

# **A complementaridade como princípio indutor de simetria nas Políticas de Comunicação<sup>1</sup>**

## **Complementarity as a symmetry inducing principle in Communication Policies**

Adilson Vaz Cabral Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** Apesar de central na formulação e implementação das Políticas de Comunicação, o princípio de complementaridade é limitadamente problematizado pelos estudos da área e compreendido em torno de propostas a serem reivindicadas junto a reguladores do setor. Com base na pesquisa bibliográfica e documental, esta pesquisa se propõe a atualizar o debate em torno do tema, compreendendo (1) a necessidade de precisão conceitual em torno do Artigo 223 da Constituição Federal, (2) as implicações dessa definição em torno da implementação de Políticas públicas de Comunicação e (3) a operacionalidade do conceito diante da convergência midiática e da plataforma características do cenário atual das Comunicações. Assim, apresenta-se a complementaridade como componente significativo da simetria entre setores de comunicação a serem trabalhados em distintos níveis de governo.

**Palavras-Chave:** Políticas de Comunicação. Radiodifusão. Complementaridade.

**Abstract:** Despite being central to the formulation and implementation of Communication Policies, the principle of complementarity is limitedly problematized by studies in the area and understood around proposals to be claimed with the sector's regulators. Based on bibliographic and documental research, the proposal of this research is to update the debate around the theme, understanding (1) the need for conceptual precision around Article 223 of the Federal Constitution, (2) the implications of this definition around the implementation of Communication public Policies and (3) the operability of the concept in the face of media convergence and platformization, characteristics of the current Communications scenario. Thus, complementarity is presented as a significant component of the symmetry between communication sectors to be worked on at different levels of government.

**Keywords:** Communication Policies. Broadcasting. Complementarity.

## **Introdução**

A complementaridade aparece como expressão no Artigo 223 da Constituição Federal (CF), como princípio articulador comum dos sistemas de comunicação. Assim diz o texto: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Política do 31º Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz - MA. 06 a 10 de junho de 2022.

<sup>2</sup> Professor Titular do Curso de Comunicação Social e do Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor e Mestre em Comunicação Social na Universidade Metodista de São Paulo - UMESp, com pós-doutorado em Comunicação na Universidade Carlos III de Madrid. Email: acabral@comunicacao.pro.br.

complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1988). A ausência de uma definição explícita sobre o conceito inviabiliza uma visão mais clara sobre sua operacionalidade. No entanto, suas possibilidades de implementação proporcionam um amplo debate ao qual se soma a proposta apresentada neste artigo<sup>3</sup>.

Diversos estudos sobre o tema se referenciam nos campos das Políticas, da Economia Política e, mais estritamente, do Direito da Comunicação. Incidem em questões relacionadas à composição dos sistemas estatal, público e privado, bem como suas relações internas, mas focam no papel que o Estado exerce como regulador dos processos, dada a indefinição no arcabouço legal.

É preciso, portanto, partir de uma definição que compreenda o texto legal em seus limites e ausências, para, em seguida, formular propostas relacionadas a cenários possíveis dada a pluralidade, a diversidade e a equidade desejadas para a comunicação brasileira que se pretenda democrática, constituída como direito humano potencializador de outros direitos.

Para dar conta desse trajeto, além do diálogo com reflexões anteriores que enfrentaram o tema e da análise de documentos que demarcam a regulamentação brasileira, serão colocadas em perspectiva o arcabouço legal e a própria regulação em países latino-americanos que implementaram uma significativa reconfiguração em seus sistemas de comunicação nos anos 2000.

Dessa forma, não se propõe aqui analisar um conceito estritamente aplicado ao texto legal, mas contextualizado no sistema de comunicação brasileiro e na disposição de construir uma política pública para o setor, dentro da qual se faz necessária uma definição adequada de complementaridade, capaz de restabelecer bases democráticas para a comunicação no país. Cabe, portanto, salientar a importância que a complementaridade representa dentro da formulação e implementação dessa política pública para o funcionamento mais adequado do setor, bem como compreender que, ao colocar esse aspecto em segundo plano, renega-se um dos princípios basilares para a própria democracia do setor, caracterizada pela disposição de acesso a mecanismos que torne viável um amplo e variado sistema de comunicação.

---

<sup>3</sup> Este artigo compõe a pesquisa “A diversidade cultural nas produções audiovisuais comunitárias no Estado do Rio de Janeiro”, contemplada com a Bolsa de Produtividade de Pesquisa do CNPq, de 2021 a 2024.

Assim, a trajetória da pesquisa contida neste artigo compreende uma primeira parte em que se pretende oferecer uma definição mais precisa e aplicável do conceito de complementaridade, com base em textos anteriores sobre o tema e complementares em relação às Políticas de Comunicação, bem como numa abordagem sobre como o tema é tratado na legislação de países latino-americanos. Em seguida, o tema é abordado do ponto de vista de outros aspectos contidos na atual legislação brasileira, em especial a relação entre os sistemas estatal, público e privado de comunicação, bem como o modo como os governos brasileiros trataram esta relação desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por fim, visando enfrentar o atual contexto e os desafios futuros da Comunicação brasileira, a complementaridade será abordada pelas transformações no cenário midiático, levando em consideração aspectos como a convergência midiática e a plataformização digital em torno de mídias sociais reguladas por algoritmos ditados por corporações privadas.

### **1. Por uma precisão conceitual do conceito de complementaridade**

São poucas as contribuições acadêmicas que tocam diretamente no tema da complementaridade nas Políticas de Comunicação no país. Embora exista uma literatura corrente presente em artigos, dissertações e teses, é possível compreender que o tema é mais tratado como qualificador das políticas de comunicação do que um componente central na forma como a Comunicação se estrutura e faz com que seus sistemas constitutivos se relacionem entre si. Isto porque se trata de outra expressão destituída de sentido prático e aplicável, descaracterizado não apenas no processo de regulamentação - a partir da própria Constituinte, como também ao longo de todas tentativas de regulamentação e/ou precisão conceitual relacionada à implementação mais ampla das Políticas de Comunicação.

Um dos primeiros textos de referência que se debruça diretamente sobre o tema, Scorsim (2011) afirma que, com o texto constitucional, “garante-se o equilíbrio apropriado entre os campos de comunicação social com funções diferenciadas, porém, complementares, haja vista as diferenças de fundamentos, evitando-se, assim, distorções arbitrárias no processo de comunicação social”. Além disso, que se trata “de uma manifestação particular do princípio do pluralismo no campo da comunicação social (...) em favor da diversidade das fontes de informação e da multiplicidade de conteúdos audiovisuais para a sociedade

brasileira”, em que “a interpretação da referida norma constitucional deve ser feita com base no princípio do pluralismo”. Parte aqui de uma equivalência entre as ideias de complementaridade e equilíbrio ou pluralismo, não explicitadas no artigo 223 da CF nem em legislações complementares, mas que consistem em entendimentos possíveis e demandados por parte de pesquisadores e militantes da democratização da Comunicação.

Outra contribuição importante para o tema, de Teodoro e Napolitano (2018), reconhece o serviço de radiodifusão brasileiro a partir de uma combinação de “elementos dos sistemas normativos europeu e norte-americano, que consideram o rádio e a televisão um serviço público de titularidade estatal” (p.2), em que a “previsão constitucional de complementaridade entre os setores privado, público e estatal implica em harmonia e colaboração entre as estruturas de comunicação social” (idem). Ainda para os autores, a complementaridade “nada mais é do que uma manifestação particular do princípio do pluralismo no campo da comunicação social, em prol da estruturação policêntrica do sistema de radiodifusão” (idem).

Da mesma maneira, apesar de construída a identificação da complementaridade com princípios outros, caros ao fortalecimento das Políticas de Comunicação, como “pluralismo” ou “estruturação policêntrica”, não há nenhuma indicação da construção desse vínculo para além da disposição dos autores, partilhada por quem segue na expectativa de uma implementação de políticas democráticas para o setor.

Para além de reforçar tais valores, os autores trazem uma contribuição histórica do processo de formulação da Constituinte, em que o então deputado fluminense, já falecido, Artur da Távola relatou a contribuição dos constituintes responsáveis pela seção da Educação, que “criaram a ideia da instituição pública, desde que sem fins lucrativos, comunitária e filantrópica, que não seria necessariamente estatal, na verdade, uma ficção jurídica<sup>4</sup>”, introduzindo assim “a ideia de um ente público que não representasse necessariamente o Estado, mas sim, o que houvesse de possivelmente organizado na sociedade (p.8)”.

---

<sup>4</sup> Existe no ordenamento jurídico brasileiro a figura das sociedades civis sem fins lucrativos, que se tratam de organizações privadas, atualizada pela Lei 13.019/2014, o assim chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014). O sentido de ficção jurídica aqui colocado pode ser compreendido pela proposição de um ente público com características privadas.

Assim, se trata de identificar correlações entre âmbitos constitutivos dos setores de Educação e Comunicação, passíveis de serem estendidos a atividades cotidianas nas esferas estaduais e municipais nas quais, da mesma forma, se reconhecessem especificidades dos sistemas público e estatal a serem tratadas e interpretadas (p.9). Portanto, na concepção dos autores, a Constituição Federal evidencia falha “em não positivar o conceito de radiodifusão pública e sua distinção da estatal, o qual também não foi expresso em lei ulterior (p.14)”, reforçando a compreensão articulada das limitações expostas pela presença insuficiente ou pela ausência deliberada, como será visto mais adiante.

Outra linha de raciocínio parte de uma dada compreensão sobre o processo de complementaridade relacionado a um aspecto específico dos sistemas de comunicação. Para Valente (2009, p.52), a ideia de “complementaridade marginal” designa “o papel secundário experimentado por estas experiências em sua evolução histórica em relação à estruturação do modo de regulação setorial da televisão na Indústria Cultural brasileira”. O autor se refere a uma distinção de efetividade do conceito entre os sistemas estatal e público, a despeito do sistema privado já consolidado.

Essa caracterização, no entanto, não se basta como crítica, embora seja bem colocada e importante. Tal como compreendido nos textos anteriores, a partir de depoimentos que lapidaram o próprio texto constitucional, a complementaridade somente se aplica como princípio se relacionada ao conjunto do sistema e não a sua parte mais frágil. Até mesmo porque sua expectativa é dar conta de uma flagrante assimetria em relação aos sistemas de comunicação e à implicação desta para o próprio desenvolvimento econômico e social. Portanto, tal designação não pode ser tomada de outra forma, a não ser como um pertinente e sarcástico lamento, a ser enfrentado por uma política pública que se pretenda democrática.

Carvalho (2009) sintetiza outra visão, crítica em relação a que distingue estatal de público, justamente por compreender o Estado como Poder Público, a partir da qual “foi proposta uma distinção que conserva a qualidade de servidor público do Estado e não de instrumento e aparelho exclusivo e imutável do governante, que é a distinção entre Estado e Governo” (p.193).

Apesar de não diretamente ligada ao tema da complementaridade, mas tratando de sua especificidade “marginal”, para retomar o termo utilizado por Valente, Carvalho trata de uma

das questões sensíveis em torno do artigo 223 da CF, que se coloca como fundamental em relação ao conjunto de todo sistema comunicacional: a necessidade de desprivatizar o Estado e como enfrentar tal demanda na área da Comunicação. Assim, se um possível sistema público não-estatal pode ser compreendido como circunscrito a uma política de caráter liberal, a ausência de previsibilidade para iniciativas que se descolem do Estado sem necessariamente pressupor a necessidade de lucro também deveria estar na pauta da formulação de políticas públicas para o setor, na mesma linha da necessidade de aprimoramento de mecanismos de cogestão, como Conferências e Conselhos.

## **2. A regulamentação latino-americana da complementaridade**

A complementaridade como princípio está presente na lógica de formulação e implementação das políticas públicas para o setor na América Latina, seja de forma explícita ou na disposição de princípios orientadores da regulação. Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela aproveitaram a janela de oportunidades em governos progressistas, que lidaram frontalmente com a temática da comunicação de forma democrática nos anos 2000. Em seus processos de construção regulatória, algumas diferenças em relação ao processo brasileiro estão presentes não apenas na nossa CF, mas em legislações específicas como a de Radiodifusão Comunitária (Lei 9.612 de 1998) ou a própria lei que criou a Empresa Brasil de Comunicação (Lei 11.652 de 2008), como será visto a seguir:

**Argentina** - Embora esteja passando por um momento de revisão de seu marco legal, que envolve a fusão das Leis 26.522 de 2009 (Servicios de Comunicación Audiovisual)<sup>5</sup> e 27.078 de 2014 (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones)<sup>6</sup> na futura Lei de Comunicaciones Convergentes<sup>7</sup>, a Argentina equaciona seu sistema de comunicação com três prestadores de gestão: estatal, privada com fins de lucro e privada sem fins de lucro (Art. 21 da Lei 26.522/2009). No mesmo artigo, definem como titulares desse direito “a) Pessoas de direito público estatal e não estatal; b) Pessoas de existência visível ou de existência ideal, de direito privado, com ou sem fins de lucro”.

---

<sup>5</sup> Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>6</sup> Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones>. Acesso em 02/03/2022.

Embora existam critérios que promovam a diversidade e limitem a concentração, não há referências a como administram a complementaridade ou mesmo equidade nas licenças para radiodifusão. Entretanto, vale mencionar a existência explícita da caracterização de “pessoas de direito público não estatal”, sendo que ainda delineiam na lei o fluxo de outorgas destinado a essas organizações (Artigo 37).

**Bolívia** - Diferente da Argentina, radiodifusão e telecomunicações são articuladas em uma lei própria, a Ley General de Telecomunicaciones (Lei 164 de 2011<sup>8</sup>). Esta lei coloca diretamente a disposição em regulamentar o uso equitativo e eficiente do espectro radioelétrico em nível nacional (Artigo 8), além da distribuição do total de canais da banda de frequências em quatro subdivisões (Estado e Comercial, até 33 por cento cada; Social comunitário, em até 17 por cento e Povos indígenas, originários e camponeses, comunidades interculturais e afro-bolivianas em até 17 por cento).

Vale ressaltar que as definições de setores específicos são resultado materializado da mobilização pela garantia de visibilidade de espaços do texto legal, uma etapa significativa do processo de efetivação de políticas públicas.

**Ecuador** - Também passando por processo recente de reformulação de seu arcabouço legal, a Ley Orgánica de Comunicación<sup>9</sup> estabelece uma distribuição do espectro que compreende 34 por cento do espectro radioelétrico ao setor comunitário, em função da demanda e da disponibilidade, sendo que os 66 por cento restantes serão atribuídos ao setor público e privado em função da demanda, não devendo exceder a atribuição de frequências ao setor público em 10 por cento do espectro (Artigo 106).

Também estabelece, em seu Artigo 36, que os povos e nacionalidades indígenas, afro-equatorianas e montubias<sup>10</sup> tenham direito a produzir e difundir em sua própria língua, sendo

---

<sup>8</sup> Disponível em [https://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/leyes/ley\\_164\\_ley\\_general\\_de\\_telecomunicaciones\\_tecnologias\\_de\\_informacin\\_y\\_comunicacion.pdf](https://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/leyes/ley_164_ley_general_de_telecomunicaciones_tecnologias_de_informacin_y_comunicacion.pdf). Acesso em 02/03/2022.

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>10</sup> Para mais informações sobre o povo montubio, ver <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/1/los-montubios-olvidados-actores-de-la-historia-ecuatoriana>. Acesso em 03 mar 2022.

que a Ley Orgánica Reformatória a la Ley Orgánica de Comunicación<sup>11</sup> não promoveu alterações em relação a esses artigos.

**Uruguai** - Embora não explicita, tal como Bolívia e Equador, a divisão equânime de seu espectro, a Ley de Medios uruguaia (Lei 19307 de 2014)<sup>12</sup> estabelece o dever do Estado em garantir a diversidade e o pluralismo no sistema de serviços de comunicação audiovisual, compreendidos todos os âmbitos da cobertura, prevenindo a formação de oligopólios e monopólios, assim como reconhecendo e promovendo a existência de serviços de comunicação audiovisual comerciais, públicos e comunitários.

Um novo projeto de lei, substitutivo ao da Ley de Medios em vigor, encontra-se também tramitando no parlamento uruguaio. Embora não se disponha a alterar o Artigo 11 diretamente, uma série de restrições propostas estão sendo questionadas em âmbito local, especialmente pela Universidad de la República<sup>13</sup>.

**Venezuela** - a Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, conhecida como Ley Resorte<sup>14</sup>, também não estabelece critérios relacionados à divisão do espectro em tipos de serviço. No entanto, já em seu Artigo 1, lista os tipos de serviços de rádio e de televisão públicos ou privados atendidos pela lei. E, dentro de cada um deles, menciona rádios ou tvs **comunitárias de serviço público** (grifo nosso). Já no Artigo 2, reforça critérios de orientação para a distribuição de frequências, em torno de princípios<sup>15</sup> que não denotam regulação por complementaridade ou conceitos análogos, como equanimidade.

Uma reforma parcial desta lei está em curso no país<sup>16</sup>, sendo que suas propostas de alteração não interferem na definição sobre distribuição de frequências para além do já exposto no texto original da Lei. Diferente das leis anteriores, esta se situa na

<sup>11</sup> Disponível em [https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/11.-LEY\\_ORG%c3%81NICA\\_REFORMATORIA\\_A\\_LA\\_LEY\\_COMUNICACION.pdf](https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/11.-LEY_ORG%c3%81NICA_REFORMATORIA_A_LA_LEY_COMUNICACION.pdf). Acesso em 02/03/2022.

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>13</sup> Para ler mais, veja <https://udelar.edu.uy/portal/2021/06/resolucion-del-cdc-advierte-sobre-proyecto-de-ley-de-medios/>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>14</sup> Disponível em <https://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes/ley-de-responsabilidad-social-en-radio-y-television.pdf>. Acesso em 02/03/2022.

<sup>15</sup> livre expressão de ideias, opiniões e pensamentos, comunicação livre e plural, proibição de censura prévia, responsabilidade ulterior, democratização, participação, solidariedade e responsabilidade social, soberania, segurança da Nação e livre competência.

<sup>16</sup> Disponível em <https://transparencia.org.ve/project/ley-de-reforma-parcial-de-la-ley-de-responsabilidad-social-en-radio-television-y-medios-electronicos/>. Acesso em 02/03/2022.

responsabilidade social em torno dos serviços de rádio e televisão. Dessa forma, os critérios mais específicos sobre complementaridade dos sistemas de comunicação devem ser trabalhados pela Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)<sup>17</sup>.

A comparação com a América Latina serve para colocar as temáticas relacionadas às Políticas de Comunicação em perspectiva no âmbito regional, mas também para salientar alguns aspectos que distinguem as leis de outros países do continente em relação a nossa. Em estudo pioneiro junto aos governos progressistas na América Latina, Dênis de Moraes (2009, p.20) analisou a transformação então em curso pela sua capacidade de “superar a histórica letargia do Estado diante da avassaladora concentração dos setores de informação e entretenimento nas mãos de um reduzido número de megagrupos nacionais e transnacionais”. O que pode ser compreendido a partir da análise das legislações dos países latino-americanos é que os governos de turno são capazes de reconhecer a importância da Comunicação, tanto para democratizar ou concentrar setor. Tal movimentação é trabalhada no âmbito de seus próprios mandatos, seja pela atualização da regulamentação, seja por mecanismos regulatórios que inviabilizam a efetividade das políticas vigentes.

A contribuição dos componentes presentes nessas políticas permite vislumbrar a formulação de uma proposta mais estruturada de complementaridade que estabeleça bases para a afirmação de princípios como pluralidade e diversidade, além da equidade entre os sistemas de comunicação tal como propostos no Brasil. É o que será abordado a seguir.

### **3. A complementaridade como vetor de Políticas públicas de Comunicação**

A análise de pesquisas recentes que abordam diretamente o tema da complementaridade nos sistemas de Comunicação e a análise de legislações de países latino-americanos com governos progressistas nos anos 2000 (que enfrentaram diretamente a temática da Comunicação através da implementação de legislações mais democráticas), a estruturação da complementaridade nos sistemas de Comunicação não se resolve em si mesma, demandando a afinação de outros aspectos para a implementação e a viabilidade das políticas públicas para o setor.

---

<sup>17</sup> Disponível em <http://www.conatel.gob.ve/>. Acesso em 02/03/2022.

Apenas em relação aos cinco países apresentados, foi possível compreender que a própria definição dos serviços de comunicação (se estatal e / ou público; se de interesse ou direito público) e a relação entre eles já é uma questão sensível e com diferentes soluções. Além dela, a visibilidade da comunicação comunitária ou de povos que caracterizam a população de cada país; a aplicação desses segmentos sociais a cada tipo de serviço, bem como formas de garantir frequências e a própria sustentabilidade das iniciativas, especialmente as sem fins de lucro, são temas que demandam melhor refinamento, mesmo entre as leis analisadas.

Para além desses aspectos gerais, como visto por Amaral e Cabral Filho (2007, p. 5) nestas legislações “não há nem mesmo a menção de uma conceituação para a Comunicação Comunitária (...). Porém, nas que mencionam “as conceituações estão entre o primeiro grupo acima citado, aquele que sofre influência da ideia de Terceiro Setor, e utiliza palavras que fazem referência ao conceito”. Desse modo, para além de garantir textos mais democráticos destinados à regulamentação da Comunicação, a complementaridade demanda distinção de setor específico que se relacione com a capacidade de apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) por parte da sociedade organizada, disposta a estabelecer suas iniciativas em programações e conteúdos desvinculados da expectativa de lucro, embora demandem mecanismos efetivos de sustentabilidade.

Assim, é possível identificar algumas limitações na redação do Artigo 223 da CF que merecem ser analisadas no sentido de uma futura superação: em primeiro lugar, é preciso atribuir uma definição mais clara de complementaridade, como relacionada à distribuição equânime de espectro radioelétrico finito ou aberto, além da distribuição de verba orçamentária pública / governamental no âmbito federal, como estímulo à adoção desse mecanismo por Estados e municípios.

Além disso, a existência de três sistemas, ao invés de setores, compromete o entendimento de que a complementaridade implica em alguma articulação entre eles, que é a própria caracterização regulatória por parte do Poder Público. Nos moldes atuais, são compreendidos como isolados entre si, podendo desenvolver autonomamente suas próprias formas de atuação, o que não deveria corresponder à realidade. Mais adequada seria a distinção entre setores de atuação (ao invés de sistemas) no contexto mais geral da área da

Comunicação. Estes setores, por sua vez, se constituiriam e se articulariam em torno de um Sistema único, com suas definições, distinções e atribuições específicas, regulamentadas em torno do fortalecimento da gestão pública sobre o setor.

Na prática, o que existe atualmente é a existência de três setores distintos que conformam o sistema de comunicação: privado (regido por leis comuns, mas apto a auferir lucros conforme a regulamentação vigente), estatal (dotado de caráter público e movido pelo interesse público, mas gerido e viabilizado pela estrutura de Estado) e um outro setor, distinto do privado e do estatal, cuja denominação deveria demarcar distinção clara em relação a esses dois outros, compreendido pela Constituição Federal brasileira como sistema público, posteriormente regulamentado pela Lei 11652/2008. O termo público, introduzido no referido artigo 223, entra em conflito com a disposição estatal de afirmação do interesse público e não é o mais adequado para representar as múltiplas expressões da sociedade organizadas em iniciativas comunitárias de rádio e tv, cuja denominação encontra-se ainda ausente da Constituição Federal.

Tal como formulado numa das propostas da I Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009:

Regulamentar o artigo 223 da Constituição Federal, definindo os sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s, suas estruturas dirigentes e submetida a controle social (1ª CONFECOM, 2009).

Desse modo, o caminho mais adequado para definir os termos dos setores da comunicação implicaria, no caso brasileiro, na aprovação de uma emenda constitucional que pudesse recompor a complementaridade dos setores em público (substituindo a expressão “estatal”), privado e comunitário (no lugar do público). Diferente de outros países latino-americanos, a compreensão normativa e jurídica do setor comunitário de comunicação não acolhe uma distinção clara dos setores público/estatal e privado/comercial, que permita evidenciar seu caráter sem fins lucrativos. Além disso, não há indicação de fontes de recursos que garantam sustentabilidade a essas iniciativas, incluindo aí o patrocínio na forma de apoio cultural. As organizações responsáveis pelas iniciativas de comunicação comunitária precisam também ser enquadradas num determinado tipo de direito (público ou privado), mas

sua atuação deve ser determinada pela ausência de lucro em benefícios próprios, o que deve se distinguir de viabilidade financeira e de formas de sustento para suas/seus participantes.

Complementaridade e/ou equanimidade são conceitos defendidos também no âmbito da Associação Mundial de Radiodifusão Comunitária (AMARC) em um de seus princípios, relacionados com a reserva de espectro (AMARC, 2010). Se, como visto, vários países orientam sua regulamentação pela distribuição equânime do espectro, muitos destes o fazem em função de cenários políticos que contribuem para estabelecer tais parâmetros. Embora pareça evidente tal afirmação, é preciso compreender dois problemas que derivam daí: 1. a ausência estrutural de garantia jurídica e mesmo política, em função da fragilidade dessa regulamentação e mesmo da regulação por parte da estrutura estatal, diante da alternância de poder capaz de desmontar o que leva, em geral, um tempo considerável de consolidação e 2. a incapacidade de compreensão do sistema de Comunicação pela sociedade política, no que tange à capacidade de acomodação de múltiplos interesses em torno da composição dos três setores público-estatal, privado e comunitário, justamente diante da imprecisão conceitual embutida na forma como os três setores são trabalhados nas várias legislações e estruturas governamentais e jurídicas que lidam com sua viabilidade.

A definição deste conceito se dá no âmbito federal, porém existem implicações em outros níveis de Estado que são limitadamente abordados, mesmo nas legislações latino-americanas. A pretensa e proposta complementaridade se dá de que forma nos Estados e municípios brasileiros? Como garantir uma presença equânime (em complementaridade?) dos sistemas (setores?) estatal, público (comunitário?) e privado nos diferentes municípios e Estados brasileiros? A construção da política pública em nível nacional precisaria também prescindir da articulação entre esses níveis de governo. Um melhor modo de vislumbrar essa transformação é construir em etapas a aproximação do cenário atual ao cenário desejado, para viabilizar um sistema de comunicação descentralizado e diversificado no conjunto do território nacional.

A caracterização e o papel do campo público da comunicação, para além do sistema estatal já expresso na CF, envolve não apenas a compreensão desses níveis de Estado, como a composição mais ampla dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A materialidade desse enfoque envolve a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), além da configuração

do campo público de TVs e de Rádios, com a participação de emissoras estatais (TV Câmara, TV Senado, dentre outras) e até mesmo universidades públicas, estas relacionadas ao Ministério de Educação, mas constituídas com autonomia de gestão.

A divisão de verbas publicitárias governamentais é outro tema significativo que, diante do cenário atual, denota uma significativa assimetria na relação entre os sistemas / setores (privado, estatal e público), além dos níveis de governo (federal, estatais e municipais). Dada a compreensão de um sentido de complementaridade relacionado à equanimidade entre os sistemas, a distribuição da verba publicitária deveria ser dividida em um terço para cada sistema. No entanto, dentre as poucas iniciativas legais que reservam verba publicitária governamental nos três níveis, é mais comum vermos a definição de reserva de 1 a 5% da verba total destinada à publicidade governamental.

Por fim, cabe compreender que esse conjunto de proposições é o que se poderia compreender como reforma da mídia, tal como se distinguem em diversos países os movimentos que reivindicam transformações democratizantes para o setor. Mesmo assim, a mobilização em torno do tema causa estranhamento entre políticos, bem como não consiste num tema mobilizador por parte do meio acadêmico ou social. Mesmo em relação ao tema da Comunicação, no qual o próprio cenário de tecnologias midiáticas vem introduzindo uma série de novos questionamentos e perspectivas, como veremos a seguir.

#### **4. A complementaridade no cenário atual das Comunicações**

Em tempos de plataforma ditada por corporações privadas em escala global (SRNICEK, 2017), a complementaridade para além da radiodifusão ainda segue pertinente justo pela necessidade de desprivatizar o arcabouço legal e a regulação da Comunicação, estabelecendo mecanismos de proteção à captura regulatória por parte das mega empresas de mídia e tecnologia.

Assim, a recente consolidação da convergência midiática em plataformas de circulação de conteúdos produzidos por usuários em geral, mas agenciados por algoritmos, estabelece uma nova lógica naquilo que tradicionalmente se compreende como mídia. A aparente democratização do acesso às plataformas de produção e veiculação resulta na disposição de

dados significativos sobre nossas vidas, envolvendo hábitos, trajetos, consumos, necessidades e desejos (COULDRY e MEJIAS, 2019).

A própria formação de rede, iniciativa não permitida entre emissoras de rádio e tv no âmbito comunitário, é também um aspecto regulatório importante nesse novo contexto de convergência midiática multiplataforma. Ao reconhecer o potencial de integração entre iniciativas comuns ou mesmo a possibilidade tecnológica de transmissão de conteúdos relevantes para a população, possibilita novos alinhamentos para além das comunidades locais. Se por um lado este mecanismo pode ser acionado e reconhecido, independentemente do alcance determinado pelos limites das potências estabelecidos em lei, por outro garantiria ao conjunto de iniciativas comunitárias a possibilidade de alcance mais amplo de seus conteúdos de interesse geral. Este recurso geralmente é delimitado às ocasiões em que pode ser acionado (e não ao conjunto da programação) e que se faz necessário em caráter eventual, justamente para não configurar um modo extraoficial de ampliação prática de sinal, apesar de tal noção não ter mais sentido diante das plataformas digitais.

Situação semelhante se aplica à veiculação de conteúdos pela Web ou mesmo a criação de webrádios ou webtvs, canais de YouTube e serviços similares, como as recentes transmissões ao vivo de eventos. A despeito de regulamentação que incida em concessão para veicular esses conteúdos, por se tratar de ambiente da Internet e não do uso de um bem público, que demandaria reconhecimento do Estado, esses serviços são pagos e demandam relativo conhecimento e mobilização de infraestrutura adicional às emissoras, o que implica em custos que poderiam ser mantidos mediante convênios, reeditando articulações entre grupos populares e de apoio dos anos 1970 e 1980 (SANTORO, 1989).

A implementação de redes mútuas de contribuição multiescala e de convergência transmídia se coloca como possibilidade, nas quais as iniciativas comunitárias de radiodifusão usariam, de modo complementar, as iniciativas em mídias sociais e seriam articuladas com iniciativas elaboradas e executadas a partir da Web, compreendendo, no conjunto dessas interações, que se trata de defender e afirmar a importância de todos os territórios de atuação da sociedade que se apropria dos meios e veículos de comunicação em prol da elaboração de práticas democráticas que a afirmem como direito humano inalienável.

No entanto, para além das plataformas de radiodifusão, é necessário compreender critérios que incidam na equalização entre sistemas estatal, público e privado em relação às condições de atuação que permitem a sustentabilidade das distintas iniciativas. Dessa forma, é cada vez mais crescente a necessidade de desconcentrar empreendimentos, fomentar e capacitar a produção e a veiculação de conteúdos, bem como descaracterizar as caixas pretas que são os processos decisórios dos algoritmos que norteiam a visibilidade e a monetização dos conteúdos das plataformas digitais (MOSCO, 2017).

### **Considerações finais**

Quando da reabertura dos trabalhos no Congresso Nacional no ano de 2022, o presidente Jair Bolsonaro foi enfático ao se dirigir aos parlamentares para dizer: “Os senhores nunca me verão vir aqui neste Parlamento pedir pela regulação da mídia e da internet. Eu espero que isso não seja regulamentado por qualquer outro Poder” (YAHOO, 2022). Sua declaração foi dada em reação ao posicionamento do ex-presidente Lula, candidato à reeleição em 2022, que retomou a proposta da regulação da mídia como uma de suas propostas. Para Lula, “precisamos fazer uma regulamentação, atualizá-la aos tempos atuais, mas não é o presidente que faz, é o Congresso e a sociedade brasileira” (PARAGUASSU, 2022). Assim sendo, pensada como diretamente relacionada ao conjunto das representações parlamentares que irão compor o quadro do Congresso a partir de 2023.

A proposta poderá se dar para além da Constituição, implicando em Emenda Constitucional para afinar conceitos e textos relativos ao final dos anos 1980, ou com a Constituição, considerando o ponto de partida de “nada além da Constituição”, orientado por Franklin Martins, então secretário de Comunicação no segundo mandato do governo Lula, na condução das conversações ao longo da I CONFECOM, o que implicará em regulação que compreenda a regulamentação existente. De qualquer modo, esta pesquisa se propôs a ressaltar a importância de refinar conceitualmente a complementaridade como princípio indutor de simetria nas Políticas de Comunicação, a ser formulado e implementado num cenário mais favorável.

Para tanto, foram vistas reflexões anteriores que se pautaram em três aspectos: 1. Pressuposto de definição no arcabouço legal, mas contrastando com ausência notória de

aplicação, justo pela ausência de estruturação legal; 2. Evidente limitação conceitual, embora se atribua um sentido pertinente, mas descolado de aplicabilidade possível, pois apresentado como crítica à ausência de implementação de políticas e 3. O reconhecimento deliberado da insuficiência conceitual e de regulação, demandando emenda constitucional ou interpretação apropriada em regulamentação específica, que embora ausente precisa ser trabalhada.

Como visto, a complementaridade compreendida como equidade é explicitada em algumas legislações nacionais, além de se constituir como componente significativo da simetria entre setores de comunicação a serem trabalhados em distintos níveis de governo. Nesse contexto, embora se compreenda como setor mais limitado deste sistema, a visibilidade, o reconhecimento, a legitimação, a viabilidade e a sustentabilidade da comunicação comunitária como serviço de comunicação precisam ser trabalhadas na compreensão de uma política pública que se pretenda democrática para o setor. Dessa forma, pela caracterização de formas de atuação em relação à gestão, à programação e à produção que afirmem a pluralidade, a diversidade e a equidade no sistema de comunicação de um modo geral, gerido pelo Poder Público a partir de suas atribuições legais, será possível reconhecer segmentos sociais específicos em suas demandas e realizações.

## Referências

- 1ª CONFECOM. **CONFERÊNCIA Nacional de Comunicação**. Publicado em 2009. Disponível em [http://www.confecom.com.br/down/propostas/relatorio\\_aprovada\\_completo.pdf](http://www.confecom.com.br/down/propostas/relatorio_aprovada_completo.pdf). Acesso em 08/03/2022.
- AMARAL, Emanuela Neves de e CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Comunicação Comunitária: para além do Terceiro Setor. In **XII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã**. Juiz de Fora, Minas Gerais, 2017. Disponível em <https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Comunica%C3%A7%C3%A3o-Comunit%C3%A1ria.pdf>. Acesso em 08/03/2022.
- AMARC. Asociación Mundial de Radios Comunitarias. **Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual**. Publicado em 2010. Disponível em [http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40\\_Principios\\_diversidad\\_pluralismo\\_libro.pdf](http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo_libro.pdf). Acesso em 03/03/2022.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02/02/2022.
- \_\_\_\_\_. **Presidência da República**. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em 15/02/2022.
- CARVALHO, Mariana Martins de. **A ambigüidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF**: inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - UFPE, Recife. Disponível em [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3104/1/arquivo1901\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3104/1/arquivo1901_1.pdf). Acesso em 02 fev 2022.
- COULDRY, Nick and MEJIAS, Ulises. **The costs of connection**: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism. Stanford, Stanford University Press, 2019.
- MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- MOSCO, Vincent. **Becoming Digital**: Toward a Post-Internet Society. Emerald Publishers, 2017.
- PARAGUASSU, Lisandra. **Lula defende regulação da mídia, mas diz que é responsabilidade do Congresso**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2022/02/01/lula-defende-regulacao-da-midia-mas-diz-que-e-responsabilidade-do-congresso.htm>. Acesso em 06 mar 2022.
- SANTORO, Luiz Fernando. **A imagem nas mãos**: o Vídeo Popular no Brasil. São Paulo, Summus, 1989.
- SCORSIM, Ericson. A noção de serviço público e os sistemas de radiodifusão: análise crítica dos serviços de televisão. In **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, v. 10, p. 67-169, 2011. Disponível em [https://direitodacomunicacao.com.br/nocao-de-servico-publico-e-os-sistemas-de-radiodifusao-analise-critica-dos-servicos-de-televisao/#\\_ftn38](https://direitodacomunicacao.com.br/nocao-de-servico-publico-e-os-sistemas-de-radiodifusao-analise-critica-dos-servicos-de-televisao/#_ftn38). Acesso em 02 mar 2022.
- SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge, Polite Press, 2017.
- TEODORO, Deborah Cunha e NAPOLITANO, Carlo José. Sistema tripartite de radiodifusão: a ausência de regulação legal mantém sem efetividade o princípio constitucional da complementaridade. **41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Joinville-SC, 08/09/2018. Disponível em <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-0339-1.pdf>. Acesso em 02 fev 2022.
- VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. **TV pública no Brasil**: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação (Mestrado em Comunicação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Acesso em 12 fev 2022.
- YAHOO. Redação Notícias. **Sem citar Lula ou PT, Bolsonaro critica 'regulação da mídia' e 'revogação da reforma trabalhista'**. Publicado em 2 de fevereiro de 2022. Acesso em 06 mar 2022.