. 131). Some-se a isso a crítica weberiana à democracia direta em sociedades heterogêneas – tentativa que levaria a uma administração ineficaz e à instabilidade política, principalmente por não possuir mecanismos adequados para mediar lutas de facções. Percebe-se, assim, nítidos contornos procedimentais em relação

a tal perspectiva, da qual emerge o modelo de democracia intitulado “elitismo competitivo”.

Ao analisar a contribuição de Schumpeter à teoria da democracia, Macpherson (1978) resume assim o entendimento do pensador austríaco: “A função dos votantes não é resolver problemas políticos e depois escolher representantes que executem as suas decisões; é, isto sim, escolher os homens que farão as decisões” (p. 82). Isso significa dizer que o papel dos cidadãos se resumiria a escolher que elite governará pelos próximos anos, pressuposto assentado na teoria das elites, conforme destaca Bachrach (1967): “La teoría formulada por Mosca de un sistema político estable y abierto dirigido por las élites encuadra a la perfección en el esquema democrático reconstruído por Joseph Schumpeter” (p. 47).

A democracia seria não mais do que um método político, um arranjo institucional por meio do qual líderes são investidos da tarefa de decidir. “Schumpeter, então, redefine a democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima” (MIGUEL, 2005, p. 9). Trata-se, então, de uma “democracia de liderança” ou, conforme já citado, “elitismo competitivo”, por meio do qual Schumpeter rejeita, explicitamente, a doutrina clássica da democracia. Sob essa perspectiva, a democracia se caracterizaria, simplesmente, por proporcionar mecanismos institucionais para escolher e autorizar governos (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978; GARCÍA, 1988). Reside nessa concepção, de raiz weberiana e desenvolvimento schumpeteriano, a ideia de democracia como um mercado, em que líderes disputam o voto de eleitores vulneráveis emocionalmente e irracionais, incapazes de refletir acerca das suas necessidades e de identificar direcionamentos políticos mais ou menos adequados para supri-las.

No modelo elitista competitivo o princípio da igualdade não se aplicaria a processos de tomada de decisão além das eleições. Conforme destaca Miguel (2005, p. 7-8), “A ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar”. Não por isso, porém, esse modelo deixaria de ser chamado de democrático. “Longe de ser uma base para o desenvolvimento potencial de todos os cidadãos, a democracia pode ser entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes” (HELD, 1987, 145). Tal entendimento poderia ser situado em posição diametralmente oposta ao modelo de democracia desenvolvimentista, cujo princípio normativo relaciona

o regime democrático às consequências benéficas da participação popular para além dos processos eleitorais, conforme destacado adiante (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978).

Os pressupostos schumpeterianos são refinados e defendidos por Przeworski (1999), a partir do desenvolvimento do que o autor chama de conceito minimalista de democracia. Segundo tal formulação, a existência de eleições é tomada como fator fundamental único para estabelecer a distinção entre regimes democráticos e autoritários, por meio de uma categorização dicotômica. Esse modelo é fortemente criticado por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), para os quais o conceito de Przeworski seria subminimalista. Ou seja, as eleições seriam necessárias, porém não suficientes. Além de (i) eleições livres, limpas e competitivas para escolha dos chefes do Executivo e do Legislativo, os autores citam outras três propriedades fundamentais: (ii) voto extensivo à grande maioria da população adulta; (iii) proteção de direitos políticos e de liberdades civis – como liberdade de imprensa, expressão e de organização –; (iv) autoridades eleitas devem deter o poder de governar, “em oposição às situações em que os governantes eleitos são ofuscados pelos militares ou por alguma figura não eleita que domina nos bastidores” (VALENZUELA, 1992 apud MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 650). Com base em tais pressupostos, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán propõem uma alternativa tricotômica – autoritarismo, semidemocracia e democracia – como forma de tornar mais sofisticada a categorização de países, com o objetivo de se evitar riscos de distorções provocadas pela alternativa minimalista de Przeworski.

Ao focar o processo eleitoral e ressaltar o papel desempenhado por partidos e seus líderes, a reflexão elitista negligencia a atuação de grupos intermediários, como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos e organizações comerciais. A crítica realizada pelos adeptos do modelo pluralista reside, fundamentalmente, nesse ponto – formulação compartilhada por Dahl e Truman, dois dos principais nomes dessa escola (apud HELD, 1987). Embora aceitem a visão schumpeteriana de que a distinção entre democracias e não democracias está na forma pela qual líderes são eleitos, os adeptos do pluralismo sugerem um passo adiante. Eles não comungam da ideia segundo a qual a concentração de poder nas mãos de elites políticas seria algo inevitável – pelo contrário: “A essência da posição pluralista clássica emerge de investigações na distribuição de poder nas democracias ocidentais. Por poder, os pluralistas geralmente

se referiam à capacidade de atingir objetivos em face da oposição” (HELD, 1987, p. 171). O poder de determinados grupos estaria diretamente relacionado a posse de recursos que seriam não somente financeiros, mas de natureza diversa.

Nesse contexto, as barganhas e competições por recursos escassos seriam consequência da interação entre grupos em busca da maximização de seus interesses. “Uma vez que diferentes grupos têm acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer grupo em particular irá, em geral, variar entre uma questão e outra” (HELD, 1987, p. 172). A capacidade de o ator A sobrepujar o ator B num processo de barganha seria, tão somente, reflexo da relação de poder presente no cenário em questão. Caberia ao governo, sobretudo ao executivo, o papel de mediar as demandas dos grupos concorrentes. Ao mesmo tempo, seria possível identificar grupos dentro do próprio governo em situação de competição por recursos escassos. Some-se a isso a possibilidade de grupos economicamente poderosos exercerem, potencialmente, influência desproporcional sobre o governo se comparados a outros concorrentes num cenário em que o Estado não seria tão neutro como se poderia imaginar. Seria, portanto, um tanto ingênuo pensar em igualdade entre grupos de interesse. Em democracias eleitorais liberais, políticos estariam predispostos a atender prioritariamente a demandas do sistema corporativo privado (LINDBLOM, 1977; DAHL, 1985 apud HELD, 1987).

Em síntese, a concepção pluralista pressupõe que democracia não se resume a eleições e partidos, embora continue a ser entendida, fundamentalmente, como um processo para se tomar decisões. Ela englobaria, necessariamente, a participação de grupos em busca de objetivos que atendam a seus interesses, por meio do exercício da influência sobre o processo de escolhas de políticas públicas – ou, ainda, sobre o processo de não se fazer escolhas. Ao contrário da concentração de poder, verifica-se como princípio normativo a distribuição de poder.

#### *Democracia enquanto substância: participação e deliberação*

Em oposição aos modelos elitista e pluralista, encontram-se aqueles que reivindicam o participacionismo, de formas distintas, em processos de tomada de decisão e no Estado. Nesse campo, destacamos os modelos de democracia participativa e deliberativa, cujo o princípio moral pode ser verificado na ideia de democracia



desenvolvimentista, segundo a qual a participação política possuiria, em si, um caráter educativo (MACPHERSON, 1978).

Esse pressuposto está fortemente relacionado às reflexões de Rousseau (MIGUEL, 2005) e de Stuart Mill, conforme ressalta Bachrach: “El hombre que no participa en los asuntos políticos de su país, responde Mill, ve agostadas sus capacidades intelectuales y morales, limitados e frustados sus sentimientos” (BACHRACH, 1967, p. 22). Held (1987), ao analisar o pensamento de Mill, também ressalta essa concepção: “envolvimento ativo na determinação das condições da existência pessoal é o mecanismo básico para o cultivo da razão humana e do desenvolvimento moral” (p. 81). A participação rotineira na articulação dos próprios interesses seria, por conseguinte, a melhor garantia que o indivíduo pode ter de que seus direitos serão respeitados: “(...) apenas por suas próprias mãos podem as pessoas promover melhorias positivas em suas condições de vida” (MILL, 1981, p. 33).

Os textos do jovem Stuart Mill refletem o entendimento de mudanças concretas na sociedade europeia, resultado da militância crescente da classe trabalhadora – mais fortemente as revoluções de 1848 na Europa e o movimento cartista na Inglaterra. A mobilização desse grupo teria impressionado Mill e influenciado sobremaneira sua produção intelectual, de modo a direcioná-la para a reflexão acerca das possibilidades de desenvolvimento das capacidades do homem, bem como nas suas consequências (MACPHERSON, 1978, p. 50). A boa sociedade seria, portanto, aquela que contribui para que essas capacidades sejam desenvolvidas e o modelo que mais se aproximaria disso seria a da democracia representativa. “Ao oferecer esse modelo de homem e da sociedade desejável, Mill dava a tônica que viria a prevalecer na teoria liberal democrática e que dominou pelo menos o conceito anglo-americano de democracia até meados do século XX” (MACPHERSON, 1978, p. 53).

Para Mill, esse modelo não deveria ser um conjunto de consumidores e apropriadores em busca de interesses individuais e antagônicos entre si, pelo contrário. Deveria, sim, ser caracterizado pelo desenvolvimento das capacidades humanas, o que se efetivaria através da participação ativa das massas nas decisões do governo. A democracia seria um modelo que promoveria a atuação do povo, o intelecto, por meio da atividade prática, eficiente, em busca do bem comum. Isto é, a participação seria um meio de desenvolvimento das capacidades humanas. Enquanto Held (1987) e

Macpherson (1978) nomeiam tal modelo de democracia desenvolvimentista, Elster (1997 apud MIGUEL, 2005) vem a denomina-lo democracia participativa.

Enfim, pode-se afirmar que, para os adeptos dessa escola, o homem é racional, tem consciência dos seus interesses comuns, das suas necessidades e sabe o que quer defender. No entanto, falta-lhe meios para se manifestar. É em defesa da criação de mecanismos que permitam ao homem desejar e reivindicar que Mill teoriza. A efetivação desses meios significa maior participação; representa a promoção das capacidades humanas e a consolidação de um caráter ativo, por meio do qual uma sociedade progride. Tais princípio ainda ecoam entre teóricos participacionistas contemporâneos, os quais defendem a descentralização do poder de tomada por meio da efetivação de fóruns decisórios nos mais variados espaços da vida cotidiana e da autogestão. Assim, seria possível a disseminação de uma cultura da política participativa (PATEMAN, 1992).

A concepção de democracia deliberativa vai além e produz uma crítica ainda mais contundente ao modelo elitista a ponto de, segundo Miguel (2005, p. 12), ter se tornado nos últimos vinte anos “a principal alternativa teórica à democracia liberal-pluralista”. Para os adeptos desse modelo, a participação também é chave-analítica fundamental, porém deve-se haver incentivos ao amplo debate igualitário entre as partes envolvidas com o processo de tomada de decisão com o objetivo de se chegar a um consenso. Destaque-se: participação, por meio da interação no espaço público, deve abarcar fundamentalmente aqueles que serão atingidos pelas decisões a serem tomadas. As preferências seriam, portanto, resultado justamente desse processo, cujas raízes teóricas se encontram, sobretudo, em Habermas (1984). Pressupõe-se, assim, que para tal modelo aqueles que participam do debate são racionais e capazes de identificar suas preferências com autonomia.

Nesse campo da democracia deliberativa, destacam-se Gutmann e Thompson (1996), cuja reflexão procura sugerir a ideia de “decisões mutuamente aceitáveis” ao invés de “consenso” em situações de desacordo moral. De acordo com os autores, um dos desafios mais formidáveis que a Ciência Política enfrenta atualmente diz respeito ao problema do desacordo moral. Nem a teoria nem a prática da política democrática têm encontrado um caminho adequado diante dos conflitos sobre valores fundamentais. Ao enfrentar esse problema, os autores recorrem, justamente, ao conceito de democracia deliberativa e defendem que, diante da discórdia, os atores cheguem a decisões

mutuamente aceitáveis – não necessariamente ao consenso – por meio do debate deliberativo.

Realizada essa breve revisão panorâmica de princípios conceituais norteadores de modelos de democracia, passa-se, a partir do tópico seguinte, à tentativa de se estabelecer uma relação entre esse debate teórico e a temática da democratização da comunicação.

### **Democracia e meios de comunicação**

Embora apresente uma ampla aceitação internacional, especialmente dada sua afirmação de valores morais universais e do estabelecimento da paz, bastante interessante para a estabilidade de mercados e de relações diplomáticas, a democracia ainda apresenta sensíveis fragilidades apontadas por diversos autores (clássicos e modernos), que em sua maioria compactuam para o aprimoramento da aplicabilidade prática de seu projeto ideal. A maior parte desses estudos aponta para a necessidade de reformas estruturantes na sociedade civil e nos modelos de Estado (BOBBIO, 2000; DAHL, 2001; CARNOY, 1994; HELD, 1987). Poucos deles, entretanto, de fato se dedicam a elucidar, com a devida importância, o papel que os meios de comunicação exercem neste processo, seja em sua interferência negativa, seja pela possibilidade de constituírem instrumentos capazes de auxiliar na constituição desta cidadania, ou no aperfeiçoamento da democracia (MIGUEL, 2000).

Esta lacuna é observada por Luis Felipe Miguel (2000) ao definir os meios de comunicação como um ponto cego nas teorias da democracia, pois a eles não chega a ser prestada devida análise. De tal modo, a relevância dos meios de comunicação acaba sendo subestimada mesmo no contexto das democracias contemporâneas, no qual suas influências são evidenciadas como canais de interação entre as diversas esferas da sociedade, assumindo em alguns momentos funções tradicionalmente atribuídas aos partidos políticos (MIGUEL, 2000). A centralidade da mídia nas democracias contemporâneas seria, ainda, evidenciada basicamente pela alteração que ela impõe ao discurso político, cada vez mais concentrado e adaptado aos meios (SARTORI, 1998); e também pelo papel de construtores da realidade social, interferindo por influência simbólica e ideológica o comportamento político dos indivíduos (BOURDIEU, 2006; THOMPSON, 2009).

Isso ocorre, sobretudo, em função do seu potencial de, por meio da produção e difusão de bens simbólicos, empreender o que se pode chamar de construção da realidade (THOMPSON, 2009; MIGUEL, 2002; BERGER; LUCKMANN, 2012). Quem compartilha desse entendimento parte do pressuposto de que aqueles que controlam a mídia teriam, em tese, a capacidade de moldar a realidade a ser apreendida pelos receptores desses bens. Desse modo, exerceriam seu poder simbólico sobre telespectadores, ouvintes e leitores, inclusive aqueles consumidores de conteúdo noticioso (BOURDIEU, 2006).

O controle sobre o fluxo de informação seria, portanto, uma variável relevante nas relações de poder. A disponibilidade ou não de informações seria capaz de interferir na formação de preferências e, dessa forma, no comportamento estratégico de indivíduos e instituições racionais (c.f. TSEBELIS, 1998; FIANI, 2009; ELSTER, 1994; WARD, 2002; SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Em outras palavras, o fato de determinado ator ter ou não informação a respeito de determinado objeto ou situação interfere, potencialmente, em suas escolhas em momentos de tomada de decisão:

In modern economies and societies, the availability of information is central to better decision making by citizens and consumers. In political markets, citizens require information about candidates to make intelligent voting choices. In economic markets, including financial markets, consumers and investors require information to select products and securities (DJANKOV et al, 2001, p. 1).

Este papel central também é identificado por Slavko Splichal (1999):

It is not possible to propose even the most limited and formal definitions of democracy without recognizing the integral role of the media for the functioning of all elements of a democratic system. Conventionally it is believed that the mass media serve democracy, and that they serve it inherently [...] The fundamental significance of the mass media for the political system is based on their role in the processes of (public) opinion formation and expression: the mass media help determine and demonstrate the limits of legitimate public discussion in society (SPLICHAL, 1999, p. 6-7).

Neste sentido, a pré-condição de uma sociedade civil plenamente desenvolvida seria um modelo de mídia concebido como um lugar no qual as ideias e interesses possam ser livremente apresentados e discutidos, um fórum onde elementos de

participação cidadã e a constituição de decisões públicas possam se estabelecer, tais como: a expressão de demandas, necessidades ou problemas sociais, debates econômico, político, cultural, consultas públicas, busca de consensos e resolução de problemas etc. (STAIN VELASCO, 2005; SPLICHAL, 1999; MORALES, 2004). Inserido em sociedades contemporâneas, cada vez mais integradas e com relações sociopolíticas transcendentais às fronteiras da territorialidade, o cidadão necessita dos meios de comunicação para munir-se de informações capazes de torna-lo apto para defesa de seus interesses.<sup>4</sup>

Golding e Murdock (1990) percebem, ainda, a centralidade dos meios de comunicação para a formação e desenvolvimento cidadão. Eles identificam três tipos de relações entre mídia e a cidadania. Seriam eles: (i) a disponibilização de informação aos cidadãos (para o pleno exercício de seus direitos); (ii) os meios de comunicação devem constituir canais de mobilização para se fazer críticas políticas e também propor cursos alternativos de ação; (iii) direito a contribuir para representação de suas identidades e interesses de grupo dentro dos meios de comunicação. E para que tais direitos sejam respeitados, são essenciais condições como diversidade no âmbito da produção, proporcionando mecanismos de retroalimentação e participação cidadã, e garantia de acesso universal a seu uso e consumo, independente do poder socioeconômico (GOLDING; MURDOCK, 1990).

### **Democratização da comunicação e propostas conceituais correlatas**

As noções de democratização da comunicação, direito à comunicação e liberdade de expressão procuram dar conta da complexa inter-relação entre comunicação e democracia sem, contudo, deixar de refletir, cada uma dessas definições, determinadas posturas políticas. Apesar de sua superficialidade teórico-conceitual, ainda hoje é possível perceber a persistência da dicotomia clássica entre direita/conservadora/liberal e esquerda/progressista/socialista, que também ao tratar de

---

<sup>4</sup> Críticas relativas às adversidades das ações midiáticas nas sociedades democráticas, como a desinformação e a espetacularização de notícias, podem ser encontradas em Stain Velasco (2005). Disfunções da mídia na democracia tornariam a opinião pública vazia de reflexões, discernimento e discussão, de modo que o discurso político se restringisse a gestos e imagens capazes de provocar reações, mudar intenções de voto, aumentar a porcentagem de adesão – e não pelo debate ideológico para formar convicções.

modelos de mídia adequado à democracia, utilizam-se, muitas vezes de maleáveis adaptações retóricas para uso do termo de acordo com suas posturas.

### *Liberdade de expressão e direito à comunicação*

Garantida desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 19, a liberdade de expressão conforma-se como mártir da democracia liberal e pressupõe a liberdade que cada indivíduo possui de manifestar opiniões, emitir e receber informações por qualquer meio sem quaisquer impedimentos, especialmente aqueles advindos do Estado. Esse pressuposto não esteve, no entanto, negligente no que diz respeito às interferências e impactos que os interesses por lucratividade podem ter na produção dos meios de comunicação, de maneira que se consolidou a ideia da liberdade de imprensa como um direito não absoluto, ou seja, que não pressupõe a ausência total de regras. Disso decorre, por exemplo, o desenvolvimento de noções como “responsabilidade social” da imprensa, questionadora do modelo do “livre mercado de ideias” financiado por anunciantes (BERTRAND, 1999).

A ausência de restrições regulamentares é identificada por Mattelart (2009) como uma distorção retórica estratégica alinhada com a doutrina do *free flow of information*, proposta defendida pela delegação dos EUA na Conferência das Nações Unidas em Genebra (1948), que consistia numa necessidade de desregulamentação dos mecanismos protecionistas a fim de permitir uma livre circulação de informação e distribuição de conteúdo nos diversos mercados nacionais. Crítica similar é feita por Cees Hamelink (1995) à declaração dada por Al Gore em 1991, quando este falava que a criação de uma Infraestrutura Global de Informação (GII em inglês) baseada em *superhighways* da informação, criaria um fórum que forjaria uma nova era de Atenas. O autor questiona o quanto um processo tão antidemocrático quanto o capitalista que orienta o GII poderia de fato produzir um arranjo democrático participativo. A aceitação da liberdade de expressão como ideal democrático alinhou-se com a expansão do neoliberalismo, o que contribuiu para recuar as discussões mais amplas referentes às desigualdades de fluxos de informação em perspectiva global:

A liberdade de expressão comercial tem procurado suplantar a liberdade de expressão dos cidadãos expressa na Carta fundamental dos direitos humanos. A

ideia de que o mercado cria a sua própria regulamentação e oculta a diversidade da oferta neutraliza qualquer proposta de regulação por meio de políticas democráticas de comunicação. O recuo da consciência crítica conjugou-se fatalmente com a representação do processo de globalização sob o signo neoliberal (MATTELART, 2009, p. 39).

Na medida em que a liberdade de expressão é entendida como sustentada na ausência de leis – uma autorregulação perante responsabilização ética –, é acusada de insuficiente por defensores de um conceito que se propõe ser mais amplo, o de direito à comunicação. A ausência de leis e o compromisso com a ética de empresas e profissionais não seria, segundo tal perspectiva, o bastante para impedir, por exemplo, a concentração de mercado por grandes corporações, o que prejudicaria valores democráticos como a diversidade e a igualdade. Neste sentido, um deslocamento fundamental do eixo analítico é oferecido pelo conceito de direito à comunicação passando a entender a sociedade como uma estrutura complexa, configurada fortemente sob relações de poder, e diante da qual a democratização da comunicação só poderia ser garantida pela presença de políticas regulatórias (FISCHER, 1984; UNESCO, 1980).

Assim, acusando a liberdade de expressão de ser uma defesa de liberdades individualistas, o discurso do direito à comunicação traria uma proposta definida como coletiva, propondo-se não a suprimi-la, mas a ampliá-la. Ao contrário, portanto, do que é sustentado pelo discurso liberal, que entende qualquer tipo de intervenção do Estado como censória, a normatização regulamentar é defendida pelo discurso progressista como fundamental justamente para imprimir medidas que sejam capazes de promover uma maior pluralidade de discursos, radicalizando a liberdade de expressão para todos, pensando-se numa abertura de oportunidade mais equitativa para os diversos grupos<sup>5</sup>.

Philip Lee (1995) identifica a proposta do empoderamento e inclusão do cidadão como aspectos centrais do direito à comunicação. Já Fischer (1984) entende que o direito de comunicar pressupõe a obrigação do Estado em assegurar recursos e condições gerais sob as quais ele possa ser exercitado.

---

<sup>5</sup> A noção de um direito à comunicação é mencionada em 1969, quando Jean D'Arcy criticava a insuficiência do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, observando que um novo direito, mais amplo que o de liberdade de expressão, como do de comunicar, deveria ser reconhecido como fundamental. “Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa ideia de diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos” (UNESCO, 1980, p. 300).

### *Democratização da comunicação*

No que diz respeito à noção de *democratização da comunicação*, defende Adilson Cabral (2008 Apud VALENTE, 2008, s/p): “É uma construção muito mais da sociedade civil do que da Academia”. No que se refere às similaridades e fronteiras entre os dois conceitos, não há consenso. Para Edgard Rebouças, o direito à comunicação seria análogo ao conceito de democratização da comunicação, pois “como existia um desconhecimento da utilização deste conceito de direito à comunicação, falava-se em democratização da comunicação. Mas, no fundo, se formos fazer uma ruptura epistemológica e analisar os conceitos, é a mesma coisa”. Por outro lado, Murilo Ramos entende que “o direito à comunicação não é sucedâneo para questão de democratização da comunicação, porque tem marca mais acadêmica, é mais conceitual e tem dimensão teórica importante” (VALENTE, 2008, s/p).<sup>6</sup>

A vagueza na definição do conceito de democratização da comunicação é observada por Robert White, que posteriormente o relaciona com o processo de construção de verdades públicas:

Surprisingly, however, the democratization of communication remains a very poorly defined and explained process. The impression is given, however, that it is sufficient to draw up idealistic plans, perhaps with some consultation, and then find a friendly government executive to implement them [...] Descriptively, democratic communication refers to an institutional organization of public communication with attempts to guarantee the right of all individuals and subcultures to participate in the construction of the public cultural truth. Public cultural truth is the dominant consensus about what is true and what is the meaning of the history of the group or society at any given moment of time. [...] What is considered the public cultural truth is continually shifting, and communicators, from rhetoricians to public advocates, are extremely important in articulating and developing symbolic language to express what people thinks is true (WHITE, 1995, p. 92-93).

Hamelink (1995) pondera que dedicar-se a pensar sobre o que seja a democratização da comunicação impõe, necessariamente, lançar mão de uma

---

<sup>6</sup> Mesmo o conceito de direito à comunicação, considerado mais desenvolvido por conta de sua centralidade nos debates do relatório MacBride, apresenta ainda em sua formulação preceitos mais políticos do que científicos, como constata Gomes (2007, p. 157): “Os estudos que existem sobre as teorias da comunicação citam os debates internacionais sobre o direito à comunicação como um momento de militância e articulação política, não como uma tentativa de estabelecer novos marcos epistemológicos para o campo das ciências da informação e comunicação”.



abordagem normativa, já que, pela natureza do objeto, uma perspectiva empírica analítica se faria inadequada e limitada. Na busca de princípios normativos de aceitação ampla, o autor conclui que o consenso sobre a defesa da dignidade e integridade de todos os seres humanos poderia servir de base para uma agenda de reivindicações morais aceitas universalmente e, a partir disso, passa a defender que a liberdade de expressão deve ser necessariamente ampliada.

Já o conceito de democratização da mídia trazido por Carroll e Hackett (2006) enfatiza o processo evitando ver a democracia como uma entidade dada, como um estado final e fixo, mas como algo continuamente construído, o que remete também à conexão entre processo de mudança progressiva na mídia e outras esferas de ordem social. A questão-chave da democratização da mídia compreende esforços para modificar conteúdos da mídia, práticas, processos, emprego, financiamento, leis de mídia, propriedade, acesso etc. no sentido de aprimorar valores democráticos práticos e subjetivos, assim como aumentar a igual participação no discurso público e na tomada de decisão social (CARROLL; HACKETT, 2006).

O caráter processual da democratização da comunicação é bastante enfatizado no trabalho de Emily Berman (2008), ao analisar dinâmicas de democratização nos sistemas de comunicação em Bósnia e Kosovo. Sua experiência mostra que normas e padrões internacionais podem definir o resultado final desejado de democratização da mídia, contudo os mesmos princípios não podem fornecer orientações suficientes para determinar o meio pelo qual esse resultado pode ser alcançado. A suposição de que as normas que funcionam tão bem em ambientes de democracias estáveis possam ser aplicadas nas sociedades de transição deixa de reconhecer que a democratização não é democracia, mas um processo de reformas e transformações no setor de mídia. Além disso, em circunstâncias de democratização, afirma Berman (2008), as instituições do governo e da sociedade civil ainda não operam de acordo com os princípios que regem estas instituições nas sociedades democráticas. De fato, se o fizessem, não seria necessária a democratização. Os ideais de uma imprensa democrática – por exemplo, ser livre, independente, ética, plural – são reconhecidas pela autora como importantes, mas não como universalmente aplicáveis, de modo que a intensidade de sua aplicação deve considerar o contexto de transição de que se trata, seus aspectos histórico, político, religioso, ético, geográfico, pois experiências aplicáveis em uma nação não necessariamente se aplicam a outra (BERMAN, 2008).

A construção do conceito de “democratização da comunicação” se dá, ainda, atrelada às agendas de mobilização, fortalecendo-se em seu caráter ativista por demandas da sociedade civil. As ações deste ator sócio-político na esfera pública têm sido pautadas, de acordo com Mattelart (2009), pelo duplo princípio da defesa dos direitos à comunicação – ligada à visão essencialista dos direitos humanos, como parte inseparável dos direitos civis e sociais, reconhecendo o direito de todos na participação pela transformação da sociedade – e da sua compreensão como um bem público – um patrimônio que deve ser colocado à parte do mercado e ser compartilhada em condições de igualdade de acesso. Em âmbito internacional, a mobilização civil tem se organizado em torno da campanha internacional *Communication Rights in the Information Society* (Cris – Direito à Comunicação na Sociedade da Informação).<sup>7</sup>

A ausência de fundamentação epistemológica dos dois conceitos contrasta, portanto, com sua grande tendência à práxis. Tal característica torna-se evidenciada quando se observa que a defesa pela democratização se dá essencialmente pela sugestão de agendas de políticas a serem seguidas.<sup>8</sup>

As diversas agendas são sugeridas sempre que o tema é colocado em questão e muito embora variem de um defensor para outro, reivindicam ações políticas bastante semelhantes, algumas delas comuns aos diversos países latino-americanos como, por exemplo: a participação popular na formulação de políticas para o setor, o controle social sobre o conteúdo veiculado pelos meios de comunicação (posterior à sua veiculação, sempre com a preocupação de não ser confundido com censura)<sup>9</sup>, bem como a abertura de canais de recebimento de contribuições e críticas, pluralidade de meios e

---

<sup>7</sup> No Brasil, por exemplo, o capítulo nacional desta campanha é marcado pelo surgimento do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), responsável hoje por parte significativa das pesquisas realizadas no País sobre o tema do Direito à Comunicação. No seio da chamada sociedade civil organizada brasileira destaca-se, ainda, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), que acumula um histórico de mobilizações por meio de ações articuladas nacionalmente e de publicações.

<sup>8</sup> Também na construção de uma agenda de políticas provedoras da democratização da comunicação, a própria Unesco encomendou uma pesquisa em dez países, incluindo o Brasil, cujos relatórios finais, publicados em 2011, recomendavam a reconfiguração do ambiente regulatório brasileiro, especialmente no setor de radiodifusão. A publicação “O Ambiente regulatório para a radiodifusão” está disponível em: <<http://tinyurl.com/6vxhk75>>. Acesso em: 13 out. 2011.

<sup>9</sup> Existe uma retórica do perigo do retorno à censura ditatorial adotada pelos empresários de comunicação de uma maneira geral, em praticamente todos os países latino-americanos em que se propôs alterações normativas para a comunicação.

de seu conteúdo, respeito e abertura para a representação de conteúdo adequado à diversidade cultural, igualdade no acesso à informação, cultura e conhecimento, assim como às tecnologias de comunicação e de informação, proteção contra abusos dos meios de comunicação em seu exercício da liberdade de expressão, etc.

É seguindo valores como estes que Murilo Ramos (2005), quando sugere uma agenda para se pensar políticas democráticas de comunicação, não deixa de propor uma “agenda de mobilizações”<sup>10</sup> visando em última instância a formulação de um novo modelo institucional para a comunicação brasileira.

A ligação entre o conceito de democratização da comunicação e tais mobilizações é tão íntima que Robert A. White (1994 Apud SRIDHARA, 2003, s/p) defende que para compreendê-la completamente torna-se necessário recorrer à teoria contemporânea dos movimentos sociais. Sridhara (2003, s/p) enumera alguns pontos básicos para compreender esta conexão:

Social movements are a communication pattern, which emerges ‘outside’ and in opposition to the existing institutional, hierarchical (non-democratic) structure of communications in a society; Social movements, in order to strengthen identification and loyalty, tend to introduce and legitimate an alternative pattern of communication which, relative to the dominant pattern, insists that all members have a right to obtain and make communicative inputs when they wish, that members may participate in all phases of the collective communication decision-making process, that members may engage in ‘horizontal’ communication between individuals and groups without being vetted by authorities, that communication be dialogical in the sense that members have a right to reply and expect a direct reply. Social movements tend to renovate and democratize virtually all aspects of the communication process: the definition of what communication means; the definition of which social sectors and social actors may participate in the public communication process; the employment of new media technology and the democratization of existing technology; the redefinition of ‘media professionalism’ and the training of professionals; the development of new codes of ethics and new values guiding public policy, etc.

Splichal (1999), por sua vez, defende a socialização da mídia com um reconhecimento mais amplo do que o político ou econômico. Esta socialização se daria por quatro princípios básicos: gestão e controle social dos meios de comunicação e infraestrutura de comunicação; provisão de recursos financeiros (subsídios de informações sociais) para as operações de mídia de massa com base nos princípios de

<sup>10</sup> Disponível em <<http://tinyurl.com/6egz9wo>>. Acesso em: 13 out. 2011.

solidariedade e reciprocidade de todos os cidadãos; influência (de forma direta e indireta) dos cidadãos na formulação e implementação políticas de comunicação; e socialização da população em todas as formas de comunicação através da educação (por exemplo, educação para a mídia) (SPLICHAL, 1999, p. 20).

### **O contexto do Mercosul e a firmação de agendas de propostas**

No contexto geral latino-americano, o modelo de comunicação a que movimentos sociais pela democratização da comunicação se contrapõem é representado pelas suas tendências históricas estruturantes, apontadas por Martin Bacerra (2008): um sistema comercial “politicamente dócil” (por conta de um pacto implícito entre Estado e meios); uma concentração de conglomerados com índices mais altos que em outras regiões do mundo; a transferência de ativos estatais para o setor privado (consequência das políticas de corte neoliberal); intensa abertura à produção audiovisual estrangeira, com pouca produção própria; confusão entre sistemas estatal e público, e a prática inexistência deste último. Mesmo apresentando variações de um país para outro, de uma maneira geral pode-se perceber tendências comuns no setor latino-americano de comunicação. De tal maneira, é possível constatar que a ordenação dos sistemas privados de comunicação na América Latina foi capaz de consolidar uma estrutura contrária a preceitos democráticos substantivos básicos, como justiça, igualdade e inclusão.

Recentemente, contudo, assiste-se na região a uma intensificação de discussões acerca das orientações regulatórias do setor que parece ser mais permeável a tais agendas democratizantes da comunicação, levando a alterações marcantes em sua estrutura. É possível afirmar que uma nova agenda de discussões se faz presente, retomando a pauta do direito à comunicação como valor humano, e, como tal, imprescindível para a consolidação de uma democracia entendida enquanto substância e não apenas como procedimento. O setor de comunicações dos países que compõem o Mercosul tem assistido a um movimento que possui como pano de fundo uma série de transformações sociais, econômicas e políticas identificadas na região, sobretudo, após a ascensão dos seguintes governos: Hugo Chávez na Venezuela (1998), Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor e Cristina Kirchner na Argentina (2003 e 2007),

Tabaré Vasquez no Uruguai (2004) e Fernando Lugo no Paraguai (2008) (MORAES, 2011).

Na Argentina, uma série de discussões normativas resultou na institucionalização de regras como a Lei de Proteção das Indústrias Culturais, a Lei de Preservação do Patrimônio e dos Bens Culturais, assim como a alteração de outros documentos legais, como o artigo 45 da Lei de Radiodifusão (POSTOLSKY, 2010). Foi neste contexto que, em 2009, deu-se a sanção da Lei 26.522, de Serviços de Comunicação Audiovisual (SCA) que, dentre outras diretrizes, vincula o conceito de liberdade de expressão aos direitos humanos, exige cotas de conteúdo de produção nacional e reserva de espectro para o setor privado não comercial, além de criar mecanismos de combate à concentração de propriedade e de maior participação da sociedade civil (POSTOLSKY, 2010).

No Brasil, dentre as discussões regulatórias para a comunicação nos últimos anos, é possível destacar a proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav) e a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2007, incorporando em seu patrimônio as extintas Radiobrás, a TVE-Brasil, as rádios nacional e MEC e Agência Brasil, além da criação da TV Brasil. Além disso, o país sediou uma ampla mobilização de discussões motivada pela realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, que orienta a discussão sobre um novo marco legal para todo o setor, além da aprovação de novas regras para orientar a TV por assinatura em 2011 (com a Lei 012.485).

No Paraguai, por sua vez, a criação da *Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo* (SICOM), em 2008, impulsionou as discussões sobre a concentração de mercado, estímulo à produção independente, comunicação pública e comunitária. Enquanto isso, no Uruguai, intensificaram-se os debates em torno da ampla reestruturação de regras para a comunicação audiovisual desde que a Lei 18.232 de radiodifusão comunitária, considerada uma das mais avançadas do mundo, foi aprovada em 2007 (SEGOVIA, 2010; REINHOZ, 2011).

Na Venezuela houve a aprovação da Lei de Responsabilidade Social no Rádio e na Televisão (Ley RESORTE), em 2004, para regular rádio e televisão. Com um embasamento constitucional que prioriza a liberdade de expressão, o caráter plural da comunicação, o direito e a liberdade de informação, a proteção a crianças e adolescentes

entre outros, a lei RESORTE procura promover e defender os interesses do público como o direito de participar da elaboração de leis, na avaliação de políticas públicas para o setor, avaliação do conteúdo que é veiculado, apresentar projetos sobre comunicação e educação, dispor de espaços gratuitos de veiculação em rádio e televisão bem como de espaços de diálogo e intercâmbio entre usuários, empresários e Estado (HERNANDEZ, REINA, 2010).

A intensidade de tais mudanças varia entre os países da região, mas de um modo geral, segundo Bacerra (2011),<sup>11</sup> é possível apontar que suas causas englobam aspectos sociais (emergência de uma sociedade civil mais engajada, algo reforçado principalmente pelo surgimento de novos canais de mobilização); políticos (alteração nas formas de intervenção do Estado, que agora assume uma postura mais incisiva); tecnológicos (crescente convergência tecnológica e reformulações intensas nos mercados de comunicação) e econômicos (crise em países centrais e firmação das economias emergentes). Trata-se de uma agenda por diversas vezes autodeclarada progressista que tem encontrado terreno fértil nas discussões acerca das políticas de comunicação na América Latina.

Moraes (2009b) aponta as tendências dessas iniciativas governamentais: reorganização da comunicação estatal; novos canais de televisão nos âmbitos estatal ou público; leis que restrinjam a concentração e assegurem maior controle público sobre empresas concessionárias de rádio e televisão; apoios a mídias alternativas e comunitárias; fomento à produção cultural independente; leis que protejam e estimulem a indústria audiovisual nacional; programas regionais de co-produção, co-distribuição e reserva de mercado para filmes, documentários e seriados televisivos latino-americanos. São processos que têm colocado o Estado e as instituições de governo na dianteira de movimentos que, “a depender do ponto de vista ideológico, visam a democratização da mídia ou o seu controle, o que, preferências ideológicas à parte, aponta para avanços importantes na direção de instituições de comunicação mais democráticas na América Latina hoje” (RAMOS, 2010). De acordo com Aguinara (2010), em diversos países latino-americanos é possível observar uma tendência “refundacional”, ou seja, de governos que têm aplicado medidas econômicas e políticas a fim de recobrar a

---

<sup>11</sup> Informações obtidas em palestra proferida durante o 1º Congresso Mundial de Comunicação Ibero-americana (CONFIBERCOM), em 02 de agosto de 2011, na Universidade de São Paulo, Brasil. Gravação em arquivo de mp3.

institucionalidade estatal, ampliando sua margem regulatória, atacando estruturas do modelo neoliberal.

Ao mesmo tempo, sugere-se ponderação ao se classificar tais iniciativas como necessariamente progressistas. Brasil e Argentina fornecem exemplos nesse sentido. No primeiro caso, grupos historicamente ligados aos partidos que ascenderam ao poder no governo Lula, em 2002, e, mais recentemente, no governo Dilma Roussef (2010) – governos supostamente progressistas – manifestaram frustração com os rumos da política de comunicação no País. Apesar da implementação de avanços tecnológicos setoriais relevantes, observou-se um quadro de inércia legal ou a instituição de dispositivos que reforçaram interesses de grupos historicamente beneficiados por decisões governamentais (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010; LIMA, 2012).

No caso argentino, medidas implementadas pela presidente Cristina Kirchner podem ser interpretadas não como resultado de um progressismo internalizado como valor, mas como uma ação estratégica diante da oposição de empresários do agronegócio a suas políticas tributárias para aquele setor. Vale destacar: um dos principais acionistas e vice-presidente do Grupo, José Antônio Aranda<sup>12</sup>, é produtor rural e presidente da Associação Braford Argentina, uma das principais entidades ruralistas. O próprio ex-presidente Néstor Kirchner já se referiu ao Grupo como “el gran sojeiro argentino” (GUIMARÃES, 2009b). Some-se a isso o fato da maior mostra agropecuária do país ser organizada justamente pelo Clarín em parceria com o La Nación – os dois principais grupos de mídia da Argentina<sup>13</sup>. Ou seja, naquele país, os principais acionistas do setor de mídia são, também, fortes representantes do agronegócio (FIGUEIREDO, 2008; PALÁCIOS, 2010a; 2010b).

Independentemente das motivações não declaradas do governo argentino, o fato é que a Lei nº 26.522/2009 (a chamada nova lei dos meios audiovisuais argentina) representa a possibilidade de implementação de mecanismos que permitem um cenário mais participativo se comparado ao vigente até então. Portanto, se “progressista” for

---

<sup>12</sup> O perfil de Aranda está disponível no portal do Grupo Clarín:  
[http://www.grupoclarin.com/content/dir\\_aranda.html](http://www.grupoclarin.com/content/dir_aranda.html).

<sup>13</sup> Essa informação sobre os promotores do evento é pública e está disponível no próprio site do evento:  
[http://www.expoagro.com.ar/english/index\\_eng.php](http://www.expoagro.com.ar/english/index_eng.php). Acesso em: 12 set. 2010.

entendido como um adjetivo relacionado a um comportamento fomentador de políticas inclusivas e participativas, o termo se aplicaria aos casos citados.

### **Considerações finais**

A reflexão teórica empreendida, bem como o estabelecimento da relação entre aspectos conceituais e a empiria em países do Mercosul, permite-nos constatar que, quando se trata do debate sobre democratização da comunicação, há um predomínio do entendimento de democracia enquanto substância por parte daqueles que fomentam tal discussão, tanto no ambiente acadêmico quanto em entidades da sociedade civil organizada. Percebe-se, ainda, um viés normativo em relação a tal debate, mesmo aquele empreendido no meio acadêmico. Ao mesmo tempo, é possível se levantar uma hipótese sobre o porquê da negligência desse tema por parte da produção a respeito de modelos de democracia: na literatura da Ciência Política contemporânea, ao contrário do que se observa no debate sobre democratização da comunicação, predomina um direcionamento de raiz positivista, não normativo e compartilhador da ideia de democracia enquanto procedimento – sobretudo concepções de caráter minimalistas ou subminimalistas.

Por meio do confronto entre princípios modeladores de tipologias e de discursos teóricos e práticos sobre a temática, percebe-se a presença recorrente das ideias de pluralidade com igualdade e participação, nos moldes da concepção desenvolvimentista de democracia. O papel do cidadão não se resumiria a escolher, apenas, aqueles integrantes de uma elite política responsável pela tomada de decisão. Pelo contrário. O discurso predominante relativo à democratização da comunicação prevê um cidadão consciente das suas necessidades, apto a participar não só dos processos decisórios referentes a políticas para o setor, mas também inserido no processo de produção de conteúdo e de fiscalização de meios através de ações de gestão e de controle social.

Não por acaso, esse discurso é trabalhado, principalmente, por grupos historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão relativos a políticas de comunicação. Por outro lado, entidades representantes do empresariado de mídia procuram desqualificar tal concepção, atrelando à mesma uma suposta intenção não declarada de se institucionalizar a censura prévia. Nesse sentido, formula-se como contraponto um discurso que procura relacionar, recorrentemente, iniciativas regulatórias à ideia de autoritarismo.



Para efeito desse trabalho, podemos entender, portanto, que a noção conceitual de “democratização da comunicação” reflete essencialmente a projeção prática de um modelo de mídia que mesmo ainda pouco desenvolvido academicamente, apresenta indícios de alinhamento teórico com ideais democráticos conhecidos na literatura. Seu desenvolvimento teórico-conceitual constitui um desafio acadêmico fundamental para que se possa estabelecer pontes compreensivas e esclarecer conflitos da pragmática das discussões de políticas em esferas institucionais, tornando-se útil para se pensar como, de fato, é possível construir-se modelos de comunicação cada vez mais condizentes com o fortalecimento de democracias.

## Referências

- ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, 113, 3: 634-729, 2000.
- AGUINARA, Hernán Reyes. Pos-neoliberalismo y luchas por lá hegemonia em Ecuador: los entrecruces entre La política y La comunicación. In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicación em el capitalismo contemporâneo: América Latina y sus encrucijadas**. Buenos Aires: Clacso, 2010.
- ANSEL, Ben; SAMUELS, David. Inequality and democratization. Paper apresentado no **2008 Midwest Political Science Association**, 2008. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/collections/government/PSPE/pdf/Ansell%20Samuels%20Inequality%20and%20Democratization.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. de 2013.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, 55-56: 85-103. 2002.
- BACHRACH, P. **Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- BERGER, P., LUCKMAN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2012
- BERMAN, Emily. **Democratizing the media**. Florida State University, Law Review, 2008. Pp.817-834
- BERTRAND, Claude-jean. **A deontologia das mídias**. Bauru: Edusc, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000b.
- BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo, Papyrus: 1994.
- CARROLL, C. K.; HACKETT, R. A. Democratic media activism through the lens of social movement theory. **Media, Culture & Society** 2006 SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 28(1): 83–104
- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. **World Politics**, 49, 3, 1996.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Editora UnB: Brasília, 2001.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.
- DJANKOV, S. et al. **Who Owns the Media?**, NBER Working Papers 8288, National Bureau of Economic Research, Inc., 2001.
- DOMINGUES-DA-SILVA, J. **A política da política de TV digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.
- ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FEREJOHN, John. Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary, **New York Law Review**, 1998.
- FIANI, R. **Teoria dos Jogos: com aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais**. São Paulo: Campus-Elseiver, 2009.
- FIGUEIREDO, Janaína. Conflito aberto com os jornais, **O Globo**, 22 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=495IMQ004>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade**. Brasiliense: São Paulo, 1984
- FOWERAKER, Joe; Krnzaric, Roman. **Constitutional Design and Comparative Democratic Performance**. Essex University, 2002.
- GARCIA, J. M. G. Crítica de la Teoría Económica de la Democracia. In: GARCIA, José M. González; CASTRO, Fernando Quesada. **Teorías de la Democracia**. Barcelona: Anthropos, 1988.
- GERRING, John; THACKER, Strom C.; MORENO, Carola. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry, **American Political Science Review**, 99, 4: 567-81, 2005.

GOLDING, P.; MURDOCK, G. Pobreza informativa y desigualdad política: la ciudadanía em la era de lãs comunicaciones privadas. **Comunicacion y Sociedad**, n.9, mayo- agosto, 1990 pp. 53-62.

GOMES, R. A. L. **A comunicação como direito humano**: um conceito em construção. Dissertação (Mestrado em comunicação) – Programa de Pós-Graduação em comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GUIMARÃES, Thiago. A mãe de todas as batalhas, **Folha de S. Paulo**, Buenos Aires, 09 abr. 2009. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/blogs/conexaobonsares/2009/03/19/lei>>. Acesso em: 10 set. 2010.

GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HAMELINK, Cees. The democratic ideal and its enemies. In LEE, P. (org.). **The Democratization of communication**. Cardiff : University of Wales Press, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1984.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERNANDEZ, D.; REINA, O. Elementos para la definición e uma política de informacion y comunicacion de Estado. In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2010.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. Citizen-politicians linkages and introduction. In: H. Kitschelt; S. I. Wilkinson (eds.). **Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LEE, Philip (org.). **The democratization of communication**. University of Wales Press, 1995.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

LIMA, V. A. de. **Política de comunicações**: um balanço dos governos Lula [2003-2010]. São Paulo: Editora Publisher, 2012.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, no. 4, pp. 645-687, 2001.

- MAIR, Peter. Democracies. In: D. Caramani (ed.). **Comparative Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- MATTELART, A. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. Intercom. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo. V.32, n.1, p33-50, jan/jun. 2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: os meios de comunicação. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**. Rio de Janeiro, nº 49, 1º Semestre de 2000, pp. 51-77.
- MIGUEL, L. F. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, nº 59, 1º Semestre de 2005, pp. 5-42.
- MILL, J. S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MORAES, D. **A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- MORALES, Elda. Cuál Comunicación para qué democracia? **Utopia y práxis latino-americana**, enero-marzo, año/ vol. 9, n 24, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, pp. 67-77. 2004.
- PALACIOS, Ariel. Empresários reclamam das pressões sobre a imprensa da Argentina, **O Estado de São Paulo**, 12 abr. 2010a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,empresarios-reclamam-das-pressoes-sobre-a-imprensa-da-argentina,537200,0.htm>>. Acesso em: 09 set. 2010.
- PALACIOS, Ariel. Kirchners e Clarín: de íntimos aliados a mortais inimigos (e um rocambolesco exame de DNA), **O Estado de São Paulo**, 13 jul. 2010b. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/ariel-palacios/tag/lei-de-midia/>>. Acesso em: 12 set. 2010.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. Constitutions and Economic Policy, **Journal of Economic Perspectives**, 18: 75-98, 2004.
- POSTOLSKY, Glenn. Continuidades, desplazamientos y transformaciones em lãs políticas de comunicación em Argentina. In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2010.
- POWELL, G. Bingham. Aggregating and representing political preferences. In: C. Boix & S. Stokes (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.). **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (2006). Eleições e Representação. **Lua Nova**, 67: 105-138, 2006.
- RAMOS, Murilo. Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. **Revista eletrônica de comunicação Inovação Saúde**. Rio de Janeiro, v4, n4, p. 20-28, Nov. 2010.
- REINHOZ, F. Continente busca novas regras para as comunicações. **Mídia com Democracia**. Março, 2011, n 11. Pp 16-30.
- SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: la sociedade teledirigida. Madrid: Taurus, 1998
- SEGOVIA, D. El oligopolio mediático y las políticas públicas em Paraguay. In In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2010.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: rationality, behavior and institutions. New York: W.W. Norton & Company, 1997.
- SHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. The accountability deficit in Latin America. In: S. Mainwaring; W. Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 2003.
- SPLICHAL, Slavko. **Ownership, regulation, and socialisation**: rethinking the principles of democratic media. *The Public*. Vol.6 (1999), 2 5 , 5-24.
- SRIDHARA, B. A. Media, democracy and citizenship. **Índia together**. On-line. Disponível em: < <http://www.indiatogether.org/2003/jan/med-hoot0301.htm> >
- STAIN VELASCO, Jose Luis. Los Medios em la democracia y adversidades in \_\_\_\_\_. **Democracia y medios de comunicación**. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, 410 pp
- STOKES, Susan. Is vote-buying undemocratic?. In: F.C. Schaffer (ed.). **Elections for Sale The causes and consequences of Vote Buying**. Ateneo University Press, 2007.
- THOMPSON, John B. **Mídia e modernidade**: uma teoria social da mídia. São Paulo: Vozes, 2009.
- TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998
- UNESCO. **Um solo mundo, voces multiples**: comunicación e información em nuestro tiempo. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1980.
- VALENTE, J. Conceito ainda busca espaço no mundo acadêmico. **Observatório do Direito à Comunicação**. 09 set. 2008. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3969](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3969)>. Acesso em 10 set. 2011.

ZAKARIA, Fareed.

WARD, H. Rational Choice. In: MARSH, D., STOCKER, G. (orgs.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

WHITE, Robert A. Democratization of communication as a social movement process. in LEE, Philip (org.). **The democratization of communication**. University of Wales Press, 1995.