

# O movimento pela democratização da comunicação no Brasil:<sup>1</sup>

## Desafios e perspectivas

*Por Carlos Henrique Demarchi e Maria Teresa Miceli Kerbauy*

### Introdução

O movimento pela democratização da comunicação no Brasil tem enfrentado, em anos recentes, uma série de desafios para avançar na garantia efetiva da participação social nas políticas comunicacionais.

Apesar de sair fortalecido no contexto da 1ª Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), em 2009, o movimento da democratização não conseguiu manter um grau de interlocução junto ao governo federal que fosse capaz de gerar transformações no sistema midiático brasileiro.

Nos últimos anos, além do histórico boicote do sistema comercial de radiodifusão, o panorama é caracterizado por governos que não se dispuseram a enfrentar o monopólio da mídia, sendo a comunicação pública alvo de medidas negativas para a área.

A pesquisa é qualitativa e integra estudo de caso que analisou o debate sobre a questão da democratização da comunicação na conjuntura pós-Conferência Nacional de Comunicação, notadamente o período 2010-2017. Baseia-se em revisão bibliográfica, análise documental das Plenárias Nacionais promovidas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação entre 2009 e 2017, e entrevistas feitas presencialmente pelo autor durante o acompanhamento da 20ª Plenária do FNDC, ocorrida em Brasília, entre os dias 26 e 28 de maio de 2017, na UnB (Universidade de Brasília). Na ocasião, entrevistamos a coordenadora geral do FNDC, Renata

---

1 Texto revisto e ampliado. Apresentado originalmente em forma de Comunicação no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do 40º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom Nacional), realizado entre 4 e 9 de setembro de 2017 em Curitiba (PR).

Mielli, e os representantes da CUT (Central Única dos Trabalhadores), Roni Anderson Barbosa, e da Abraço (Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária), Jeremias dos Santos. As duas últimas entidades fazem parte da Coordenação Executiva atual do FNDC e foram selecionadas em virtude da atuação histórica no setor.

Diante dessa realidade, o presente artigo se propõe a discutir os desafios e perspectivas para o movimento social pela democratização dos meios de comunicação no Brasil. Na primeira parte, busca-se elencar as características e finalidades do sistema brasileiro de radiodifusão. Em seguida, faz-se um esforço teórico para discutir a construção de espaços públicos pelo movimento social na tentativa de permitir a participação social nas políticas de comunicação. Por fim, são apontadas as dificuldades recentes para a luta pela democratização da mídia ter avanços.

## **Radiodifusão, serviço público e democracia**

Nas democracias contemporâneas, a radiodifusão assume um papel central na difusão de informações e ideias, tendo como característica a capacidade de alcançar ampla massa de espectadores que, por sua vez, dispõe de reduzidas possibilidades de intervenção no processo de comunicação transmitido por ondas eletromagnéticas.

Os serviços de radiodifusão – sejam públicos ou comerciais – possuem natureza pública e, nesse sentido, devem atender às finalidades de interesse coletivo. Essa premissa se encontra presente em documentos da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), nos quais é indicada a necessidade de medidas regulatórias sobre os sistemas de rádio e televisão.

Conforme a publicação “O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros”, “o espectro eletromagnético é um recurso público finito e precisa ser regulado, pelo menos no que se refere à distribuição das frequências” (MENDEL & SALOMON, 2011, p. 5). Logo, segundo o estudo, a regulação da mídia caminha, de forma simultânea, com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão.

Tais garantias, recomendadas pela legislação internacional e seguidas inclusive por várias nações latino-americanas, carecem de aplicação no Brasil, onde persiste a presença de um sistema de radiodifusão comercial concentrado e sem espaço para a participação popular há tempos reivindicada pelo movimento social.

Ao fazerem um diagnóstico sobre o caso brasileiro, Mendel e Salomon (2011) indicam que não prosperaram as tentativas de elaboração de legislação capazes de aproximar o país dos padrões internacionais. Também constataam que a radiodifusão pública permanece como um setor pouco desenvolvido no país, havendo a necessidade de maior independência em relação ao governo.

No âmbito da regulação, outras recomendações apontadas pelo levantamento em relação à situação brasileira foram: necessidade de maior espaço na programação dos canais comerciais para as produções locais e independentes; importância de se estabelecer critérios em um instrumento legal para avaliar solicitações e outorgar licenças de rádio e televisão; necessidade de criação de uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão, tendo, entre as finalidades, estimular nos telespectadores a visão crítica sobre a mídia com o uso consciente dos seus conteúdos.

Embora reconheça a permanência do déficit regulatório na área das políticas de comunicação no Brasil, Jambeiro (2017) afere que aumentou, entre os estratos sociais, as condições para debater a democratização da comunicação. Essa capacidade para discutir o tema se ampliou notadamente com a ampliação do acesso às novas tecnologias da informação, passo inicial considerado pelo autor para haver a inclusão social.

O autor adverte, contudo, que

[...] O passo seguinte, e essencial à democracia e ao exercício da cidadania, é o incremento, por meio do acesso e uso dessas tecnologias avançadas, da formação de cidadãos que se sintam capazes de gerar e, em consequência, credores de receber benefícios sociais, culturais, políticos e econômicos advindos da sociedade em que estão. (JAMBEIRO, 2017, p. 17)

A incorporação das novas tecnologias pela sociedade, que pode ampliar os espaços públicos e o exercício democrático, está condicionada à disponibilidade de acesso facilitado às redes de computadores (JAMBEIRO, 2017). Essa possibilidade de extensão das oportunidades democráticas pela infraestrutura tecnológica, chamada por Gomes (2005) de democracia digital,

pode garantir a participação popular nos processos de produção de decisão política, como consultas aos cidadãos sobre temas da agenda pública, por exemplo. Cabral Filho e Costa (2014) acrescentam que o surgimento da internet possibilitou a manifestação de diversos grupos da sociedade para colocar entre as reivindicações o direito humano à comunicação.

Outra característica verificada no Brasil e constatada também em outros países é a concentração do setor (BECERRA; MASTRINI, 2017). A ascensão do neoliberalismo na década de 1970 provocou mudanças estruturais que passaram a influenciar os processos regulatórios. Houve, por exemplo, a formação de conglomerados de empresas em mercado mundial e privatizações, nas quais predominaram interesses privados sobre os públicos.

Nessa concepção de defesa do mercado, a não intervenção do Estado é tomada como condição para o crescimento econômico. Contudo, conforme explica Jambeiro (2017, p. 23), a doutrina liberal contemporânea estipula “[...] que é fundamental a liberdade de entrar e atuar no mercado e que é função do Estado, por meio de legislação e órgãos específicos, assegurá-la”. O motivo é que “[...] os direitos dos cidadãos, o desenvolvimento econômico e a prosperidade geral necessitam de normas, incentivos e garantias que somente o Estado pode prover” (JAMBEIRO, 2017, p. 23).

A fim de sintetizar o ponto de vista do autor, entende-se que o mercado não é capaz de garantir um sistema econômico com justiça e igualdade. São comuns os monopólios e, decorrentes destes, barreiras à entrada de novos atores nesse processo (JAMBEIRO, 2017).

De acordo com Moraes (2011), nas últimas décadas, as políticas públicas de comunicação tornaram-se escassas e os controles monopólicos e oligopólicos foram favorecidos por legislações omissas. Desse modo:

O refluxo das políticas públicas teve a ver tanto com a concentração e a transnacionalização que se acentuaram com a “re-regulação”, quanto com o fato de os Estados terem se apartado, deliberadamente, de suas responsabilidades para com a modernização das infraestruturas produtivas e a ação regulatória. (MORAES, 2011, p. 54-55)

A presença desse sistema concentrado e sem regulação por parte do Estado teve como consequência o aparecimento, no âmbito da sociedade civil, de iniciativas de questionamentos à lógica financeirizante dos mercados. Como efeito, o ecossistema descentralizado e interativo da

internet passou a ser utilizado por grupos ativistas, coletivos e agências de notícias independentes, cuja atuação tem sido marcada pela veiculação de ideias contra-hegemônicas.

Para a coordenadora geral do FNDC e secretária geral do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Renata Mielli, o surgimento de uma mídia contra-hegemônica que atua principalmente na internet, como blogs, redes sociais e sites de jornalistas independentes, auxilia na disputa da narrativa produzida pelos meios de comunicação hegemônicos (MIELLI, 2015).

Segundo Mielli, “esses espaços denunciam ou descortinam os factóides plantados pela mídia, tecendo uma narrativa alternativa sobre os acontecimentos e sobre a sociedade” (MIELLI, 2017). A representante do FNDC ainda destaca que a luta pela democratização da comunicação assume um caráter estratégico para a defesa da democracia, na medida em que se ampliam os segmentos organizados e não organizados engajados nessa luta, levando o assunto a ganhar cada vez mais espaço para ser debatido na sociedade.

Para Peruzzo (2013), essa “outra” comunicação, realizada por setores organizados das classes subalternas, expressa as necessidades de mobilização social, de falar com seus públicos e de externar sua visão de mundo na sociedade, visando conquistar a hegemonia. Logo, o empoderamento desses processos sociais autônomos, que são criados nos movimentos sociais, é visto como necessidade, enquanto canais de expressão para a mobilização e organização popular.

Além de ampliar a visibilidade pública das lutas contra a ditadura dos mercados, essas iniciativas reintroduziram no debate público reivindicações por uma participação mais ativa do Estado na reestruturação de atividades essenciais. No setor de comunicação, as exigências centram-se na discussão e na proposição de alternativas à concentração e à oligopolização da mídia, incluindo formas de regulação dos fluxos globais de dados, sons e imagens. (MORAES, 2011, p. 55)

Parte-se da compreensão de que, como a radiodifusão faz parte dos bens públicos comuns, ela não pode ser monopólio de atores privados, como se deles fosse sua propriedade exclusiva. Além disso, deve-se garantir a distribuição equitativa nos acessos à informação e à cultura, priorizando o equilíbrio entre os sistemas público, privado e estatal.

Uma consulta ao quadro de legislação existente revela que o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) de 1962 continua sendo o principal marco legal para o setor das comunicações. Ao mesmo tempo, a Constituição Federal de 1988 trouxe as diretrizes para a área

(BRASIL, 2010), mas necessita da regulamentação de vários artigos para que haja a consolidação de um arcabouço legal mais condizente com o processo em curso de convergência tecnológica.

Essa discussão sobre os aspectos da radiodifusão brasileira remete ao conceito de paralelismo político, termo elaborado por Seymour-Ure (1974) que se refere às relações entre os meios de comunicação e as forças políticas. O conceito ainda pode ser compreendido enquanto modelo específico de conexão entre mídia e política (ALBUQUERQUE, 2012) ou como forma e extensão pela qual o sistema de mídia reflete as divisões políticas existentes no interior da sociedade (AZEVEDO, 2006).

Com base em Seymour-Ure, Hallin e Mancini (2011) aplicaram generalidade ao conceito, propondo uma forma de análise centrada em três modelos de sistemas de mídia existentes ao redor do mundo – corporativista democrático, pluralista polarizado e liberal - e baseada em quatro dimensões analíticas principais: estrutura do mercado de mídia, paralelismo político, profissionalismo jornalístico e papel do Estado na comunicação.

Além de trabalharem com essas variáveis, Hallin e Mancini (2011) avaliaram comparativamente os sistemas de mídia em diversos países do mundo. Segundo Van der Pas, Van der Brug & Vliegenthart (2017), o paralelismo político refere-se aos laços entre a mídia e um ator político. Esse trabalho comparativo de Hallin e Mancini (2011) levou autores brasileiros a considerarem tais sistemas em suas análises, buscando trazer uma definição de qual seria o sistema de mídia mais próximo ao caso brasileiro.

Para Azevedo (2006), o modelo brasileiro de mídia tem maior aproximação com o modelo pluralista polarizado (HALLIN e MANCINI, 2011), ao apresentar como características a reduzida circulação de jornais, a centralidade da mídia eletrônica no mercado de informação, a relação histórica da mídia com as elites políticas locais e o controle de emissoras de rádio e televisão por políticos (AZEVEDO, 2006, p. 101).

Albuquerque (2011), em capítulo do livro “Comparing media systems beyond the western world”, por sua vez, parte das quatro dimensões formuladas por Hallin e Mancini (estruturas dos mercados de mídia, paralelismo político, profissionalismo e papel do Estado), chegando à conclusão de que o sistema de mídia brasileiro tem um quadro mais complexo em relação às dimensões apresentadas. O autor evita, portanto, o uso amplo do conceito, preferindo classificar os sistemas de mídia em centrais e periféricos (ALBUQUERQUE, 2011, p. 95).

No que tange ao papel do Estado, outra dimensão tratada por Hallin e Mancini (2011), o sistema brasileiro tem como característica a hegemonia da mídia privada. Segundo Albuquerque (2011), no Brasil se desenvolveu um sistema de mídia menos regulamentado que o modelo norte-americano e no qual uma agência reguladora independente nunca foi instalada.

Albuquerque (2011) cita outra combinação possível ao caso brasileiro: os meios de comunicação social são vistos como agentes políticos. O autor toma o conceito para compreender a força de ligação entre as organizações de mídia e as tendências políticas gerais, não se restringindo apenas aos partidos políticos. Tais análises contribuem para o entendimento recente do movimento pela democratização da comunicação, que se esbarrou na dificuldade de inserção desse debate público nos meios de comunicação.

### **Movimento social pela democratização da mídia, espaço público e participação social**

A análise das ações do movimento social brasileiro pela democratização da mídia evidencia que, em determinados momentos históricos, a atuação das entidades organizadas da sociedade civil trouxe avanços para as políticas de comunicação do país<sup>2</sup>.

Essa constatação remete ao conceito de espaço público, pois, conforme Dagnino (2002), o termo pode ser compreendido como a emergência de experiências que visam promover o debate no interior da sociedade civil sobre temas e interesses até então excluídos de uma agenda pública<sup>3</sup>, bem como fomentar espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Diz a autora:

---

2 Ao longo de sua atuação, o movimento social brasileiro pela democratização da comunicação obteve várias conquistas na disputa pela participação da sociedade nas políticas da área. Em 1995, a aprovação da Lei do Cabo regulamentou o funcionamento dos canais privados no sistema brasileiro de televisão por assinatura e dos canais básicos de utilização gratuita (comunitários, legislativos, universitários e educativo-culturais), trazendo alternativas ao setor. Outra conquista veio em 1998, com a aprovação da Lei da Radiodifusão Comunitária. Em 2008, um dos avanços foi a criação da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), abrindo a possibilidade de fortalecimento do sistema público de comunicação no país. Em 2009, o movimento exerceu ampla mobilização para que fosse realizada a 1ª Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), iniciativa que permitiu o debate e a aprovação de propostas para o setor, envolvendo a sociedade civil, o governo e o empresariado da radiodifusão. A criação do Conselho de Comunicação Social, como instância de participação da sociedade nas políticas da área, e a Classificação Indicativa também podem ser apontadas como avanços obtidos pelo movimento da democratização.

3 O conceito de espaço público encontra base em Hannah Arendt. Na obra "A condição humana", o espaço público é retratado enquanto aspecto produzido na disputa pela sobrevivência. O termo deriva da expressão esfera pública, que foi trabalhada por Habermas por meio da obra "Mudança estrutural da esfera pública". Neste livro, Habermas resgata os debates entre segmentos da população acerca de temas públicos desenvolvidos em diversas épocas históricas – mundo grego, medieval e moderno. Segundo Brittes (2010, p. 470), o conceito abarca, enquanto objeto de investigação acadêmica, variadas matrizes analíticas, expressando, no âmbito da comunicação social, questões ligadas na relação entre a sociedade civil e os meios de comunicação. Trata-se do objetivo a ser buscado pela sociedade civil, visando maior amplificação da força política do público. Nesta relação está

O que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público. (DAGNINO, 2002, p. 286)

Nesta acepção, encontram-se os casos bem-sucedidos de parceria entre o Estado e a sociedade civil, nos quais houve significativo grau de mobilização e organização dos movimentos sociais envolvidos, além da coincidência de propósito entre os atores envolvidos. É no espaço público que se argumenta e se critica, ampliando a prática da política.

O debate sobre o tema tem lugar na perspectiva do projeto participativo, que ganhou importância na Constituição de 1988 e foi amplamente defendido por movimentos sociais após a redemocratização do país.

Conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), os espaços públicos são instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas, além de não serem monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado e haver uma tendência de igualdade de recursos entre os participantes em termos de informação, conhecimento e poder.

Nessa instância heterogênea, na qual é refletida a pluralidade social e política, ganha visibilidade o conflito, com o reconhecimento de interesses e opiniões em sua diversidade.

Em resumo, a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes. (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, p. 25)

Em outras palavras, os espaços públicos remeteriam à abertura de espaços para o debate de assuntos públicos e de interesse coletivo. Nas últimas décadas, são apontados como

---

implícita a oportunidade do crescimento da participação da sociedade como intermediária desse processo. Essas esferas públicas são atualmente os meios de comunicação. Esses atores desempenham a função de atores da esfera pública em relação ao público. No Glossário de comunicação pública, Duarte e Veras (2006, p. 21) explicam que os movimentos sociais surgiram dentro desse hiato entre os atores da esfera pública e o público. Assim, ao perceber que seus temas não constam na agenda da mídia ou do debate público, esses grupos intermediários se organizam e lutam para que as suas pautas sejam compreendidas e reclamadas pelo público.



exemplos desses espaços públicos os conselhos, as conferências, os fóruns, as câmaras setoriais e os orçamentos participativos.

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo. (DAGNINO, 2002, p. 10)

O termo traz em seu bojo diferentes propósitos e vai desde espaços formalizados com funções consultivas ou deliberativas no que se refere às políticas públicas até encontros mais pontuais, voltados para a execução dessas políticas, como as parcerias com as organizações não-governamentais.

Essas iniciativas incluem espaços de relações que se estruturam a partir da sociedade civil, cujo objetivo principal é a articulação de seus vários setores para exercer pressão e monitoramento sobre a atuação do Estado. Assim, com autonomia em relação à esfera estatal, a sociedade civil busca, por meio de ações próprias, dar vazão às necessidades e anseios que possui.

O que tem provocado amplo debate é o desafio existente para garantir a representatividade nos espaços públicos de interlocução com a esfera estatal, uma vez que “esses espaços públicos têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direitos dos excluídos da cidadania no Brasil, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas” (DAGNINO, 2002, p. 296).

A construção desses espaços públicos pela sociedade civil tem como característica a ampliação da participação social, fenômeno que vem passando por mudanças nas últimas décadas no campo da comunicação social.

De acordo com Peruzzo (2004), apesar de ser dificultada pelo Estado e por setores dominantes no contexto latino-americano, a comunicação vem sendo campo de resistência e de veiculação de expressões alternativas e contra-hegemônicas do movimento social. Por conseguinte:

Dentro de toda uma dinâmica histórica, instituições, grupos e movimentos sociais das classes subalternas vêm constituindo um processo de auto-organização e de comunicação. Inicialmente, eles se valem de meios elementares, mas aos poucos também conquistam veículos mais sofisticados. Sua meta é, em última instância, contribuir para a transformação da sociedade. (PERUZZO, 2004, p. 276)

Nesta lógica, a participação popular implica uma decisão política que requer canais de expressão desobstruídos, indo além do envolvimento da sociedade e tendo objetivos estratégicos. Para se conseguir a democratização do poder, é necessário o envolvimento ampliado da sociedade, colocando-a a serviço dos homens, de forma igualitária e estendendo os direitos de cidadania. Também leva a se pensar em saídas para a democratização do poder, tendo em vista que:

Diante dos grandes sistemas de rádio e televisão, há que se procurar ocupar os espaços abertos e propugnar pelo acesso a esses veículos, por sua descentralização e por seu reordenamento ético-político. Eles são bens públicos, no sentido de que pertencem à União e, portanto, à coletividade, devendo, como tais, estar prioritariamente a serviço do bem-estar comum e não de pessoas ou grupos que detêm o poder de controlá-los. É, ainda, premente, que as organizações sociais progressistas, os movimentos e os sindicatos façam a opção pela participação da população ou, pelo menos, dos associados nos seus veículos de comunicação e criem condições para que ela se desenvolva. (PERUZZO, 2004, p. 277)

No Brasil, o movimento pela democratização da comunicação tem origem paralela ao contexto da redemocratização do país, em meados da década de 1980. Naquela época, jornalistas, professores, estudantes e entidades da sociedade civil aglutinaram-se em torno da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação.

O movimento teve atuação ativa nas discussões que nortearam a redação do capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal de 1988, mas foi derrotado na elaboração da Constituinte (SOUZA, 1996). O grupo se rearticulou em 1991, quando foi criado o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), organização da sociedade civil de maior expressão no debate recente acerca da democratização dos meios de comunicação. Conforme Souza (1996, p. 24):

Quando falamos em movimento pela democratização da comunicação, estamos nos referindo aos inúmeros movimentos, grupos, experiências sociais e culturais que se desenvolvem na sociedade brasileira com o intuito de expressar diversas vozes, culturas e ideologias que não têm chance de manifestar-se livremente ou são ignoradas pela mídia brasileira. São centenas de grupos de comunicação, cultura popular e sindical, que se articulam em complexas redes de movimentos

sociais. Estas redes de movimentos que vêm se formando no Brasil apresentam características comuns: busca de articulação de atores e movimentos sociais e culturais; transnacionalidade; pluralismo organizacional e ideológico; atuação nos campos cultural e político.

Com 28 anos de atuação, o FNDC reúne atualmente mais de 70 entidades nacionais e mais de 500 organizações adeptas à agenda da democratização da mídia no país. Trata-se de um conjunto diversificado de atores, cuja postura nem sempre é congruente às ações do movimento como um todo.

A composição do fórum inclui, entre as entidades nacionais, a CUT (Central Única dos Trabalhadores), a Força Sindical, a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e a Confederação Nacional dos Metalúrgicos. Também integram a organização grupos com militâncias em outras áreas, como a Confederação Nacional das Associações de Moradores, o Laboratório de Educomunicação Comunitária, a Marcha Mundial das Mulheres, a União Nacional dos Estudantes, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e a União de Negros pela Igualdade, além de entidades provenientes de setores regionais.

Apesar das tentativas do movimento social em fazer valer as suas ideias pela democratização dos meios, o cenário recente brasileiro demonstra as dificuldades de avanço dessa pauta. A dificuldade do Estado em implementar políticas para a área e o poder desempenhado pelo sistema midiático hegemônico, representado principalmente pelas emissoras de radiodifusão, são fatores que impedem a construção de novos espaços públicos e ações de cunho democratizante.

### **Desafios recentes do movimento social para avançar nas políticas de comunicação**

O movimento social tem enfrentado, na atualidade, dificuldades no avanço da agenda da democratização da mídia no Brasil. Se for considerado o período pós-Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), pode-se apontar que os espaços públicos de diálogo junto ao governo retrocederam desde a conferência de 2009.

De acordo com Renata Mielli, coordenadora geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, no contexto da Confecom, a pauta prioritária do movimento pela democratização da mídia era a exigência de um novo marco regulatório para a área (CONFECOM, 2010). À época, havia uma predisposição do governo federal em debater essa

proposta, além da própria articulação e mobilização da sociedade civil alcançadas naquele período.

Em anos recentes, todavia, essa agenda foi alterada sobremaneira, a ponto de o marco regulatório não ser mais uma pauta com chances de diálogo junto ao governo federal. Conforme representantes do movimento social, a falta de conjuntura política favorável explica o retrocesso para essa questão na atualidade (MIELLI, 2017; BARBOSA, B., 2017).

Ainda no início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), havia uma predisposição do Executivo em manter espaço público de diálogo com a sociedade civil. Temas como a consulta pública sobre o marco regulatório da mídia e o marco civil da internet foram alvo de debates ministeriais. No que tange ao marco regulatório, o ministro das Comunicações na época, Paulo Bernardo, chegou a dizer que o governo estudaria a regulação do setor, mas essa ideia não teve andamento.

No entanto, em decorrência das instabilidades políticas verificadas no processo que culminou com o *impeachment* de Dilma e a chegada de Temer à Presidência, uma série de episódios foi desfavorável à agenda da democratização dos meios de comunicação.

Uma das primeiras mudanças nesse sentido veio em 2016, com a fusão do ministério das Comunicações com os ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, sob o argumento do governo de otimizar recursos. A medida foi contestada por organizações da sociedade civil, diante da dificuldade já histórica de avançar nas políticas públicas para o setor e do fato de o Ministério das Comunicações ter a função de regular os serviços de radiodifusão e gerenciar as políticas nacionais em áreas correlatas.

Outro momento desfavorável incidiu sobre a comunicação pública, com as intervenções no mandato do presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e da extinção do Conselho Curador da empresa (MARTINS, 2016). Cabia ao conselho zelar pelos princípios e pela autonomia da EBC, impedindo a ingerência indevida do governo e do mercado sobre a programação e gestão da comunicação pública. Instância de participação social, o conselho era fundamental para a manutenção do caráter público da EBC.

A partir dessas medidas, consideradas de “desmonte da comunicação pública”, a pauta da democratização da mídia necessita de novo impulso para provocar mudanças efetivas no panorama midiático.

Mais recentemente, em 2017, o governo exerceu nova investida contra os planos de

democratização da comunicação. Por meio de medida provisória, alterou regras para outorgas de radiodifusão, retirando obrigações básicas das empresas na prestação do serviço. A mudança favorece o empresariado do setor, uma vez que a medida anistia os concessionários de radiodifusão que perderam o prazo para renovar as concessões.

Outra mudança, alvo de contestação da sociedade civil, é que as empresas concessionárias não precisam mais demonstrar e comprovar que detêm recursos técnicos e financeiros e o atendimento ao interesse público para participar do edital de outorgas, aspecto que torna o processo ainda mais automático, desatendendo cada vez mais as expectativas de transparência e de participação social.

Por conta dessas dificuldades do movimento social em criar espaços de interlocução com o Executivo e do aumento dos ataques à liberdade de expressão, o FNDC reorientou suas ações, lançando, em outubro de 2016, a campanha “Calar jamais!”. O objetivo tem sido denunciar os ataques e violações à liberdade de expressão no país.

Conforme Renata Mielli, coordenadora geral do FNDC, o movimento está dando prioridade a outra bandeira no momento, a campanha “Calar Jamais!”, em função da impossibilidade de diálogo no governo Michel Temer, mas isso não significa o abandono da pauta do novo marco legal, que é a razão de existência da organização.

Para a coordenadora do FNDC,

há um retrocesso em todas as áreas no país e você agora falar de uma discussão com um governo que não reconhecemos e com um Congresso Nacional comprometido com interesses privados não há espaço. Isso não significa que estamos abandonando a pauta da democratização, razão de ser do fórum, mas sim trabalhando com uma bandeira política mais direcionada à defesa da liberdade de expressão (MIELLI, 2017).

Garcia e Schneider (2017) interpretam que, além de priorizar a campanha Calar Jamais, a decisão do FNDC pretendia conter as alterações impostas no campo da comunicação, evitando novos retrocessos em termos de democratização do setor.

Segundo Roni Anderson Barbosa, petroleiro e secretário nacional da CUT (Central Única dos Trabalhadores), organização de expressão na composição do FNDC, os principais desafios do movimento social passam pelo poderio econômico e político dos grandes grupos de mídia, cabendo ao Legislativo aprovar medidas democratizantes para a área.

O ator que poderia desenlaçar esse nó seria o Congresso Nacional, mas hoje está numa das suas piores composições dos últimos 50 anos e não tem condições de fazer nenhum debate, uma vez

que a maior representação do Congresso é de empresários. Se conseguíssemos eleger um Congresso Nacional com representatividade efetiva da população brasileira, nós teríamos condições de mudar essa legislação. (BARBOSA, R., 2017)

Para o secretário nacional da Central Única dos Trabalhadores, a concentração dos meios de comunicação social, principalmente os mais populares como rádio e televisão, traz limitações para a participação social.

Democratizar a comunicação é fazer com que todos os setores da sociedade possam ter acesso à produção e difusão de suas ideias, é permitir que outros atores da sociedade participem do processo de comunicação. A sociedade precisa se apropriar, as emissoras são concessões públicas (BARBOSA, R., 2017).

Segundo Jeremias dos Santos, representante da Abraço (Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária), o governo foi o responsável por não colocar em prática as propostas do movimento pela democratização da comunicação. “[...] Faltou mais abertura para discutir com a sociedade civil organizada, notadamente os sindicatos, as ONGs e as entidades que fazem acontecer no nosso país e não teve essa discussão” (SANTOS, 2017).

Prova da reorientação das atividades do movimento social pela democratização pode ser constatada nas estratégias de ação do fórum para 2018. Durante a 20ª Plenária do FNDC<sup>4</sup>, realizada em maio de 2017 em Brasília (DF), foi apontada a necessidade de buscar maior apoio da sociedade em garantir avanços para a área.

Nos seis eixos principais de ações, constavam as seguintes pautas: fortalecer a campanha Calar jamais!; denunciar o desmonte e lutar pelo fortalecimento do campo público de radiodifusão; monitorar as outorgas de rádio e televisão; combater a entrega da infraestrutura de telecomunicações e defender a universalização do acesso à internet e à privacidade nas redes; fortalecer a comunicação alternativa, comunitária, popular e as mídias livres; estratégias de articulação, diálogo e engajamento com movimentos sociais e centrais sindicais.

Em um dos eixos específicos da 20ª Plenária, o movimento pela democratização elegeu o reforço das ações do próprio movimento social, como forma de possibilitar maior resultado nas ações da sociedade civil organizada.

As sugestões específicas deste eixo foram: realizar ações de formação para fortalecer a comunicação popular e a luta pela democratização das comunicações junto aos movimentos

---

4 A plenária ocorreu durante a realização do 3º ENDC (Encontro Nacional pelo Direito à Comunicação), entre os dias 26 e 28 de maio de 2017, na UnB (Universidade de Brasília). Cerca de 300 ativistas e militantes participaram do evento.

sociais; promover estratégias de comunicação entre comitês do FNDC para dar mais visibilidade às ações e lutas desenvolvidas pelo movimento; realização de treinamentos práticos e técnicos sobre o uso das redes sociais nos comitês locais do fórum.

A ideia do movimento social pela democratização da comunicação é, a partir das propostas centrais eleitas prioritárias na plenária nacional do FNDC, trabalhar nos Estados e municípios atividades de fortalecimento das ações de combate ao monopólio e em defesa dos cidadãos diante da mídia hegemônica.

De acordo com Lima (2011), os desafios de avanços na pauta do movimento social podem ser em parte explicados pelo fato de as políticas públicas comunicacionais envolverem um número reduzido de atores no Brasil e serem, em geral, resultado de negociação entre o Estado e alguns poucos grupos privados de comunicação.

Para o autor, as organizações da sociedade civil chegam a ser chamadas de “não atores” no processo de formulação de políticas públicas para a radiodifusão, considerando que “esses setores tomam posições públicas, articulam atividades, se utilizam de canais alternativos para expressão de suas posições, se manifestam, mas não são capazes de exercer influência significativa” (LIMA, 2011, p. 33).

Jambeiro (2017), por sua vez, considera que a agenda da democratização da comunicação enfrenta a resistência dos atores tradicionais, uma vez que esses últimos temem alterações nas estruturas de poder. Desta forma, mudanças no campo em direção à democratização da comunicação “[...] têm sido lentas e penosas, exigindo dos grupos que discordam daqueles processos não democráticos de formulação e implementação das políticas de comunicação grande esforço para conseguir acesso e influência nesses processos” (JAMBEIRO, 2017, p. 30).

Uma das explicações fornecidas por Cabral Filho e Costa (2014) aponta problemas na ausência de mobilização da sociedade civil, aspecto que “[...] diminuiu a incidência do movimento no processo decisório” (p. 43). Esse aspecto explica a desmobilização no enfrentamento do tema junto ao governo. Os autores são da opinião de que a sociedade civil precisa estar mobilizada para lutar pela democratização. “[...] É necessária a força do povo para dar visibilidade a um assunto silenciado pela grande mídia. Assunto este essencial para o crescimento e desenvolvimento de um país mais justo e democrático” (CABRAL FILHO e COSTA, 2014, p. 52).

Segundo Garcia e Schneider (2017), o tema da democratização do setor ainda enfrenta dificuldades para se inserir na agenda pública e se ampliar para além das ações do movimento.

Há desafios para essa agenda atingir organizações que não lidam diretamente com a comunicação ou cultura.

Faria, Rodrigues e Ormay (2016) concordam que os avanços dependem da capacidade do movimento social em expandir a consciência da sociedade civil brasileira acerca do tema.

O ambiente digital também leva a se repensar a agenda da democratização da comunicação, no sentido de superar as análises comumente desenvolvidas sobre a regulação da mídia tradicional, que engloba o setor de radiodifusão. Lattman-Weltman e Garcia (2019) argumentam que as novas mídias interativas e as redes sociais e aplicativos passaram a concorrer com as velhas mídias no consumo informacional, havendo a inserção de outros atores no mercado.

Nesse cenário, a ideia de que a luta pela democratização da comunicação promovida pelos movimentos sociais fosse capaz de dar formato a um projeto contra-hegemônico em condições de equilibrar as disputas em torno das políticas da área é vista com ressalvas. Isso porque:

O ponto fundamental é que o novo ambiente informacional evidencia com mais clareza as contradições do projeto contra-hegemônico da chamada democratização da comunicação, porque potencializa, do ponto de vista político e cultural, justamente a pluralização de ideias e diversificação de vozes, bem como de identidades e discursos marginalizados, para além da usual cisão entre classes proprietárias dos meios e, por assim dizer, aquelas desprovidas de recursos comunicacionais e informacionais. (LATTMAN-WELTMAN e GARCIA, 2019, p. 20)

De acordo com esta argumentação, o ambiente digital já seria um espaço que, por natureza, reúne aspectos históricos reivindicados pelos segmentos sociais. Em paralelo à agenda da democratização da comunicação, pautas relacionadas à internet ganharam espaço nas lutas implementadas pelo FNDC. Nos últimos anos, são exemplos a aprovação do Marco Civil da Internet, a Lei de proteção dos dados pessoais e as discussões promovidas sobre aspectos regulatórios da rede.

## Considerações finais

A agenda da democratização da comunicação enfrenta, em anos recentes, inúmeros desafios para avançar. A histórica concentração do setor midiático brasileiro, a permanência de



uma política governamental alinhada aos interesses do empresariado da radiodifusão e o desmonte da comunicação pública são entraves para o campo.

Após a construção de um espaço público inédito de debates entre os principais atores das políticas de comunicação em torno da 1ª Confecom em 2009, os últimos anos demonstraram a redução dos meios de interlocução entre o movimento social e o governo, com o enfraquecimento e a falta de conjuntura política para o debate.

O próprio movimento social que faz esse debate reconhece a necessidade de novas estratégias para ampliar a discussão junto à sociedade, destacando a dificuldade para a construção de um ambiente favorável de proposição de políticas públicas para a comunicação em anos recentes. O aumento do conservadorismo dos últimos governos afetou, de forma expressiva, as condições para a agenda da democratização da comunicação avançar no país.

Da mesma forma, há que se considerar o contexto cada vez maior de convergência tecnológica, com incidência direta sobre a pauta tradicional de mudanças na radiodifusão e a introdução de novos atores neste debate.

Ao analisar o contexto atual e seus desafios, compreende-se que o movimento social pela democratização buscou estratégias para difundir demandas por direitos no campo da comunicação, mas não obteve resultados concretos, conforme atestam as entrevistas realizadas na pesquisa.

Nota-se a falta articulação entre as organizações da sociedade civil para assegurar maior representatividade nos espaços públicos e garantir, assim, uma interlocução mais eficaz com o Estado. A existência destes canais, por meio de fóruns, conferências e conselhos, pode abrir perspectivas para a democratização da mídia, vislumbrando possíveis transformações no setor de mídia.

**Carlos Henrique Demarchi**

*Professor do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium (UniSALESIANO) de Araçatuba  
Doutor em Comunicação, UNESP de Bauru  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4550-0135>  
E-mail: carlos.demarchi@unesp.br*

**Maria Teresa Miceli Kerbauy**

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e de Comunicação da UNESP  
Doutora em Ciências Sociais, PUC-SP  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>  
-mail: teresa.kerbauy@unesp.br*

Recebido em: 10 de junho de 2019.

Aprovado em: 26 de julho de 2019.

## Referências

ALBUQUERQUE, Afonso. On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In: HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo (Ed.). **Comparing media systems beyond western world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 72-95.

\_\_\_\_\_, Afonso de. O paralelismo político em questão. **Revista Compólitica**, v. 2, n. 1, p. 5-28, jan/jun. 2012.

AZEVEDO, Fernando. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, abr/maio. 2006.

BARBOSA, Bia. Entrevista concedida via WhatsApp em 22/02/2017.

BARBOSA, Roni Anderson. Entrevista concedida na XX Plenária Nacional do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Brasília, maio 2017.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. **La concentración infocomunicacional em América Latina**. (2000-2015): nuevos médios y tecnologías, menos actores. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes: Observacom, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília, 2010.

BRITTES, Juçara. **Esfera pública**. In: Enciclopédia Intercom de Comunicação. São Paulo: Intercom, 2010. v.1.

CABRAL FILHO, Adilson; COSTA, Paula Silveira. A construção recente das Políticas de Comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. **Commons**: revista de comunicación y ciudadanía digital, Cádiz, v. 3, n. 1, p. 35-52, maio. 2014.

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

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org). In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Orgs.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

FARIA, Alessandra; RODRIGUES, THEÓFILO; ORMAY, Larissa. Sociedade civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da mídia democrática. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação - **E-Compós**, Brasília, v.19, n.2, maio-ago, 2016.

GARCIA, Mariana Freitas; SCHNEIDER, Marina. A agenda da democratização dos meios de comunicação no Brasil: uma análise da Lei da Mídia Democrática. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, VII Compolítica, 2017. p. 1-25.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, set/dez. 2005.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo (Ed.). **Comparing media systems beyond western world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JAMBEIRO, Othon. Democracia, cidadania e tecnologias de comunicação e informação. In: NAPOLITANO, Carlo José; VICENTE, Maximiliano Martín; SOARES, Murilo César (Orgs.). **Comunicação e cidadania política**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 15-31.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GARCIA, Maria de Freitas. Comunicação e democracia via redes: demanda por informação, ecologia da oferta e a agenda da democratização midiática. In: 8º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO POLÍTICA - COMPOLÍTICA, 8., 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, VIII Compolítica, 2019. p. 1-26.

LIMA, Venício. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

MARTINS, Mariana. Intervenção de Temer sinaliza desmonte na EBC. **Carta Capital**, maio, 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/intervencao-de-temer-sinaliza-desmonte-da-ebc>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Série Debates CI**, Brasília: Unesco, n. 7, fev. 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MIELLI, Renata. A batalha estratégica da comunicação para a democracia. In: Mielli, Renata (Org). **Direitos negados: um retrato da luta pela democratização da comunicação**. São Paulo: Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2015. p. 15-24.

MIELLI, Renata. Entrevista concedida na XX Plenária Nacional do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Brasília, maio 2017.

MORAES, Dênis de. **Vozes abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação**. Rio de Janeiro: Faperj, 2011.

PERUZZO, Cicilia. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. Comunicação nos movimentos sociais: o exercício de uma nova perspectiva de direitos humanos. **Contemporanea**, Salvador, v. 11, n.1, p.138-158, jan/abr. 2013.

SANTOS, Jeremias. Entrevista concedida na XX Plenária Nacional do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Brasília, maio 2017.

SEYMOUR-URE, Colin. **The political impact of mass media**. London: Constable/Sage, 1974.

SOUZA, Marcio Vieira. **As vozes do silêncio**: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil. Florianópolis: Diálogo, 1996.

VAN DER PAS, Daphne J.; VAN DER BRUG, Wouter.; VLIEGENTHART, Rens. Political Parallelism in Media and Political Agenda-Setting. **Political Communication**, v. 34, n. 4, p. 491-510, 2017.

## Resumo

O movimento social brasileiro enfrenta, na atualidade, dificuldades para obter avanços na agenda da democratização da comunicação. Além do poder exercido pelo empresariado da radiodifusão comercial, também é um entrave para o setor a ausência de ações do poder público. Com base em pesquisa bibliográfica, análise de documentos e entrevistas com representantes de entidades ligadas à democratização da mídia, este artigo analisa o panorama recente da área e seus desafios. Conclui-se que a sociedade precisa de maior mobilização para interferir nas políticas de comunicação e ocasionar transformações no setor.

**Palavras-chave:** Movimento Social. Democratização da Mídia. Espaço Público.

## Abstract

Brazilian social movements are currently facing several challenges to obtaining improvements in the agenda of media democratization, which is hindered both by the influence of the media conglomerates in commercial broadcasting and the lack of action by the government. Based on bibliographical research, document analysis and interviews with representatives of organizations that are part of the movement for media democratization, this paper analyses the current state of the sector and its challenges. We then reach the conclusion that society needs a higher degree of mobilization in order to better influence communication policies and thus promote actual changes in the sector.

**Keywords:** Social Movement. Media Democratization. Public Spaces.

## Resumen

En la actualidad, el movimiento social brasileño enfrenta dificultades para obtener avances en la agenda de la democratización de la comunicación. Además del poder ejercido por el empresariado de la radiodifusión comercial, otra traba para el sector es la ausencia de acciones del poder público. Basado en una investigación bibliográfica, el análisis de documentos y de entrevistas con representantes de entidades vinculadas a la democratización de los medios, este artículo analiza el panorama reciente del área y sus desafíos. Se concluye que la sociedad necesita de mayor movilización para interferir en las políticas de comunicación y ocasionar transformaciones en el sector.

**Palabras clave:** Movimiento Social. Democratización de los medios. Espacio Público.