

O Que Significa “Democratização da Comunicação”? Limites e possibilidades de enquadramentos teóricos a partir de modelos de democracia

Juliano Mendonça Domingues-da-Silva (UFPE / UNICAP)
Chalini Torquato Gonçalves de Barros (UFBA)

Resumo: O presente artigo se propõe a situar o debate sobre democratização da comunicação no contexto teórico conceitual de modelos de democracia, com o objetivo de oferecer possibilidades de resposta à pergunta: quando se fala em “democratização da comunicação”, fala-se sobre qual tipo de democracia? Tal esforço se divide em três etapas: (i) revisão da literatura sobre modelos de democracia; (ii) identificação de elementos conceituais predominantemente presentes na relação entre comunicação e democracia; (iii) verificação da possibilidade de diálogo entre modelos revisados e princípios da concepção de comunicação democrática. A análise empreendida permite concluir que o debate sobre democratização da comunicação é marcado, fundamentalmente, pelo ideal de democracia enquanto substância, com destaque a princípios normativos vinculados aos modelos de democracia participativa e/ou deliberativa.

Palavras-chave: Democracia; democratização da comunicação; direito à comunicação.

Abstract: This paper aims to place the debate on democratization of communication in the theoretical context of models of democracy, in order to provide possible answers to the question: when we talk about ‘democratization of communication’, we are talking about which kind of democracy? Such effort is divided in three stages. First, we concentrate on (i) review the literature regarding the main models of democracy, and afterwards we focus on (ii) establishing a theoretical relationship between communication and democracy, so that we (iii) verify limits and possibilities of dialogue between models of democracy and principles of democratized communication. Our analysis allows us to conclude that the debate on democratization of communication is fundamentally based on the ideal of democracy as substance, in which normative principles are highlighted and related to participative and/or deliberative democracy models.

Keywords: *Democracy; democratization of communication; communication rights.*

Introdução

Seja na academia, em setores do governo ou entre entidades da sociedade civil, verifica-se um grau importante de imprecisão teórica-conceitual quanto ao ideal de democracia que se tem em mente ao se utilizar a expressão “democratização da comunicação”. Nesse sentido, o presente artigo se propõe a oferecer possibilidades de enquadramento teóricos para tal expressão, de modo a, com isso, permitir ao observador – acadêmico ou militante – identificar com alguma clareza sobre qual democracia está se falando quando se aborda essa expressão.

Para tanto, procuramos estabelecer um diálogo entre a literatura da Ciência Política a respeito dos chamados modelos de democracia e a literatura em Comunicação sobre o que vem a ser uma comunicação democrática. Embora ciente das suas limitações, esse artigo se propõe a apresentar caminhos por meio dos quais seria possível construir respostas ao seguinte questionamento: “o que vem a ser ‘democratização da comunicação?’”. Ou, em outras palavras, quando se fala sobre ‘democratização da comunicação’, fala-se sobre qual tipo de democracia?

Tal esforço divide-se basicamente em três etapas. Num primeiro momento, (i) revisamos a literatura a respeito dos principais modelos de democracia predominantes em Ciência Política; em seguida, (ii) estabelecemos uma relação substancialmente teórica entre comunicação e democracia e, assim, (iii) verificamos limites e possibilidades de diálogo

entre aspectos previstos nos modelos revisados e o discurso sobre comunicação democrática.

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* 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: estabelecer parâmetros e, a partir do diálogo entre teoria e empiria, apreender a realidade de regimes democráticos.

Com isso, emergiram os mais inusitados termos e expressões. Collier e Levitsky (1996), por exemplo, 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), a distinção proposta por Lijphart (2003) entre democracia majoritária e democracia de consenso e a classificação de regimes em democracia descentralizada e democracia centripetal proposta por Gerring (MAIR, 2008) seriam exemplos disso. 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.

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; KRZNARIC, 2002), além daqueles 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).

A bibliografia revisada, apesar de vasta, não enfatiza aspectos especificamente relacionados ao debate sobre comunicação e modelos democráticos. O foco recai, predominantemente, sobre unidades de análise referentes a estudos legislativos, desenho institucional e qualidade da democracia. Essa constatação reforça aquilo que Miguel (2000) já havia identificado e chamado de “ponto cego nas teorias da democracia”, ou seja, a ausência dos meios de comunicação como variável a ser levada em conta quando da formulação de teorias democráticas¹. Nesse sentido, diante dessa ausência na bibliografia revisada, entendemos como pertinente partirmos da reflexão de Bobbio (2005), segundo a qual tentativas de se

¹ Os autores agradecem ao professor Paulo Liedtke (ISCOM/TUITI), pela indicação desta pertinente referência.

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. O mesmo Bobbio (2012) também as denomina democracia formal e democracia substancial, respectivamente.

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 (BOBBIO, 2005). Trata-se, essencialmente, da forma de governo (BOBBIO, 2012). Já no segundo grupo, predomina o ideal de igualdade segundo o qual governos democráticos deveriam se guiar (BOBBIO, 2005). Trata-se de se levar em conta fundamentalmente o conteúdo dessa forma (BOBBIO, 2012). As tentativas de definição baseadas na abordagem substantiva levam em conta, fundamentalmente, sua capacidade de atingir ideais de igualdade e inclusão (MAIR, 2008).

O enquadramento básico em duas famílias não pressupõe distinção rígida e, assim, necessariamente excludentes. Procedimentos formais são requisitos básicos não só para modelos procedimentais, mas também para a previsão de normas que garantam a efetivação de princípios substanciais. Ou seja, procedimentos entendidos como regras do jogo estão presentes em ambas as famílias de modelos. Da mesma forma, elementos contedísticos também podem ser identificados em modelos essencialmente procedimentais. O que se deve levar em conta não é a presença ou ausência, por si só, deste ou daquele elemento, mas sim a gradação de traços característicos. Procedimentos e formalidades podem

entendidos, em maior ou menor medida, como um fim em si mesmos ou como meios pelos quais se pretende atingir um princípio baseado na igualdade. Trata-se, portanto, de uma questão hermenêutica de leitura dos tons de determinado modelo para, a partir daí, pretender-se chegar a um enquadramento coerente.

Dessa forma, ao nos referirmos a democracia, estaremos nos reportando ao seu significado como “regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera” (BOBBIO, 2012, p. 157). Opera-se essencialmente a partir do entendimento de democracia enquanto forma e procedimentos com fim em si mesmos; ou se vai além e guia-se a partir da concepção de que procedimentos seriam meios para se garantir a efetivação do princípio de igualdade. Ressalte-se, ainda, que ao se referir a igualdade, Bobbio (2012) aborda uma igualdade não somente jurídica, mas social e econômica. Para efeitos da análise aqui empreendida, interpreta-se que essa igualdade também seria extensiva aos processos de tomada de decisão. Esse pressuposto é resultado do entendimento de que seria razoável tomar como referência, ao lado de Bobbio (2012), a reflexão de O’Donnel e Schmitter (2013) segundo a qual democratização significa o gradativo processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão. Democratização teria, então, um sentido positivo da participação do cidadão na vida pública, sem a qual os direitos liberais podem vir a ser manipulados (WEFFORT, 1989).

No tópico seguinte, nos propomos a abordar princípios norteadores de modelos para, em seguida, estabelecermos um diálogo entre os mesmos e as concepções de democratização da comunicação.

Democracia enquanto procedimento (elitismo competitivo e pluralismo) e enquanto substância (participação e deliberação)

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. Tal perspectiva – intitulada “elitismo competitivo” – representa de modo exemplar o ideal de democracia enquanto procedimento.

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). Esses 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.

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. 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. 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 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 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).

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). 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.

Tais princípio ainda ecoam entre teóricos participacionistas contemporâneos, os quais defendem a descentralização do poder por meio da efetivação de fóruns decisórios nos mais variados espaços da vida cotidiana e da autogestão (PATEMAN, 1992). Essa iniciativa seria uma espécie de “treinamento” para a democracia. Nesse sentido, um dos argumentos centrais da teoria da democracia participativa sustenta que a educação para a democracia se dá dentro de estruturas de autoridade não governamentais e requer estruturas democratizadas. Assim, seria possível a disseminação de uma cultura da participação política, em que se aprende a participar, participando: “Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo” (PATEMAN, 1992, p. 139).

Enquanto Held (1987) e Macpherson (1978) nomeiam tal modelo de democracia desenvolvimentista, Elster (1997 *apud* MIGUEL, 2005) vem a denomina-lo democracia participativa. Apesar de denominações distintas, entende-se que a essência se mantém preservada: parte-se aqui

do pressuposto segundo o qual todo modelo de democracia participativa pode também ser entendido como desenvolvimentista, uma vez que a participação é condição necessária ao princípio do desenvolvimento das capacidades humanas num regime democrático (MILL, 1981). Nesse sentido, embora Elster denomine de democracia participativa o modelo que Held e Macpherson chamam de desenvolvimentista, verifica-se o participacionismo como princípio central nos três casos.

A concepção de democracia deliberativa vai além e produz uma crítica ainda mais contundente ao modelo elitista. Para os seus adeptos, a participação também é chave-analítica fundamental, porém deve 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).

Ao apontar distinções entre as compreensões liberal e republicana da política, Habermas (1997) desenvolve o que chama de concepção procedimentalista denominada “política deliberativa”:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos *racional e voltada a um fim específico* e por meio, enfim, de uma fundamentação *moral* (HABERMAS, 1997, p. 277, grifo do autor).

Ressalte-se que embora a concepção habermasiana de política deliberativa seja classificada pelo próprio autor como procedimentalista, esta foi aqui enquadrada – para efeitos desta análise – na família dos modelos de democracia enquanto substância. Para tanto, levou-se em conta a ênfase à dimensão conteudística da concepção, sobretudo no que se refere à formulação democrática da opinião e da vontade. Nesse sentido, entende-se que a dimensão procedimental seria um meio formal para se atingir um fim substantivo. O mesmo poderia ser afirmado em relação à interpretação de Habermas em relação à concepção republicana da política; já a concepção liberal estaria indentificada com a visão de democracia enquanto procedimento.

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. Os autores propõem uma conceituação de democracia deliberativa assentada em três princípios reguladores do processo político: reciprocidade, publicidade e accountability; e outros três reguladores do conteúdo das políticas: liberdade básica, oportunidade básica e igualdade de oportunidade: *“When citizens deliberate in democratic politics, they express and respect their status as political equals even as they continue to disagree about important matters of public policy”* (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 18).

Processos deliberativos não devem, ainda, estar restritos a formalidades constitucionais ou governamentais, mas devem ser estendidos aos mais distintos ambientes e instituições. Isso significaria a

inclusão de vozes antes excluídas do processo político de tomada de decisão (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 42).

Democracia, comunicação e democratização da comunicação

Parte-se do pressuposto de que o controle sobre o fluxo de informação é 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). 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). 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 – entendimento presente em Stain Velasco (2005), Splichal (1999), e Morales (2004). 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, a saber: (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). Observa-se, novamente, uma relação entre tais formulações e as ideias de democracia participativa e deliberativa

Percebe-se que elaborações teóricas-conceituais a respeito da relação entre democracia e democratização da comunicação trazem consigo, de modo mais ou menos explícito, concepções relacionadas ao debate sobre direito à comunicação e liberdade de expressão, as quais não se pode perder de vista. Prevista na 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*, defendida pela delegação dos EUA na Conferência das Nações Unidas em Genebra (1948). A proposta consistia na desregulamentação dos mecanismos protecionistas a fim de permitir a 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 (IGI) baseada em

superhighways da informação criaria um fórum que forjaria uma nova era de Atenas. Hamelink questiona o quanto um processo tão antidemocrático quanto o capitalista que orienta o IGI poderia de fato produzir um arranjo democrático participativo. A aceitação da liberdade de expressão como ideal democrático alinhou-se à 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 suplantiar 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. Isso representaria um potencial prejuízo a valores democráticos como a diversidade e a igualdade, pressupostos para a efetivação do processo comunicacional:

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).

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).

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. Verifica-se, assim, a presença de concepções fortemente relacionadas à democracia enquanto substância (participativa e/ou deliberativa), norteadas pelos princípios de igualdade e participação. Nesse contexto, o Estado desempenharia papel regulador fundamental.

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).

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

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 (WHITE, 1995, p. 92-93).

Já Hamelink (1995) pondera que dedicar-se a pensar sobre o que seja a democratização da comunicação impõe, necessariamente, lançar mão de uma abordagem normativa, já que, pela natureza do objeto, uma perspectiva empírica analítica se faria inadequada e limitada. Essa viés normativo pode ser observado em Carroll e Hackett (2006), segundo os quais 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. Novamente, verifica-se o componente relativo à ideia de democracia enquanto substância, norteados pelo princípio da igualdade de participação.

O caráter fortemente normativo do debate pode ser observado quando a discussão sobre democratização da comunicação se dá atrelada às agendas de mobilização, fortalecendo-se em seu caráter ativista por

demandas da sociedade civil. As ações de entidades civis 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. Some-se a isso a compreensão da comunicação como um bem público, um patrimônio que deve ser colocado à parte do mercado e ser compartilhada em condições de igualdade de acesso.

Tal enfoque está legitimado e embasado pela Unesco desde 1980, por meio do pelo relatório MacBride, que conceitua democratização da comunicação como um “processo mediante o qual 1) o indivíduo passa a ser um elemento ativo e não um simples objeto da comunicação; 2) aumenta constantemente a variedade de mensagens trocadas; 3) aumenta também o grau de qualidade da representação social na comunicação” (MACBRIDE, 1987, p. 289 apud BRITTOS, 2010, p. 32-33). Percebe-se, mais uma vez, a clara presença de princípios relacionados à democracia enquanto substância a nortear o discurso sobre democratização da comunicação.

Considerações Finais

A reflexão teórica empreendida permite-nos constatar que há um predomínio do entendimento de democracia enquanto substância no que diz respeito à concepção de democratização da comunicação, tanto no ambiente acadêmico quanto em entidades da sociedade civil organizada.

Ao nos perguntarmos o que vem a ser “democratização da comunicação”, as possíveis respostas do ponto de vista teórico-conceitual tendem a se situar no campo da democracia enquanto substância, em maior

ou menor medida próximas das formulações previstas em modelos de democracia relacionadas aos aspectos característicos da democracia participativa e da democracia deliberativa. Percebe-se, ainda, a presença recorrente das ideias de pluralidade com igualdade e participação, nos moldes da concepção desenvolvimentista de democracia. Logicamente, os elementos constitutivos desse debate demonstram um claro distanciamento em relação aos aspectos próprios de formulações de modelos de democracia enquanto procedimento – talvez maior quanto ao elitismo competitivo do que em relação ao pluralismo.

Para efeito desse trabalho, entendemos que a noção conceitual de democratização da comunicação reflete essencialmente a projeção normativa prática de um modelo de mídia que mesmo ainda pouco desenvolvido academicamente apresenta indícios de alinhamento teórico com ideais democráticos amplos. 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 condizentes com o fortalecimento de democracias.

Referências Bibliográficas

- ACKERMAN, Bruce. (2000), “The new separation of powers”, *Harvard Law Review*, 113, 3: 634-729.
- AGUINARA, Hernán Reyes. (2010), “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.

- ANSEL, Ben; SAMUELS, David. (2008), “Inequality and democratization”, 2008 Midwest Political Science Association. 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. (2002), “Representação, soberania popular e accountability”, *Lua Nova*, 55-56: 85-103.
- BACHRACH, P. (1973), *Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia*. Buenos Aires, Amorrortu.
- BERGER, P., LUCKMAN, T. (2012), *A construção social da realidade*. Petrópolis, Vozes.
- BERTRAND, Claude-jean. (1999), *A deontologia das mídias*. Bauru, Edusc.
- BOBBIO, Norberto. (2000a), *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (2000b), *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- _____. (2005), *Liberalismo e Democracia*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (2012), *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo, Paz e Terra.
- BOURDIEU, Pierre. (2006), *Poder simbólico*. São Paulo, Bertrand Brasil.
- BRITTOS, Valério Cruz. (2010), “Televisão, regulamentação e democracia na contemporaneidade”, in CABALLERO, Francisco Sierra; GALINDO, Juan Antonio García; RAMOS, Murilo César; DEL BIANCO, Nelia R. (Orgs.). *Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenção social*, V Colóquio Brasil-Espanha de Ciências da Comunicação. Brasília, Casa das Musas, São Paulo, Intercom.
- CARNOY, Martin. (1994), *Estado e teoria política*. São Paulo, Papirus.
- CARROLL, C. K.; HACKETT, R. A. (2006), “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. (1996), “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49, 3, 1996.
- DAHL, Robert. (2001), *Sobre a democracia*. Editora UnB, Brasília.
- DAHL, Robert. (2005), *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.
- DJANKOV, S. et al. (2001), “Who Owns the Media?”, *NBER Working*

- Papers 8288*, National Bureau of Economic Research, Inc..
- DOMINGUES-DA-SILVA, J. (2011), *A política da política de TV digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental*. Rio de Janeiro, Multifoco.
- ELSTER, J. (1994), *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- FEREJOHN, John. (1998), “Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary”, *New York Law Review*.
- FIANI, R. (2009), *Teoria dos Jogos: com aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais*. São Paulo, Campus-Elseiver.
- FIGUEIREDO, Janaína. (2008), “Conflito aberto com os jornais”, *O Globo*, 22 jul.. Disponível em:
<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=49SIMQ004>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- FISCHER, Desmond. (1984), *O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade*. Brasiliense, São Paulo.
- FOWERAKER, Joe; Krnzaric, Roman. (2002), *Constitutional Design and Comparative Democratic Performance*. Essex University.
- GARCIA, J. M. G. (1988), “Crítica de la Teoría Económica de la Democracia”, in GARCIA, José M. González; CASTRO, Fernando Quesada. *Teorías de la Democracia*. Barcelona: Anthropos.
- GERRING, John; THACKER, Strom C.; MORENO, Carola. (2005), “Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry”, *American Political Science Review*, 99, 4: 567-81.
- GOLDING, P.; MURDOCK, G. (1990), “Pobreza informativa y desigualdad política: la ciudadanía en la era de las comunicaciones privadas”. *Comunicacion y Sociedad*, n.9, mayo-agosto, pp. 53-62.
- GOMES, R. A. L. (2007), *A comunicação como direito humano: um conceito em construção*. Dissertação (Mestrado em comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- GUIMARÃES, Thiago. (2009), “A mãe de todas as batalhas”, *Folha de S. Paulo*, Buenos Aires, 09 abr.. Disponível em:
<<http://media.folha.uol.com.br/blogs/conexaobonsares/2009/03/19/lei>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. (1996), *Democracy and Disagreement*. Belknap Press of Harvard University Press.

- HAMELINK, Cees. (1995), “The democratic ideal and its enemies”, in LEE, P. (org.). *The Democratization of communication*. Cardiff , University of Wales Press.
- HABERMAS, Jürgen. (1984), *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Biblioteca Tempo Universitário.
- _____. (1997), *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Rio de Janeiro, Biblioteca Tempo Universitário.
- HELD, David. (1987), *Modelos de democracia*. Belo Horizonte, Paidéia.
- HERNANDEZ, D.; REINA, O. (2010), “Elementos para la definición e uma política de informacion y comunicación de Estado”, in SEL, Susana (coord.). *Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires, Clacso.
- HUNTINGTON, Samuel. (1994), *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Ática.
- KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. (2007), “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.
- LEE, Philip (org.). (1995), *The democratization of communication*. University of Wales Press.
- LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMA, V. A. de. (2012), *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003- 2010]*. São Paulo, Editora Publisher.
- MACPHERSON, C. B. (1978), *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (2001), “Classificando Regimes Políticos na América Latina”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, no. 4, pp. 645-687.
- MAIR, Peter. (2008), “Democracies”, in D. Caramani (ed.). *Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATTELART, A. (2009), “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..
- MIGUEL, Luis Felipe. (2000), “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, pp. 51-77.

- _____. (2005), “Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo, nº 59, 1º semestre, pp. 5-42.
- MILL, J. S. (1981), *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília, Editora da UnB.
- MORAES, Dênis. (2009), *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Pão e Rosas.
- MORALES, Elda. (2004), “Cuál Comunicación para qué democracia?”, *Utopía y praxis latino-americana*, enero-marzo, año/ vol. 9, n 24, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, pp. 67-77.
- PALACIOS, Ariel. (2010a), “Empresários reclamam das pressões sobre a imprensa da Argentina”, *O Estado de São Paulo*, 12 abr. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,empresarios-reclamam-das-pessoes-sobre-a-imprensa-da-argentina,537200,0.htm>. Acesso em: 09 set. 2010.
- PALACIOS, Ariel. (2010b), “Kirchners e Clarín: de íntimos aliados a mortais inimigos (e um rocambolesco exame de DNA)”, *O Estado de São Paulo*, 13 jul. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/ariel-palacios/tag/lei-de-midia/>. Acesso em: 12 set. 2010.
- PATEMAN, Carole. (1992), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. (2004), “Constitutions and Economic Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 18: 75-98.
- POSTOLSKY, Glenn. (2010), “Continuidades, desplazamientos y transformaciones em las políticas de comunicación em Argentina”, in SEL, Susana (coord.). *Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires: Clacso.
- POWELL, G. Bingham. (2007), “Aggregating and representing political preferences”, in C. Boix & S. Stokes (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1999), “Minimalist conception of democracy: a defense”, in SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.). *Democracy's value*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (2006), “Eleições e Representação”. *Lua Nova*, 67: 105-138.

- RAMOS, Murilo. (2010), “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.
- REINHOZ, F. (2011), “Continente busca novas regras para as comunicações”, *Mídia com Democracia*, Março, n 11. pp. 16-30.
- SARTORI, Giovanni. (1998), *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid, Taurus.
- SEGOVIA, D. (2010), “El oligopolio mediático y las políticas públicas em Paraguay”, in SEL, Susana (coord.). *Políticas de comunicación em el capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, Clacso.
- SCHUMPETER, J. A. (1961), *Capitalismo, socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. (1997), *Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions*. New York: W.W. Norton & Company.
- SHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. (2003), “The accountability deficit in Latin America”, in S. Mainwaring; W. Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- SPLICHAL, Slavko. (1999), *Ownership, regulation, and socialisation: rethinking the principles of democratic media*. The Public. Vol.6, 25, 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. (2005), “Los Medios em la democracia y adversidades” in _____. *Democracia y medios de comunicación*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- STOKES, Susan. (2007), “Is vote-buying undemocratic?”, in F.C. Schaffer (ed.). *Elections for Sale The causes and consequences of Vote Buying*. Ateneo University Press.
- THOMPSON, John B. (2009), *Mídia e modernidade: uma teoria social da mídia*. São Paulo, Vozes.
- TSEBELIS, G. (1998), *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp.
- UNESCO. (1980), *Um solo mundo, voces multiples: comunicación e información em nuestro tiempo*. Mexico, Fondo de Cultura Econômica.

- VALENTE, J. (2008), “Conceito ainda busca espaço no mundo acadêmico”, *Observatório do Direito à Comunicação*, 09 set. Disponível em:
<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3969>. Acesso em 10 set. 2011.
- WARD, H. (2002), “Rational Choice”, in MARSH, D., STOCKER, G. (orgs.). *Theory and methods in political science*. New York, Palgrave MacMillan.
- WEFFORT, Francisco C. (1989), “Incertezas da transição na América Latina” in MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- WHITE, Robert A. (1995), “Democratization of communication as a social movement process”, in LEE, Philip (org.). *The democratization of communication*. University of Wales Press.
- ZAKARIA, Fareed. (2007), *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*. New York, W. W. Norton.