



Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação

Organizadores:

Carlo José Napolitano
Eula D. T. Cabral
Juliano Domingues
Magno Medeiros
Paulo Fernando Liedtke



UNICAP



INTERCOM

Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação

Organizadores:

Carlo José Napolitano

Eula D. T. Cabral

Juliano Domingues

Magno Medeiros

Paulo Fernando Liedtke

DIRETORIA INTERCOM

Presidente:

Juliano Mendonça Domingues da Silva

Vice-presidente:

Ariane Carla Pereira

Diretora Financeira:

Daniele Cristiane Ota

Diretor Administrativo:

Fernando Ferreira de Almeida

Diretora Científica:

Iluska Maria da Silva Coutinho

Diretora Cultural:

Márcia Guena dos Santos

Diretora Editorial:

Nara Lya Cabral Scabin

Diretora de Documentação:

Ivanise Hilbig de Andrade

Diretor de Projetos:

Paulo Victor Purificação Melo

Diretor de Relações Int.:

Eneus Trindade Barreto Filho

Diretor Regional Norte:

José Tarcísio da Silva Oliveira Filho

Diretora Regional Nordeste:

Michelly Santos de Carvalho

Diretor Regional Centro Oeste:

Luân José Vaz Chagas

Diretor Regional Sudeste:

Franco Dani Araújo e Pinto

Diretora Regional Sul:

Camila Garcia Kieling

CONSELHO CURADOR

Presidente:

Maria Margarida Krohling Kunsch

Vice-presidente:

Maria Immacolata Vassalo de Lopes

Secretário:

Antônio Carlos Hohlfeldt

Conselheira:

Anamaria Fadul

Conselheiro:

Manuel Carlos Chaparro

Conselheira:

Sonia Virgínia Moreira

Conselheiro:

Gaudêncio Torquato

Conselheira:

Cicilia Maria Krohling Peruzzo

Conselheira:

Marialva Barbosa

ORGANIZAÇÃO EDITORIAL:

Carlo José Napolitano, Eula D. T. Cabral,

Juliano Domingues, Magno Medeiros e

Paulo Fernando Liedtke

REVISÃO:

Autores

PROJETO GRÁFICO:

Jota Bosco

CONSELHO EDITORIAL DA INTERCOM

Presidente do Conselho:

Juliano Mendonça Domingues da Silva
(Unicap/UPE)

Membros:

Allysson Viana Martins (Unir)

Ana Cláudia Gruszynski (UFRGS)

Ana Regina Barros Rego Leal (UFPI)

Ana Sílvia Lopes D. Médola (Unesp)

Antonio Carlos Hohlfeldt (PUCRS)

Bruno Guimarães Martins (UFMG)

Cicilia M. Krohling Peruzzo (Uerj)

Dario Brito Rocha Júnior (Unicap)

Eduardo B. Vianna Meditsch (UFSC)

Erick Felinto de Oliveira (Uerj)

Eula Dantas Taveira Cabral (FCRB)

Fernando Oliveira Paulino (UnB)

Francisco Machado Filho (Unesp)

Iluska M. da Silva Coutinho (UFJF)

Izani Pibernat Mustafá (UFMA)

Joaquim Paulo Serra (UBI, Por.)

Luiz Claudio Martino (UnB)

Margarida M. Krohling Kunsch (USP)

Margarita Ledo Andión (USC, Gal.)

Maria Ataíde Malcher (UFPA)

Maria Cristina Gobbi (Unesp)

Maria Immacolata V. de Lopes (USP)

Marialva Carlos Barbosa (UFRJ)

Nair Prata Moreira Martins (Ufop)

Nélia Rodrigues Del Bianco (UnB)

Patrícia Gonçalves Saldanha (UFF)

Pedro Gilberto Gomes (Unisinos)

Raquel Paiva de A. Soares (UFRJ)

Raúl Fuentes Navarro (Iteso, Mex)

Roseli Fígaro Paulino (USP)

Sandra L. A. de Assis Reimão (USP)

Sérgio Augusto S. Mattos (UFRB)

Simone Antoniacci Tuzzo (UFG)

Sônia Caldas Pessoa (UFMG)

Vanessa Cardozo Brandão (UFMG)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Epistemologias e metodologias de políticas e
estratégias de comunicação [livro eletrônico] /
organização Carlo José Napolitano...[et al]. --
São Paulo : Sociedade Brasileira de Estudos
Interdisciplinares da Comunicação - Intercom,
2026.
PDF

Vários autores.
Outros organizadores: Eula D. T. Cabral, Juliano
Domingues, Magno Medeiros, Paulo Fernando Liedtke.
Bibliografia.
ISBN 978-85-8208-152-5

1. Ciências sociais 2. Comunicação
3. Epistemologia 4. Estratégia de comunicação
5. Política I. Napolitano, Carlo José. II. Cabral,
Eula D. T. III. Domingues, Juliano. IV. Medeiros,
Magno. V. Liedtke, Paulo Fernando.

26-383769.0

CDD-302.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Comunicação 302.2

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Carlo José Napolitano
Eula D. T. Cabral
Juliano Domingues
Magno Medeiros
Paulo Fernando Liedtke
(Organizadores)

Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação

Autores:

Adilson Vaz Cabral Filho
Adriana Omena Santos
Beatriz Nascimento
Carlo José Napolitano
Daniela Inés Monje
Deborah Cunha Teodoro
Eula Dantas Taveira Cabral
Fanny Victória da Silva
Fernando Oliveira Paulino
Francisco Eduardo Gonçalves
Janis Linda Loureiro Moraes
João Pedro O. Santos
Juçara Brittes
Juliano Domingues
Juliano Mauricio de Carvalho
Junior Ivan Bourscheid
Larissa Placca Amurim
Magno Medeiros
Maria Cristina Gobbi
Maria Vitória Rocha
Milena Carolina de Almeida
Mirna Tonus
Paulo Fernando Liedtke
Patrícia Hammes Strelow
Rodolfo Silva Marques
Rodrigo Stumpf González
Rosângela Florczak de Oliveira
Thaise Shaiane Ribeiro de Chaves
Tiago Negrão Andrade
Víctor Simões Zamberlan
Vinicius Suzigan Ferraz

Sumário

Prefácio	8
Edgard Rebouças	
Apresentação	15
Carlo José Napolitano, Eula D. T. Cabral, Juliano Domingues, Magno Medeiros e Paulo Fernando Liedtke	
El espacio público y los bienes comunes después de internet	22
Daniela Inés Monje	
EIXO 1 – EPISTEMOLOGIAS E METODOLOGIAS	41
Reencontrar-se com as Políticas de Comunicação para ressignificar seu campo científico	42
Adilson Vaz Cabral Filho	
Apontamentos epistemológicos para a análise de continuidades e mudanças em Políticas de Comunicação	60
Juliano Domingues	
Afinal, o que são políticas de comunicação?	80
Magno Medeiros	
Alinhamento teórico-metodológico das comunicações ao GP Políticas e Estratégias de Comunicação apresentadas nos congressos nacionais da Intercom	97
Juçara Brittes e Paulo Fernando Liedtke	
Da radiodifusão aos algoritmos: a elite de pesquisa em políticas e estratégias de comunicação	108
Juliano Mauricio de Carvalho e Víctor Simões Zamberlan	
Marco Legal de Ciência & Tecnologia em Países Ibero-Americanos: da ciência à inovação e parcerias público-privadas	125
Adriana Omena Santos, Mirna Tonus, Beatriz Nascimento e João Pedro O. Santos	
Teorias Clássicas e Políticas Públicas de Comunicação: Bases Conceituais para a Compreensão da Desinformação Política Contemporânea	143
Maria Vitória Rocha	

EIXO 2 – CAMINHOS E PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS	160
A mídia no Brasil sob o olhar da pesquisa científica	161
Eula Dantas Taveira Cabral	
Caminhos metodológicos em Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil: desafios e agendas emergentes	178
Rodolfo Silva Marques, Junior Ivan Bourscheid e Rodrigo Stumpf González	
Perspectivas metodológicas do Direito e Políticas Públicas para a análise de políticas de comunicação: análise prática da Política Nacional de Linguagem Simples	196
Carlo José Napolitano, Deborah Cunha Teodoro e Fanny Victória da Silva	
Abordagem multimetodológica na avaliação da Lei de Acesso à Informação como um instrumento de Comunicação Pública	213
Francisco Eduardo Gonçalves e Fernando Oliveira Paulino	
A Crítica às Plataformas é Suficiente? Lacunas Epistemológicas e Técnicas na Formação em Comunicação para o Capitalismo Digital	229
Tiago Negrão Andrade e Maria Cristina Gobbi	
DNA e Visone: contribuições metodológicas para a análise de redes discursivas e estratégias de comunicação	244
Vinicius Suzigan Ferraz	
Cuidado e diálogo como princípios metodológicos sensíveis na formulação de políticas de comunicação no contexto das organizações	258
Thaise Shaiane Ribeiro de Chaves, Janis Linda Loureiro Moraes, Patrícia Hammes Strelow e Rosângela Florczak de Oliveira	
Direito à comunicação e concentração discursiva no agronegócio brasileiro: hegemonia e limites de pluralidade	269
Larissa Placca Amurim e Milena Carolina de Almeida	
AUTORES	287

PREFÁCIO

No Brasil, há uma máxima bem hipócrita de que não se deve discutir sobre religião, nem política, nem futebol. Muito provavelmente por isso, as três áreas estão como estão: de mal a pior. A este trio de “temas tabu”, ao menos nos meios de comunicação hegemônicos, soma-se o das políticas de comunicações, principalmente quanto à regulação/regulamentação das mídias e seus conteúdos. Uma pequena brecha tem ocorrido nos últimos tempos, que algumas propostas de regulamentação da atuação das grandes empresas transnacionais de tecnologia da informação e da comunicação ganharam espaço. Mas isso foi mais por ameaça aos negócios das empresas nacionais do que por algum princípio de defesa do interesse público. Já que o discurso das chamadas *big techs* em prol da “liberdade de expressão” contra qualquer tipo de controle social sobre seus assuntos é muito semelhante ao propalado pelos grupos midiáticos nacionais ao longo dos anos.

Infelizmente, para além do mundo da política e da economia, também no meio acadêmico o tema das políticas de comunicações não recebe o devido destaque. Apesar de a problemática das políticas públicas e das estratégias de comunicações ser transversal em praticamente todos os processos comunicacionais e midiáticos, sejam ligados à produção, à distribuição ou ao consumo de jornalismo, de publicidade e de entretenimento, tais questões ocupam muito pouco espaço nas pautas dos grupos de pesquisa e nos currículos dos cursos de graduação e de pós-graduação do campo da Comunicação.

Às vezes, é frustrante dialogar com colegas e com estudantes sobre temas como democratização da comunicação, concessões de radiodifusão, limites da liberdade de expressão, classificação indicativa, regulamentação da publicidade, legislações de TV por assinatura e *streaming*, de rádios comunitárias, de acesso à informação, de proteção de dados, do marco civil da internet, de proteção à infância e juventude, de enfrentamento à desinformação..., enfim, uma série de temáticas que vem sendo sistematicamente discutidas ao longo das últimas décadas no âmbito do Grupo de Políticas e Estratégias da Intercom, mesmo quando se chamava apenas Políticas Públicas de Comunicação, por onde circulavam proeminentes e eternas referências como Daniel Herz, Lalo Leal Filho, Luiz Gonzaga Motta, Murilo Ramos, Othon Jambeiro, Sérgio Capparelli e Venício Lima.

Propor uma publicação sobre epistemologias e metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação é uma iniciativa que merece aplausos. Ainda mais em se tratando de uma área de estudos frequentemente “acusada” de ser mais militante do que científica. No entanto, o ponto cego não percebido por alguns desses “detratores” está exatamente na riqueza da associação da militância com a cientificidade que a abordagem de tais estudos oferece. Trata-se da *praxis* em sua essência. E isso faz parte da tradição, do legado e de uma das principais contribuições da área não apenas para o campo da Comunicação, mas para várias outras das ciências sociais.

Os estudos das políticas e estratégias de comunicações, sobretudo na América Latina, tem o “molho” característico da mestiçagem e do hibridismo teórico-metodológico que tanto distingue e destaca o que passou e ser chamado de “pensamento comunicacional latino-americano”. É aquilo que um dos fundadores dos estudos e práticas das políticas de comunicações, o jornalista/militante/pesquisador boliviano Luis Ramiro Beltrán (1975), chamou de “comunicologia da libertação”, em um artigo publicado na prestigiosa *Journal of Communication*, com o título “Ideologias de pesquisa em conflito”. Tal inquietação teve origem em uma grande reunião chamada pelo *Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina* (Ciespal), em 1973, na Costa Rica, que teve o objetivo de discutir um ponto de partida reorientação da abordagem metodológica para a pesquisa em Comunicação na região. O que se concluiu foi que era necessário aproximar os modelos teórico-metodológicos hegemônicos dos Estados Unidos e da Europa do contexto das realidades regionais e procurar definir procedimentos metodológicos mais próximos dos problemas latino-americanos.

No caso dos estudos das políticas de comunicações, o caminho tentado pelos pesquisadores latino-americanos teve seu início com base nas propostas lançadas pela Unesco no final dos anos 1960, a partir do debate sobre o fluxo das informações em um momento em que a Guerra Fria dividia o planeta em duas partes. Em uma realidade que ainda era expressa em Leste e Oeste, a Unesco, que até então não se manifestava muito em termos políticos, passou a encabeçar uma rede internacional de debates sobre as diferenças históricas existentes entre os hemisférios Norte e o Sul, tendo como foco o uso dos meios de comunicação. Aquela parte do planeta que não se alinhava diretamente nem com o sistema capitalista nem com o comunista representava uma grande parcela da população. O Terceiro Mundo deveria ter sua própria voz como difusora de cultura, conhecimento e desenvolvimento.

Diante dessa preocupação, a América Latina teve uma importância fundamental, pois a região já vinha servindo de laboratório da Unesco em seu projeto de associar comunicações a desenvolvimento. O Ciespal já funcionava em Quito desde 1959 com o apoio da organização, e as discussões em torno de políticas públicas estavam adiantadas, tendo se intensificado nos anos 1970 com levantamentos encomendados a pesquisadores da região a partir de princípios lançados em Paris, em 1972.

Com base nos ensaios que tiveram a região como cobaia. A 1ª Conferência Intergovernamental sobre Políticas de Comunicação na América Latina e no Caribe, em 1976, na Costa Rica, deu as bases do paradoxo que ocorreu na região em relação ao pioneirismo nos debates sobre o tema. O paradoxo da situação era que a maioria dos países estava sob ditaduras militares, mas se mostravam abertos ao debate sobre a democratização da comunicação. Já que para os militares, historicamente, a comunicação é uma peça estratégica e deve estar nas mãos do Estado. A confusão se dava por três motivos:

1. pelo fato de haver um uso indevido do conceito de *público*, que era usado como sinônimo de *estatal*;
2. pelo fato de os governos estarem se abrindo para o diálogo com forças da sociedade que defendiam não somente a democratização dos meios, mas a democratização política; e
3. pelo fato de as elites – proprietárias dos veículos de comunicação –, em sua maioria, serem parceiras de primeiro momento dos militares.

Dessa reunião saiu a *Declaração de San José*, onde os países que a assinam declaravam:

[...] Que o estabelecimento de planos e programas para o uso amplo e positivo dos meios de comunicação no âmbito das políticas de desenvolvimento deve ser uma responsabilidade conjunta do Estado e dos membros da sociedade;

Que as políticas nacionais de comunicação devem ser concebidas no contexto das realidades locais, da liberdade de expressão e do respeito aos direitos individuais e sociais;

Que as políticas de comunicação devem contribuir para o conhecimento, a compreensão, a amizade, a cooperação e a integração dos povos, em um processo de identificação de anseios e necessidades comuns, respeitando as soberanias nacionais, o princípio jurídico internacional de não intervenção entre os Estados e a pluralidade cultural e política das sociedades e dos indivíduos, na perspectiva da solidariedade e da paz universais; [...] (UNESCO, 1976).

Todos estes princípios eram muito louváveis no papel, mas diante da realidade latino-americana de ter na época a maioria de seus países sob ditaduras militares, as intenções da Unesco pareciam algo muito distante de ser colocado em prática. Contudo, foi a partir da *Declaração de San José* e da resolução nº 100 da 19ª Conferência-geral da Unesco, em Nairobi, também em 1976, que saiu a base para o início dos trabalhos da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Ela teria a missão de fazer um exame geral dos problemas relativos à Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic).

Muitos autores, de vários países, já trabalharam com a definição do conceito das políticas de comunicações. As colaborações apresentadas a seguir parecem as mais adequadas, sendo que são de três latino-americanos. O pesquisador boliviano Luis Ramiro Beltrán que desempenhou um importante papel na defesa das ideias contidas nesse conceito, pois já em 1971 fez parte daquela primeira comissão de especialistas formada pela Unesco para a elaboração de um documento internacional sobre o tema, explica:

Una política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país (Beltrán, 1982, p. 7).

Uma outra definição que chama a atenção é a do pesquisador argentino Joerge Daniel Cohen (1988, p. 69):

La Política Nacional de Comunicaciones puede definirse como el ‘Conjunto de normas, principios y prácticas sociales relacionadas con la administración, organización y funcionamiento de los recursos humanos y técnicos para orientar el sistema comunicacional de un país’.

De modo que la política contempla no sólo las normas jurídicas, sino también los principios del sistema y las prácticas sociales.

Já o brasileiro Sérgio Capparelli (1997) associa o conceito de política cultural para falar de comunicação:

Para descrever esse tipo de estudo, não raro com um conteúdo fortemente ideologizado, poderíamos adaptar a conceituação que Teixeira Coelho faz para política cultural, ‘entendida habitualmente com o programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, enti-

dades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer às necessidades culturais da população e satisfazer o desenvolvimento de suas representações simbólicas’

Neste caso, basta substituir o termo cultura por comunicação e temos um conceito de política de comunicação (...).”

As três definições são muito claras e se complementam. O grande problema do uso do conceito está no fato de que os estudos em torno das políticas de comunicações ainda carecem de uma base teórica e de uma metodologia consistentes. Um pesquisador que observa o mesmo problema é Robert White, ao dizer que os pesquisadores críticos devem reconhecer as possíveis inconsistências e limitações de seus próprios conceitos:

Um problema mais perigoso – e um problema que diz respeito especialmente a pesquisadores de comunicação e aos que desempenham essa política – é que alguns dos maiores modelos de política que se dizem a base para desenvolver comunicações mais democráticas e que são as diretrizes reais para a política atual, incorporam muitíssimas contradições e inconsistências (White, 1985, p. 119).

O alerta de Robert White foi dado há 40 anos, mas até hoje ainda é preciso estar atento, principalmente em um mundo que de lá para cá atravessou uma série de modificações, inclusive paradigmáticas. Pouco depois da queda do Muro de Berlim, na literatura acadêmica ainda havia aqueles que insistiam em manter um discurso combativo, muitas vezes dogmático, em lugar de refletirem e debaterem sobre a nova realidade. Direcionando um texto exatamente para estes pesquisadores, José Marques de Melo viria a defender que não há mudança na retórica sem que haja uma alteração na postura acadêmica.

Mas a retórica não muda sem que haja uma mudança de postura acadêmica. E, necessariamente, essa mudança de atitude pressupõe a diferenciação entre o trabalho de pesquisa e o ativismo político.

É preciso observar com atenção, no caso latino-americano, as experiências de pesquisa-denúncia, pesquisa-ação e pesquisa-participação. São alternativas marcadas pela conjuntura de resistência ao autoritarismo das décadas de 1970 e 1980, embora desgastadas pelas distorções metodológicas de pesquisadores ingenuamente convertidos em missionários de causas nobres, tornando-se cúmplices de uma desvalorização da atividade científica (Marques de Melo, 1992, p. 46).

Ao longo dos anos de amadurecimento dos estudos sobre as políticas de comunicações no seio de instituições como a Intercom e a Alaic muito se avançou até ao

que foi convencionado chama de “Saber militante”, como é o título do livro organizado por Juçara Brittes, em 2013, com a presença de eminentes participantes deste GT de Políticas e Estratégias de Comunicações. Um ponto de destaque é que este grupo não se deixa capturar por afetos partidários nem tem uma postura conivente com vária das oportunidades perdidas de estabelecimento de políticas públicas democráticas ao longo de recentes anos de governos progressistas. Governos dos quais participaram – e ainda participam – como gestores vários pesquisadores e pesquisadoras que já fizeram parte deste grupo.

Apesar de tudo, este continua sendo um espaço de exposição, debates, críticas e até algumas frustrações ao tanto que poderia ter se avançado para a democratização das comunicações no país. Ao contrário de outras áreas, como as da Educação e da Saúde, onde as sociedades científicas são consultadas para o estabelecimento de políticas públicas, o que ocorre na da Comunicação é quase uma pregação no deserto. A não ser em fóruns acadêmicos, não há muito espaço para as propostas vindas deste grupo, mesmo que sejam altamente qualificadas.

O que mais alegra é que nenhum desses bravos guerreiros e guerreiras jamais abandona sua tarefa de Sísifo, sempre empurrando a pedra até o alto da montanha, mesmo sabendo que ela vai rolar tudo de novo. Já pedindo desculpas por esquecer de alguém, somam-se nessa tarefa, aos nomes históricos já citados anteriormente, os agradecimentos a colegas como Adilson Cabral, André Barbosa, Carlo Napolitano, Cosette Castro, Elen Geraldês, Eula Cabral, Fernando Paulino, Juçara Brittes, Juliano Carvalho, Juliano Domingues, Milena Weber, Octavio Pieranti, Paulo Liedtke, Ruth Reis e Suzy Santos.

O sentido crítico e transformador mantém o que foi sugerido pela Unesco há 50 anos e conduz este GT de Políticas e Estratégias de Comunicações a uma utopia possível, em que a *praxis* ocupa o lugar da *torre de marfim* do academicismo dito “puro”. Há ainda muito a aprender, mas também já muito a ensinar.

Edgard Rebouças
Vitória/Macacé, abril de 2026

Referências

BELTRÁN, Luis Ramiro. Research ideologies in conflict. **Journal of Communication**. v. 25, n. 2, 1975, p. 187-192.

_____. “No renunciemos jamas a la utopia”, **Chasqui**, n. 3, abr./jun. 1982, p. 5-18.
Entrevista concedida a Patricia Anzola.

BRITTES, Juçara (Org.). **Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil**. São Paulo : Intercom, 2013.

CAPPARELLI, Sérgio. Das políticas de comunicação à comunicação política (e vice versa), **PreTextos**. Salvador: Compós, 8 dez. 1997.

CIESPAL. **Políticas nacionales de comunicación en América Latina: informe final**. Quito: Ciespal, ago, 1975. Serie, Comunicación y sociedad, n. 10.

COHEN, Joege Daniel. Políticas de comunicación, **Chasqui**. Quito: Ciespal, n. 28, oct.-dic. 1988, p. 69-74.

MARQUES DE MELO, José. Autocrítica para el rescate del Nomic, **Chasqui**. Quito: Ciespal, n. 41, abr. 1992, p. 46-51.

REBOUÇAS, Edgard. Os estudos e práticas da economia (e da) política de comunicações na América Latina. In: Helena Sousa. (Org.). **Comunicação, economia e poder**. Porto: Porto Editora, 2006, p. 61-78.

WHITE, Robert. Contradições nas políticas contemporâneas de comunicação democrática. **Comunicação & Política**. Rio de Janeiro: Cebela/UFRJ, v. 3, n. 1-4, jan.-dez. 1985, p. 110-128.

APRESENTAÇÃO

Sobre Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação

O Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação, da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), foi criado em 2001. Suas investigações analisam políticas, processos de democratização da comunicação, ações de regulação e de governança sobre indústrias midiáticas, levando em consideração a produção, distribuição, consumo e acesso aos recursos informacionais, comunicacionais e culturais, a partir de relações de poder e contrapoder. Estabelece diálogos conceituais, teóricos e metodológicos nos campos da Comunicação, Ciência Política, Sociologia, Direito e Economia, sob a perspectiva multidisciplinar crítica. As áreas de interesse do grupo são: políticas públicas de comunicação, democratização da comunicação, *accountability* e acesso à informação, regulação midiática, governança de dados informacionais e privacidade, direito à comunicação, censura e liberdade de expressão, além dos dispositivos legais de mídia, comunicação pública, pluralidade e diversidade^[1].

Para comemorar seus 25 anos de contribuições científicas no campo comunicacional, lança a obra *Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação*, com o selo editorial da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) e apoio da Cátedra Luiz Beltrão de Comunicação e do Programa de pós-graduação em Indústrias Criativas da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap).

A obra examina as políticas e estratégias de comunicação, a partir dos estudos sobre epistemologias e metodologias, no século XXI. Conta com 16 investigações científicas de pesquisadores nacionais e internacionais, oferecendo análises críticas e analíticas, em escritas acadêmicas claras e fundamentadas em investigações científicas que trazem à tona a realidade brasileira diante dos desafios midiáticos e da legislação atual. Capítulos que foram revisados pelo Comitê Científico e Editorial, formado por investigadores nacionais e internacionais que são especialistas e referências na área abordada.

[1] <https://portalintercom.org.br/gps1/gp-politicas-e-estrategias-de-comunicacao/>

Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação reúne 31 pesquisadores e oferece ao leitor 16 capítulos. O primeiro é da pesquisadora argentina Daniela Monje, uma das referências internacionais na área. Como autora convidada, traz ao leitor o capítulo “El espacio público y los bienes comunes después de internet”, analisando as bases de reconstrução da perspectiva materialista na área comunicacional a partir de embasamento teórico crítico, que leva em consideração as mudanças tecnológicas e as colonialidades do saber-poder informacional, chamando atenção para a importância da atualização crítica da economia política da comunicação “desde la geología de los medios y la ideología de la siliconización”.

A partir do capítulo de Daniela Monje, a obra traz ao leitor 15 artigos organizados em dois eixos: “Epistemologias e Metodologias” e “Caminhos e perspectivas metodológicas”. A primeira parte da obra, “Epistemologias e Metodologias”, apresenta sete investigações científicas de 12 pesquisadores. O primeiro, “Reencontrar-se com as Políticas de Comunicação para ressignificar seu campo científico”, de Adilson Vaz Cabral Filho, evidencia a necessidade da reconciliação do meio acadêmico com as Políticas de Comunicação, com o objetivo de “fortalecer a Comunicação como ciência no reconhecimento e na valorização de espaços de fomento a pesquisas nesse subsetor”. O autor parte da perspectiva histórica sobre questionamentos em torno das Políticas de Comunicação, a retomada do debate, a reincidência nos espaços de formulação de políticas e a caracterização de uma agenda que coloca como perspectiva a atuação acadêmica e social.

O segundo capítulo do Eixo 1, “Apontamentos epistemológicos para a análise de continuidades e mudanças em Políticas de Comunicação”, de Juliano Domingues, analisa o “neoinstitucionalismo histórico como arcabouço epistemológico e metodológico para a análise de continuidades e mudanças em políticas de comunicação”. O pesquisador parte do entendimento que a temporalidade é uma dimensão constitutiva dos processos institucionais, enfatizando que escolhas, disputas e acomodações produzidas em determinados contextos condicionam alternativas futuras, delimitando possibilidades de permanência, inflexão ou reconfiguração.

“Afinal, o que são políticas de comunicação?”, de Magno Medeiros, retoma a temática políticas de comunicação, apresentada nos capítulos anteriores, registrado pelo autor como “um texto de caráter ensaístico crítico”. O objetivo é oferecer ao leitor “uma discussão conceitual introdutória e clara sobre questões científicas, no nosso caso, sobre PC, uma vez que ainda restam muitas dúvidas e imprecisões nessa seara

acadêmica”. Leva em consideração as tradições históricas e os paradigmas epistemológicos, além da relação da política de comunicação com as políticas públicas de Estado e gestão estratégica organizacional.

A partir dos contextos histórico, epistemológico e metodológico e dos desafios apresentados nos capítulos anteriores, Juçara Brittes e Paulo Fernando Liedtke assinam o capítulo “Alinhamento teórico-metodológico das comunicações ao GP Políticas e Estratégias de Comunicação apresentadas nos congressos da Intercom”. Investigam as bases teóricas e metodológicas das comunicações apresentadas, no Grupo de Pesquisa, nos últimos dez congressos nacionais da Intercom. A partir da amostra qualitativa, identificam o perfil epistemológico do GP, chamando atenção para a produção de conhecimento e vocação dos estudos para a análise do arcabouço legal que edifica as políticas públicas para o campo da comunicação.

Seguindo a linha de Juçara Brittes e Paulo Fernando Liedtke, o quinto capítulo, “Da radiodifusão aos algoritmos: a elite de pesquisa em políticas e estratégias de comunicação”, de Juliano Mauricio de Carvalho e Víctor Simões Zamberlan, verifica como o GP, no período de 2015 a 2025, vem trabalhando “disputas regulatórias, transformações tecnológicas e reconfigurações institucionais que incidem diretamente sobre a democracia e o mercado de comunicação”. Os autores explicitam “como a identificação de uma elite, e das dinâmicas de concentração e circulação que a acompanham, contribui para compreender a evolução temática do GT e para indicar possibilidades de fortalecimento, tensionamento e renovação de suas agendas de pesquisa”.

Adriana Omena Santos, Mirna Tonus, Beatriz Nascimento e João Pedro Santos registram no capítulo “Marco legal de Ciência & Tecnologia em países ibero-americanos: da ciência à inovação e parcerias público-privadas”, as políticas públicas e o marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação em países ibero-americanos, a partir da interface com políticas e estratégias de comunicação, principalmente com a Comunicação Pública da Ciência. Analisam países e instituições de ensino e pesquisa representados no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Comunicação Pública da Ciência e Tecnologia e na diretoria da Rede de Popularização da Ciência e da Tecnologia na América Latina e no Caribe. Tratam “a comunicação como dimensão transversal da governança, entre elas a científica, uma vez que organiza fluxos de informação, sustenta práticas de transparência, estrutura processos de prestação de contas e influencia a construção da legitimidade social da ciência e da inovação”.

Para fechar o eixo 1 da obra, Maria Vitória Rocha assina o capítulo “Os clássicos da desinformação política – Bases conceituais de algumas teorias clássicas para a análise do fenômeno”. A autora, a partir da revisão de literatura, analisa a articulação entre teorias clássicas da Comunicação e o campo das políticas públicas de comunicação em busca de entender a desinformação política contemporânea. “A hipótese que orienta o trabalho é a de que a desinformação política contemporânea não surge como um fenômeno completamente novo, mas tem seus fundamentos conceituais enraizados nas teorias clássicas da Comunicação sobre propaganda política”. Assim, investiga a desinformação por dois ângulos: estratégia tática da propaganda, como ferramenta de poder, e a dimensão estrutural, mostrando como o sistema e a ideologia podem produzir engano na sociedade.

O segundo eixo da obra, “Caminhos e perspectivas metodológicas”, apresenta oito investigações científicas de 18 pesquisadores. A primeira, “A mídia no Brasil sob o olhar da pesquisa científica”, é assinada por Eula Dantas Taveira Cabral. A autora chama atenção para as metodologias que abordam os meios de comunicação – como rádio, televisão, jornais impressos etc –, as telecomunicações – com o telefone, TV por assinatura etc –, e a internet, quando são tratadas as redes sociais digitais etc. Mostra que o(s) método(s) e as técnicas de pesquisas precisam ser precisas em relação a cada objeto, garantindo a obtenção de informações e dados para a realização e conclusão da investigação científica. De acordo com a autora, “faz-se necessário entender o cenário midiático, seus três atores – Estado, empresas e sociedade –, a importância da democratização da mídia, diante do impacto da concentração midiática, e os aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e tecnológicos, exigindo conhecimento histórico e analítico sobre os meios, suas legislações, estratégias, impactos e influências”.

Rodolfo Silva Marques, Junior Ivan Bourscheid e Rodrigo Stumpf González, em seu capítulo “Caminhos metodológicos em Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil: desafios e agendas emergentes”, analisam os desafios e as potencialidades da inovação metodológica no campo de Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil, articulando heranças consolidadas e agendas emergentes em prol da valorização “da pluralidade metodológica para o avanço do campo, alinhando a pesquisa aos desafios comunicacionais, políticos e democráticos do Brasil contemporâneo”. Os autores sustentam que “o amadurecimento do campo depende de uma transição de um modelo metodológico predominantemente interpretativo-institucional para um modelo plural, integrado e tecnicamente sofisticado, capaz de responder à atual complexidade digital”.

“Perspectivas metodológicas do Direito e Políticas Públicas para a análise de políticas de comunicação: análise prática da Política Nacional de Linguagem Simples”, de Carlo José Napolitano, Deborah Cunha Teodoro e Fanny Victória da Silva, mostra a contribuição da Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS), Lei 15.263/2025, na democratização do acesso à informação e na transparência administrativa. “A PNLS atua na interface entre técnica jurídica e democracia, visando reconfigurar a relação entre Estado e cidadão ao mitigar exclusões provocadas por linguagens herméticas”. Para os autores, mesmo que a política identifique os agentes governamentais e seu público-alvo, apresenta “lacunas críticas, como a ausência de mecanismos de articulação, a falta de previsão de recursos orçamentários e a não identificação de agentes não governamentais para sua execução”.

O quarto capítulo, do Eixo 2, “Abordagem multimetodológica na avaliação da Lei de Acesso à Informação como um instrumento de Comunicação Pública”, de Francisco Eduardo Gonçalves e Fernando Oliveira Paulino, traz para o foco a análise da Lei de Acesso à Informação (LAI), marco regulatório que auxilia na ampliação da transparência e publicidade dos atos governamentais. Os autores chamam atenção para o fato que “a legislação pode ser compreendida como instrumento que carrega potencial de assegurar a Comunicação Pública (Duarte, 2009; Geraldine e Sousa, 2013; Dutra, 2021), mas está sujeita a limites e constrangimentos a partir da maneira com que a aplicação da norma é manejada pelos atores governamentais, quando provocados por cidadãos em busca de informações (Gonçalves, 2022)”. Avaliam o uso do instrumento legal, verificando como jornalistas se apropriam da LAI e como os atores da esfera estatal processam os pedidos de informação.

“A crítica às plataformas é suficiente? Lacunas epistemológicas e técnicas na formação em Comunicação para o Capitalismo digital”, assinado por Tiago Negrão Andrade e Maria Cristina Gobbi, destaca “que o debate acadêmico sobre platformização na Comunicação concentra-se na crítica político-econômica das Big Techs, mas negligencia a precariedade metodológica, a escassez de laboratórios permanentes, a fragilidade da formação estatística e computacional na pós-graduação e a insuficiência do ensino técnico na graduação”. Os autores analisam a platformização da formação em Comunicação, verificando como ambientes digitais, softwares criativos e métodos computacionais estão sendo incorporados aos projetos pedagógicos e quais efeitos produzem sobre práticas docentes e desigualdades formativas.

Vinicius Suzigan Ferraz, no capítulo “DNA e Visone: contribuições metodológicas para a análise de redes discursivas e estratégias de comunicação”, verifica como os softwares *Discourse Network Analyzer* e *Visone* auxiliam no mapeamento das estratégias de comunicação de indivíduos, grupos sociais e seus discursos. Para o autor, “a ferramenta de análise de redes discursivas permite qualificar os discursos dos nós de uma determinada rede, isto é, as relações de concordância e discordância discursiva de determinados atores sociais, de maneira a enxergar as configurações dispostas, por meio de gráficos que representem tal estrutura em rede entre os atores e os conceitos que propagam, facilitando a observação de fenômenos da sociedade, observadas a partir da metáfora da rede (Recuero, 2017)”.

No capítulo “Cuidado e diálogo como princípios metodológicos sensíveis na formulação de políticas de comunicação no contexto das organizações”, de Thaise Shaiane Ribeiro de Chaves, Janis Linda Loureiro Moraes, Patrícia Hammes Strelow e Rosângela Florczak de Oliveira, busca-

se “sistematizar uma proposta metodológica para pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações, orientada pelos princípios do cuidado e do diálogo”. O capítulo contribui “tanto para orientação das pesquisas sobre políticas e estratégias nas organizações como para o ambiente das práticas, como pressupostos para os profissionais que desenvolvem as políticas de comunicação em ambientes organizacionais”.

E para fechar a obra com chave de ouro, o capítulo “Direito à Comunicação e concentração discursiva no agronegócio brasileiro: hegemonia simbólica, políticas de comunicação e limites de pluralidade”, de Larissa Placca Amurim e Milena Carolina de Almeida, analisa a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária, da Câmara dos Deputados, conhecida como Bancada Ruralista, nas postagens do perfil oficial no Instagram (@fpagro) no período de outubro de 2025 a fevereiro de 2026. A pesquisa “analisa se a atuação comunicacional da Frente Parlamentar da Agropecuária, enquanto instituição pública representativa dos públicos do agronegócio, de fato cumpre seu propósito de desenvolver estratégias de comunicação voltadas a divulgar inovações de diferentes vieses e amplo potencial de aplicação no setor agropecuário de forma geral e se essas estratégias interferem no exercício do direito à comunicação na esfera pública brasileira”.

Capítulos que mostram a importância de se entender cientificamente as políticas e estratégias de comunicação, a partir de epistemologias e metodologias, no cenário brasileiro e suas contribuições nos últimos 25 anos no Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação, da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Um presente para pesquisadores que atuam no campo e para a sociedade que quer entender analiticamente o panorama comunicacional no Brasil!

Boa leitura!

Organizadores: Carlo José Napolitano, Eula D. T. Cabral,
Juliano Domingues, Magno Medeiros e Paulo Fernando Liedtke

El espacio público y los bienes comunes después de internet

Daniela Inés Monje

La noción de espacio público fue conceptualizada a lo largo de la historia para referirse a tres sentidos diferentes y en tensión, no necesariamente articulados o compatibles: lo común, lo visible y lo accesible (Rabotnikof, 1997). Cuando estos conceptos se vincularon a los medios de comunicación en términos de influencia en la opinión pública y conformación de una política democrática, la ciencia política clásica, los trabajó de un modo específico en relación a otros actores como el Estado, el mercado y la ciudadanía, buscando analizar su peso y relevancia en la deliberación pública y en la disputa por el poder político. En clave contemporánea, la discusión acerca del espacio público requiere de un modo central la noción de mediatización, y más aún la de plataformización, como condiciones desde las cuales pensar un nuevo espacio público donde la comunicación política se transforma en un “verdadero motor” para el sostenimiento de los sistemas democráticos (Ferry y Wolton, 1998). En este sentido, la conversación social – en el amplio arco que va de lo racional a lo emocional –, las agendas políticas, sociales y mediáticas e incluso la toma de decisiones en relación a las políticas públicas se tramitan, debaten, deciden, confrontan, resisten o repliegan en el marco de mediaciones tecnológicas que de modo creciente ocupan la vida cotidiana y la producción de subjetividades políticas de los ciudadanos.

Y es que el modo de estar juntos, de construir comunidad y sociedad se ha transformado radicalmente a partir de los procesos de digitalización y del desarrollo de Internet. El común, y los denominados bienes comunes (Monje, 2018) han requerido nuevas conceptualizaciones políticas a partir de la creciente apropiación por parte de las corporaciones globales de aquellos recursos de comunicación, información y cultura que se despliegan en la matriz digital. La “Tragedia de los comunes” definida por Hardin en 1968 con relación al control de la natalidad y criticada por Ostrom en 1990 a favor de una noción de los comunes que pudiera pensar un tipo de institucionalidad cooperativa que no dependiera de la intervención pública, resultó un buen augurio en las fases iniciales de Internet y permitió ejercer un activismo tecnológico de interés (Rendueles, 2024).

Sin embargo, la aceleración de los procesos tecnológicos infocomunicacionales y la creación de un sistema de computación a escala planetaria (Tello, 2023) definen otra escena política que desborda la jurisdicción de los estados nacionales

y consecuentemente reestructura el espacio público. Bratton (2021) se refiere a esta configuración planetaria como un nuevo “nomos de la tierra” que se alumbra a partir de la digitalización, datificación, plataformización y desarrollos de machine learning e Inteligencia Artificial acontecidos desde la primera década del siglo 21 (Costa, 2021; Crawford, 2023) y donde las antiguas divisiones geopolíticas vinculadas a los poderes con soberanía territorial son intersectados por un nuevo nomos de Internet gestionado por corporaciones globales con un peso superior al de los Estados nacionales.

Este escenario es caracterizado por Terranova (2022) como el Complejo Corporativo de Plataformas. Frente a ello, la autora postula la necesidad de pensar un espacio deliberativo, comunitario, social y político después de Internet. Es decir, trascendiendo el imperativo del capitalismo cognitivo y recuperando la noción de lo común como valor de reconstrucción social, por fuera de la automatización digital y en clave de Commonfare, es decir un modo de reapropiación y reinención de antiguas e inadecuadas instituciones del estado de bienestar para reconstruir el presente.

Desarrollo

En el marco de la transformación de los medios de producción contemporáneos, las máquinas avanzan progresivamente hacia nuevas formas de trabajo y producción de valor y en muchos casos en la sustitución de tareas propiamente humanas, dando lugar a configuraciones del capitalismo tardío que han sido analizadas desde claves teóricas complementarias tales como Tecnoceno (Costa, 2021), Capitalismo de Plataformas (Srnicek, 2018) o Capitalismo de Vigilancia (Zuboff, 2021) entre otros.

Para las Ciencias Sociales el estudio de las tecnologías info-comunicacionales desplegadas desde el surgimiento de Internet y expandida hacia los más recientes desarrollos de Inteligencia Artificial (IA) constituye un problema sociotécnico complejo y en tanto mundoambiente representa un laboratorio vivo, que expone una gran cantidad controversias, demarca alertas epistemológicas y políticas y devela una zona de penumbras en muchos sentidos. El nuevo orden informacional en el que inscribimos este problema, puede ser leído en términos de lo que Costa (2021) inspirada en los trabajos Martins (2018) denomina Tecnoceno, una declinación del término antropoceno que define el tiempo que se corresponde según estos autores con la última era geológica en la historia de nuestro planeta donde se registra el impacto o huellas del comportamiento humano sobre la tierra enfatizando el despliegue técnico. Tex-

tualmente: “la época en la que, mediante la puesta en marcha de tecnologías de alta complejidad y altísimo riesgo, dejamos huellas en el mundo que exponen no solo a las poblaciones de hoy, sino a las generaciones futuras, de nuestra especie y de otras especies en los próximos milenios” (Costa, 2021:9)

Si, estos desarrollos en tanto sistema sociotécnico complejo, que metamorfosea la máquina social y la forma de producción en general, podemos preguntarnos ¿Qué transformaciones acontecen en el espacio público entendido en términos de lo común, lo visible o lo accesible?, ¿Cómo se alteran las cadenas de valor tradicionalmente asociadas al sector info-comunicacional a partir del despliegue de la IA y en el marco de procesos de neocolonialismo extractivista?

Siguiendo este razonamiento, recuperamos el concepto de computación a escala planetaria para referir a:

un conjunto de discusiones sostenidas desde las humanidades y las ciencias sociales sobre las actuales condiciones y estrategias de expansión de los sistemas de inteligencia artificial alrededor del mundo –que permiten– abrir una serie de cuestionamientos sobre la masificación de los sistemas de inteligencia artificial y el impacto de sus nuevos modos de extractivismo en las sociedades humanas y en las múltiples formas de vida en el planeta. (Tello, 2023, p.156).

La dimensión de la materialidad de la IA se vincula al despliegue de una vasta infraestructura que articula de modo global, cables submarinos, antenas, dispositivos móviles, satélites etc., pero que por otra parte requiere un gran volumen de recursos minerales y agua para garantizar su desarrollo y expansión. “Una industria extractiva que opera sobre el trabajo humano masivo, en distintos niveles, y también sobre la superficie terrestre y la biosfera” (Tello, 2023, p.156). Desde una concepción de la Inteligencia Artificial (IA) en tanto sistema sociotécnico contemporáneo que expresa la más reciente y crucial transformación maquínica en la historia de la humanidad, comprenderemos que ciertas formas tradicionales de creación de valor asociadas a la producción capitalista previas a la digitalización, plataformización y datificación de los procesos ha sido alteradas. Por tanto, se requieren sistemas de interpretación que permitan dilucidar estos procesos en términos generales, pero específicamente en lo relativo a la Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura se hace necesario discutir la trama material de la digitalización en clave de neocolonialismo y extractivismo revisando las alteraciones en los extremos en la cadena de valor tradicional de los medios.

Parikka (2021), indica que el nuevo materialismo en cultura y comunicación se orienta a develar la trama material sobre la que se sostiene el mercado digital. En este contexto, la inteligencia artificial no puede ser pensada únicamente como una tecnología inmaterial o como un conjunto de algoritmos autónomos sino como la síntesis más reciente de los procesos de digitalización (Cabrera et. al. 2025; Terranova, 2022; Costa 2021). La IA es, al mismo tiempo, una infraestructura, una industria y una tecnología del poder: organiza flujos de información, redistribuye capacidades cognitivas, transforma relaciones laborales y redefine nociones de valor (Innerarity, 2025). En este sentido, la IA constituye una forma de capital altamente organizada, respaldada por vastos sistemas educativos, logísticos y técnicos. Esta perspectiva nos permite vincular a la IA con fenómenos más amplios como las guerras híbridas, en las que se disputan recursos materiales, posiciones geopolíticas y formas de dominación simbólica.

Los conflictos contemporáneos por el litio, el coltán, las tierras raras, el acceso a datos o la disposición de desechos digitales son también disputas comunicacionales, y deberían formar parte de nuestra agenda crítica como investigadores e investigadoras del campo. La definición de lo público y lo común también debe ser actualizada en este sentido. Es preciso trascender la “gran mentira de la desmaterialización”, es decir, la ilusión de que los sistemas digitales operan por fuera de los cuerpos, los territorios y las relaciones sociales. La IA implica una enorme infraestructura material, sostenida por relaciones de poder, por procesos de vigilancia, por trabajo humano precarizado y por flujos de desechos tecnológicos que impactan directamente en la vida de millones de personas (Crawford, 2023).

Desde estas premisas propongo una reflexión situada que permita identificar núcleos problemáticos formulados por el nuevo materialismo, identificando en este análisis problemas geopolíticos relativos a la disputa y regulación de mercados geológicos, los procesos de extractivismo y cooptación o captura del Estado en regiones estratégicas y una necesaria revisión de lo común como categoría filosófica y política. Por este motivo considero productivo articular estas reflexiones con lo que Parikka (2018, 2021) y Carmona, (2021) denominan la trama material del mercado digital, es decir, el conjunto de relaciones y procesos materiales —geológicos, industriales, laborales— que sostienen la economía digital global.

En este sentido considero que resulta crucial recuperar la crítica central que Ostrom cuando señala que la tragedia de los comunes, es el dilema de los comunes

nogestionados. Tal como lo analiza Rendueles (2024) los comunes, en la perspectiva de esta autora no son cualquier clase de bien o servicio de libre acceso, “sino recursos con características distintivas que hacen idónea la opción de la gobernanza colectiva” (33). Cuando vinculamos estas características a bienes económicos como Internet o desarrollos de IA que se vinculan a procesos de comunicación y cultura contemporáneos surgen alertas de todo tipo, por cuanto estos bienes que cada vez más resultan cruciales para el ejercicio pleno de la ciudadanía y para la constitución de un espacio público ampliado –en términos de la esfera digital– están gestionados de un modo prácticamente excluyente por lo que Terranova (2022) ha denominado Complejo Corporativo de Plataformas.

Entonces, la pregunta por los comunes se encuentra en una encrucijada: ¿Cómo abordar la reglamentación, gestión y uso de Internet e IA vinculados a la comunicación social? Si seguimos con el razonamiento propuesto por Ostrom (2005) existen 4 categorías de bienes económicos: los bienes privados convencionales (rivales y excluyentes), los bienes públicos (no rivales, ni excluyentes) –que en general son `provistos por el Estado pero pueden ser provistos por actores sociales que asuman esa tarea–, los bienes comunes (no excluyentes, pero sí rivales) y finalmente los bienes de club (no rivales pero si excluyentes) –es decir son artificialmente escasos, ya que su uso podría ser público–. ¿En qué categoría sería adecuado colocar Internet y los desarrollos de IA? Puestos en este razonamiento, el hecho de que Internet por ejemplo sea una red gestionada por actores privados, con accesos de pago, con centros de almacenamiento de big data concentrados territorialmente fuera de las fronteras de los países de la mayoría de los usuarios, con escasa posibilidad de acciones legales vinculadas a fallos en los sistemas, malos usos o malas prácticas etc. y que, concomitantemente, resulta cada vez más crucial para nuestro desenvolvimiento cotidiano como sujetos sociales (desde nuestros roles personales hasta los que ejercemos como trabajadores, ciudadanos, consumidores etc.) hace que esta respuesta no resulte sencilla de responder.

El hecho de que los desarrollos tecnológicos se desplieguen como mercancías privativas antes que como bienes públicos o como bienes comunes según los casos, y que en cambio, algo que resulta crucial para el normal desarrollo de la vida contemporánea, como lo es por ejemplo la conectividad, sea tratado como un bien económico de club, resulta como lo he señalado en trabajos anteriores en una deriva que siguiendo a Satz (2010) puede nombrarse como “mercados nocivos”.

En efecto, la filósofa estadounidense realiza un recorrido por una variedad de ejemplos de mercados nocivos, enfocando sus características específicas, las dificultades para regularlos o erradicarlos y vuelve sobre una pregunta inquietante: ¿Por qué algunas cosas no deberían estar en venta? Satz no se pregunta por los mercados infocomunicacionales en su trabajo, pero sin embargo es posible extender su reflexión a este territorio.

Por su parte, Terranova nos ofrece un recurso argumentativo sobre lo común que permite incluso situar la reflexión en un punto de mayor especificidad en relación al vínculo entre algoritmos, capital y automatización. Afirma en este sentido que el concepto de común va más allá de la oposición entre Estado y mercado o público y privado y que debiera ir más allá y ser usado como una forma de instigar el pensamiento y la práctica de un posible modo de existencia poscapitalista para los medios digitales en red. (2021:93)

Metodología

Como parte del trabajo final realizado en el Diploma Superior en IA en las Ciencias Sociales dictado por CLACSO en 2024, me propuse indagar en la relación entre bienes comunes y mercados nocivos en el sector info-comunicacional y particularmente acerca de las alteración en las cadenas de valor de los medios digitales exacerbadas por el uso intensivo de recursos para la producción de equipamientos y para el entrenamientos de formas sofisticadas de IA y, concomitantemente, sobre el tramo final de la cadena de valor en términos de desechos e impacto en el medio ambiente.

Para ello me he valido de diferentes fuentes bibliográficas, documentales y legales. He trabajado a partir del análisis de normativas sobre extractivismo de recursos minerales en diferentes países de América Latina, legislaciones sobre IA en general y sobre IA aplicada al sector infocomunicacional y he indagado sobre el tratamiento de desechos tecnológicos a nivel internacional revisando casuística a partir del método comparativo. Aún cuando se trata de una indagación fundamentalmente teórica, sobre la base del planteo articulado entre Economía Política de la Comunicación y Nuevos Materialismos, resulto de interés indagar sobre datos empíricos a fin de ejemplificar las derivas que se producen en la nueva ecología de la comunicación que tiene lugar en el contexto de la comunicación digital y el desarrollo de la IA.

Análisis

Trabajar desde los Nuevos Materialismos (NMs), implica en términos de ecología reparar en la materialidad de los medios y dispositivos culturales y vincularlos con las ciencias geológicas. El tiempo, y el espacio de la comunicación, deben ser hoy puntos de partida del nuevo materialismo cultural, para pensar integralmente los desarrollos de Inteligencia Artificial desde la geofísica de la información y la energía de toda mediación social capturada. La relación de las máquinas expertas y las ecologías de vida se problematiza así, más allá de la dialéctica materialista, pensando también, además de las arquitecturas computacionales, los tiempos profundos de la materia y las estructuras ocultas o no visibles de la geología que gobierna la actual ecología de la comunicación. En palabras de Parikka:

la materialidad de las tecnologías de la información se encuentra en el cruce de fuerzas sociales, políticas y planetarias. Los sueños de mediación inmaterial están condicionados por la finitud de nuestro mundo y sus energías. El potencial de trabajar y estar juntos no es simplemente una celebración de la “conexión” sino un asunto energético, contar con energía. Cuando discutimos los “nuevos materialismos” de la cultura mediática contemporánea, debemos recordar que los materialismos críticos que se desarrollan en relación con temas que no ignoran la explotación sistemática o el capitalismo racial. Aquí también está presente la materialidad, no como una cosa sino como una relación, incluso como una ecología de relaciones. Dicho esto, los diferentes arreglos tecno sociales presentan un conjunto de puntos de referencia que no son simplemente cosas materiales “sólidas” sino constantemente reales: es por eso que el nuevo materialismo tiene que hablar también sobre el impacto de las diferentes tecnologías de datos, las biotecnologías, la Inteligencia Artificial (IA) y otros desarrollos que cambian el foco de las nociones de sujeto y objeto que estaban en la base de la teoría crítica anterior a las nuevas realidades movilizadas por la tecnocultura. (Parikka, en Carmona, 2021, p. 3).

En este marco, resulta de interés dialogar con las llamadas poshumanidades y repensar los vínculos teóricos entre política, arte y naturaleza en clave del antropoceno, una perspectiva hasta hace poco tiempo marginal en los estudios marxistas. Se trata de profundizar los submundos que habitamos y problematizar las materialidades y energías no operacionalizadas por el tradicional materialismo histórico. En resumen, se trata de actualizar la crítica de la economía política de la comunicación desde la ecología política abriendo el campo a dimensiones geofísicas y temporales no consideradas hasta ahora.

La posibilidad que se despliega ante nosotros al reflexionar sobre comunicación en clave de NMs. es significativa, en la medida en que podemos leer procesos complejos tales como la digitalización, la minería de datos, los videojuegos o más ampliamente los diseños de Inteligencia Artificial vinculados al machine learning en claves culturales, económicas, políticas y materiales tramadas en una enunciación política definida por algunos autores como Tecnoceno (Costa, 2022) y más ampliamente como Capitaloceno (Moore, 2016). En ambos casos, como veremos a continuación, se trata de formulaciones teóricas inscriptas en una matriz analítica más amplia, que es la del antropoceno, desde donde se puede leer el impacto o la huella material producida por el hombre y las corporaciones en su vínculo nocivo con la naturaleza.

Siguiendo a Maccioni y Jorge podemos reconstruir algunas líneas centrales que se reúnen en los NMs

La expresión nuevos materialismos hace referencia a un campo de reflexión amplio compuesto de diversas teorizaciones, enfoques y líneas de trabajo (biopolíticas, feministas, bioéticas, ecocríticas, económico políticas, entre otras) que se encuentran actualmente en desarrollo, principalmente en los Estados Unidos. Si pese a sus diferencias podemos unir estas indagaciones diversas en un campo de reflexión común, es porque todas ellas proponen, como sugiere Marta Palacios en el libro Neo-materialismo (...), una 'ontología' materialista singular. Esto es, parten de la constatación de que lo que existe es ineluctablemente material: la materia se postula como principio de lo real y horizonte común de todo lo que hay. Y, si en algo se juega 'lo nuevo' de estos materialismos, es justamente en el modo cómo conciben la materia y los procesos de materialización a la luz de los desafíos sin precedentes que presentan los siglos XX y XXI (Maccioni y Jorge, 2022, p. 167).

Ahora bien, cuando llevamos estas indagaciones al campo de la comunicación y la cultura se producen algunas especificidades que podríamos situar en el marco de la ecología de la comunicación. Tal como lo ha señalado Parikka:

la economía y la ecología política deben ir de la mano, y la extracción de valor no depende simplemente del trabajo humano sino de todas las formas de otras energías no humanas. El nuevo materialismo es particularmente bueno para definir las sensaciones corporales y la subjetividad de manera innovadora. Por ejemplo, ¿Cómo teorizar las relaciones aparentemente abstractas de la cultura digital, los datos y la IA de manera que también articule su relación con los mundos materiales? (...) El nuevo materialismo se refiere a este amplio campo de inventar

métodos y conceptos para comprender el vínculo entre el cambio ambiental concreto y el modelado abstracto basado en datos (Parikka, en Carmona, 2021, p.4)

Uno de los espacios de reflexión que nos desafía desde los NMs es la dimensión geofísica que requiere la existencia del mundo digital y sus formas de valorización. La materialidad aquí aparece no sólo como una dimensión tangible, sino antes que eso como una relación social. Lo que existe de modo previo y como condición de posibilidad del mundo digital. El enfoque materialista de los medios nos lleva pues hacia una geología de los medios que, tiene “más minería que minería de datos” (Parikka, 2021, p.18). Los recursos naturales como el litio, el coltán, el cobre, el uranio, el petróleo, el níquel, la bauxita, las tierras raras, el agua, el aire, nos enfrentan a un contexto de reproducción del capitalismo en términos geofísicos y geopolíticos que permite observar las bases en las que se asienta la cultura medial para su producción pero también los desechos que produce y la huella ecológica que marca. La necesidad de ampliar el análisis de los medios hacia atrás y hacia adelante en la cadena de valor tradicionalmente estudiada desde la Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (EPICC) se vincula necesariamente al reconocimiento de procesos geopolíticos y geológicos inescindibles en el presente crecimiento exponencial de los medios digitales a escala planetaria. Parikka lo expone en estos términos:

Hay dos razones principales para este análisis. La primera (...) los materiales ecológicos y los mundos geofísicos son una condición de la existencia de la comunicación digital en el sentido de la necesidad de recursos materiales, desde minerales de tierras raras hasta energía y el uso persistente y generalizado de carbón y otros combustibles fósiles en la nube informática, la minería de bitcoins, etc. En segundo lugar (...) el contexto del término y la investigación sobre el “Antropoceno” es un contexto obvio en el que mi trabajo y otros similares se acercaron a conceptualizar vínculos entre lo social y lo natural, lo tecnológico y lo natural, y las muchas otras variaciones que también significaron tomar prestada la experiencia de otras disciplinas para tratar de comprender algunos de esos problemas de por qué la cultura tecnológica de los medios se cruza con los agentes ecológicos. Las geologías de los medios se refieren a la escala no humana de las mediaciones: tiempos profundos de la historia de los medios que no se refieren simplemente a su uso sino a los desechos tecnológicos descartados y obsoletos repartidos a lo ancho y a lo largo de las rutas logísticas de los residuos planetarios. Se trata de una articulación temporal de la materialidad, un ángulo de los medios de comunicación tal como se entienden a través de sus efectos prolongados como material tóxico. Y luego, en segundo lugar, paisajes e infraestructuras energéticas, cadenas de suministro planetarias y otros aspectos. (Parikka, en Carmona, 2021, p.5).

La performatividad social de las nuevas materialidades se inscriben en una nueva forma de dominio de la información y su procesamiento, un nuevo régimen de disciplina, en el que lo explotado no son los cuerpos o la energía sino la información y los datos y que siguiendo a Han (2022) denominamos “régimen de información”. Esta forma de dominio no requiere ya de medios de producción tradicionales, sino que se nutre del acceso a datos y genera formas de vigilancia psicopolítica, así como el control y pronóstico del comportamiento (Han 2022, Zuboff, 2013). El nuevo orden informacional gestado en el contexto de la nueva materialidad de los medios se alimenta y deglute minerales y energías que hacen posible su reproducción en la medida que se inscribe territorialmente en zonas de tolerancia cero, con férreos controles estatales y concomitantemente se despliega hacia zonas de control laxo con significativas ausencias de los estados (Costa, 2022). El ejemplo de ello puede observarse en los procesos de extractivismo colonialista que países como Estados Unidos y China despliegan en su batalla por el litio en regiones suramericanas como Argentina, Chile y Bolivia.

El corazón geológico del capitalismo: extractivismo y neocolonialismo en los territorios

La propuesta que sostenemos consiste en tratar de explorar las correlaciones entre las infraestructuras y los procesos de organización subterráneos desde una perspectiva ecológica de la materialidad de los medios y dispositivos culturales. Plantear este programa de investigación implica pensar la geopolítica de la comunicación y las formas coloniales en el trasfondo del golpismo mediático.

Tenemos la dificultad de vislumbrar tales procesos pues cuanto más complejo es un sistema más difícil es percibir y proyectar sus intenciones. Pero es posible y necesario para comprender la era de las pantallas describir y explicar “la base material que pulsa en el interior de la cultura digital y conecta Silicon Valley con Fiambalá, a la economía de plataformas con el neocolonialismo” en tanto las formas contemporáneas de extractivismo y explotación son ignoradas por gran parte del pensamiento crítico (Carmona, 2021, p.1).

Desde 2020, las exportaciones de minerales metalíferos superan los 6000 millones de dólares que se transfieren de países como Argentina, Bolivia y Chile hacia China, Estados Unidos, Suiza y la UE. Esta división internacional del trabajo ya teorizada por la Teoría de la Dependencia, se complementa o enriquece con el extractivismo de minerales, sumado al extractivismo de datos y el colonialismo de la IA, esto es,

los procesos físicos de extracción de materiales y los informacionales son correlativos y complementarios. Y están en la base de guerras como la del Congo o Ucrania o los golpes mediáticos como los de Bolivia y Brasil.

En otras palabras, la dimensión geológica, y geofísica de los medios de comunicación contemporáneos, nos enfrenta a una serie de dilemas planteados desde los NMs, que requieren ser conjugados en claves interdisciplinarias, a fin de ofrecer mapas analíticos y claves de lectura sobre una complejidad inédita en la historia y la política contemporáneas que se extiende desde los dominios específicos de la comunicación, hacia dimensiones materiales vinculadas al extractivismo de minerales necesarios para el sostenimiento y reproductibilidad del sistema digital a la contaminación que generan los desechos producidos en este horizonte de progreso sin límites del norte al sur global.

En esta línea de reflexión, los estudios relativos a los nuevos materialismos ponen el acento en la dimensión política y económica que adquieren los sofisticados procesos de la Inteligencia Artificial a los que se remite cada vez con mayor énfasis, todo el proceso de acumulación de datos, así como los sistemas de vigilancia que hacen posible las diferentes materialidades vinculadas a los dispositivos de interconexión que colonizan los mundos de vida y despliegan las guerras de exterminio.

Que la tecnología es disruptiva es un hecho que la teoría crítica materialista siempre ha considerado como quiebre o ruptura, característico del orden de la modernidad. En nuestro tiempo, la llamada cuarta revolución industrial se traduce en un nuevo régimen de información, centrado en la organización de los algoritmos y la Inteligencia Artificial que determina estratégicamente el conjunto de procesos sociales, económicos y políticos y, por ende, la lógica de reproducción de la cultura que afecta sobremanera a la naturaleza pero que tiene una clara dimensión social y política.

Mientras la publicidad corporativa de la cultura digital proyecta la ilusión de la inmaterialidad y la transparencia, lo que el nuevo materialismo en cultura y comunicación ha de hacer es develar la trama material sobre la que se sostiene el mercado digital. Describir los circuitos de la colonialidad y el extractivismo, localizar los ensamblajes y modos de producción sociotécnica de la nueva ingeniería social que facilita la materialidad de las nuevas formas culturales en los dispositivos tecnológicos.

Concomitantemente, los NMs deben ocuparse de la trazabilidad de los desechos tecnológicos y su impacto en términos sociales y medioambientales, pues esta dimensión también tiene un alto valor comercial no declarado explícitamente por las grandes compañías productoras de tecnologías de infocomunicación. Al tratarse como una externalidad negativa, los costos de contaminación se desagregan de la cadena de valor y de las responsabilidades sociales de las empresas productoras y se transfieren a terceros actores públicos o privados.

En 2017 se crea la Alianza Mundial para el Control Estadístico de los Residuos Electrónicos (AMCERE) a partir del trabajo colaborativo entre la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). Esta institución ha desarrollado el Global E-waste Monitor, una investigación global de monitoreo que permite recuperar datos acerca de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). Según AMCERE en 2019 se generaron en el mundo 53,6 millones de toneladas de desechos electrónicos y la cifra aumenta una media de 2,5 millones de toneladas cada año. De esas 53,6 millones de toneladas, solo un 17,4% fue reciclado correctamente durante el período relevado.

En 2022 se generaron 62.000 millones de kg de residuos electrónicos en todo el mundo, esto es, 7,8 kg por habitante en promedio. Únicamente el 22,3 por ciento (13.800 millones de kg) de dichos residuos se recogió y recicló de forma adecuada. En 2010, se generaron 34.000 millones de kg. de residuos electrónicos, cantidad que ha venido aumentando anualmente con arreglo a un valor promedio de 2.300 millones de kg. El índice de recogida y reciclaje oficialmente documentado también ha aumentado, a partir de 8.000 millones de kg en 2010 con arreglo a un incremento promedio anual de 500 millones de kg. Habida cuenta de ello, el aumento de la cantidad de residuos electrónicos generados es casi cinco veces superior al de la cantidad de residuos oficialmente reciclados. (AMCERE, 2024).

Se prevé que para 2030 se generen 82.000 millones de kg de residuos electrónicos. Los modos de gestionar esta producción de desechos tecnológicos presenta un severo desequilibrio geopolítico. Mientras que en Europa, el índice oficial de recogida y reciclado de residuos electrónicos documentado es del 42,8 por ciento, en Oceanía del 41,4% y en América es del 30%, en Asia desciende drásticamente a 6,4% y en África es prácticamente inexistente con el 0,7%.

Los residuos electrónicos generados en 2022 contenían 31.000 millones de kg de metal, 17.000 millones de kg de plástico y 14.000 millones de kg de otros materiales (minerales, vidrio y compuestos variados, entre otros). Cabe señalar que la mayor parte de los residuos electrónicos no se gestionan en sistemas oficiales de recogida y reciclaje (Ídem, 2024).

Una situación paradigmática que refleja el daño social y medioambiental de esta cadena de valor nociva, se encuentra en el basurero de Agbogbloshie en Ghana, África que funciona desde la década del '90. Allí, cientos de personas escarban diariamente buscando restos de metales principalmente cobre y aluminio. En tanto el reciclaje no está garantizado por procedimientos de control sanitario, es altamente nocivo para el ambiente y la salud, ya que se aplican métodos que implican la quema de cables para extraer los metales. El basurero funciona como sustento para miles de familias reportando entre 3 y 6 euros diarios en reciclaje en el mercado negro. Las consecuencias son nefastas para la salud, ya que se han detectado “niveles importantes de sustancias peligrosas como arsénico, plomo, mercurio y cobre en el suelo, el agua, las cenizas, los sedimentos y el polvo recogidos. Todo ello genera problemas crónicos en la piel, aumenta el riesgo de cáncer y de graves enfermedades crónicas” (El País, 2023).

La gestión no conforme de esos residuos provoca que cada año se liberen al medio ambiente 58.000 kg de mercurio y 45 millones de kg de plásticos que contienen productos retardadores de ignición bromados. Ello incide directamente de forma muy adversa en el medio ambiente y en la salud humana. Las normativas o regulaciones sobre RAEE son muy diversas y sólo se registran en 81 países. Como costes principales de la gestión de RAEE cabe destacar 78.000 millones de USD en concepto de costes externos para la población y el medio ambiente, a raíz de las emisiones de plomo y mercurio, fugas de plástico y contribuciones al calentamiento mundial, en particular si las sustancias peligrosas no se gestionan adecuadamente (AMCERE, 2024).

Tanto la gestión y costes de la basura digital, como la utilización de recursos naturales para la producción de dispositivos y el mantenimiento de sistemas de entrenamiento de Machine Learning, resultan incumbentes para los NMs en comunicación. Es inviable pensar en cadenas de valor que no integren estas dimensiones como parte de un sistema planetario que ha mutado de manera irreversible y que pone en riesgo los bienes comunes y la habitabilidad del planeta para las futuras generaciones.

Conclusiones

Los nuevos materialismos piensan la ecología de la comunicación en términos de ciencia aplicada de lo común. En este artículo hemos tratado de apuntar las bases de reconstrucción de la perspectiva materialista en comunicación tomando en cuenta los aportes de Parikka. Considerando los tiempos profundos y el aceleracionismo tecnológico, los nanofundios (Berti, 2022), las colonialidades del saber-poder informacional, hemos observado cómo es inevitable actualizar la crítica de la economía política de la comunicación desde la geología de los medios y la ideología de la siliconización.

Uno de los fundamentos básicos del abordaje teórico-metodológico de la cultura digital hegemónica pasa por la crítica de la ideología cirbernética que, hoy por hoy, vienen planteando los nuevos materialismos. Parikka (2015), por ejemplo, afirma, de acuerdo con Bargeld que, para avanzar hacia políticas y ecologías complejas, en el marco del antopoceno “necesitamos desertores del pensamiento digital”, una cultura partisana que irrumpa por sorpresa subvirtiendo el orden del capitalismo de plataformas con nuevas formas de mediación social. Desde luego no se trata de emular el gesto ludita sino más bien de definir lo que Erich Hôrl denomina “underground neocibernético”, una apuesta política capaz de trascender lo ecológico y lo tecnológico que marcan gobiernos e industrias para avanzar hacia modelos de organización que integren ecologías múltiples: social, política, ambiental, económica, psíquica y mediática. Pues el pensamiento ecológico ofrece un modo mejor de habitar el mundo, habitar es una práctica reflexiva, social, afectiva y responsablemente comprometida” (Broncano, 2020, p.137).

Tal y como formulara ya hace más de cincuenta años Smithsson, hoy es posible observar la gran transformación del capitalismo informacional como una mutación del proceso de ensamblaje de medios imaginarios y alternativos, más allá de McLuhan y la idea de extensiones de la humanidad, puesto que hoy sabemos que las nuevas tecnologías electrónicas son compuestos hechos de la materia prima de la tierra, y que por tanto requieren una historización referida a materiales, metales, químicos y desperdicios (Smithson, 1996; Parikka, 2018): estos materiales articulan la cultura, altamente tecnológica y precariamente remunerada de la digitalidad. También aportan un materialismo alternativo para la era de los medios geofísicos (Parikka, 2018, p.16-17) Por ello es preciso pensar los nuevos materialismos vinculados a las tecnologías de la información, lo que algunos autores llaman “el corazón geológico del ca-

pitalismo 4.0” desde nuevas matrices epistemológicas, planteando un conocimiento situado y más profundo desde el pensamiento relacional, aportando herramientas para la transformación de la realidad. De acuerdo con Parikka, “un método popular de resistencia siempre ha consistido sencillamente en seguir moviéndose, buscando no un lugar donde esconderse, seguro y fijo, sino un estado de ambigüedad dinámica respecto de donde nos encontramos en un momento dado, del tipo del principio de incertidumbre de Heisenberg. Sin embargo, las modernas máquinas digitales han conseguido enfocar rápidamente la borrosa hiperelipsoide de la libertad humana y la han situado de pleno en la Constante de Planck” (Parikka en Carmona, 2021). El objetivo último de toda política democrática ha de ser la realización concreta y material del sentido de la libertad como ejercicio de autodeterminación sociopolítica, como un trabajo en fin de palingenesia, de un pensamiento y una acción transformadora, más allá de las fantasías electrónicas.

Por otra parte y con relación a los procesos de colonialismo extractivista que identificamos en la base de la cadena de valor de la comunicación digital, quisiera realizar una provocación conceptual que puede parecer extraña, pero que considero útil para el debate: pensar en una geopolítica de la tabla periódica. ¿Qué significa, para nosotros como comunicadores, juristas, politólogos, el hecho de que elementos como el níquel, el litio o el cobre o los lantánidos también conocidos como “tierras raras” —que figuran en esa tabla que aprendimos en la escuela como parte del universo de la química— se hayan convertido hoy en recursos estratégicos claves en la disputa global por el poder tecnológico y esenciales para la producción de dispositivos digitales. Son recursos escasos, altamente demandados, cuya extracción y procesamiento requiere sofisticadas tecnologías industriales. Y todo esto ocurre en un contexto en el que cada vez es más difícil, aunque no imposible, desarrollar una vida digital justa, sustentable y equitativa.

Para ilustrar estas dinámicas, considero útil retomar el caso del yacimiento de Bayan Obo, en China, uno de los principales sitios de concentración de tierras raras del mundo. China no solo posee grandes reservas, sino también la capacidad tecnológica para procesarlas, lo que la posiciona como un actor central en la economía digital global. Lo mismo puede decirse del litio, un recurso clave para las baterías de dispositivos electrónicos, cuya extracción más eficiente se realiza en salares como los del Triángulo del Litio (Argentina, Bolivia y Chile), en comparación con los métodos más costosos y contaminantes de extracción en montaña o en volcanes.

Este proceso extractivo no está exento de conflictos. Además del neocolonialismo de recursos, se suma el impacto ambiental: la extracción de litio, por ejemplo, requiere enormes cantidades de agua, lo que genera tensiones en zonas donde ese recurso es escaso. Estos costos no suelen ser considerados en los análisis tradicionales de la economía política de la comunicación, pero resulta urgente integrarlos si queremos comprender la cadena de valor completa de los dispositivos que usamos para producir, distribuir y consumir información.

Y en el otro extremo de esa cadena, encontramos el problema de los residuos electrónicos. Existe un Observatorio Global de Residuos Electrónicos que ha demostrado que la mayoría de los países no cuentan con políticas ni infraestructura adecuadas para procesar estos desechos. Algunos países africanos, como Ghana, reciben toneladas de basura tecnológica sin regulaciones ambientales ni laborales que protejan a las poblaciones locales (AMCERREE, 2024). Así, el ciclo extractivo se cierra con una nueva forma de desigualdad: la geografía global del desecho.

Todo esto forma parte de lo que Jussi Parikka llama los tiempos profundos de los medios, que no solo abarcan el momento de uso de las tecnologías, sino su origen material y su destino final. El modo en que se desechan y degradan estos dispositivos también está determinado por relaciones de poder, por disputas territoriales y por lógicas de mercado que configuran un comercio residual global, con impactos sociales y ecológicos profundos.

En un trabajo reciente de Javier Blanco y Emmanuel Biset (2025), titulado Geotecnopolítica del Antropoceno los autores sostienen que América Latina se encuentra en el centro de una disputa geotecnopolítica que no puede ser ignorada: nuestros territorios son presionados por intereses transnacionales en torno a la energía, los minerales estratégicos y la infraestructura digital.

Sostienen que es necesario reflexionar desde la geotecnopolítica observando la polarización entre Estados Unidos y China y la tensión con otros bloques como Europa y Rusia. En este contexto señalan que los países latinoamericanos se encuentran bajo presión en relación con sus recursos energéticos y se encuentran atravesados por fracturas y líneas de tensión. Se indica en este sentido que el punto de partida de cualquier política es reconocer estas disputas geotecnopolíticas y el surgimiento de la derecha radical como una forma política única. Por ello afirman que necesitamos redefinir los territorios en los que se disputa la política ya que nos enfrentamos a

una nueva topología que se define a partir del entrelazamiento de diferentes capas materiales y digitales. En este contexto, proponen no solo resistir ni retroceder, sino disputar el futuro.

Considero que esa disputa del futuro no puede darse en otros términos que no sea por lo común. Desde la gestión de los recursos naturales (como el agua, el aire, los minerales), hasta el impacto ecológico que las actividades info-comunicacionales y tecnológicas ocasionan en término de daño para esta y las próximas generaciones. Pero asimismo esta discusión debe alcanzar el conocimiento socialmente producido, procesado, almacenado y distribuido con usos privativos. Se trata de una zona de penumbras que las regulaciones no lograron encuadrar aún y que nos enfrenta al tratamiento de grandes volúmenes de información en términos de mercados nocivos, es decir mercancías que se utilizan para manipular, con fines de daño, odio o instigación a la violencia.

El trabajo por los comunes no puede ser referido solo como una fuerza del pasado. Requiere de políticas públicas y en todo caso recuperar el concepto de lo común desarrollado por el postobrerismo marxista en Italia, que comprenderá la naturaleza de bien no rival de la información no en relación a la naturaleza de su propiedad sino en relación a la composición de la labor que le da origen. Colocar ese lugar en la cooperación social antes que en la factoría desplaza el eje de la producción del valor. Tenemos un camino de reflexión y acción por delante.

Bibliografía y materiales consultados

AMCERREE. Alianza Mundial para el Control Estadístico de los Residuos Electrónicos. Informe 2024. **Global E-waste**. 2024. Disponible en https://www.itu.int/hub/publication/d-gen-e_waste-01-2024/

BERTI, A. **Nanofundios**. Crítica de la cultura algorítmica. Ediciones La Cebra. Ciudad de Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2022.

BISET, E. , BLANCO, J. Manifiesto geotecnopolítico 0.1. 2025. **Revista Barda**. FFyH. UNC.

BRATTON, B. **La terraformación**. Programa para el diseño de una planetariedad viable. Colección: Futuros próximos., 2021.

COSTA, F. **Tecnoceno**. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida. Editorial Taurus, 2021.

CRAWFORD, K. **Atlas de IA**: Poder, política y costes planetarios de la inteligencia artificial. Ned Ediciones, 2023.

FERRY, J. M.Y., WOLTON, D. **El nuevo espacio público**. El mamífero parlante: Serie Mayor. Editorial Gedisa, 1998.

CABRERA, D.; ROVIRA, G. Y CARRASCO, A. Poder y política de la Inteligencia Artificial. **Teknocultura**. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales. Ediciones Complutense, 2025.

CARMONA, F. Jussi Parikka: el nuevo materialismo histórico. 2021. **Revista Crisis**. Disponible en https://revistacrisis.com.ar/notas/jussi-parikka-el-nuevo-materialismo-historico?fbclid=IwAR0HGqEY51H1Ci2kvBlR5wM8W9X8O8c0X_8-A3iWTxE0oWvIIvEhXzvBWGk

COSTA, F. **Tecnoceno**. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida. Taurus, 2021.

COULDRY, N. Y, MEJÍAS, U. **The Costs of Connection**: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating it for Capitalism. Palo Alto: Stanford University Press, 2019.

CRAWFORD, K. **Atlas de la IA**. Poder, política y costes planetarios de la inteligencia artificial. Fondo de Cultura Económica, 2023.

INNERARITY, D. **Una teoría crítica de la Inteligencia Artificial**. Galaxia Gutemberg, 2025.

EL PAÍS (2023) **Periódico on line**. 2023. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-05-11/jugarse-la-vida-en-el-gran-cementerio-electronico-de-ghana-inundado-con-la-basura-del-norte.html>

MACCIONI, F. Y JORGE, J. Nuevos Materialismos. Aproximaciones al materialismo vibrante de Jane Bennet. **Cuadernos del sur**. Letras 52. 2022. Disponible en: <https://revistas.uns.edu.ar/csl/article/view/3815/2110>

MONJE, D. (2018) Bienes públicos globales y mercados nocivos. Una hipótesis sobre su transacción en el ecosistema comunicacional convergente. **Revista Avatares de la Comunicación/Cultura**. UBA, 2018.

PARIKKA, J. **Antropobsceno**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura. Gobierno de México, 2018.

PARIKKA, J. **Una geología de los medios**. Caja Negra Editora, 2021.

RABOTNIKOF, N. **En Busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea**. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

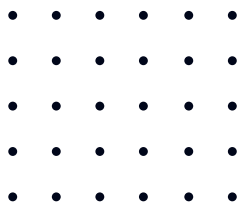
RENDUELES, C. **Comuntopía. Comunes, postcapitalismo y transición ecosocial**. Akal Pensamiento Crítico, 2024.

SRNICEK, N. **Capitalismo de plataformas**. Colección Futuros próximos., Caja Negra Editora, 2018.

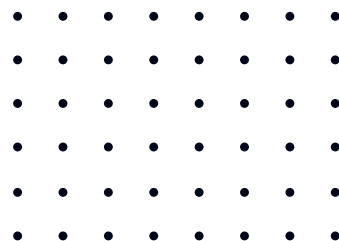
TELLO, A. Descolonizar la computación a escala planetaria. Inteligencia artificial y planetariedad en la época del Antropoceno. **Revista Estudios Filológicos** N° 72. Instituto de Lingüística y Literatura, Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Austral de Chile, 2023.

TERRANOVA, T. **After the internet**. Digital Networks between Capital and the Common. Semiotext(e), 2022.

ZUBOFF, S. **La era del capitalismo de vigilancia**. Paidós 25, 2020.



EIXO 1 - EPISTEMOLOGIAS E METODOLOGIAS



Reencontrar-se com as Políticas de Comunicação para ressignificar seu campo científico

Adilson Vaz Cabral Filho

Nas últimas décadas, as Políticas de Comunicação se evidenciam como uma dimensão intrínseca e indissociável da própria constituição do campo. Fortalecida de modo irreversível desde a Constituição Federal de 1988, reforçada ao longo de décadas de um largo movimento pela democratização da Comunicação, a redescoberta das Políticas de Comunicação como estruturação de bases sólidas para uma Comunicação mais participativa, plural, dialógica diversificada e equânime, elementos determinantes para o exercício de uma cidadania plena e perene, se compreendeu capitalizada em torno de uma sociedade que estava também reconquistando seus modos organizativos.

No que diz respeito ao meio acadêmico, de ensino e pesquisas científicas, uma militância, inicialmente comprometida pela afirmação da comunicação democrática como direito humano e justiça social, traduziu-se na visibilidade de um espaço de trocas e estímulo à formulação de reflexões e debates sobre temas relacionados à regulamentação e à regulação da área. Essa movimentação reforça a emergência de um subcampo específico presente em diversas instâncias, a partir de dinâmicas próprias em espaços de produção e compartilhamento de conhecimento científico, mais recentemente constituído em torno de grupos de pesquisa em associações científicas, periódicos científicos do campo e dossiês específicos, além de redes de pesquisa em nível nacional e internacional, bem como de abrangências locais e regionais.

A necessidade de uma mobilização em torno de pesquisas e eventos, capaz de alimentar debates sobre temas críticos e significativos na área, sempre mobilizou estudantes, pesquisadoras(es), professoras(es) e até profissionais do campo, desde o contexto da conformação de uma indústria cultural no país. No entanto, com o crescente processo de digitalização e plataformação envolvendo conteúdos comunicacionais e midiáticos, bem como relacionados à vida cotidiana, a regulamentação da atuação das big tech em plataformas de mídias sociais, da inteligência artificial e, mais recentemente de datacenters, a pesquisa e a formação se fazem mais importantes para enfrentar as tecnopolíticas corporativas de controle.

A demanda pela regulamentação e pela regulação por parte do Estado e da Sociedade não incide apenas em aspectos econômicos, que envolvem o ambiente empresarial corporativo, bem como a captura regulatória do papel do Estado como Poder Público, mas também em processos relacionados à desinformação, à representação e à representatividade nas mídias, aos novos formatos de produção e circulação que abrem possibilidades de atuação e configuração de novos meios de atuação profissional.

Para além dos temas expostos, mobilizadores de extensas pesquisas e contribuições, e diante da contribuição para fortalecer o campo da Comunicação a partir do debate, formação e formulação sobre suas políticas, são também compreendidas propostas de elaboração e apresentação de futuras pesquisas, como a visibilidade do ensino sobre as Políticas de Comunicação nos currículos das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras; a existência, continuidade e incidência de mecanismos de cogestão, pela via da mobilização acadêmica e social, como a Conferência Nacional de Comunicação, cuja única edição abrangente, envolvendo estados e municípios, foi realizada apenas em 2009, além de espaços de acesso a pesquisas sobre temas relevantes em Políticas de Comunicação no Brasil e América Latina.

Atualmente, organizações científicas do campo da Comunicação como a Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, a Compolítica – Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, a ABP-COM – Associação Brasileira de Pesquisadores e Comunicadores em Comunicação Popular, Comunitária e Cidadã, a Sociedade EPTIC – Sociedade de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, a SOCINE – Sociedade Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, além da ALAIC – Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, da IAMCR – International Association for Media and Communication Research e ICA – International Communication Association, já contam com espaços de debate e compartilhamento de pesquisas que renovam o estado da arte sobre esse segmento específico de pesquisas. Fortalecer as produções derivadas desses e de outros espaços, no âmbito do ensino e da pesquisa no Brasil, é um caminho decorrente da maturidade desse espaço, como confluência e reforço das pesquisas constituídas em torno dos enfoques específicos desses espaços de afirmação da importância do tema.

Nesse sentido, este artigo se propõe a evidenciar a necessidade de uma reconciliação do meio acadêmico com as Políticas de Comunicação, visando fortalecer a

própria Comunicação como ciência no reconhecimento e na valorização de espaços de fomento a pesquisas nesse subsetor. Assim, parte de uma perspectiva histórica, situando a existência de debates anteriores em torno das Políticas de Comunicação; seu ponto de virada mais recente e a reafirmação pela retomada desse debate, bem como a reincidência nos espaços de formulação de políticas e, por fim, a caracterização de uma agenda que se coloca como perspectiva de atuação acadêmica bem como social.

Perspectiva histórica para uma revitalização necessária

Como curso de nível superior orientado a futuras(os) profissionais, a Comunicação se constituiu como projeto de formação de mão de obra no contexto de um projeto expansionista do imperialismo cultural americano no Brasil, através de seus meios de comunicação e práticas de produção, incluindo o Jornalismo. Pesquisadores e ativistas envolvidos com práticas alternativas de Comunicação em movimentos populares, sindicatos e coletivos diversos, passaram a atuar em cursos de Comunicação nos anos 1970, caracterizando uma primeira geração de professoras(es) universitárias(os) que passaram a formular e demandar uma Comunicação contra-hegemônica, demandando Políticas Nacionais de Comunicação em alinhamento com trilhas já anunciadas no âmbito do então recém-lançado Relatório McBride (UNESCO, 1980).

Pensar espaços para refletir e investigar as Políticas de Comunicação atualmente implica em identificar contrapontos a uma perspectiva crítica caracterizada por formular e implementar formas alternativas de comunicação bem como políticas nacionais que as viabilizassem. Repensar as Políticas do setor torna-se, assim, possível como um subcampo intrínseco diante de novos tempos e da necessidade de revalorizar e ressignificar a Universidade como espaço apropriado de produção do conhecimento com a sociedade, contribuindo para sua melhor finalidade.

Os primeiros cursos de Comunicação Social no Brasil foram implementados na década de 1950. Inspirados em referências europeias e norte-americanas, visavam preparar profissionais capacitados para uma indústria cultural em construção no país. Em diálogo mais estreito com um mercado de trabalho constituído majoritariamente de redações de jornais, emissoras de televisão e agências de publicidade, o referencial teórico de fomento a essa formação incorporou reflexões críticas principalmente europeias, em diálogo com pesquisadores e professores de cursos de Comunicação em construção no país (Krohling e Gobbi, 2016).

A perspectiva crítica começa a se desenvolver – não apenas no Brasil, como no continente latino-americano – em função da relação de professores e pesquisadores com grupos socialmente vulneráveis, que se envolviam em processos culturais e comunicacionais em seus locais de atuação e moradia. Não apenas com trabalhadores e moradores, mas em torno de segmentos sociais específicos, como mulheres e negros, ou temáticas relevantes de enfrentamento, como a ambiental, a educacional ou mesmo a de assentamentos rurais.

Beltrán (2005) traz um importante resgate dessa trajetória, na qual apresenta diversas iniciativas a margem das universidades realizadas no continente, com apoio de pesquisadores e docentes tidos como “rebeldes com causa, não desafortunados radicais”, que contribuíram para uma formulação de Políticas de Comunicação por parte da UNESCO. Em sua formulação, um “conjunto integrado, explícito e duradouro de políticas parciais de comunicação harmonizadas num corpo coerente de princípios e normas dirigidos a guiar a conduta das instituições especializadas no manejo do processo geral de comunicação de um país” (p.17).

Assim, a construção e a consolidação de uma consciência crítica que passa a se localizar nos cursos de Comunicação, mais especificamente em torno de iniciativas específicas de profissionais de ensino e pesquisa a partir de parcerias com grupos e movimentos populares, tornou possível recharacterizar um espaço de formação profissional que conjuga uma teoria majoritariamente crítica, embora também com espaços relacionados a formatos de produção e programação comumente referendados na mídia tradicional, com uma prática normativa que justamente legitima e atribui reputação a esses modos consagrados de produção.

Esse tensionamento funciona como uma característica do curso com a qual o sistema dialoga por completo, mas que num primeiro momento, nos anos 70 e 80 do século passado, possibilitou a demanda e o aprimoramento de políticas públicas para o setor em vários contextos nacionais na região, a partir de práticas associativas como consequência da implementação e do aprimoramento de iniciativas populares de comunicação, alternativas às tradicionais e independentes, tanto do mercado como do Poder Público.

Com a obra seminal “Dos meios às mediações”, Martín-Barbero (1997) constrói uma proposta político-pedagógica que reorganiza e dá liga a um campo acadêmico da Comunicação, fundamentalmente com apoio das associações nacionais do Brasil

(Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação) e do México (AMIC – Associação Mexicana de Investigadores da Comunicação), reconstituindo, nos anos 1980, a ALAIC – Asociación Latinoamericana de Investigadores de Comunicación, em torno das correlações socioculturais entre produtores e receptores que não apenas passam pela apropriação das tecnologias, mas também tratam da conformação de caminhos pelos quais a comunicação passa a se desenvolver.

Ainda nos anos 1980 e com amadurecimento ao longo dos 1990, outra corrente crítica latino-americana se apresenta de forma mais explícita e deliberada como contraponto tanto ao pensamento hegemônico neoliberal, como ao pós-modernismo: a Economia Política da Comunicação e da Cultura, cuja configuração é muito particular na América Latina e, especialmente, no Brasil, em comparação a suas congêneres europeias e norte-americana. Como abordagem crítica e sistêmica, se dedica a examinar os poderes do mercado e do Estado, como o mercado influencia o Estado, incluindo mecanismos de captura regulatória, além do papel de organizações e coletivos na criação ou influência na implementação de políticas públicas democráticas.

O diálogo dessas frentes de investigação com iniciativas alternativas de comunicação que contavam com apoio de grupos de pesquisa e extensão nas universidades, de um movimento nacionalmente estruturado de estudantes, além de profissionais e diversos segmentos constitutivos da sociedade em torno da mobilização pela democratização da Comunicação no país, contribuiu para propiciar uma massa crítica de pesquisadores em torno de Políticas de Comunicação que incidiu no Brasil, num primeiro momento, e em outros países latino-americanos em seguida, como Argentina, Uruguai e Chile, conformando também um interessante e necessário campo de estudos.

Com o envolvimento da sociedade civil internacional no início dos debates voltados para a elaboração da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI), realizada em Genebra (2003, 1ª fase) e Tunísia (2005, 2ª fase), através da Campanha CRIS (sigla em inglês para Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação), já no ano de 2001, grupos e movimentos sociais envolvidos na promoção de direitos humanos passam a se incorporar mais ativamente ao tema, buscando formular políticas públicas que compreenderam a Comunicação democrática como direito humano e a incorporaram aos demais direitos (Melo e Sathler, 2005), se pautando por pensar e agir no global com pés no local e a partir da compreensão de uma economia política do cotidiano.

Tais movimentos, especialmente os de mulheres, afrodescendentes, pessoas com deficiência (PcDs), pessoas LGBTQIAPN+ e, mais recentemente, indígenas, contribuíram inicialmente para construir um importante debate relacionado ao combate às opressões, relacionado à visibilidade de todas as formas de violência sofridas contra esses segmentos sociais, derivando para a afirmação de políticas de reconhecimento de identidades e representatividades que não apenas deram espaços, mas oportunidades para que as gestões, processos decisórios e formativos passassem a ser assumidos por quem diretamente são representativos e afetados por tais opressões.

Em suas interlocuções pautadas na interseccionalidade, compreendem-se no contexto de uma série de temáticas que afetam, mas também transcendem, a comunicação, sob a perspectiva crítica de um pensamento decolonial que enfrenta lógicas de submissão de estruturas historicamente constituídas em torno do que Quijano (2005) compreendeu como a colonialidade do ser, do saber e do poder. Essas lógicas seguem incidindo na conformação dos Estados-nações, nas políticas e investimentos de Ciência, Tecnologia e Inovação, nas universidades como espaços de formação profissional e produção de conhecimento e, como não poderia deixar de ser, na Comunicação como atividade profissional em constante transformação e nos cursos de Comunicação que formam futuros profissionais para áreas distintas dentro deste cenário.

Nesse contexto, se constituem desafios de que trata a Declaração de Quito, resultante do I Congresso de Comunicação Latino-americano CIESPAL-FELAFACS, no Equador, em 2023. Constituída por 13 tópicos de considerações e na formulação de 14 tópicos de proposições, propõe caminhos de uma Comunicação sempre situada nas brechas, nas periferias, nas formulações e implementações alternativas e geralmente independentes, que mobilizou pessoas, grupos, coletivos e movimentos com articulações, inclusive, no meio universitário. Com o tempo, estas articulações buscaram e impulsionaram caminhos relevantes e representativos para dar forma e sentido a distintas iniciativas de superação de limitações relacionadas à formação universitária para o setor e a conformação do meio profissional, num significativo desafio para o ensino superior no campo comunicacional, que denota o reconhecimento de atuais limitações que cabem ser enfrentadas.

Ponto de virada e reafirmação

Estamos vivendo um momento de transição dos espaços de produção e circulação midiática. Um primeiro movimento se consolidou com a expansão da radiodifusão como misto de modelo de negócio e política pública, viabilizado pela ditadura empresarial-militar, conjugado à adoção de um padrão técnico-estético de qualidade mobilizador da população, que estruturou sua reputação a partir de redes verticalizadas, disseminando uma programação centrada no eixo Rio-São Paulo a todo território nacional e sufocando regionalidades, bem como a produção independente. Atualmente, esse modelo resiste à atuação de um outro tipo de ator econômico, que introduz novas lógicas de produção, trabalho e valor, bem como práticas midiáticas a partir das tecnologias digitais, atuando politicamente em função da desregulamentação de sua atuação midiática.

O espaço de atuação privilegiado das comunicações atualmente não é apenas plataformizado (Poell, Nieborg e Van Dijck, 2020), mas constituído por uma midiatização agora dataficada (demandando metodologias experimentais para pensar métricas em ambientes públicos e comunitários) (Felix, Saldanha e Bedran, 2022), bem como processos derivados de gamificação (sendo os memes a expressão mais evidente desse viés) e trendificação (que determina escolhas temáticas e de abordagem em função do mapeamento de preferências na Internet).

Novas tecnologias disruptivas se impõem a partir da consolidação das plataformas digitais (Cabral Filho, 2021): mineração de grandes quantidades de dados, computação em nuvem, inteligência artificial e linguagem de máquina, 5 e 6G, além da otimização aberta do espectro, computação quântica, robótica, impressão 3D, Internet das Coisas e IPv6, entre outras desse novo cenário (Mosco, 2017).

De um modo geral, apesar do descomprometimento do Poder Público em relação à viabilidade de iniciativas apropriadas pelas comunidades, suas possibilidades de existência são perseguidas em torno da diversidade cultural manifesta em espaços de gestão, programação e produção em seus cotidianos. Revela-se não apenas o sub-aproveitamento do potencial de ocupação dos espaços de veiculação de mídias a partir da conformação do sistema de comunicação no país, como a quase integralidade da deslegitimação da radiodifusão tradicional, em função de fatores jurídicos, políticos e econômicos, processo este acirrado dentro da lógica das plataformas digitais controladas por corporações globais.

Assim, a compreensão sobre a construção de pesquisas se coloca como determinante para definir políticas para as Políticas de Comunicação, para além de assuntos relacionados às demais temáticas sociais relevantes. Pensar espaços e práticas comunicacionais é determinante justamente para visibilizar a mobilização e a luta de espaços como movimentos sociais, organizações, coletivos e demais grupos e a afirmação desses espaços de construção de conhecimento em associações, periódicos, grupos e redes de pesquisa é significativamente relevante para essa disseminação.

Para além da pesquisa, espaços relacionados à formação, como a definição de currículos, cursos em vários formatos e espaços e eventos de difusão científica em torno das temáticas de relevância da área se tornam importantes contribuições para caracterizar questões a enfrentar e ferramentas de apoio a partir de abordagens históricas, discursivas, análises de trajetória das políticas, participação social, papel do Estado e sua relação com a sociedade, sustentabilidade e políticas de incentivo e fomento, com ênfase na compreensão da Comunicação como direito humano e sua relação com outros direitos.

São demandados por estudos teóricos e empíricos que se relacionam a processos de regulamentação e regulação de Políticas Públicas de Comunicação, envolvendo estágios variados como a construção da agenda, a formulação da política, processos de tomada de decisão, implementação e avaliação. Também esferas distintas do Executivo, Legislativo e Judiciário, além da Sociedade organizada nos mais variados níveis – global, regional-continental, nacional, regional-nacional, local, hiper-local. Além disso, setores como a radiodifusão, as telecomunicações, o cinema e o audiovisual; a Internet, IA e novas tecnologias infocomunicacionais; etapas dos processos produtivos – produção, circulação, consumo e acesso – na interlocução entre comunicação, cultura e informação, a partir de temas diversos que podem articular enfoques econômicos, sócio-culturais, comunitários e territoriais, tecnológicos, educacionais, ambientais, profissionais, compreendidos a partir da afirmação de uma comunicação democrática como direito humano e justiça social.

Esse largo campo de reflexões se relaciona com o momento presente em que se reconhece cada vez mais a Comunicação como um direito fundamental e essencial para a promoção da dignidade humana, da justiça social e da democracia. A Declaração de Quito, ao abordar a importância da Comunicação para proporcionar sociedades mais justas e igualitárias, oferece uma importante plataforma para repensar práticas pedagógicas e currículos na área da Comunicação, tocando em temas fundamentais

como: a formação de cidadãos críticos e conscientes; a valorização da diversidade de vozes e perspectivas; o empoderamento de comunidades e a participação cidadã; a ética e a responsabilidade social dos profissionais da comunicação.

Na sua formulação inicial, a Declaração de Quito propõe uma crítica sistêmica na qual o capitalismo é pensado na correlação intrínseca às distintas dimensões aqui levadas em consideração para vislumbrar medidas a serem adotadas para a necessária transformação dos cursos de Comunicação. Como ponto de partida, considera inicialmente “que o capitalismo, em todas as suas formas, é a causa das desigualdades e da destruição dos ecossistemas (...)”.

Outro componente determinante dos questionamentos apresentados no documento, as temáticas relacionadas a aspectos de gênero foram especialmente articuladas a tipos distintos de discriminação nas mais diferentes áreas, bem como decorrentes do mesmo capitalismo que move o abismo de desigualdades em torno do qual se circunscrevem os cursos de Comunicação. Assim, afirma a Declaração de Quito que “a desigualdade de gênero e as violências por razões de gênero provocam graves afetações e discriminações sociais, políticas e econômicas inaceitáveis (...)”.

Também constata o mais determinante a ser transformado nos cursos de Comunicação, ao salientar “que os currículos dos programas e cursos de Comunicação Social e Jornalismo não estão voltados para os desafios que a humanidade precisa enfrentar (...)”. Em maior ou menor grau, tal debate sempre existiu e foi enfrentado a partir de setores que sempre atuaram pelas brechas nos cursos e mesmo no meio profissional da Comunicação. Nesse sentido, nunca é pouco reforçar a novidade desta sinalização, derivada de um documento produzido a partir de um evento promovido na articulação da Ciespal com a Felafacs, duas organizações historicamente relevantes para o meio acadêmico de Comunicação na América Latina.

A Declaração de Quito trata também de importante e sensível temática em torno das propostas de transformação dos cursos, com diretrizes e fundamentos defendidos no âmbito da UNESCO, que envolve e mobiliza países que a integram, visando delinear caminhos para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à Educação, à Comunicação e à Cultura, incidindo, necessariamente, na formação de futuros profissionais e da pesquisa que envolve produção de conhecimento. Atestam, assim, que consideram “juntamente com a UNESCO, que a hiperinformação, a desinformação e as notícias falsas geram infodemia e infoxicação e colocam em risco as democracias (...)”.

Além disso, “que a persistente concentração midiática afeta a democratização da comunicação, colocando em risco a pluralidade”. Assim, contextualiza-se a transformação proposta em torno das limitações que a ausência de políticas públicas proporcionam para o setor. Tal compreensão é fundamental não apenas para pensar a constituição do perfil de profissionais que os cursos de Comunicação Social precisam se dispor a formar, como a necessidade de articulação destes com professores e pesquisadores em torno da formulação de políticas públicas mais democráticas para o setor e de investigações que qualifiquem as trilhas de mobilização para efetivar tais mudanças.

Por fim, chama a atenção para uma das mais significativas considerações, apontando o importante caminho da alfabetização midiática no âmbito dos cursos de Comunicação: “que a alfabetização crítica midiática continua ausente dos currículos, em todos os níveis educacionais”. Busca-se, assim, transpor limitações relacionadas à caracterização de melhores práticas pedagógicas e da afirmação de um significativo papel que precisa ser assumido pelos processos pedagógicos a serem adotados no âmbito dos processos formativos.

Diante da caracterização do cenário descrito, o conjunto dessas considerações não aponta limites dos cursos de Comunicação Social ao longo de todo esse tempo. Há sim um necessário reconhecimento de limitações diante de outras frentes de atuação, que desvirtuam potenciais contribuições do processo formativo em Comunicação. Além disso, a compreensão da visibilidade de práticas que, em maior ou menor intensidade, estiveram presentes na condução de pesquisas e práticas de extensão, que seguem resistindo na defesa da afirmação da Comunicação como direito humano.

Diante das considerações expostas, a segunda parte do documento, referente à declaração propriamente dita, compreende a significativa disposição como ponto de partida: “Diante do capitalismo e do auge do neoliberalismo, a comunicação deve intervir em favor das transformações ecossistêmicas com uma visão de justiça social, de gênero e climática”. Aqui as faculdades latino-americanas de Comunicação signatárias da Declaração de Quito constataam a necessidade de uma intervenção a ser afirmada por parte dos cursos de Comunicação, no que tange aos espaços formativos e aos próprios meios profissionais, articulando justiça social, de gênero e climática, que revitalizam e ressignificam o papel dos direitos humanos no cenário político.

A Declaração ratifica e delineia a proposta anterior, ao afirmar que se propõem a “incorporar, à compreensão da comunicação, abordagens de direitos humanos, gênero, afrodescendentes e interculturalidade”. Busca-se, assim, identificar caminhos para materializar as transformações propostas. A construção indissociável da Comunicação com as questões de direitos humanos, gênero, afrodescendentes e interculturalidade precisa estar construída nos projetos pedagógicos e currículos, intensificando o desafio para indicar referências de pesquisa que pautam a Comunicação a partir de abordagens cidadãs.

Como proposta comprometida com a comunicação das mudanças ambientais, afirma-se que “currículos e matrizes curriculares dos cursos de Comunicação Social e Jornalismo na América Latina devem ser revistos em torno de propostas críticas que dêem maior ênfase à pesquisa, ao estudo e à construção de teorias e metodologias favoráveis às ecotransições”, tornando-se caminho central para o enfrentamento por parte de professores, pesquisadores e discentes. A América Latina é aqui identificada como lugar particularmente afetado, com suas especificidades, não como um lugar especial em detrimento dos outros. Trata-se fundamentalmente de reencontros com a ancestralidade, periferias e segmentos socialmente vulneráveis dessas populações.

Por fim, ainda dentro do significativo e diferencial papel do Estado na conformação desse ambiente propício, a redistribuição equitativa das frequências do espectro radioelétrico é explicitada para caracterizar melhor seu financiamento e sustentabilidade, propondo que “os Estados devem garantir a redistribuição equitativa das frequências do espectro radioelétrico”. Nesse sentido, devem “facilitar, incluindo o financiamento, que os meios de comunicação comunitários, populares, cidadãos e alternativos possam” [incentivar] “a diversidade das culturas, idiomas, formas organizativas e de resolução de conflitos, com base no bem comum e nas formas coletivas de compreender o mundo”. Trata-se não apenas de temática intrinsecamente política, mas de prática socialmente construída, que demanda o comprometimento do Poder Público bem como a disposição do meio acadêmico e social.

A Declaração proposta ratifica a necessidade de reforçar a articulação latino-americana na interlocução dos cursos que promovem e viabilizam as transformações em curso. Trata-se de um projeto de longo prazo, mas que começa desde a mobilização para afirmar princípios que fundamentam o texto constitutivo dessa Declaração. O grande desafio é compreender um processo que transcenda a dimensão de um evento em especial, como o I Colóquio CIESPAL-FELAFACS, pela articulação espe-

cífica e pontual de duas organizações representativas do campo comunicacional no continente latino-americano, compreendendo-se como alerta e mobilização que envolvam cursos e realizadores das necessárias transformações nas diferentes frentes.

Uma agenda que se impõe

A midiatização se constitui, no momento presente, como elemento articulador dessas relações humanas com o conjunto disponível dos meios, proporcionando especiais instigações num contexto em que a circulação de conteúdos se dá através de plataformas digitais que articulam pessoas em distintos modos organizativos e recursos materiais, dispostos em diferentes níveis de proximidade e pertencimento. Assim, a plataformização se constitui num ato mobilizado por agenciamentos determinadamente econômicos, viabilizados por processos políticos, a partir de um desenvolvimento tecnológico que se orienta pela visibilidade e pelo reconhecimento que os legitimam socialmente.

Não é possível, portanto, descolar as implicações da midiatização aos processos de industrialização da cultura (Adorno e Horkheimer, 1985) e do entretenimento (Moraes (Org.), 2003), da espetacularização como elemento caracterizador da sociedade (Débord, 1997), da importância da mídia como elemento aglutinador da cultura (Kellner, 2001), bem como da potencialidade da inteligência coletiva (Lévy, 1998) e das multidões inteligentes (Rheingold, 2002) em tempos de colonização de dados (Couldry, 2019).

Em meio a uma quantidade excessiva de informação incompatível com a capacidade humana de processamento, a sociedade em geral demanda não apenas dispositivos tecnológicos capazes de automatizar tarefas, que se colocam como análogos à própria realização humana em atividades cotidianas, sob o risco de lidar com nossa insignificância, como também é atribuída reputação a determinados temas que mobilizam interesses, em torno do que compreendemos como economia da atenção e do que passamos a efetivar como tendência, processo este que pode ser compreendido como trendificação (Lacouette, 2023).

A maior contribuição do negacionismo instituído e reverberado nas plataformas digitais em escala massiva é a necessidade de nos voltarmos para os fundamentos de nossos achados, para repactuar caminhos de contribuição do sistema de pensamento científico para a sociedade. Para além de refazer os fundamentos que nos

permitem compreender por quais motivos a Terra não é plana e gira em torno do Sol, cabe conduzir um extenso debate em torno da liberdade de expressão que a contextualize em torno de outros direitos humanos fundantes da sociedade democrática, que seja capaz de ressaltar a importância do papel do Jornalismo, como mediador de acontecimentos para a publicização de fatos, e da Ciência, como resultante do conhecimento comprometido com a comprovação sistemática de evidências torna-se extremamente necessário.

Em tempos de discursos de ódio, de esgotamentos proporcionados pelas crises do capitalismo e da disseminação de estímulos a comportamentos desintermediadores, são desconstruídas referências de produção de conhecimentos e fatos em torno e a partir dessas plataformas, compreendidas em sua dimensão perversa e assimétrica. Diante desse contexto, a agenda da pesquisa em torno das Políticas de Comunicação precisa estar comprometida com uma repactuação social em torno de valores como a pluralidade, a diversidade e a equidade, em torno da qual consensos possíveis possam ser vislumbrados e empreendidos. Essa transformação implica na incidência em aspectos socioculturais, tecnológicos, econômicos e políticos nos diversos campos profissionais e científicos, demandando uma abordagem multidisciplinar para lidar com suas implicações e uma construção multilateral e multinível, num projeto compatível com sua abrangência global.

Do ponto de vista econômico, o ultraliberalismo alcançou um estágio nunca antes visto, sendo o limite possível em termos de captura regulatória a aliança entre Elon Musk e Donald Trump, que evidencia a farsa da independência do Estado, já manifesta em vários episódios do desenvolvimento da Internet desde seus primórdios. O acirramento do poder, já estabelecido em torno da Indústria Cultural e de sua afirmação pela espetacularização e pela performance, transversaliza formas de atuação e proporciona a sociedade que atualmente compreendemos como midiaticizada.

A sustentabilidade da Internet como sistema estabelecido nessas bases precisa ser visibilizada num arcabouço regulatório consistente, que viabilize novos e distintos espaços de atuação da sociedade, para proporcionar a necessária continuidade de suas atuações. Isso implica na mobilização para o comprometimento dos Poderes Públicos em diferentes contextos, possibilitando caminhos para a implementação e a continuidade de iniciativas que resultem na desconcentração do controle de plataformas, considerando a adequada ocupação de espaços de apropriação das TICs que implique na produção e na circulação de conteúdos de distintas procedências e de forma coabitável.

No entanto, o cenário geopolítico de implementação dessas novas tecnologias se dá num contexto de um novo e respaldado governo Trump, tensionado pela expansão global da extrema-direita, pelo enfraquecimento de diversas lideranças no continente europeu e por desafios que se impõem à expansão dos BRICs diante de uma política inibidora das diversidades intrinsecamente relacionadas à afirmação dos direitos humanos. Algo que uma agenda em torno das análises sobre processos de midiaticização não deve se furtar de enfrentar.

A captura da Internet pelas corporações leva à afirmação das mídias sociais, bem como sua consequente plataformação. A organização de informações disponibilizada nessas plataformas se dá em torno de um processo compreendido como datificação. O reconhecimento e legitimação dos conteúdos em rede, perversamente traduzidos como engajamento (Bastos, 2020) em cultura participativa (Jenkins, 2006), leva à trendificação (Lacouette, 2023), a ser compreendida ampla e profundamente no que diz respeito a impactos proporcionados em distintas atividades cotidianas dos diversos setores sociais. Disposta num contexto hiperinformativo em que são disputados sentidos e atenções, são acionados mecanismos de gamificação (Robson et al, 2015; Santaella, Nesteriuk e Fava (Orgs.), 2018), em que conteúdos se legitimam pela capacidade de engajar mais do que pelos significados.

Para Couldry e Hepp (2017, p.34), “a atual onda da digitalização e da datificação corresponde a fases de uma midiaticização profunda, pois são associadas a uma incorporação muito mais intensa de mídia em processos sociais do que nunca”. Tais processos demandam a necessidade de uma visão sistêmica, que articule análises sobre aspectos particulares na relação com dimensões globais que evidenciem inter-relações entre os objetos pesquisados.

A regulação e a regulamentação tornam-se, assim, aspectos necessários, a se fazerem possíveis num campo de enfrentamento do Estado democrático de direito em torno da resistência de suas instituições. Se a sociedade organizada reconhece o Estado como melhor forma política de dar conta do interesse público, cabe referenciar o Estado no enfrentamento à captura regulatória e o discurso em torno de sua inviabilidade em favor do poder do Capital.

A empreitada do reordenamento dos sistemas de comunicação proporcionado pela apropriação das tecnologias e processos pelo Mercado demanda a conscientização e a repactuação dos papéis sociais e cidadãos, nos quais a participação em prol da

constituição de políticas públicas democráticas se faz necessária, tais como a pluralidade, diversidade e equidade; o comprometimento com a diminuição da assimetria de renda e a distribuição equânime dos recursos, o reconhecimento e a afirmação das potências de existir, além da valorização das formas de existência familiares. Em suma, um espaço onde se construam consensos possíveis em torno da capacidade de se forjarem diálogos.

Aqui se situa o papel e a contribuição das Políticas de Comunicação, nesse contexto geral da produção de conhecimento científico e específico do campo da Comunicação, como espaço de formação para profissionais que atuem em iniciativas distintas com um leque de ferramentas que permitam uma atuação orientada ao incremento da cidadania.

Conclusão

Reconciliar o meio acadêmico com as Políticas de Comunicação é uma tarefa tão larga quanto necessária no momento atual da Universidade e da Sociedade. Para dar conta de oferecer contribuições para alcançar esse propósito, buscou-se aqui caracterizar uma perspectiva histórica na qual se constituiu um primeiro encontro de pesquisadores críticos no âmbito dos cursos com a construção de uma comunicação alternativa pautada em práticas e políticas que se colocavam como contra-hegemônicos.

Além disso, foram abordados momentos posteriores de reconstrução desse debate, como a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação, no início dos anos 2000 e o mais recente, oriundo da formulação da Declaração de Quito, esmiuçada em seus detalhes mais próximos de conformação das perspectivas mais atuais desse reencontro almejado.

A partir daí, apresenta-se uma agenda que compõe pistas para atualizar uma compreensão crítica das Políticas de Comunicação que incida nos meios acadêmico e político, buscando visibilidade de uma formulação capaz de se manifestar objetivamente em currículos e espaços de formulação, pesquisa e divulgação científica, compreendendo a importância do reconhecimento das Políticas de Comunicação como um subcampo específico, intrínseco à própria vitalidade das Ciências de Comunicação.

Assim, se impõe a necessidade de refletir e debater temas diversos relacionados a essas áreas, a partir de variados enfoques teórico-metodológicos, mobilizando a comunidade acadêmica e a diversidade de atores sociais a partir de uma bem-vinda e necessária relação dos Cursos de Comunicação com os aspectos que transcendem o ambiente universitário na viabilidade das propostas sinalizadas: a relação com as políticas públicas que possibilitem suporte à afirmação de boas práticas no âmbito do ensino e do meio profissional, bem como a disposição do Estado em propiciar um ambiente comunicacional e jornalístico adequado e compatível com tais propostas, o que dá a entender que o palco de atuação pela transformação demandada não é apenas o dos cursos e das instituições de ensino.

Não se espera também que a totalidade dos cursos de Comunicação seja imbuída da mobilização por essas transformações. No entanto, a sinalização de uma associação latino-americana com a tradição e o lastro da Felafacs, em articulação com a Ciespal, sinaliza a disposição deste enfrentamento para o conjunto de suas associadas e dos cursos de Comunicação em geral, cujos espaços de formulação e experimentação precisam ser ativados.

Diante de um mundo em que o sentido da política vem sendo deliberadamente corroído, pensar a Comunicação de forma crítica é imprescindível. Para tanto, é determinante reconciliar-se e reencontrar-se com suas políticas, pensadas e demandadas como contribuição atenta à construção de uma sociedade referenciada pela cidadania plena, pautada nos direitos humanos e na justiça social.

Referências

ADORNO, T. W., & HORKHEIMER, M. . **Dialética do esclarecimento**: Fragmentos filosóficos. Zahar, 1947.

BASTOS, Pablo Nabarrete. Dialética do engajamento: uma contribuição crítica ao conceito. **MATRIZES**, 14(1), 193-220. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v14i1p193-220>. 2020.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Comunicação pós-massiva de massa. **Revista ALCEU**, 21(45), 92-109. <https://doi.org/10.46391/ALCEU.v21.ed45.2021.75>. 2021.

COULDRY, Nick. **The costs of connection**: how the internet's infrastructure affects the social fabric. Polity Press, 2019.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Niterói, Contraponto, 1997. (Trabalho original publicado em 1967).

KROHLING, Margarida e GOBBI, Maria Cristina. O campo acadêmico-científico da Comunicação no Brasil: panorama, constituição e perspectivas. **Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social “Disertaciones”**, 9(2), 68-91. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/disertaciones.09.02.2016.04>. 2016.

JENKINS, Henry. **Convergence culture**: Where old and new media collide. New York University Press, 2006.

KELLNER, Douglas. **Cultura da mídia**: Comunicação de massa e o imaginário social. EDUSC, 2001.

LACOUETTE, A.J. . How the internet changed the way we experience — and move through—cultural and stylistic fluctuations. **SSense**. <https://www.ssense.com/en-us/editorial/fashion/trend-analysis>. 2023.

LÉVY, Pierre. **Inteligência coletiva**: Por uma antropologia do ciberespaço. Loyola, 1998.

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

MARTÍN-BARBERO, Jesus. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

MELO, José Marques de e SATHLER, Luciano (orgs). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, Metodista, 2005.

MORAES, Dênis de (Org.). **Por uma outra comunicação**: Mídia, mundialização cultural e poder. Record, 2003.

MOSCO, Vincent. **Becoming digital**: toward a Post-Internet Society. Bingley, Emerald, 2017.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. **Revista Fronteiras**, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO. p. 227-278, 2005.

RHEINGOLD, Howard. **Smart Mobs: The Next Social Revolution**. Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002.

ROBSON, K. et al. Is it all a game? Understanding the principles of gamification. **Business Horizons**, 58(4), 411–420. 2015.

SANTAELLA, Lúcia. NESTERIUK, S. e FAVA, Fabrício (Orgs.) . **Gamificação em debate**. São Paulo, Blucher, 2018.

UNESCO. Um Solo Mundo, Voces Múltiples: Comunicación e Información en Nuestro Tiempo. **Unesco**, 1980. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>. Acesso em 12 fev. de 2026.

Apontamentos epistemológicos para a análise de continuidades e mudanças em Políticas de Comunicação^[2]

Juliano Domingues

O estudo de políticas de comunicação com foco, em especial, no Brasil e América Latina impõe desafios epistemológicos específicos. Trata-se de um campo em que continuidades institucionais, mudanças graduais, legados regulatórios, disputas entre atores públicos e privados e reconfigurações incrementais de instrumentos normativos se entrelaçam ao longo do tempo. Esse emaranhado de variáveis acaba por dar origem a abordagens excessivamente episódicas, descritivas ou centradas apenas em decisões visíveis.

Nessa direção, este capítulo propõe uma reflexão sobre o neoinstitucionalismo histórico como arcabouço epistemológico e metodológico para a análise de continuidades e mudanças em políticas de comunicação. O intuito é oferecer um conjunto de ferramentas que, devidamente articuladas, tende a proporcionar um enfoque amplo, resultado de um diálogo profícuo entre agência e estrutura, baseado em uma perspectiva histórica. Parte-se do entendimento de que a temporalidade não constitui mero pano de fundo da ação política, mas dimensão constitutiva dos próprios processos institucionais, na medida em que escolhas, disputas e acomodações produzidas em determinados contextos passam a condicionar alternativas futuras, a delimitar possibilidades de permanência, inflexão ou reconfiguração.

Mais do que mobilizar conceitos isolados, o argumento desenvolvido busca mostrar que categorias como conjuntura crítica (*critical juncture*), dependência da trajetória (*path dependence*) e legado autoritário (*authoritarian legacies*), quando articuladas a estratégias de análise sequencial (*sequential analysis*), rastreamento do processo (*process tracing*) e à literatura sobre desmonte de política (*policy dismantling*), oferecem um repertório particularmente fecundo para a compreensão de processos institucionais em comunicação. Trata-se, em outras palavras, de sustentar que a inteligibilidade das políticas de comunicação depende de abordagens sensíveis à historicidade, à processualidade e à complexidade causal dos fenômenos analisados.

[2] O presente texto é parte dos resultados de investigação referentes aos projetos de pesquisa 421862/2023-8, Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023; e 306065/2022-3, Chamada CNPq Nº 09/2022 – ambos financiados pelo CNPq.

Em um primeiro momento, o texto discute o problema da continuidade institucional e da produção de legados ao longo do tempo. Em seguida, examina ferramentas voltadas à reconstrução sequencial de processos, com ênfase em mudanças lentas e graduais e na identificação de mecanismos causais historicamente situados. Por fim, recorre ao conceito de desmonte de política como instrumento de análise de mudanças incrementais regressivas, entendidas como processos de redução, enfraquecimento ou desestruturação institucional.

Ao reunir essas contribuições, o capítulo procura defender que o neoinstitucionalismo histórico, longe de representar apenas um repertório conceitual aplicado à descrição de trajetórias institucionais, oferece bases epistemológicas consistentes para a construção de interpretações analiticamente rigorosas sobre políticas de comunicação. Nesse sentido, a proposta aqui desenvolvida busca contribuir para o fortalecimento de perspectivas de pesquisa capazes de articular tempo, instituições, atores e processos de mudança em um campo marcado por disputas persistentes, assimetrias estruturais e rearranjos institucionais de longa duração.

Conjuntura crítica e dependência da trajetória

A análise neoinstitucionalista se dedica, de modo geral, a investigar as relações entre instituições e atores, bem como a compreender processos de mudança e continuidade institucional (Hall; Taylor, 2003). Esse propósito se mostra ainda mais evidente na vertente histórica do neoinstitucionalismo, sobretudo em comparação com as abordagens sociológica e da escolha racional, na medida em que nela a temporalidade adquire centralidade analítica na explicação dos fenômenos políticos (Sanders, 2008).

Esse esforço pode ser sintetizado em quatro modelos de processo de mudança institucional: (i) processo de ator único (*process of single-actor design*), quando um ator individual — ou uma coletividade que atua de maneira coesa — desenvolve arranjos institucionais com vistas a objetivos definidos; (ii) processo de conflito (*process of conflict design*), em que múltiplos atores, portadores de interesses distintos e conflitantes, produzem mecanismos institucionais que expressam relações de barganha e poder; (iii) processo de aprendizagem (*process of learning*), cenário em que o desenho institucional decorre da experiência acumulada e do *feedback* produzido por outros atores; e (iv) processo de seleção competitiva (*process of competitive selection*), quando regras e demais elementos institucionais competem entre si por permanência e sobrevivência ao longo do tempo (March; Olsen, 2008a).

Independentemente do modelo enfatizado, a compreensão dos fenômenos políticos como processos supõe reconhecer a história como dimensão relevante da análise, e não como simples pano de fundo cronológico. É nesse horizonte que se destacam, no neoinstitucionalismo histórico, os conceitos de conjuntura crítica e dependência da trajetória (Sanders, 2008). O primeiro é mobilizado para designar mudanças ou inflexões institucionais cujos efeitos se projetam no tempo, produzindo aquilo que a literatura denomina legados históricos. Não há, contudo, consenso quanto à profundidade dessas mudanças — se necessariamente disruptivas ou não — nem quanto ao alcance temporal de seus efeitos, se mais imediatos ou de longa duração (Collier; Munck, 2022).

A presente reflexão adota o entendimento segundo o qual, em determinados contextos, mudanças de menor escala também podem ser interpretadas como conjunturas críticas, desde que sejam capazes de reorientar trajetórias e produzir legados institucionais observáveis. Trata-se de uma leitura compatível com formulações do institucionalismo histórico que, em vez de restringirem o conceito a rupturas abruptas, reconhecem a possibilidade de que escolhas situadas em conjunturas específicas adquiram relevância duradoura na definição dos rumos de desenvolvimento institucional (Mahoney, 2000).

Nessa perspectiva, uma escolha institucionalmente relevante inaugura um legado com tendência à reprodução, até a eventual ocorrência de uma nova inflexão capaz de deslocar a trajetória anterior. É esse movimento que insere a conjuntura crítica na lógica própria da dependência da trajetória, entendida como processo de formação, reprodução e eventual deslocamento de trajetórias institucionais. Como sintetiza Hong (2013, p. 313):

Em teoria, a dependência de trajetória envolve três fases: a primeira é a conjuntura crítica, na qual “eventos anteriores” ou “condições iniciais” desencadeiam um movimento em direção a uma determinada trajetória; a segunda é o período de reprodução, isto é, o período em que mecanismos de retroalimentação positiva reforçam o deslocamento ao longo dessa trajetória; e, por fim, a trajetória chega ao fim quando novos eventos desestabilizam o equilíbrio de longa duração.^[3]

[3] Tradução livro do original em inglês: “In theory, path dependency involves three phases: the first is the critical juncture in which ‘prior events’ or ‘initial conditions’ trigger a move toward a particular path; the second is the period of reproduction, i.e., the period in which positive feedback mechanisms reinforce the movement along the path; and, finally, the path comes to an end when new events dislodge the long-lasting equilibrium.”

A abordagem do tipo dependência da trajetória está assentada, portanto, em uma lógica sequencial, segundo a qual antecedentes históricos ajudam a definir um conjunto de alternativas possíveis, entre as quais uma é selecionada por atores-chave em momentos decisivos. A partir dessa escolha, produzem-se efeitos que tendem a reforçar determinado padrão institucional, limitando opções concorrentes e estruturando o curso posterior dos acontecimentos. A estratégia analítica pode ser representada pelo modelo a seguir:

Quadro 1: Modelo de análise baseado na estratégia *path dependence*

Condições antecedentes		Critical Juncture		Persistência estrutural		Sequência reativa		Resultado
Fatores históricos que definem as alternativas disponíveis de escolha e modelam o processo de seleção	→	Escolha de uma alternativa em particular (ex. política pública) entre outras opções	→	Produção e reprodução de um padrão institucional ou estrutural	→	Reações e contrarreações ao padrão institucional ou estrutural estabelecido	→	Resolução do conflito provocado pelo embate entre reação e contrarreação

Fonte: adaptação a partir de Mahoney (2001, p. 10).

A escolha efetuada no momento crítico produz consequências relevantes porque influencia a conformação de padrões institucionais que tendem a se perpetuar ao longo do tempo. Como destaca Mahoney (2001), uma vez iniciada determinada trajetória, passam a operar mecanismos de reprodução e reforço que estabilizam expectativas, distribuem incentivos, delimitam possibilidades de ação e tornam alternativas concorrentes progressivamente mais difíceis de serem adotadas. É justamente nesse sentido que a análise da estratégia de dependência da trajetória permite compreender a persistência institucional não como mera inércia, mas como resultado de processos historicamente situados de seleção, reprodução e disputa.

Condições para mudança institucional

Mudanças institucionais também podem ocorrer de forma discreta e incremental, sem que se observe um momento crítico claramente delimitado, mas efetivadas ao longo de um intervalo temporal relativamente extenso quando comparado a transformações abruptas. Nesses casos, tem-se um cenário do tipo

processo causal de desenvolvimento lento (*slow-moving causal process*), no qual fatores condicionantes de mudança institucional lenta (*slow-moving factors*) se acumulam no tempo e passam a produzir, também lentamente, determinadas consequências (*slow-moving outcomes*).

Pierson (2004) identifica três possibilidades principais de transformações dessa natureza. A primeira corresponde às causas cumulativas (*cumulative causes*), isto é, processos de mudança significativa que se desenvolvem de maneira contínua, gradual e cumulativa. A segunda diz respeito aos chamados efeitos de limiar (*threshold effects*), situações em que fatores lentos e cumulativos não geram, por si mesmos, uma transformação institucional imediata, mas criam as pré-condições necessárias para que uma mudança drástica venha a ocorrer posteriormente, enquanto resultado de rápida eclosão (*rapidly unfolding outcome*). A terceira possibilidade é a sequência de desenvolvimentos-chave (*sequence of key developments*), em que uma sequência de episódios acaba por formar uma cadeia de eventos da qual resulta determinado cenário institucional. Em comum, essas três possibilidades deslocam a atenção analítica da busca por causas únicas e instantaneamente observáveis para a reconstrução de processos historicamente encadeados.

Essas características dialogam epistemologicamente com a proposta de análise sequencial formulada por Mahoney, Kimball e Koivu (2009) e posteriormente retomada por Mahoney (2021). Trata-se de uma estratégia voltada à identificação da relevância causal de eventos distribuídos ao longo do desenrolar do processo, levando em conta não apenas fatores antecedentes ao ponto de partida da análise, mas também elementos intervenientes que passam a integrar a corrente causal observada. A estratégia denominada de análise sequencial de conjuntos (*set-theoretic sequence analysis*) busca, precisamente, identificar essa corrente causal, atribuindo importância relativa a eventos localizados em diferentes pontos da sequência (Mahoney, 2021). Nessa perspectiva, a sequência não constitui mero ordenamento cronológico dos fatos: ela integra a própria explicação e, por isso, deve ser analisada em sua totalidade, com atenção à posição, à articulação e ao peso relativo dos diferentes tipos de causas.

Essa lógica remete ao conceito de causa INUS, formulado por John Leslie Mackie, cuja denominação deriva da expressão “uma parte insuficiente, mas necessária, de uma condição que é, ela própria, desnecessária, mas suficiente para o

resultado”^[4] (Mackie, 1965 apud Mahoney; Kimball; Koivu, 2009, p. 125, grifo dos autores). A formulação chama atenção para um ponto central: uma causa não é, em si mesma, necessária ou suficiente de modo absoluto. Seu estatuto analítico depende do contexto causal em que se encontra inserida, isto é, da combinação de fatores de que participa. Inspirados nessa formulação, Mahoney, Kimball e Koivu (2009) propõem a noção de causa SUIN, definida como “uma parte suficiente, mas desnecessária, de um fator que é insuficiente, mas necessário, para o resultado”^[5] (Mahoney; Kimball; Koivu, 2009, p. 126, grifo dos autores). Em outros termos, a causa em si pode não ser indispensável para a ocorrência de um fenômeno, mas sua presença reforça fatores necessários à produção do resultado.

Assim, fatores antecedentes e intervenientes podem ser identificados, no interior da sequência, como causas necessárias, suficientes, INUS ou SUIN. Os autores descartam, nesse ponto, a possibilidade de causas que sejam simultaneamente necessárias e suficientes na realidade empírica. No modelo sequencial, causas do tipo INUS podem ser tratadas analiticamente como causas suficientes, ao passo que causas do tipo SUIN podem ser tratadas como causas necessárias (Mahoney; Kimball; Koivu, 2009). O ganho dessa formulação está em permitir uma compreensão menos linear da causalidade, mais adequada a objetos complexos, nos quais resultados institucionais costumam decorrer da combinação de múltiplos fatores distribuídos ao longo do tempo.

Mahoney, Kimball e Koivu (2009) destacam ainda três operações analíticas particularmente relevantes no âmbito da análise sequencial: contextualização, depreciação e impossibilidade lógica. A contextualização consiste em situar fatores causais antecedentes ou intervenientes em relação àquele inicialmente apontado como mais importante para a ocorrência do fenômeno. Há, nesse caso, duas possibilidades principais. A primeira ocorre quando o novo fator causal se assemelha ao fator original em termos de efeitos, mas se revela menos importante do que ele para o resultado observado. A segunda se verifica quando o fator causal antecedente ou interveniente não apresenta semelhança com o fator original, embora ainda assim contribua para a explicação do resultado.

[4] Tradução livre do original em inglês: “an insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result”.

[5] Tradução livre do original em inglês: “a sufficient but unnecessary part of a factor that is insufficient but necessary for the outcome”.

No primeiro caso, o fator recém-identificado tende a ser interpretado como mecanismo parcial de causalidade, útil para contextualizar o fator inicialmente considerado central. No segundo, a contextualização pode assumir duas formas. A contextualização do tipo “pano de fundo” (*background*) ocorre quando um fator antecedente ou interveniente é necessário para o resultado, ao passo que o fator original é classificado como suficiente. Busca-se, assim, compreender as condições de pano de fundo que permitiram a emergência e a atuação do fator causal principal. Já a contextualização do tipo “percurso causal” (*pathway*) ocorre quando o fator antecedente ou interveniente é suficiente para a produção do fenômeno, ao passo que o fator original é interpretado como necessário. Nesse caso, o interesse recai sobre o caminho causal por meio do qual o resultado se tornou possível.

Entretanto, nem toda reformulação da explicação causal conduz à contextualização. Em certos casos, a relação inicialmente proposta entre causa e resultado pode ser depreciada. Isso ocorre quando um novo fator causal é identificado como mais importante do que aquele originalmente apontado para explicar o fenômeno observado. Em vez de apenas contextualizar o fator inicial, o novo elemento o substitui, o que leva à reconsideração da relação causal anteriormente formulada, que passa a ser tratada como espúria. Para que esse movimento de contextualização ou depreciação seja analiticamente válido, contudo, é necessário que não haja contradição na interpretação da relação entre os fatores mobilizados. Quando tal contradição emerge, tem-se aquilo que os autores denominam de impossibilidade lógica na articulação entre os elementos causais destacados.

Em síntese, a análise sequencial permite compreender a mudança institucional para além de explicações centradas em eventos isolados ou em relações lineares entre causa e efeito. Seu mérito epistemológico reside precisamente em reconhecer que processos institucionais são compostos por encadeamentos complexos, nos quais antecedentes, fatores intervenientes, mecanismos parciais e condições de contexto adquirem relevância causal diferenciada. Para a análise de políticas de comunicação, essa perspectiva se mostra particularmente útil, uma vez que transformações nesse campo frequentemente se processam de modo gradual, cumulativo e relacional, exigindo abordagens capazes de reconstruir, com precisão analítica, a historicidade dos fenômenos observados.

Análise do processo

O método sequencial proposto por Mahoney, Kimball e Koivu (2009) apresenta contornos que o aproximam da lógica mais ampla da análise processual. O chamado rastreamento do processo consiste em uma estratégia qualitativa realizada no interior do caso investigado (*within-case analysis*) amplamente utilizada nas ciências sociais, em contraste com métodos estatísticos de teste de hipóteses orientados à análise comparativa entre muitos casos (*cross-case analysis*) (Bennett, 2008; Goertz; Mahoney, 2012). Seu foco recai sobre a reconstrução historicamente situada de um caso específico, com o objetivo de compreender como determinado resultado foi produzido.

Como observa Mahoney (2012, p. 570), “O rastreamento de processo pode ser utilizado como método para avaliar hipóteses sobre as causas de um determinado resultado em um caso específico”^[6]. Trata-se, portanto, de uma abordagem que pode assumir tanto um viés mais indutivo, quando mobilizada para a elaboração de teorias, quanto um viés mais dedutivo, quando empregada para testar formulações teóricas previamente estabelecidas (Bennett, 2008). Em ambos os casos, sua especificidade reside na atenção ao desenrolar do processo, à articulação entre eventos e à identificação dos mecanismos por meio dos quais causas produzem efeitos.

Em linhas gerais, a análise processual se destina a dois fins principais: (i) inferir a existência de eventos ou processos não diretamente observáveis; e (ii) inferir conexões causais entre eventos, decisões ou processos específicos, com base em uma lógica de inferência qualitativa fundada na observação do processo causal (causal-process observations, ou OPC) (Mahoney, 2012). Goertz e Mahoney (2012, p. 90) definem essa lógica nos seguintes termos: “As observações do processo causal são informações específicas coletadas no interior dos casos, que permitem aos pesquisadores avaliar se um determinado fator causal exerce o papel causal que lhe é atribuído por uma hipótese ou teoria”^[7].

[6] Tradução livre do original em inglês: “Process tracing can be used as a method for evaluating hypotheses about the causes of a specific outcome in a particular case”.

[7] Tradução livre do original em inglês: “causal-process observations are specific pieces of information gathered from within cases that allow researchers to assess whether a given causal factor exerts the causal role assigned to it by a hypothesis or theory”.

O emprego dessa estratégia permite ao pesquisador ir além da mera identificação de correlações entre variáveis. O objetivo passa a ser investigar como determinadas conexões se estabelecem, isto é, reconstruir o processo por meio do qual um resultado se tornou possível. Nessa direção, o rastreamento de processo opera a partir da relação entre aquilo que Mahoney (2012) denomina peças de evidência (*pieces of evidence*): fragmentos empiricamente observáveis que, articulados no interior de uma sequência, podem confirmar, infirmar ou qualificar conclusões a respeito de determinada realidade. Esse tipo de investigação pressupõe, por sua vez, a observação de mecanismos causais, os quais conectariam fatores dotados de poder causal, produzindo combinações de condições capazes de gerar determinado efeito. Não por acaso, Goertz e Mahoney (2012, p. 103) formulam, nesse contexto, um slogan expressivo para a pesquisa qualitativa: “Não há inferência causal robusta sem rastreamento de processo”^[8].

O conceito de mecanismo causal, contudo, permanece em disputa nas ciências sociais. Para Merton, mecanismos seriam “processos sociais que produzem consequências determinadas para partes determinadas da estrutura social”^[9] (Merton, 1968 apud McAdam; Tarrow; Tilly, 2001). Formulações semelhantes aparecem em outras tentativas de conceituação, como em Glennan, para quem mecanismos consistem em “um sistema complexo, que produz um resultado pela interação de diversas partes”^[10] (Glennan, 1996 apud Beach; Pedersen, 2013, p. 1). Goertz e Mahoney, por sua vez, definem mecanismos causais como “os processos intervenientes por meio dos quais as causas exercem seus efeitos”^[11] (Goertz; Mahoney, 2012, p. 100). Para os propósitos da reflexão aqui desenvolvida, adota-se a formulação de McAdam, Tarrow e Tilly (2001, p. 25), segundo a qual mecanismos são “tipos delimitados de eventos que alteram as relações entre conjuntos específicos de elementos de maneiras idênticas ou muito semelhantes em uma variedade de situações”^[12]. Essa definição se mostra

[8] Tradução livre do original em inglês: “No strong causal inference without process tracing”.

[9] Tradução livre do original em inglês: “social processes having designated consequences for designated parts of the social structure”.

[10] Tradução livre do original em inglês: “a complex system, which produces an outcome by the interaction of a number of parts”.

[11] Tradução livre do original em inglês: “the intervening processes through which causes exert their effects”.

[12] Tradução livre do original em inglês: “delimited sorts of events that change relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations”.

particularmente útil por preservar a dimensão relacional e processual da causalidade, evitando reduzi-la a uma associação linear entre variáveis.

Beach e Pedersen (2013) distinguem três variações básicas para rastreamento de processo, conforme sua finalidade: teste de teoria, construção de teoria e explicação de resultado. Na estratégia de rastreamento de processo para teste de teoria, procura-se verificar em que medida mecanismos causais hipotetizados previamente, com base em dedução teórica, podem ser observados em um caso específico. Quando se trata de rastreamento de processo para construção de teoria, busca-se construir, a partir de evidências extraídas do caso, uma explicação passível de generalização. Por fim, a estratégia de rastreamento de processo para explicação de resultado volta-se à formulação de uma explicação minimamente suficiente para determinado fenômeno em um contexto histórico específico.

É sobretudo essa última estratégia que interessa à reflexão aqui desenvolvida. Segundo Beach e Pedersen (2013), sua operacionalização compreende três movimentos básicos. Em primeiro lugar, o investigador identifica, de maneira dedutiva, mecanismos causais previstos pela literatura e potencialmente aplicáveis ao caso em análise. Em seguida, confronta esse repertório teórico com o material empírico, observando o grau de aderência entre formulações conceituais e objeto. Por fim, reconstrói, a partir de uma perspectiva histórica, uma explicação analiticamente suficiente para o fenômeno estudado, em um movimento inferencial em que teoria e evidência empírica se articulam de forma dinâmica.

Embora Beach e Pedersen (2013) formulem reservas quanto ao uso excessivamente narrativo da análise processual, o elemento narrativo ocupa papel relevante na estratégia de rastreamento de processo para explicação de resultado. Isso se deve ao fato de que a reconstrução do caso, ao lidar com encadeamentos, temporalidades e conexões entre episódios, inevitavelmente mobiliza uma narrativa analítica. A questão central, contudo, não reside apenas em narrar acontecimentos, mas em fazê-lo de modo teoricamente orientado e empiricamente sustentado.

É nesse ponto que a contribuição de Yanow (2000) se revela particularmente fecunda. A perspectiva histórica, operacionalizada por meio da narrativa, não se destina apenas à formulação de explicações causalmente plausíveis, mas também à elaboração de interpretações sobre significados, motivações e conflitos que atravessam o fenômeno político analisado. Em vez de opor explicação e

interpretação, a narrativa pode ser compreendida como meio de articular ambas. Como sintetiza Yanow (2000, p. 61), “O foco das narrativas recai sobre estruturas e sequências: que significados são produzidos, por quem, e com que convergências e conflitos entre eles?” ^[13].

A narrativa histórica configura-se, assim, como ferramenta relevante para fornecer evidências que permitam ao investigador compreender os sentidos atribuídos pelos atores às suas práticas, bem como os efeitos institucionais delas decorrentes. Ao buscar reconstruir a trajetória de uma política pública — ou de qualquer outro fenômeno político —, o observador identifica tramas, protagonistas, momentos de tensão e formas provisórias de resolução. Faz isso de maneira sequencial e interpretativa, reconhecendo que o desenrolar dos acontecimentos possui relevância explicativa e potencial poder causal.

Nesse horizonte, os procedimentos de investigação compreendem a análise documental — de leis, memorandos, atas de reunião e outros registros institucionais —, que serve de base para a realização de entrevistas com atores-chave, formais ou informais, com ou sem gravação, e para a observação participante, entendida aqui como acompanhamento in loco de situações relevantes, como debates legislativos ou encontros entre grupos de interesse. Como observa Yanow (2000, p. 31), “Entrevistas, observação e análise de documentos constituem os métodos interpretativos centrais para acessar o conhecimento local e identificar comunidades de sentido e seus artefatos simbólicos” ^[14].

A proposta de Mahoney, Kimball e Koivu (2009) dialoga com esse horizonte interpretativo justamente por atribuir centralidade à sequência como elemento dotado de relevância causal. Ao destacar a posição relativa dos eventos no interior do processo, os autores chamam atenção para a importância da narrativa na construção da explicação. Nessa perspectiva, a análise sequencial pode ser compreendida como instrumento inscrito em um cenário mais amplo de análise interpretativa de processos, especialmente quando articulada à estratégia de rastreamento de processo para explicação de resultado.

[13] Tradução livre do original em inglês: “Narratives’ focuses on structures and sequences: what meanings, made by whom, with what congruences and conflicts among them?”.

[14] Tradução livre do original em inglês: “Interviews, observation, and documents analysis constitute the central interpretative methods for accessing local knowledge and identifying communities of meaning and their symbolic artifacts”.

A reflexão aqui desenvolvida propõe, portanto, uma aproximação entre essas duas ferramentas. As etapas sugeridas por Beach e Pedersen (2013) para o rastreamento de processo para explicação de resultado podem ser seguidas ao mesmo tempo em que se dedica atenção especial aos elementos sequenciais — entendidos como mecanismos causais — observados sob perspectiva histórica, conforme sugerido por Mahoney, Kimball e Koivu (2009). Combinadas por meio da ênfase ao elemento narrativo, as duas abordagens se complementam e oferecem uma base analítica particularmente promissora para o estudo de políticas de comunicação, sobretudo quando se pretende compreender fenômenos marcados por historicidade, complexidade causal e disputas de significado.

Políticas de desmonte

O desenvolvimento da noção de desmonte ou desmantelamento de políticas como variável dependente insere-se na literatura de políticas públicas como um esforço analítico voltado a conferir maior precisão à investigação de processos de redução institucional (Bauer; Knill, 2014). As ferramentas reunidas sob a rubrica de “desmonte de política” (*policy dismantling*) buscam identificar e explicar causas, condições e estratégias de desmonte, bem como evidenciar por que, quando, como e com que efeitos políticos atores se engajam em ações de redução, diminuição ou remoção de políticas (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013; Bauer; Knill, 2014; Gomide; Sá e Silva; Leopoldi, 2023).

Iniciativas dessa natureza representam, em alguma medida, a outra face da tradição voltada à análise da expansão de políticas públicas. Não por acaso, essa produção científica ganha força em estudos sobre o encolhimento de políticas de bem-estar social em contextos de austeridade econômica na Europa, sobretudo ao final dos anos 2000 (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013). Ao discutir o trade-off entre expansão e desmonte, Bauer e Knill (2014) observam que, ao contrário da primeira, o segundo permaneceu por muito tempo relativamente negligenciado na literatura dedicada à mudança institucional. Cabe ressaltar, como fazem os autores, que desmonte não se confunde com reversão pura e simples. Trata-se, antes, de uma modalidade específica de mudança associada à diminuição do comprometimento governamental com determinados outputs em um campo particular de política.

Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) sugerem que a estratégia analítica do *policy dismantling* pode ser compreendida a partir de quatro dimensões, as quais

também podem ser lidas à luz do debate entre agência e estrutura. A primeira delas diz respeito às preferências políticas, isto é, às motivações que levam determinado ator ou grupo a empreender iniciativas de desmonte, dimensão na qual predomina um viés agencial. A segunda corresponde às estruturas de oportunidade, de natureza mais propriamente estrutural, relativas ao contexto institucional mais ou menos favorável a esse tipo de iniciativa. A terceira abrange as estratégias, entendidas como os caminhos percorridos pelos atores para alcançar seus objetivos de desmantelamento, o que envolve uma articulação entre agência e estrutura, uma vez que supõe leitura estratégica do ambiente institucional. A quarta, por fim, refere-se aos efeitos do desmonte — ou das tentativas de desmonte — sobre o status quo, também passíveis de serem compreendidos nessa interface entre ação e estrutura, já que decorrem de iniciativas situadas, mas produzem impactos institucionais mais amplos.

Bauer e Knill (2014) avançam no sentido de operacionalizar esse debate conceitual ao proporem um modelo analítico assentado em três pressupostos e duas dimensões principais. O primeiro pressuposto sustenta que a mudança deve ser mensurada com base nos outputs, e não nos outcomes, razão pela qual a atuação legislativa e administrativa ocupa posição central. O segundo indica que um foco estritamente individual deve ser abandonado em favor de uma perspectiva mais abrangente, capaz de captar mudanças em determinado campo de política em seu conjunto, considerando o universo legal e administrativo que o estrutura. O terceiro pressupõe que análises enviesadas, centradas exclusivamente em desmonte ou em expansão, devem ser evitadas, uma vez que ambos os movimentos precisam ser considerados na avaliação de mudanças institucionais.

Com base nessas premissas, os autores propõem um modelo de mensuração do desmonte apoiado em duas dimensões: densidade da política (*policy density*) e intensidade da política (*policy intensity*). A densidade diz respeito ao grau em que determinado campo é contemplado por iniciativas governamentais, isto é, à extensão de sua penetração regulatória. Ela pode ser observada ao longo do tempo a partir de dois indicadores: o número de políticas existentes e o número de instrumentos mobilizados em sua implementação. A intensidade, por sua vez, não se refere à amplitude da intervenção, mas ao seu grau de restrição ou generosidade. Estratégias de desmantelamento tendem a implicar diminuição dessa intensidade, que pode assumir caráter substancial ou formal. A intensidade substancial diz respeito ao nível da intervenção e ao seu escopo, isto é, ao volume de benefícios e ao número de benefici-

ários alcançados. Já a intensidade formal refere-se à probabilidade efetiva de cumprimento dos requisitos da política, o que exige considerar procedimentos e capacidades administrativas, inclusive em termos de recursos financeiros, humanos e organizacionais. É nesse contexto que Bauer e Knill (2014, p. 34) definem política de desmonte nos seguintes termos:

Tendo esse pano de fundo em vista, podemos agora definir desmonte de política como uma mudança de política que reduz o número de elementos da política, bem como o número de instrumentos de política aplicados em uma determinada área e/ou diminui sua intensidade. Isso pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado por meio da manipulação das capacidades dos atores responsáveis por implementá-los e supervisioná-los.^[15]

A definição é particularmente relevante porque desloca o olhar do pesquisador de formas ostensivas de reversão para processos menos evidentes de redução institucional. O desmonte pode ocorrer tanto por meio de alterações nos elementos centrais da política quanto pela manipulação das capacidades dos atores responsáveis por implementá-la, supervisioná-la ou sustentá-la. Do ponto de vista epistemológico, esse deslocamento amplia o campo de observação da mudança institucional, permitindo captar processos graduais, indiretos e de baixa visibilidade, frequentemente negligenciados por abordagens mais centradas em eventos disruptivos.

Como desdobramento da definição, Bauer e Knill (2014) propõem uma tipologia das estratégias de desmonte, associando-as a padrões de comportamento dos atores — públicos e privados — engajados nesse tipo de iniciativa em contextos multiníveis. O foco recai, sobretudo, sobre as preferências dos atores e pode ser sintetizado na seguinte questão: por que e em que circunstâncias políticas se sentem incentivados a se engajar em políticas de desmonte, quando boa parte da literatura e mesmo o senso comum sugeririam justamente o contrário?

Antes de avançarem para a tipologia, os autores estabelecem dois pressupostos importantes. O primeiro é que, partindo da premissa de que políticos buscam chegar ao poder e nele se manter, o engajamento em políticas de desmonte deve ser compre-

[15] Tradução livre do original em inglês: “Against this background, we can now define policy dismantling as a policy change that reduces the number of policy items as well as the number of policy instruments applied in a particular area and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating actors’ capacities to implement and supervise them.”

endido como comportamento racional orientado por cálculos de custo e benefício, tendo em vista ganhos político-eleitorais, sempre em interação com outros atores e com fatores institucionais contextuais. O segundo é que tais custos e benefícios devem ser inferidos a partir da percepção dos próprios atores envolvidos no processo de desmonte, mais do que com base em indicadores objetivos da política em questão. Disso decorre a necessidade de distinguir custos e benefícios políticos dos custos e benefícios sociais produzidos pelos efeitos do desmonte.

Nessa chave, o modelo analítico apresenta dois cenários básicos para explicar o engajamento em políticas de desmonte. No primeiro, os benefícios do desmonte superam seus custos, o que incentiva políticos a se associarem publicamente à iniciativa, buscando visibilidade e reivindicando para si o crédito da decisão. Nesse caso, os benefícios políticos tendem a se concentrar em um número reduzido de atores — em geral os tomadores de decisão e seu grupo político —, ao passo que os custos tendem a se distribuir de forma difusa. No segundo cenário, os custos de não desmontar se mostram maiores do que os custos de desmontar. Diante disso, os atores recorrem ao discurso do “mal menor”, procurando justificar a decisão como necessária em contexto de conflito de interesses. Aqui, como os custos tendem a superar os benefícios, os envolvidos passam a ser incentivados a ocultar efeitos negativos, minimizar a visibilidade do desmonte ou transferir o ônus da decisão, com vistas a reduzir prejuízos eleitorais.

Com base nesses cenários, Bauer e Knill (2014) identificam quatro tipos ideais de estratégias de desmonte, definidos de acordo com a constelação de fatores que molda as preferências políticas dos atores. A primeira estratégia, denominada de desmonte por omissão (*dismantling by default*), pressupõe uma configuração marcada por alto custo político e/ou por constrangimentos institucionais significativos — como pontos de veto — capazes de inibir uma ação deliberada de desmonte. Seu traço distintivo é a omissão: o desmonte se processa sem decisão ativa claramente assumida e com baixa visibilidade pública.

A segunda, desmonte por deslocamento de arena (*dismantling by arena-shifting*), refere-se a ações deliberadas de desmonte realizadas por meio de manipulações organizacionais, administrativas ou procedimentais de determinada política. Transferências entre níveis de governo, realocação orçamentária, enfraquecimento de mecanismos de controle público ou reorganização institucional de agências estatais são exemplos desse tipo de estratégia. Como seus custos e benefícios tendem

a não ser imediatamente evidentes, trata-se de uma modalidade caracterizada por ação ativa de desmonte, mas de baixa visibilidade.

A terceira, desmonte por ação simbólica (*dismantling by symbolic action*), corresponde a situações em que os tomadores de decisão assumem publicamente suas intenções de desmonte por acreditarem que serão politicamente recompensados por isso, isto é, porque o benefício político esperado supera o custo da iniciativa. Ainda assim, discurso e intenção não necessariamente se convertem em resultados concretos, seja em razão de constrangimentos institucionais elevados, seja em virtude da incerteza quanto aos ganhos efetivos da medida. Nesse caso, há alta visibilidade, mas não necessariamente decisão ativa bem-sucedida.

A quarta estratégia, demonstre ativo (*active dismantling*), caracteriza-se pela conjugação entre decisão ativa de desmonte e alta visibilidade. Os atores não apenas promovem mudanças nesse sentido, mas também desejam que elas sejam publicamente associadas às suas imagens, seja por cálculo racional de custo-benefício, seja por motivação ideológica. Além da expectativa de recompensa político-eleitoral, a percepção de baixos constrangimentos institucionais tende a favorecer a adoção dessa estratégia, frequentemente marcada por reformas incrementais e sequenciais.

No contexto brasileiro, Gomide, Sá e Silva e Leopoldi (2023), em obra de amplo alcance, reconhecem a validade do marco conceitual do desmonte de políticas, especialmente na formulação de Bauer e Knill (2014). Ao mesmo tempo, chamam atenção para o fato de que essa literatura não contempla plenamente ambientes marcados por retrocesso democrático e populismo reacionário, como o caso brasileiro sobretudo a partir de 2018. Tal limitação representaria uma lacuna importante, tanto no plano conceitual quanto no empírico. A presente reflexão se alinha a essa crítica. Ao fazê-lo, sugere que a literatura sobre desmonte de política, quando articulada ao neoinstitucionalismo histórico e à análise processual, oferece uma chave promissora para a compreensão de dinâmicas de enfraquecimento institucional em políticas de comunicação, especialmente em contextos de reconfiguração democrática, conflito distributivo e assimetrias persistentes de poder.

Conclusão

O argumento que orientou este capítulo partiu da ideia de que o estudo de políticas de comunicação coloca desafios epistemológicos próprios. Em um campo atravessado por continuidades institucionais, mudanças graduais, disputas entre atores, legados regulatórios e rearranjos normativos de longa duração, abordagens excessivamente episódicas ou centradas apenas em decisões visíveis tendem a se mostrar insuficientes. Foi a partir dessa constatação que se propôs uma reflexão sobre o neoinstitucionalismo histórico como base epistemológica e metodológica para a investigação de continuidades e mudanças em políticas de comunicação.

Ao longo do texto, buscou-se recuperar a contribuição dos conceitos de conjuntura crítica e dependência da trajetória para a compreensão de inflexões, legados históricos e trajetórias institucionais; destacar a relevância da análise sequencial para a apreensão de mudanças lentas, cumulativas e relacionalmente encadeadas; aprofundar, por meio da estratégia de rastreamento de processo, a reconstrução processual do caso, com atenção a mecanismos causais, evidências e narrativa histórica; e, por fim, incorporar a literatura sobre desmonte de política como forma de tornar visíveis processos de mudança institucional regressiva.

Nessa articulação reside a principal aposta do capítulo. Não se trata de propor um modelo acabado, nem de atribuir novidade isolada a ferramentas já consolidadas em seus campos de origem. A tentativa de contribuição está, antes, na aproximação entre esses repertórios, com o objetivo de oferecer ao campo das políticas de comunicação uma chave epistemológica sensível à historicidade dos processos, à complexidade causal dos casos, à dimensão narrativa da reconstrução analítica e às formas graduais ou regressivas de mudança institucional. Em outros termos, sustenta-se que desenhos de pesquisa voltados à investigação de políticas de comunicação podem ganhar em densidade explicativa e interpretativa quando combinam atenção a legados e trajetórias, reconstrução sequencial, observação de mecanismos causais e análise de dinâmicas de desmonte.

Vale destacar, por fim, que essa estratégia analítica tem sido aplicada pelo grupo de pesquisa do qual o autor faz parte com relativo sucesso (Jambeiro et al., 2023; Domingues et al., 2025; Morais et al., 2025). Sem transformar essas aplicações em prova conclusiva da superioridade de um desenho de pesquisa, essas publicações sugerem que a articulação aqui proposta possui potencial heurístico para o exame de políticas de comunicação.

Referências

- BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (orgs.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2014a. p. 30-56.
- BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014b.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BENNETT, Andrew. Processtracing: a Bayesian perspective. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (orgs.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 702-721.
- COLLIER, David; MUNCK, Gerardo L. (orgs.). **Critical junctures and historical legacies: insights and methods**. London: Rowman & Littlefield, 2022.
- DOMINGUES, Juliano; JAMBEIRO, Othon; MELO, Ulisses; MORAIS, Kátia; CANESSO, Natacha Stefanini; BEZERRA, Cláudio. Asphyxiation and instability in Brazilian audio-visual policy under Bolsonaro's rule. **Global Media and Communication**, v. 21, n. 2, p. 109-129, 2025.
- GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: IPEA; INCT/PPED, 2023.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HONG, K.-J. The unintended consequences of the Helsinki Final Act: a path emergence theory perspective. **International Political Science Review**, v. 34, n. 3, p. 310–325, 2013.

JAMBEIRO BARBOSA, Othon Fernando; MORAIS, Kátia Santos de; CANESSO, Natacha Stefanini; DOMINGUES DA SILVA, Juliano Mendonça; EVANGELISTA, Milena Silvino. Audiovisual production in Brazil: will its public support survive the new political scenario? **Media, Culture & Society**, v. 45, n. 6, p. 1258–1274, 2023.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795–805, 2013.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, p. 507–548, 2000.

MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012.

MAHONEY, James. **The logic of social science**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2021.

MAHONEY, James L.; KIMBALL, Erin; KOIVU, Kendra L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 114–146, 2009.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (orgs.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 3–20.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MORAIS, Kátia; STEFANINI CANESSO, Natacha; BEZERRA, Cláudio; JAMBEIRO, Othon; SILVA, Juliano Mendonça Domingues da; MELO, Ulisses. The Bolsonaro effect on audiovisual promotion policy in Brazil. **International Journal of Cultural Policy**, p. 1–16, 2025. DOI: 10.1080/10286632.2025.2470819.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (orgs.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

Afinal, o que são políticas de comunicação?

Magno Medeiros

Uma leitura crítica de pesquisas sobre políticas de comunicação no Brasil permite-nos depreender a existência de volatilidades e volubilidades conceituais. Um olhar transversal e sistemático em artigos e projetos acadêmicos sobre essa temática possibilita-nos verificar que o conceito de “políticas de comunicação” (PC) é apresentado de forma variável, imprecisa e ambígua. Por outro lado, não é incomum encontrar artigos, dissertações e teses sobre PC que, inexplicavelmente, não abordam essa expressão dentro de um quadro teórico de referência. Por incrível que pareça, o conceito sequer é definido com clareza. É como se os termos fossem elementares, algo já dado e sabido. Nesse caso, falta a necessária e precisa delimitação. Trata-se, pois, de volatilidade por omissão. Com efeito, transparecem sentidos subjacentes extraídos do senso comum, sem rigor científico. São sentidos ocultos e latentes, que vagueiam sem se apresentar objetivamente.

Multiforme e vago, o conceito de PC – quando existe – torna-se volátil e acaba por evaporar-se em razão de inconsistências e imprecisões. Na química, volatilidade é o processo segundo o qual uma substância transmuta-se facilmente do estado líquido ou sólido para o estado gasoso. Uma série de fatores contribui para a evaporação ou sublimação: baixo ponto de ebulição, alta pressão de vapor e reduzidas forças intermoleculares. Assim, aumentando-se a temperatura ou a pressão de vapor, aumenta-se a energia cinética das moléculas, elevando-se a volatilidade. O éter etílico, por exemplo, tem essas características, além de possuir fragilidades intermoleculares, o que o torna muito volátil. Guardadas as devidas proporções e limitações, essa analogia é cabível como ponto de partida para reflexões epistemológicas, teóricas e metodológicas sobre PC.

Essa volatilidade ou volubilidade conceitual provoca a evaporação dos sentidos atribuídos à política de comunicação. De tal sorte que o conceito perde identidade própria para se metamorfosear em significados múltiplos, dispersos e superficiais. O conceito oscila em inúmeros sentidos: conjunto de leis e normas aplicáveis à área de comunicação; ordenamento político-jurídico do Estado; jogo de interesses arbitrado pelas autoridades governamentais competentes; políticas públicas formuladas e desenvolvidas por políticos e comunicadores; políticas de Estado relativas aos sistemas de comunicação; proposição de diretrizes, objetivos e valores de uma organiza-

ção; política de ações pragmáticas de uma organização; regramento de convivência e conveniência comunicacionais; orientações estratégicas, táticas e técnicas de uma organização; modelagem político-administrativa de sistemas de comunicação; regulação de mídias; governança administrativa de estruturas midiáticas; dentre outros. Aqui, caberia quase tudo desde a interface “comunicação e política”, propiciando variações polissêmicas multidisciplinares: política de comunicação, política da comunicação, política comunicativa de Estado, comunicação política, comunicação governamental, comunicação organizacional, comunicação institucional, comunicação pública etc. Um verdadeiro mosaico conceitual, que impacta a compreensão acerca de questões epistemológicas, teóricas e metodológicas (Califano, 2015; Napoli, 2016; Van Cuilenburg; McQuail, 2003; Borges, 2026; Kunsch, 2022; Lentz, 2020; Miguel, 2022; Ramos, 2007; Weber, 2022).

Muitas vezes o problema é a falta de articulação interdisciplinar, deixando de dialogar com áreas correlatas, a exemplo da ciência política, sociologia, filosofia, economia e administração. O tensionamento com disciplinas congêneres é indispensável e assegura maior densidade teórica, considerando largas tradições e vertentes históricas. Por outro lado, o problema pode ser o oposto: o excesso de contribuições multidisciplinares importadas de outras áreas do conhecimento, o que redundaria em perda de centralidade do essencialmente comunicacional (Signates, 2025).

Se um conceito não se firma em fortes raízes, ele não se consolidará com o tempo. Acabará se perdendo no turbilhão semântico e conceitual. Ora, para que um conceito se consolide cientificamente, é necessário haver o cumprimento de alguns critérios essenciais: clareza, objetividade, evidência, delimitação precisa, embasamento teórico, fundamentação epistemológica e adequação metodológica. Tudo isso implica um processo de institucionalização e consolidação acadêmica, consagrado, validado e consensuado pela comunidade científica.

Em face desse marasmo conceitual, o presente capítulo tem por objetivo discutir questões epistemológicas e metodológicas desde uma questão crucial: afinal, o que são políticas de comunicação? O título faz alusão ao livro de Alan F. Chalmers (1993), “O que é ciência, afinal”, obra traduzida do original *What is this thing called science?* Assim como no livro de Chalmers, o nosso propósito, neste capítulo, é também oferecer aos leitores uma discussão conceitual introdutória e clara sobre questões científicas, no nosso caso, sobre PC, uma vez que ainda restam muitas dúvidas e imprecisões nessa seara acadêmica.

Tradições históricas e paradigmas epistemológicos

Do ponto de vista histórico, há duas grandes tradições de abordagens em pesquisas sobre políticas de comunicação: administrativa e crítica (Napoli; Friedland, 2016). Segundo esses autores, a perspectiva administrativa tem natureza conservadora e se preocupa, essencialmente, na resolução prática de problemas buscando formular políticas eficazes e eficientes. Essa abordagem tem matriz funcionalista, uma vez que privilegia técnicas e análises objetivas, supostamente “neutras”, voltadas para influenciar decisões governamentais práticas, verificando o bom ou mal funcionamento das engrenagens no sistema capitalista: o que é funcional ou disfuncional. Já a abordagem crítica tem natureza questionadora e busca avaliar as estruturas de poder e as implicações sociais e econômicas das políticas propostas. De vertente crítica, preocupa-se com questões profundas envolvendo direitos, valores e poderes na ambiência democrática. Aponta ameaças aos valores humanos e sociais que permeiam as estruturas institucionais.

Contudo, segundo Napoli e Friedland (2016), a visão dualista entre abordagens administrativa e crítica tende a simplificar uma análise mais robusta e complexa, ignorando que em políticas de comunicação os limites entre essas duas tradições são tênues e fluidos. Essas abordagens podem ser perfeitamente integradas, pois elas não são necessariamente excludentes. E, havendo possibilidade de conciliação, a pesquisa ganhará em qualidade ao assumir uma perspectiva mais holística, compartilhando preocupações tanto normativas quanto sociais. Argumentam que uma PC deve incluir tanto a análise de processos comunicacionais específicos quanto sistemas complexos de formulação e implementação dessas políticas. Essa articulação permitiria contemplar a dimensão normativa, os valores humanos universais, os direitos de comunicação e o entendimento da comunicação como um bem público.

Ao estudar as pesquisas sobre PC, realizadas nos Estados Unidos e na Europa, Van Cuilenburg e McQuail (2003) traçam um panorama histórico em que sucedem três fases:

Paradigma das políticas industriais (início do século XX até a II Guerra Mundial). Nesse período histórico, surgem grandes indústrias e estruturas de comunicação, demandando a implementação de políticas de mídias e tecnologias emergentes, que envolviam radiodifusão (emissoras de rádio e TV comerciais e estatais), telefonia, telégrafo, imprensa. A PC orientava-se por interesses estatais e benefícios corporativos.

Paradigma de políticas de mídias de serviços (1945 aos anos 1980/90). Nessa fase de fortalecimento corporativo das empresas midiáticas, a preocupação das PC volta-se para as questões sociopolíticas. Estratégias econômicas nacionais perdem fôlego. A prioridade das PC, sobretudo na Europa Ocidental, passa a ser o ideal de radiodifusão de serviço público.

Paradigma de políticas neoliberais (a partir dos anos 1980/90). Desde a ascensão do neoliberalismo global, os governos adotaram PC marcadamente privatizantes, permitindo a formação de monopólios e oligopólios de indústrias midiáticas e corporações de tecnologias digitais. Houve o enfraquecimento de empresas estatais, uma vez que a ênfase deixou de ser o serviço público e passou a ser o interesse privado.

Como se nota, a orientação das PC ao longo dos séculos é regida e orquestrada mundialmente em conformidade com as forças políticas dominantes e as condições históricas globais. Sem a compreensão desse movimento histórico que marca a constituição de paradigmas epistemológicos (Van Cuilenburg; McQuail, 2003), não é possível compreender a evolução histórica das PC em âmbito internacional.

De acordo com Califano (2015), a distinção conceitual entre política (*politics*) e políticas públicas (*policies*) não implica que a política não intervenha no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas. Por políticas públicas, entende-se um conjunto articulado de programas, projetos, objetivos, estratégias e ações planejados e desenvolvidos pelo Estado ou governo para resolver diversos problemas, buscando atender os direitos e as demandas da sociedade.

Califano (2015) compreende que as PC envolvem um processo dinâmico no qual participam inúmeras instituições e atores, guiados por interesses políticos e econômicos conflitantes, com o objetivo de definir e regular a estrutura dos sistemas de mídia. Em concordância com Freedman (2008), a autora frisa que:

... o processo de desenvolvimento de políticas de comunicação é estruturado por diversas dinâmicas – governamentais, institucionais, econômicas e tecnológicas – marcadas pela interação entre múltiplos atores que buscam objetivos diferentes e implementam estratégias e mecanismos formais e informais para alcançá-los (Califano, 2015, p. 265 – tradução nossa ^[16]).

Temas e questões relativos à PC remontam à Antiguidade e instigam reflexões até os tempos contemporâneos. No tocante à dimensão histórica e filosófica, o foco essencial dessa reflexão é determinar relações sociopolíticas entre Estado e sociedade, além de definir processos e ferramentas de comunicação adequados para estabelecer vínculos estratégicos entre ambos (Vysotska, 2020). O objetivo é alcançar um equilíbrio entre os interesses político-estatais e as demandas sociais, econômicas, culturais e humanitárias da sociedade. Isso envolve uma transição entre o modelo de controle estatal e o modelo de consenso sociopolítico. Portanto, uma PC efetiva e eficiente só é possível em condições favoráveis ao estabelecimento de relações transparentes e democráticas entre o Estado e a sociedade civil (Vysotska, 2020).

Eixo macrodimensional: política de comunicação e políticas públicas de Estado

Dentre as várias definições de PC, examinadas na literatura científica, percebemos dois eixos conceituais básicos: 1) políticas macro de comunicação com foco em estratégias sociopolíticas e em relações públicas de Estado; 2) políticas micro de comunicação com ênfase em estratégias, princípios, valores, objetivos e normas de gestão organizacional.

No primeiro eixo, as PC têm caráter macrodimensional, isto é, possui centralidade na construção e no desenvolvimento de grandes políticas públicas, com impacto em ações regulatórias no nível do Estado. O objetivo fundamental é organizar e regular sistemas e estruturas de comunicação e mídias em articulação com interesses estatais, públicos, mercadológicos e da sociedade civil. Isso afeta atores e setores diversos, implicando serviços públicos, direitos e deveres de cidadania, concessões, licenças, financiamentos, conteúdo etc.

[16] Tradução livre do original: “el proceso de elaboración de políticas de comunicación se halla estructurado por diversas dinámicas – gubernamentales, institucionales, económicas y tecnológicas – marcadas por la interacción entre múltiples actores que persiguen objetivos diferentes e implementan estrategias y mecanismos formales e informales para conseguirlos”.

Segundo Van Cuilenburg e McQuail (2003), as políticas de comunicação (*communications policies*) devem ser tratadas como um sistema complexo de comunicação entre o Estado e a sociedade, de modo a equilibrar interesses político-estatais e demandas sociopolíticas. Para Freedman (2008), a política de mídias (*media policy*) consiste em um tipo de política pública que responde às questões singulares demandadas por diversos setores de comunicações midiáticas. Beltrán (1974), um dos pioneiros em estudos sobre comunicação política na América Latina, entende PC como um conjunto de normas integradas e perenes que moldam todo um sistema de comunicações de um país.

Em suma: nesta acepção, políticas de comunicação constituem políticas públicas que envolvem normas e ações estratégicas de Estado com o objetivo de regular estruturas, sistemas, fluxos, processos e práticas comunicacionais e midiáticas, negociando interesses, demandas e poderes no contexto de uma sociedade democrática.

Eixo microdimensional: política de comunicação e gestão estratégica organizacional

No segundo eixo, as PC têm caráter microdimensional, isto é, possuem foco na construção e no desenvolvimento de políticas comunicacionais específicas, com impacto em ações normativas no nível organizacional. Trata-se, pois, de um conjunto sistematizado de princípios, diretrizes, valores, objetivos, normas e ações, alinhados à estratégia institucional, visando disciplinar fluxos e práticas comunicacionais e suas relações com os diversos públicos de interesse (*stakeholders*).

Em consonância, Bueno (2014a, p. 126), entende PC como “um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesses”. No entanto, o autor argumenta que a PC não deve ser unilateral, arbitrária e direcionada somente aos gestores e profissionais de comunicação (jornalistas, relações públicas, publicitários etc.). E acrescenta:

A Política de Comunicação, em seu sentido abrangente, deve ditar diretrizes e posturas que balizam a relação da organização (e, portanto, de todos os públicos que a integram) com os seus stakeholders, inclusive a relação dos públicos internos entre

si. Logo, ela pressupõe a criação de uma autêntica cultura de comunicação que irá permear todos os relacionamentos (Bueno, 2014b, p. 17).

A Enciclopédia Internacional de Comunicação Estratégica traz uma definição compatível com as formuladas no eixo microdimensional, privilegiando a concepção organizacional estratégica:

As políticas de comunicação são uma ferramenta de gestão estratégica da comunicação, um conjunto prático de princípios concebido para orientar o pensamento dos membros da organização sobre como tomar decisões em relação a questões e comportamentos de comunicação dentro da organização. [...] Seus principais objetivos são apoiar a tomada de decisões e o comportamento organizacional adequados, bem como a busca da organização por legitimidade social (Heath; Johansen; Ditlevsen, 2018, on-line).

As definições acima têm em comum uma visada marcadamente organizacional, com ênfase na gestão estratégica e na tomada de decisões, com forte preocupação em relação aos públicos envolvidos. E isso implica a construção de uma autêntica cultura de comunicação no âmbito corporativo. É importante frisar que uma PC não se faz de maneira arbitrária ou autoritária, publicada em documento emitido de cima para baixo. Ela não pode ser fragmentária, linear, unidirecional. Ao contrário, trata-se de um processo articulado e integrado, pactuado coletivamente.

Esses dois eixos de definição conceitual não são obrigatoriamente excludentes. Ao contrário, são definições conceituais em dupla face. Ambos são pertinentes e válidos, podendo até ser complementares entre si, dependendo do desenho epistemológico e metodológico da pesquisa proposta. Considerando as tradições teóricas nesse campo epistemológico, podemos, enfim, construir uma formulação conceitual sintética e apropriada.

Política de comunicação é um sistema de governança estruturado, que envolve princípios, valores, objetivos, estratégias, normas e ações coordenadas visando organizar processos midiáticos e fluxos comunicacionais de forma integrada e pactuada coletivamente. Trata-se de modelo complexo e multilateral de regulação, que busca promover uma cultura de comunicação democrática, baseada em legitimidade social e em gestão eficiente, tanto no âmbito governamental quanto no organizacional. Desenvolve-se em duas perspectivas: 1) eixo macrodimensional, em que as políticas públicas objetivam regular sistemas e serviços midiáticos, ponderando disputas

de poder entre os vários atores políticos do Estado e da sociedade civil, em face de demandas e interesses públicos, privados, governamentais e estatais; 2) eixo microdimensional, em que a gestão comunicacional estabelece diretrizes estratégicas e normas corporativas para orientar o comportamento e o relacionamento das organizações com os seus diversos públicos de interesse.

Vieses epistemológicos e metodológicos de pesquisas em políticas de comunicação

A leitura sistemática de estudos e pesquisas sobre políticas de comunicação revela a ocorrência persistente de vieses epistemológicos e metodológicos (Van Cuijlenburg, 2003; Napoli; Friedland, 2016; Califano, 2015; Lopes, 2004; Wottrich, 2021). Ao criticar o indutivismo e o falsificacionismo, Chalmers (1993) opõe-se à “ideologia da ciência”, que faz uso de conceitos dúbios em relação à ciência e à verdade.

Especificamente, não há uma categoria geral, “a ciência”, e nenhum conceito de verdade à altura da tarefa de caracterizar a ciência como uma busca da verdade. Cada área do conhecimento deve ser julgada pelos próprios méritos, pela investigação de seus objetivos, e, em que extensão é capaz de alcançá-los. Mais ainda, os próprios julgamentos relativos aos objetivos serão relativos à situação social.” (Chalmers, 1993, p. 212).

Ao refutar o absolutismo da ciência, o autor posiciona-se ao lado do objetivismo epistemológico, ressaltando que os “que itens do conhecimento, desde proposições simples até teorias complexas, possuem propriedades e características que transcendem as crenças e estados de consciência dos indivíduos que os projetam e contemplam” (Chalmers, 1993, p. 151).

Segundo Bachelard (1996), a epistemologia não é uma teoria abstrata do conhecimento, ao contrário, está centrada em uma abordagem crítica e histórica da produção do conhecimento. A ciência não avança de modo contínuo, linear e acumulativo, mas por rupturas epistemológicas. O pensador considera que a ciência é uma espécie de “filosofia do não”, pois avança por rupturas com os conhecimentos anteriores, buscando superar os obstáculos do senso comum e da experiência imediata. Mas para ocorrer tal superação, é preciso retificar erros, falhas e vieses.

Vieses são falhas, lacunas, omissões, imprecisões e incorreções verificadas na fazer científico. Além de volatilidades e volubilidades conceituais, discutidos ante-

riormente, os vieses gerais mais evidentes dizem respeito à tendência de simplificar fenômenos complexos das políticas de comunicação, privilegiando abordagens meramente administrativas, simplistas, acríticas, estáticas, formais, demasiadamente descritivas e parcamente analíticas. Com efeito, abstém-se de desenvolver uma pesquisa efetivamente crítico-analítica e com todos os ingredientes de uma relevante investigação científica: temática pertinente, problema bem delimitação, fundamentação epistemológica e teórica consistentes e metodologia adequada. De maneira sucinta, seguem outros vieses epistemológicos e metodológicos.

Segundo Califano (2015), uma das principais limitações de pesquisas na área de PC referem-se ao foco excessivo na estrutura formal do Estado e nas ações governamentais. Essa centralidade seria pertinente se não fosse exagerada a ponto de negligenciar os processos sociais mais amplos e dinâmicos no seio dos quais se desenvolvem disputas de poder. Essa perspectiva tende a tratar as políticas públicas de forma unilateral, isoladas da sociedade e apartadas das relações interculturais. Ofuscam-se o protagonismo e a participação dos diversos atores sociais e seus interesses conflitantes.

... as políticas públicas de comunicação envolvem um processo dinâmico de interação entre diversos atores — institucionais e não institucionais — que perseguem interesses variados e recorrem a mecanismos formais e informais para influenciar seus processos de desenvolvimento e a configuração dos sistemas de mídia (Califano, 2015, p. 254 — tradução nossa ^[17]).

Análises sobre os sistemas midiáticos e sobre a concentração de propriedades empresariais, por exemplo, são muito relevantes, mas não podem privilegiar apenas descrições formais e estatísticas frias, deixando de abordar os processos políticos e sociais que influenciam e dão as cartas na economia política da comunicação, da informação e da cultura (Bolaño, 2000; Mosco, 2009). O Estado tem papel fundante na formulação de políticas, mas não é uma entidade monolítica, unívoca, homogênea e estática. Ele deve ser entendido no contexto de relações sociais complexas, em que os conflitos são constantes e as negociações de poder são inevitáveis, no interior ou no exterior do aparato estatal.

[17] Tradução livre do trecho original: “... las políticas públicas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores - institucionales y no institucionales - que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre sus procesos de elaboración y sobre la configuración de los sistemas de medios”.

Segundo Wottrich (2021), uma PC de Estado constitui um sistema complexo de comunicação entre o Estado e a sociedade, cujo objetivo é alcançar um equilíbrio entre os interesses político-estatais e os interesses socio-humanitários das partes envolvidas. A principal tendência na compreensão da essência da política comunicativa do Estado é a transição de um modelo de controle das relações entre o Estado e a sociedade para um modelo de consenso, entendendo as ferramentas de comunicação como condições básicas para conciliar os objetivos político-estatais e os objetivos sociais da política estatal.

Estudos e pesquisas em PC regularmente enfatizam muito o caráter normativo, notadamente quando abordam questões referentes à democracia, à transparência e aos direitos políticos. O hiperfoco em normas (normativismo) acaba por guiar linearmente as pesquisas, abstendo-se o pesquisador de realizar pesquisas empíricas que possam de fato corroborar ou refutar hipóteses e desenvolver uma análise empírica sem preconceitos normativos, neutralizando a tendência de apenas confirmar o que o pesquisador tinha como pressuposto. Assim, seria possível evitar avaliações normativas e prescritivas com uso de dados e resultados apenas confirmatórios, negligenciando-se o veredito real da empiria. Por outro lado, modelos políticos baseados em evidências superficiais (*evidence-based policy*) simplificam fenômenos complexos, produzindo conclusões rasteiras e não verificáveis na dimensão empírica. O uso metodológico de indicadores e métricas simplistas reduzem o poder analítico da pesquisa, fragilizando uma investigação séria e complexa.

Constitui um problema grave a confusão entre causalidade e correlação, o que pode redundar em armadilhas metodológicas. A causalidade refere-se aos nexos estabelecidos entre causa e efeito, isto é, quando uma variável inicial determina/provoca um efeito/consequência posterior. Uma coisa está inevitavelmente amarrada a outra em virtude do nexo de causalidade. Por exemplo: uma campanha educativa contra o câncer (causa) gera um aumento em buscas por informações sobre exames preventivos (efeito). Diferentemente, a correlação aponta que duas variáveis se movem em paralelo, estabelecendo certa conexão ou simetria de parâmetros. Por exemplo: um aumento do acesso à internet aumenta o nível de escolaridade da população. Os exemplos demonstram que correlação não constitui prova empírica de causa, uma vez que a relação existente entre fatos e dados pode ser apenas mera coincidência, causada por uma terceira variável, ainda oculta. Portanto, é preciso distinguir causalidade de correção, evitando-se, assim, conclusões equivocadas, baseadas em evidências frágeis.

Califano (2015) aponta outro viés epistemológico nesse campo: a predominância de abordagens estáticas e pontuais em detrimento de perspectivas dinâmicas e processuais. Nesse caso, falha-se em historicidade, sobretudo quando se analisa fenômenos cujas decisões, interações, variáveis e indicadores persistem a longo prazo. Olha-se, assim, uma fotografia estática quando se deveria analisar o filme dinâmico. Resultado: os resultados da pesquisa atêm-se apenas a um recorte tendencioso da realidade e não aos fatos e fenômenos em suas processualidades. A autora argumenta que há outro problema recorrente: o viés tecnicista. As abordagens meramente técnicas desconsideram a dimensão política das ações e omissões dos diversos atores sociais. Em outros termos, acabam por neutralizar ou ocultar os conflitos ideológicos e negociações inevitáveis no processo de elaboração das políticas públicas na ambiência democrática.

Entende-se por reducionismo comunicacional o viés epistemológico que supõe ser a comunicação, isoladamente, um vetor explicativo de fenômenos complexos. Essa perspectiva desconhece as mediações sociais, institucionais, econômicas e culturais. Com efeito, corre-se o risco de criar uma hipóstase comunicacional, isto é, uma reificação da comunicação como entidade autônoma e isolada das interações sociais. De outro lado, é criticável a dependência epistemológica do Norte Global, que importa cegamente modelos teóricos e ignora produções decoloniais do Sul Global. Outro problema recente e recorrente reside no tecnodeterminismo, que superdimensiona e confere centralidade excessiva ao aparato tecnológico (plataformas e redes sociais digitais, Big Data, Data Center etc.), desconsiderando processos socioculturais mais amplos.

Por fim, observa a falta de interdisciplinaridade e articulação teórica com áreas afins, a exemplo de ciência política, ciência da comunicação, ciência da informação, ciências sociais, história, economia política, direito, dentre outras. Com isso, perdem-se ferramentas analíticas importantes para se compreender a dimensão social, política e econômica das políticas de comunicação (Califano, 2015). Lembrando que comunicação é um processo relacional e processual, razão pela qual requer modelos analíticos complexos e interdisciplinares. No passado, muitos pesquisadores resistiram na integração interdisciplinar, preferindo defender territórios epistemológicos, o que, por certo tempo, impediu a fertilização cruzada de abordagens teóricas (Nappoli; Friedland, 2016). A propósito, é comum observar no campo das PC um déficit de reflexividade epistemológica e metodológica. Isso pode resultar em escolhas metodológicas óbvias e inadequadas, negligência de questões ideológicas e reprodução cega de paradigmas hegemônicos e teorias simplistas.

De acordo com Napoli e Friedland (2016), há uma importante crítica epistemológica às pesquisas muito alinhadas a governos, corporações e ao *status quo* institucional, notadamente aquelas realizadas por pesquisadores de vertente administrativa. Esse alinhamento poderia, em tese, comprometer a objetividade e a imparcialidade ética do pesquisador, cujo olhar estaria enviesado cientificamente. Contudo, segundo os autores, isso poderia ocorrer de fato, mas é preciso reconhecer que nem toda pesquisa administrativa é acrítica, assim como nem todo pesquisador é alinhado ao *establishment*.

Em relação aos vieses metodológicos, Napoli e Friedland (2016) ressaltam que há uma falsa dualidade no uso de métodos quantitativos e qualitativos como se não houvesse a possibilidade de integração entre eles, desconsiderando abordagens multimetodológicas. Historicamente, autores administrativos optam por pesquisas quanti enquanto os críticos preferem pesquisas quali. No entanto, essa divisão resulta em desenhos metodológicos tendenciosos e sem a devida adequação às investigações sobre políticas de comunicação. Os autores afirmam, ainda, que outra divisão metodológica problemática é a não articulação entre pesquisas acadêmicas e pesquisas institucionais de governos e corporações. Embora haja claras distinções entre uma e outra, o rigor metodológico deve ser aplicado em ambas as modalidades. As pesquisas encomendadas por entidades externas não podem prescindir de formulações metodológicas científicas.

Processo de institucionalização do campo epistemológico

O campo epistemológico de PC tem ganhado musculatura e força nos últimos anos, mas ainda luta por reconhecimento e legitimidade institucional. Trata-se de um processo lento e gradual, pois a consolidação de um subcampo científico requer maturação epistemológica e metodológica das pesquisas e estudos desenvolvidos, acúmulo e compartilhamento de experiências da comunidade de pesquisadores(as) da área e reconhecimento institucional perante agências governamentais e associações científicas. Mas as perspectivas são promissoras para o futuro.

Ao observar a ementa dos grupos de trabalho de quatro associações científicas da área de Ciências da Comunicação, constatamos que o processo de legitimação institucional do subcampo de PC ainda segue em construção. No Congresso Intercom Nacional, evento da Sociedade Brasileira de Ciências da Comunicação, há um grupo de pesquisa (GP) denominado Políticas e Estratégias de Comunicação, cuja ementa é a seguinte:

Dedica-se ao estudo e à pesquisa de políticas, processos de democratização da comunicação, ações de regulação e de governança relacionados às indústrias de mídia, especialmente produção, distribuição, consumo e acesso a recursos informacionais, comunicacionais e culturais, com ênfase em relações de poder e contrapoder. O Grupo de Pesquisa busca estabelecer diálogos conceituais, teóricos e metodológicos entre os campos da Comunicação e da Ciência Política, Sociologia, Direito e Economia, a partir de uma perspectiva multidisciplinar crítica. Áreas de interesse: políticas públicas de comunicação; democratização da comunicação; *accountability* e acesso à informação; regulação midiática; governança de dados informacionais e privacidade; direito à comunicação; censura e liberdade de expressão; dispositivos legais de mídia; comunicação pública; pluralidade e diversidade.^[18]

Note-se que a definição conceitual de políticas de comunicação do GP está focada no eixo macrodimensional, privilegiando “políticas, processos de democratização da comunicação, ações de regulação e de governança relacionados às indústrias de mídia, especialmente produção, distribuição, consumo e acesso a recursos informacionais, comunicacionais e culturais, com ênfase em relações de poder e contrapoder”. Entretanto, a ementa não contempla de forma clara e específica o eixo microdimensional, isto é, aquele que enfatiza estudos e pesquisas de comunicação política no campo organizacional, cujas estratégias acionam um conjunto sistematizado de princípios, diretrizes, valores, objetivos, normas e ações, alinhados à estratégia institucional, visando disciplinar fluxos e práticas comunicacionais e suas relações com os diversos públicos de interesse. Portanto, vê-se que o GP avançou no eixo macropolítico, mas ainda não se abriu explicitamente ao eixo micropolítico.

De qualquer forma, a aprovação desse GP no mais tradicional evento científico de Comunicação do Brasil representa um avanço considerável para a consolidação da área de PC. Na Intercom, esse subcampo está na vanguarda em termos de institucionalização epistemológica. O congresso ainda possui outros GPs correlatos: a) Comunicação, Mídia e Liberdade de Expressão; b) Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura.

Na Compós, evento da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, por exemplo, não existe um grupo de trabalho específico para a área de PC. Mas há um GT de Comunicação e Política, cuja ementa “abrange estudos teóricos

[18] Disponível em: https://portalintercom.org.br/gps1/gp-politicas-e-estrategias-de-comunicacao/?_gl=1%2Aq2hpyl%2A_ga%2ANjI4NTQ2MDExLjE3NzQ0ODM2MjA.%2A_ga_G82SBR-JEL5%2AczE3NzQ0ODM2MTkkbzEkZzEkdDE3NzQ0ODM2NzckajIkbDAkaDA.

e empíricos dedicados a examinar atores, fenômenos, linguagens, discursos e instituições pertinentes à interface entre Comunicação e Política”. Como se nota, os temas de PC não estão contemplados nesse GT de forma clara e específica.

O Congresso da ALAIC (Associação Latino-Americana de Pesquisadores da Comunicação), por sua vez, também não tem um GT específico de PC. Os temas dessa área estão subsumidos em outros grupos de trabalho: a) Comunicação Política e Mídia; b) Economia Política da Comunicação; c) Ética, Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação. Esses grupos podem até acolher submissões na área de PC, embora não esteja na centralidade de nenhum deles.

Situação semelhante ocorre no Congresso da Compolítica, evento da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Neste também não há um GT de PC. Após a reativação dos grupos de trabalho da Compolítica, pesquisas e estudos nessa área podem ser submetidos em três grupos de proximidade temática: a) Comunicação Política nos Três Poderes; b) Comunicação Pública e Institucional; c) Políticas e Governança da Comunicação. Conforme se constata, há um longo caminho a percorrer.

Considerações finais

O presente capítulo constitui um texto de caráter ensaístico crítico. O nosso objetivo, aqui, é desenvolver uma análise com base na experiência reflexiva sobre Políticas e Estratégias de Comunicação. Essa leitura crítica desenvolve-se ao longo dos anos, desde a experiência acumulada pelo autor em pesquisas e em orientação de trabalhos nos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) e em Direitos Humanos (PPGDH) da Universidade Federal de Goiás, bem como em participações em congressos científicos. Portanto, são análises reflexivas de natureza argumentativa. Cabe, porém, o desenvolvimento de pesquisas para se comprovar empiricamente o grau, a extensão, a intensidade, as incidências e as recorrências estatísticas das hipóteses aqui levantadas. Não é esse o nosso objetivo, neste momento, mas pode ser uma proposta a ser considerada futuramente.

De todo modo, observamos muitas fragilidades epistemológicas e metodológicas em pesquisas na área de políticas de comunicação, subcampo ainda em construção no Brasil e na América Latina. Isso pode ser verificado na constituição dos grupos de

trabalho de diversas associações científicas pertinentes. Os vieses começam desde as volatilidades e volubilidades conceituais do termo “políticas de comunicação”, estendendo-se às questões epistemológicas e metodológicas das pesquisas na área. Esses vieses abarcam uma diversidade de problemas: indefinições conceituais, centralidade excessiva na presença do Estado em detrimento dos conflitos ideológicos da cena democrática, fragilidade disciplinar e interdisciplinar, fragilidades epistemológicas quanto aos eixos macro e microdimensional das políticas de comunicação, indefinição epistemológica entre normatividade excessiva e acrítica, escassez de modelos analíticos integrados e interdisciplinares, fragilidade de diversidade e triangulações metodológicas, carência de estudos comparados, baixa confiabilidade de indicadores robustos, confusão entre causalidade e correlação, baixo tensionamento crítico no campo teórico dos direitos humanos e da economia política da comunicação, empirismo muito descritivo e pouco analítico, dentre outros.

Os vieses e fragilidades apontados são consideráveis e desafiam a comunidade científica que trabalha em políticas e estratégias de comunicação. Mas são desafios próprios de uma área científica ainda em processo de construção acadêmica e institucional. Apesar dos inúmeros pontos de inflexão, aqui levantados, as perspectivas de crescimento, fortalecimento e consolidação da área de políticas e estratégias de comunicação são muito promissoras.

Referências

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BELTRÁN, Luiz R. **Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina**. Paris: Unesco, 1974.

BOLAÑO, César. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

BORGES et al. De 1989 em diante: características e transformações da pesquisa em Comunicação e Política no Brasil nas últimas três décadas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 45, p. 1-38, 2026 – DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2026.45.282774>.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação Empresarial: alinhando teoria e prática**. São Paulo: Manole, 2014a.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma política de comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. **Comunicação Midiática** (online), Bauru/SP, v. 9, n. 3, p. 11-24, set./dez. 2014b.

CALIFANO, Bernadette. Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. **Austral Comunicación**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 251-286, 2015. DOI: <https://doi.org/10.26422/aucom.2015.0402.cal>.

CHALMERS. A. F. **O que é ciência, afinal**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

FREEDMAN, D. **The politics of media policy**. Cambridge: Polity Press, 2008.

HEATH, R.L.; JOHANSEN, W.; DITLEVSEN, M.G. Communication Policies. In: **The International Encyclopedia of Strategic Communication** (eds R. L. Heath and W. Johansen). Wiley Online Library [s.l.], 2018. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119010722.iesc0034>.

KUNSCH, Margarida M. K. Estratégias comunicativas nos processos de parcerias para implementação da Agenda 2030 da ONU. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 19, n. 39, p. 16-31, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2022.200234>.

LENTZ, Núbia. Política de Comunicação. In: DUARTE, Jorge; NASSAR, Paulo; MAIA, Lincoln Macário (Orgs.) **Glossário de Comunicação Pública**. São Paulo: Aberje Editorial/ABCPública, 2020.

LOPES, Maria Immacolata V. Pesquisa de comunicação: questões epistemológicas, teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, vol. XXVII, n. 1, São Paulo, jan/jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/rbcc.v27i1.1056>.

MIGUEL, Marcelo C.; SILVA, Luiz C. Política de Comunicação no âmbito Bibliométrico: cultivo de impasses, potencialidades e desafios. **Prisma.com**, n. 47, Porto, 2022, pp. 34-45. DOI: <https://doi.org/10.21747/16463153/47a3>.

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**. 2. ed. London: Sage, 2009.

NAPOLI, Philip M.; FRIEDLAND, Lewis. Communications Policy Research and the Integration of the Administrative and Critical Communication Research Traditions. **Journal of Information Policy**, v. 6, jun. 2016; pp. 41-65. DOI: <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.6.2016.0041>.

RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy. **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

SIGNATES, Luiz. **Metateoria das tensões comunicacionais**. Goiânia: Cegraf UFG, 2025.

VAN CUILENBURG, Jan; MCQUAIL, Denis. Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm: Towards a New Communications Policy Paradigm. **European Journal of Communication**, v. 18, n. 2, 2003, pp. 181-207. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323103018002002>.

VYSOTSKA, O. Communication policy of the state in the historical and philosophical dimension. **Politology Bulletin**, Issue 85, 2020, pp. 210-225. DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-881x.2020.85.210-225>.

WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. **Matrizes**, v. 16, n. 1, São Paulo, jan./abr. 2022, p. 141-159. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v16i1p141-159>.

WOTTRICH, L. Atravessamentos metodológicos na pesquisa em Comunicação. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, vol. 44, n. 2, São Paulo, mai/ago 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-5844202121>.

Alinhamento teórico-metodológico das comunicações ao GP Políticas e Estratégias de Comunicação apresentadas nos congressos nacionais da Intercom

Juçara Brittes

Paulo Fernando Liedtke

Este trabalho investiga as bases teóricas e metodológicas das comunicações ao Grupo de Pesquisas Políticas e Estratégias de Comunicação, apresentadas nos últimos dez congressos nacionais da Intercom. Trata-se de estudo bibliográfico e documental sobre uma amostra qualitativa, com o objetivo de identificar o perfil epistemológico do GP em questão, à qual foi incluída uma pesquisa exploratória a respeito dos temas dos *papers*, observando, nesta categoria analítica, a totalidade dos trabalhos na década. A necessidade de fortalecimento desse locus de produção de conhecimentos, com vocação para a análise do arcabouço legal que edifica as políticas públicas para o campo da comunicação justifica a presente investigação, a qual permitiu formular a hipótese de que a identidade teórica do GP se alinha aos pressupostos da Escola Latino-Americana de Comunicação (Elacom).

Amostra

Foram recolhidas comunicações que trouxeram os termos “políticas de comunicação” ou “políticas públicas de comunicação” no título, no resumo ou nas palavras-chave; e consideradas nestas rubricas expressões com significados contíguos, como comunicação pública, sempre que o texto permitiu tal leitura. Desse modo, foram selecionados 81 *papers* nos Anais da Intercom, conforme o Quadro 1, representando 28,02% dos 289 artigos apresentados no período em análise, ao Grupo de Pesquisa em tela.

Quadro 1: Número de apresentações por ano X Amostra

Ano	Quantidade de Trabalhos	Amostra
2015	44	12
2016	26	07
2017	37	03
2018	20	02
2019	42	09
2020	23	06
2021	27	09
2022	17	04
2023	16	11
2024	23	07
2025	30	11
TOTAL	289	81 (28,02%)

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2026).

O Quadro 1 mostra que a redução de trabalhos entre 2022 e 2023 começa a se recuperar. As causas dessa variação remetem a múltiplos fatores, entre eles a organização interna do grupo, em termos de divulgação e motivação dos pesquisadores, bem como o financiamento para pesquisa e a participação em congressos científicos. A modalidade remota também pode ser uma das hipóteses da ampliação contemporânea das produções.

Quadro 2: Procedência regional por instituições

Região	IES														Total
Norte	UFMA 03	UFT 01													04
Nordeste	UPE 03	UFBA 03	UNEB 01	UCP 01	UFPB 01	UFPE 01	UNICAP 04								14
Centro- Oeste	UnB 17	IFB 03	UFMT 01	UFG 03											24
Sudeste	UNESP 12	USP 05	UFJF 04	UFF 04	UERJ 01	UFES 03	UFOP 03	UFU 02	UFSJ 01	FCRB 01	CEP/FDC 01	UEP 02	UFV 01	FAPERJ 01	42
Sul	UFSM 03	UFSC 05	UFRGS 02	UN. TUIUTI 01	UFPEL 01	FADISMA 01	UNISINOS 01								14
Exterior	PORTUGAL Universidade Aberta de Portugal 01						CANADÁ Université Du Quebec (UQAM) 02								03
TOTAL															101

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2026).

O quadro 3 traz um resumo com os percentuais dos *papers* apresentados por região e exterior.

Quadro 3. Percentuais dos *papers* por região

Região	Trabalhos Apresentados	%
Norte	4	3,9
Nordeste	14	13,8
Centro Oeste	24	23,0
Sudeste	42	41,5
Sul	14	13,8
Exterior	03	2,9

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2026).

Os quadros 2 e 3 mostram a tendência de centralização do conhecimento nas regiões economicamente mais prósperas, já observadas em publicações anteriores. O Sudeste aparece com o maior percentual dos trabalhos – 41% – (conferir no quadro 2 .1), com destaque para a Universidade Estadual Paulista (UNESP), responsável por 28% das comunicações. A Região Sul, com 13,8% dos *papers*, demonstra queda de 3 pontos percentuais em relação ao período 2015-2020. Já o Nordeste, com 13,8%, apresenta crescimento significativo em termos de participação, se comparado à primeira etapa do estudo (2015-2020), quando apresentou apenas um trabalho. Do mesmo modo, a região Norte passa a participar com 3,9%, partindo de zero no período anterior.

Com 41% dos trabalhos no primeiro quinquênio, a Universidade de Brasília (UnB) contribuiu para a liderança na região Centro-Oeste. Somada às contribuições da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e do Instituto Federal de Brasília (IFB), a região comparece com 23% dos *papers* nos dez anos estudados. Destaca-se, ainda, a presença de Instituições de Ensino Superior estrangeiras: Portugal, com dois trabalhos e o Canadá, com um.

Categorias de análise, métodos e técnicas

Com relação às categorias de análise, métodos e técnicas, inicialmente, apresenta-se o Quadro 4, para mapear os mais utilizados nas pesquisas.

Quadro 4: Métodos e técnicas

Documental	Bibliográfico	Met. Comparativo	Entrevistas	Análise de discurso/ conteúdo	Fórmula Linguística	Crítica de Mídia	Processos Circulares	Estudo de Caso	Análise neo institucional	Análise processual	Met. Elaboração Sequencial	Pesquisa Ação
37	31	09	05	05	01	02	01	03	01	01	01	01

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2026).

O Quadro 4 indica que a maioria dos trabalhos parte da análise documental do arcabouço legal concernente à comunicação, tais como a Constituição Brasileira, Leis, Projetos de Lei, Decretos, entre outros textos. Incluem-se aí também, neste arcabouço atas, portarias e demais documentos reguladores do setor. Os estudos bibliográficos também se referem a documentos primários, na maior parte dos casos. O método comparativo, utilizado em nove comunicações, merece ser visto com atenção pois percebem-se divergências quanto a seus procedimentos, em debates presenciais durante os congressos da Intercom.

Tenha-se presente, ainda, que a maioria dos artigos mescla vários métodos e técnicas, sendo que nem todos são explicitados, motivo pelo qual a classificação é dedutiva, nesta análise, estando passível de divergências interpretativas (Quadro 5).

Quadro 5: Tipos de estudos

Exploratório investigativo	Descritivo	Empírico	Qualitativo	Quantitativo	Interpretativo	Teórico
15	12	01	16	07	06	04

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa (2026).

Entre os tipos de estudos escolhidos, os qualitativos aparecem em maior número, seguidos dos exploratórios/investigativos e descritivos. Cada tipo não exclui o uso concomitante com os demais. Alguns não foram explicitados, mas classificados na pesquisa dedutivamente pela forma de análise dos dados.

A busca de referenciais teóricos nos textos analisados

Encontra-se, aqui, uma das principais dificuldades deste estudo. Raramente os textos se referem a questões de ordem teórica, e quando o fazem, mostram pouca atenção a este aspecto. Algumas colocações indicam o campo de estudos onde se situam, não sendo possível, em primeira análise, identificar um referencial teórico específico.

A existência de 38 distintos referenciais teóricos é a principal informação obtida na amostra, comprovando a característica de multidisciplinaridade da Comunicação enquanto campo do conhecimento em constante renovação, conforme contabilização a seguir.

Ação Social (01), *Accountability* (01), Administração Pública (06), *Advocacy* (02), *Agenda Setting/ Framing* (01), *Answerability* (01), Audiência Potente (01), Ciências Sociais e Política (02), Comunicação Comunitária (02), Comunicação em ambiente digital (09), Comunicação pública (26), Comunicação-marketing político-eleitoral (05), Cultura de massa (01), Democracia (01), Diplomacia Pública (01), Direito à comunicação (01), Direito (10), Economia Política da Comunicação (07), Escola Latino-Americana de Estudos de Comunicação (01), *Enforcement* (01), Esfera pública (01), Estratégias de comunicação (01), Estudos Culturais (06), Governança (01), Hegemonia e contra-hegemonia (02), História (05), Jornalismo (01), Justiça social (01), Opinião Pública (02), Políticas públicas de Comunicação (35), Processo comunicacional (10), Radiodifusão Pública (01), Regulação ou marco regulatório (11), Sociologia Compreensiva (01), Tecnociência (01), Teoria da Regulação Econômica (01), Teoria do Interesse Público (01) e Teoria Política (01).

Pela ordem quantitativa, em primeiro lugar estão 35 comunicações alinhadas ao tema Políticas Públicas de Comunicação, o que indica um traço identitário do GP. A Comunicação Pública aparece em 26 artigos, seguida de Regulação ou Marco Regulatório, com 11 publicações.

A Economia Política da Comunicação (EPC), juntamente com os Estudos Culturais, se destaca na condição de referencial teórico. Esta matriz teórico-analítica é uma abordagem de origem marxista dos estudos da comunicação, também dialogando com as contribuições da Escola de Frankfurt no conceito inicial de Indústria Cultural.

Salvo nas fases iniciais desta investigação, os *papers* não citaram a Escola Latino-Americana de Comunicação como referencial teórico. No entanto, a observação do conjunto da amostra permite defender-se a hipótese de que há um claro alinhamento às suas características originais, considerando-se que é um referencial histórico nas pesquisas sobre o tema.

O surgimento de programas de graduação e pós-graduação em comunicação, propiciou o nascimento de grupos de pesquisa nesta temática, com destaque para os ligados à Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares em Comunicação – Intercom. A Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC-UnB), ao instituir a Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação, também contribuiu para o aprimoramento da linha investigativa, conforme acentuou Mesquita (2024).

Os pesquisadores diletantes de outrora se especializaram e mantiveram muitas das características das investigações iniciais, quais sejam o hibridismo teórico e metodológico, o foco na dimensão sociopolítica dos fatos geradores de políticas para a área da comunicação social, o arcabouço legislativo dessas iniciativas, o cumprimento, ou descumprimento e as consequências para a sociedade civil das estratégias adotadas, para citar alguns dos objetos das pesquisas. Agregue-se ao perfil dos trabalhos o engajamento da comunidade de estudiosos às questões democráticas.

A síntese dos temas pesquisados na última década

Como forma de ampliar a análise para além das Políticas de Comunicação ou Políticas Públicas de Comunicação, tema central definido na amostra da pesquisa, buscou-se, através do uso da Inteligência Artificial (IA), proceder a uma síntese dos estudos realizados no período, a seguir resumida.

A produção do GP em tela, entre 2015 e 2025, revela uma transição clara: de uma preocupação com a regulação de sistemas tradicionais (Rádio e TV) para um foco intenso na **governança de plataformas digitais** e no impacto da **Inteligência Artificial**. Os temas recorrentes e as tendências observadas nessa década de *papers* são: em primeiro lugar **Regulação e Governança de Plataformas** (tema central). Este é o tópico mais constante. Evoluiu das discussões sobre o Marco Civil da Internet (2014–2016) para **Combate à Desinformação** (Estratégias de enfrentamento às *fake news* e o papel das *Big Techs*); **Soberania Digital** (O debate sobre a dependência tecnológica brasileira e a regulação de algoritmos); **Políticas de Dados** (Privacidade, LGPD e o uso de dados governamentais na comunicação pública).

Na sequência aparece o tema da **Comunicação Pública e Governamental**. A pesquisa nesse GP mantém um olhar crítico sobre como o Estado se comunica: **Transparência e Dados Abertos** (O uso da comunicação para o exercício da cidadania); **Comunicação de Crise** (Fortemente impulsionada pelos *papers* entre 2020 e 2022 na Pandemia de COVID-19, focando em estratégias de saúde pública e negacionismo); **Desmantelamento de Órgãos Públicos** (Estudos sobre a crise na Empresa Brasil de Comunicação-EBC e o sistema público de radiodifusão).

Na terceira posição está a **Comunicação Estratégica nas Organizações**, um viés mais voltado à gestão e ao planejamento: **Reputação e Compliance** (como as políticas de comunicação lidam com a ética corporativa); **Sustentabilidade e Environmental, Social and Governance - ESG** (a partir de 2021, houve um aumento significativo de *papers* sobre estratégias de comunicação ligadas à responsabilidade socioambiental); **Transformação Digital Interna** (Estratégias para adaptar a cultura organizacional ao trabalho híbrido e às novas ferramentas de fluxo).

Na quarta colocação aparece **Economia Política da Comunicação (EPC)**. Muitos *papers* utilizam a EPC como base teórica para discutir **Concentração de Mercado** (a migração do monopólio da mídia tradicional para o oligopólio das plataformas digitais) e **Economia da Atenção** (como as estratégias de comunicação são moldadas pelo lucro gerado pelo engajamento algorítmico).

Na quinta posição está **Inteligência Artificial e Automação** (Tendência 2023-2025). Nos últimos três anos, o tema “explodiu” nas submissões: **IA Generativa** (o uso de ferramentas como ChatGPT e Midjourney nas estratégias de criação e planejamento); **Ética na Automação** (políticas para o uso responsável de *bots* e algoritmos de recomendação em campanhas políticas e corporativas).

Considerações finais

Para além de um espaço para comunicação de trabalhos acadêmicos, defende-se que um Grupo de Pesquisas se constitui pelo compartilhamento não só de temas, mas de métodos e técnicas de investigação e, principalmente, de conceitos teóricos.

Apesar do critério de seletividade ou filtragem dos artigos analisados, ou seja, Políticas de Comunicação ou Políticas Públicas no resumo ou nas palavras-chave, observou-se que muitos temas de pesquisa abordaram este espectro analítico, mesmo

sem utilizar os termos citados nos enunciados principais. Isto impõe certos limites na determinação da amostra, o que sugere a ampliação dos critérios de filtragem e seletividade dos artigos a serem analisados, ou mesmo uma análise sobre a totalidade das comunicações.

A identificação do alinhamento teórico também é limitada nos textos analisados. Persiste o problema da omissão apontada na primeira versão da pesquisa (Brittes e Liedtke, p. 7): “encontra-se, aqui, uma das principais dificuldades deste estudo. Raramente os textos se referem a questões de ordem teórica e, quando o fazem, mostram pouca atenção a este aspecto. Algumas colocações indicam o campo de estudos onde se situam, não sendo possível, em primeira análise, identificar um referencial teórico”.

Sobre a ausência da metodologia em muitos artigos, persiste um problema apontado em pesquisas anteriores. Geraldles e Souza (2014) analisaram a metodologia de 196 artigos produzidos no GP e concluíram que prevalece o silêncio ou a fragilidade quanto aos métodos utilizados nas pesquisas.

Omissão semelhante aparece na pesquisa “Análise histórica das metodologias presentes nas teses e dissertações da Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação da FAC-UnB”. Mesquita (2024, p. 3) diz que as metodologias das pesquisas em cada uma das teses em políticas de comunicação parecem ser únicas. Os dados quantitativos não permitem afirmar a existência de uma identidade metodológica.

As contribuições centram-se, geograficamente, nas regiões, Sudeste, Centro-Oeste e Sul do país, nesta ordem, mantendo a tendência de concentração da produção de conhecimento nas regiões brasileiras mais prósperas economicamente. Também continua importante o papel das instituições de ensino públicas, com a maioria das contribuições geradas seja em entidades federais, seja em estaduais.

Outra informação decorrente da presente análise, ainda pouco elucidada, portanto, carecendo de maior atenção, são os campos de estudos contíguos aos da comunicação, nos quais os textos se nutrem de elementos teóricos. Ainda assim, observam-se alinhamentos com as Ciências Políticas, Ciências Jurídicas e com a Sociologia, conforme a leitura feita nos artigos anteriores. O que foi considerado pelos *papers*, citados nos quadros demonstrativos, deixa muitas dúvidas. Observa-se pouca clareza quanto à indicação do referencial teórico. Este é, também, um dado a ser complementado com outras formas de investigação, principalmente entrevistas com os autores.

Se os autores, de modo geral, não explicitam o embasamento teórico de seus trabalhos, os temas, as formas de análises e os dados primários sobre os quais se debruçam permite alinhá-los à Escola Latino-Americana de Comunicação (Elacom). Os interesses temáticos recaem sobre políticas e estratégias de comunicação concernentes aos meios digitais, televisivos, comunicação e infância, direito à comunicação, acesso à informação, comunicação pública e demais nuances do sistema comunicativo nacional e, também, de modo comparativo, de outros países. Como acentuado em publicação conjunta de integrantes do GP em tela, as pautas comungam com os ideais emancipatórios da Escola Latino-Americana de Comunicação, constituindo o que o grupo denominou “Saber Militante” (Brittes, 2013).

O mais instigante é o motivo pelo qual os pesquisadores não destacam tais características ou mesmo não reconhecem que suas contribuições estejam no âmbito teórico da Elacom. A resposta pode estar no fato de ainda se encontrar em processo de consolidação, considerando-se que as primeiras sementes foram plantadas na década de 1960, no movimento político-acadêmico registrado historicamente pela sigla Nomic – Nova Era Mundial da Informação e da Comunicação.

O enfrentamento político presente nos sistemas comunicativos (denunciados outrora por acadêmicos e profissionais da comunicação latino-americanos) fortemente disputados pelo capital internacional, se reproduz, de certa forma, na academia. A matéria não consta nas matrizes pedagógicas da maioria das instituições de ensino, que mais valorizam modismos teóricos, reproduzindo preconceitos de quantos seguem preferencialmente metodologias exógenas.

Seguindo esta linha analítica, a amostra evidencia a falta de aderência ao conjunto das contribuições pretéritas dos componentes do grupo. Este comportamento não contribui para a consolidação das pesquisas, nem para o avanço da produção de conhecimentos, significando, muitas vezes, um retrabalho, um recomeço desnecessário.

Ainda assim, como já observado, apareceram traços aglutinadores entre os trabalhos, tais como a eleição dos temas e alguns procedimentos metodológicos – como os estudos documentais e bibliográficos. Estuda-se, com frequência, o arcabouço legal das políticas e estratégias de comunicação, as consequências delas para a sociedade civil, o cumprimento ou o descumprimento das normas legais.

Convém ressaltar que nas últimas décadas o GP vem promovendo a integração dos participantes e o compartilhamento das produções, por meio de publicações, iniciativas que deverão contribuir para dar prosseguimento ao processo de consolidação do Grupo.

Referências

BRAGA, Claudomilson Fernandes; MENEZES, Kalyne. Políticas e Estratégias de Comunicação: múltiplos olhares, múltiplas interpretações. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, XXXVII, 2-5 set. 2014, Foz do Iguaçu/PR. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu/PR: Intercom, 2014.

BRITTES, Juçara (org.). Saber **Militante**: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil. São Paulo: Intercom, SP, 2013.

BRITTES, Juçara; LIEDTKE, Paulo F. **Alinhamento teórico-metodológico das comunicações ao Grupo de Pesquisas Políticas e Estratégias de Comunicação apresentadas nos congressos da Intercom**. Anais Intercom, 2021. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2021/resumos/dt8-pc/paulo-fernando-liedtke.pdf> Acesso em: 25 fev. 2026.

GERALDES, Elen Cristina.; SOUZA, Janara. Apontamentos sobre métodos de pesquisa em políticas de comunicação. Trabalho apresentado no GP Políticas e estratégias de comunicação, evento do 37º Congresso Brasileiro de ciências da comunicação, XXXVII, 2-5 set. 2014, Foz do Iguaçu/PR. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu/PR: Intercom, 2014.

GOOGLE. **Google Gemini: análise de temas recorrentes do GP Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom (2015-2025)**. Resposta gerada em 22 mai. 2024. Disponível em: <https://gemini.google.com>. Acesso em: 22 mai. 2024.

MESQUITA, Wákila Nieble Rodrigues de. Análise histórica das metodologias presentes nas teses e dissertações da Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação da FAC-UnB (1986-2015). Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, XLVII, 3-6 set. 2014, Balneário Camboriú/SC. **Anais [...]**. Balneário Camboriú/SC: Intercom, 2014. Disponível em: <https://sistemas.intercom.org.br/pdf/submissao/regional/15/2204/04272024184949662d72fd49ef0.pdf> Acesso em: 26 fev. 2026.

Da radiodifusão aos algoritmos: a elite de pesquisa em políticas e estratégias de comunicação

Juliano Mauricio de Carvalho
Víctor Simões Zamberlan

Em um campo atravessado por mudanças rápidas nos objetos e nas mediações sociotécnicas, a construção de memória intelectual sobre as pesquisas em políticas de comunicação torna-se estratégica, pois permite reconhecer continuidades, identificar inflexões e explicitar os critérios de legitimidade que sustentam seus cânones de referência. Ao observar, em perspectiva histórica, quais problemas se estabilizam, quais autores se tornam recorrentes e quais repertórios teórico- metodológicos organizam o debate, torna-se possível compreender não apenas o que o campo pesquisa, mas também como ele produz autoridade, acumula conhecimento e projeta agendas futuras.

A Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), enquanto sociedade científica, constitui um dos principais espaços de circulação, legitimação e estabilização de agendas de pesquisa em comunicação no Brasil. Ao reunir comunidades acadêmicas diversas em torno de grupos temáticos relativamente consolidados, a associação desempenha papel central na formação de consensos provisórios sobre problemas de pesquisa, repertórios conceituais e critérios de qualidade. Nesse ecossistema, o Grupo de Trabalho de Políticas e Estratégias de Comunicação ocupa uma posição de autoridade acadêmica ao concentrar, ano após ano, investigações dedicadas à interface entre comunicação, Estado, regulação, esfera pública, transparência, plataformas digitais e governança informacional. Trata-se, portanto, de um *locus* privilegiado para observar como a comunidade científica acompanha e interpreta disputas regulatórias, transformações tecnológicas e reconfigurações institucionais que incidem diretamente sobre a democracia e o mercado de comunicação.

Como registro de continuidade da agenda do GT, este estudo se inscreve em diálogo com investigações anteriores voltadas ao mapeamento do grupo e de sua produção, com destaque para abordagens centradas na noção de elite de pesquisa (Carvalho; Cardoso, 2014; Rocha; Carvalho, 2020). Em anos recentes, observa-se um esforço sistemático de caracterização de tendências, centralidades autorais e regimes de citação nos trabalhos submetidos ao GT, partindo do entendimento de que a

memória acumulada do espaço funciona não apenas como inventário histórico, mas como base para orientar estratégias analíticas e requalificar a delimitação de problemas no campo. Nessa direção, a presente análise busca explicitar como a identificação de uma elite, e das dinâmicas de concentração e circulação que a acompanham, contribui para compreender a evolução temática do GT e para indicar possibilidades de fortalecimento, tensionamento e renovação de suas agendas de pesquisa.

O recorte temporal de 2015 a 2025 é particularmente fecundo para esse tipo de observação. No período, a pesquisa em comunicação foi atravessada por ciclos de crise democrática, intensificação de conflitos informacionais e aceleração da platformização, tanto no Brasil quanto em contextos internacionais que influenciam a agenda local. O GT acompanhou, em diferentes ritmos, o deslocamento de problemas clássicos da política de comunicação, como marcos regulatórios, radiodifusão e comunicação pública, para problemas de infraestrutura e governança do ambiente digital, como regimes de moderação, circulação de desinformação, poder de plataformas e novos instrumentos normativos orientados à integridade informacional. Essa transição não ocorre de maneira linear. Ela se manifesta como sobreposição de camadas, na qual categorias e tradições consolidadas convivem com documentos de urgência e com repertórios emergentes (Thompson, 1998; Castells, 2003).

Mapear o repertório de autores e obras mobilizados pelo GT ao longo do período de 2015 a 2025 oferece, nesse sentido, um diagnóstico da cultura intelectual do grupo. A análise de citações permite identificar o que se preserva como cânone, o que se atualiza como fronteira e como a comunidade organiza seus critérios de legitimidade intelectual. Em termos analíticos, as referências não são tratadas aqui como ornamento ou ritual bibliográfico, mas como indício empírico de filiações teóricas, escolhas metodológicas e disputas por autoridade no interior do campo. O padrão de recorrências e a distribuição das citações mostram, simultaneamente, as continuidades que sustentam a comparabilidade entre trabalhos e as mudanças que sinalizam reorientações de agenda.

O problema que orienta esta investigação é identificar quais autores são mais citados pelo GT ao longo do período de 2015 a 2025 e, assim, delimitar quem compõe a elite de pesquisa (Urbizagástegui Alvarado, 2009). Neste capítulo, “elite” designa o núcleo de autores mais citados nas referências dos trabalhos do GT no período analisado, e não a elite de autores que publicam no GT. A partir desse núcleo de referências recorrentes, o capítulo examina o grau de concentração do repertório bibliográfico

mobilizado e reconstrói a geografia da episteme, distinguindo a presença de cânones nacionais e internacionais na sustentação do debate. Além disso, investiga a temporalidade das referências, observando a convivência entre clássicos de longa duração e documentos contemporâneos de urgência, e explora tendências recentes a partir do triênio 2023 a 2025, a fim de avaliar sinais de permanência e renovação do repertório. Por fim, identifica as obras mais citadas que sustentam a elite intelectual e mede a incidência anual dessas referências, de modo a diferenciar centralidades contínuas de recorrências episódicas.

Do ponto de vista metodológico, adotou-se um protocolo bibliométrico de análise de citações orientado pelos princípios da análise de domínio, com regras de autoria efetiva, normalização onomástica e contagem por ocorrência bruta. A escolha desse desenho visa privilegiar a estabilidade analítica do inventário e reduzir ruídos típicos de bases referenciais, como duplicidades, variações nominais e atribuições indevidas de autoria. Com isso, busca-se produzir indicadores de recorrência comparáveis no tempo, capazes de sustentar interpretações sobre centralidade referencial, regimes de legitimação e deslocamentos do horizonte epistêmico do GT.

Ao articular concentração bibliográfica, geografia da episteme, temporalidade do repertório e tendências recentes, o capítulo contribui para que o GT reflita sobre sua própria ecologia intelectual. O objetivo não é prescrever cânones, mas oferecer uma base empírica que permita avaliar caminhos trilhados, escolhas reiteradas, pontos de inércia e possibilidades de abertura. Em um contexto no qual a agenda do campo se desloca da radiodifusão para algoritmos, plataformas e infraestruturas digitais, compreender quais referências sustentam a produção recente torna-se um passo estratégico para interpretar a capacidade do GT de acompanhar a aceleração dos objetos e de ampliar, quando necessário, seu repertório teórico e metodológico.

Metodologia e protocolo de tratamento dos dados

O corpus documental analisado é composto por 301 trabalhos científicos integrais publicados nos anais do Grupo de Trabalho de Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom no período de 2015 a 2025. No conjunto, esses trabalhos reúnem 1.445 entradas de referência, atribuídas a 1.458 autores distintos, o que evidencia um repertório amplo e heterogêneo de filiações bibliográficas no período de 2015 a 2025.

Para o tratamento desse material, adotou-se um protocolo bibliométrico de análise de citações com foco na identificação de elite de pesquisa, orientado pelos princípios da análise de domínio (Urbizagástegui Alvarado, 2009). A dinâmica de citação é tomada como indicador empírico da cultura intelectual do GT, permitindo observar padrões de recorrência, estabilização e renovação de repertórios. Operacionalmente, o procedimento iniciou-se com a extração das listas de referências e sua padronização, de modo a reduzir ruídos de formatação e duplicidades^[19]. Em seguida, procedeu-se à identificação dos autores citados em cada trabalho, aplicando-se regras de autoria efetiva, de forma a contabilizar apenas autores com responsabilidade intelectual direta pela obra citada, excluindo organizadores e editores quando não constituíam a autoria do texto. Paralelamente, aplicou-se a normalização onomástica, unificando variantes nominais sob um único nome canônico para evitar a fragmentação das contagens referentes a um mesmo autor.

A unidade de medida adotada foi a ocorrência bruta por bibliografia [20]. Cada menção a uma obra de um autor em uma bibliografia distinta foi contabilizada como uma unidade no total, permitindo observar persistência temporal e recorrência transversal das referências no corpus. A partir da agregação das frequências de ocorrência por autor, definiu-se um critério de corte para delimitar a elite de pesquisa, entendida como o núcleo de maior incidência no período. Por fim, quando pertinente à interpretação dos achados, prepararam-se matrizes citante-citado e de cocitação, com o objetivo de mapear proximidades e identificar possíveis comunidades epistêmicas formadas pela coocorrência de autores e obras.

[19] A extração das referências foi conduzida em fluxo semiautomatizado, com supervisão humana (“máquina–checagem–máquina–checagem”): os documentos do corpus foram selecionados e baixados manualmente (por ano/GT) e as listas de referências foram extraídas com apoio do NotebookLM (Gemini) e do ChatGPT, de forma redundante, para reduzir perdas e inconsistências. Em seguida, realizou-se revisão manual para padronização/validação (p. ex., conferência de autores, coautorias, exclusão de pessoas jurídicas e ajustes de grafia), e a contagem final foi novamente verificada manualmente após o processamento automatizado (incluindo etapa complementar no Prism/OpenAI).

[20] Regra de contagem das ocorrências/citações no levantamento: (i) coautorias foram contabilizadas de forma individual; quando uma referência apresenta dois ou mais autores, cada autor(a) recebe uma ocorrência, pois não é possível inferir a contribuição específica de cada coautor(a) apenas pela lista de referências. (ii) Obras organizadas: menções a organizadores/editores (p. ex., “Org.,” “Eds.,” “Editor”) não foram computadas como ocorrência, salvo quando figuravam como única autoria efetiva da obra, pois o objetivo é identificar autores citados por sua produção intelectual (e não pela organização editorial do volume). (iii) Múltiplas obras do mesmo autor na mesma lista foram contabilizadas por obra distinta; assim, se um mesmo autor aparece associado a três trabalhos diferentes na lista de referências de um texto, registram-se três ocorrências (uma por obra), e não apenas uma.

Como limitação, ressalta-se que a lista de referências opera aqui como proxy do repertório mobilizado, sem equivaler ao conteúdo integral dos argumentos desenvolvidos em cada trabalho. Além disso, parte das citações pode cumprir função ritualizada de legitimação acadêmica, e não necessariamente indicar centralidade analítica substantiva. Por fim, tanto a normalização onomástica quanto o recorte temporal de 2015 a 2025 envolvem escolhas analíticas que orientam os resultados e devem ser consideradas na leitura interpretativa do capítulo.

A operacionalização da elite de pesquisa baseou-se na Lei de Price, ou *square root law*, proposta no âmbito da cientometria para descrever a concentração típica de contribuições em um campo. Em sua formulação clássica, a lei sustenta que, em um domínio com n autores, aproximadamente $\sqrt{n}$ deles tende a responder por cerca de metade da produção total, evidenciando uma distribuição estruturalmente desigual, marcada por um núcleo altamente produtivo e uma longa cauda de baixa contribuição (Price, 1963). Essa leitura é coerente com a tradição bibliométrica das distribuições de produtividade científica, inaugurada empiricamente por Lotka (1926), e com a formulação probabilística da vantagem cumulativa, em que o desempenho anterior aumenta a probabilidade de novos ganhos de visibilidade e citação (Price, 1976).

Aplicada ao universo deste estudo, a lei fornece um critério operacional para estimar o tamanho do estrato de maior centralidade referencial. Considerando 1.458 autores distintos identificados nas referências, tem-se $\sqrt{1458} \approx 38,2$, o que sugere uma elite esperada de 39 autores. No presente trabalho, essa regra é empregada como parâmetro de delimitação do núcleo, de modo a diferenciar um conjunto de alta recorrência de um universo amplo de referências episódicas.

Ressalta-se que, aqui, a Lei de Price é mobilizada como heurística aplicada à dinâmica de citações e ocorrências bibliográficas, e não como teste estrito de produtividade científica. Assim, o critério $\sqrt{n}$ opera como uma convenção de corte para organizar a análise da concentração e da estabilidade do repertório, enquanto as medidas empíricas do corpus (ocorrências, presença anual e obras recorrentes) sustentam a interpretação substantiva dos resultados. Adicionalmente, testes de sensibilidade com variações discretas do ponto de corte (p. ex., top 30, top 40 e top 50) tendem a preservar o núcleo dos autores mais recorrentes.

Estrutura quantitativa da elite e grau de concentração

A identificação da elite de pesquisa permite dimensionar, com precisão, a concentração do repertório bibliográfico mobilizado pelo GT ao longo do período. O corpus analisado reúne 301 trabalhos e 1.458 autores citados, mas a distribuição das ocorrências está longe de ser homogênea. Quando se observa o conjunto dos dez autores mais citados, por exemplo, a magnitude da concentração torna-se evidente sob duas métricas complementares. Pela ótica da população autoral, estes representam 0,68% do universo total de autores citados. Pela ótica do peso bibliográfico, esses mesmos autores acumulam 218 ocorrências brutas, concentrando 15,08% de todas as citações registradas no período de 2015 a 2025.

Tabela 1: Elite de Pesquisa do GT (2015–2025).

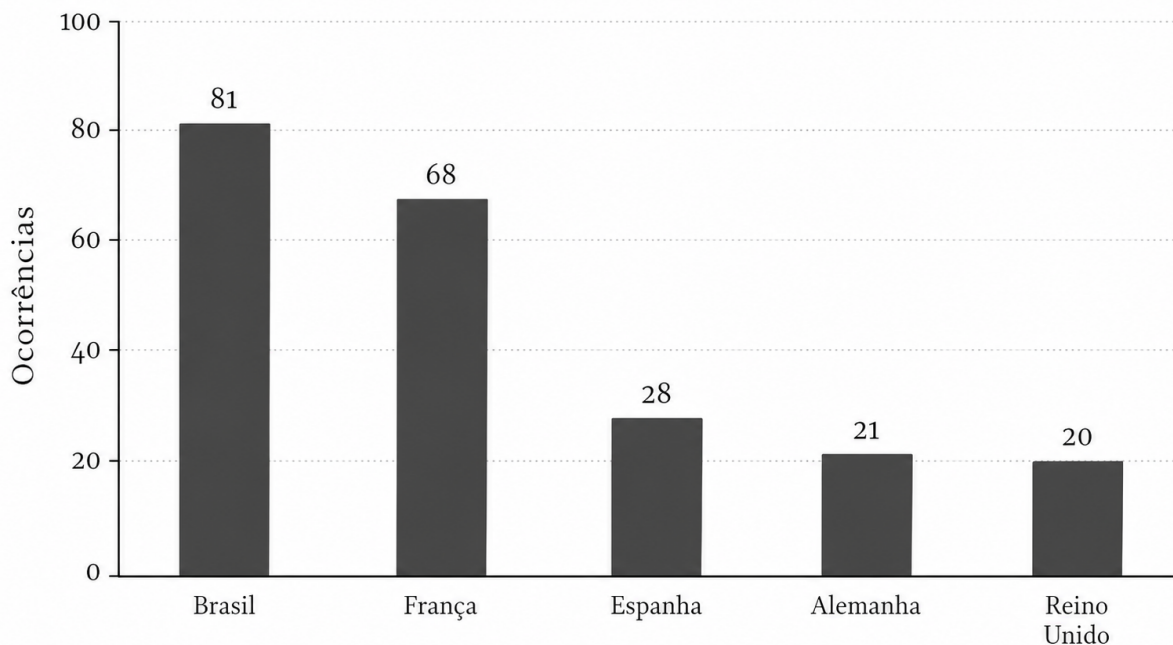
Autor	Ocorrência	Nº de obras citadas	Anos	% pres.
Bardin, Laurence	33	1	11	100%
Duarte, Jorge	32	4	11	100%
Castells, Manuel	28	6	11	100%
Habermas, Jürgen	21	6	11	100%
Thompson, John B.	20	5	11	100%
Gomes, Wilson	19	4	9	81,8%
Bourdieu, Pierre	18	6	9	81,8%
Foucault, Michel	17	6	8	72,7%
Weber, Maria Helena	17	7	9	81,8%
Bucci, Eugênio	16	6	8	72,7%

Fonte: Elaboração própria (2026).

Isso significa que uma fração estatisticamente residual do universo autoral sustenta uma parcela expressiva da infraestrutura referencial do GT, evidenciando um padrão de concentração compatível com distribuições do tipo Pareto. Nesse tipo de distribuição, poucos elementos concentram uma parcela desproporcional do total, enquanto a maioria contribui com frações pequenas. Em termos bibliométricos, um núcleo reduzido de autores acumula grande parte das ocorrências, ao passo que a longa cauda reúne autores de baixa recorrência, muitas vezes citados de modo episódico. Esse comportamento é típico de sistemas altamente desiguais de acumulação,

nos quais a concentração não é um desvio, mas um traço estrutural do próprio mecanismo de distribuição (Pareto, 1896).

Figura 1: Distribuição geográfica das ocorrências (elite).



Fonte: Elaboração própria (2026).

Esse arranjo também permite identificar linhagens de autoridade intelectual relativamente nítidas. A gramática clássica da democracia e do espaço público tende a se ancorar na tradição alemã, com Habermas (2003) como referência estruturante. A crítica do poder, as leituras sobre dominação simbólica e parte do repertório metodológico derivam majoritariamente da matriz francesa, com Foucault (1979), Bourdieu (1989) e Bardin (2016) exercendo funções complementares na estabilização conceitual e procedimental. Já a transição para o ambiente digital e para a compreensão de redes e infraestruturas informacionais é mediada, em grande medida, pela sociologia de Castells (2003), que aparece como ponte entre diagnósticos de modernidade tardia e reconfigurações tecnológicas recentes. Em conjunto, essas tradições compõem um circuito euro-atlântico de legitimação teórica, diante do qual a produção brasileira se posiciona como instância de aplicação, adaptação e problematização situada.

Circulação desigual e regimes de legitimação

O arranjo euro-brasileiro observado na geografia da episteme implica uma circulação desigual de autoridade intelectual. Em termos estruturais, a teoria social de larga escala produzida no Norte Global é mobilizada como critério de legitimidade para validar a análise de objetos situados no contexto doméstico. Não se trata apenas de uma preferência bibliográfica, mas de um regime de validação que define, ainda que de modo tácito, quais gramáticas conceituais podem operar como fundamento de cientificidade. Nesse regime, a pesquisa nacional aparece com frequência como aplicação empírica e problematização conjuntural, enquanto marcos explicativos de maior prestígio são importados como instâncias de autorização epistemológica.

Esse padrão preserva traços de dependência acadêmica estrutural. A validade científica do estudo sobre problemas nacionais tende a ser aferida pela filiação a cânones exógenos, que funcionam como sintaxe interpretativa, isto é, como um conjunto de categorias, tradições e referências que estabiliza o que conta como explicação, crítica e rigor. Em contrapartida, o objeto local fornece o vocabulário empírico, alimentando análises sobre políticas públicas, crises democráticas, disputas regulatórias e reconfigurações do ecossistema midiático. A consequência é uma divisão funcional do trabalho intelectual, na qual a teoria circula como autoridade transnacional e a empiria como especialização nacional, reforçando assimetrias de prestígio e de definição de problemas.

Apesar da hegemonia europeia, observam-se sinais incipientes de diversificação na metade final do período de 2015 a 2025, ainda que de modo marginal em termos de recorrência. A entrada de matrizes latino-americanas e decoloniais sugere o germen de uma contra-elite interpretativa, entendida como um conjunto emergente de autores que tensiona a suficiência das lentes euro-atlânticas para compreender a relação entre Estado, comunicação e poder em contextos periféricos. A incorporação de perspectivas como as de Quijano (2005), Mbembe (2018) e Krenak (2019) indica um movimento de reorientação analítica que recoloca no centro temas como colonialidade, violência estrutural, raça, territorialidade e formas específicas de captura do público e do comum. Trata-se menos de uma substituição imediata do cânone e mais de uma disputa por novos critérios de inteligibilidade do contemporâneo, com potencial para reorganizar, gradualmente, o modo como o GT descreve assimetrias, dependências e conflitos.

A hipótese interpretativa que decorre desse quadro pode ser formulada como cosmopolitismo formal e ancoragem substantiva. O campo se internacionaliza na escolha de marcos teóricos consagrados, frequentemente mobilizados como selo de validade, mas permanece fortemente ancorado na realidade doméstica quanto aos objetos, às inferências e às urgências políticas que estruturam os trabalhos. Esse padrão reforça o papel do GT como termômetro factual das crises democráticas brasileiras, ao mesmo tempo em que explicita uma tensão estrutural: problemas regulatórios e infraestruturais no Sul se aceleram, enquanto parte do vocabulário de legitimação ainda depende de tradições exógenas. A negociação epistêmica em curso diz respeito, justamente, a quais matrizes serão capazes de interpretar com maior autonomia fenômenos como plataformação, desordem informacional e novas formas de poder infraestrutural, sem reduzir a especificidade histórica e territorial dos conflitos e sem limitar a crítica a uma tradução periférica de categorias centrais.

Tendências: deslocamentos rumo à fronteira digital

A análise restrita ao triênio 2023 a 2025 indica que a elite de pesquisa, embora preserve o núcleo estabilizado no período de 2015 a 2025, passa a operar com maior aderência à fronteira digital. No recorte recente, permanecem centrais referências que garantem continuidade teórica e metodológica, como Laurence Bardin (2016), enquanto suporte técnico, Jorge Duarte (2007; 2012), como eixo de comunicação pública no Brasil, Eugênio Bucci (2015), no debate sobre democracia e esfera pública, e Manuel Castells (2003), na leitura de redes, modernidade e crise democrática. Essa permanência sugere que o GT mantém uma infraestrutura conceitual e procedimental capaz de sustentar comparabilidade entre pesquisas. Ao mesmo tempo, observa-se a emergência de uma camada mais recente de autores voltados à economia da atenção, à extração de dados e às formas contemporâneas de regulação de plataformas, com a presença de nomes como Shoshana Zuboff (2021), José van Dijck (2013) e Byung-Chul Han (2022), que deslocam o eixo interpretativo para problemas infraestruturais e de governança.

A atualização do repertório se expressa também pela intensificação de bibliografia sobre desinformação, populismo digital e deterioração do espaço público sob lógicas de plataforma. Em termos relativos, marcos teóricos associados ao início da década, mais próximos de disputas sobre radiodifusão e arranjos mediáticos tradicionais, cedem espaço para autores que descrevem a plataformação como reconfiguração estrutural da comunicação e da política. Ainda assim, a permanência de referências como Bardin e Habermas indica que o campo não substitui suas gramáticas de base (Bar-

din, 2016; Habermas, 2003). Ele tende a utilizá-las para enquadrar novos fenômenos, mantendo teorias sociais consolidadas e protocolos metodológicos consagrados como suporte para interpretar objetos que se transformam com rapidez. O triênio, portanto, revela um regime de adaptação, no qual a inovação do objeto convive com estabilidade dos critérios de validação.

As tendências temáticas do período convergem para soberania digital, integridade da informação e governança algorítmica, com maior presença de obras e documentos que explicitam o poder infraestrutural das plataformas e seus efeitos sobre democracia, visibilidade e circulação. Evidências bibliográficas do triênio incluem A era do capitalismo de vigilância, de Zuboff (2021), Infocracia, de Han (2022), e debates regulatórios que incorporam marcos europeus como o Digital Services Act (União Europeia, 2022). Esse deslocamento pode ser sintetizado como passagem do coronelismo eletrônico, associado a estruturas midiáticas tradicionais, para um coronelismo algorítmico, no qual moderação de conteúdos, recomendação, monetização de dados e opacidade técnica se tornam elementos centrais do problema analítico e regulatório.

Por fim, ainda que de modo incipiente em termos de recorrência, o triênio sugere sinais de alargamento interpretativo com a entrada de uma contra-elite de matriz decolonial, com autores como Achille Mbembe (2018), Ailton Krenak (2019) e Aníbal Quijano (2005). Esses referenciais não se impõem como núcleo dominante, mas funcionam como vetor de tensionamento das lentes tradicionais ao recolocar no centro dimensões como colonialidade, violência estrutural, raça, territorialidade e formas específicas de captura do público em contextos periféricos.

Discussão dos resultados

Em síntese, o retrato oferecido neste capítulo mostra um GT que combina estabilidade e transformação, continuidade e fronteira, cânone e atualização. Essa combinação ajuda a explicar sua relevância histórica na Intercom e sua capacidade de permanecer como observatório privilegiado das tensões entre comunicação e democracia no Brasil. Em um tempo de aceleração tecnológica e de reconfiguração institucional, manter os olhos sobre o GT é, em grande medida, manter os olhos sobre os futuros possíveis da própria área, porque é ali, no cruzamento entre políticas de comunicação e infraestrutura digital, que se organizam as perguntas que tendem a orientar, com crescente centralidade, os estudos de Comunicação nas próximas décadas.

Temporalidade e tensão epistêmica

A estrutura da elite e do repertório recorrente evidencia uma tensão temporal que atravessa o GT. O período de 2015 a 2025 registra a convivência entre referências de longa duração, associadas à teoria crítica e à sociologia do poder e da dominação, e documentos de urgência produzidos no calor de disputas institucionais e regulatórias. Em termos práticos, o GT mobiliza ferramentas consolidadas para analisar problemas que se aceleram e se reconfiguram em ciclos curtos. Trata-se de um arranjo no qual categorias e arquiteturas analíticas formadas em contextos anteriores são acionadas para dissecar fenômenos hipermodernos, como a governança algorítmica, a plataformização e a economia política dos dados.

As referências de longa duração desempenham a função de lastro interpretativo. Autores como Habermas (2003), Bourdieu (1989) e Foucault (1979), entre outros, sustentam a leitura das relações entre poder, esfera pública e instituições, oferecendo gramáticas robustas para interpretar disputas de legitimidade, regimes de visibilidade e estratégias de dominação simbólica. Esse repertório fornece estabilidade conceitual e garante continuidade argumentativa no interior do GT, permitindo que agendas distintas dialoguem com uma base relativamente comum.

Em contrapartida, a presença crescente de documentos contemporâneos indica que parte do debate se desloca para uma temporalidade de intervenção e acompanhamento de fronteira. A incorporação de planos estratégicos, relatórios de governo e instrumentos regulatórios recentes sugere que o GT passa a operar também como radar institucional, atento à formulação de políticas e à emergência de regimes normativos voltados à desordem informacional, à soberania digital e ao poder das plataformas, em tensão com debates clássicos sobre democracia (Bobbio, 1986). Essa camada de referências tem alta volatilidade e tende a formar um tipo de cânone instantâneo, útil para compreender o presente imediato, mas potencialmente menos estável como fundamento de longo prazo.

Deslocamento epistêmico: da radiodifusão aos algoritmos

O mapeamento longitudinal indica um deslocamento substantivo no horizonte do GT. Ao longo do período de 2015 a 2025, observa-se a passagem de uma agenda centrada em marcos clássicos da política de comunicação, com ênfase em radiodifusão e regulação setorial, para uma agenda cada vez mais orientada à regulação de

sistemas algorítmicos, à centralidade das plataformas e ao capitalismo de vigilância. Nesse movimento, as disputas deixam de incidir apenas sobre normas e instituições midiáticas tradicionais e passam a envolver infraestruturas técnicas privadas, regimes de moderação e recomendação e modelos de negócios baseados na extração e monetização de dados. O foco do debate, assim, se desloca do controle mediático convencional para formas emergentes de poder infraestrutural exercidas por plataformas em escala global, configurando um tipo de controle que pode ser descrito como coronelismo algorítmico.

Esse deslocamento não implica abandono das categorias clássicas do campo, mas reposicionamento de seus problemas. Temas como esfera pública, comunicação pública, transparência e regulação permanecem, porém passam a ser atravessados por mecanismos técnicos que reorganizam visibilidade, circulação e hierarquias de atenção em escala massiva (Recuero, 2009). Em consequência, a arena regulatória se expande. Ao lado de marcos normativos setoriais, emergem debates sobre responsabilidades das plataformas, arquitetura de recomendação, moderação de conteúdo, publicidade política e integridade informacional. A agenda do GT, nesse sentido, tende a se tornar simultaneamente mais institucional e mais infraestrutural, exigindo que análises de políticas de comunicação incorporem a materialidade técnica da mediação algorítmica e as assimetrias econômicas que sustentam o ambiente digital.

O método como cânone e a infraestrutura de validação

O ranking das obras mais recorrentes evidencia que a estabilidade do GT não deriva apenas de sínteses teóricas amplas, mas também de um conjunto de referências que organiza procedimentos e critérios de validação. Em particular, a presença contínua de uma obra metodológica no topo do repertório sugere que a coesão interna depende de uma língua franca operacional, capaz de tornar comparáveis investigações com objetos distintos e conjunturas variadas. Em vez de explicar o deslocamento do objeto, essa camada bibliográfica cumpre outra função: ela estabiliza o modo como se produz evidência, reduzindo incertezas procedimentais e reforçando padrões reconhecidos de rigor no interior do grupo.

A adoção reiterada de referências metodológicas canônicas opera, assim, como um mecanismo de governança epistêmica do próprio GT. Ao padronizar operações analíticas e oferecer um protocolo reconhecido para tratamento de materiais discursivos, documentais e midiáticos, esse repertório contribui para a cumulatividade do

debate e para a circulação interna de critérios de qualidade. Ao mesmo tempo, ele delimita fronteiras do que tende a ser aceito como evidência, influenciando escolhas de desenho de pesquisa e modos de apresentação de resultados. O desafio que emerge é equilibrar essa segurança procedimental com a ampliação do repertório técnico, de modo que a validação não se restrinja a procedimentos consolidados, mas se abra a métodos híbridos e computacionais compatíveis com objetos datificados e plataformizados, preservando rigor sem reduzir a complexidade dos fenômenos analisados.

Tabela 2: Top 10 obras mais recorrentes no GT (2015–2025).

Obra (Autor. Título)	Ocorrência	Anos
Bardin, Laurence. Análise de Conteúdo.	33	11
Castells, Manuel. A Sociedade em Rede.	11	8
Duarte, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública.	10	7
Habermas, Jürgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública.	10	6
Gomes, Wilson. Transformações da política na era da comunicação de massa.	9	6
Bucci, Eugênio. O Estado de Narciso.	8	6
Thompson, John B. A Mídia e a Modernidade.	8	6
Duarte, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.	7	5
Recuero, Raquel. Redes Sociais na Internet.	7	4
Bobbio, Norberto. O Futuro da Democracia.	6	4

Fonte: Elaboração própria (2026).

Conclusões e panorama

Este capítulo tomou o repertório de citações do GT de Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom, no período de 2015 a 2025, como indício empírico da cultura intelectual do grupo. Ao mapear a elite de pesquisa, a concentração do repertório, a geografia da episteme, a temporalidade das referências e os sinais de deslocamento no triênio recente, o objetivo foi oferecer um retrato interpretativo do modo como o GT organiza seus critérios de autoridade, seus regimes de validação e suas estratégias de leitura das crises que atravessam comunicação, Estado e democracia.

O primeiro panorama que emerge é o de uma estrutura referencial altamente concentrada, na qual um núcleo reduzido sustenta parcela expressiva das ocorrências. Longe de significar estreitamento do campo, essa concentração revela um

mecanismo de coesão coletiva. Ela aponta para a existência de referências que funcionam como infraestrutura de continuidade, fornecendo linguagem comum e parâmetros compartilhados para que pesquisas heterogêneas possam dialogar. Em um GT atravessado por agendas anuais variadas, essa estabilidade não é mero conservadorismo, mas condição de cumulatividade. Ela permite que o grupo reconheça, entre temas e conjunturas, um terreno comum de problemas, conceitos e procedimentos, preservando memória intelectual e consolidando tradições de leitura.

O segundo panorama diz respeito à geografia da episteme e aos regimes de legitimação que organizam a circulação de autoridade. A configuração euro-brasileira evidencia uma divisão funcional entre matrizes teóricas do Norte Global e a densidade aplicada da produção nacional.

Autores europeus e tradições euro-atlânticas fornecem com frequência a sintaxe interpretativa, enquanto o polo brasileiro sustenta a mediação empírica e institucional das crises democráticas e regulatórias do país. Essa estrutura descreve um cosmopolitismo formal e uma ancoragem substantiva. O repertório se internacionaliza como selo de validade, mas os objetos, as urgências e as inferências permanecem fortemente enraizados no contexto doméstico.

O terceiro panorama é temporal. O período revela um hibridismo entre clássicos de longa duração e documentos de urgência institucional, especialmente intensos na metade final do período de 2015 a 2025. A permanência de referências estruturantes indica um esforço de continuidade e de cumulatividade interpretativa, enquanto a entrada de bibliografia recente e de marcos normativos sugere uma sensibilidade crescente à fronteira regulatória e ao acompanhamento do presente imediato. Esse arranjo temporal evidencia um traço característico do GT: ele não se limita a registrar a transformação tecnológica, mas acompanha o modo como ela se converte em problema público, em conflito institucional e em agenda normativa.

Nesse contexto, a centralidade de uma obra metodológica no topo do repertório possui significado especial. Ela indica que parte da identidade intelectual do GT se ancora em um regime de validação que privilegia procedimentos reconhecidos e comunicáveis, capazes de dar forma empírica às disputas analisadas. Esse dado ajuda a compreender por que o GT consegue manter continuidade em meio à aceleração do objeto. Ao mesmo tempo, ele ilumina a tensão decisiva do período: quanto mais os problemas se deslocam para ambientes datificados, algoritmos e plataformas, mais

o campo é pressionado a ampliar suas ecologias metodológicas e a produzir novas formas de evidência. A força do GT, nesse sentido, reside precisamente na sua capacidade histórica de articular rigor e aderência ao presente, preservando critérios de qualidade sem se fechar à transformação do objeto.

Em síntese, o retrato oferecido neste capítulo mostra um GT que combina estabilidade e transformação, continuidade e fronteira, cânone e atualização. Essa combinação ajuda a explicar sua relevância histórica na Intercom e sua capacidade de permanecer como observatório privilegiado das tensões entre comunicação e democracia no Brasil. Em um tempo de aceleração tecnológica e de reconfiguração institucional, manter os olhos sobre o GT é, em grande medida, manter os olhos sobre os futuros possíveis da própria área, porque é ali, no cruzamento entre políticas de comunicação e infraestrutura digital, que se organizam as perguntas que tendem a orientar, com crescente centralidade, os estudos de Comunicação nas próximas décadas.

O panorama de 2015 a 2025 indica que a agenda de políticas de comunicação tende a se consolidar em torno de infraestruturas digitais, regulação da informação e responsabilização de plataformas, enquanto, no plano epistêmico, cresce a necessidade de abertura a matrizes capazes de captar assimetrias globais e especificidades periféricas. O GT aparece, nesse cenário, como espaço de mediação decisiva: preserva memória e cumulatividade, mas também registra inflexões que antecipam caminhos possíveis para o campo.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARVALHO, Juliano Maurício de; CARDOSO, Vivianne Lindsay. **Uma certa digressão conceitual**: desafios identitários das políticas de comunicação. In: INTERCOM – CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 37., 2014, Foz do Iguaçu. Anais [...]. São Paulo: Intercom, 2014.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2007.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LOTKA, Alfred J. The frequency distribution of scientific productivity. **Journal of the Washington Academy of Sciences**, [s. l.], v. 16, n. 12, p. 317–323, 1926.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

PARETO, Vilfredo. **Cours d'économie politique**. Lausanne: F. Rouge, 1896.

PRICE, Derek J. de Solla. **Little science, big science**. New York: Columbia University Press, 1963.

PRICE, Derek J. de Solla. A general theory of bibliometric and other cumulative advantage processes. **Journal of the American Society for Information Science**, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 292–306, 1976. DOI: 10.1002/asi.4630270505.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107–130.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na Internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

ROCHA, Isabella Pilegis; CARVALHO, Juliano Maurício de. **O cenário da produção da elite de pesquisa sobre jornalismo e tecnologia no triênio 2016–2018**. In: INTERCOM – CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 43., 2020, virtual. Anais [...]. São Paulo: Intercom, 2020.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. Petrópolis: Vozes, 1998.

URBIZAGÁSTEGUI ALVARADO, Rubén. Elitismo na literatura sobre a produtividade dos autores. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 38, n. 2, p. 69–79, maio/ago. 2009.

VAN DIJCK, José. **The culture of connectivity: a critical history of social media**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

Marco Legal de Ciência & Tecnologia em Países Ibero-Americanos: da ciência à inovação e parcerias público-privadas ^[21]

Adriana Omena Santos

Mirna Tonus

Beatriz Nascimento

João Pedro O. Santos

Este capítulo examina políticas públicas e o marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em países ibero-americanos, enfatizando sua interface com políticas e estratégias de comunicação, em especial a Comunicação Pública da Ciência (CPC). Nesse sentido, analisa, em perspectiva comparada, um corpus que compreende os países e instituições de ensino e pesquisa (incluindo Universidades) representados no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Comunicação Pública da Ciência e Tecnologia (INCT-CPCT) ^[22] de pesquisa finalizada, além de países e instituições representados na diretoria da Rede de Popularização da Ciência e da Tecnologia na América Latina e no Caribe (RedPOP) ^[23] de pesquisa em andamento. Nesse segundo momento, o corpus abrange países e instituições representados na diretoria da Rede de Popularização da Ciência e da Tecnologia na América Latina e no Caribe (RedPOP). O texto responde à chamada da obra sobre Políticas e Estratégias de Comunicação ao tratar a comunicação como dimensão transversal da governança, entre elas a cientí-

[21] Capítulo elaborado a partir de dados de pesquisas previamente apresentadas no Grupos de Pesquisa da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, em especial no GP de Políticas e Estratégias de Comunicação, de 2018 a 2025. Pesquisa em desenvolvimento subsidiada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

[22] O INCT-CPCT é uma rede de grupos de pesquisa que reúne mais de uma centena de pesquisadores e estudantes de diferentes universidades e instituições científicas de todas as regiões brasileiras e de outros países. Foi aprovado em 2016 junto ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e as atividades foram iniciadas em 2017.

[23] Rede interativa que une centros e programas voltados à divulgação da ciência e da tecnologia (C&T) e funciona por meio de mecanismos de cooperação regional que facilitam o intercâmbio, o treinamento e o aproveitamento de recursos entre seus membros. Foi criada em novembro de 1990, no Rio de Janeiro, sob a chancela do Programa de Ciência, Tecnologia e Sociedade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em que participam centros e programas que se dedicam à divulgação da ciência e tecnologia na América Latina e Caribe, como museus de ciência, centro de ciências interativos, museus de história natural, parques ambientais, zoológicos, jardins botânicos, aquários, programas de jornalismo científico, divulgação científica e educação não formal em universidades, organizações não governamentais (ONG), entre outros.

fica, uma vez que organiza fluxos de informação, sustenta práticas de transparência, estrutura processos de prestação de contas e influencia a construção da legitimidade social da ciência e da inovação.

Nos resultados de pesquisas e publicações anteriores junto ao GP Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom, que servem de base a esta análise, a CPC é descrita como um campo de mediação entre instituições científicas e a sociedade, envolvendo divulgação científica, comunicação institucional orientada ao interesse público, diálogo com públicos diversos e estratégias de acessibilidade à informação. A CPC é tratada como um requisito democrático em contextos em que a ciência é financiada com recursos públicos e, portanto, demanda accountability e inteligibilidade social (Santos; Santos, 2020; Haswani, 2013; Kunsch, 2011).

Do ponto de vista epistemológico, as pesquisas dialogam com conceitos que vão da tecnociência à cultura científica. A tecnociência é compreendida como prática sociotécnica em redes, na qual ciência, tecnologia, economia e política se entrelaçam. Nessa perspectiva, a comunicação não é “etapa posterior” ao conhecimento, mas parte constitutiva de sua produção e circulação: ela conforma legitimidades, disputa narrativas e enquadra controvérsias, riscos e incertezas (Castelfranchi, 2008; Sodré, 2015).

Metodologicamente, o capítulo dialoga com publicações anteriores, com resultados de pesquisas finalizadas e em andamento, que combinam revisão bibliográfica, levantamento documental e análises comparativas de dispositivos normativos e de políticas públicas relacionados a CT&I e ao acesso à informação em diferentes países. Para sustentar o recorte ibero-americano, discutem-se os casos efetivamente abordados nesses estudos: Brasil e Espanha, de pesquisa já finalizada, além de recortes latino-americanos (México, Uruguai e Colômbia), de pesquisa em andamento. Mant m-se também, como contraponto comparativo no corpus, mesmo fora do corpus principal, a presença de dados do Canadá, dos Estados Unidos e da Itália.

O texto se organiza em seis seções. Primeiramente, estabelecem-se as bases conceituais para compreender políticas públicas, políticas de comunicação e CPC. Na sequência, são explicitados o percurso metodológico e os critérios de validade para o uso das fontes. Posteriormente, discutem-se a transparência e o acesso   informação como infraestrutura comunicacional para CT&I, seguidos da análise dos instrumentos legais de CT&I e de inovação e de seus efeitos sobre as estratégias comunicacio-

nais. Ao final, apresenta-se a comparação por países e a leitura regional e, por fim, delinea-se uma agenda metodológica e propositiva para políticas e estratégias de comunicação em CT&I.

Políticas públicas, políticas de comunicação e Comunicação Pública da Ciência

Os estudos-base do capítulo mobilizam uma concepção centrada em processos e instrumentos de políticas públicas, articulando a formulação, a implementação e a avaliação. Em vez de compreender políticas como meros textos legais, cabe enfatizar a interação entre atores institucionais, as disputas de agenda, as capacidades administrativas e os efeitos sociais. Essa abordagem é particularmente relevante para CT&I, área em que as prioridades científicas e tecnológicas são definidas em ambientes permeados por interesses econômicos e expectativas sociais de desenvolvimento.

No campo da Comunicação, essa perspectiva permite tratar políticas de comunicação como arranjos que condicionam a circulação de informações de interesse público, definem responsabilidades institucionais e regulam o acesso a dados, documentos e narrativas estratégicas. Com isso, políticas de comunicação não se reduzem a instrumentos técnicos (meios ou canais), mas envolvem decisões sobre visibilidade, transparência, linguagem, participação e legitimidade social (Saravia, 2006; Kunsch, 2011).

Nessa chave, a Comunicação Pública da Ciência é compreendida como estratégia de política pública e de governança institucional: ela organiza a relação entre ciência e sociedade, contribuindo para a prestação de contas das instituições científicas, para a compreensão pública das prioridades de pesquisa e para a construção de cultura científica. Ao mesmo tempo, a CPC é atravessada por tensões entre divulgação, promoção institucional e diálogo público, o que exige definições claras sobre o interesse público, a responsabilidade informacional e os padrões de qualidade comunicacional (Haswani, 2013; Koçouski, 2013).

Os textos também associam a CPC à cultura científica e à apropriação social da ciência e da tecnologia. Em vez de conceber o público como receptor passivo, a perspectiva de apropriação social reconhece a pluralidade de públicos e a existência de negociações de sentido, controvérsias e conflitos. Assim, políticas públicas e marcos legais não são neutros: eles selecionam prioridades, definem arenas de visibilidade

e condicionam as formas pelas quais a ciência se torna inteligível e debatida socialmente (Castelfranchi, 2008; Vogt; Polino, 2003).

Como exemplo, podemos apresentar o dado obtido em levantamento documental, que mostra que, na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), “as metas dispostas na resolução 08/2014 tratam apenas de aprimorar a comunicação interna e externa” (Santos et al., 2022).

O excerto mostra como o planejamento comunicacional pode existir sem incorporar explicitamente a CPC como política. Para a temática deste capítulo, essa constatação é decisiva: a presença de dispositivos normativos e de estruturas de comunicação não garante, por si só, a institucionalização da comunicação da ciência. A CPC demanda reconhecimento organizacional, metas específicas, rotinas e equipes, sob risco de se tornar episódica, dependente de eventos ou de janelas de oportunidade de visibilidade. A questão é propriamente de política de comunicação: definir finalidades, públicos-alvo, indicadores e responsabilidades para a comunicação da ciência.

Metodologias de análise do marco legal: pesquisa documental, comparação e critérios de validade

Os resultados apresentados em publicações, junto ao GT, nos últimos anos, descrevem investigações qualitativas e documentais voltadas a mapear instrumentos normativos e políticas públicas relacionados a CT&I, ao acesso à informação e à comunicação pública. A ênfase recai sobre a análise de textos legais e institucionais, sua sistematização por categorias e a comparação entre países e contextos. Esse enfoque permite compreender como marcos legais condicionam ambientes informacionais e, conseqüentemente, políticas e estratégias de comunicação científica (Santos; Santos, 2020; Santos; Krüger; Santos, 2023).

Um ponto central da metodologia, recorrente no corpus, é a distinção entre norma e implementação. A análise documental identifica direitos e deveres formais, mas os autores reconhecem que a efetividade depende de capacidades institucionais, orçamentos, cultura organizacional e mecanismos de avaliação. Por isso, os resultados mobilizam comparações para evidenciar diferentes níveis de institucionalização e diferentes modos de articular CT&I e comunicação pública, sem reduzir a análise a “rankings” simplificados ou a juízos abstratos de eficiência.

Como procedimento comparativo, os textos utilizam dimensões analíticas que se inter-relacionam: (a) transparência e acesso à informação; (b) desenho institucional de CT&I (governança, fomento, prioridades e avaliação); (c) inovação e parcerias (incentivos e transferência de tecnologia); e (d) cultura científica e CPC (ações, políticas e institucionalização). O capítulo mantém essas dimensões, pois permite articular, em linguagem do campo da Comunicação, o marco legal como dispositivo de estruturação de ambientes públicos de informação.

Este capítulo trabalha o recorte ibero-americano com base nos países efetivamente abordados nas pesquisas finalizadas e em andamento: Brasil e Espanha, além de México, Uruguai e Colômbia, como recortes latino-americanos. Por sua vez, Canadá, Estados Unidos e Itália são mobilizados apenas na medida em que foram utilizados como contrapartes comparativas nas pesquisas.

Transparência e acesso à informação: infraestrutura comunicacional para CT&I

A transparência e o acesso à informação são tratados, no corpus, como fundamentos normativos das políticas de comunicação e como condição para a CPC. Ao estabelecer deveres de publicidade ativa e procedimentos de solicitação e resposta, a legislação de acesso à informação reorganiza a relação Estado-sociedade e amplia o controle social. No campo da CT&I, esses dispositivos influenciam a visibilidade de investimentos, prioridades, resultados e impactos, fortalecendo a dimensão pública da ciência (Santos; Santos, 2020).

No campo da Comunicação, uma questão decisiva é a inteligibilidade e a transparência, que não se reduzem à disponibilização de dados em portais; envolvem arquitetura de informação, curadoria, linguagem clara e mediações que permitam a compreensão e o uso social. Sem esses elementos, a norma pode produzir publicidade formal, mas não uma comunicação pública efetiva. Em termos de estratégia, isso exige planejamento comunicacional e competências profissionais específicas, capazes de traduzir complexidades técnicas para diferentes públicos e assegurar a acessibilidade à informação.

As publicações anteriores acerca das pesquisas apresentadas no GP destacam que a transparência, quando pensada como política de comunicação, envolve pelo menos três níveis: (1) a abertura de dados e documentos (publicidade); (2) a organi-

zação desses dados em sistemas e narrativas compreensíveis (inteligibilidade); e (3) a capacidade institucional de dialogar sobre esses dados, acolher dúvidas e responder a controvérsias (interação). Esse último nível aproxima a transparência da CPC: não basta informar, é preciso sustentar um espaço público de explicação e de debate (Haswani, 2013; Koçouski, 2013).

Outro ponto recorrente nos textos apresentados nos últimos anos é que a transparência e o CPC estão relacionados à cultura científica. Ao ampliar a disponibilidade de informações e a visibilidade dos processos de produção do conhecimento, o marco legal pode favorecer o surgimento de repertórios públicos sobre ciência, promovendo atitudes críticas e participativas. Entretanto, os resultados também indicam que a implementação é desigual: marcos legais podem coexistir com baixa capacidade institucional de comunicação pública, ausência de planejamento e precariedade das equipes, o que limita o potencial democrático do acesso à informação (Santos, 2019).

No caso das universidades consultadas, em especial, a transparência encontra um desafio adicional: a coexistência de objetivos institucionais distintos, como a comunicação administrativa, a comunicação acadêmica, a comunicação científica e a comunicação estratégica. O corpus sugere que, sem políticas de comunicação claras, a transparência pode ser tratada como uma obrigação burocrática, e não como uma oportunidade de fortalecer os vínculos com a sociedade. Assim, políticas públicas de acesso à informação precisam ser acompanhadas por políticas institucionais de comunicação que estabeleçam responsabilidades, padrões de qualidade e mecanismos de avaliação da comunicação científica voltada ao público em geral (Liedtke; Curtinovi, 2016).

Em síntese, o acesso à informação constitui uma dimensão de política de comunicação que sustenta a governança em CT&I. Ele cria obrigações formais e abre oportunidades para estratégias de CPC orientadas à prestação de contas, ao diálogo e à construção de confiança. Contudo, seu potencial depende de como as instituições científicas e estatais operacionalizam a transparência em produtos comunicacionais e nas práticas de interação com a sociedade.

Do ponto de vista das estratégias de CPC, os instrumentos de CT&I apresentam desafios específicos: (a) comunicar prioridades e critérios de fomento; (b) comunicar impactos e limites dos resultados; (c) comunicar riscos, incertezas e controvérsias; e (d) comunicar parcerias com transparência. Esses desafios demandam políticas institucionais de comunicação que integrem a comunicação científica, a comunicação pública e a comunicação administrativa, evitando a fragmentação e a duplicação de narrativas (Kunsch, 2011; Liedtke; Curtinovi, 2016).

Assim, a análise do marco legal de CT&I deve ser acompanhada de uma análise das políticas e estratégias de comunicação que o operacionalizam. Na perspectiva da CPC, isso envolve: comunicação de prioridades e impactos; comunicação de riscos e incertezas; transparência sobre parcerias; e abertura a processos participativos. A CPC, nesse contexto, funciona como estratégia transversal de governança, conectando o fomento, as instituições e a sociedade (Santos, 2018; Santos; Krüger; Santos, 2023).

O Quadro 1 apresenta a relação entre as dimensões consideradas na análise e as políticas de comunicação a partir do corpus contemplado na pesquisa.

Quadro 1 – Dimensões analíticas do marco legal de CT&I e sua interface com políticas de comunicação (síntese do corpus)

Dimensão	Objeto normativo (no corpus)	Implicações para políticas de comunicação	Países mobilizados nos resultados
Acesso à informação e transparência	Publicidade ativa; rotinas de solicitação e resposta; deveres de divulgação	Accountability; visibilidade de investimentos e resultados; direito à informação	Brasil; Espanha; Canadá; EUA
Governança e fomento em CT&I	Diretrizes, programas e estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico	Tradução de prioridades; prestação de contas; legitimidade social	Brasil; países latino-americanos; Canadá
Inovação e parcerias	Incentivos e arranjos com setor produtivo; circulação de temas como patentes	Comunicação de impactos e riscos; transparência de parcerias; disputas de enquadramento	Brasil; Itália; EUA; Canadá
Cultura científica e CPC	Ações e políticas de divulgação; planejamento institucional; ciência aberta	Diálogo ciência-sociedade; acessibilidade; participação pública	Brasil; Canadá; México; Uruguai; Colômbia; Espanha

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa documental (Santos; Santos, 2020; Santos; Krüger; Santos, 2023; Santos et al., 2023; Santos et al., 2024).

A partir dessas dimensões, passamos à seção analítica do capítulo, com destaque para os países ibero-americanos já citados.

Análise comparada por países: recorte ibero-americano e contrapontos internacionais presentes no corpus

A comparação por países não busca produzir uma tipologia universal, mas evidenciar como marcos legais e arranjos institucionais condicionam políticas e estratégias de comunicação em CT&I. O recorte ibero-americano é sustentado por Brasil e Espanha, além de recortes latino-americanos (México, Uruguai e Colômbia). Como informado, Canadá, Estados Unidos e Itália aparecem como contrapartes comparativas, o que permite iluminar diferenças na institucionalização da CPC, na prestação de contas e na capacidade organizacional. A seguir, apresenta-se uma síntese analítica por país, seguida de uma leitura transversal dos contrastes identificados.

Brasil: transparência, cultura científica e institucionalização desigual da CPC

Nos estudos que enfocam o Brasil, o marco legal de CT&I é frequentemente articulado ao eixo do acesso à informação e à necessidade de consolidar a comunicação pública como política organizacional, em especial nas universidades. A transparência fornece base jurídica para a circulação de informações de interesse coletivo, mas sua efetividade depende de estruturas de comunicação, de planejamento e de reconhecimento institucional (Santos; Santos, 2020).

Ao analisar ações de CPC e a cultura científica, os textos mostram que as estratégias podem variar conforme projetos, unidades e períodos de gestão. Essa variabilidade sugere que, sem políticas organizacionais explícitas, a CPC tende a operar por meio de iniciativas episódicas, vinculadas a eventos, campanhas e demandas conjunturais, o que limita a construção de diálogo contínuo e de repertórios públicos sobre CT&I (Santos, 2019).

No campo da comunicação institucional universitária, os resultados destacam que planos e resoluções podem priorizar, de modo genérico, a comunicação interna e externa, sem metas específicas voltadas à CPC. Isso reforça a tese de que a presença de instrumentos não garante a integração da comunicação científica às políticas de comunicação da instituição. Em termos de política pública, o problema não é ape-

nas “comunicar mais”, mas também definir finalidades, públicos, indicadores e responsabilidades, articulando transparência, cultura científica e prestação de contas (Kunsch, 2011; Koçouski, 2013).

Em suma, o caso brasileiro, tal como analisado no corpus, evidencia um paradoxo: marcos de transparência e políticas de CT&I podem conviver com lacunas na institucionalização da CPC, indicando que o marco legal precisa ser acompanhado por políticas de comunicação robustas, com planejamento e avaliação, para produzir efeitos democráticos consistentes.

Espanha: CT&I, diálogo ciência–sociedade e a dimensão pública do conhecimento

A Espanha é mobilizada no corpus como caso ibero-americano relevante para discutir as relações entre o marco legal de CT&I, a transparência e a valorização do diálogo ciência–sociedade. Os resultados sugerem que o compromisso com a difusão do conhecimento e a presença de dispositivos que reconhecem a dimensão pública da ciência favorecem ambientes institucionais mais propícios à CPC, especialmente quando as atividades de divulgação científica são reconhecidas como parte do ecossistema científico (Santos et al., 2023).

Do ponto de vista das políticas de comunicação, o caso espanhol é interpretado como indicativo de maior explicitação normativa do eixo ciência–sociedade, o que contribui para legitimar estratégias de CPC e para consolidar a ideia de que a comunicação integra a governança de CT&I. Ainda assim, os estudos alertam para a necessidade de observar implementação e capacidades institucionais, evitando deduzir automaticamente práticas efetivas a partir de dispositivos legais. Isso reforça a abordagem metodológica do corpus: distinguir entre compromisso normativo e capacidade institucional.

Para a temática do e-book, essa leitura é relevante porque evidencia como políticas de comunicação podem ser incorporadas ao desenho de CT&I como requisito de legitimidade e participação. Ao reconhecer a comunicação como parte do sistema, cria-se um ambiente mais favorável para a CPC; contudo, sua efetividade ainda depende de rotinas, investimentos e equipes capazes de operar a comunicação pública com qualidade e continuidade.

América Latina: México, Uruguai e Colômbia como recortes de comparação regional

Os resultados mobilizam recortes latino-americanos – México, Uruguai e Colômbia – para discutir políticas de CT&I e de comunicação em chave comparativa. Esses casos são tratados como parte de um contexto regional marcado por desafios estruturais de financiamento, desigualdades de infraestrutura e disputas por agendas de desenvolvimento, fatores que incidem diretamente sobre a possibilidade de construir políticas sustentáveis de CPC e de cultura científica.

Nos textos, a comparação regional reforça a ideia de que a CPC pode atuar como estratégia para reduzir as assimetrias informacionais e fortalecer os repertórios públicos sobre CT&I. A presença desses países no corpus indica que o recorte ibero-americano convoca uma agenda de políticas de comunicação orientadas à democratização do conhecimento em contextos de diversidade sociocultural, nos quais a comunicação pública precisa lidar com desigualdades de acesso e múltiplas mediações (Vogt; Polino, 2003).

A leitura metodológica, entretanto, deve ser cautelosa, pois os resultados não propõem generalizações, mas sugerem que a análise de marcos legais deve ser acompanhada de observação das capacidades institucionais e das práticas comunicacionais. Assim, o problema central é compreender como dispositivos legais e políticas públicas se traduzem, ou não, em comunicação pública efetiva, em produtos de divulgação e em espaços de participação social sobre ciência e tecnologia.

Essa constatação reforça a tese de que o marco legal deve ser interpretado como componente de políticas de comunicação: ele define condições de visibilidade e acesso, mas a criação de espaços de diálogo depende de estratégias comunicacionais e de instituições capazes de implementá-las. Em contextos regionais marcados por desigualdades, essa integração torna-se ainda mais relevante, pois a ausência de CPC tende a ampliar as assimetrias e a reduzir a legitimidade social das agendas de CT&I.

Canadá e Estados Unidos: prestação de contas, institucionalização e estratégias de comunicação científica

Embora não pertençam ao espaço ibero-americano, Canadá e Estados Unidos são mobilizados de modo recorrente como contrapontos analíticos. Nos artigos, esses países são utilizados para discutir a institucionalização de sistemas científicos e a relação entre transparência, prestação de contas e cultura científica, inclusive no âmbito universitário (Santos; Santos, 2020; Santos; Krüger; Santos, 2023).

Na primeira pesquisa, com estudo comparativo Brasil-Canadá, a CPC é analisada a partir de ações em universidades, o que sugere que a consolidação de estratégias de comunicação científica depende de estruturas especializadas, rotinas de planejamento e reconhecimento institucional. A comparação é usada para evidenciar que a comunicação pública tende a ser mais estável quando integrada a políticas organizacionais e a práticas regulares de prestação de contas, enquanto a ausência de institucionalização produz descontinuidades e fragiliza a construção de cultura científica.

No recorte Brasil-EUA, os resultados mostram como marcos de acesso à informação e culturas institucionais influenciam estratégias de comunicação pública e científica, reforçando a tese central do capítulo: o marco legal molda ambientes de comunicação e define condições para a CPC, mas sua efetividade depende de implementação, capacidade organizacional e políticas de comunicação que priorizem o interesse público (Liedtke; Curtinovi, 2016; Santos; Krüger; Santos, 2023).

Essa comparação também permite destacar que políticas de comunicação se tornam mais robustas quando articuladas às exigências regulatórias de accountability e quando a comunicação pública é tratada como dimensão de governança. No corpus, o ponto não é “idealizar” modelos, mas sim demonstrar que instrumentos normativos e culturas institucionais podem favorecer maior estabilidade das estratégias de CPC, especialmente quando conectadas ao planejamento e à avaliação.

Itália: comparação com o Brasil e desafios de continuidade institucional

A Itália aparece no corpus de estudos comparativos que articulam políticas públicas, o acesso à informação e a comunicação da ciência em diálogo com o caso bra-

sileiro. O objetivo é iluminar, por meio de contraste, como a continuidade de políticas, a coordenação institucional e a capacidade de tradução comunicacional do marco legal podem impactar a efetividade da CPC, especialmente em ambientes em que a ciência e a inovação são tematizadas como agendas estratégicas (Santos et al., 2024).

Os resultados sugerem que a institucionalização da CPC é sempre contingente e depende de decisões políticas, prioridades orçamentárias e estruturas organizacionais capazes de operar a comunicação como política pública e como estratégia de governança da ciência. A comparação reforça que, mesmo quando há dispositivos e iniciativas, a sustentabilidade das ações de CPC requer planejamento, indicadores e articulação entre a comunicação institucional, a comunicação pública e a comunicação científica.

Em diálogo com a chamada do e-book do Grupo Políticas e estratégias de Comunicação, o contraste Brasil-Itália permite observar que marcos legais e diretrizes podem existir, mas seu efeito depende de como se traduzem em rotinas de informação pública, em políticas institucionais de comunicação e em mecanismos de continuidade. Assim, a análise comparada é útil para mostrar que políticas de comunicação são também políticas de permanência institucional: definem como as práticas comunicacionais se mantêm para além dos ciclos de gestão, evitando descontinuidade e a perda de memória organizacional.

Síntese transversal: o que varia e o que permanece na comparação do corpus

A leitura transversal da comparação sugere alguns padrões. Primeiramente, em todos os casos analisados, transparência e acesso à informação aparecem como base normativa indispensável para políticas de comunicação e para CPC, embora com níveis distintos de implementação. Em segundo lugar, a institucionalização da CPC depende de capacidades organizacionais e de políticas explícitas: quando ela é reconhecida como função estratégica, observa-se maior probabilidade de continuidade, planejamento e avaliação (Santos, 2019; Liedtke; Curtinovi, 2016). Em terceiro, os instrumentos de inovação e parcerias ampliam a necessidade de políticas de comunicação, pois aumentam a complexidade da governança e intensificam disputas simbólicas sobre ciência “útil”, resultados e impactos. Nesses contextos, a CPC precisa incorporar a comunicação de riscos, a explicitação de critérios e a transparência dos arranjos institucionais. Por fim, em quarto lugar, em recortes latino-americanos,

os artigos publicados reforçam que as desigualdades estruturais tornam ainda mais urgente uma política de comunicação que reduza as assimetrias informacionais e fortaleça a cultura científica, evitando que agendas de CT&I sejam percebidas como distantes da vida social.

Em conjunto, esses padrões permitem interpretar o marco legal de CT&I como parte de políticas de comunicação: ele define o que pode circular, sob quais condições e com quais obrigações de publicidade e de prestação de contas. Contudo, a efetividade dessa circulação depende de como o marco legal se traduz em práticas comunicacionais. Para uma possível Agenda de Epistemologias e Metodologias, o corpus leva a sugerir que estudos futuros devem integrar análises normativas, organizacionais e de produtos e interações comunicacionais, construindo indicadores que articulem visibilidade, inteligibilidade e diálogo.

Agenda metodológica e propositiva para políticas e estratégias de comunicação em CT&I

Em consonância com o eixo “Epistemologias e Metodologias de Políticas e Estratégias de Comunicação”, os artigos publicados com base em resultados de pesquisas realizadas entre 2018 e 2025 apontam desafios metodológicos na análise do marco legal e das políticas de CPC. Um primeiro desafio é o da equivalência conceitual: noções como “comunicação pública”, “cultura científica” e “apropriação social” são mobilizadas em tradições distintas, exigindo que a análise comparada as trate como instrumentos heurísticos, e não como definições invariantes (Koçouski, 2013; Haswani, 2013).

Um segundo desafio é evitar a redução da análise à norma. A pesquisa documental é indispensável para mapear direitos e deveres, mas os textos mostram que instituições podem ter portais, planos e setores de comunicação sem que isso resulte em CPC institucionalizada. Por isso, propõem-se metodologias que combinem dimensões normativas (o que a lei determina), organizacionais (estruturas e rotinas) e comunicacionais (produtos, linguagens e interações efetivas com públicos) (Santos, 2019; Santos et al., 2022).

Um terceiro desafio, particularmente importante em contextos de tecnociência, é integrar controvérsias, riscos e incertezas. A CPC, nessa perspectiva, não se limita a celebrar resultados: ela deve contribuir para a capacidade social de deliberar

sobre prioridades científicas, impactos tecnológicos e consequências distributivas da inovação. Isso exige estratégias de comunicação que reconheçam conflitos e ampliem a pluralidade de vozes na esfera pública (Castelfranchi, 2008; Sodré, 2015).

Com base nos resultados analisados, delineia-se uma agenda aplicada compatível com políticas de comunicação: (a) instrumentos de diagnóstico institucional de CPC (planos, metas, equipes, rotinas e recursos); (b) avaliação da transparência em CT&I sob o critério da inteligibilidade (acessibilidade, linguagem e curadoria de dados); (c) estudos de circulação pública de narrativas sobre ciência, tecnologia e inovação (mídias institucionais, jornalismo e redes); e (d) análise dos efeitos comunicacionais de incentivos à inovação e de parcerias, considerando regimes de visibilidade e de legitimidade.

Esses pontos convergem para uma tese: políticas públicas de CT&I e marcos legais devem ser lidos como políticas de comunicação, pois definem as condições de visibilidade, circulação e apropriação social do conhecimento. A CPC, portanto, deve ser tratada como uma estratégia transversal de governança, articulando transparência, ciência aberta, participação e legitimidade social.

Considerações finais

Este capítulo analisou políticas públicas e o marco legal de CT&I em países ibero-americanos, articulando-os às políticas e estratégias de comunicação e, em especial, à Comunicação Pública da Ciência. A partir do corpus, discutiram-se o Brasil e a Espanha como casos recorrentes, além de recortes latino-americanos (México, Uruguai e Colômbia) e de contrapontos comparativos (Canadá, Estados Unidos e Itália), mobilizados pelos artigos que embasaram a pesquisa.

A análise evidenciou que o marco legal atua como infraestrutura comunicacional da CT&I: ele estabelece direitos e deveres de transparência e de acesso à informação, orienta os sistemas de fomento e inovação e condiciona a forma como as instituições científicas prestam contas e dialogam com a sociedade. Contudo, os textos apresentados de 2018 a 2025 convergem ao indicar que a existência de normas é condição necessária, mas não suficiente. A efetividade da CPC depende de capacidades institucionais, planejamento comunicacional, profissionalização e integração entre a comunicação institucional, a comunicação pública e a comunicação científica (Kunsch, 2011; Haswani, 2013; Santos, 2019).

Em síntese, com base nos resultados, defende-se que a CPC deve ser tratada como estratégia transversal de governança em CT&I. Isso implica integrar a transparência, a divulgação, a acessibilidade, a ciência aberta e a participação pública às políticas institucionais e nacionais. Metodologicamente, os resultados apontam a importância de ampliar os estudos sobre implementação, com indicadores e análises comparadas que conectem norma, organização e práticas comunicacionais, fortalecendo a dimensão pública e democrática da ciência em sociedades Iberoamericanas.

Referências

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: Casa Civil/PR, nov. 2003

CASTELFRANCHI, Y. **As serpentes e o bastão: tecnociência, neoliberalismo e inexorabilidade**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

CGEE. Centro de gestão e estudos estratégicos. **A ciência e a tecnologia no olhar dos brasileiros**. Percepção pública de C&T no Brasil – 2015. Brasília: DF, CGEE, 2017.

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 121 – 134.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KOÇOUSKI, M. **Comunicação pública: construindo um conceito**. In: MATOS, H. (org). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USO, 2013, p. 41 – 58.

KUNSCH, M. M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

KUNSCH, M. M. K. **Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas**. In: Matos, H. (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013.

LIEDTKE, P.; CURTINOVI, J.. *Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro*. Revista Comunicação Pública, Lisboa, v. 11, n. 20, 2016.

MAZZOCO, F. J. **A midiatização das patentes sob o olhar CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade)**. 2009. Dissertação. (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade) Universidade Federal de São Carlos: UFSCar, 2009.

SANTOS, A. C. O. **Políticas de comunicação, comunicação pública da ciência e cultura científica no Brasil e Canadá: similaridades e diferenças na comunicação sobre ciência, tecnologia e inovação nos dois países**. In: 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Joinville. Anais do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, 2018. v. 1. pp. 1-15.

SANTOS, A. C. O. Estudos sobre a cultura científica no Brasil e no Canadá: ações de comunicação pública da ciência na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade de Ottawa (UOttawa). **Comunicação Pública**, v. 14, p. 1-26, 2019. Disponível em <https://journals.openedition.org/cp/5396>. Acesso em 21 fev. 2020.

SANTOS, A. C. O. et al. **Políticas públicas de acceso a la información, comunicación pública de la ciencia y la tecnología en los países iberoamericanos (Brasil y España)**. In: IX Congreso de Comunicación Social de la Ciencia (CCSC2023), 2023, Granada. IX Congreso de Comunicación Social de la Ciencia (CCSC2023). Madrid: Asociación Española de Comunicación Científica (AEC2), 2023. v. 1. p. 1-5.

SANTOS, A. C. O.; KRUGER, P.; SANTOS, J. P. O. **Políticas públicas de acesso à informação, comunicação pública, ciência e tecnologia no Brasil e EUA**. In: XVIII Congresso RedPop, 2023, Rio de Janeiro. XVIII Congresso: Red de Popularización de la Ciencia y la Tecnología de América Latina y el Caribe – RedPop. Rio de Janeiro: Fundação Fiocruz, 2023, v. 1. p. 1-5.

SANTOS, A. C. O.; SANTOS, J. P. O. **Políticas públicas de acesso à informação, comunicação pública, ciência e tecnologia no Brasil e Canadá**. In: XV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación: Desafíos y paradojas de la comunicación en América Latina: las ciudadanías y el poder, 2020, Medellín. XV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC): desafios e paradojas. São Paulo: ALAIC, 2020.

SANTOS, A. C.O. et al. **Políticas públicas de acesso à informação, comunicação pública da ciência e tecnologia em países Iberoamericanos**. In: 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2022, João Pessoa. **Anais do 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom, 2022, v. 1. p. 1-15.

SANTOS, A. C.O. et al. **Políticas públicas de acesso à informação, comunicação pública da ciência, tecnologia e inovação no Brasil e Itália**. In: 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2024, Balneário Camboriú. **Anais do 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom, 2024, v. 1. p. 1-15

SARAVIA, E. **Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SODRÉ, M. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2015.

VOGT, C.; MORALES, A. P. O discurso dos indicadores de C&T e de sua percepção. **ComCiência: revista eletrônica de jornalismo científico**. N.166, 10/03/2015. Disponível em <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=111&id=1333>. Acesso em 10 mar. 2017.

VOGT, C.; POLINO, C. (Orgs.). **Percepção pública da ciência: resultados da pesquisa na Argentina, Brasil, Espanha e Uruguai**. Campinas, SP: Editora Unicamp/Fapesp, 2003.

ZEN, A. C. A articulação e o desenvolvimento dos parques tecnológicos: o caso do Programa Porto Alegre Tecnópole – Brasil. **Anais do XI Seminário Latino Iberoamericano de Gestión Tecnológica**, Salvador/BA, p. 1-12, 2005.

Teorias Clássicas e Políticas Públicas de Comunicação: Bases Conceituais para a Compreensão da Desinformação Política Contemporânea

Maria Vitória Rocha

Este artigo propõe realizar uma revisão de literatura para analisar como a articulação entre teorias clássicas da Comunicação e o campo das políticas públicas de comunicação fornece base teórica para compreender a desinformação política contemporânea. Nesse sentido, uma revisão crítica, e não meramente histórica, permite que esse conhecimento consolidado seja reelaborado, deslocado e reincorporado a problemas atuais (Varão, 2007), como o regime de desinformação (Marques; Alves, 2024) e a desordem informacional (Wardle; Derakhshan, 2017) que atravessam o ecossistema digital.

A hipótese que orienta o trabalho é a de que a desinformação política contemporânea não surge como um fenômeno completamente novo, mas tem seus fundamentos conceituais enraizados nas teorias clássicas da Comunicação sobre propaganda política. Ao focar na tradição funcionalista de Harold Lasswell e na Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, este texto analisa a desinformação por dois ângulos: a estratégia tática da propaganda, entendida como ferramenta de poder, e a dimensão estrutural, que mostra como o sistema e a ideologia produzem um engano que atravessa a sociedade (Lasswell, 1927; Adorno; Horkheimer, 1947).

Quando Harold Lasswell (1927), no contexto da Primeira Guerra Mundial, formula sua preocupação com o “gerenciamento de atitudes coletivas pela manipulação de símbolos significativos”, ele está estabelecendo um paradigma em que a comunicação é pensada, desde a origem, como tecnologia de poder dirigida à opinião pública (Lasswell, 1927 apud Sá Martino, 2012). Da mesma forma, quando Theodor Adorno e Max Horkheimer (1947), na experiência do entreguerras e do fascismo europeu, descrevem a Indústria Cultural como um sistema de dominação simbólica que neutraliza o pensamento crítico, eles fornecem uma chave para entender como a produção mediada de sentidos pode funcionar como forma de controle social difuso (Adorno; Horkheimer, 1947; Adorno, 2002; Ortiz, 2016).

Estudos recentes, ao relacionarem desinformação e políticas de comunicação, tendem a concebê-la como um problema estrutural da política de comunicação e da

política informacional do Estado, e não apenas como um desvio moral de alguns atores isolados (Hillebrandt, 2021; Marques; Alves, 2024). Falar em problema estrutural significa considerar que há uma articulação entre formatos de mídia, regimes de visibilidade, arquitetura de plataformas e relações de poder que produzem condições sistemáticas de opacidade, desvio e captura do debate público (Canalli, 2023; Martino, 2023). Daí a ênfase em intervenções que vão além da correção de conteúdos falsos, envolvendo regulação de plataformas, transparência algorítmica e políticas de literacia midiática (Rothberg, 2024; Wardle; Derakhshan, 2017).

Nesse cenário, Danilo Rothberg (2024) argumenta que a Comunicação Pública é muito mais do que um canal de notícias do governo. Ela deve funcionar como um espaço de transparência e de educação, ajudando o cidadão a pensar de forma crítica em um ambiente cheio de mentiras e desigualdades. Ao unir Lasswell e a Escola de Frankfurt, a Comunicação Pública aparece não apenas como ferramenta técnica do Estado, mas como uma das formas de enfrentar a desinformação, disputando com redes sociais e indústria do entretenimento a definição do que conta como informação socialmente relevante (Rothberg, 2024).

Os modelos contemporâneos de governança da informação, quando observados à luz desse horizonte teórico, deixam de ser apenas uma agenda administrativa e passam a expressar uma disputa profunda sobre o papel da comunicação na democracia (Blotta; Bucci, 2025; Trasell, 2024). Ir além da simples verificação factual, nesse quadro, não é apenas uma questão de forma retórica, mas a exigência de enfrentar a manipulação em seu nível sistêmico como intervir nas condições de circulação, visibilidade e legitimação dos anunciados, e não apenas nos anunciados isolados (Varão, 2007; Marques; Alves, 2024).

No Brasil, autores como Blotta e Bucci (2025) usam o termo “ordem desinformativa” para explicar que não estamos lidando apenas com algumas notícias falsas dispersas. Na verdade, enfrentamos um sistema que ataca as instituições, ignora os fatos e organiza o debate público com base no medo e no ódio. Quando eleições, saúde e crises climáticas são alvos de mentiras organizadas, confirma-se o diagnóstico de Lasswell e da Escola de Frankfurt sobre a comunicação como campo de disputa pelo poder de definir a verdade e os limites do pensável na vida social (Lasswell, 1927; Adorno; Horkheimer, 1947; Blotta; Bucci, 2025).

O artigo busca responder: de que maneira as teorias do funcionalismo norte-americano e a Teoria Crítica estabelecem bases conceituais para a análise das estratégias de desinformação política atual? E como essa compreensão epistemológica informa o desenho de políticas públicas de comunicação voltadas ao fortalecimento da democracia?

A metodologia usada foi a pesquisa bibliográfica, utilizando a perspectiva da análise documental para expandir a compreensão sobre a temática (Marconi; Lakatos, 2003). E, especificamente, a revisão narrativa de literatura (Rother, 2007), que é apropriada para descrições e discussões de um desenvolvimento teórico ou para a descrição do estado atual de determinados constructos teóricos. O artigo assume que o primeiro passo não é propor soluções técnicas pontuais, mas reconstruir o “estado da arte” conceitual que auxilia em respostas institucionais hoje em debate, como a desinformação política e sua relação com o campo das políticas de comunicação (Rothberg, 2024).

As bases clássicas da Desinformação: Teoria Hipodérmica e Harold Lasswell

Nas Ciências Sociais, clássicos são “trabalhos pioneiros da exploração humana a quem é dado um estatuto privilegiado em relação às explorações contemporâneas num mesmo campo”, que estabelecem critérios fundamentais e servem de ponto de partida para novas pesquisas (Varão, 2007, p. 233-234). No campo da Comunicação, isso significa considerar que as formas atuais de desinformação política só podem ser plenamente compreendidas se forem recolocadas no horizonte mais amplo das teorias da propaganda e dos efeitos da comunicação de massa formuladas no século XX.

As primeiras teorias da comunicação surgiram após o impacto do uso da propaganda na Primeira Guerra Mundial. Percebeu-se, naquela época, que as emoções das massas não surgiam sozinhas, mas eram “fabricadas” por estratégias de persuasão planejadas por governos e grupos de interesse (Smith; Lasswell; Casey, 1946). O sucesso dessas campanhas fez com que Edward Bernays levasse as técnicas de guerra psicológica para a área de relações públicas. Ele passou a ver a comunicação como uma forma de gerenciar a opinião pública o tempo todo, mesmo em tempos de paz (Pineda, 2001). Assim, a comunicação de massa tornou-se uma ferramenta de governo, onde o controle sobre o que as pessoas pensam passou a ser tão importante quanto o controle físico.

É nesse cenário que se consolida a chamada Teoria Hipodérmica, ou modelo da “bala mágica”. Sem um autor único, mas sintetizando o espírito das décadas de 1920 e 1930, essa teoria concebe a mensagem midiática como algo que atinge diretamente indivíduos isolados, produzindo efeitos imediatos e quase automáticos. Fundamentada no behaviorismo de John Watson, supõe um público entendido como “massa”, ou seja, um conjunto de indivíduos atomizados, indiferenciáveis, “apanhados pela mensagem, ‘manipulados’, levados a agir” (Wolf, 1999, p. 9). Do ponto de vista epistemológico, formula-se aí uma matriz estímulo-resposta que orientará boa parte dos estudos de efeitos da Mass Communication Research.

Harold Dwight Lasswell, considerado um dos pais fundadores dessa tradição, emerge como figura central. Em *Propaganda Technique in the World War* e no artigo *The Theory of Political Propaganda*, ambos de 1927, Lasswell define propaganda como “gerenciamento de atitudes coletivas pela manipulação de símbolos significativos” (Lasswell, 1927 apud Sá Martino, 2012). Com isso, não apenas descreve uma especificação empírica, mas instaura uma lógica para compreender a comunicação como tecnologia de governo. A propaganda é colocada lado a lado com diplomacia, economia e forças armadas, tratadas como verdadeiro “instrumento de política”, cujo objetivo é “economizar os custos materiais do poder” por meio do controle simbólico (Lasswell, 1927). A premissa que sustenta esse raciocínio reaparece hoje no debate sobre desinformação de que quem controla os fluxos de símbolos controla, em alguma medida, as disposições e respostas do público.

Para ele, a propaganda é uma ferramenta estrutural onde a comunicação serve para disputar o poder. A eficácia dessa estratégia está em usar o que já faz parte da cultura, como estereótipos e narrativas conhecidas, para confirmar preconceitos e resistências (Sá Martino, 2012). A desinformação, nesse quadro, raramente introduz conteúdos totalmente novos, ela potencializa afetos preexistentes, sobretudo o medo, já inscritos no imaginário social.

A lógica de Lasswell baseia-se no modelo de estímulo e resposta, de que mensagens planejadas (estímulos) servem para gerar comportamentos específicos (respostas). O objetivo não é apenas mudar uma opinião rápida, mas moldar a forma como as pessoas sentem e pensam a longo prazo. Lasswell chamava isso de “ditadura da palavra”, um sistema onde as mensagens dominantes circulam sem serem questionadas (Lasswell, 1927). Esse modelo continua muito atual no ambiente digital. O esquema de estímulo e resposta aparece no funcionamento das redes sociais, onde os

algoritmos usam nossos dados para entregar conteúdos personalizados que buscam reações imediatas, como curtidas e compartilhamentos (Jesus-Silva, 2026).

Hoje, os algoritmos de engajamento funcionam como novos indutores comportamentais em um circuito fechado. Programados para maximizar o tempo de tela e interações, eles se articulam às dinâmicas de comunidades locais e transnacionais e à própria estrutura de investimentos econômicos das plataformas, criando ambientes informacionais em que certos temas, enquadramentos e afetos ganham centralidade reiterada (Canalli, 2023). Nesse cenário, grupos organizados, em especial atores políticos, exploram preocupações de fundo econômico, cultural ou religioso, ampliando a suscetibilidade a notícias enganosas (Lima, 2026). As fragilidades do público, que Lasswell já identificou como alvos preferenciais de propaganda, são hoje mapeadas, quantificadas e convertidas em segmentações campanhas e desenhadas com alto grau de resultados.

O uso de estereótipos, já destacado por Harold Lasswell, conecta-se ao que Wilde (2022) segundo o qual a desinformação prospera porque encontra terreno cultural e político favorável. Hoje, as bolhas sociais e os filtros das redes reforçam o que já pensamos, diminuindo o espaço para o diálogo com quem pensa diferente (Han, 2022). Assim, aquela velha ideia do “público passivo e manipulável” da Teoria Hipodérmica ressurgue nas chamadas “massas digitais” (Garrit, 2024). A diferença é que, agora, essa padronização do pensamento não vem de uma única antena de TV, mas da combinação entre algoritmos que nos segmentam e a pressão dos grupos em que vivemos na internet.

Mesmo com a velocidade e a interatividade das redes sociais, a desinformação atual ainda reflete a teoria de Lasswell sobre a gestão das opiniões coletivas. Segundo Lasswell, a tecnologia amplia o potencial de controle ao permitir que se conheça melhor o público para ajustar os estímulos de comunicação (Sá Martino, 2012). Essa perspectiva é reforçada por Zuboff (2020), a partir do conceito de “poder instrumental”, que explica como o acúmulo de dados sobre nosso comportamento serve para prever e moldar nossas atitudes em todo o mundo. Essa discussão aproxima as ideias de Lasswell do debate atual sobre como a desinformação molda a nossa realidade. O poder, nesse sistema, não vem apenas de leis ou do governo, mas da capacidade técnica de influenciar o que as pessoas pensam por meio de robôs e fluxos automáticos de informação.

Recuero, Guazina e Araújo (2024) mostram que grupos ligados ao Estado podem patrocinar campanhas que criam divisões, como “bem” versus “mal”, “nós” versus “eles”. O objetivo é unir apoio político em torno de líderes populistas. Na visão de Lasswell, isso é uma gestão das opiniões que usa o conflito constante para sufocar a democracia e impedir que as pessoas consigam debater de forma racional. Esse processo não se restringe a regimes abertamente autoritários. Já no entreguerras, Lasswell observava que, embora o nazismo tenha recorrido à propaganda brutal para desumanizar inimigos (Varão, 2022), a propaganda seria ainda mais crucial em sociedades formalmente democráticas, nas quais o público não pode ser mantido sob controle apenas pela força.

Sob a ótica das políticas públicas de comunicação, esse legado epistemológico sustenta a necessidade de mecanismos de transparência, responsabilidade e ética nos fluxos informativos. Se a desinformação é uma atualização técnica das estratégias descritas por Lasswell, não pode ser tratada apenas como erro factual a ser corrigido caso a caso, mas como arma estratégica a ser regulada tanto no uso governamental da informação quanto na arquitetura das plataformas que medeiam o debate público (Lima, 2026; Brasil, 2025). O debate em torno do PL 2630/2020 (PL das Fake News) e normativas do Tribunal Superior Eleitoral, como a Resolução 23.714/2022, exemplifica esforços de combinar transparência algorítmica, responsabilização de plataformas, monitoramento da desinformação e ações de educação midiática para um ecossistema digital mais íntegro (Trasel, 2024; Brasil, 2025).

As bases clássicas da Desinformação: Teoria Crítica em Adorno

A Escola de Frankfurt, fundada em 1923 com a criação do Instituto de Pesquisa Social (Institut für Sozialforschung), nasce como um projeto de Teoria Crítica que se propõe a pensar a sociedade capitalista avançada para além dos esquemas do marxismo ortodoxo, articulando filosofia e ciências sociais empíricas (Adorno; Horkheimer, 1947; Ortiz, 2016). O auge desse pensamento ocorreu no período entreguerras e na pós-Segunda Guerra Mundial, quando Theodor Adorno, Max Horkheimer, Erich Fromm, Herbert Marcuse e, posteriormente, Jürgen Habermas analisaram o impacto da comunicação em massa. A experiência da propaganda nazista é interpretada não apenas como um capítulo extremo da história política, mas como índice de um novo patamar de controle simbólico, que se articula, em termos de lógica, com aquilo que Adorno e Horkheimer vão denominar Indústria Cultural (Adorno, 2002). É nesse ponto que a Teoria Crítica passa a dialogar diretamente com a problemática da desin-

formação política atual, deslocando o foco da mensagem isolada para os sistemas de produção e circulação de sentido.

Desde o início, a Escola de Frankfurt buscou explicações puramente econômicas da dominação, propondo uma abordagem que une economia política, psicologia social e análise da cultura, aquilo que hoje poderíamos chamar de sociologia da cultura de massa (Ortiz, 2016). Para esses teóricos, era fundamental explicar por que não ocorrem revoluções e por que as classes subalternas acabam aceitando a opressão do sistema capitalista sem resistência. Adorno e Horkheimer propõem que uma sociedade fundamental dessa resposta resida no modo como a cultura é produzida, distribuída e consumida nas sociedades capitalistas avançadas. A cultura deixa de ser espaço de experiência crítica e se transforma em mercadorias padronizadas, cuja função é reproduzir ideologias dominantes e estruturas de dominação política e econômica (Adorno; Horkheimer, 1947; Ortiz, 2016). Surge, assim, a noção da Indústria Cultural, que será a chave frankfurtiana para pensar o engano estrutural.

Em *Indústria Cultural e Sociedade*, Adorno (2002) descreve a Indústria Cultural como sistema de padronização do pensamento que submete a arte a um cálculo técnico e econômico. A tecnologia e a eficiência dos meios de comunicação aparecem como instrumentos de controle social. Isto é, sob a forma de entretenimento aparentemente inofensivo, produzem visões de mundo que reforçam passividade e adaptação (Adorno, 2002). Os meios de comunicação, desse ponto de vista, não são canais neutros, mas dispositivos de reprodução ideológica que transformam a cultura em mecanismo de gestão de afetos, desejos e percepções das massas. Para as políticas públicas de comunicação, essa leitura é decisiva porque desloca o problema da desinformação de um plano informacional (verdade/mentira em mensagens específicas) para um plano estrutural, em que o “engano” passa a ser característica da forma como a cultura de massa organiza a experiência social (Blotta; Bucci, 2025).

Na obra *Dialética do Esclarecimento* (1944), Adorno e Horkheimer reinterpretam o projeto de emancipação pela razão como um processo ambíguo, que ao mesmo tempo liberta e aprisiona. A chamada “racionalidade instrumental”, focada apenas no controle e na eficiência, acaba por colonizar todas as esferas da vida, incluindo a cultura e a comunicação. Os meios de massa deixam de difundir conhecimento para se tornarem braços da Indústria Cultural, vendendo estereótipos que confundem a aparência com a realidade. Isso torna quase impossível distinguir uma mentira direta de um engano estrutural (Ortiz, 2016). No contexto da desinformação, o problema vai

além das fake news isoladas, trata-se da criação de um ambiente que desestimula a crítica e recompensa a conformidade (Adorno; Horkheimer, 1947).

A digitalização da comunicação, muitas vezes celebrada como emancipadora por democratizar o acesso à produção e circulação de conteúdos, é lida, a partir da Teoria Crítica, com ambivalência. Hoje, a racionalidade técnica se materializa nos algoritmos de recomendação e nos modelos de negócio das plataformas digitais, cujo objetivo central não é a produção de verdade, mas a maximização do engajamento e da rentabilidade (Marques; Alves, 2024). A estrutura das plataformas digitais é feita para prender a atenção do usuário, explorando suas fraquezas emocionais e estimulando brigas e divisões. Olhando pela teoria da Escola de Frankfurt, isso é uma forma ainda mais intensa da Indústria Cultural (Adorno; Horkheimer, 1947). A diferença é que, agora, o controle é muito mais detalhado e personalizado para cada pessoa, usando o que sabemos sobre seus sentimentos para manter o sistema funcionando.

Ao mesmo tempo, a democratização do acesso às Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) amplia o número de atores envolvidos na produção e circulação de conteúdo. Pessoas comuns e grupos organizados fornecem mensagens em grande escala, muitas vezes à margem ou em tensão com o jornalismo profissional e as instituições científicas (Ferreira, 2018). Mancoso et al. (2023) confirma que, no ambiente digital, atores sociais diversos passaram a atuar como produtores e divulgadores de notícias, enquanto as redes sociais amplificam “outras vozes da sociedade”, reconfigurando o ecossistema informativo. A desinformação, nesse contexto, deixa de ser monopólio de Estados ou grandes corporações midiáticas e se torna uma prática distribuída, potencializada pelo amplo acesso à infraestrutura digital e pela lógica de coautoria. O público não apenas consome, mas compartilha, legitima e adapta conteúdos enganosos, tornando-se cúmplice ativo em suas limitações (Tandoc Jr. et al., 2018). A Indústria Cultural, portanto, não desaparece, mas se reconfigura como um híbrido entre produção centralizada e circulação participativa.

Adorno e Horkheimer (Horkheimer; Adorno, 2002) entendem os meios de comunicação de massa como instrumentos de reprodução ideológica que reforçam estruturas de dominação política e econômica. A produção em massa, ao eliminar diferenças culturais e impor uma racionalidade técnica e econômica, atende diretamente aos interesses do capital. Esse quadro se articula com a tese de autores contemporâneos como Santos e Pajeú (2024), para quem a desinformação frequentemente opera como ferramenta de manutenção do poder da classe dominante em contextos ca-

pitalistas. Sob essa ótica, a desinformação não pode ser reduzida à mentira pontual ou ao erro jornalístico. Ela faz parte de um sistema de comunicação que organiza o consenso, naturaliza posições sociais e neutraliza o potencial de conflito e transformação.

Ao conectarmos essa perspectiva ao cenário atual, a noção de Indústria Cultural nos permite interpretar como a priorização do entretenimento, do consumo e do lucro, por parte tanto dos produtores quanto do público, acaba por comprometer a qualidade da informação e por reforçar o engano estrutural em vez da falsidade explícita. O controle do pensamento assume um caráter repressivo, menos por imposição direta e mais pela internalização de critérios do próprio sistema pelos indivíduos, que passam a desejar e a reproduzir aquilo que os domina (Adorno, 2002). A desinformação, na leitura da Teoria Crítica, não é, portanto, um foco de mensagens isoladas, como poderia sugerir uma versão simplificada da Teoria Hipodérmica, mas um efeito transversal da estrutura de poder e da cultura, que se converte em domínio simbólico difuso e cotidiano.

Enquanto a Teoria Hipodérmica e Harold Lasswell enfatizam a dimensão tática, intencional e pontual da manipulação, isto é, o ato de desinformar como operação estratégica sobre símbolos para produzir efeitos comportamentais, a Escola de Frankfurt evidencia o engano estrutural, produzido pela forma como os sistemas midiáticos organizam, filtram e hierarquizam o mundo social (Lasswell, 1927; Adorno; Horkheimer, 1947). A desinformação, sob a leitura frankfurtiana, entende que o público não é apenas manipulado por conteúdos específicos, mas alienado pelo consumo massivo que dilui o conteúdo informativo, substitui complexidade por estereótipos e suprime o senso crítico (Martino, 2023; Horkheimer; Adorno, 2002). Ao favorecer narrativas simplificadas, emocionais e polarizantes, a Indústria Cultural cria um terreno fértil para a pós-verdade, em que a adesão às mensagens se pauta principalmente por ideias, identidades e afetos, e não por evidências empíricas (Poell et al., 2020; Tandoc Jr. et al., 2018).

Para que isso aconteça, as leis não devem apenas apagar mentiras, mas sim atingir as estruturas que permitem que elas se espalhem. Isso significa questionar os algoritmos e os modelos de negócio que lucram com a nossa vigilância. Essas medidas precisam estar unidas a programas de alfabetização midiática que ensinem o cidadão a entender as relações de poder por trás das notícias (Adorno; Horkheimer, 1947; Rothberg, 2024). No Brasil, essa visão já orienta debates no Supremo Tribunal

Federal e no Senado sobre a regulação das redes sociais e projetos de universidades. O objetivo final é tornar o público menos vulnerável e mais crítico diante do ambiente digital (Brasil, 2024). Portanto, a desinformação política atual pode ser mais bem decifrada ao unirmos a visão funcionalista de Lasswell à análise crítica da Escola de Frankfurt. Essa abordagem permite conectar a intencionalidade da propaganda às estruturas de poder da Indústria Cultural e das redes sociais.

A Desinformação Política e Políticas Públicas de Comunicação

A propaganda antiga se baseava na comunicação oral, diferentemente dos métodos modernos, mas a partir da prensa de Gutenberg (cerca de 1450) se produziu cópias idênticas em massa e inaugurou a reprodutibilidade técnica da comunicação (Martino, 2023). Antes restrita às elites letradas, a informação ganhou escala impressa, pavimentando a transição para cultura de massa e permitindo atingir audiências simultâneas com símbolos manipuláveis (Varão, 2012). No século XX, meios elétricos transformaram isso em instrumento de poder para governos e privados influenciarem comportamentos, originando o estudo da propaganda como estratégia política (Varão, 2012).

Os estudos recentes identificam a desinformação política como um regime de desinformação, isto é, um modo de produção informacional dominante que assegura controle sobre estruturas e relações de poder (Marques; Alves, 2024). Esse regime funciona como uma engrenagem planejada, que acontece por meio da aliança entre plataformas digitais e interesses políticos e privados. Certos temas e opiniões são colocados no centro do debate enquanto outros são ocultados, fazendo com que o público aceite determinados projetos políticos de forma aparentemente espontânea, sem necessidade de coerção direta (Marques; Alves, 2024; Blotta; Bucci, 2025). Longe de ser uma simples “confusão” informativa, trata-se de um sistema que distorce a ética da comunicação e enfraquece instituições democráticas, o que exige respostas que não se limitem ao conteúdo das mentiras, mas atinjam as próprias estruturas de poder que organizam a visibilidade e a circulação de sentidos (Blotta; Bucci, 2025).

Ao diferenciar a intenção da veracidade dos fatos, Gramacho (2021) mostra que o ponto central para as políticas públicas não é apenas saber se uma notícia é falsa. O que importa é a intenção por trás dela. O conceito de malinformation (informação maliciosa) descreve o uso de fatos verdadeiros de forma desonesta para causar dano, como em campanhas de perseguição política ou difamação (Wardle; Derakhshan,

2017). Martino (2023) descreve como o próprio sistema de mídia e as instituições que controlam a informação facilitam a mentira. Para ele, esse tipo de desinformação é tão perigoso quanto uma guerra psicológica, pois pode levar a um estado de confusão total, onde a sociedade perde a noção do que é real e a verdade deixa de ter importância. O maior desafio é que essa desinformação é invisível e difícil de combater, especialmente agora que qualquer pessoa, usando tecnologias digitais, pode criar, editar e espalhar conteúdos, multiplicando as chances de a verdade ser distorcida (Martino, 2023).

Harold Lasswell (1927) define a propaganda como o controle da opinião pública por meio do uso estratégico de símbolos, o que fundamenta o entendimento atual da desinformação, em que o fator decisivo é a intenção de enganar. Autores modernos, como Wardle e Derakhshan (2017), atualizam essa visão ao definirem a desinformação como uma mentira espalhada propositalmente para causar danos. Segundo Wolfgang Streeck (2017), em tempos de crise, as elites usam a manipulação da informação como tática de sobrevivência, criando histórias simples para desviar a raiva da população e impedir que as pessoas questionem a economia. Esse quadro se articula ao que Poell et al. (2017) chamam de pós-verdade, cenário em que a confiança na ciência, na imprensa e no Estado se enfraquece e passa a valer mais o que a pessoa sente ou o grupo a que pertence do que os fatos. Por outro lado, Adorno e Horkheimer (1947) mostram que o engano vai além de mentiras isoladas, estando presente na própria cultura de massa, que faz a sociedade aceitar as desigualdades de poder como algo natural. Nesse ambiente, o uso do ódio e do medo por grupos extremistas confirma o alerta da Escola de Frankfurt de que a comunicação de massa pode ser usada como ferramenta autoritária para controlar a sociedade.

As redes sociais tornaram-se o palco principal dessa estratégia. Segundo Marques e Alves (2024), ao unirem algoritmos e modelos de negócio baseados na vigilância de dados, as plataformas conseguem espalhar propaganda em uma velocidade e escala nunca vistas. Canalli (2023) destaca que a arquitetura dessas redes busca o máximo de engajamento, o que facilita o trabalho de políticos demagogos. Eles exploram medos econômicos e religiosos para transformar a ansiedade das pessoas em apoio a seus projetos de poder. O resultado é um ciclo vicioso, quanto mais as plataformas lucram com conteúdo que dividem a sociedade, mais dados elas coletam para tornar as próximas campanhas de manipulação ainda mais precisas (Canalli, 2023).

Diante desse cenário, as políticas públicas de comunicação no Brasil começam a configurar respostas que, quando lidas à luz de Lasswell e da Teoria Crítica, revelam um esforço de articulação entre dimensões táticas e estruturais. A ênfase na transparência algorítmica, apresentada nos debates em torno do PL 2630/2020, pode ser interpretada como tentativa de tornar auditáveis os mecanismos de persuasão das plataformas (Brasil, 2025), aproximando-se do modelo de Lasswell em compreender “quem diz o quê, por qual canal, a quem e com que efeito” (Lasswell, 1948). As iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral, como a Resolução 23.714/2022 e programas de enfrentamento da desinformação eleitoral, dialogam com esse horizonte ao buscar não apenas remover conteúdos enganosos, mas mapear redes de disseminação, parcerias com plataformas e estratégias de comunicação pública que disputam o espaço informacional (Brasil, 2025).

Ao mesmo tempo, as políticas de educação midiática no Brasil, presentes em documentos oficiais e em ações da Fiocruz (2024), buscam resgatar a autonomia crítica do cidadão. Em vez de tratar o público como uma massa passiva que apenas aceita o que recebe, essas políticas querem formar pessoas capazes de identificar mentiras e entender os interesses por trás de cada notícia. Nessa visão, a Comunicação Pública deixa de ser apenas um canal de avisos do governo para se tornar uma alternativa à lógica de lucro das redes sociais e da mídia tradicional. Ela passa a disputar o que é, de fato, uma informação verdadeira e importante para a sociedade (Rothberg, 2024). Em resumo, a desinformação hoje é tanto uma estratégia de manipulação de símbolos (Adorno, 2002) quanto um sistema de dominação digital. Compreender esse fenômeno por esses dois lados permite desenhar políticas de comunicação mais eficazes. Em vez de apenas apagar conteúdos falsos, o foco passa a ser a reforma das arquiteturas digitais que permitem que a desinformação funcione como uma técnica de poder e de manipulação simbólica (Lasswell, 1927; Adorno; Horkheimer, 1947).

Considerações Finais

A análise das teorias clássicas prova que a desinformação atual é uma reconfiguração de velhas táticas de controle social. Segundo Varão (2007), os clássicos são fundamentais porque oferecem um mapa cognitivo para lidar com o regime de desinformação moderno. Ao olhar para o passado, evitamos focar apenas na tecnologia passageira e conseguimos enxergar como as estruturas de poder se atualizam nos novos dispositivos digitais. Esse distanciamento histórico é o que permite uma compreensão mais profunda e menos superficial do problema (Varão, 2007).

Este trabalho apresenta essas bases conceituais ao identificar a desinformação política contemporânea como evolução direta, ainda que técnicas reconfiguradas, da propaganda política clássica. Para isso, a análise se sustentou no diálogo entre duas vertentes fundamentais da teoria da Comunicação, de um lado, a ênfase na manipulação intencional de Harold Lasswell e da Teoria Hipodérmica, associada à tradição da Mass Communication Research. De outro, a crítica à dominação estruturada por Theodor Adorno e Max Horkheimer na Teoria Crítica e na noção de Indústria Cultural (Lasswell, 1927; Adorno; Horkheimer, 1947). Essa revisão de literatura buscou mostrar como categorias formuladas em contextos de guerra e totalitarismo seguem iluminando, com notável poder explicativo, as dinâmicas de desinformação em ambientes digitais e plataformizados.

A análise inicia-se com Harold Lasswell e a Teoria Hipodérmica, que ajudam a entender a desinformação como uma tática planejada. Lasswell (1927), um dos pioneiros da comunicação, definia a propaganda como o controle das opiniões por meio da manipulação de símbolos. Para ele, os meios de comunicação são ferramentas essenciais para que governos guiem o público em direção a objetivos políticos (Smith; Lasswell; Casey, 1946). Embora a ideia de que o público é totalmente passivo seja hoje considerada simplista, essa teoria ainda é fundamental para definir a desinformação como uma mentira estratégica, criada propositalmente para influenciar o comportamento das pessoas (Lasswell, 1927 apud Sá Martino, 2012; Varão, 2022).

O segundo pilar vem da Escola de Frankfurt e muda o foco da persuasão individual para o controle de toda a sociedade. Em seus estudos, Adorno e Horkheimer (1947) investigaram não apenas como as pessoas são manipuladas, mas porque elas aceitam essa manipulação tão facilmente. Eles descrevem a Indústria Cultural como um sistema autoritário que transforma a cultura em mercadoria e os meios de comunicação em ferramentas para espalhar as ideias de quem está no poder. Nessa visão, a tecnologia e a lógica do consumo servem para criar uma sociedade que não consegue mais criticar a realidade, pois recebe apenas mensagens prontas, repetitivas e simplificadas (Adorno, 2002; Ortiz, 2016).

Ao unir a estratégia de Lasswell com a crítica da Escola de Frankfurt, este trabalho define a desinformação como um sistema de controle. Ela combina a intenção deliberada de enganar com uma cultura que facilita a alienação (Marques; Alves, 2024; Martino, 2023). A desinformação não é apenas um conjunto de mentiras isoladas, mas uma forma organizada de determinar o que o público deve ver e acreditar. Para superar

esse sistema, propõe-se, primeiro, checar e corrigir mentiras específicas (focando em quem diz, o quê e com qual intenção). Segundamente, mudar as estruturas das plataformas digitais e da própria Indústria Cultural que permitem a propagação dessas mentiras (Lasswell, 1948; Adorno; Horkheimer, 1947). Somente unindo a correção de fatos com mudanças estruturais será possível recuperar a autonomia dos cidadãos e proteger a democracia (Varão, 2022).

Rothberg (2024) defende que a Comunicação Pública deve estar no centro dessa resposta. Para ele, ela não é apenas um canal de divulgação do governo, mas uma ferramenta para diminuir a desigualdade de informações e fortalecer o pensamento crítico do cidadão. Autores como Feitosa (2024) e Blotta e Bucci (2025) concordam que fortalecer as instituições públicas e investir em educação midiática são passos fundamentais para impedir que a desinformação domine o debate público. Nesse cenário, essas ações deixam de ser um detalhe e passam a ser essenciais para devolver ao cidadão sua autonomia, impedindo que a democracia seja enfraquecida pela desinformação.

Referências

BRASIL. Senado Federal. **Veja aqui os projetos em análise no Senado sobre combate à desinformação**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/verifica/materias-especiais/2025/veja-aqui-os-projetos-em-analise-no-senado-sobre-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BLOTTA, Vitor; BUCCI, Eugênio. Desinformação, democracia e regulação. **Estudos Avançados**, v. 39, n. 113, p. e39113257, 2025.

CANALLI, Rodrigo L. Direito fundamental à verdade: uma defesa constitucional da integridade informacional. **Desinformação, o mal do século: distorções, inverdades, fake news—a democracia ameaçada**. Brasília: STF, p. 79-98, 2023.

FERREIRA, Ricardo Ribeiro. **Rede de mentiras: a propagação de fake news na pré-campanha presidencial brasileira**. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC), Observatório (OBS*) Special Issue, v. 12, n. 5, 2018, p. 139-162.

GARRIT, Márcio. **Sobre as massas digitais: algoritmo, ilusão e liderança**. Estudos de Psicanálise, n. 62, pág. 119-136, 2024.

GRAMACHO, Wladimir et al. **Preferências políticas, conhecimento e desinformação sobre a COVID-19: o caso do Brasil.** *Frontiers in Political Science*, v. 3, 2021.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2022.

HILLEBRANDT, Maarten. **O modelo comunicativo da desinformação: uma nota de revisão bibliográfica.** *Helsinki Legal Studies Research Paper*, n. 65, 2021.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor. A indústria cultural: o iluminismo como mistificação de massas, p. 169-214. *Indústria cultural e sociedade.* In: LIMA, Luiz Costa. **Teoria da cultura de massa.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 3-64.

JESUS-SILVA, Thiago Henrique de. O ciclo da desinformação em plataformas digitais: criação, disseminação e recirculação. **Em Questão**, v. 32, p. e-146993, 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Regulação das mídias sociais, desinformação e democracia.** Instituto Rui Barbosa (IRB), [s. d.]. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/regulacao-das-midias-sociais-desinformacao-e-democracia/>. Acesso em: 22 mar. 2026.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** (5^o ed). Atlas, 2003.

MARQUES, Juliana Ferreira; ALVES, Edvaldo Carvalho. Entre regimes de informação e desinformação: modos de produção informacional na contemporaneidade. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 29, p. e-51478, 2024.

MARTINO, Luis Claudio. Desinformação estrutural: uma análise crítica das doutrinas militar e civil da informação. In: **Desinformação, o mal do século: distorções, inverdades, fake news—a democracia ameaçada.** Brasília: STF, p. 99-123, 2023.

MARTINO, Luís Mauro Sá. Além do paradigma: Propaganda política e democracia em seis artigos de Harold Lasswell. **Interin**, v. 13, n. 1, p. 1-13, 2012.

ORTIZ, Renato. A Escola de Frankfurt e a questão da cultura. **Revista Sociologia em rede**, v. 6, n. 06, 2016.

PINEDA, Antonio. El modelo de propaganda de Noam Chomsky medios mainstream y control del pensamiento. Ámbitos. **Revista Internacional de Comunicación**, n. 6, 2001.

RECUERO, Raquel; GUAZINA, Liziane Soares; ARAÚJO, Bruno. Desinformação patrocinada pelo Estado no Brasil. In: **Desinformação patrocinada pelo Estado ao redor do mundo**, 2024, p. 139.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X Revisão narrativa. **Acta paulista de enfermagem**, v. 20, p. v-vi, 2007.

ROTHBERG, Danilo. (Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 21, n. 45, p. 35–47, 2024. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.224211. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/224211>. Acesso em: 21 mar. 2026.

SANTOS, Wérleson Alexandre de Lima; PAJEÚ, Hélio Márcio. Entendendo a desinformação: algumas determinações e uma proposta de conceituação. **Encontros Bibli**, v. 29, p. e95042, 2024.

SMITH, Bruce Lannes; LASSWELL, Harold D.; CASEY, Ralph D. **Propaganda, Communication, and Public Opinion**. Princeton University Press, 1946.

TANDOC JR, Edson C.; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news” A typology of scholarly definitions. **Digital journalism**, v. 6, n. 2, p. 137-153, 2018

TRASEL, Marcelo Ruschel. Panorama do combate à desinformação através da regulação no Brasil. **E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Brasília, DF: Vol. 27 (jan./dez. 2024), ID2994, 2024.

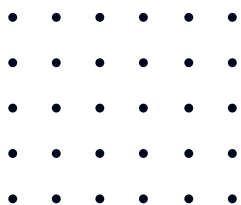
VARÃO, Rafiza. **Harold Lasswell e o campo da comunicação**. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VARÃO, Rafiza. **Sobre clássicos, tradição e o campo comunicacional**. Estudos em, 2007.

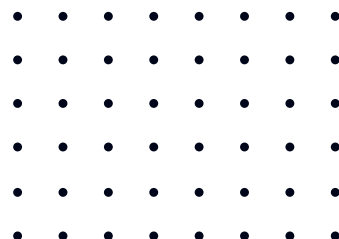
WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information Disorder**: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Council of Europe, 2017.

WILDE, G. **The Problem with Defining “Disinformation”**. Carnegie Endowment for International Peace. 10 nov. 2022. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2022/11/10/problem-with-defining-disinformation-pub-88385>.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1999. Disponível em: <https://www.inovaconsulting.com.br/wp-content/uploads/2016/09/teorias-da-comunicacao-by-mauro-wolf.pdf>



EIXO 2 - CAMINHOS E PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS



A mídia no Brasil sob o olhar da pesquisa científica

Eula Dantas Taveira Cabral

A mídia no Brasil é um tema que vem sendo bastante pesquisado no país. Envolve os meios de comunicação, como rádio, televisão, jornais impressos etc; as telecomunicações, com o telefone, TV por assinatura etc; e a internet, quando tratamos de redes sociais etc. Mesmo sendo fundamental na vida das pessoas, observa-se que muitos estudos não são aprofundados por falta de conhecimento sobre quais métodos científicos podem auxiliar na obtenção correta de informações e de dados qualificados. Faz-se necessário entender o cenário midiático, seus três atores – Estado, empresas e sociedade –, a importância da democratização da mídia, diante do impacto da concentração midiática, e os aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e tecnológicos, exigindo conhecimento histórico e analítico sobre os meios, suas legislações, estratégias, impactos e influências.

O Brasil é um país com mais de 200 milhões de habitantes espalhados em 5.568 municípios, um Distrito Federal (Brasília) e um Distrito Estadual (Fernando de Noronha – PE) ^[24], que ocupam mais de 8 milhões de quilômetros quadrados. Pessoas que sempre foram confrontadas pela mídia. Assim, como ignorar que em 1706 já havia prelo no Brasil e que em 1808 a imprensa chega ao país com a corte do príncipe D.João? Que as primeiras experiências radiofônicas se deram em 1893 e que as transmissões oficiais aconteceram em 1922? Como desconsiderar que em 1896 já havia exibição de filmes no Brasil? Que a televisão aberta é inaugurada em 1950 e usada pelos militares nos anos 70 em nome da “integração nacional”? E a internet, que inicia conexões em 1988 na academia e se populariza em 1995? Como desconhecer que os meios foram e são usados para chamar atenção da população? É preciso resgatar a história, entender a mídia e os desafios que impõe à sociedade no século XXI.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua sobre Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal em 2024 (IBGE, 2025), 94,3% dos domicílios particulares permanentes do país têm televisão; 88%, TV aberta; 42,1%, serviço pago de *streaming*; e 25,2%, TV por assinatura.

[24] Os dados levantados pelo IBGE em 2025 podem ser localizados em https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2025/estimativa_dou_2025.pdf

O telefone móvel celular está em 96,7% dos domicílios e o fixo convencional, em 9,5% dos lares. Já a internet, está em 93,6%, sendo que o acesso no celular chega a 98,8%.

Com tanto consumo midiático, como se dá a organização dos grupos de mídia que controlam tantos meios? De acordo com o parágrafo quinto do artigo 220 da Constituição Federal, “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. No artigo 223 chama-se atenção para o fato que outorgas, renovações de concessões, permissões e autorizações de emissoras de rádio e televisão devem levar em consideração “o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Mas, será que tudo isso acontece na prática?

Para entender esse cenário e pensar nas possibilidades de objetos na pesquisa científica, é preciso fazer um pequeno mapeamento da mídia. Na área impressa, por exemplo, os grupos Folha, Estado e Globo ainda estão na liderança nacional ^[25]. Na radiodifusão, destacam-se cinco conglomerados privados e um público: Globo, Record, Bandeirantes, Rede TV!, SBT e EBC ^[26] (Cabral, 2023). Na área de telecomunicações, são evidenciados: Vivo, Claro, Tim, Oi e Sky (Cabral, 2023). Em relação aos grupos que controlam as quatro redes sociais (digitais) mais usadas no Brasil, dois conglomerados norte-americanos dominam o mercado: Meta Platforms, que vale US\$1,5 trilhão, controla o WhatsApp, o Instagram e o Facebook; e Alphabet, que vale US\$2,2 trilhões, proprietária do Youtube ^[27].

Ao observar os grupos que controlam a mídia, verifica-se que a maioria está nas mãos de empresas privadas. Somente a EBC é pública. Logo, o foco se volta para o lucro e para as disputas com o governo para que não haja regulamentação e regulação da mídia. Em relação ao sistema estatal, está ligado à mídia que é financiada e gerida pelo governo. É o caso dos canais legislativos como TV Câmara e TV Senado. Já o sistema público, tem financiamento de recursos públicos, mas sua gestão precisa ser independente do governo, tendo um Conselho com membros da sociedade civil, não podendo ficar sob jugo de partidos políticos, mas ter como foco o cidadão e o

[25] “Estadão” e “Folha” puxam alta na circulação de jornais impressos. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-midia/estadao-e-folha-puxam-alta-na-circulacao-de-jornais-impressos/>

[26] Disponível em <https://www.ebc.com.br/sobre>

[27] Disponível em <https://adsterra.com/blog/br/redes-sociais-mais-usadas-no-brasil/>

interesse público. É importante ressaltar que a EBC é uma empresa estatal, mas está incorporada no sistema público de comunicação.

No que tange à mídia comunitária, ela é primordial para os brasileiros. Contribui para o desenvolvimento de cada localidade e para a comunidade como um todo. No caso das rádios comunitárias, necessitam de uma gestão e programação comunitárias, ou seja, plural e diversificada, pois são o meio de expressão da comunidade, onde a maioria das pessoas pode se sentir mais consciente, integrada à vida política do seu espaço de moradia e às questões sociais (Cabral; Cabral Filho, 2024).

Todo meio comunitário faz diferença no local onde está. Porém, sua legislação é restritiva à democratização da mídia no Brasil. O serviço de radiodifusão comunitária foi instituído pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998. Sua Lei, a 9.612, de 19/02/1998, foi assinada no governo de Fernando Henrique Cardoso, reprimindo sua atuação e alcance na comunidade. De acordo com o Decreto nº 2.615, de 3/6/1998, a cobertura da emissora é limitada “por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora, destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro, uma vila ou uma localidade de pequeno porte”.

Além da limitação ao alcance geográfico, sua manutenção econômica é quase inexistente. O artigo 18 da Lei nº 9.612, de 19/02/1998, assinala que “as prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida”. Elas não podem fazer e ter publicidade ou propaganda, como as rádios comerciais, que vendem serviços à comunidade.

Observa-se que, mesmo sendo essencial à comunidade e tendo legislação restritiva, os meios comunitários não são enquadrados nem no sistema privado nem no estatal. Estariam mais próximos daquilo que é compreendido como sistema público e, como tal, deveriam ter apoio financeiro do Estado para funcionar e atender a comunidade (Cabral; Cabral Filho, 2024). Adilson Cabral (2012) explica a relação do público com o comunitário no texto “Nem privado nem estatal: a ideia de público como um sistema de comunicação”.

Diante deste panorama, verifica-se que a maioria dos conglomerados midiáticos é da mídia privada, controlando os meios de comunicação, de telecomunicações e a internet. Executivo, Legislativo e Judiciário têm meios de comunicação próprios, o que chamamos de mídia estatal. A sociedade, que é consumidora midiática, só consegue ter acesso aos serviços e políticas públicas, sem interferência de partidarismos políticos, através do sistema público, em que aparece, de forma tímida, a EBC, pois sempre fica na mira de fechamento e ser transformada em mídia estatal. E é no sistema público que deve estar a mídia comunitária. Mas, como pesquisar metodologicamente e entender a mídia no Brasil?

Desafios que envolvem democratização e estratégias da mídia

Democratizar a mídia no Brasil é um grande desafio para a sociedade, para o governo e para o setor privado, pois os interesses são diferentes. É preciso partir de um conceito que olhe para a mídia sob todos os aspectos e traçar métodos de como fazer a investigação científica. De acordo com Cabral e Cabral Filho (2024, p. 16), para se democratizar a mídia no Brasil, deve-se levar em consideração

a reformulação das políticas públicas, a apropriação das novas tecnologias pela sociedade, a diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e exercer o controle sobre os meios de grande circulação, a implementação de meios locais e comunitários e a defesa da comunicação, da cultura e da informação como direitos de todos.

Observa-se que a mídia só poderá ser democratizada se houver: 1. reformulação das políticas públicas; 2. apropriação das novas tecnologias pela sociedade; 3. diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e exercer o controle sobre os meios de grande circulação; 4. implementação de meios locais e comunitários; e 5. defesa da comunicação, da cultura e da informação como direitos de todos (Cabral; Cabral Filho, 2024).

A partir dos cinco aspectos colocados no conceito, é preciso trabalhá-lo tendo como base as pesquisas bibliográficas e documental. Entrevistas semi-estruturadas são importantes para ouvir gestores e funcionários dos meios; análises de conteúdo e/ou de discurso – se o foco for na mensagem difundida em algum meio; pesquisas de campo, mediação ou recepção, se o público estiver delineado na investigação científica. Chama-se atenção para o envolvimento do Estado e da sociedade civil, pois são os atores que podem implementar a democratização da mídia brasileira. Já o setor

privado, mira apenas no lucro, demarcando a mídia como negócio que deve gerar vantagem econômica, não levando em conta diversidade de conteúdo, regionalização e multiplicidade de culturas existentes no país.

Como foi observado no início do capítulo, poucos grupos controlam a mídia no Brasil, ou seja, existe um cenário de concentração midiática: fenômeno em que indústrias midiáticas são agrupadas nas mãos de poucas corporações, tanto no âmbito regional quanto mundial, interferindo no pluralismo e na diversidade do conteúdo (Cabral, 2023). Realidade que resulta em grupos com vários tentáculos que atuam em atividades e áreas diversificadas e são fruto de fusões, aquisições e/ou criação de um grupo novo que tem como foco a racionalização dos custos e riscos. Eles adquirem mais poder e capacidade de gerar lucro, levando ao monopólio e/ou oligopólio nos mercados (Cabral, 2023, p. 179).

Autores como Sánchez-Tabernero e Carvajal (2002, p.131) verificaram que as primeiras reflexões sobre os efeitos da concentração das empresas de comunicação se remontam à Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945). Silva (2015) registrou que foi nos Estados Unidos que começaram a debater os efeitos da concentração midiática em pesquisas como “*Who owns media*”, de Compaine (1979), e “*The media monopoly*”, de Bagdikian (1983). No caso da América Latina, Sinclair e Straubhaar identificaram a influência da televisão na região, onde os “donos da mídia” concentram serviços e propriedades para atingirem sob todos os ângulos os latinos. Mastrini e Becerra (2003) detectaram que o mercado latino é altamente concentrado, sem nenhuma preocupação do Estado.

No Brasil, os dispositivos legais não são cumpridos (Cabral, 2023). Anamaria Fadul (1998) verificou que existe um grande poder de concentração dos grupos que atuam na radiodifusão, descumprindo o parágrafo quinto do artigo 220 da atual Constituição, que proíbe o monopólio e oligopólio. Assunto que exige conhecimento da legislação, levando à pesquisa documental.

A Constituição Federal de 1988 no capítulo V – da Comunicação Social – tem cinco artigos (220 a 224) que auxiliam no entendimento da radiodifusão e da mídia impressa. O artigo 220 registra a importância da liberdade de informação jornalística, de se vetar a censura, permitindo a atuação da mídia. No parágrafo terceiro mostra-se o papel do Estado em regular as diversões e espetáculos públicos, garantindo “à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações

de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”. Sem falar da propaganda que é destacada no parágrafo quarto. Nos parágrafos quinto e sexto tenta-se prever uma mídia mais democrática, ressaltando que o artigo quinto registra que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”.

No artigo 221 registra-se que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão precisam seguir quatro princípios. Primeiro: “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”. Segundo: “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação”. Terceiro: “regionalização da produção cultural, artística e jornalística”. Quarto: “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”. Já o artigo 222, evidencia a “propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens” que pode ser de pessoas físicas e jurídicas. No 223, registra-se sobre a competência do Estado em “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens” e de se observar o “princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. No 224, a instituição do Conselho de Comunicação Social.

Para se retomar o tema da democratização diante da concentração da mídia, em relação aos artigos 222 a 224, é interessante voltar ao 223, destacando-se o “princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, uma vez que a regulamentação desse artigo é crucial para o desenvolvimento dos meios comunitários. Afinal, não tem como justificar que a maioria dos brasileiros tem um aparelho de TV ou de rádio que é controlado por poucos conglomerados midiáticos.

Venício Lima (2012, p. 34) aponta que “a democracia brasileira será a grande vencedora quando o debate sobre as concessões de rádio e TV conseguir romper o bloqueio da grande mídia e alcançar a maioria da população”. Já para Othon Jambeiro (2000, p. 15), não se pode ignorar que “o Estado continua com forte presença em todos os processos regulatórios da região, mas é crescente o poder dos conglomerados de mídia nacionais e internacionais na regulamentação, operação e programação do setor”.

Mas, como entender esse jogo da concentração midiática, quem são e o que fazem estes atores e como se democratizar a mídia brasileira? O primeiro passo é loca-

lizar cada setor midiático. Se o foco é falar sobre a TV brasileira, por exemplo, precisa retomar sua história a partir de investigações científicas realizadas nas instituições de ensino e pesquisa que trabalham com o ensino superior e, de preferência, as que produzem dissertações e teses sobre o tema. Autores clássicos e os que vêm avançando no tema nos últimos cinco anos precisam ser lidos. Porém, é importante salientar que estudos produzidos por europeus, norte-americanos e demais estrangeiros, não podem ser o referencial principal das pesquisas sobre a mídia no Brasil. Pode-se até aproveitar os conceitos, mas o foco precisa se voltar para investigações científicas que tratam sobre a realidade brasileira, uma vez que é peculiar e envolve questões econômicas, sociais, culturais, políticas e tecnológicas, exigindo conhecimento do que vem acontecendo no país e sua legislação.

É importante trabalhar, ainda, com as pesquisas feitas pelo governo, como as do IBGE, da Anatel etc, e pelo mercado, como o Mídia Dados ^[28], do Grupo de Mídia, que publica todos os anos o panorama da mídia brasileira e o que o mercado vem projetando. Pesquisas e números sobre os meios de comunicação, tendências e público são fundamentais. É importante ainda levantar os dados sobre cada grupo: como foi formado, o que registrou na Junta Comercial, seu CNPJ etc.: informações que precisam ser trabalhadas pelo pesquisador para que ele entenda também sobre a constituição da empresa, quem são seus “proprietários” etc.

Para entender a importância da democratização da mídia no Brasil, torna-se indispensável analisar como se deu seu aparecimento e quais foram e são suas implicações no país. Deve-se “compreender a manutenção dos negócios de mídia, considerando suas constantes mutações como inerentes ao próprio processo, e a afirmação do sistema capitalista no bojo dessas mudanças, que conjugam aspectos político-econômicos e socioculturais na renovação de suas formas de controle” (Cabral Filho; Cabral, 2018, p.15).

No caso da TV aberta no Brasil, por exemplo, que completa 76 anos no ano de 2026, é importante entender o impacto significativo que tem na vida de cada brasileiro. Ela é o meio de comunicação mais consumido pelas pessoas, alcançando mais de 80% dos domicílios. E isso acontece porque sua implantação no país foi feita de forma

[28] Mídia Dados. Disponível em <https://midiadados.gm.org.br/>

estratégica, visando interesses diversificados. Os dados do IBGE (2025) ^[29] apontam para uma realidade que, mesmo com o avanço da tecnologia, evidenciam que a TV aberta ainda reina nos lares brasileiros e o *streaming* vem conquistando a população.

Sérgio Mattos (2000) registrou fevereiro de 1949 como o período de implantação da TV aberta no Brasil e 18 de setembro de 1950 a data de inauguração, com a TV Tupi Difusora de São Paulo, de Assis Chateaubriand, empresário e político que comandou o maior conglomerado de comunicação do país, da época, o Emissoras e Diários Associados, que englobava também jornais, rádio, revistas e agência telegráfica.

Observa-se que o início da TV aberta no Brasil foi feito por um conglomerado midiático, responsável também pelo segundo canal, TV Tupi – canal 6, lançado em 20/1/1951 no Rio de Janeiro. É importante ressaltar que no período da implantação dos dois canais televisivos, estava na presidência do país Eurico Gaspar Dutra (PSD), um incentivador da importação de equipamentos, máquinas e outros insumos ^[30]. O primeiro canal televisivo é inaugurado em São Paulo e o segundo no Rio de Janeiro, cidades estratégicas na transformação do país. Em 1955 observa-se o início da transmissão nacional e, em 1956, a primeira transmissão direta interestadual. Nestes dois anos estiveram como presidentes do Brasil João Café Filho (1954 a 1955), Nereu de Oliveira Ramos (1955 a 1956) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956 a 1961). Em 1957 foram registradas 10 emissoras em operação no país, sendo que, em São Paulo, transmissões sistemáticas para o interior do Estado.

É preciso lembrar que a década de 50 é marcada politicamente ^[31] pelo final

[29] IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua sobre Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal em 2024. IBGE, 2025. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102193_informativo.pdf. Acesso em 2 mar.2026.

[30] Sobre o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951) – <https://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/102-gaspar-dutra>

[31] Para entender a história política do Brasil, é interessante consultar os relatos registrados na página da Câmara federal – <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/visitantes/panorama-das-decadas/decada-de-50>

do governo de Getúlio Vargas (PTB) ^[32] e de Juscelino Kubitschek (PSD) ^[33], que fica na presidência do Brasil no período de 1956 a 1961. Período marcado pelo processo de industrialização nacional, abertura ao capital externo para investimento, planejamento estratégico, construção de rodovias, aeroportos, etc, além da promoção da indústria de base e de produção de bens de capitais. Época em que eletroeletrônicos e eletrodomésticos entram nos lares das classes média e alta, facilitando a difusão do rádio, do cinema e da televisão em nome do progresso.

Com um cenário midiático em transformação no país, observa-se abertura de estações televisivas nas cidades e o processo de industrialização no país que levaram à diminuição dos preços dos aparelhos de televisão que passaram a ser fabricados no Brasil em 1959. Isso é possibilitado também com o videoteipe que, em 1959, levou a programação televisiva às capitais e demais municípios. Entretanto, de acordo com Renato Ortiz (1988, p. 47), a produção da programação televisiva ainda era restrita ao eixo Rio–São Paulo. Ou seja, às duas cidades que tinham como moradores grandes políticos e empresários.

Straubhaar (1983, p. 70), pesquisador norte-americano que veio ao Brasil analisar a implantação da televisão no país, registrou que o videoteipe se tornou a peça indispensável na formação de redes de televisão, sendo que “a TV Tupi teve a primeira organização como uma rede, por volta dos anos 50, como parte do grupo dos Diários Associados”, mas só passou a usar o videoteipe em 1960. Época em que os programas televisivos gravados em videoteipe e produzidos no Rio e em São Paulo eram repassados em todo o país.

Nos anos 50 observou-se que o grande desafio da democratização da TV brasileira era o seu acesso a todos os brasileiros, pois os equipamentos eram caros. Além disso, surgiu nas mãos de um empresário influente no país e totalmente ligado à política. Já nos anos 60, Renato Ortiz (1988, p. 113) destacou que a televisão “se concretiza como veículo de massa”, registrando-se no Brasil, de acordo com Sérgio Mattos (2000), 20 emissoras nas principais cidades e 1,8 milhão de televisores no país.

[32] Sobre Getúlio Vargas – <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/103-getulio-vargas>

[33] Sobre Juscelino Kubitschek de Oliveira – <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/113-juscelino-kubitschek>

No campo da regulamentação, é importante registrar que em 30 de maio de 1961 é criado o Conselho Nacional de Telecomunicações, pelo Decreto nº 50.666, com o objetivo de regulamentar a radiodifusão no Brasil. O presidente Jânio Quadros (PTN) propõe a redução do prazo para revisão da exploração dos serviços de radiodifusão para três anos e João Goulart (PTB) aprova o Código Brasileiro de Telecomunicações, que vigorou até 1988. Destaca-se, ainda, o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, em que João Goulart (PTB) regulamenta os serviços do rádio e da TV, considerados de interesse nacional.

Com o enfraquecimento do conglomerado de Assis Chateaubriand, em 1962 é fundada a TV Globo por Roberto Marinho, resultado de acordos financeiros com norte-americanos, como o assinado em 1965 com o grupo Time-Life para auxílio financeiro e assistência técnica em troca de participação nos lucros futuros. Ano em que a Globo inaugura sua segunda emissora no Rio de Janeiro, em 26 de abril de 1965.

Straubhaar (1983, p. 71-2) registrou que os acordos que a Globo assinou com o grupo Time-Life “foram de questionável legalidade e uma campanha de transmissões rivais contra ela culminou com o cancelamento negociado dos acordos em 1968 e reembolso dos empréstimos e custos de Time-Life até 1971”. Entretanto, a Globo “até 1968, tinha implantado a sua organização de rede, conseguido primazia na avaliação da audiência, colocando-se no topo dos três mercados (Rio, São Paulo e Belo Horizonte) e já não necessitada dos extensivos financiamentos, além de contar com o total dos seus rendimentos publicitários (Straubhaar, 1983, p.72). Em 2026 ainda se mantém como o maior grupo midiático brasileiro e seus canais de televisão são os que têm maior audiência no país.

É importante destacar que, com a destituição do presidente João Goulart (em 1964) até a posse do presidente José Sarney (15/3/1985), o Brasil ficou sob a Ditadura Militar. Mesmo sendo um período complexo para a população, a televisão aberta no Brasil se manteve em destaque no cenário brasileiro. “A ditadura plantou nesta terra a televisão via Embratel, integrou o imaginário nacional-continental em novas bases e encontrou meios de fazer com que o telespaço público que disso resultou fosse gerido a seu favor” (Bucci, 2016, p.4). Caparelli, Ramos e Santos (1999, p. 4) ressaltaram que as telecomunicações faziam parte do grupo de setores estratégicos dos militares. De 1965 a 1972 foram criados Embratel, Ministério das Comunicações e o sistema Telebrás, possibilitando a implantação de infraestrutura com redes de microondas, satélites e fibras óticas. “Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais”. Além disso,

durante a década de 70 a Globo se firmaria como maior conglomerado de comunicação do país. O incentivo dos militares à formação de outras redes só viria no governo Figueiredo, já na década de 80, com a divisão do espólio da antiga Tupi entre os grupos Bloch e Silvio Santos, gerando a Rede Manchete e o SBT, paradoxalmente como um esforço, tardio, da ditadura de tentar reduzir o enorme poder político que adquirira a rede de Roberto Marinho (Capparelli, Ramos, Santos, 1999. p. 4).

A relação entre políticos e empresários não pode ser ignorada nas pesquisas sobre a mídia brasileira. No Brasil, os maiores conglomerados de televisão aberta são: Rede Globo, Rede Bandeirantes, Rede Record, SBT e Rede TV!^[34] No caso da Rede Globo^[35], tem cinco emissoras próprias e 118 afiliadas, atingindo 98,5% dos municípios brasileiros, ou seja, 5.488^[36]. É “o maior grupo brasileiro de radiodifusão e um dos principais da América Latina” (Cabral, 2023, p. 120), registrando a maior audiência em suas programações televisivas. Na área digital, em 1999 lançou o canal TV Globo Internacional, contando com 500 mil assinantes em 114 países nos cinco continentes. Em 3 de novembro de 2015, lançou a Globoplay, uma plataforma digital de *streaming* de vídeos e áudios sob demanda. A Globo foi a primeira a criar seu próprio serviço de *streaming*, competindo com a Netflix. Em 2020, conquistou 25 milhões de usuários, tornando-se líder nacional de *streaming* (Cabral, 2023). Além de um catálogo de produções, disponível mediante assinatura, retransmite sua programação televisiva gratuitamente.

No caso dos outros conglomerados na área de radiodifusão, é importante registrar que a Rede Bandeirantes^[37] obteve sua primeira concessão de televisão na década de 50 por João Saad, mas seu canal só entrou no ar no dia 13 de maio de 1967 em São Paulo. Ano de Ditadura no Brasil e sob égide de Artur da Costa e Silva (1967 a 1969). Registra 101 emissoras de TV aberta, atingindo 3.693 municípios, ou seja, 66,3%^[38].

[34] Ver dados de alcance da TV aberta em <https://midiadados.gm.org.br/view-content/44> . Sobre a história dos cinco conglomerados, é registrada na obra “Concentração da mídia no Brasil: radiodifusão e telecomunicações” (Cabral, 2023).

[35] Para entender melhor o conglomerado Globo e a concentração da mídia no Brasil, consultar Cabral (2023).

[36] Dados disponíveis em Cabral (2025, p.3).

[37] Para entender melhor o conglomerado Bandeirantes e a concentração da mídia no Brasil, consultar Cabral (2023).

[38] Dados disponíveis em Cabral (2025, p.3).

Na área de *streaming*, criou a Band Plus, que, após testes, se consolidou como Band Play, aplicativo gratuito com a programação televisiva do grupo, resultado dos investimentos de uma de suas empresas, a Vibra, voltada para conteúdos e soluções digitais.

A Record^[39] sofreu alterações em seu comando e sua história é marcada com seu primeiro canal televisivo em 27 de setembro de 1953 em São Paulo. Sob o comando do empresário Paulo Machado de Carvalho, a primeira tentativa de expansão nacional se deu em 1959, mas só se tornou rede em 1990. É importante ressaltar que, na década de 70, Silvio Santos (SBT) adquiriu 50% da TV Record, levando-a à queda de audiência e faturamento quando adquiriu sua própria emissora. Somente em 9 de novembro de 1989, com sua venda por US\$ 45 milhões ao empresário e bispo da Igreja Universal do Reino de Deus, Edir Macedo, é que se torna uma das maiores redes nacionais de TV aberta. Registram-se 12 emissoras próprias e 96 afiliadas, atingindo 5.019 municípios brasileiros, ou seja, 90,1%^[40].

Na área do *streaming*, os investimentos da Record começaram com o R7 Play, em 2015, onde seus conteúdos eram passados no youtube. Durou até 2017. Em 2018 criou o PlayPlus com conteúdos exclusivos, com as programações da TV aberta e com parceiros, sendo alguns gratuitos e outros pagos. Com o crescimento de número de assinantes, em 2025, mudou o nome para RecordPlus, realinhando a marca ao nome do grupo. Com seu canal televisivo internacional, o Record Internacional, sua transmissão atinge 150 países.

Os investimentos do SBT^[41] na área televisiva iniciam em outubro de 1975, quando Silvio Santos venceu a concorrência para o Canal 11, do Rio de Janeiro, e o recebeu em 22 de dezembro de 1975. Entretanto, somente no dia 14 de maio de 1976 é que entrou no ar o canal Studio Silvio Santos Cinema e Televisão Ltda., conhecido como TVS. Tem 110 emissoras, atingindo 4.889 municípios, ou seja, 87,8%^[42]. Na área

[39] Para entender melhor o conglomerado Record e a concentração da mídia no Brasil, consultar Cabral (2023).

[40] Dados disponíveis em Cabral (2025, p.3).

[41] Para entender melhor o conglomerado SBT e a concentração da mídia no Brasil, consultar Cabral (2023).

[42] Dados disponíveis em Cabral (2025, p.3).

do *streaming*, em 2020 inaugura o SBT Vídeos, acessado pelo site do SBT e youtube. Em 19 de agosto de 2024, o +SBT (Mais SBT) e em fevereiro de 2025 reformula o conteúdo. É gratuito e retransmite sua programação.

O grupo mais novo é a RedeTV! ^[43], porém é o que tem mais emissoras no país (Cabral, 2023). Fundado em 15 de novembro de 1999, resultado da compra das concessões das cinco emissoras próprias da Rede Manchete pelos empresários Amilcare Dallevo Jr. e Marcelo de Carvalho, que eram sócios da TeleTV, uma empresa que prestava serviço telefônico Tele900 para os canais de televisão. Tem 155 emissoras, atingindo 5.554 municípios, ou seja, 99,7% ^[44]. Na área do *streaming*, em 28 de abril de 2020 lançou o RedeTV Plus, com acesso à programação da emissora e a sorteios de prêmios, mediante pagamento. Em 2022, o RedeTV!GO, aplicativo de *streaming*, para celulares e TVs conectadas, gratuito, retransmitindo a programação televisiva. Na área de canais de TV internacionais, registra um na França.

Observa-se a necessidade de entender o surgimento, a história e o investimento de cada grupo midiático no Brasil nas pesquisas científicas. Quanto à relação com o Estado, é preciso ressaltar a proibição de monopólio e oligopólio, conforme parágrafo quinto do artigo 220 da Constituição federal de 1988, ao mesmo tempo em que, no caso da televisão, permite-se a formação de redes, conforme Decreto 5.371, de 17/02/2005.

O pesquisador não pode ignorar, em seus estudos, que a mídia no Brasil só será democrática se a sociedade tiver conhecimento sobre o cenário e a legislação, reivindicando pela reformulação das políticas públicas, apropriação das novas tecnologias, diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e exercer o controle sobre os meios de grande circulação, implementação de meios locais e comunitários e defesa da comunicação, da cultura e da informação como direitos de todos (Cabral; Cabral Filho, 2024).

No que tange às estratégias dos grupos de mídia, destacam-se a regionalização e a internacionalização. Para entender melhor, é preciso voltar à história e ao poderio

[43] Para entender melhor o conglomerado Rede TV! e a concentração da mídia no Brasil, consultar Cabral (2023).

[44] Dados disponíveis em Cabral (2025, p.3).

da televisão aberta no Brasil, ou seja, ao seu aparecimento, nos anos 50, seu desenvolvimento nos anos 60, e sua expansão e organização em redes a partir dos anos 70. De acordo com Ortiz (1988, p.118), nos anos 70, o lema era da “integração nacional do Brasil”, unindo interesses de empresários e militares. “Ambos os setores vêm vantagens em integrar o território nacional, mas enquanto os militares propõem a unificação política das consciências, os empresários sublinham o lado da integração do mercado”. E isso resulta, nos anos 80, de acordo com Festa e Santoro (1991, p.180), no Brasil, grande número de emissoras de televisão, transmissão de dados, lançamento de satélites domésticos, emissoras em UHF, parabólicas, TV a cabo, TV por assinatura, entrada de equipamentos de telecomunicações e de radiodifusão por intermédio de corporações internacionais e formação de redes regionais de televisão.

A estratégia de regionalização se dá a partir da formação de grupos de comunicação em cada região e nas parcerias e investimentos dos grupos nacionais com os locais e regionais. Dentre os pesquisadores sobre o tema, destacam-se: Taveira (2000), Cruz (1996) e Scarduelli (1996) ^[45]. Os estudos se dão a partir de estudos de caso, entrevistas e pesquisas bibliográfica e documental, analisando aparecimento, formação, estratégias e influência de cada grupo na região de atuação e sua relação com o conglomerado nacional.

Outra estratégia que precisa ser levada em consideração nos estudos sobre a mídia no Brasil é a internacionalização midiática. Envolve propriedade, estrutura, investimentos, distribuição de conteúdo, interesses, cultura e mercados da mídia estrangeira, sendo imprescindível para o país que importa e o que exporta (Cabral, 2023). Dentre os estudiosos, destacam-se Fadul (1998), Cabral (2005, 2023), Moraes (1998), dentre outros. As investigações exigem pesquisas bibliográfica e documental, estudos de casos, entrevistas e, dependendo do foco, pesquisas de campo e/ou análise de conteúdo.

Considerações finais

Para entender a mídia brasileira, é preciso ter olhar crítico e analisar como vem atingindo cada brasileiro, quais são suas estratégias, os aspectos políticos, econô-

[45] Recomenda-se a leitura das obras sobre regionalização de Taveira (2000), Cruz (1996) e Scarduelli (1996), uma vez que são as primeiras obras científicas que mostram como se utilizam os métodos científicos na construção de pesquisas bem estruturadas sobre grupos de mídia regional.

micos, sociais, culturais e tecnológicos. É preciso olhar para os autores e pesquisas brasileiras que têm como objeto a mídia no Brasil. Além de verificar a legislação e as pesquisas de mercado feitas pelo governo e pelas empresas, verificando tendências, investimentos e público.

Além da pesquisa bibliográfica e da documental, é importante fazer entrevistas semi-estruturadas, seja pessoalmente ou remotamente. Para quem quer entender o público, é importante saber que tipo de resultado está buscando e qual a melhor estratégia para analisá-lo. Se for o conteúdo difundido na mídia, que aspectos precisam ser vistos, se focam no discurso, no conteúdo construído, em suas representações etc. Métodos que podem ser bem trabalhados sob orientação de um pesquisador mais experiente.

O fato é: o pesquisador precisa entender que a mídia no Brasil envolve três atores: o Estado, as empresas midiáticas e a sociedade. Sistemas privado, público e/ou estatal devem ser considerados nos estudos sobre radiodifusão. Além disso, a importância da democratização, que exige conhecimento sobre concentração midiática, regionalização, internacionalização, além da digitalização, não podem ficar de fora de qualquer estudo científico.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun.2025.

CABRAL, Eula D.T. **A internacionalização da mídia brasileira**: estudo de caso do Grupo Abril. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Universidade Metodista de São Paulo. São Bernardo do Campo, 2005.

CABRAL, Eula D.T. **Concentração da mídia no Brasil**: radiodifusão e telecomunicações. Rio de Janeiro: Anagrama, 2023.

CABRAL, Eula D.T., CABRAL FILHO, Adilson V. A importância da EPC para entender a mídia no Brasil. In: CABRAL, Eula D.T (Org.); CABRAL FILHO, Adilson V. (Org.). **Comunicação e cultura no Brasil**: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018.

CABRAL, Eula D.T., CABRAL FILHO, Adilson V. Democratização da comunicação, da cultura e da informação no Brasil e o papel das rádios comunitárias. *In: Democratização da Cultura, da Comunicação e da Informação na era digital*. Divinópolis: Meus Ritmos Editora, 2024. E-book. Disponível em <https://epccbrasil.wixsite.com/epcc2/pesquisas>. Acesso em: 30 jun.2025.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz. Nem Privado Nem Estatal: A Ideia De Público Como Um Sistema De comunicação. *E-Compós* 15, n. 1 (junho 27, 2012). Disponível em <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/668/572>

CAPPARELLI, Sérgio; RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy. **A nova televisão no Brasil e na Argentina**. Porto Alegre: LPM, 1999.

CRUZ, Dulce Maria. **Televisão e negócio: a RBS em Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. da Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

FADUL, Anamaria. A internacionalização dos grupos de mídia no Brasil nos anos 90. **Comunicação e Sociedade**, São Bernardo do Campo, n. 29, p. 67-76, 1998.

FESTA, Regina, SANTORO, Luiz Fernando. A terceira idade da TV: o local e o internacional. *In: NOVAES, Adauto (org.). Rede imaginária: televisão e democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua sobre Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal em 2024. IBGE, 2025. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102193_informativo.pdf. Acesso em 2 mar.2026.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: UFBA, 2000.

LIMA, Venício A de. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003–2010)**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

MATTOS, Sérgio. **A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950 a 2000)**. Salvador: Ianamá, 2000.

MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. 50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala por Guillermo. **Sala de Prensa**, n. 58, ano V, v. 2, ago. 2003. Disponível em: [http:// www.saladeprensa.org/art473. htm](http://www.saladeprensa.org/art473.htm). Acesso em: 29 mar. 2015.

MORAES, Dênis de. **O Planeta Mídia**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Livre, 1998.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SILVA, Juliano M. D. da. **Frágil democracia e políticas de comunicação**: processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SÁNCHEZ-TABERNERO, Alfonso; CARVAJAL, Miguel. Concentración de empresas de comunicación en Europa: nuevos datos contradicen los viejos mitos. **Comunicación y sociedad**, v. XV, n. 1, p. 129-162 2002. Disponível em: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/7987/1/20100226125222.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2015.

SCARDUELLI, Paulo. **Network de bombacha**: os segredos da TV regional da RBS. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Comunicação Social), Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, 1996.

STRAUBHAAR, Joseph D. O declínio da influência americana na televisão brasileira. **Comunicação e Sociedade**, São Bernardo do Campo, n. 9, p.61-77, 1983.

TAVEIRA, Eula D. **Rede Amazônica de Rádio e Televisão e seu processo de regionalização** (1968-1998). 2000. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2000.

Caminhos metodológicos em Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil: desafios e agendas emergentes

Rodolfo Silva Marques

Junior Ivan Bourscheid

Rodrigo Stumpf González

O campo de pesquisas em Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil vem passando por um processo consistente de consolidação. A ampliação dos programas de pós-graduação, a institucionalização de grupos de pesquisa e a recorrência do tema em eventos científicos contribuíram para formar um espaço relativamente estável de produção e circulação de conhecimento. Nesse contexto, políticas públicas de comunicação, regulação midiática, estratégias comunicacionais de atores políticos e institucionais e, mais recentemente, dinâmicas digitais e plataformizadas tornaram-se objetos centrais de investigação.

Esse crescimento quantitativo e temático da produção científica, no entanto, não foi acompanhado, proporcionalmente, por uma renovação metodológica sistemática. Embora o campo tenha acumulado contribuições teóricas e analíticas relevantes, observa-se a persistência de um repertório metodológico relativamente restrito, marcado pela predominância de análises documentais, estudos de caso institucionais e abordagens qualitativas descritivas. Tal cenário suscita questionamentos sobre a capacidade desses métodos de responder, de forma mais abrangente e rigorosa, às novas configurações empíricas da comunicação contemporânea.

O debate metodológico, então, assume centralidade estratégica no contexto atual. Mais do que um debate técnico ou instrumental, trata-se de uma reflexão epistemológica sobre como produzir conhecimento em um campo atravessado por rápidas transformações tecnológicas, políticas e sociais. A escolha dos métodos não é neutra: ela condiciona os tipos de perguntas que podem ser formuladas, os fenômenos com visibilidade analítica e os limites interpretativos das pesquisas. Assim, discutir caminhos metodológicos implica, também, discutir os próprios contornos do campo de Políticas e Estratégias de Comunicação (Chaia, 2007).

Historicamente, o desenvolvimento do campo no Brasil esteve fortemente ancorado em tradições teóricas oriundas da Economia Política da Comunicação (Andrade, 2014), da Comunicação Pública e da Ciência Política, o que contribuiu para

análises críticas sobre Estado, mercado e mídia. Essa herança teórica é, sem dúvida, um dos pilares da área. Contudo, ela convive hoje com uma tensão crescente entre a valorização dessas tradições consolidadas e a necessidade de incorporar inovações metodológicas capazes de dar conta de objetos empíricos cada vez mais complexos, dinâmicos e opacos.

Essa tensão se torna particularmente evidente diante de fenômenos como a plataformação da comunicação (Santos Junior, 2021), os processos regulatórios envolvendo *Big Techs* (Morozov, 2018), a circulação de desinformação em larga escala e as estratégias digitais de atores políticos e institucionais. Tais objetos desafiam abordagens metodológicas tradicionais ao envolverem grandes volumes de dados, lógicas algorítmicas pouco transparentes, múltiplos níveis de interação e temporalidades aceleradas.

De tal modo, a lacuna entre a sofisticação crescente dos objetos empíricos e a limitada diversificação metodológica do campo constitui o problema central que orienta o capítulo. Não se trata de desqualificar os métodos historicamente utilizados, mas de reconhecer seus limites ante novas demandas analíticas. A ausência de maior experimentação metodológica pode comprometer tanto a capacidade explicativa das pesquisas quanto sua relevância para o debate público e para formular políticas de comunicação em contextos democráticos tensionados.

Assim, o objetivo do capítulo é discutir os desafios e as potencialidades da inovação metodológica no campo de Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil (Chaia, 2007; Cabral, 2019). Ao articular heranças consolidadas e agendas emergentes, busca-se contribuir para um debate que valorize a pluralidade metodológica para o avanço do campo, alinhando a pesquisa aos desafios comunicacionais, políticos e democráticos do Brasil contemporâneo. Sustenta-se, pois, que o amadurecimento do campo depende de uma transição de um modelo metodológico predominantemente interpretativo-institucional para um modelo plural, integrado e tecnicamente sofisticado, capaz de responder à atual complexidade digital.

Políticas e Estratégias de Comunicação como campo de pesquisa: delimitações e desafios metodológicos

A delimitação do campo de Políticas e Estratégias de Comunicação requer o reconhecimento de sua natureza relacional e dinâmica, uma vez que ambas constituem

dimensões interdependentes de um mesmo ecossistema comunicacional. As políticas de comunicação abrangem marcos regulatórios, diretrizes públicas, disputas institucionais e formas de organização do sistema midiático, envolvendo decisões estatais, arranjos normativos e mecanismos de governança (Cabral, 2019).

Por sua vez, as estratégias de comunicação referem-se às práticas mobilizadas por atores políticos, governamentais, corporativos e sociais para influenciar agendas e disputar legitimidade, em um processo de mútua constituição. Assim, a democratização da comunicação demanda marcos regulatórios consistentes, participação social efetiva e compromisso com o direito humano à comunicação (Cabral, 2019; Napolitano e Vanzini, 2014).

Marques e González (2021) analisam o percurso do direito à democratização da comunicação no Brasil a partir da Constituição de 1988, examinando propostas de regulamentação da mídia feitas entre 1988 e 2020. Embora o texto constitucional estabeleceu princípios voltados à pluralidade, à diversidade e ao combate à concentração dos meios, houve dificuldades políticas e institucionais para sua efetiva implantação, resultando em um processo de regulamentação com avanços pontuais e recorrentes impasses (Marques e González, 2021).

Essa interdependência impõe entender o campo em múltiplas escalas analíticas. No plano macro, situam-se as estruturas regulatórias, econômicas e tecnológicas que organizam o sistema de comunicação; no plano meso, as instituições, organizações e plataformas que operacionalizam tais diretrizes (Seto, 2021); e, no plano micro, as práticas estratégicas desenvolvidas por atores específicos em contextos concretos. A articulação desses níveis exige do pesquisador construir recortes analíticos capazes de combinar delimitação e sensibilidade às conexões estruturais. A definição do objeto não é apenas temática, mas teórica e metodológica, pois implica selecionar dimensões do fenômeno e estabelecer quais escalas privilegiar.

O campo apresenta caráter intrinsecamente interdisciplinar (Bastos, 2022). A Comunicação oferece ferramentas para compreender processos midiáticos, discursivos e tecnológicos; a Ciência Política aporta categorias relacionadas a poder, instituições e políticas públicas; a Sociologia contribui para a análise de dinâmicas sociais, atores coletivos e disputas simbólicas; o Direito possibilita examinar marcos regulatórios e garantias constitucionais; e a Economia permite interpretar estruturas de mercado, concentração midiática e modelos de negócio. Essa convergência amplia o

potencial explicativo das pesquisas e impõe desafios metodológicos, pois demanda articulação entre tradições analíticas e epistemológicas distintas.

Embora produtiva, a interdisciplinaridade pode gerar dispersão conceitual (Bastos, 2022). A ausência de diálogo sistemático entre essas perspectivas pode resultar em fragmentação analítica, dificultando a consolidação de um campo cumulativo. A superação dessa dispersão exige integração metodológica e construção de marcos teóricos capazes de dialogar com diferentes tradições sem perder consistência interna.

Nesse debate, por exemplo, a reflexão crítica de Bolaño (2000) é fundamental. Bolaño (2000) analisa as indústrias culturais no contexto do capitalismo monopolista contemporâneo, argumentando que os meios de comunicação devem ser compreendidos como elementos estruturais do sistema econômico, e não apenas como superestruturas ideológicas. Para o autor, embora aparentemente democratizar o acesso à informação, os meios estão submetidos às determinações de classe que orientam sua produção e circulação, subordinadas às exigências de acumulação e controle do capital. Assim, comunicação e cultura ocupam posição central na lógica de reprodução ampliada do capital (Bolaño, 2000).

Em diálogo com essa perspectiva, Aldé (2004) examina como os meios de comunicação de massa exercem função decisiva na mediação entre sistema político e sociedade. Aldé (2004) sustenta que, nas democracias contemporâneas, a política é construída discursivamente no espaço público midiático, onde enquadramentos jornalísticos, estratégias comunicacionais e lógicas de visibilidade influenciam a formação da opinião pública e a experiência da cidadania. A democracia, nesse sentido, não se restringe às instituições formais e se realiza na arena simbólica estruturada pelos meios, que podem tanto ampliar o debate quanto reforçar desigualdades de acesso à informação e representação (Aldé, 2004).

Já Braga (2006) propõe compreender a comunicação para além do modelo linear emissor-receptor, destacando a existência de “dispositivos sociais de crítica” através dos quais a sociedade observa, avalia e tensiona a atuação dos meios. Nessa perspectiva, a crítica midiática constitui parte integrante do próprio sistema comunicacional, funcionando como mecanismo de autorregulação social e de disputa simbólica. Assim, Braga (2006) argumenta que a relação entre mídia e sociedade é marcada por interações reflexivas e conflituosas, onde os públicos exercem papel

ativo na construção, circulação e problematização dos discursos.

Duarte (2025) propõe uma inflexão teórico-prática ao defender que a comunicação deve ser compreendida como dimensão constitutiva do ciclo das políticas públicas, e não como etapa meramente instrumental de divulgação. Segundo Duarte (2025), comunicar implica estruturar problemas, alinhar atores, orientar usuários e produzir compreensão capaz de gerar uso efetivo e impacto social, deslocando a ênfase da visibilidade para a efetividade democrática. Evidencia-se que a comunicação pública orientada ao cidadão fortalece legitimidade, transparência e confiança institucional, sobretudo em contextos de desinformação e erosão do debate público, reafirmando seu papel estratégico na consolidação de políticas sustentáveis e inclusivas.

Além das tensões teóricas, o campo enfrenta dificuldades empíricas recorrentes. O acesso a dados institucionais e regulatórios constitui obstáculo significativo. Processos decisórios em órgãos públicos, negociações legislativas e interações entre Estado e empresas frequentemente ocorrem com baixa transparência, documentação incompleta ou de difícil acesso. Mesmo diante de instrumentos formais de transparência – como leis de acesso à informação –, prazos prolongados, lacunas documentais e burocratização limitam a profundidade das análises. Essa barreira compromete a reconstrução de trajetórias decisórias e o mapeamento de redes de influência nas políticas de comunicação.

Outro desafio é a opacidade algorítmica das plataformas digitais. A plataformação deslocou dinâmicas estratégicas para ambientes mediados por algoritmos cujos critérios de funcionamento não são plenamente conhecidos (Santos Junior, 2021). Restrições de acesso a dados, mudanças nas políticas de uso e limitações técnicas impostas pelas empresas dificultam a coleta sistemática de informações. Pesquisadores de estratégias digitais ou impactos regulatórios sobre plataformas enfrentam obstáculos técnicos e epistemológicos que tensionam métodos tradicionais baseados em documentação pública e observação direta (Seto, 2021).

A democracia digital tem reconfigurado as dinâmicas da comunicação política ao ampliar as possibilidades de interação, deliberação e engajamento cívico nas redes digitais, tensionando os modelos tradicionais de representação e mediação institucional. Conforme discutem Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), as plataformas digitais não apenas expandem o acesso à informação política, mas também criam repertórios de participação, onde a cidadania deixa de ocupar posição exclusivamen-

te receptiva e passa a atuar como produtora e difusora de conteúdo político. Nesse contexto, a comunicação política torna-se mais descentralizada, híbrida e permeada por disputas simbólicas intensificadas, ao mesmo tempo em que enfrenta desafios relacionados à desigualdade de acesso, à qualidade do debate público e à assimetria de poder entre atores institucionais e usuários comuns (Sampaio; Bragatto; Nicolás, 2016).

Gomes (2018) remonta às expectativas associadas à internet e as confronta com evidências empíricas que revelam limites estruturais, como a persistência das desigualdades de acesso, a concentração de poder nas plataformas e a baixa incidência de engajamento político qualificado. Ao problematizar noções como interatividade, deliberação e participação, Gomes (2018) argumenta que a democracia digital não se realiza automaticamente pela disponibilidade tecnológica, mas depende de condições institucionais, culturais e regulatórias específicas.

Miguel (2018) analisa as múltiplas dimensões da dominação nas sociedades contemporâneas, destacando que as assimetrias de poder não se limitam à esfera econômica, mas atravessam também os campos político, simbólico e cultural. Portanto, a resistência não pode ser entendida apenas como reação episódica, mas como prática política articulada, capaz de tensionar estruturas institucionais e disputas discursivas, com o enfrentamento simultâneo das opressões de classe, gênero e raça, articulando participação democrática ampliada, crítica às formas de representação excludentes e fortalecimento de sujeitos coletivos (Miguel, 2018).

Em paralelo, a complexidade dos atores envolvidos constitui outro eixo de dificuldade. O campo é atravessado por múltiplos agentes (Estado, empresas de mídia, plataformas globais, organizações da sociedade civil, partidos políticos e movimentos sociais), cujas relações combinam cooperação, conflito e assimetria de poder. A multiplicidade de interesses e arenas exige abordagens capazes de captar redes, coalizões e disputas em vários níveis.

Tais obstáculos incidem diretamente nas escolhas metodológicas. A limitação de acesso a dados reforça as análises documentais e estudos de caso baseados em fontes secundárias, enquanto a opacidade algorítmica demanda experimentação com métodos digitais, triangulação de dados e combinações entre abordagens qualitativas e quantitativas. A complexidade dos atores incentiva o uso de análise de redes, estudos comparativos e recortes multiatores.

Assim, a delimitação conceitual do campo está indissociavelmente ligada aos seus desafios metodológicos. Compreender políticas e estratégias de comunicação implica reconhecer que obstáculos empíricos e institucionais moldam as possibilidades de investigação, exigindo reflexividade teórica e inovação contínua na produção do conhecimento científico. Este capítulo propõe colocar algumas dessas questões em debate.

Heranças metodológicas e práticas consolidadas no campo brasileiro

A trajetória de consolidação das pesquisas em Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil foi acompanhada pela formação de um repertório metodológico relativamente estável, ancorado em abordagens qualitativas e interpretativas. No primeiro quarto de século 21, consolidou-se um conjunto de práticas investigativas que conferiram densidade analítica, embora produziram padrões relativamente homogêneos de operacionalização empírica.

A análise documental figura como a prática mais recorrente. Considerando que grande parte dos objetos investigados envolve marcos regulatórios, políticas públicas, decisões administrativas e processos legislativos, o exame sistemático de documentos oficiais tornou-se eixo estruturante das pesquisas. Projetos de lei, decretos, atas de audiências públicas, relatórios institucionais, pareceres técnicos e decisões judiciais constituíram fontes centrais para reconstruir trajetórias normativas e disputas políticas, como em trabalhos de Marques (2020), dentre outros. Essa ênfase permitiu mapear a evolução histórica da regulação da comunicação no Brasil e identificar continuidades e rupturas institucionais relevantes (Marques, 2020).

Paralelamente, a análise de conteúdo consolidou-se como ferramenta estratégica para compreender discursos, enquadramentos e posicionamentos de diferentes atores, como se vê em pesquisas como a de Chagas e Stefano (2023). Seja aplicada a documentos normativos, a pronunciamentos oficiais, a materiais de campanha ou à cobertura midiática sobre temas regulatórios, essa abordagem possibilitou examinar como sentidos são produzidos e disputados no espaço público. Em muitos casos, a análise de conteúdo foi combinada com referenciais críticos, ampliando sua capacidade interpretativa e contribuindo para a compreensão das dimensões simbólicas das estratégias comunicacionais (Chagas e Stefano, 2023).

Os estudos de caso institucionais, como observado em Domingues (2021), constituem outro traço marcante da produção brasileira. A escolha por recortes delimitados, como a atuação de determinado órgão regulador, a tramitação de uma política específica ou a estratégia comunicacional de um governo, favoreceu análises aprofundadas e contextualizadas. Essa opção metodológica dialoga com a complexidade dos processos decisórios em políticas de comunicação, permitindo captar nuances, disputas internas e configurações específicas de poder que dificilmente seriam apreendidas por abordagens mais amplas.

Outro exemplo em relação a estudos de caso, no que tange às estratégias de comunicação política, foi o observado no Brasil entre 2019 e 2022, quando da presidência de Jair Bolsonaro (PL-RJ). O ultranacionalismo retórico foi mobilizado como eixo estruturante de sua narrativa pública (González, Bourscheid e Marques, 2020). Argumenta-se que tal estratégia combinou elementos de confronto discursivo, construção de inimigos simbólicos e apelos diretos à identidade nacional, configurando um padrão comunicacional orientado à polarização e à mobilização de sua base de apoio (González, Bourscheid e Marques, 2020).

As pesquisas qualitativas descritivas, frequentemente baseadas em entrevistas semiestruturadas, também desempenharam papel central (Duarte, 2011). A escuta de gestores públicos, parlamentares, representantes empresariais, ativistas e especialistas tornou-se recurso privilegiado para acessar percepções, estratégias e conflitos que não se encontram plenamente registrados em documentos oficiais. Muitos trabalhos articularam as entrevistas à observação de eventos institucionais e à análise documental, configurando um modelo investigativo que combina fontes qualitativas sem, contudo, ultrapassar o predomínio interpretativo.

As contribuições dessas abordagens são significativas. Elas permitiram construir uma memória crítica das políticas de comunicação no país, ofereceram diagnósticos consistentes sobre concentração midiática, regulação e comunicação governamental, e iluminaram estratégias discursivas de atores políticos e institucionais. Além disso, favoreceram análises sensíveis ao contexto histórico e às especificidades do sistema comunicacional brasileiro, evitando generalizações apressadas ou transposições acríticas de modelos estrangeiros.

Todavia, essa consolidação metodológica também revela limites. Um dos principais refere-se à baixa replicabilidade de parte significativa das pesquisas. Estudos

de caso muito específicos, entrevistas realizadas em contextos singulares e análises documentais dependentes de conjunturas particulares dificultam a reprodução sistemática dos resultados por outros pesquisadores. A ausência de protocolos metodológicos detalhados ou de estratégias padronizadas de coleta e análise de dados reforça essa limitação.

Outro limite diz respeito à pouca experimentação. Apesar das transformações recentes no ecossistema comunicacional, o campo seguiu ancorado em procedimentos já consolidados. A incorporação de métodos quantitativos mais sofisticados, de abordagens comparativas ou de ferramentas digitais ocorreu de forma ainda incipiente e desigual. Essa relativa estabilidade metodológica pode ser interpretada como expressão de segurança teórica e como resistência à diversificação técnica necessária para enfrentar objetos empíricos cada vez mais complexos.

Com isso, a centralidade de recortes institucionais específicos e de análises contextuais aprofundadas produz conhecimento denso, porém limitado na extrapolação. Reconhecer essas limitações não implica desqualificar as heranças metodológicas do campo brasileiro, mas situá-las criticamente como base sobre a qual se impõe a necessidade de renovação e diversificação.

Novas demandas empíricas e seus impactos metodológicos

As transformações recentes no ecossistema comunicacional impuseram ao campo de Políticas e Estratégias de Comunicação um conjunto de demandas que tensionam diretamente suas heranças metodológicas. O próprio objeto de estudo tornou-se mais fluido, interconectado e tecnologicamente mediado, exigindo revisão crítica dos instrumentos analíticos.

A plataformação da comunicação constitui um dos principais vetores dessa inflexão (Santos Junior, 2021). A centralidade de plataformas digitais na circulação de informação, na organização do debate público e na mediação de interações políticas deslocou o eixo das disputas comunicacionais para ambientes regidos por lógicas algorítmicas e modelos de negócio transnacionais (Seto, 2021). Diferentemente dos sistemas tradicionais de mídia, cuja regulação e estrutura institucional eram relativamente delimitáveis, as plataformas operam em múltiplas jurisdições, com políticas internas opacas e alterações frequentes em seus critérios de moderação e distribuição de conteúdo.

A crescente agenda de regulação das *Big Techs* amplia essa complexidade (Morozov, 2018). Projetos legislativos, audiências públicas e disputas judiciais envolvendo responsabilidade das plataformas, moderação de conteúdo e proteção de dados configuram um ambiente regulatório em constante mutação. A análise desses processos requer o exame de documentos oficiais e o acompanhamento de debates digitais, campanhas de lobby e articulações transnacionais, ampliando o escopo metodológico necessário.

No campo das estratégias, observa-se a intensificação do uso de ferramentas digitais por atores políticos e institucionais. Campanhas eleitorais, comunicação governamental, mobilizações sociais e disputas narrativas passaram a ocorrer em ambientes multiplataforma, com uso de segmentação algorítmica, impulsionamento de conteúdo e monitoramento em tempo real. Essas estratégias não se esgotam em documentos ou pronunciamentos formais; manifestam-se em fluxos contínuos de postagens, interações e métricas de engajamento.

A comunicação governamental em contextos de crise – como a recente pandemia (2019-2022), no âmbito político e/ou institucional – também evidenciou novas exigências empíricas. Nesses cenários, decisões comunicacionais são tomadas sob alta pressão temporal, com rápida circulação de informações e desinformação. Estratégias oficiais convivem com narrativas concorrentes disseminadas por múltiplos atores em redes digitais. A análise desses processos demanda acompanhamento longitudinal e sensível à temporalidade acelerada dos eventos.

Diante desses fenômenos, tornam-se evidentes as limitações dos métodos consolidados no campo. A análise documental, embora continue relevante, mostra-se insuficiente para apreender práticas que ocorrem em ambientes digitais dinâmicos e frequentemente efêmeros. A análise de conteúdo, quando aplicada a recortes muito delimitados, pode não captar a circulação ampliada e as redes de difusão de mensagens. Estudos de caso centrados em uma única instituição ou ator tendem a subestimar a interdependência entre múltiplos agentes conectados em ecossistemas comunicacionais complexos.

Ademais, a natureza massiva e datificada das interações digitais desafia abordagens exclusivamente qualitativas. A produção de grandes volumes de dados – métricas de engajamento, redes de compartilhamento, padrões de recomendação – cria oportunidades analíticas que não podem ser plenamente exploradas sem incorporar

ferramentas quantitativas ou computacionais. Paralelamente, os dados não são autoexplicativos e exigem interpretação crítica, sob pena de reduzir fenômenos políticos complexos a indicadores superficiais.

Nesse contexto, impõe-se a necessidade de abordagens mais híbridas, capazes de articular diferentes técnicas e escalas analíticas. A combinação entre métodos qualitativos e quantitativos, o diálogo entre análise documental e monitoramento digital, bem como a integração de entrevistas com mapeamentos de redes, configuram possibilidades promissoras.

Caminhos metodológicos emergentes no campo

A intensificação das transformações discutidas na seção anterior impõe ao campo de Políticas e Estratégias de Comunicação a necessidade de ampliar e diversificar seu repertório metodológico. Se as heranças consolidadas forneceram bases interpretativas sólidas, as novas demandas empíricas requerem desenhos de pesquisa mais articulados, capazes de integrar diferentes técnicas e níveis analíticos (Moura e Lopes, 2016).

Quadro 1 – Caminhos metodológicos emergentes em Políticas e Estratégias de Comunicação

Método	Caracterização central	Potencial analítico	Desafios e cuidados
Métodos mistos e triangulação metodológica	Integração planejada de abordagens qualitativas e quantitativas desde o desenho da pesquisa; articulação entre mensuração e interpretação contextualizada.	Combina profundidade interpretativa e amplitude analítica; fortalece confiabilidade dos achados; amplia replicabilidade e transparência; favorece cumulatividade do conhecimento.	Exige planejamento integrado; definição clara das perguntas orientadoras; coerência entre técnicas e objetivos; evitar justaposição mecânica de métodos.
Análise de redes e ecossistemas comunicacionais	Mapeamento de relações entre atores (estatais, empresariais, midiáticos, sociais e digitais); foco no caráter relacional da comunicação.	Permite visualizar estruturas de influência, coalizões e fluxos informacionais; identifica padrões de articulação invisíveis em análises isoladas; desloca o foco do ator individual para o ecossistema.	Requer domínio técnico e fundamentação teórica; interpretação crítica das métricas (centralidade, densidade, modularidade); evitar fetichização de visualizações gráficas.
Métodos digitais e computacionais	Uso de raspagem/mineração de dados, monitoramento de plataformas e análise algorítmica; coleta automatizada e processamento de grandes volumes de dados.	Amplia escala e alcance empírico; identifica tendências estruturais em campanhas, desinformação e circulação de conteúdos; possibilita análise de milhões de interações.	Limitações técnicas (APIs, mudanças de plataforma); riscos éticos e de privacidade; necessidade de contextualização qualitativa; demanda infraestrutura e equipes interdisciplinares.
Abordagens comparativas e longitudinais	Comparações entre países, governos ou períodos; análise de séries históricas e acompanhamento temporal de políticas e estratégias.	Identifica padrões, singularidades, continuidades e rupturas; amplia capacidade de generalização; fortalece compreensão processual e estrutural dos fenômenos.	Exige critérios comparativos rigorosos; atenção às especificidades contextuais; necessidade de bases históricas consistentes e dados equivalentes.

Fonte: autoria própria

A incorporação de métodos mistos e da triangulação metodológica, da análise de redes e ecossistemas comunicacionais, dos métodos digitais e computacionais, além das abordagens comparativas e longitudinais, sinaliza uma inflexão robusta no campo. Esses quatro caminhos metodológicos ampliam simultaneamente a capacidade de mensuração, interpretação, visualização relacional e análise estrutural dos

fenômenos comunicacionais, respondendo às transformações regulatórias, tecnológicas e institucionais que reconfiguram o objeto de estudo.

Ao integrar comparações espaciais e temporais, o campo pode avançar na construção de análises mais estruturais, sem perder a sensibilidade às especificidades nacionais. Essa agenda metodológica dialoga com a necessidade de superar fragmentações e fortalecer a cumulatividade do conhecimento. Assim, os caminhos emergentes aqui discutidos (métodos mistos, análise de redes, ferramentas digitais e abordagens comparativas e longitudinais) não configuram modismos, mas respostas consistentes às mudanças do objeto. Sua incorporação crítica e reflexiva pode ampliar a robustez científica do campo, consolidando-o como área capaz de enfrentar os desafios contemporâneos com rigor metodológico e relevância social.

Desafios éticos, epistemológicos e institucionais da inovação metodológica

A incorporação de métodos digitais, computacionais, comparativos e mistos no campo de Políticas e Estratégias de Comunicação, conforme discutido, não se realiza sem tensões. A inovação metodológica amplia horizontes analíticos, mas também produz novos riscos e zonas de incerteza. Problematicar esses limites é condição para evitar tanto o entusiasmo acrítico quanto a rejeição conservadora das transformações em curso. O avanço metodológico deve estar ancorado em reflexão ética, rigor epistemológico e condições institucionais adequadas.

No plano ético, a pesquisa digital impõe desafios sensíveis. A coleta de dados em plataformas, embora baseada em conteúdos publicamente disponíveis, pode envolver informações pessoais, rastros comportamentais e interações que, agregadas, assumem novo potencial de exposição. Técnicas de raspagem/mineração de dados e análise de redes exigem atenção às normas de proteção de dados, aos princípios de anonimização e à avaliação de riscos para indivíduos e grupos. A ética não se limita ao cumprimento formal de protocolos, mas envolve responsabilidade na interpretação, contextualização e divulgação dos resultados.

A dependência de infraestruturas privadas para obter dados evidencia um problema epistemológico central: a mediação algorítmica do próprio objeto. Pesquisadores acessam informações filtradas por critérios definidos por plataformas, frequentemente opacos e mutáveis, o que pode introduzir vieses estruturais difíceis de

identificar. Tal condição limita a autonomia científica e exige que tais condicionantes sejam explicitados no desenho da pesquisa, como parte da transparência metodológica e da honestidade intelectual (Moura e Lopes, 2016).

A transparência, por sua vez, assume centralidade como princípio orientador. A explicitação de procedimentos de coleta, critérios de amostragem, ferramentas utilizadas e limitações encontradas fortalece a credibilidade das investigações e amplia a possibilidade de replicação ou verificação. Em um campo marcado por estudos qualitativos densos, mas nem sempre sistematicamente protocolados, a inovação metodológica oferece oportunidade para consolidar práticas mais rigorosas de documentação e compartilhamento de procedimentos.

No âmbito institucional, persistem barreiras relevantes. A formação metodológica nos Programas de Pós-Graduação nem sempre acompanha a velocidade das transformações tecnológicas. Embora haja crescente interesse por métodos digitais e quantitativos, a oferta de disciplinas específicas, laboratórios de dados e capacitação técnica permanece desigual. Essa lacuna pode gerar insegurança metodológica ou dependência excessiva de parcerias externas, limitando a autonomia de pesquisadores e grupos emergentes.

A infraestrutura de pesquisa constitui outro obstáculo significativo. O uso de softwares especializados, servidores para armazenar e processar grandes bases de dados e equipes com competências interdisciplinares demanda investimentos financeiros e institucionais. Em um cenário de restrição orçamentária, a adoção de métodos mais sofisticados pode aprofundar assimetrias regionais e concentrar a inovação em instituições com maior capacidade de financiamento. A democratização do acesso a ferramentas, capacitações e redes colaborativas torna-se, portanto, questão estratégica para o fortalecimento equilibrado do campo.

Os sistemas de avaliação acadêmica podem funcionar como freio à experimentação. Pesquisas metodologicamente inovadoras tendem a exigir maior tempo de maturação, construção de bases próprias e desenvolvimento de competências técnicas específicas. Quando os mecanismos de avaliação privilegiam formatos convencionais e resultados de curto prazo, a disposição para assumir riscos metodológicos é reduzida. A valorização da pluralidade de produtos científicos, incluindo bases abertas, relatórios técnicos e projetos colaborativos, configura componente essencial de uma cultura acadêmica propício à inovação.

Nesse contexto, os grupos de pesquisa desempenham papel decisivo na superação desses limites. Espaços coletivos como o Grupo de Pesquisa de Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom fomentam intercâmbio de experiências, promovem formação continuada, estimulam parcerias interinstitucionais e consolidam redes de colaboração.

O Grupo dedica-se ao estudo das políticas e dos processos de democratização da comunicação, bem como das ações de regulação e governança que incidem sobre as indústrias de mídia, com foco na produção, distribuição, consumo e acesso a recursos informacionais, comunicacionais e culturais, enfatizando dinâmicas de poder e contrapoder. A partir de perspectiva multidisciplinar crítica, promove diálogos conceituais, teóricos e metodológicos entre Comunicação, Ciência Política, Sociologia, Direito e Economia (Portal Intercom, 2026).

Ao articular pesquisadores de diferentes regiões e trajetórias, tais grupos contribuem para compartilhar recursos, difundir boas práticas e fortalecer cultura de rigor ético e metodológico, resultando em um projeto coletivo de amadurecimento científico do campo.

Considerações finais

O campo de Políticas e Estratégias de Comunicação no Brasil alcançou consolidação teórica e institucional significativa. Entretanto, a complexificação do ecossistema comunicacional, marcada pela plataformização, pela centralidade das *Big Techs* e pela digitalização das estratégias políticas – impõe uma inflexão metodológica inadiável.

A análise desenvolvida neste capítulo demonstra que as heranças qualitativas e institucionais permanecem valiosas, mas insuficientes quando isoladas. O futuro do campo depende da ampliação deliberada de seu repertório metodológico, com integração planejada de métodos mistos, incorporação de ferramentas digitais e computacionais, análise de redes, abordagens comparativas e acompanhamento longitudinal de políticas e estratégias.

A pluralidade metodológica deve ser compreendida como princípio estruturante, não como justaposição ocasional de técnicas. Integrar profundidade interpretativa e amplitude analítica fortalece a cumulatividade do conhecimento, amplia a

transparência dos procedimentos e eleva a robustez empírica das pesquisas.

Essa transição, contudo, não é apenas técnica. Ela envolve desafios éticos, epistemológicos e institucionais: formação metodológica, infraestrutura de pesquisa, democratização do acesso a ferramentas e revisão dos critérios de avaliação acadêmica. A inovação exige cooperação interinstitucional, construção coletiva de protocolos e redes de pesquisa capazes de reduzir assimetrias regionais e institucionais.

Propõe-se, assim, uma agenda orientada por cinco diretrizes estratégicas: 1) Planejamento integrado de métodos mistos desde o desenho da pesquisa; 2) Consolidação de práticas de transparência e replicabilidade; 3) Investimento sistemático em formação digital e quantitativa nos programas de pós-graduação; 4) Ampliação de estudos comparativos e longitudinais; e 5) Fortalecimento de redes colaborativas e infraestrutura compartilhada.

Ao articular tradição crítica e inovação metodológica, o campo poderá ampliar sua capacidade explicativa e sua relevância pública. Em um contexto de disputas informacionais intensificadas e desafios à democracia, a sofisticação metodológica não é luxo acadêmico, mas condição para produzir diagnósticos consistentes e contribuir para o debate público qualificado.

Referências

ALDE, Alessandra. **A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ANDRADE, Samária Araújo de. Economia Política da Comunicação: origens, reflexões e tendências. **Cadernos de Estudos Sociais**, 28(1/2), 92–113, 2014.

BASTOS, Cláudia Fernandes. **Interdisciplinaridade, uma proposta viável?** São Paulo: Dialética, 2022.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

BRAGA, José Luiz. **A sociedade enfrenta sua mídia: dispositivos sociais de crítica midiática**. São Paulo: Paulus, 2006.

CABRAL, Eula D. T. (org.). **Desafios das políticas de comunicação** [recurso eletrônico]. São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2019.

CHAGAS, Viktor; STEFANO, Luiza de Mello. Estratégias de uso do TikTok por políticos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, e022, p. 1-18, 2023.

CHAIA, Vera. Investigação sobre Comunicação Política no Brasil. **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, n. 2, p. 160-177, 2007.

DOMINGUES, Juliano. **O Espectro Autoritário**: como a concentração de mídia fragiliza a democracia. Curitiba: Appris, 2021

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 121-134.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação em políticas públicas**: fundamentos e casos de impacto [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Aberje; ABC Pública, 2025.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BOURSCHEID, Junior Ivan; MARQUES, Rodolfo Silva. As estratégias de comunicação política de Jair Bolsonaro no Brasil e o ultranacionalismo retórico. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP)**, 12., 2020, João Pessoa. Anais [...] João Pessoa: Associação Brasileira de Ciência Política, 2020. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2021/01/estrategias-comunicacao-politica-jair-bolsonaro-brasil-e.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

MARQUES, Rodolfo Silva. **A mídia sob o império da lei**: as políticas de regulação dos meios de comunicação no Brasil e na Argentina no século XXI. Curitiba: Appris, 2020.

MARQUES, Rodolfo Silva; STUMPF GONZÁLEZ, Rodrigo. Direito à democratização da comunicação no Brasil: propostas de regulamentação da mídia (1988-2020). In: **COMPOLÍTICA**, 9., 2021, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: Compolítica, 2021. Disponível em: <https://doity.com.br/compolitica2021/blog/anais>. Acesso em: 28 fev. 2026.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MOURA, Cláudia Peixoto de; LOPES, Maria Immacolata Vassallo de (org.). **Pesquisa em comunicação: metodologias e práticas acadêmicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.

NAPOLITANO, Carlo José; VANZINI, Kátia Viviane da Silva. Direito à Comunicação: Contribuições Para a Definição de um Conceito. **Revista Comunicação Midiática**, Bauru, SP, v. 9, n. 3, p. 120-133, 2014.

PORTAL INTERCOM. **GP Políticas e Estratégias de Comunicação**. São Paulo, SP: Portal Intercom, s.d. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/gps1/gp-politicas-e-estrategias-de-comunicacao/>. Acesso em: 19 fev. 2026.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Maria Alejandra (org.). **Democracia digital: comunicação política e participação nas redes**. Curitiba: UFPR, 2016.

SANTOS JUNIOR, Marcelo Alves dos. Plataformização da comunicação política: governança algorítmica da visibilidade entre 2013 e 2018. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, v. 24, p. 1-22, jan.–dez. 2021.

SETO, Kenzo Soares. A regulação e governança das plataformas digitais: uma revisão sistemática de literatura. **Revista EPTIC**, v. 23, n. 3, p. 223-250, set./dez. 2021.

Perspectivas metodológicas do Direito e Políticas Públicas para a análise de políticas de comunicação: análise prática da Política Nacional de Linguagem Simples

Carlo José Napolitano

Deborah Cunha Teodoro

Fanny Victória da Silva

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) configura-se como uma perspectiva metodológica que busca superar a análise puramente normativa, compreendendo o direito como um instrumento estruturante da ação estatal em interação com as esferas política e social. Por meio de enfoque interdisciplinar, o direito deixa de ser visto apenas como um conjunto de regras isoladas para ser analisado como parte de arranjos jurídico-institucionais complexos que moldam a implementação e os efeitos das políticas públicas. No campo da comunicação, essa ótica revela que tais políticas possuem dimensões profundamente normativas e simbólicas, impactando diretamente a efetividade dos direitos sociais e a justiça intrínseca das decisões estatais.

Nesse cenário, a Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS), instituída pela Lei 15.263/2025, insere-se como um esforço fundamental para a democratização do acesso à informação e para a transparência administrativa. Longe de ser apenas um guia de redação técnica, a PNLS atua na interface entre técnica jurídica e democracia, visando reconfigurar a relação entre Estado e cidadão ao mitigar exclusões provocadas por linguagens herméticas.

O presente trabalho, baseado em revisão de literatura e análise documental, utiliza o Quadro de Referência de Políticas Públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci como ferramenta metodológica para analisar o desenho jurídico-institucional da PNLS.

Os resultados da análise indicam que, embora a política identifique claramente os agentes governamentais e seu público-alvo, ela apresenta lacunas críticas, como a ausência de mecanismos de articulação, a falta de previsão de recursos orçamentários e a não identificação de agentes não governamentais para sua execução.

Conclui-se que a efetividade prática da PNLS depende da edição de normas complementares e de um cronograma de implementação definido, fatores que, se

ausentes, podem comprometer a transformação desse arcabouço normativo em uma prática cotidiana.

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) como perspectiva metodológica de análise da Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS)

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) está situada no campo jurídico como uma perspectiva metodológica voltada à superação da análise normativa estrita, incorporando o estudo do direito em ação, consubstanciado em suas condições institucionais de produção, implementação e efeitos sociais. Com a proposta de compreender o direito como instrumento estruturante da ação estatal, em interação contínua com arenas políticas, administrativas e sociais, a DPP ganha relevo, no contexto brasileiro, a partir do reconhecimento de que políticas públicas não se reduzem a meros programas administrativos isolados, configurando arranjos jurídico-institucionais complexos, compostos por normas, procedimentos, atores, capacidades estatais e mecanismos de coordenação. Sob esse enfoque, o direito assume um papel ativo na conformação de políticas, seja como habilitador ou obstáculo à sua efetividade.

Por ser interdisciplinar, já que dialoga com a ciência política, administração pública, sociologia, estudos organizacionais e, sugere-se neste trabalho, a comunicação, o foco da DPP vai além da análise da norma jurídica. Ela incide também sobre questões relacionadas à tomada de decisão, como os atores por ela responsáveis, suas circunstâncias, os instrumentos jurídicos sobre os quais se funda e seus efeitos concretos, sendo relevante, sobretudo, para a elaboração de políticas públicas de comunicação, tradicionalmente tratadas como questões técnicas ou administrativas, mas que, sob a ótica desta abordagem, revelam-se profundamente normativas, distributivas e simbólicas.

Conforme Bucci e Souza (2022, p. 1-2), “a abordagem DPP permite analisar o direito vinculado ao contexto político e institucional do qual faz parte”. Para os autores (2022, p. 3), “o direito é uma das áreas que vem apresentando sua contribuição ao estudo das políticas públicas, considerando a imbricação existente entre ambos no processo de implementação de direitos sociais”, ligação esta que

pode ser evidenciada por, ao menos, cinco fatores: I) necessidade de utilizar instrumentos jurídicos para implementar as ações governa-

mentais; II) a existência formal que o direito confere às políticas (*policies*); III) a relação entre instituições e políticas públicas mediada pelos desenhos jurídico institucionais; IV) a institucionalidade das arenas nas quais ocorrem a disputa política, modelada pelo direito; e V) a intersecção entre direito e política na implementação de ações governamentais. (Bucci; Souza, 2022, p. 3)

Nesse contexto, a Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS) se insere no conjunto de políticas públicas voltadas à democratização do acesso à informação, transparência administrativa e efetivação de direitos fundamentais, notadamente, o direito à informação, à participação e ao devido processo legal substantivo ou material. Esse último compreendido como garantidor de que as leis e decisões do Estado não são apenas justas em seu procedimento, que corresponderia ao seu aspecto formal, mas também, em seu conteúdo, protegendo os direitos fundamentais de possíveis arbitrariedades e exigindo que as leis sejam razoáveis, proporcionais e não violem a essência da liberdade e da dignidade humana, transpassando a simples observância das regras processuais para focar na justiça intrínseca da decisão. Nota-se que, se fosse analisada do ponto de vista puramente normativo, a PNLS poderia ser compreendida como um conjunto de diretrizes técnicas para a redação de textos administrativos. Todavia, o olhar da DPP permite evidenciar sua natureza mais ampla, ao situá-la como uma política pública de comunicação estatal, dotada de implicações jurídicas, institucionais e democráticas.

Segundo Bucci e Souza (2022, p. 6), a abordagem DPP estabeleceria “um ‘fim’ a ser alcançado pelo Estado e, conjuntamente, o ‘meio’ que o Estado deveria trilhar para atingir esse fim (...) almejado pela política pública”. Com base na explicação ofertada por De Paula (2020, p. 133) de que o Estado se vale das políticas públicas para fazer cumprir as legítimas expectativas de seus cidadãos, a PNLS pode ser interpretada como um instrumento de reconfiguração da relação entre Estado e cidadãos, especialmente em situações marcadas por desigualdades sociais, educacionais e cognitivas, já que a linguagem utilizada pelo Estado não é isenta e estrutura relações de poder, bem como define quem compreende e quem permanece excluído, além de condicionar o exercício de direitos.

Lembram Jesus e Oliveira (2025, p. 1-2) que a DPP possibilita avaliar a complexidade do processo de transformação do impulso político em ação governamental ao tratar de políticas destinadas ao enfrentamento de desigualdades e à efetivação de direitos sociais, bem como investigar “de que modo o governo, enquanto epicentro desse fenômeno, mobiliza forças e interesses para concretizar seus objetivos por meio de arranjos juridicamente disciplinados”.

Nessa esteira de pensamento, o direito assegura que as políticas públicas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Destaca Coutinho (2013, p. 22) que “normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas”, haja vista que regras procedimentais disciplinadoras de consultas e audiências públicas, aliadas à publicidade de atos administrativos, abrem-nas a uma pluralidade de atores. O autor explica que o arcabouço jurídico pode “estimular a mobilização de atores que, de outra forma, não se engajariam no acompanhamento e na avaliação de programas de ação públicos”. Assim, o direito se compara a uma “correia de transmissão pela qual agendas, ideias e propostas gestadas na esfera pública circulam e disputam espaço nos círculos tecnocráticos”, vale dizer, naqueles governos em que se aplicam métodos científicos na resolução de problemas sociais (Coutinho, 2013, p. 22).

Contudo, Coutinho (2013, p. 24) alerta que cada política pública precisa ser compreendida em sua especificidade, de modo que sua estruturação e modelagem jurídicas sejam concebidas e estudadas em função de seus traços próprios e não como aplicação de modelos pretensamente gerais ou universais. Segundo ele, “são as peculiaridades – o setor a que se refere, sua configuração administrativa e institucional, os atores, seu histórico na administração pública, entre outras variáveis – que permitem a discussão sobre o direito das políticas públicas” e não uma teoria jurídica autocentrada e distante da realidade (Coutinho, 2013, p. 24).

Embora as políticas públicas se destaquem como uma área do conhecimento, seus estudos são muito recentes, sendo sua definição desafiadora, ainda sem consenso, como ressaltam Allebrandt et al. (2018, p. 9). Para Saravia e Ferrarezi (2006, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 9) trata-se de “um fluxo de decisões públicas orientadas a manter o equilíbrio social”. Gelinski e Seibel (2008, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 9) as definem como “ações governamentais que buscam solucionar determinadas necessidades públicas”. Segundo Rua (2009, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 9), são “processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação”. Já Gonçalves e Capella (2016, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 9-10) enxergam nelas “respostas para problemas percebidos pelo governo” com a “intenção de responder a um problema público”, sendo esta última definição também compartilhada por Secchi (2010, apud Lima 2012, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 10). Admite Mousquer (2016, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 10) que representam “um desafio para o poder público, por serem voltadas para uma sociedade volúvel”.

Aplicando o pensamento de Mousquer (2016, apud ALLEBRANDT et al., 2018, p. 10) ao caso da PNLs e partindo da premissa de Davila Filho (2023, p. 114) de que “a linguagem é uma construção intersubjetiva, socialmente produzida”, para que haja a comunicação, a “língua em uso” afirma valores tanto pessoais quanto morais construídos intersubjetivamente. Nesse ínterim, ressalva-se que a ciência não está habilitada a comandar tomadas de decisões relativas a escolhas valorativas. Embora possa, eventualmente, indicar ao indivíduo o que fazer, não vai determinar o que deve ser feito, afinal, esclarece Davila Filho (2023, p. 112) que fins e valores não se impõem em virtude de verdades científicas, mas sim, “no seio de lutas incessantes, confrontação política, contato cultural e até mesmo por meio da força”. Portanto, a ideia de valores públicos figura no cerne da busca de um fundamento legítimo e razoável de validação da ação política de intervenção ou recomposição social que articule a valorização da diversidade sem perder de vista uma perspectiva universalista ou universalizável em termos tanto dos direitos humanos quanto da inclusão social, contribuindo com parâmetros de políticas públicas para a reconstrução social brasileira (Davila Filho, 2023, p. 107).

Ressalvada a linguagem como um valor público, conforme a concepção pontuada por Davila Filho (2023), ao eleger a PNLs como objeto analítico, a perspectiva DPP possibilita investigar: 1) o conteúdo das normas que a instituem; 2) o processo decisório que levou à sua formulação; 3) os atores institucionais envolvidos; 4) os instrumentos jurídicos mobilizados; 5) os mecanismos de implementação e monitoramento; e 6) os impactos esperados e observados na prática administrativa.

Com o escopo de concretizar “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 19, apud BUCCI, 2023, p. 100), a DPP vem produzindo quadros conceituais – inspirados nos modelos utilizados na análise de políticas públicas – como ferramenta didática para examinar objetivamente determinados aspectos do objeto selecionado. O aumento na quantidade de pesquisas jurídicas no Brasil, nos últimos anos, que dialogam com uma perspectiva institucional das políticas públicas, a partir de categorias analíticas capazes de estabelecer o diálogo entre os distintos campos do conhecimento, foi constatado por Fontes (2023, p. 9), que as exemplifica ao mencionar o crescente número de publicações de estudos baseados em conceitos como “arranjos jurídico-institucionais” e “gargalos jurídico-institucionais” ao tratar de políticas públicas.

Proposto por Bucci (2015, apud BUCCI, 2023, p. 107), o “Quadro de Referência de Políticas Públicas” recorta um programa de ação de seu entorno, organizando os elementos do programa, para se deter sobre questões jurídicas desafiadoras, como as relações público-privadas e as regras de transição em programas governamentais, valorizando a dimensão institucional, que completa a dimensão processual das políticas públicas. Ao Quadro de Referência se juntam outros modelos complementares, como: 1) o “Quadro de Problemas de Políticas Públicas” (Ruiz; Bucci, 2019, apud BUCCI, 2023, p. 108), que identifica os grupos de interesse, processos decisórios e instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando a uma ação prospectiva, o que demonstra, segundo Diniz (2020, apud Bucci, 2023, p. 109), a pertinência da proposta; 2) a tipologia de formas de coordenação de políticas públicas (Toledo, 2022, p. 246, apud BUCCI, 2023, p. 110), que expõe os mecanismos jurídicos de efetivação e os riscos e desafios; 3) o “Quadro analítico do desmonte de uma política pública” (Ruiz, 2021, p. 229-230, apud BUCCI, 2023, p. 110), que categoriza os expedientes jurídicos de retrocesso de políticas estabelecidas, em comparação com as medidas de construção correspondentes; 4) o “Quadro Comparativo da Institucionalização de Sistemas” (Sales, 2022, apud BUCCI, 2023, p. 112), que permite visualizar e compreender a construção de sistemas baseados numa coordenação federativa inédita no país; e 5) o “Roteiro sobre o Controle Judicial de Políticas Públicas” (Araújo, 2023, cap. 4, apud BUCCI, 2023, p. 114), que explora a dimensão jurídico-processual na forma de perguntas sucessivas a um hipotético juiz, voltadas ao melhor encaminhamento do processo. Considerados uma contribuição da abordagem DPP para a pesquisa e análise de componentes jurídicos das políticas públicas, na medida em que proporcionam uma visão integrada desses diversos elementos, os quadros analíticos criam condições para a percepção mais centrada nas dimensões macro e mesoinstitucional que organizam a dimensão coletiva própria das políticas públicas, em detrimento das relações intersubjetivas que estruturam o direito tradicional (Bucci, 2023, p. 106-116).

Um dos aportes centrais da abordagem DPP à análise da PNLs reside na compreensão da linguagem como instrumento jurídico-político de inclusão e exclusão. Tendo em vista que textos normativos, comunicados oficiais e documentos administrativos não apenas informam, mas também produzem efeitos jurídicos, condicionam condutas e moldam expectativas legítimas, a linguagem complexa pode operar como a forma indireta de exclusão, ao dificultar o acesso à informação e restringir a capacidade de contestação e participação dos cidadãos. Ao propor a simplificação

da linguagem estatal, a PNLS tensiona práticas jurídicas tradicionais e questiona a associação entre tecnicidade e autoridade. Desta forma, a abordagem DPP permite o entendimento de que a PNLS atua na interface entre técnica jurídica e democracia, revelando conflitos, resistências e possibilidades de transformação institucional.

A DPP, portanto, oferece contribuições relevantes para a análise da PNLS na medida em que: 1) amplia o olhar jurídico para além da norma escrita; 2) integra dimensões institucionais e procedimentais; e 3) enfatiza a efetividade e os impactos sociais da política. Entretanto, a abordagem também tem seus limites, haja vista que a complexidade analítica exigida pela DPP demanda acesso a dados institucionais nem sempre disponíveis, além de constante diálogo interdisciplinar, desafios que, contudo, não diminuem sua pertinência na avaliação de políticas públicas de comunicação, cuja eficácia depende da articulação entre direito, administração e sociedade.

Levando em conta que a Constituição da República Federativa do Brasil sempre será o caminho para a implementação das políticas públicas, salientadas por De Paula (2020, p. 140) como “instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais”, a próxima seção vai adentrar nos marcos históricos e normativos da linguagem simples para pensar a comunicação como política democrática reestruturante do Estado brasileiro.

Marcos históricos e normativos da linguagem simples

Apesar de ser interpretada atualmente em diversas literaturas tanto como uma técnica de redação quanto como um movimento coletivo, a linguagem simples surge de uma premissa social também bastante simples: tornar acessíveis a qualquer cidadão as informações que são produzidas e/ou custodiadas pelo poder público. Ter conhecimento pleno dessas informações é algo constantemente cobrado dos cidadãos em qualquer parte do mundo.

A ideia de simplificação foi construída a partir de configurações próprias de cada sociedade ao longo dos anos. Ora mais relacionada ao juridiquês, ora ao burocratês — sendo o segundo entendido como uma subvariedade do primeiro (Mendonça, 2025, p. 35).

Na Inglaterra do século XI, por exemplo, após a Conquista Normanda, o francês passou a ser a língua oficial para assuntos administrativos e legais. A mudança difi-

cultou o acesso da população às informações durante mais de três séculos até que, em 1362, publicou-se o *Pleading in English Act*, que permitia que os procedimentos judiciais fossem conduzidos em inglês (Cunningham, 2017). Porém, a obrigatoriedade só ocorreu em 1730, com o *Proceedings in Court of Justice Act*.

E é justamente o contexto de países de língua inglesa que é apresentado por diversos autores como possível berço de um “movimento” em prol da simplificação da linguagem, com registro de ações a partir dos anos 1940 (Schriver, 2017; Pires, 2021). Entre os principais marcos mencionados para a época está um memorando enviado por Winston Churchill, então primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial, exigindo que os relatórios oficiais fossem curtos e claros (Roedel, 2024, p. 16).

A temática ganhou ainda mais força nas décadas seguintes. Em meados de 1960, surgiram os primeiros projetos na Suécia. Com apoio de linguistas, o governo sueco implementou atividades de simplificação dos textos oficiais, definindo diretrizes e criando equipes multidisciplinares para treinar funcionários públicos (Hardy, 2009, p. 21).

Nos Estados Unidos, nos anos 1970, além de iniciativas do então presidente Jimmy Carter, foi aprovada a primeira lei estadual de linguagem simples: a *Plain English Law*, em Nova Iorque. Focada na simplificação de contratos comerciais para defesa do consumidor, a legislação serviu de base para que diversos outros estados aprovassem suas próprias leis, indicando uma crescente conscientização da necessidade de simplificar e modernizar a linguagem utilizada.

Já na Austrália, a busca pela simplificação veio do mercado e não do governo. Em 1976, uma das maiores associações automobilísticas do país simplificou o texto das apólices de seguros de carros. Na mesma época, surgiram medidas no Canadá que culminaram na adoção de uma política de linguagem clara pelo governo federal (Canadá, 1994, p. 4).

Vale mencionar que o termo recorrente nesse período para se referir à simplificação da linguagem nesses países era *plain english*. Porém, com o passar do tempo, o termo *plain language* se mostrou mais democrático, inclusivo (Frohlich, 2014, p. 240) e globalizado. Afinal, o movimento se expandiu para diversas outras nações, como África do Sul, Alemanha, Argentina, Brasil, Chile, China, Colômbia, Dinamarca,

Espanha, França, Gana, Índia, Itália, México, Nova Zelândia, Países Baixos, Papua-Nova Guiné, Portugal e Singapura.

Com essa difusão, as duas primeiras décadas dos anos 2000 foram marcadas por inúmeras iniciativas relacionadas à linguagem simples ao redor do mundo. Memorandos, premiações, guias e manuais, constituição de organizações em defesa do tema, conferências nacionais e internacionais. Entretanto, uma ação teve mais repercussão e é tratada como um marco para a área: o *Plain Writing Act (PWA)*, publicado em 2010 por Barack Obama, tornando obrigatória a adoção da linguagem simples por todas as agências federais dos EUA.

Mais recentemente foi publicada uma norma técnica internacional específica sobre linguagem simples. A primeira parte, a ISO 24495-1:2023, que estabeleceu princípios e diretrizes para o desenvolvimento de documentos em linguagem clara, foi traduzida e publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (2024). A segunda parte, a ISO 24495-2:2025, aborda a simplificação focada na linguagem jurídica.

A tradução da primeira parte da norma pela ABNT surge como um marco recente e simbólico, viabilizada por causa da atuação de profissionais, na maioria servidores públicos, comprometidos com a democratização da comunicação governamental. Porém, apesar do avanço que o assunto teve no país nos últimos anos, a consolidação da linguagem simples no Brasil não é resultado de um movimento repentino ou isolado, mas de um processo histórico marcado por tensões estruturais da própria formação do Estado brasileiro.

Isso porque a burocracia linguística brasileira está profundamente enraizada no colonialismo e na centralidade do Direito como saber estruturante da administração pública, como elucida Mendonça (2025, p. 26):

Não foi aleatório o fato de terem sido as primeiras escolas superiores do país duas Faculdades de Direito: a de Olinda e a de São Paulo. Era importante para os colonos formarem filhos que entendessem da legalização das terras doadas pelo rei de Portugal ou das que eles simplesmente se apoderaram pela ocupação, prática infelizmente ainda vigente. Foram também os filhos dos colonos formados pelas Faculdades de Direito os membros recrutados pelo governo para administrar o país. Portanto, desde o início de nossa nacionalidade, o sistema da burocracia foi dirigido por bacharéis em Direito, egressos das classes dominantes economicamente e, por isso mesmo, mandatários da política.

Por isso, assim como em outros países, no Brasil a linguagem técnica e rebuscada, portanto, não se constituiu apenas como estilo, mas como mecanismo de controle e exclusão simbólica. Com a recente mobilização de servidores públicos e criação de redes colaborativas, a preocupação com clareza e acessibilidade tem se tornado uma pauta nacional mais evidente, mas ela não é inédita.

Normativas do início do século XX, como um decreto federal na área da saúde pública (Brasil, 1923), já explicitavam a necessidade de uma linguagem simples, clara e acessível à população, sobretudo em materiais de orientação coletiva. Essa preocupação reaparece de modo fragmentado em diferentes áreas, como em uma legislação previdenciária da década de 1970, que exigia materiais explicativos em linguagem simples (Brasil, 1977).

Já em 1979, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Desburocratização, mas com foco majoritário na redução de papéis e formalidades administrativas. Segundo Mendonça (2025, p. 28), a simplificação da linguagem burocrática não teria sido tratada como uma dimensão importante do programa, pois de quase 300 medidas adotadas, apenas uma estabelecia normas de simplificação para a elaboração de textos institucionais.

Nas décadas seguintes, outras leis federais trouxeram em seus textos menções pontuais sobre o uso de uma linguagem simples, clara e de fácil compreensão. Porém, não havia um detalhamento de quais diretrizes seguir para elaboração e disposição das informações. São exemplos o Código de Defesa do Consumidor (1990), a Lei da Acessibilidade (2000), a Lei de Acesso à Informação (2011), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015), o Marco Legal da Primeira Infância (2016), o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (2017) e a Lei de Governo Digital (2021).

Em contraponto a essa falta de diretrizes objetivas, algumas iniciativas setoriais, como a Campanha Nacional pela Simplificação da Linguagem Jurídica, realizada em 2005 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), representam tentativas relevantes de enfrentar o problema em campos historicamente resistentes à mudança. Ao reconhecer que a linguagem jurídica afasta o cidadão da compreensão das decisões que o afetam, a campanha introduziu a ideia de uma reeducação linguística como condição para aproximar o judiciário da sociedade. A ação contribuiu para legitimar o tema no campo jurídico.

A partir de 2019, observa-se uma aceleração e diversificação das iniciativas de linguagem simples no Brasil, como a criação de laboratórios de inovação, políticas municipais e estaduais, regulamentações no judiciário e a institucionalização do tema em âmbito nacional com a aprovação da PNLS, em 2025. Tais ações configuram um novo patamar, no qual a linguagem simples passa a ser reconhecida como uma diretriz transversal da administração pública.

Contudo, a aprovação da política nacional não encerra o processo, pelo contrário. Ela inaugura uma nova fase, já que sem mobilização social e continuidade institucional, corre-se o risco de a lei ficar apenas no papel. O desafio colocado para os próximos anos, para todos os órgãos públicos brasileiros, é o de transformar esse arcabouço normativo em uma prática cotidiana, razão pela qual, na próxima seção, analisa-se a PNLS, tendo por base o Quadro de Referência de Políticas Públicas.

Aplicação prática do referencial teórico metodológico Direito e Políticas Públicas: análise da Política Nacional de Linguagem Simples

Conforme já mencionado na primeira seção e de acordo com Bucci (2023, p. 106), “na Análise de Políticas Públicas há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para a descrição de políticas públicas”.

O Quadro de Referência de Direito e Políticas Públicas (Bucci, 2023, p. 107-108) valoriza a dimensão institucional, pois “a racionalidade do Quadro supõe uma política pública institucionalizada, com contornos identificáveis, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas”. A PNLS foi institucionalizada pela Lei 15.263/2025.

Na sequência, apresenta-se o quadro tal como formulado por Bucci (2023).

Quadro 1 – Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário
Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento.
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.
Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.
Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral, mediante financiamento ou indução de comportamentos.
Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, apoiadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.
Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra, não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos atendem a diversos serviços e programas.
Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente, os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
Funcionamento efetivo	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental para uma visão crítica.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte: Bucci, 2023.

No intuito de demonstrar a aplicação dessa metodologia inovadora para o campo das políticas públicas de comunicação, apresenta-se uma aplicação prática da abordagem teórica metodológica do DPP na Política Nacional de Linguagem Simples.

Quadro 2 – Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas aplicado à PNLS

Nome oficial do programa de ação	A Política Nacional de Linguagem Simples foi instituída pela Lei 15.263/2025. A política decorre de projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados por Erika Kokay, do Partido dos Trabalhadores, e por Pedro Bezerra, do Partido Trabalhista Brasileiro. É possível indicar que a marca política do programa decorre de proposta de partidos progressistas.
Gestão governamental	A lei foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, sendo permitido indicar um sentido progressista à política.
Base normativa	A política foi instituída por lei ordinária federal. Vincula os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, logo, o programa tem caráter sistemático. Os Poderes de cada ente federativo deverão definir diretrizes complementares e formas de operacionalização para o devido cumprimento da política.
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	O desenho jurídico institucional é complexo. Envolve todos os poderes de todos os órgãos públicos de toda a federação.
Agentes governamentais	A política atribui claramente as competências, atribuições e responsabilidades de cada agente governamental.
Agentes não governamentais	Na política não há a identificação de agentes situados fora do aparelho governamental para a sua execução.
Mecanismos jurídicos de articulação	Na lei instituidora da política não estão explicitados os mecanismos jurídicos de articulação.
Escala e público-alvo	A escala, público-alvo é o cidadão, a população em geral.
Dimensão econômico-financeira	Na política não há elementos relacionados à dimensão econômico-financeira. Não há alocação orçamentária.
Estratégia de implantação	Há a previsão na política de testes com a população, público-alvo, para verificar se a mensagem está compreensível. No entanto, não há definição do aspecto temporal para a implementação.
Funcionamento efetivo	A política foi instituída em 14/11/2025. Não há elementos para a análise de seu funcionamento efetivo.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	É possível inferir alguns aspectos críticos relacionados ao desenho da política. A complexidade dos agentes estatais envolvidos, a não identificação de agentes externos ao aparelho estatal, a ausência de mecanismos de articulação, a ausência de previsão de recursos orçamentários e a não definição do aspecto temporal para a implementação são alguns dos aspectos críticos que podem ser indicados.

Fonte: Bucci, 2023. Adaptado pelos autores

Com base no quadro analítico, é possível observar que a abordagem teórica metodológica DPP indica oito itens a serem analisados especificamente no desenho jurídico-institucional de uma política pública: 1) Agentes governamentais; 2) Agentes não governamentais; 3) Mecanismos jurídicos de articulação; 4) Escala e público-alvo; 5) Dimensão econômico-financeira; 6) Estratégia de implantação; 7) Funcionamento efetivo; 8) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. Nesses oito itens é possível considerar que a política atende integralmente aos itens 1 e 4, parcialmente o 6 e não atende aos itens 2, 3 e 5. Não há elementos para verificação do efetivo funcionamento da política no item 7, considerando a sua recente aprovação.

É possível, neste momento, em relação ao item 8, inferir alguns aspectos críticos que podem impactar na efetiva implementação da política, tais como a complexidade dos agentes estatais envolvidos, a não identificação de agentes externos ao aparelho estatal na sua execução, a ausência de mecanismos de articulação, ausência de previsão de recursos orçamentários específicos e a não definição do aspecto temporal para a implementação.

Com a análise, verifica-se que a PNLS, tal como desenhada na lei instituidora, não atende satisfatoriamente os itens do quadro analítico. A implementação da política dependerá da edição de normas jurídicas complementares, em todos os níveis da federação, bem como de previsão de recursos orçamentários, fatos que podem prejudicar a sua efetividade prática. A ausência de um marco temporal para a edição de normas complementares é um outro aspecto que pode dificultar a concretização da política.

Conclusões

O objetivo proposto neste trabalho foi o de aplicar o referencial teórico-metodológico do Direito e Políticas Públicas (DPP) para analisar a Política Nacional de Linguagem Simples (PNLS), utilizando como ferramenta o Quadro de Referência de Bucci. Por meio de uma revisão de literatura e análise documental, foi possível situar a PNLS não apenas como uma técnica de redação, mas como um arranjo jurídico-institucional voltado à democratização da informação.

Os resultados revelam que a Lei 15.263/2025, embora identifique agentes governamentais e o público-alvo, apresenta lacunas estruturais críticas. A análise prática proposta apontou que a política não atende satisfatoriamente aos itens de articulação

institucional, previsão orçamentária e participação de agentes não governamentais, o que pode comprometer sua efetividade prática.

Conclui-se, portanto, que a institucionalização da PNLS no Brasil ainda depende de normas complementares e de uma estratégia de implementação definida para que o direito à informação clara deixe de ser um arcabouço normativo e se torne uma prática cotidiana na administração pública.

Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; GESSI, Nedisson Luis; THESING, Nelson José; NUSKE, Mauro Alberto; MUELLER, Airtón Adelar; DA SILVA, Patrícia Rodrigues. Administração Pública e Políticas Públicas: O Programa Primeira Infância Melhor uma Inovação em Política Pública. In: **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 2, p. 1-17, ago./dez., 2018. OI: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v16i2.4999>. ISSN: 1517-0276. EISSN: 2236-5362.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 24495-1: Linguagem simples – Parte 1: Princípios e diretrizes norteadores**. Normas de Acessibilidade da ABNT. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://www.abntcolecao.com.br/mpf/grid.aspx>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. In: **Seqüência: Estudos jurídicos e políticos**. Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis: Fundação José Boiteux, Vol. 43, Ano 2022. DOI <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. In: **Rev. Campo de Pública: con. e exp.**, Vol. 2, N. 1, Ano 2023, p. 91-125.

BRASIL. Decreto nº 16.300, de 31 dez. 1923. **Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Publica**. Correio da Legislação do Brasil (CLBR), 1923. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16300.htm. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.435, de 15 jul. 1977. Dispõe sobre as entidades de previdência privada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6435.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

CANADÁ. **Plain language, clear and simple: trainer's guide**. Ottawa: National Literacy Secretariat, 1994. Disponível em: https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/ircc/MP95-2-1-1994-eng.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

CUNNINGHAM, Sean. The language of Government and the power of plain English. **History of Government – GOV.UK Blog**, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://history.blog.gov.uk/2017/04/19/the-language-of-government-and-the-power-of-plain-english/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

DAVILA FILHO, Paulo. Democracia, Valores Sociais e Boas Práticas na Interseção entre Políticas Públicas, Direitos Humanos e Inclusão Social. In: **Revista de Ciências Sociais: Políticas Públicas para a Reconstrução do Brasil**, Fortaleza, v. 54, n. 2, jul./out. 2023, p. 105-145. DOI: 10.36517/rscs.54.2.d04. ISSN: 2318-4620.

DE PAULA, Eduardo Loula Novais. O processo de construção das políticas públicas. In: **Revista Controle Externo**, v. 1, 2020, p. 133-141.

DICKERSON, F. Reed. **Should Plain English Be Legislated?** Maurer School of Law: Indiana University Digital Repository. Indiana University School of Law, 1980. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2142/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, 2023, p. 1-25.

FROHLICH, Luciane Reiter. **Tradução forense: um estudo de Cartas Rogatórias (CRs) e suas implicações**. 2014. 349 f. Tese (Doutorado em Estudos da Tradução) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1348763. Acesso em: 21 jan. 2026.

HADRYAN, Milena. Achievements of the Plain Swedish Movement from the Polish Perspective. **Comparative Legilinguistics**, vol. 1, p. 19-33, 2009. Disponível em: <https://repozytorium.amu.edu.pl/items/42d45587-04d8-43c3-944a-eff42d6fd485>. Acesso em: 22 jan. 2026.

JESUS, Likem Edson Silva de; OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. A análise da ação governamental para formulação e institucionalização de políticas públicas: constructos metodológicos a partir da abordagem DPP. In: **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESCO**, dez. 2025. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/10278>. Acesso em: 4 jan. 2026.

MENDONÇA, Neide Rodrigues de Souza. Desburocratização linguística: como simplificar textos administrativos. 2ª ed. Recife: Linguagem Simples Lab, 2025. PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da Linguagem Simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS**. 2021. Dissertação (Mestrado em Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11490650. Acesso em: 23 jan. 2026.

ROEDEL, Patrícia. **Manual de linguagem simples: como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/estrutura-de-governanca/Manualdelinguagensimples_comoplanejardesenvolveretestartextosquefuncionam.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

SCHRIVER, Karen A. Plain language in the US gains momentum: 1940–2015. **IEEE Transactions on Professional Communication**, v. 60, n. 4, p. 343–383, 2017. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/document/8115322/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

Abordagem multimetodológica na avaliação da Lei de Acesso à Informação como um instrumento de Comunicação Pública

Francisco Eduardo Gonçalves

Fernando Oliveira Paulino

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é marco regulatório destinado a ampliar a transparência e publicidade dos atos governamentais. Contribui para dar concretude à ideia de que, nos regimes democráticos, o poder deve ser exercido de forma “visível” pelos governados (Bobbio, 2015). A legislação pode ser compreendida como instrumento que carrega potencial de assegurar a Comunicação Pública (Duarte, 2009; Geraldles e Sousa, 2013; Dutra, 2021), mas está sujeita a limites e constrangimentos a partir da maneira com que a aplicação da norma é manejada pelos atores governamentais, quando provocados por cidadãos em busca de informações (Gonçalves, 2022).

A avaliação seja das potencialidades como dos limites do instrumento proposto como garantidor da transparência segue sendo objeto de estudo em diferentes campos: no direito, da administração, da sociologia e na comunicação. É deste último campo que se pretende analisar o dispositivo legal, considerando que, além de constituir-se como instrumento de Comunicação Pública, também é ferramenta incorporada ao processo de apuração de jornalistas (Dutra, 2015; Nascimento, Rodrigues e Kraemer, 2015; Gonçalves, 2019).

Aprovada em novembro de 2011 e com entrada em vigor em maio do ano seguinte, a Lei de Acesso vem sendo utilizada por profissionais da comunicação, particularmente os jornalistas, para busca de documentos e dados mantidos fora do alcance do cidadão comum. A partir de pedidos de informação, a lei assegura ao requerente o direito de acesso, estabelecendo nesse processo uma interação entre Estado e cidadão que tanto pode levar à efetivação desse direito, como a sua frustração, quando o pleito é rejeitado pela administração pública.

Propõe-se aqui avaliar o uso do instrumento legal a partir de abordagem multimetodológica. Analisa-se tanto como jornalistas apropriam-se da LAI em sua rotina de apuração, como verificar a maneira com que os atores da esfera estatal iram processar os pedidos de informação.

O estudo enunciado faz parte de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Neste PPG, pesquisadores fazem da LAI seu objeto de pesquisa. Como aponta levantamento das pesquisadoras Marlise Brenol e Alciane Baccin (2021), considerando a presença das expressões “lei de acesso à informação” e “jornalismo” como tema de estudo, são identificados 17 trabalhos (14 dissertações e três teses) em todo o país no período de 2011 a 2021. A Universidade de Brasília (UnB) registra quatro textos acadêmicos, sendo a instituição federal com maior número de estudos defendidos sobre o tema, conforme relatam as pesquisadoras.

Uma busca ampliada no repositório de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) indica um número maior de pesquisas no PPG-FAC da UnB, entre 2014 e 2022, período em que foram defendidas no programa um total de dez dissertações e duas teses que têm a Lei de Acesso à Informação referenciada como objeto de pesquisa, como mostra o Quadro 01.

Quatro das dissertações e uma tese de doutorado tratam da implantação da LAI em instituições públicas, analisando como os órgãos lidam com a necessidade de garantir acesso do cidadão à informação. Nesse grupo estão contidos estudos sobre instituições federais de ensino, ministérios e o Comando da Marinha. Uma tese de doutorado apresenta análise comparativa do Poder Judiciário do Brasil e do México em relação às regras de transparência. Outra trata do uso da LAI por jornalistas e os procedimentos metodológicos apresentados no presente texto estão relacionados a essa pesquisa.

Quadro 01 – Dissertações e Teses PPG-FAC/UnB sobre a Lei de Acesso à Informação

Autor	Título	Ano	Mestrado/ Doutorado
Ligia Maria S.L. Reis	Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal	2014	M
Wakila N.R. de Mesquita	A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	2015	M
Luma Poletti Dutra	Direito à Informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas	2015	M
Ana Beatriz L. da Costa	Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México	2017	M
Vanessa Negrini	Comunicação Pública e Efetividade da Justiça – uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal.	2017	M
Pedro Arcanjo Matos	O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado	2018	M
Helena R.L. dos Santos	Lei de Acesso à Informação e Comunicação em Universidades Federais: conexões, perspectivas e desafios	2018	M
Karoline M. Pires	Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas: os casos das universidades federais do Centro-Oeste	2018	M
Francisco E. Gonçalves	A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas	2019	M
Valquiria de L. Rodrigues	A Lei de Acesso à Informação na Marinha: limites e possibilidades das relações com a comunicação	2019	M
Luma Poletti Dutra	Acesso à informação e comunicação pública: uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México	2021	D
Francisco E. Gonçalves	Limites e potencialidades da Lei de Acesso à Informação: Dez anos de uso da LAI por jornalistas junto ao governo federal	2022	D

Fonte: Repositório UnB.

A adoção de multimetodologia para a avaliação das potencialidades da LAI como instrumento de Comunicação Pública compreende pesquisa documental, entrevistas e análise de conteúdo como será descrito mais adiante. Busca-se, primeiramente, criar banco de dados original para ser manejado pelos pesquisadores e a partir dele adotar procedimentos metodológicos complementares visando verificar como o dispositivo é utilizado por cidadãos e operado por atores da administração. A pesquisa limita-se a análise de casos no governo federal.

A LAI e a Comunicação Pública

A compreensão da Lei de Acesso como instrumento de Comunicação Pública parte do entendimento de que, como define Jorge Duarte, o conceito “se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo” (2011, p.5). Para este pesquisador, a Comunicação Pública se realiza quando se move na direção da efetivação da cidadania.

Comunicação pública não pode ser confundida com comunicação governamental por ultrapassar a mera necessidade do governo de divulgar seus atos. Duarte vincula as qualidades de transparência e acesso à informação, presentes na lei de acesso, como parte do processo do Estado que pretende comunicar-se. “A LAI representa principalmente uma ampla política de informação e que implica na implantação de uma nova gestão pública focada nos interesses do cidadão” (Duarte e Duarte, 2019, p.6)

Os autores deste texto advogam que a LAI guarda potencial comunicativo que pode se consumir quando o direito à informação é assegurado. Quando, de maneira injustificada, impõe-se sigilos e bloqueia-se a consulta a registros que deveriam ser públicos o potencial comunicativo se frustra.

Parte-se do entendimento de que se um pedido de informação gera resposta que contém indicadores de opacidade a comunicação pública não se realiza ou se dá permeada de ruídos que prejudicam a transparência que o instrumento legal pretende dar à interação entre Estado e cidadão.

Pierre Zémor (1995) ressalta que a Comunicação Pública tem implicação direta com a obrigação de fornecer dados ao cidadão. Ao considerar a Comunicação Pública como uma relação, Zémor ressalta que “o acesso à informação pública é um direito. Todo documento deve ser ‘comunicável’, passível de ser consultado gratuitamente ou copiado” (1995, p.6).

Mark Fenster (2018) cita em seus estudos o potencial comunicativo que leis de acesso podem proporcionar na relação entre Estado e cidadão, mas o vê como uma imposição decorrente da visibilidade esperada pela cidadania de seus governantes.

FOIA e outras leis de transparência assumem o potencial para um ato comunicativo direto. Isto é, assumem que o Estado, como produtor e

repositório de informação, pode controlar os documentos que possui e pode ser obrigado a divulgar esses documentos ao público; que as informações do Estado manifestam claramente as ações e motivações do governo; e que, uma vez que tenha acesso à informação oficial, o público agirá racionalmente sobre ela, estabelecendo um círculo virtuoso em que o público responsabiliza o Estado por meio de instrumentos democráticos e a burocracia governamental responde em conformidade (Fenster, 2018, p.65).

Fenster faz ressalvas à capacidade de comunicação direta de leis de acesso ao citar o que chama de uma falha na compreensão das características contemporâneas de como a administração estatal está estruturada e funciona.

Como organização e entidade geograficamente dispersa, o Estado se espalha. Produz um corpo de informação inarquivável e em constante expansão, que carece de um significado singular e coerente e que é continuamente mantido em segredo e vazado de uma forma que a própria burocracia não consegue controlar. Nenhuma autoridade legal, de qualquer tipo, pode gerir perfeitamente essa confusão. Um direito constitucional pode proporcionar alguma vantagem adicional contra o Estado burocrático contemporâneo, mas a sua aplicação não pode magicamente eliminar a implausibilidade do controle da informação (Idem, 2018, p. 65-66).

Ao referir-se à realidade dos Estados Unidos, Fenster sustenta que as leis de acesso acabam tendo uma capacidade reparadora limitada da transparência diante da cultura do sigilo estatal. Mesmo assim, defende que instrumentos legais como leis de acesso são necessários para assegurar algum nível de publicidade aos atos da administração pública. “O público precisa de um mecanismo externo poderoso para forçar a burocracia estatal a tornar-se visível” (Fenster, 2017, p.4).

Desse modo, o potencial comunicativo deve ser considerado nos limites que essa expressão já carrega, ou seja, é um vir a ser e não algo que se materializa a partir da mera existência de leis de acesso. A capacidade de um instrumento legal de delegar ao Estado a possibilidade de comunicar-se com o cidadão deve ser compreendida dentro das limitações de como a administração pública se estrutura e é gerida, considerando que os atores envolvidos, os detentores de cargos públicos, podem ou não aderir a maior transparência.

Avaliação multimetodológica da LAI

Na busca por modelo de análise que possa compreender os dois polos do processo de acesso à informação – de um lado o cidadão requerente, de outro os atores da administração pública – projetou-se uma abordagem multimetodológica.

Adotam-se os procedimentos metodológicos de pesquisa documental (Pádua, 2012), análise quantitativa, bem como de análise de conteúdo (Bardin, 2016; Krippendorff, 2004 *apud* Sampaio e Lycarião, 2021), e entrevistas semiestruturadas (Triviños, 1987).

Tem-se como objeto os pedidos de acesso à informação formulados pelos cidadãos brasileiros nos dez primeiros anos de vigência da LAI, período que compreende maio de 2012 a maio de 2022.

Adota-se uma circunscrição da análise aos requerimentos formulados por jornalistas, categoria profissional que no período analisado apresentou a maior média de pedidos por requerente em relação às demais profissões.

Efetua-se ainda uma segunda redução, sendo essa, no espectro administrativo avaliado que se limita a 60 órgãos da administração federal que podem ser considerados como o núcleo do governo federal, sendo composto por ministérios e agências nacionais. Estão, portanto, excluídas autarquias, universidades e demais órgãos descentralizados da administração federal.

A fonte original da pesquisa parte de dados de governo aberto (*Open Government Data*) disponibilizados pela Controladoria Geral da União. Segundo Ana Júlia Possamai (2016), os OGDs “são dados públicos, publicados na *Web* em formato aberto, estruturado e compreensível logicamente”. A característica e forma com que os dados são disponibilizados permitem ao cidadão não só o acesso como também a possibilidade de reutilização das informações.

No caso da presente pesquisa, as informações estão disponíveis em formato de planilhas eletrônicas. Assim, o primeiro procedimento metodológico aplicado é o da pesquisa documental. Por ele, foram recolhidos os dados originais que estão sob a guarda da Controladoria Geral da União (CGU) e disponíveis para acesso público.

A partir dos dados originais, formata-se um banco de dados próprio para relacionar os pedidos de informação à profissão do requerente. Para formular um pedido de acesso à informação, o cidadão precisa se registrar em sistema eletrônico controlado pela CGU, o FalaBR. Nesse sistema, o campo profissão não é de preenchimento obrigatório. Assim, a pesquisa considerou apenas os casos em que a profissão do demandante estava registrada no banco de dados original.

Nesse formato aberto para consulta, os dados não associam a profissão dos autores aos seus pedidos e foi preciso proceder com cruzamento de informações armazenadas em arquivos diversos para se identificar a atividade profissional do cidadão que pediu acesso à informação do governo federal.

Entre maio de 2012 e maio de 2022, 4.845 jornalistas registraram-se no sistema FalaBR. Esses profissionais fizeram 31.826 pedidos de informação ao governo federal.

O banco de dados próprio lista um total de 385 órgãos da administração pública federal para onde foram direcionados os requerimentos de informação de jornalistas. O *corpus* reduzido que considera apenas 60 ministérios e agências federais contém 21.072 pedidos feitos por jornalistas. Ou seja, o volume de requerimentos para esses órgãos equivale a 66,2% da totalidade dos requerimentos registrados pela categoria profissional no período pesquisado.

O banco de dados próprio serviu de base para uma análise quantitativa. Nessa etapa, os pedidos são observados em relação ao tempo para fornecimento da resposta (se dentro ou fora do prazo previsto em lei) e ao tipo de manifestação (se concedendo ou não a informação solicitada).

Quando completou dez anos de vigência em maio de 2022, a Lei de Acesso à Informação tinha proporcionado a remessa de 1.140.779 pedidos ao governo federal. O sistema FalaBR registra que nesse período, 68,78% dos pedidos foram classificados como “concedidos” e 8,03% como “negados”. O tempo médio de resposta foi de 15 dias, sendo que apenas 5,4% dos pedidos foram respondidos fora do prazo legal de até 30 dias.

A resposta dada a um pedido de informação é registrada no sistema FalaBR segundo classificação feita pelo próprio órgão demandado seguindo categorias pré-definidas pela CGU. Essas categorias são: “acesso concedido”, “acesso negado”, “par-

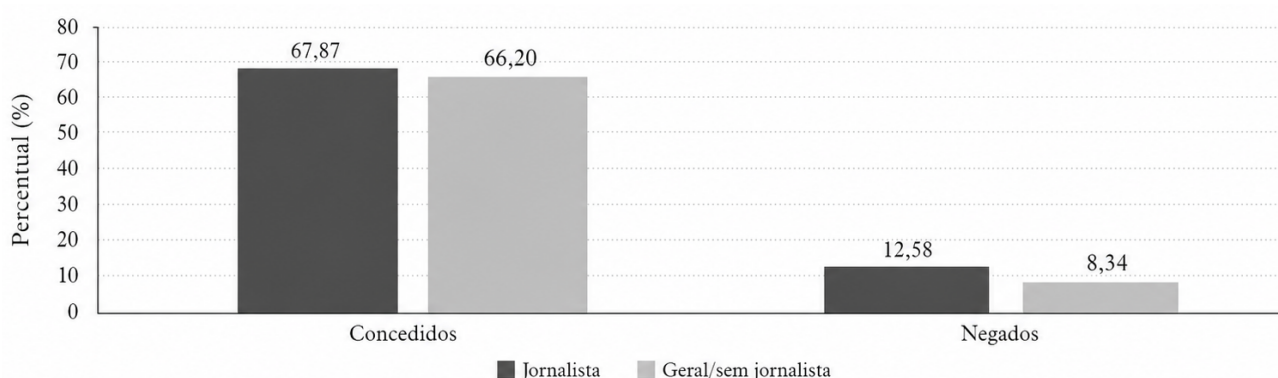
cialmente concedido”, “informação inexistente”, “não se trata de pedido de informação”, “órgão não tem competência para prestar a informação” e “pergunta duplicada/repetida”.

Deve-se considerar que essa classificação pode não traduzir com inteira fidelidade a natureza da resposta fornecida ao cidadão. Um pedido classificado como “concedido”, por exemplo, pode, na avaliação do autor do pedido, não atender o que foi solicitado, apesar de ter sido assim registrado no FalaBR pelo órgão que produziu a resposta.

Na presente pesquisa considera-se, entretanto, que o tipo de resposta ainda serve como indicador da forma com que os pedidos são respondidos pela administração pública federal, notadamente naqueles em que há classificação de pedido “negado”, uma vez que nesses casos não há margem à outra interpretação sobre como o órgão respondeu à demanda. Quando o órgão registra o pedido como negado a conclusão óbvia é que o pleito do cidadão não foi atendido.

No corpus que compreende 60 órgãos da administração federal, os dados indicam que pedidos de jornalistas e do público em geral, excluídos esses primeiros, têm percentual bem próximo de respostas classificadas como “acesso concedido”. A diferença entre os dois grupos é de apenas 1,67 pontos percentuais. No contingente de pedidos formulados por todos os requerentes, excluídos os jornalistas, o percentual para esse tipo de resposta é de 66,82%. Entre os jornalistas, 67,87%, como mostra o Gráfico 01.

Gráfico 01- Tipos de resposta segundo grupos profissionais dos requerentes (maio/2012 a maio/2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

O gráfico indica que os jornalistas têm maior proporção de pedidos negados em relação ao público em geral. Entre os requerimentos formulados por jornalistas, 12,58% pedidos estão registrados como “acesso negado”. No público em geral, excluídos os jornalistas, o percentual é de 8,34%.

Da análise quantitativa dos dados, é possível observar ainda o tempo de resposta segundo a categoria profissional do requerente da informação. A Lei de Acesso à Informação estabelece que as respostas devem ser dadas em até 20 dias. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias, perfazendo um prazo total de 30 dias.

O prazo legal de 20 dias para resposta com direito a prorrogação é expresse como um teto máximo. Seguindo o espírito de assegurar a máxima transparência, a lei estabeleceu que as informações devem ser prestadas de imediato. Ou seja, a resposta pode e deve vir antes do prazo limite.

O tempo que a administração pública leva responder ao cidadão serve de indicador da forma como o direito de acesso, legalmente estabelecido como “imediato”, é manejado em diferentes setores governamentais. Ainda que uma resposta que tarde a chegar cumpra a determinação de assegurar a publicidade esperada e devida, o tempo que se leva no processamento do pedido serve como medida, como aqui é proposto, de maior ou menor adesão à transparência ou opacidade das informações.

Quando se analisam os dados referentes ao tempo médio de resposta segundo a profissão do demandante, os resultados encontrados indicam variações. Como pode ser observado na Tabela 1, a maior média encontrada está nos pedidos formulados por membros de ONG internacionais: 20 dias para envio da resposta pelo órgão federal demandado. Em seguida aparecem os jornalistas, com 19 dias, e representantes de sindicato, 18 dias. O grupo formado por todas as profissões, excluídos os jornalistas, tem média de 13 dias para recebimento da resposta.

**Tabela 1 – Tempo médio de resposta por profissão do requerente (em nº de dias)
(maio/2012 a maio/2022)**

Profissão	Média	Mediana
Jornalista	19	19
Pesquisador	17	17
Membro ONG internacional	20	17
Membro partido político	16	16
Serv. Federal	16	15
Membro ONG nacional	15	15
Rep. sindicato	18	14
Estudante	14	13
Professor	14	13
Geral sem jornalista	13	11
Serv. Municipal	13	10
Profissional liberal	12	9
Serv, estadual	12	9
Empresário	11	8
Empregado setor privado	11	7
Outra	11	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

A fim de afastar eventuais distorções provocadas por algum pedido com processamento temporal fora do padrão, utilizou-se também como medida a fórmula da mediana que expurga valores marginais.

Considerando-se, apenas a mediana, jornalistas passam a ser a categoria profissional com maior tempo de resposta: 19 dias. Em seguida aparecem membros de ONG internacional e pesquisadores, com 17 dias.

No corpus analisado, jornalistas também são categoria profissional com maior percentual de pedidos com tempo de resposta acima do prazo legal de 30 dias. Do total de 21.072 requerimentos de informação apresentados por esses profissionais, 13,2% foram respondidos após 31 dias ou mais. No grupo das demais profissões, excluídos jornalistas, esse percentual foi de 5,91%, como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 – Respostas acima do prazo de 30 dias por profissão do requerente (%)
(maio/2012 a maio/2022)**

Profissão	respostas acima de 30 dias
Jornalista	13,2
Pesquisador	10,2
Rep. sindicato	9,7
Membro ONG nacional	7,9
Membro partido político	7,5
Membro ONG internacional	7,3
Serv. Federal	7,1
Estudante	6,7
Geral sem jornalista	5,91
Serv.estadual	5,6
Prof. Liberal	5,3
Serv.municipal	5,2
Empresário	4,4
Empregado setor privado	4,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU.

Análise de conteúdo de pedidos de informação

Em novo moimento metodológico, agora de análise qualitativa dos dados, adota-se como procedimento a análise de conteúdo dos requerimentos de informação e também das respostas apresentadas pelos órgãos públicos federais. O corpus para esta análise foi novamente reduzido, tendo em vista que na base original dos dados governamentais só estão disponíveis a íntegra de demandas e respostas a partir de 1º de julho de 2015.

O objeto de análise contém 12.255 pedidos apresentados por jornalistas entre 2015 e maio de 2022. Procedeu-se uma subdivisão para separar os itens por período governamental, sendo considerados nesta pesquisa apenas os pedidos formulados durante a gestão da então presidente Dilma Rousseff e no governo de Jair Bolsonaro. Por conta do volume de unidades de pedidos a serem avaliadas foram excluídos pedidos feitos durante a gestão Michel Temer.

A separação dos pedidos e respostas por governo busca evidenciar eventuais similaridades e diferenças no tratamento dado aos requerimentos de jornalistas. Considerando-se que a gestão Rousseff foi a responsável pela implantação da Lei de Acesso e o governo Bolsonaro foi período recheado de indicações na direção oposta à transparência, a pesquisa tenta verificar se é possível observar reflexos no processamento dos pedidos em gestões com discursos antagônicos em relação à LAI.

O corpus submetido à análise de conteúdo segue parâmetros estatísticos para assegurar taxa de confiabilidade de 95% e margem de erro de 4%. A partir desse parâmetro, para o número de 1.380 pedidos de jornalistas durante a gestão Dilma entre 2015 e 2016 a amostra selecionada aleatoriamente é de 419 casos. Para os 6.849 pedidos registrados durante o governo Bolsonaro, a amostra calculada é de 552 casos. Ou seja, o corpus contempla um total de 971 pedidos apresentados durante as gestões Rousseff e Bolsonaro.

Definida a amostra, os pedidos e as respectivas respostas são submetidos a procedimento metodológico de análise de conteúdo, segundo parâmetros definidos por Laurence Bardin (2016); Klaus Krippendorff (2004); Stephen Lacy, Brendan Watson, Daniel Riffe e Jennette Lovejoy, (2015); e Rafael Cardoso Sampaio e Diógenes Lycarião (2021). Aplica-se o método dividido em três etapas: 1) Conceituação; 2) Desenho e 3) Análise.

Da verificação dos textos dos pedidos de informação e das respostas formuladas pelos agentes de Estado, busca-se evidenciar o que há de latente, não-aparente ou até mesmo inédito tanto na tentativa de obtenção de informação, e maneira como a autoridade pública reage à demanda autorizando o acesso ou não.

Como observa Klaus Krippendorff, “a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que objetiva criar inferências válidas e replicáveis de textos (ou outro conteúdo significativo) para os contextos de seu uso” (Krippendorff, 2004, *apud* Sampaio e Lycarião, 2021, p.16).

A análise inicia-se com descrição de cada pedido a partir da contagem do número de perguntas feitas no pedido. Da leitura de cada pedido, segue-se a comparação com a resposta fornecida para verificar se todos os quesitos estão contemplados ou não. Desse modo, no processo de codificação as respostas são classificadas segundo categoria de completude.

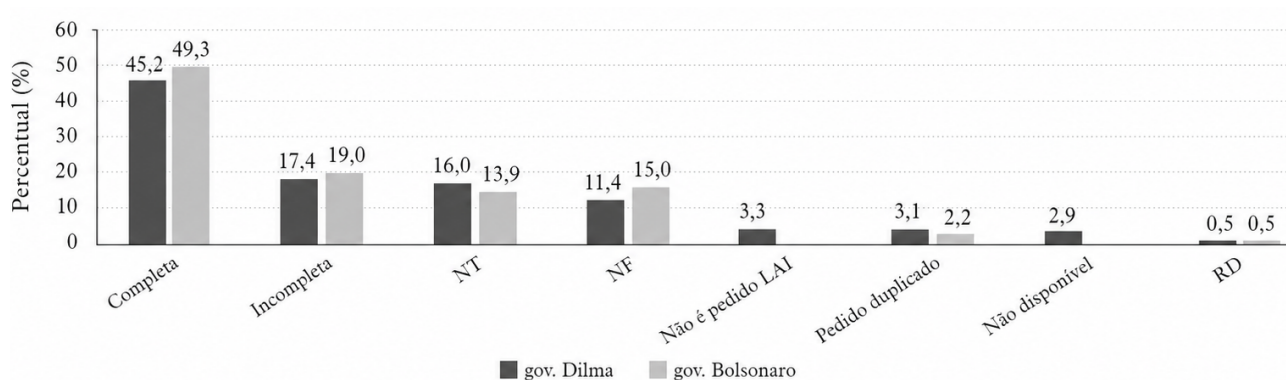
Adota-se nesse ponto quatro códigos de classificação para as respostas:

1. C - completa;
2. I - incompleta;
3. RD - resposta diversa (quando o que foi enviado ao cidadão não tem relação com o que foi solicitado);
4. NT - órgão afirma não ter a informação solicitada.

Como resultado da codificação segundo o critério de completude, observa-se que, no subgrupo de itens do governo Dilma Rousseff, 45,2% da amostra são classificados como resposta completa. No subgrupo do governo Jair Bolsonaro, o percentual é ligeiramente superior, com 48,3%, como mostra o Gráfico 2. Desse modo tem-se um indicador de que menos da metade dos requerimentos de jornalistas podem ser considerados como um pedido integralmente atendido nas duas gestões governamentais.

Em relação às respostas classificadas como incompletas, na gestão Rousseff 17,4% estão nessa condição e, na gestão Bolsonaro, 19%. O período Rousseff apresenta ainda 11,4% de itens cuja resposta não foi fornecida ao requerente, enquanto no governo Bolsonaro esse valor é quatro pontos percentuais maior, 15%.

Gráfico 2 – Respostas segundo nível de completude por gestão de governo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU

Da análise de conteúdo com codificação das respostas para identificação da presença/ausência de alegação de sigilo para restringir acesso ao que é demandado, verifica-se que das 419 respostas no período Rousseff, 31 fazem menção direta a argumento de sigilo para negar integral ou parcialmente acesso ao que foi solicitado

por jornalista, proporção equivalente a 7,4% dos casos da amostra. Entre as 552 respostas no período Bolsonaro, 67 apresentam alegação de sigilo, o que corresponde a 12,1% dos casos da amostra desse subgrupo. Assim, encontra-se uma frequência maior de justificativa ancorada em questões de segredo para não permitir o acesso à informação durante o período Bolsonaro dentro da base amostral analisada.

Como procedimento complementar, adota-se ainda entrevistas com profissionais da imprensa identificados como de uso intenso da LAI. Estes apresentaram percepções a cerca do instrumento legal apontando que terem encontrado maiores resistências à transparência em setores governamentais. Ainda assim, manifestaram compreensão de que a lei de acesso criou novas formas e possibilidade de obtenção de informações sobre dados e documentos que são públicos, mas estavam sob a guarda do Estado, longe do conhecimento do público.

Por uma abordagem múltipla para avaliação da LAI

A abordagem multimetodológica mostra-se necessária para poder-se apreender os diferentes aspectos envolvidos no processamento de pedidos de informação, dando conta de como a interação entre cidadãos-jornalistas e atores da administração federal pode indicar maior ou menor inclinação à transparência.

Características dessa interação podem ser percebidas de maneira mais abrangente a partir de análise que contemple diferentes olhares metodológicos. A análise quantitativa originada na pesquisa documental gera dados que permitem comparações estatísticas para evidenciar se há ou não um tratamento diferenciado na administração pública em relação a pedidos de acesso à informação de acordo com a profissão do requerente. Os dados registrados na pesquisa apontam para um tempo mais alongado nas respostas dadas a jornalistas e ainda uma proporção maior de negativas às demandas em relação às demais profissões.

Já a análise qualitativa dos dados, a partir de análise de conteúdo, serve-se para melhor qualificar a maneira com que pedidos de informação podem ser processados. Evidenciam-se aspectos que servem como indicadores para avaliação da qualidade das respostas e garantia de que a LAI como instrumento de Comunicação Pública pode assegurar maior transparência, ainda que dentro de um contexto permeado de limitações.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**, Edições 70 – Persona, Lisboa, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**, Editora Unesp, 2015.

BRENOL, Marlise; BACCIN, Alciane. **Dez anos de LAI e a pesquisa sobre o acesso à informação pública pelo jornalismo**. SBPJor, 2021.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Y. Serviço Público, Comunicação e Cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo (org.). **Comunicação Pública: por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019. p.57-77.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta: o uso da Lei de Acesso por jornalistas**. Dissertação. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. **Acesso à Informação e Comunicação Pública: uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México**. Tese. PPGFAC/UnB, 2021.

FENSTER, Mark. **The Transparency Fix – Secrets, leaks, and uncontrollable government information**. Standorf Law Books, 2017.

FENSTER, Mark. FOIA as an administrative Law. In: **Troubling Transparency: The history and future of freedom of information**. Edited by David Pozen and Michel Shudson. Columbia Press, NY, 2018.

GONÇALVES, Francisco E. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas**. Dissertação. UnB, 2019.

LACY, Stephen; WATSON, Brendan; RIFFE, Daniel; LOVEJOY, Jennette. Issues and Best Practices in Content Analysis. **Journalism & Mass Communication Quartely**, Vol. 92(4), 2015.

NASCIMENTO, Solano; RODRIGUES, Georgete M., KRAEMER, Luciana. A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S.Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores – Revista Online de Comunicação e Mídia, MidiAto – Grupo de Estudos de Linguagem e Práticas Midiáticas (ECA-USP)**, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/97261>. Acesso em: 25 de agosto de 2017.

PÁDUA, Elizabete. **Metodologia da Pesquisa** – Abordagem teórico-prática. Papirus Editora, 17ª edição, 2012.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156363>.

SAMPAIO, Rafael C.; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Rafael Cardoso Sampaio, Diógenes Lycarião. Brasília: Enap, 2021. 155 p.

SOUSA, Janara e GERALDES, Ellen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Epitc**, vol. 18, n.3, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitc/article/view/5799/4808>. Acesso em: outubro de 2018.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais – A Pesquisa Qualitativa em Educação**. Ed Atlas, 1987.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Tradução: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Paris, 1995.

A Crítica às Plataformas é Suficiente?

Lacunas Epistemológicas e Técnicas na Formação em Comunicação para o Capitalismo Digital

Tiago Negrão Andrade

Maria Cristina Gobbi

A incorporação massiva de plataformas digitais ao ensino superior expressa transformações estruturais do capitalismo contemporâneo: digitalização produtiva, reorganização dos mercados de trabalho e emergência de ecossistemas econômicos distribuídos (Castells, 2010). Ciclos tecnológicos sucessivos pressionam sistemas educacionais a reformular currículos e métodos, sob pena de descolamento entre formação universitária e práticas profissionais (Perez, 2002). A plataformização da educação é, assim, condição histórica do presente.

No campo da Comunicação, a resposta institucional tem sido ambivalente. Se a literatura crítica enfatiza riscos da extração de dados e da dependência corporativa (Srnicek, 2017), tais processos também pulverizaram mercados e ampliaram profissões criativas antes restritas a grandes conglomerados (Benkler, 2006; Brynjolfsson; McAfee, 2014). O capitalismo digital opera por captura e redistribuição assimétrica de oportunidades, impondo às universidades o desafio de formar profissionais capazes de compreender criticamente – e operar tecnicamente – tais infraestruturas.

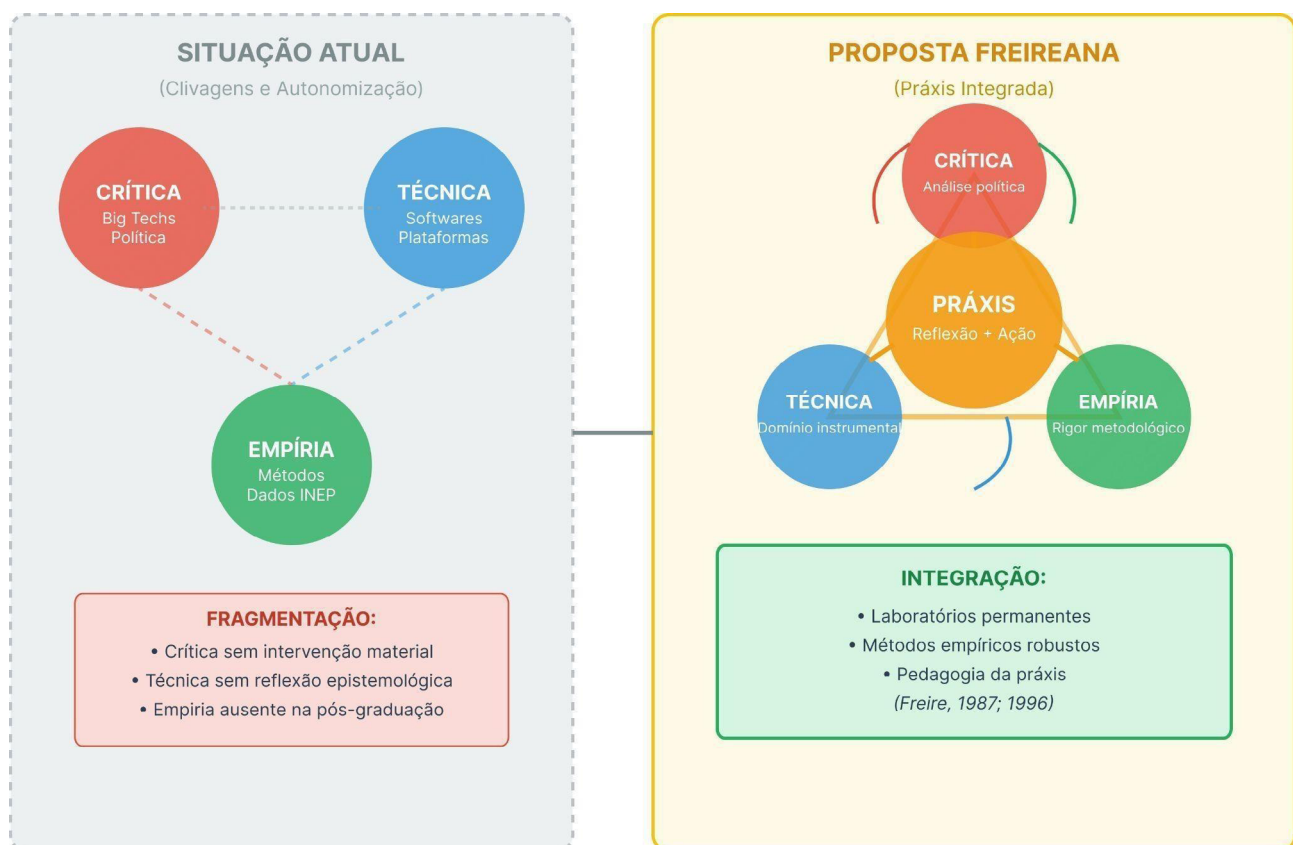
A tese central deste capítulo é que o debate acadêmico sobre plataformização na Comunicação concentra-se na crítica político-econômica das Big Techs, mas negligencia a precariedade metodológica, a escassez de laboratórios permanentes, a fragilidade da formação estatística e computacional na pós-graduação e a insuficiência do ensino técnico na graduação. Diferentemente de Engenharia ou Medicina – onde experimentação controlada e aprendizagem laboratorial são condições de legitimação científica –, a formação comunicacional ancora-se em abordagens discursivas pouco articuladas a protocolos replicáveis ou práticas técnicas intensivas.

Objetiva-se analisar a plataformização da formação em Comunicação como processo curricular e epistemológico, examinando como ambientes digitais, softwares criativos e métodos computacionais são incorporados aos projetos pedagógicos e quais efeitos produzem sobre práticas docentes e desigualdades formativas. Susten-

ta-se que a resposta universitária não pode limitar-se à denúncia abstrata, sob risco de reproduzir o divórcio entre crítica e capacidade de intervenção material.

A hipótese é que a incorporação não planejada de plataformas gera currículos fragmentados, nos quais a crítica se autonomiza da prática laboratorial e a técnica se dissocia de fundamentos epistemológicos, enquanto modelos baseados em laboratórios permanentes, pesquisa empírica e integração entre software e teoria social reduzem tais clivagens.

Figura 1: A Tensão Epistemológica na Formação em Comunicação



Fonte: os autores, baseado em Freire (1987; 1996), Srnicek (2017), Castells (2010), Benkler (2006), Brynjolfsson e McAfee (2014), Perez (2002), Moran (2015), Ioannidis (2005), Prince e Felder (2006).

A figura 1 representa a tese central do artigo de que a formação em Comunicação no capitalismo digital opera mediante uma clivagem estrutural entre três dimensões epistemológicas — Crítica (análise político-econômica das Big Techs), Técnica (domínio de softwares e plataformas) e Empíria (métodos estatísticos e dados empíricos) — que, na situação atual, encontram-se fragmentadas e autonomizadas.

A seção esquerda ilustra essa fragmentação: a crítica limita-se à denúncia abstrata sem intervenção material, a técnica reduz-se a capacitação instrumental desvinculada de reflexão epistemológica, e a empiria permanece ausente ou precária na pós-graduação, gerando currículos onde a teoria se dissocia da prática laboratorial. A seta direcional indica a transição necessária para a seção direita, que propõe uma reorganização freireana via Práxis, entendida como articulação dialética entre reflexão rigorosa e ação transformadora. Nesse modelo integrado, os três polos configuram um triângulo dinâmico: a crítica alimenta-se do domínio instrumental para compreender materialmente as arquiteturas digitais; a técnica torna-se objeto de problematização política e experimentação científica; e a empiria fornece lastro metodológico que evita tanto o verbalismo teórico quanto o tecnicismo acrítico.

Empiricamente, o estudo mobiliza dados oficiais do Censo da Educação Superior 2023 (Inep, out/2024) – cujo acesso aos microdados detalhados por curso de Comunicação permanece pendente de tabulação específica – e análise documental do Edital CAPES nº 25/2023, que institui a maior oferta de vagas da história da Universidade Aberta do Brasil. Teoricamente, articulam-se contribuições de Castells (2010), Perez (2002), Benkler (2006), Brynjolfsson; McAfee (2014), Srnicek (2017), Moran (2015) e Freire (1987; 1996).

Metodologia

Adota-se abordagem qualitativa, crítica e documental, orientada pela economia política da comunicação, estudos de plataformização e pedagogia crítica. A investigação combina revisão sistemática da literatura com análise de documentos públicos e estatísticas oficiais.

Foram mobilizadas três fontes: (1) literatura acadêmica sobre capitalismo informacional, ensino híbrido e desigualdades educacionais (Scopus, Web of Science, SciELO, 2000-2025); (2) notas estatísticas e microdados do Censo da Educação Superior 2023 (Inep/MEC, out/2024), ainda em processo de consolidação para recortes disciplinares; (3) documentos oficiais do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB/CAPES), com ênfase no Edital nº 25/2023 e seus desdobramentos institucionais.

A interpretação seguiu análise temática crítica (Braun; Clarke, 2006), identificando núcleos recorrentes: tecnificação pedagógica, desigualdade de acesso, reorganização curricular, disputas institucionais e o papel das políticas públicas de EaD.

As categorias foram refinadas em diálogo com Srnicek (2017), Castells (2010) e Freire (1987; 1996).

Limitação metodológica explícita: até a conclusão deste estudo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) não havia divulgado tabulações específicas e completas dos microdados do Censo 2023 para a grande área de Comunicação Social. Esta lacuna oficial – sintoma da invisibilidade analítica do campo nas estatísticas educacionais – impede a quantificação precisa das matrículas em Jornalismo, Publicidade, Relações Públicas, Cinema e Audiovisual na modalidade EaD. Diante dessa ausência, o artigo opera com dados estruturais do sistema (matrículas totais, participação do setor privado, expansão de polos) e com a análise documental da política pública de EaD, assumindo o desafio de produzir diagnóstico mesmo na insuficiência de dados disciplinarmente desagregados.

Resultados e Discussão

A transformação estrutural do ensino superior brasileiro: o Censo 2023

Os dados mais recentes disponíveis do Censo da Educação Superior (referentes a 2022 e 2023, com notas estatísticas publicadas em outubro de 2024) indicam uma transformação estrutural consolidada no ensino superior brasileiro. A expansão do setor nas últimas duas décadas foi puxada majoritariamente pela iniciativa privada e pela modalidade a distância. Este movimento, longe de arrefecer, aprofundou-se: a participação da EaD no total de matrículas, que era residual no início dos anos 2000, aproxima-se rapidamente da metade do sistema. As projeções do setor educacional indicam que a modalidade a distância deverá tornar-se majoritária no biênio 2025-2026.

Embora os números consolidados do Censo 2023 não estejam integralmente acessíveis em suas séries históricas completas no momento da redação deste artigo, a direção da mudança de regime é inequívoca. A sala de aula física e o laboratório equipado deixaram de ser o padrão hegemônico da expansão universitária. Em seu lugar, emergem como infraestrutura ordinária os ambientes virtuais de aprendizagem, sistemas de gestão educacional e plataformas corporativas licenciadas por grandes grupos privados.

Para a Comunicação, a questão é central e permanece irresolvida: o que significa formar comunicadores quando a maior parte do crescimento do sistema se dá em modalidades que sequer preveem a presença regular em estúdios, redações experimentais ou ilhas de edição? Que tipo de domínio técnico é possível adquirir quando a “prática” se reduz a tutoriais em vídeo, simulações em softwares proprietários e entregas assíncronas? E, sobretudo, que crítica às plataformas é possível formular quando a própria formação já opera inteiramente dependente dessas mesmas infraestruturas?

Hegemonia privada e a EaD como negócio

A expansão do ensino mediado por plataformas não é fenômeno neutro do ponto de vista da propriedade e do controle: é fenômeno do setor privado. A rede privada concentra aproximadamente 80% do total de matrículas da graduação no Brasil, enquanto a pública responde por cerca de 20%. Na EaD, o predomínio privado é avassalador: os censos mais recentes situam a participação do setor privado na modalidade a distância em patamares superiores a 94% das matrículas.

Esta hegemonia não resulta de escolhas pedagógicas superiores, mas de um arcabouço regulatório deliberadamente flexibilizado a partir de 2017. O Decreto nº 9.057/2017 desobrigou instituições privadas de autorização prévia do Ministério da Educação para criação de polos EaD, transferindo o controle para as próprias IES com base no Conceito Institucional. O resultado foi uma explosão na capilaridade da oferta. Dados do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CRMV-SP, 2018), que sistematizaram informações do MEC, documentam que em fevereiro de 2017 o Brasil contava com 231 sedes e alguns milhares de polos; em março de 2018, apenas 13 meses depois, o país já registrava 11.688 polos de EaD – um crescimento de mais de 400% no número de polos em pouco mais de um ano.

A EaD brasileira é, para todos os efeitos, um negócio operado por grandes grupos educacionais de capital aberto – Cogna, YDUQS, Ânima, Cruzeiro do Sul – que são, eles próprios, agentes centrais do capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017). Estes grupos não apenas ofertam cursos, mas desenvolvem ou licenciam Ambientes Virtuais de Aprendizagem proprietários, produzem conteúdo instrucional padronizado, terceirizam tutoria em escala industrial e comercializam certificações.

Para a Comunicação, o dado é especialmente sensível. A área sempre reivindicou, em seus marcos regulatórios e diretrizes curriculares, a centralidade de laboratórios, redações experimentais, agências-escola, estúdios de rádio e TV e ilhas de pós-produção. No entanto, o grosso da expansão recente das matrículas em Comunicação – quando ocorreu – deu-se majoritariamente na EaD privada, sem qualquer contrapartida de investimento em infraestrutura laboratorial equivalente à do presencial. O que significa, em termos de projeto pedagógico e de perfis de egresso, formar um publicitário ou jornalista que nunca pisou em um estúdio de TV, uma redação integrada ou uma ilha de edição profissional?

Quem é o estudante da EaD? Perfil, inclusão e contradições

A crítica acadêmica às plataformas frequentemente trata o estudante da EaD como entidade abstrata – vítima passiva de um processo de precarização ou consumidor iludido por marketing educacional. Os dados disponíveis, ainda que agregados, revelam perfil diverso e mais complexo.

O estudante da EaD típico não é o jovem de 18 a 24 anos que frequenta campus universitário em horário comercial. No ensino presencial, a maioria dos alunos concentra-se exatamente nessa faixa etária. Na EaD, a pirâmide etária inverte-se: a maioria concentra-se nas faixas acima dos 25 anos, com presença expressiva de adultos entre 30 e 49 anos. Este dado é decisivo para a compreensão do fenômeno.

Ele indica que a EaD privada tem cumprido, de forma contraditória, precária e não planejada, uma função social de inclusão de populações historicamente excluídas do ensino superior: trabalhadores que não puderam cursar universidade na idade esperada, mães e pais com múltiplas jornadas, residentes em regiões sem oferta presencial ou com oferta insuficiente, pessoas com mobilidade reduzida e adultos em processo de requalificação profissional.

O fenômeno da interiorização é igualmente revelador. Análises parciais de microdados de censos anteriores indicam que, embora a maioria das matrículas EaD se concentre em municípios que também oferecem cursos presenciais (havendo, portanto, escolha), uma parcela significativa das matrículas está em municípios onde a única opção de graduação presencial pública é a EaD privada. Para centenas de milhares de estudantes, a plataforma não é escolha pedagógica, é condição de acesso ao ensino superior.

Este cenário recoloca o debate sobre técnica, currículo e criticidade em novos termos. A demanda por flexibilidade, metodologias ativas, integração trabalho-estudo e certificação acelerada não pode ser descartada como mera “ideologia” ou “falsa consciência”. É expressão concreta de trajetórias sociais marcadas pela exclusão e pela busca de mobilidade social via certificação superior. Ignorar esta dimensão e reduzir a plataformização à denúncia abstrata das corporações é, paradoxalmente, reproduzir a invisibilidade desses sujeitos.

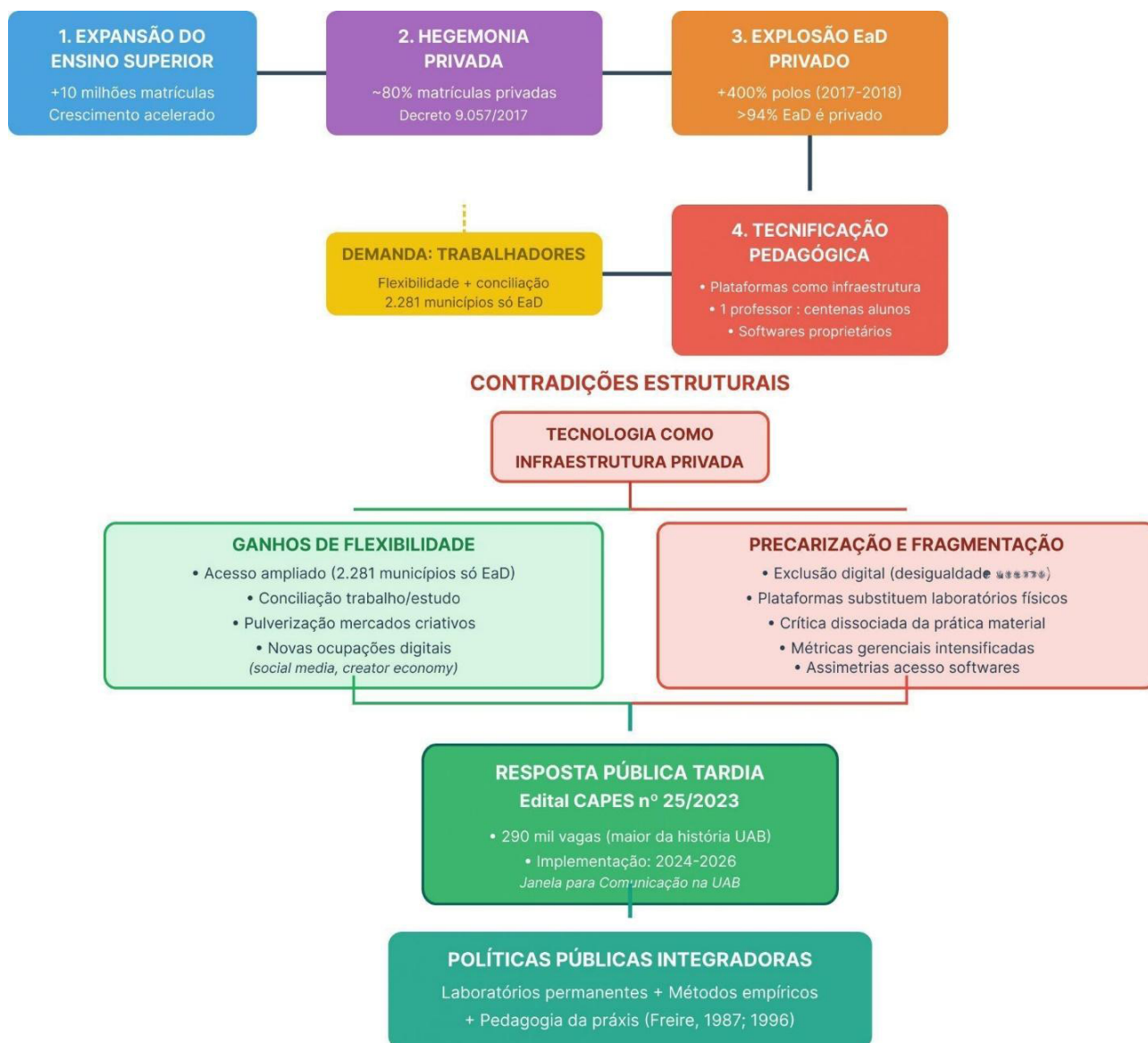
Contradições estruturais: qualidade, desigualdade e dependência

Reconhecer o papel includente contraditório da EaD privada não implica, evidentemente, ignorar suas precariedades intrínsecas. Os mesmos dados que evidenciam inclusão expõem a fragilidade das condições de oferta.

Na EaD de baixo custo, a relação tutor-aluno alcança patamares incompatíveis com qualquer pedagogia dialógica ou laboratorial. Softwares proprietários que compõem a gramática técnica elementar das profissões comunicacionais – Adobe Creative Cloud, Figma, DaVinci Resolve, CapCut, Canva – impõem barreiras de licenciamento individual que excluem, na prática, estudantes de baixa renda. As mesmas métricas de desempenho, prazos comprimidos e avaliações padronizadas intensificam a precarização temporal de quem já cumpre jornadas laborais extensas.

O estudante trabalhador do noturno, que acessa a universidade via plataforma privada no horário de almoço ou após o segundo emprego, é simultaneamente beneficiário da expansão do acesso e vítima da precarização da formação. Sua experiência educacional ocorre em um ecossistema onde a crítica teórica, quando existe, dissocia-se radicalmente da prática material; e a capacitação instrumental, quando ofertada, subordina-se inteiramente a lógicas de certificação privada e empregabilidade imediata.

Figura 2: Da Expansão do Ensino às Contradições Curriculares



Fonte: os autores, baseado em dados do Inep, CRMV-SP (2018) e legislação educacional.

A Figura 2 sintetiza a dinâmica pela qual a plataformização da formação em Comunicação emerge como efeito estrutural da reorganização do ensino superior brasileiro, e não como escolha pedagógica isolada. A expansão acelerada do sistema, puxada pelo setor privado e pelo EaD, consolida a incorporação de plataformas como infraestrutura ordinária. Esse processo produz ganhos reais de acesso e flexibilidade – inclusive em municípios onde a EaD privada é a única oferta existente –, mas também intensifica precarizações, exclusões digitais e assimetrias formativas. Diante dessas contradições, a figura aponta a necessidade de políticas públicas integradoras que articulem infraestrutura, métodos empíricos e pedagogia crítica.

A resposta pública tardia: o Edital CAPES nº 25/2023 e a retomada da UAB

Este é o dado mais relevante e, paradoxalmente, mais silenciado no debate corrente sobre EaD: a ausência histórica do setor público na oferta de educação superior mediada por tecnologias digitais em escala e continuidade.

Enquanto a rede privada expandia seus polos e plataformas em ritmo acelerado pós-2017, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), principal política pública federal para EaD gratuita, enfrentou ciclos severos de desinvestimento, descontinuidade e fragmentação orçamentária entre 2016 e 2022. Este desinvestimento sistemático não foi neutro: significou que, durante anos, o estudante trabalhador que precisava de flexibilidade não escolhia entre EaD pública e privada; simplesmente não havia EaD pública em escala para escolher.

Este quadro começou a ser modificado, ainda que tardiamente, em setembro de 2023. Em 25 de setembro de 2023, o Ministério da Educação e a CAPES publicaram o Edital nº 25/2023, voltado à ampliação das vagas na Universidade Aberta do Brasil. O edital prevê a oferta de 290 mil novas vagas em cursos de graduação (prioritariamente licenciaturas) e especialização lato sensu, na modalidade a distância, em instituições públicas de ensino superior integrantes do Sistema UAB.

Trata-se do maior número de vagas já ofertado desde a criação do programa, em 2006. As turmas dos cursos selecionados serão implementadas nos polos EaDA UAB entre julho de 2024 e dezembro de 2026. Instituições como a UFRGS, por exemplo, já tiveram aprovadas 2.050 vagas para cursos de licenciatura, bacharelado e especialização, com previsão de início em 2025 e 2026.

O edital inova ao ampliar a parceria entre CAPES e MEC para formação de professores da educação básica, incluindo temas propostos pela Secretaria de Educação Básica (formação de gestores escolares) e pela SECADI (educação ambiental). Atualmente, 70% das vagas da UAB são direcionadas à formação inicial e continuada de professores, e 30% para cursos nas áreas de administração pública e desenvolvimento econômico, social e regional.

Para a Comunicação, este movimento coloca um desafio duplo e imediato. Não se trata apenas de criticar a platformização privada, mas de disputar ativamente a capacidade de oferecer formação técnica, crítica e laboratorial mediada por tecnolo-

gias digitais em bases públicas. Os editais da UAB, historicamente, são majoritariamente voltados a licenciaturas. A inclusão de cursos de bacharelado em Comunicação nesse ecossistema público de EaD não é automática; exige proposição ativa por parte das universidades federais, construção de projetos pedagógicos híbridos com forte componente laboratorial e articulação com polos municipais que disponham de infraestrutura adequada.

Práxis, laboratórios e reconfiguração curricular

A alternativa entre crítica abstrata e adestramento técnico é uma falsa dicotomia. Ambas, isoladas, empobrecem o horizonte do campo. A pedagogia freireana oferece ponto de partida diverso e mais fecundo: o conhecimento constitui-se na práxis, na articulação dialética entre reflexão rigorosa e intervenção transformadora (Freire, 1987; 1996). A técnica, nesta perspectiva, não é o oposto da crítica, mas sua condição material de possibilidade.

A fragilidade central da área de Comunicação não está na presença de softwares e plataformas nos currículos – isso é inevitável e desejável. Está, isto sim, na ausência de arquiteturas institucionais que transformem essas ferramentas em objetos de problematização crítica e experimentação científica. Metodologias ativas, aprendizagem baseada em projetos e laboratórios interdisciplinares permanentes produzem condições muito mais favoráveis para a apropriação reflexiva da técnica, sobretudo quando associadas a problemas reais, dados empíricos e demandas sociais concretas (Moran, 2015; Prince; Felder, 2006).

Isso exige reconfigurar também a pós-graduação na área. A centralidade de abordagens exclusivamente discursivas, hermenêuticas ou ensaísticas, frequentemente dissociadas de protocolos de validação empírica e de métodos replicáveis, contrasta fortemente com campos onde laboratórios, experimentação controlada e replicabilidade são condições elementares de legitimação científica. Incorporar métodos computacionais, estatística inferencial, análise de redes, mineração de textos e visualização de dados não é capitulação ao mercado ou ao “positivismo” – é, antes, exigência de rigor epistemológico (Freire, 1996; Ioannidis, 2005) e condição para que a área possa efetivamente compreender e intervir sobre os ecossistemas digitais que estuda.

Na graduação, softwares de criação, edição, animação e visualização de dados são a gramática básica das profissões comunicacionais contemporâneas. Ignorá-los ou delegá-los exclusivamente a treinamentos extracurriculares pagos é formar profissionais sem domínio efetivo dos meios concretos de sua prática. Mas a simples intensificação do treinamento técnico, desvinculada da análise crítica das indústrias culturais, das políticas de dados, da economia política da atenção e das assimetrias globais da produção simbólica, conduz a uma tecnificação empobrecida e acrítica.

Experiências internacionais consolidadas em *media labs*, clínicas jurídicas aplicadas à comunicação, agências-escola de jornalismo de dados e laboratórios de políticas de internet demonstram que parcerias público-público, financiamento estável para infraestrutura e formação docente continuada são fatores decisivos para a construção de currículos onde teoria social, estatística, ética e produção criativa operam de forma indissociável (OECD, 2023) .

Propostas de reestruturação

A crise da formação em Comunicação não é conjuntural nem meramente tecnológica: é efeito institucional acumulado da reorganização do trabalho simbólico sob infraestruturas digitais privadas, combinada com a abdicação histórica da universidade pública em disputar o território digital. Os dados analisados e o contexto da retomada da UAB evidenciam que a solução não é negar a plataformização, mas repositonar a universidade pública como agente central na disputa por este território.

Laboratorialização da formação com financiamento público vinculado

A digitalização sem investimento público reduz plataformas a substitutos precários de estúdios e oficinas. A institucionalização de laboratórios pedagógicos públicos e permanentes – laboratórios de dados, visualização, produção audiovisual, design, narrativas transmídia e experimentação sonora – deve ser acompanhada de financiamento específico para a EaD pública. O Edital CAPES nº 25/2023 abre uma janela de oportunidade; é necessário que as universidades federais apresentem propostas de cursos de Comunicação no âmbito da UAB, articulando polos presenciais com infraestrutura laboratorial mínima.

Currículo por metodologias ativas e integração presencial-digital

A recente resolução do CNE que exige no mínimo 50% de carga horária presencial para licenciaturas EaD estabelece um precedente normativo importante. Na Comunicação, é necessário avançar deliberadamente para modelos híbridos com forte componente laboratorial presencial, combinando atividades remotas assíncronas com experimentação técnica intensiva em estúdios, redações integradas e laboratórios de dados. O modelo “teoria online, prática precarizada” é inaceitável do ponto de vista da qualidade formativa.

Robustez metodológica na pós-graduação

A ausência estrutural de métodos empíricos e análise computacional nos currículos da pós-graduação fragiliza a capacidade da área de compreender e intervir sobre os ecossistemas digitais em seus próprios termos. É necessário incorporar, de forma sistemática e não periférica, estatística, ciência de dados, métodos computacionais, análise de redes e protocolos experimentais aos currículos dos programas de pós-graduação. Trata-se de exigência de rigor epistemológico, não de capitulação ao mercado (Ioannidis, 2005).

Enfrentamento das desigualdades materiais de acesso à técnica

Enquanto a EaD privada de baixo custo opera com um professor para centenas de alunos e softwares proprietários de alto custo individual, é urgente que a universidade pública ofereça alternativas efetivas com licenciamento institucional, adoção prioritária e pedagogicamente orientada de ferramentas *open source*, laboratórios compartilhados entre graduação e extensão, e capacitação docente contínua para uso crítico de tecnologias digitais.

Por fim, é necessário um núcleo normativo curricular que impeça tanto a tecnificação sem crítica quanto a crítica sem intervenção material. A pedagogia da práxis, ao afirmar que o conhecimento se produz na articulação indissociável entre reflexão e ação transformadora, oferece o princípio integrador fundamental para que a técnica seja tratada, simultaneamente, como linguagem a ser dominada e objeto político a ser problematizado (Freire, 1987; 1996).

Conclusão

A plataformação da formação em Comunicação não é mero efeito de captura corporativa, mas expressão local das transformações do capitalismo informacional (Castells, 2010; Perez, 2002). O ensino superior brasileiro tornou-se majoritariamente privado e crescentemente mediado por plataformas, e mais de 500 mil estudantes, em cerca de 2.200 municípios, dependem exclusivamente da EaD privada.

O problema central não são as plataformas em si, mas a incapacidade institucional de consolidar uma alternativa pública, laboratorial e epistemologicamente robusta. Enquanto a crítica se concentra nas Big Techs, a universidade pública perdeu espaço na disputa pelo território digital. O Edital CAPES nº 25/2023, com 290 mil vagas, é resposta relevante, porém insuficiente sem a participação ativa dos cursos de Comunicação e revisão de suas lacunas formativas.

Como limitações, o estudo baseou-se em documentos e dados agregados, sem etnografia ou entrevistas, e carece de tabulações específicas do Censo para a área, além de restringir-se ao contexto brasileiro.

Como agenda futura, sugerem-se estudos comparativos entre setores e regiões, investigações etnográficas em laboratórios, análises longitudinais de egressos e mapeamento de competências técnicas efetivas.

O futuro do campo depende de três frentes: maior rigor metodológico na pós-graduação, fortalecimento técnico na graduação sem reducionismo mercadológico e institucionalização de laboratórios permanentes com financiamento estável. À luz da práxis freireana, trata-se de articular crítica e intervenção concreta, disputando pedagogicamente o lugar das plataformas — e da própria universidade pública — no ecossistema digital.

Referências

AGÊNCIA GOV. MEC e CAPES abrem 290 mil vagas em cursos EaD. Brasília: Agência Gov, 25 set. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202309/mec-e-capes-abrem-290-mil-vagas-em-cursos-ead-1>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BENKLER, Y. **The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom.** New Haven: Yale University Press, 2006.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas.** Brasília: Inep/MEC, out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, 3(2): 77–101, 2006.

BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. **The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies.** New York: W. W. Norton, 2014.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Edital nº 25/2023:** Chamada pública para articulação de cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Brasília: CAPES, 25 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/editais-uab/edital-no-25-2023>. Acesso em: 13 fev. 2026.

CASTELLS, M. **The rise of the network society.** 2. ed. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

CRMV-SP – Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo. **EaD cresce 124% em profissões da saúde e preocupa conselhos profissionais.** São Paulo: CRMV-SP, 2018. (Dados sistematizados do MEC/Inep).

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

IOANNIDIS, J. P. A. Why most published research findings are false. **PLoS Medicine**, 2(8): e124, 2005.

MORAN, J. Mudando a educação com metodologias ativas. In: SOUZA, C. A.; MORALES, O. E. T. (org.). **Convergências midiáticas, educação e cidadania.** Ponta Grossa: UEPG, 2015. p. 15–33.

OECD. **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en. Acesso em: 13 fev. 2026.

PEREZ, C. **Technological revolutions and financial capital: The dynamics of bubbles and golden ages**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

PRINCE, M.; FELDER, R. Inductive teaching and learning methods: Definitions, comparisons, and research bases. **Journal of Engineering Education**, 95(2): 123–138, 2006.

SRNICEK, N. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Universidade Aberta do Brasil (UAB/CAPES) divulga resultado final de oferta de cursos EaD para a UFRGS**. Porto Alegre: SEAD UFRGS, 1º jul. 2024. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sead/2024/07/01/universidade-aberta-do-brasil-uab-capes-divulga-resultado-final-de-oferta-de-cursos-ead-para-a-ufrgs/>. Acesso em: 13 fev. 2026.

DNA e Visone: contribuições metodológicas para a análise de redes discursivas e estratégias de comunicação

Vinicius Suzigan Ferraz

Na contemporaneidade, temos observado o aumento do interesse e engajamento da população em temas de ordem pública, mobilizando uma gama de pessoas e assuntos em debates e conversações políticas, temas que, de uma forma ou de outra, foram publicados por diferentes *medias*, segmentadas e massivas, físicas e digitais, mobilizando os diálogos que as democracias liberais tanto necessitam e dependem.

As participações, passivas e ativas, nas esferas públicas, promovem debates, trazem à tona assuntos, ângulos e perspectivas, que são fundantes aos processos de deliberação e, conseqüentemente, aos conflitos simbólico-psicológicos da opinião pública (Santos, 2020, p. 182). São esses os processos pelos quais a sociedade civil organizada obtém, consome e produz informação, forma e intervém em opiniões, disputa e consolida signos, individualmente e coletivamente.

Cidadãos, movimentos sociais, ativistas, militantes, partidos, grupos religiosos, jornalistas, publicitários, especialistas, além de pesquisadores, se debruçam, de forma doxal e epistemológica, sobre os significantes, seus cada vez mais difusos e diversos significados e as dinâmicas da conversação pública — principalmente no âmbito digital —, visando entender melhor nuances de toda sorte, semânticas, sintáticas, ideológicas, linguísticas, psicológicas, sociológicas, políticas, tecnológicas, além de analisarem as instâncias da emissão, da recepção, do canal, da mensagem e do contexto comunicacional, reflexões que fazem parte do arcabouço teórico da Comunicação Social e que agitam o debate e os públicos de interesse.

A importância da crítica do campo comunicacional, enquanto área do conhecimento distinta dentro das ciências sociais aplicadas é, em suma, filosófica (Bucci, 2020). Propõe novas formas de observar e analisar os objetos que são de interesse da pesquisa em comunicação, além de contribuir com a literatura e a epistemologia do campo.

Enquanto estudiosos da comunicação, a nossa tarefa é investigar, de forma organizada, crítica, sistemática, empírica, demonstrável e replicável, as dinâmicas da conversação pública e, para isso, as ferramentas que compõem os arcabouços meto-

dológicos de pesquisa da área nos são úteis para entender os fenômenos da comunicação pública, ainda mais em tempos desafiadores para as democracias contemporâneas, principalmente no âmbito digital. Maia complementa (2022, p. 7):

A análise das dinâmicas de mediação é ainda mais relevante no cenário atual, em que temos um declínio na confiança dos cidadãos nas instituições democráticas; aumento da incivilidade entre líderes eleitos e polarização entre grupos políticos; e fortalecimento na cena pública de grupos ou partidos iliberais, que se colocam contra o avanço dos direitos de minorias políticas. São muito raros livros de metodologia que abordam os métodos com foco em distintas modalidades dos *media*, conversações e debates públicos.

A desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político, em geral, tem sido documentada por autores que se preocupam com as guinadas autoritárias das democracias liberais no mundo, que visam explicar as dinâmicas e influências do ecossistema midiático atual e seus sintomas (Castells, 2017; Henriksen, 2024; Sodré, 2021).

Na seara do aumento do engajamento da população em geral pelos debates públicos e o consequente acréscimo de pesquisas e autores que visam dar luz a esses temas, novos instrumentos para a análise de dados surgiram, principalmente por conta do avanço tecnológico e computacional. Recuero aponta (2017, p.7):

Com a disponibilidade cada vez maior de dados de interações sociais nas ferramentas de mídia social e, de modo particular, com a publicação das estruturas sociais nessas ferramentas, a ARS (juntamente com a representação dessas redes por grafos) e o estudo dessas estruturas passaram a receber mais atenção. É nesse âmbito que várias obras, entre artigos e livros, vêm surgindo e introduzindo o estudo dessas estruturas a partir da análise de redes e da compreensão da representação dessas redes sociais na internet.

Uma das formas de se fazer a Análise de Redes Sociais (ARS) é a utilização da ferramenta Discourse Network Analyzer, ou DNA, em inglês (Leifeld, 2020). Introduzida no resumo expandido apresentado na Intercom 2025, em Vitória-ES, a ferramenta de análise qualitativa e quantitativa permite identificar os laços entre atores sociais, que podem ser qualificados como de conciliação e conflito nas redes discursivas, físicas e digitais, dos atores escolhidos em um determinado escopo de pesquisa (Leifeld, 2020, p. 182).

Nesse sentido, este artigo busca apresentar o Discourse Network Analyzer, além da ferramenta Visone, enquanto softwares que se complementam na inovação tecno-metodológica, auxiliando pesquisadores, estudiosos e interessados no mapeamento das estratégias de comunicação de indivíduos, grupos sociais e seus discursos. A ferramenta de análise de redes discursivas permite qualificar os discursos dos nós de uma determinada rede, isto é, as relações de concordância e discordância discursiva de determinados atores sociais, de maneira a enxergar as configurações dispostas, por meio de gráficos que representem tal estrutura em rede entre os atores e os conceitos que propagam, facilitando a observação de fenômenos da sociedade, observadas a partir da metáfora da rede (Recuero, 2017). O uso do aplicativo Visone permite a materialização gráfica da estrutura em rede por meio dos dados exportados pelo DNA.

Como resultado da minha tese de doutorado, exemplifico como utilizei a ferramenta na minha pesquisa, onde um dos achados da tese foi a produção de contrapublicidade regressiva dos candidatos da direita ideológica e as redes discursivas de coalizão e conflito nas eleições da cidade de São Paulo em 2024.

Enquanto achados do artigo, entendemos que o DNA se mostrou útil e eficaz para sistematizar as estratégias de comunicação e a relação ator-discurso. O software Visone também se mostra efetivo para representar graficamente essas estruturas em rede, permitindo visualizar as relações de conflito e convergência dos atores sociais sobre um determinado assunto ou conceito, facilitando assim a análise e interpretação dos dados obtidos.

Mas, para além das vantagens dos métodos, também tivemos alguns problemas com as ferramentas, tais como a demora na atualização das versões dos softwares, a burocratização na inserção manual dos dados e declarações dos atores sociais no DNA, problemas na exportação dos arquivos (.graphml) para a produção da imagem gráfica no Visone, a não permissão de importação de dados externos e, por fim, se a pesquisa for descuidada metodologicamente, a falta de transparência nos critérios de pesquisa pode enviesar as análises.

Discourse Network Analyzer (DNA) e Visone

Nos estudos dos processos sociais e políticos, além da tentativa de entender os capitais socioculturais (Bourdieu, 2007) e as estruturas em rede oriundas de tais re-

lações, muitas possibilidades metodológicas surgiram ultimamente, graças ao avanço tecnológico e o empreendimento de pesquisas em centros e universidades. Diante dessa tarefa, um método interessante e relativamente novo surgiu na tentativa de mapear e mensurar esses fenômenos por meio de métodos mistos, isto é, a utilização de dados de forma quantitativa e qualitativa (Tashakkori; Teddlie, 2003; Creswell, 2005)

Assim, Leifeld (2020) desenvolveu uma ferramenta que possibilita não apenas qualificar os discursos de atores sociais, mas também compreender suas relações conceituais com outros nós da rede, permitindo visualizar a estrutura dessas interações por meio de representações gráficas. A observação desses dados amplia a capacidade analítica sobre fenômenos que, até pouco tempo atrás, eram de difícil apreensão empírica e compreensão hermenêutica, mas que se tornaram passíveis de apreciação, graças aos avanços tecnológicos e computacionais recentes.

A Análise de Redes Discursivas (Leifeld, 2020, p. 180) é um desses métodos. Articulando abordagens quantitativas e qualitativas, o software Discourse Network Analyzer (DNA) permite não apenas mensurar e qualificar determinados discursos, mas também quantificá-los por meio da largura do laço social, representando graficamente as relações em rede por meio da ferramenta Visone.

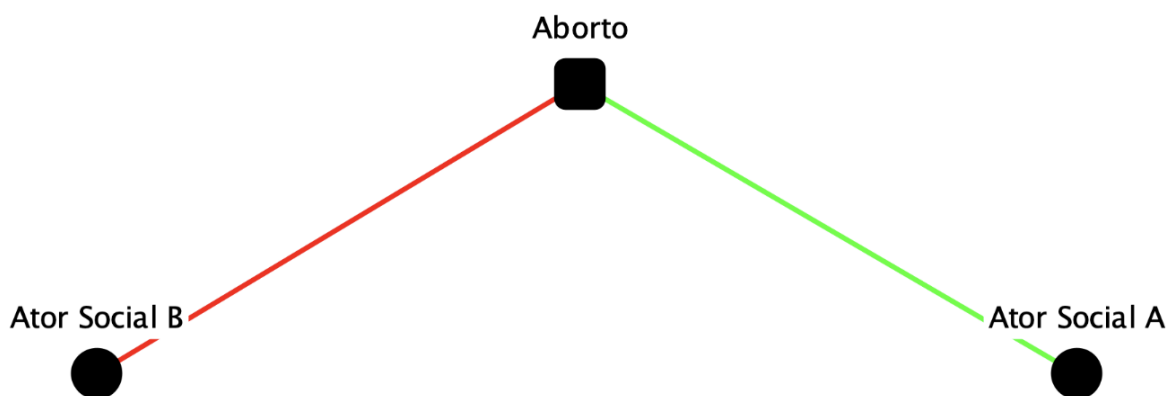
Dessa forma, torna-se possível visualizar coalizões e conflitos discursivos em torno de temas específicos, a depender do escopo e dos objetos de pesquisa. Sobre o software, Leifeld (2020, p. 180) afirma que:

O DNA é uma tentativa de medir sistematicamente as crenças e discursos políticos dos atores sociais, utilizando fontes de texto e moldando num formato de dados que seja compatível com a análise de redes políticas. Este esforço serve para facilitar a análise conjunta de redes políticas materiais (a “camada de coordenação”) e de redes ideológicas entre os mesmos atores (a “camada discursiva” ou camada de crenças da política do subsistema).

A ferramenta permite a materialização não apenas dos gráficos nos níveis da estrutura em rede e os capitais sociais dos atores em questão, mas também das camadas ideológicas, observando em cada produção discursiva se um ou vários atores sociais concordam ou conflitam com determinado discurso.

Ao pensarmos no nível dos atores sociais, o DNA pode trabalhar de duas formas: por meio de laços de convergência ou de conflito (Leifeld, 2020, p. 180-181). As redes de afiliação discursiva são compostas de atores sociais que concordam com determinadas pautas, assuntos, discursos, conceitos ou temas. Por exemplo, se o ator A é a favor da regulamentação do aborto por parte do Estado e o ator B também concorda com o conceito, esses convergem quando o assunto é a legislação do aborto. Já as redes de conflito são relações de oposição. Se ator A concorda com um conceito e ator B discorda, temos uma relação de divergência, isto é, conflito discursivo. Veja como ficaria a representação desta rede:

Figura 1: Exemplo qualitativo de rede de coalizão e conflito discursivo



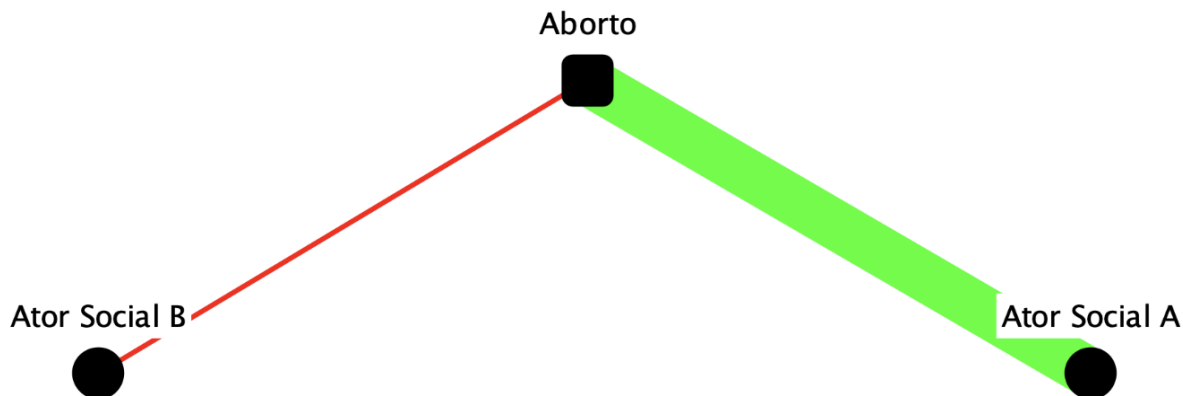
Fonte: Desenvolvido pelo autor nos softwares DNA e Visone (2026)

Na figura, podemos perceber que os atores sociais estão representados pelos círculos, enquanto o conceito está simbolizado por um quadrado com cantos arredondados. As linhas verdes são relações de concordância e as vermelhas de conflito conceitual.

Para exemplificar uma forma de também quantificar os discursos de um determinado ator social a respeito de um conceito, utilizemos o mesmo exemplo. Suponhamos que uma dada pessoa apoie o mesmo tema, a regulamentação da escolha abortiva por mães que optarem por isso, mas o ator social produziu 20 conteúdos e outro apenas um. Podemos inserir, manualmente, no software Visone, a largura da

relação social entre a pessoa e o conceito que propaga. Veja o exemplo abaixo:

Figura 2: Exemplo quali-quantitativo de rede de coalizão e conflito discursivo



Fonte: Desenvolvido pelo autor nos softwares DNA e Visone (2026)

Portanto, o que temos nessa rede entre pelo menos dois atores sociais, basicamente, é um conceito que intermedia a relação entre os nós de uma rede. É preciso deixar claro que é o conceito, e não a relação ideológica, que faz com que dois nós se conectem, já que dentro de uma mesma vertente ideológica, as pessoas também divergem.

Após encontradas as temáticas que estabelecem as relações entre os atores, é possível, qualificar se ator X ou Y concorda ou não com o conceito delineado, fazendo com que sejam evidenciados os laços de concordância e discordância, estabelecendo relações de convergência ou conflito discursivo. Leifeld (2020, p. 180-181) corrobora:

Embora as redes resultantes possam ser analisadas no nível do ator, no nível conceitual ou em um nível combinado de dois modos, possivelmente ao longo do tempo, o nível mais interessante da perspectiva das redes políticas é o nível do ator: uma rede de congruência de atores conecta quaisquer dois atores políticos se ambos usarem o mesmo conceito – possivelmente em situações ou documentos de origem diferentes – da mesma forma, pelo menos uma vez. Mais especificamente, dois atores precisam co-apoiar o mesmo conceito ou co-rejeitar o mesmo conceito para que possam estar conectados. Quanto mais conceitos sobre os quais dois atores concordam (positiva ou negativamente), maior se torna o peso do vínculo que conecta os dois atores, normalizado pelo número médio de conceitos que os dois atores usam em geral. Este tipo de rede reflete efetivamente as relações de coordenação encontradas no estudo das redes políticas: ambos os tipos de redes baseiam-se em atores num domínio político, e ambos os tipos de redes podem apresentar coligações de atores como partes densamente interligadas da rede.

Portanto, estamos falando de um método computacional que permite uma série de incursões, não apenas do ponto de vista dos capitais sociais e a consequente materialização em rede (Recuero, 2017, p. 16), mas também aferir as camadas ideológicas, a saber, como pensa cada ator social diante de temas e conceitos específicos, vislumbrados por meio da metáfora de rede e dos laços de conciliação e rejeição discursiva.

Estudos sobre coalizões discursivas são importantes por diversos motivos, mas os são principalmente no campo da comunicação pública e uma estratégia de comunicação muito utilizada é a provocação de espirais de silêncio, na tentativa de mitigação das forças dissonantes numa determinada disputa simbólica. Bossner e Nagel (2020, p. 312) acrescentam:

Hajer (1993) identifica dois fatores que apoiam o sucesso de uma coligação discursiva. Por um lado, aparecer com mais frequência nos meios de comunicação social permite que uma coligação discursiva domine o discurso. Por outro lado, atrair um maior número de eleitores exige que a respectiva coligação integre os seus quadros centrais num enredo consistente.

Para finalizar, o DNA pode ser utilizado tanto numa visão funcionalista, onde o que importa é tentar descobrir a função de cada ator social numa dada estrutura, mas também em uma visão mais crítica, a depender dos critérios e protocolos estabelecidos para a análise da estrutura discursiva e dos atores sociais envolvidos. Leifeld (2020, p. 181) complementa:

O DNA não só se mostra útil para estudar processos políticos e debates num paradigma positivista ou realista, mas atrai cada vez mais estudiosos que estão interessados em formas mais tradicionais de análise do discurso (pense em Foucault ou na teoria crítica) e que gostariam de acrescentar uma dimensão sistemática às suas análises, em que procuram descobrir as estruturas de poder na sociedade ou na política através de análises de quem diz o que.

Assim, a ferramenta computacional se mostra vantajosa e versátil, do ponto de vista metodológico, para analisar os discursos dos atores sociais envolvidos em um debate público, a depender dos critérios e protocolos de pesquisa, mas, para além disso, também do quadro teórico de referência, isto é, adaptados aos propósitos de pesquisa e fundamentação teórica.

E para que serve o software Visone? Como ele complementa a ferramenta Discourse Network Analyzer (DNA)? E como ele pode ajudar pesquisadores a representar seus grafos por meio do método de análise de redes discursivas?

O Visone é um software desenvolvido pelo Instituto Federal de Tecnologia de Zurique, na Suíça, no qual foram desenvolvidos modelos e algoritmos para integrar e aprimorar a análise e a visualização de redes sociais. É uma ferramenta dedicada à visualização e à exploração das redes e seus capitais sociais, concebido para integrar análise estrutural e representação gráfica em um mesmo ambiente. A ferramenta opera como uma interface interativa que permite ao pesquisador manipular dados complexos de maneira intuitiva, favorecendo a identificação de padrões de centralidade, proximidade e agrupamentos entre atores e conceitos.

Desenvolvido em Java e disponível para os sistemas operacionais Windows, Linux e macOS, o programa dialoga com diferentes tradições analíticas, como a sociometria, a bibliometria e os estudos de redes na web. Sua arquitetura possibilita importar e exportar formatos padronizados de dados, o que facilita a interoperabilidade com outros sistemas e métodos.

No contexto do DNA, o Visone cumpre papel fundamental ao materializar graficamente as relações de congruência e conflito previamente codificadas no DNA. Ao transformar tabelas e classificações em grafos, o software amplia a capacidade interpretativa do pesquisador, tornando visíveis conexões que, em estado bruto, permaneceriam dispersas no *corpus*.

Além disso, a ferramenta oferece recursos de exportação em qualidade de publicação, como JPEG, PDF, SVG e Metafile, permitindo que os resultados sejam incorporados com precisão a relatórios e artigos científicos. Assim, o recurso Visone não apenas complementa a etapa analítica, mas também potencializa a comunicação dos achados, aproximando rigor metodológico, materialização gráfica e clareza visual e observacional.

A contrapublicidade regressiva nas eleições de São Paulo em 2024

Para exemplificar o uso do Discourse Network Analysis (DNA), utilizamos os achados da minha tese de doutorado, que permitiu a produção do deste artigo e que mapeou a contrapublicidade regressiva dos candidatos da direita à prefeitura de São Paulo, nas eleições de 2024.

Para isso, foram coletadas todas as publicações feitas no Instagram, entre 16 de agosto e 5 de outubro, pelos perfis de Marina Helena (NOVO), Pablo Marçal (PRTB) – em duas contas, uma com 13,2 milhões de seguidores e 5,2 milhões de seguidores – e Ricardo Nunes (MDB).

A análise considerou a rede discursiva completa dos candidatos, delimitada por critérios externos definidos pelos protocolos de pesquisa. As categorias investigadas abrangeram discursos antissistêmicos/anti-establishment, anti-institucionais, libertários e antiesquerda, refletindo debates sobre liberdade de expressão, acusações de censura institucional e a intensificação da retórica de guerra cultural, marcada por posições de recusa e autofechamento ao diálogo.

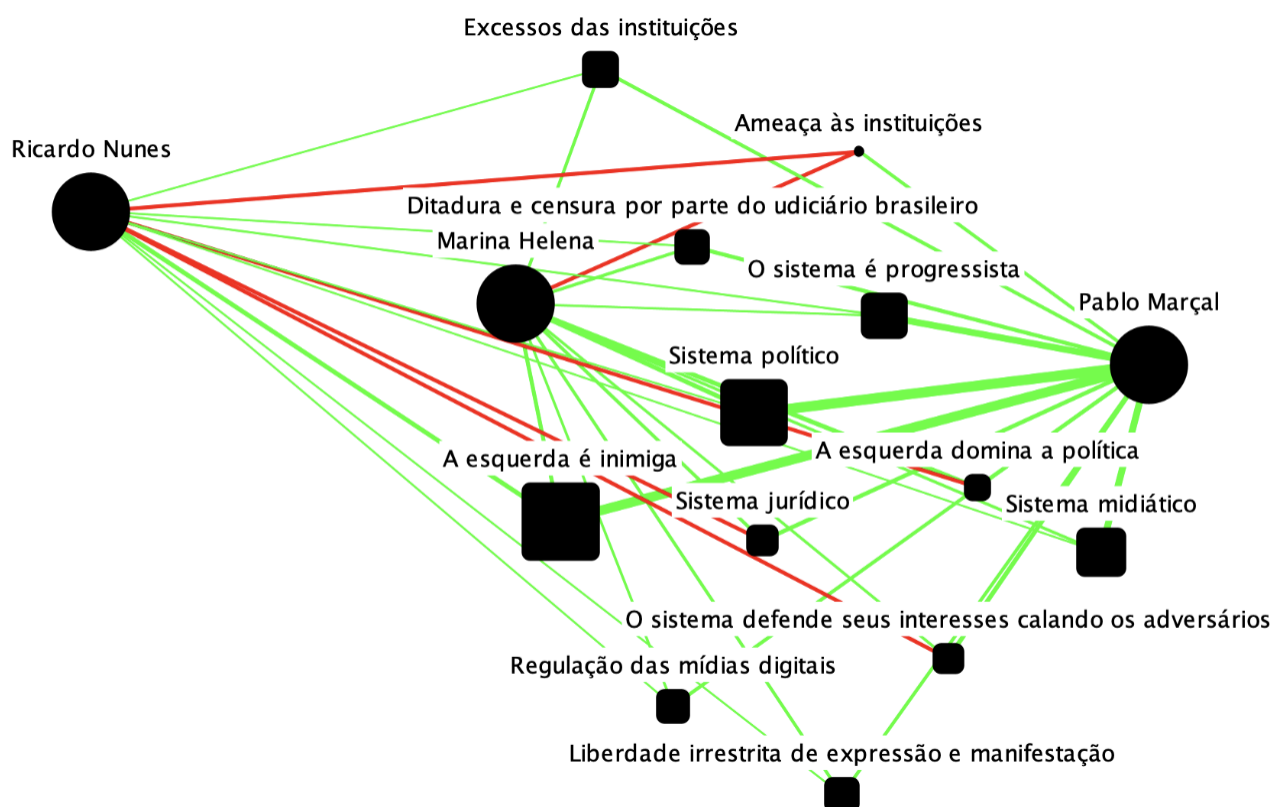
No procedimento metodológico, foi criado um documento para cada ator na ferramenta DNA, registrando a incidência das subcategorias. Em seguida, avaliou-se se os candidatos expressavam concordância ou discordância em relação a esses temas. Os dados foram exportados em formato .graphml e importados na ferramenta Visone, permitindo a representação dos grafos e o mapeamento das relações de congruência e conflito discursivo.

Análise das redes discursivas

Antes da apresentação da rede e dos grafos da pesquisa em questão, é preciso explicitar algumas premissas analíticas. Os dados quantitativos e qualitativos podem conter margens de erro, seja por sub ou superestimação. Ainda assim, o *corpus* de pesquisa passou por rigorosa verificação, com validação baseada na contagem sistemática das ocorrências por categoria e suas subcategorias e na checagem cruzada dessas classificações.

A rede e os grafos de coalizões e conflitos discursivos dos atores políticos selecionados, produzidos a partir das ferramentas DNA e Visone, apresentaram a seguinte configuração:

Figura 3: Rede de coalizão e conflito discursivo entre candidatas prefeito de SP em 2024



Fonte: Desenvolvido pelo autor nos softwares DNA e Visone (2025)

No grafo, os atores políticos são representados por círculos e os subtemas por quadrados arredondados. Linhas verdes indicam coalizões, e vermelhas, os conflitos discursivos. O tamanho dos nós e conexões expressa a relevância dos elementos na análise das publicações do primeiro turno das eleições paulistanas de 2024.

Ricardo Nunes aparece em posição mais ao centro ideológico, com discurso menos radical. Das 1.020 postagens, apenas 66 (6,47%) foram classificadas como contrapublicitárias. Predominaram conteúdos institucionais e de propostas. Houve baixa incidência de pautas libertárias e anti-sistêmicas, embora tenham surgido críticas à esquerda, especialmente dirigidas a Guilherme Boulos (PSOL).

Marina Helena publicou 285 conteúdos no período, dos quais 103 (36,14%) integraram a amostra. Situada entre moderação e radicalização, enfatizou fortemente o eixo “a esquerda é inimiga”, além de ataques aos sistemas político e judiciário, este último representado principalmente pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Alexandre de Moraes, com menções recorrentes à censura, excessos institucionais, além de ter defendido a liberdade irrestrita de expressão.

Já Pablo Marçal apresentou o perfil mais intenso. Foram 2.587 publicações, sendo 637 (24,62%) contrapublicitárias. Destacaram-se discursos antissistema e antiesquerda. Após as sanções do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) aos seus perfis nas redes sócio-digitais, cresceram as críticas ao judiciário e a mobilização em torno da liberdade de expressão. Como outsider, utilizou amplamente as dinâmicas das plataformas digitais para engajar apoiadores na lógica da guerra cultural.

Os achados indicam que o campo da direita não é homogêneo, mas fragmentado, com diferentes graus de radicalização discursiva. Enquanto Ricardo Nunes manteve uma postura mais institucional e moderada, Marina Helena e, sobretudo, Pablo Marçal adotaram discursos mais combativos, antagonísticos e antissistêmicos, desafiando a legitimidade das instituições. O principal elemento agregador entre os candidatos foi o antiesquerdismo, utilizado como estratégia de distinção simbólica.

Marçal destacou-se como principal agente da “artilharia cultural”, conseguindo pautar o debate público e gerar forte visibilidade midiática, inclusive a partir de episódios controversos. Helena atuou como apoio discursivo a esse campo, ainda que com menor intensidade. No conjunto, observa-se uma polarização interna na direita, tensionada entre posições mais institucionais e estratégias comunicacionais radicalizadas.

Considerações finais

As ferramentas Discourse Network Analyzer (DNA) e o software Visone demonstram potencial satisfatório para a identificação das relações significativas e das esparsidades dos laços sociais em uma determinada rede, demonstrando os laços de conflito e congruência ideológica diante de temas e subtemas de uma determinada pesquisa. No exemplo apresentando, o DNA permitiu estabelecer, de maneira sistemática, as relações de coalizão e conflito entre candidatos e conceitos, enquanto o Visone proporcionou a materialização gráfica dessas conexões, tornando visíveis padrões que dificilmente emergiriam apenas pela leitura qualitativa do *corpus* de análise.

Do ponto de vista metodológico, a principal virtude do procedimento está na possibilidade de articular quantificação e interpretação, permitindo mapear recorrências, centralidades e alinhamentos discursivos com transparência analítica. A

combinação entre codificação no DNA e visualização no Visone amplia a capacidade explicativa do estudo, favorecendo comparações entre atores e a identificação de zonas de proximidade e/ou antagonismo, métodos que podem ser úteis a pesquisadores e interessados no mapeamento e análise de redes discursivas.

As relações dos métodos com as pesquisas em políticas e estratégias de comunicação, objeto de reflexão deste artigo, são múltiplas. Servem como forma de sistematização e materialização de relações de poder e contrapoder, como vimos no caso exemplificado; vislumbrar estratégias de comunicação entre atores e discursos compartilhados; podemos também utilizá-los para analisar as indústrias culturais e suas produções, distribuições e consumos informacionais, relacionados à pesquisa sociopolítica; além de permitir uma série de incursões metodológicas nos campos da Comunicação, Ciência Política, Sociologia, Direito e Economia, como vistos na ementa do Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação (Intercom, 2026).

Entretanto, também foram observadas limitações. Problemas técnicos no DNA afetaram a mensuração automática do peso dos laços sociais, exigindo intervenções manuais para ajustar a largura das conexões e tornar perceptíveis determinadas hierarquias temáticas. Tais obstáculos evidenciam que o método demanda constante vigilância do pesquisador e que a mediação humana permanece decisiva para a confiabilidade dos resultados.

Apesar dessas restrições, a abordagem e o arcabouço metodológico se mostraram frutíferos para compreender as dinâmicas de produção de sentido em ambientes digitais – além de físicos – altamente polarizados e fragmentados, como a pesquisa utilizada como exemplo pôde evidenciar.

Ao tornar visíveis estruturas em rede, como os laços de congruência e conflito ideológico, o uso combinado das ferramentas apresentadas contribui para investigações futuras sobre comunicação política, disputas simbólico-psicológicas e a retórica da guerra cultural, além dos desafios que as plataformas digitais impõem ao debate público nas democracias contemporâneas.

Referências

BOSSNER, Felix; NAGEL, Melanie. Discourse networks and dual screening: analyzing roles, content and motivations in political Twitter conversations. **Politics and Governance**, Lisboa, v. 8, n. 2, p. 311–325, 2020. DOI: 10.17645/pag.v8i2.2573.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani.

BUCCI, Eugênio. **Fabricação de valor no imaginário**: uma crítica da comunicação. 2021. Aula ministrada na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

FERRAZ, Vinicius Suzigan. A contrapublicidade regressiva da direita nas eleições de São Paulo em 2024: um mapeamento das redes discursivas dos candidatos à prefeitura no Instagram. In: INTERCOM, 2025, Vitória. **Anais 2025**. Vitória: Intercom, 2025. GP24 – Políticas e Estratégias de Comunicação.

HENRIKSEN, Frederik Møller. Anti-systemic counterpublics: rethinking the counterpublic sphere. **Information, Communication & Society**, p. 1–18, 2024.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. Tradução de Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. e Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015.

LEIFELD, Philip. Policy debates and discourse network analysis: a research agenda. **Politics and Governance**, v. 8, n. 2, p. 1–12, 2020. DOI: 10.17645/pag.v8i2.3249.

MAIA, Rousiley C. M. (org.). **Métodos de pesquisa em comunicação política**. Salvador: EDUFBA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38850>.

RECUERO, Raquel. **Introdução à análise de redes sociais**. Salvador: EDUFBA, 2017.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. (Coleção Cibercultura).

SANTOS, Frederico Rios C. dos. O que se entende por retórica da guerra cultural. **Domínios de Linguagem**, Uberlândia, v. 15, n. 1, p. 180–227, 2020. DOI: 10.14393/DL45-v15n1a2021-6.

SODRÉ, Muniz. **A sociedade incivil: mídia, iliberalismo e finanças**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2021.

TASHAKKORI, Abbas; TEDDLIE, Charles. **Handbook of mixed methods in social and behavioral research**. Thousand Oaks: Sage, 2003.

WE ARE SOCIAL. **Digital 2024: 5 billion social media users**. 2024. Disponível em: <https://wearesocial.com>

Cuidado e diálogo como princípios metodológicos sensíveis na formulação de políticas de comunicação no contexto das organizações

Thaise Shaiane Ribeiro de Chaves

Janis Linda Loureiro Morais

Patrícia Hammes Strelow

Rosângela Florczak de Oliveira

As pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação podem recorrer a diferentes abordagens teóricas e metodológicas para compreender os processos comunicacionais nas organizações. Diante da complexidade do tema, abre-se espaço para refletir sobre caminhos metodológicos capazes de apreender não apenas a dimensão tecnicista marcada pelos aspectos instrumentais, mas possibilitar o alcance dos sentidos compartilhados, das relações e dos contextos envolvidos nessas investigações.

Refletir sobre políticas e estratégias de comunicação em organizações públicas, privadas ou do terceiro setor demanda um olhar atento às experiências dos sujeitos envolvidos. Nessa perspectiva, o diálogo (Florczak, 2016) pode ser compreendido como um princípio epistemológico que orienta práticas de pesquisa sensíveis às dinâmicas relacionais, aos vínculos, às tensões e às reconfigurações que percorrem o cotidiano, ampliando o olhar para além da análise de documentos e planejamentos formais.

Ao interpretar a comunicação como relação, torna-se possível reconhecer também sua dimensão ética. É nesse horizonte que a ética do cuidado (Tronto, 2020; Brugère, 2023) se apresenta como um referencial capaz de contribuir para a reflexão metodológica no campo da comunicação organizacional, ao deslocar o foco exclusivo da eficiência e da eficácia e olhar para a consideração sobre responsabilidades e efeitos sociais das práticas comunicacionais.

Diante disso, temos como objetivo sistematizar uma proposta metodológica para pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações, orientada pelos princípios do cuidado e do diálogo. O percurso é guiado pela seguinte pergunta: *como os princípios da ética do cuidado e do diálogo contribuem para a formulação de uma proposta metodológica sensível à complexidade das relações comunicacionais no âmbito das organizações?*

A escolha dessa abordagem está ancorada na produção científica do Grupo de Pesquisa (CNPq) Cuidar_Com, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGCom/PUCRS). Além do âmbito da pesquisa, o Cuidar_Com abrange também ações extensionistas desenvolvidas a partir do projeto *Comunicação para cultura do cuidado – estratégias para enfrentamento de desastres em comunidades vulneráveis de Porto Alegre*. Essas experiências têm se dedicado à prevenção e à mitigação de danos em contextos de eventos extremos, desastres e crises, por meio da cocriação de estratégias de comunicação fundamentadas na cultura do cuidado.

Os aprendizados decorrentes dessas iniciativas contribuem para a reflexão aqui desenvolvida, e sustentam a construção de uma proposta metodológica sensível às relações, às vulnerabilidades e às responsabilidades sociais implicadas nas práticas comunicacionais. A proposição pretende ser inspiracional tanto para orientação das pesquisas sobre políticas e estratégias nas organizações como para o ambiente das práticas, como pressupostos para os profissionais que desenvolvem as políticas de comunicação em ambientes organizacionais.

Comunicação, diálogo e cuidado no contexto das organizações

Ao desenvolver uma reflexão sobre a comunicação, é fundamental explicitar a perspectiva conceitual que orienta a análise, uma vez que o termo admite diferentes interpretações. A compreensão mobilizada neste trabalho não se apresenta como exclusiva, tampouco pretende hierarquizar-se em relação a outras formulações. Parte-se de uma abordagem relacional, ancorada em Wolton (2011, 2022, 2023), que entende a comunicação como um processo constituído a partir das interações, que geram negociações de sentido com o outro.

Wolton (2011, 2022, 2023) pontua que o surgimento da internet e das mídias digitais contribuiu para que os indivíduos passassem a privilegiar formas de comunicação técnica, em detrimento da perspectiva humana, complexa e paradoxal. Com o passar do tempo, contudo, começa a emergir o entendimento de que a oferta de soluções técnicas para a mediação das interações e a abundância de informações não resultaram, necessariamente, em uma troca comunicacional efetiva. Ainda que a comunicação técnica seja comumente percebida como mais rápida e eficiente, ela não substitui a densidade e a complexidade próprias das interações humanas.

É neste contexto que o autor propõe a diferenciação entre os conceitos de informação, comunicação, *incomunicação* e *acomunicação*. Enquanto a informação diz respeito exclusivamente à mensagem, a comunicação é mais complexa, porque trata das “questões da relação, da alteridade e do receptor” (Wolton, 2011, p. 13). A *incomunicação*, por sua vez, diz respeito às dificuldades próprias desse processo produzidas por divergências, conflitos e incompreensões. A *acomunicação*, por último, representa o vácuo que se instala quando os sujeitos desistem desta tentativa de troca. Trata-se de uma condição perigosa, já que favorece o acirramento de conflitos e rupturas.

À luz deste entendimento, para que a comunicação se concretize, é preciso superar a vontade de dominar o outro e abrir-se à escuta. Esta disposição constitui a base deste processo: mais do que convencer, trata-se de acolher verdadeiramente o que é dito. Como afirma Wolton (2011, p. 91), “A teoria da comunicação defendida aqui é, para além do reconhecimento da *incomunicação*, uma busca de convivência, um convite à experiência e à tolerância”.

Diante do exposto, evidencia-se que a compreensão de comunicação proposta por Wolton (2011, 2022, 2023) é fundamentalmente dialógica, uma vez que é norteadada pelo reconhecimento do outro e pela negociação de sentidos. Florczak (2016), ao explorar as dimensões possíveis para o diálogo na comunicação estratégica no contexto das organizações, reforça o entendimento de que “A comunicação só acontece por meio do diálogo e ele se dá independente da intencionalidade e dos papéis sociais dos interlocutores” (p. 109).

O diálogo, assim, constitui uma condição inerente à comunicação e, no contexto das organizações, efetiva-se independentemente da intenção – assumida ou não – de domínio dos sujeitos organizacionais por parte da gestão. “Se os sujeitos se constituem frente aos outros na intersubjetividade do diálogo, todos os sujeitos organizacionais estão em interação constante e recíproca que não pode ser controlada” (Florczak, 2016, p. 109). Uma vez que estas trocas são constituintes para a própria existência das organizações, evidencia-se a necessidade de que políticas e estratégias de comunicação considerem esta complexa rede de intersubjetividades envolvidas no processo.

Ao compreender a comunicação enquanto relação e negociação de sentidos, o diálogo torna-se fundamento epistemológico reconhecido em contexto ético. É nesse horizonte que os princípios de uma ética do cuidado se apresentam como chaves

para uma leitura das relações comunicacionais nas organizações. O cuidado, em suas múltiplas possibilidades, pode assumir uma dimensão que se manifesta no reconhecimento das necessidades do outro e na disposição para respondê-las. Essa compreensão articula-se com Brugère (2023), que desenvolve uma ética do cuidado fundamentada em diferentes formas de atenção e preocupação. Para a autora, o cuidado constitui um fenômeno complexo e plural, que reposiciona a noção de laço social ao enfatizar a relação com a alteridade, o gesto de cuidar, o cuidado mútuo e a solicitude.

Ao defender a ética do cuidado como categoria analítica central para a compreensão da sociedade, Brugère (2023) propõe uma sistematização organizada em quatro fases do cuidado. Essas etapas, originalmente elaboradas pela cientista política Tronto (2020), são retomadas e atualizadas pela filósofa francesa: (1) preocupar-se com, (2) assumir responsabilidades, (3) cuidar e (4) receber o cuidado. Nessa perspectiva, a falta de atenção às necessidades alheias configura uma falha moral, sendo a desatenção compreendida como uma forma de indiferença.

Reconhecer o cuidado como uma prática ética, especialmente no contexto da formulação de metodologias para elaboração de políticas e estratégias de comunicação organizacional, implica compreender que o fazer comunicacional se estrutura em relações sustentadas pela escuta, pela atenção e pela corresponsabilidade. Quando uma metodologia é construída a partir do diálogo, em contextos marcados por incertezas e urgências sociais, ela se afirma como expressão de um compromisso com o outro e com o coletivo. Assim, conforme argumenta Brugère (2023), não se trata de aplicar uma normatividade rígida ao cuidado, mas de acolhê-lo como um ideal regulador, capaz de potencializar a valorização das relações humanas em toda a sua complexidade.

Acreditamos que incluir esta perspectiva no contexto das organizações, sejam públicas, privadas ou do terceiro setor, demanda um olhar sensível, capaz de capturar os sentidos atribuídos pelos sujeitos ao complexo processo de comunicação. A partir disso, tanto produzir quanto estudar as políticas e estratégias de comunicação vai além da análise documental ou de rotinas e práticas organizacionais: implica uma compreensão sobre as relações, sobre vínculos, tensões, rupturas e reconfigurações que se desenrolam naquele contexto.

Massoni (2013) aporta contribuições nesta direção. A autora insere os estudos de comunicação estratégica no contexto das organizações, campo marcado por

teorias bastante instrumentais (Scroferneker, 2008), no movimento científico da pesquisa *enactiva*, um modelo de pesquisa-ação com raízes latino-americanas que considera o conhecimento como ação, não apenas representação do mundo. Nessa abordagem multiparadigmática e transdisciplinar, a comunicação é repensada em termos relacionais (Massoni, 2007b), o que requer abandonar uma visão cartesiana do mundo e passar a articular conceitos e metodologias que reflitam esse processo de mudança de paradigma.

Para tanto, Massoni (2013) define comunicação como encontro sociocultural, espaço e momento relativo à diversidade macrossocial, e a comunicação estratégica como espaço de encontros de alteridades socioculturais, bem como propõe mediações e matrizes socioculturais como técnicas metodológicas de análise específicas para os comunicadores sociais.

Nessa direção, Massoni (2007a) sugeriu três movimentos. O primeiro é abandonar a comunicação como informação e entender a comunicação como um movimento relacionado à diversidade cultural. O segundo é compreender a comunicação como espaço de consulta, de equipamentos multidisciplinares para miradas complexas e não como uma etapa final de um processo, restrito ao lugar de divulgação. Como terceiro movimento, a comunicação deve buscar instalar uma conversa voltada à transformação do espaço social.

Nessa construção teórica, Massoni (2007a) reforçou que é preciso superar o paradigma transmissivo da comunicação, já que muitas organizações ainda acreditam que basta enviar um e-mail ou produzir bastante conteúdo para garantir uma boa comunicação. Ao contrário, isso não resolve, porque na maioria das vezes são iniciativas desarticuladas e desconsideram a disposição do outro.

Assim, entendemos que a comunicação é a busca da relação (Wolton, 2011, 2022, 2024), que se dá por meio do diálogo, e a “organização, como um dos sujeitos organizacionais, se atualiza e se constrói discursivamente nas interações com os demais sujeitos organizacionais” (Florczak, 2016, p. 109). A ética do cuidado desenvolvida por Brugère (2023) também permite inserir a comunicação como prática ética e relacional, acionando a atenção, a responsabilidade e o cuidado em relação às necessidades do outro. Em consonância, Massoni (2013) propõe a comunicação como encontro sociocultural, distanciando-se do paradigma transmissivo e instrumental. Deste alinhamento teórico-conceitual emerge uma abordagem relacional e ética, que

compreende a comunicação como um processo constituído a partir da interface com o outro, marcado pelo diálogo, pela escuta e pela alteridade.

Dimensões possíveis para uma proposta metodológica inspirada nos princípios de diálogo e de cuidado

Os resultados possíveis desta análise se materializam na sistematização de uma proposta metodológica orientada pelos princípios do cuidado (Brugère, 2023) e do diálogo (Florczak, 2016; Wolton, 2011, 2022, 2024) e aplicada às pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações. A partir da articulação entre a compreensão da comunicação como relação e a ética do cuidado, sugerem-se evidências metodológicas que traduzem essas perspectivas em escolhas de pesquisa e modos de condução de trabalhos acadêmicos.

O Quadro 1 apresenta essa sistematização, ao relacionar as quatro fases do cuidado (Brugère, 2023) – (1) preocupar-se com, (2) responsabilizar-se, (3) cuidar e (4) receber o cuidado – às evidências presentes na referencial teórico que podem constituir esse modelo de metodologia. Revela-se como o cuidado opera não apenas como valor normativo, mas como princípio estruturante do fazer acadêmico em políticas e estratégias de comunicação.

Quadro 1: Fases do Cuidado relacionadas à proposta de metodologia)

Fases do Cuidado	Descrição	Evidências na Metodologia Sugerida
Preocupar-se com	Percepção do reconhecimento do outro. Movimento inicial de atenção e sensibilidade.	Delimitação da política a partir da escuta do contexto organizacional e de seus sujeitos, considerando suas demandas, vulnerabilidades e condições de existência. Escolha de abordagens qualitativas que permitam compreender sentidos, experiências e relações, evitando leituras exclusivamente instrumentais das políticas e estratégias de comunicação.
Responsabilizar-se	Comprometimento com a ação de cuidado. Assumir a responsabilidade.	Posicionamento ético do comunicador e do pesquisador frente ao campo empírico, reconhecendo implicações, assimetrias de poder e impactos potenciais da pesquisa. Definição de procedimentos metodológicos que assegurem respeito, confidencialidade, transparência e corresponsabilidade na produção do conhecimento.

Cuidar	Ação efetiva de cuidado. Execução prática daquilo que foi assumido.	Condução orientada pelo diálogo e pela escuta ativa, valorizando narrativas, experiências e interpretações dos sujeitos envolvidos. Produção e análise dos dados de forma contextualizada, relacional e reflexiva, considerando tensões, conflitos e ambivalências presentes nas políticas e estratégias de comunicação organizacional.
Receber o cuidado	Percepção e avaliação do cuidado por quem o recebe. Resposta à ação realizada.	Consideração das devolutivas da pesquisa aos sujeitos e às organizações, reconhecendo suas leituras, reações e apropriações dos resultados. Avaliação crítica dos efeitos da pesquisa no campo estudado, incluindo possíveis transformações simbólicas, relacionais ou práticas decorrentes do processo de pesquisa.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026), com base em Brugère (2023)

A sistematização (Quadro 1) pode ser compreendida como alinhada à concepção de comunicação estratégica proposta por Massoni (2013), especialmente quando a autora desloca a comunicação do paradigma transmissivo para uma perspectiva relacional e sociocultural. Ao articular as fases do cuidado (Brugère, 2023) ao referencial teórico, a proposta reconhece a comunicação como espaço de encontro entre sujeitos, saberes e contextos diversos, o que reforça seu caráter dialógico.

Essa orientação evidencia a dimensão estratégica da proposta, na medida em que adota a escuta, o diálogo e a reflexividade como elementos estruturantes da metodologia. Mais do que procedimentos técnicos, tais elementos funcionam como dimensões capazes de ampliar a compreensão dos sentidos produzidos nas organizações, permitindo captar tensões, ambiguidades e negociações que frequentemente escapam a abordagens exclusivamente instrumentais. A metodologia passa, assim, a transitar no espaço de encontro sociocultural, no qual pesquisadores e sujeitos do campo participam de um processo compartilhado de construção de conhecimento.

Além disso, ao considerar as devolutivas da pesquisa e seus possíveis efeitos no contexto investigado, a proposta metodológica aproxima-se da ideia de conhecimento como ação, característica da abordagem *enactiva* destacada por Massoni (2013). A pesquisa não é concebida apenas como descrição de fenômenos comunicacionais, mas como processo que pode produzir deslocamentos simbólicos, fortalecer vínculos, tensionar práticas estabelecidas e favorecer novas formas de compreensão das políticas e estratégias de comunicação nas organizações.

Desse modo, o cuidado deixa de figurar como valor ético abstrato e passa a operar como princípio metodológico capaz de orientar escolhas teóricas, procedimentos investigativos e formas de relação com o campo empírico. Ao articular cuidado e diálogo, entendemos essa sistematização como uma estratégia possível que se inicia a partir da metodologia proposta (Figura 1), sugestão que contribui para consolidar abordagens de pesquisa mais sensíveis à complexidade relacional das organizações, reconhecendo que os processos comunicacionais são constituídos por dimensões que podem iniciar da escuta à ação, de forma recursiva.

Figura 1 – Proposta metodológica para pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações



Fonte: as autoras (2026)

A figura sintetiza uma proposta metodológica para pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações como um processo relacional, contínuo e reflexivo. Parte-se da escuta sensível, que orienta a delimitação da pesquisa a partir do reconhecimento do contexto, dos sujeitos, de suas demandas e vulnerabilidades; avança-se para o diálogo (Florczak, 2016; Wolton, 2011), entendido como eixo da condução investigativa, valorizando narrativas, experiências e interpretações; e chega-se à cocriação, que considera as devolutivas e as leituras dos participantes, reconhecendo a produção compartilhada de sentidos. Transversalmente,

o cuidado (Brugère, 2023) sustenta o posicionamento ético do pesquisador diante das assimetrias e impactos possíveis, enquanto a ação marca o momento em que a metodologia sai do plano teórico, passa a ser acompanhada na prática e pode ser ajustada ou reconstruída na busca por transformações nas práticas organizacionais (Massoni 2013).

Considerações finais

A reflexão exploratória teórica desenvolvida neste trabalho buscou compreender de que maneiras os princípios do cuidado e do diálogo podem contribuir para a formulação de propostas metodológicas voltadas à pesquisa e às práticas sobre políticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações. A análise indica que essa contribuição se viabiliza na adoção da escuta como ponto de partida da investigação, no reconhecimento das diferenças e responsabilidades implicadas no campo empírico, na condução dialógica do processo de pesquisa e na atenção às devolutivas e aos efeitos produzidos pelo próprio percurso investigativo.

Esses elementos indicam que o cuidado e o diálogo não operam apenas como referências éticas abstratas, mas como orientadores de escolhas metodológicas, influenciando desde a delimitação do problema de pesquisa até os modos de interação com os sujeitos e a interpretação do que foi aplicado. Tal orientação favorece abordagens mais sensíveis às dimensões relacionais, culturais e políticas que percorrem os processos comunicacionais nas organizações, deslocando o foco de perspectivas estritamente instrumentais para uma compreensão mais complexa das relações humanas.

Ao articular essa perspectiva com uma concepção relacional da comunicação estratégica, reforça-se a ideia de que pesquisar políticas e estratégias de comunicação implica também participar de dinâmicas comunicacionais, nas quais os sentidos são negociados, tensões se manifestam e transformações podem emergir. Nesse horizonte, a metodologia proposta busca contribuir para investigações que reconheçam a comunicação não apenas como objeto, mas como prática constitutiva do próprio processo de pesquisa

A figura apresentada como principal resultado procura sintetizar esse percurso ao propor um modelo orientado pelos eixos da escuta, do diálogo, da cocriação, do cuidado e da ação. Trata-se de uma sistematização que emerge da pesquisa, mas

que também busca oferecer subsídios para orientar práticas comunicacionais em contextos organizacionais, especialmente aquelas comprometidas com abordagens mais relacionais, reflexivas e sensíveis aos sujeitos envolvidos.

Cabe reconhecer, contudo, uma limitação importante: enquanto nas práticas organizacionais é, em geral, mais viável acompanhar continuamente processos de escuta, diálogo, devolutiva e reconstrução das ações, no contexto da pesquisa acadêmica tais acompanhamentos nem sempre se realizam com a mesma intensidade, seja pelos recortes temporais das investigações, pelas exigências de rigor metodológico ou pelas próprias condições institucionais da produção científica. Nesse sentido, o modelo apresentado não pretende prescrever etapas rígidas, mas oferecer uma referência que inspire tanto investigações futuras quanto intervenções organizacionais mais dialógicas e cuidadosas.

Nesse cenário, destaca-se a relevância de abordagens qualitativas nas pesquisas sobre políticas e estratégias de comunicação no âmbito das organizações. Tal ênfase não implica desconsiderar a importância dos métodos quantitativos, mas reconhecer que a complexidade dos processos comunicacionais, relacionada a relações, sentidos, contextos socioculturais e assimetrias, demanda procedimentos investigativos capazes de captar essas dimensões de forma interpretativa. A articulação entre diferentes estratégias metodológicas, com especial atenção àquelas que valorizam a escuta, o contexto e a experiência dos sujeitos, mostra-se, assim, particularmente produtiva para o desenvolvimento de pesquisas sensíveis à natureza relacional da comunicação.

Referências

BRUGÈRE, Fabienne. **A ética do cuidado**. São Paulo: Contracorrente, 2023.

FLORCZAK, Rosângela. **Dimensões possíveis para o diálogo na comunicação estratégica: tecitura e relações entre o relatório de sustentabilidade e as mídias sociais da Vale**. 2016. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/9938/1/000482878-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2026.

MASSONI, Sandra. **Comunicación estratégica: experiencias, planificación e investigación en marcha**. Rosario: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; Universidad Nacional de Rosario, 2007a.

MASSONI, Sandra. Modelo de Comunicación Estratégica: versión de tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente. In: MASSONI, S. **Estrategias: los desafíos de la comunicación en un mundo fluido**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2007b.

MASSONI, Sandra. Comunicación estratégica: matrices de datos en la investigación enactiva. **Revista latinoamericana de ciencias de la comunicación**, [s. l.], v. 10, n. 18, p. 91-102, 2013. Disponível em: <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/116/117>. Acesso em: 13 dez. 2025.

SCROFERNEKER, Cleusa. M. A. (org.). **O diálogo possível: o diálogo possível: comunicação organizacional e paradigma da complexidade**. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

TRONTO, Joan. **Moral boundaries: a political argument for an ethic of care**. New York: Routledge, 2020.

WOLTON, Dominique. **Comunicar é negociar**. Porto Alegre: Sulina, 2023.

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

WOLTON, Dominique. **Um brinde à incomunicação**. São Paulo: Paulus, 2022.

WOLTON, Dominique. **Pensar a incomunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2024.

Direito à comunicação e concentração discursiva no agronegócio brasileiro: hegemonia e limites de pluralidade

Larissa Placca Amurim

Milena Carolina de Almeida

Formulação teórica e política inaugurada no final na década de 1960, no contexto dos debates internacionais sobre direitos humanos, democratização da informação e desigualdades no fluxo comunicacional entre países centrais e periféricos, o direito à comunicação é um conceito em disputa que, de forma geral e a partir da convergência entre os principais teóricos do tema, pode ser compreendido como uma disciplina jurídica, pertencente ao ramo do direito público, cujo objetivo está em estudar os princípios, as regras e as respectivas aplicações que regem as variadas relações jurídicas que envolvem os meios de comunicação social e suas atividades (Napolitano; Vanzini, 2014).

Nesse sentido, enquanto disciplina jurídica, o direito à comunicação ultrapassa a noção liberal de liberdade de expressão centrada no indivíduo e no ato de “falar”, e incorpora a dimensão coletiva, relacional e estrutural dos processos comunicacionais, pressupondo pluralidade de vozes, diversidade de perspectivas e acesso equilibrado aos meios de expressão, no que tange à democracia e à cidadania (Napolitano, 2011). No Brasil, entretanto, a realização desse direito ocorre em um contexto marcado por profundas assimetrias de poder simbólico, político e econômico no campo da comunicação. A elevada concentração de capacidade comunicacional, a presença de oligopólios midiáticos e a mercadorização da informação comprometem o pluralismo informativo e limitam a diversidade de narrativas disponíveis na esfera pública (Amaral; Machado, 2018). Essas dinâmicas tornam-se ainda mais sensíveis quando se observam setores estratégicos da economia nacional, cujas narrativas públicas tendem a ser hegemonizadas por atores com alta capacidade de articulação política e midiática, como é o caso do agronegócio.

No contexto brasileiro, estudos prévios sobre estratégias de comunicação relacionadas ao agronegócio e a suas representações em canais de destaque (Santos; Weinstein, 2024; Santos; Oliveira; Gualberto, 2019), revelam que o segmento é apresentado como um espaço homogêneo e de produção sem considerar a pluralidade de perfis de sujeitos que nele vive e sem oferecer abertura para diálogo ou para serviços de interesse, como conteúdos técnicos e extensionistas. Essa representação hege-

mônica tende a silenciar a multiplicidade de vozes rurais — como as de pequenos e médios produtores, de povos indígenas, comunidades quilombolas, agricultores familiares e trabalhadores do campo —, comprometendo o princípio da pluralidade que sustenta o direito à comunicação e o potencial de mobilização dos públicos do agronegócio para uma construção conjunta do setor em relação, por exemplo, à aplicação de tecnologia nas culturas e à adoção de práticas de cultivo sustentáveis.

Observa-se, portanto, que há uma circulação de discursos voltados majoritariamente a uma fatia do setor, sem estabelecer pontes efetivas com os demais públicos e com a sociedade em sentido mais amplo. Assim, em vez de promover escuta, compreensão mútua e negociação de sentidos, observa-se a reprodução de narrativas autorreferenciais que reforçam identidades ideológicas e consolidam posições de poder simbólico (Bourdieu, 1989), o que indica a necessidade de repensar estratégias que transcendam a lógica da difusão e avancem para uma comunicação dialógica, capaz de gerar escuta, compreensão mútua e mobilização social.

Nesse contexto, o presente artigo demarca como objeto de análise a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), representante do setor na Câmara dos Deputados, conhecida popularmente como Bancada Ruralista e cujo objetivo registrado junto ao Congresso Nacional está em “estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional” (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2008, s.p), além de se propor a “conhecer e auxiliar na divulgação de novos métodos e processos que fomentem a agropecuária”. Tendo em vista o compromisso estabelecido pelo próprio órgão em seu site, este trabalho analisa se a atuação comunicacional da Frente Parlamentar da Agropecuária, enquanto instituição pública representativa dos públicos do agronegócio, de fato cumpre seu propósito de desenvolver estratégias de comunicação voltadas a divulgar inovações de diferentes vieses e amplo potencial de aplicação no setor agropecuário de forma geral e se essas estratégias interferem no exercício do direito à comunicação na esfera pública brasileira. Para isso, a pesquisa adota a metodologia de Análise de Conteúdo voltada a observar as estratégias de comunicação evidenciadas nas postagens do perfil oficial da FPA no Instagram (@fpagro) entre os meses de outubro de 2025 e fevereiro de 2026.

A escolha da Frente Parlamentar da Agropecuária como objeto empírico desta investigação justifica-se, portanto, por sua posição estratégica na articulação entre comunicação, política e interesses econômicos no setor agropecuário brasileiro. Enquanto instância institucional que reivindica representar a diversidade de atores do

agronegócio e atuar na formulação e difusão de políticas públicas, a FPA ocupa um lugar privilegiado na produção de sentidos sobre o setor na esfera pública. Analisar suas estratégias comunicacionais permite, assim, compreender em que medida um ator dotado de forte capital político e simbólico contribui para a ampliação ou para a restrição da pluralidade discursiva, evidenciando tensões entre representação, hegemonia e direito à comunicação em um campo marcado por profundas assimetrias estruturais. Ao articular direito à comunicação, concentração discursiva e comunicação setorial, o estudo busca contribuir para o campo das Políticas e Estratégias de Comunicação ao evidenciar como determinados regimes de visibilidade e de produção de sentidos operam na legitimação de interesses específicos, tensionando os fundamentos democráticos da comunicação no Brasil.

O direito à comunicação e o agronegócio

No final dos anos de 1960, em meio a debates sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o comunicador francês Jean D'Arcy inaugurou no debate público mundial uma discussão sobre a insuficiência do artigo 19 do mencionado documento, relativo à liberdade de expressão, observando que um novo direito, o de comunicar, deveria ser reconhecido como fundamental. Segundo Lima (2011), D'Arcy considerava que o direito à liberdade de expressão, registrado na declaração, deveria ser ampliado, propondo uma participação mais ativa do cidadão nas questões comunicacionais através do direito de comunicação. Desde então, o conceito tem estado em disputa, com diferentes linhas atrelando-o à comunicação social, enquanto conjunto de práticas pelas quais informações, ideias, valores e significados são produzidos, transmitidos e compartilhados em sociedade (Martín-Barbero, 2000). Neste trabalho, no entanto, adotamos a definição de Napolitano e Vanzini (2014) que, ao revisar as principais obras sobre o tema e determinar suas convergências, deram base à denominação do conceito como uma disciplina jurídica, pertencente ao ramo do direito público, cujo objetivo está em estudar os princípios, as regras e as respectivas aplicações que regem as variadas relações jurídicas que envolvem os meios de comunicação social e suas atividades.

Nesse sentido, Lee destaca que o direito à comunicação visa capacitar as pessoas a participar ativamente, ou seja, “significa tornar disponíveis para as pessoas os meios necessários que lhes permitam estabelecer um diálogo em pé de igualdade” (1995, p. 6). Dessa forma, fala e escuta são dimensões indissociáveis do direito à comunicação, entendido não apenas como acesso à informação, mas como participa-

ção ativa nos processos comunicacionais (Torquato, 2021). O direito à comunicação, portanto, visa à construção de um diálogo, na qual o indivíduo, inserido na sociedade, pode receber informações de meios diversos, assimilá-las e ter o direito de se expressar e comunicar de volta. Quanto mais informações de diferentes meios, maior é a capacidade dos indivíduos de desenvolver sua própria opinião, tornando-se cidadãos criticamente ativos, “daí a importância de mecanismos regulatórios e instrumentos de fiscalização, análise, monitoramento, cobrança e literacia midiática dos cidadãos” (Barreto, 2019, p. 42) como forma de desenvolvimento da cidadania. Por esse motivo, o pluralismo de meios ou canais de comunicação é indispensável para que a informação possa ser amplamente divulgada e percebida pelo maior número possível de cidadãos (Carvalho, 2012). Tendo em conta que grande parte da informação recebida pelos cidadãos é veiculada pela comunicação social, torna-se evidente a sua importância para a subsistência do sistema político democrático.

A livre formação da opinião pública constitui condição necessária para a realização do Estado de direito democrático, considerando que a democracia “implica, classicamente, a participação direta de uma cidadania ativa nas decisões políticas” (Ormay, 2021, p. 60) e a participação depende necessariamente das informações e do espaço de diálogo presentes na sociedade. Para que a opinião pública possa ser considerada como livremente formada, é necessário que aos cidadãos seja possível conhecer e ponderar a diversidade de fatos e ideias gerados num determinado contexto social. A estrutura subjetiva dos direitos fundamentais, no entanto, se revela mais complexa, com faculdades múltiplas, conteúdos diversos e não só dirigidas ao Estado, como também a entidades privadas (Carvalho, 2012). A concentração ou monopólio das tarefas dos meios de comunicação nas mãos do Estado, além de implicar em uma evidente limitação da liberdade informativa do público e do direito dele de expressar suas opiniões, representava para a sociedade civil a impossibilidade prática de conhecer uma verdade que não fosse a “oficial”, sob risco de sofrer críticas ou investigação dos órgãos públicos (Martínez, 2008).

Com relação à gestão da comunicação em âmbito institucional, sob a ótica do direito à comunicação, faz-se relevante apontar que as narrativas institucionais se utilizam de técnicas de persuasão e permeiam-se nos espaços públicos e nos meios de comunicação (Scheiner; Menezes, 2019 p. 31) cuja comunicação são responsáveis por manter e legitimar as estruturas de dominação social (Bourdieu, 1989). As indústrias de mídia, seja ela analógica ou digital, passaram a ser a base da dinâmica de poder na Modernidade (Thompson, 1998, p. 53-54), responsáveis por grande parte da

produção de sentidos e símbolos. O poder simbólico “é um poder de construção da realidade” (Bourdieu, 1989, p. 9) e, dessa forma, organiza o conhecimento e naturaliza os sentidos pelos quais temos referência. Essa construção de realidade passa, necessariamente, pela assimilação e interpretação das múltiplas mensagens, manipuladas ou não, por grandes instituições, essa realidade, por sua vez, interfere na condição de cidadania.

Nesse sentido, a pesquisadora Eliany Alvarenga de Araújo discorre que:

a construção da cidadania ou de práticas de cidadania passa necessariamente pela questão do acesso e uso de informação, pois tanto a conquista de direitos políticos, civis e sociais, como a implementação dos deveres do cidadão dependem fundamentalmente do livre acesso à informação sobre tais direitos e deveres, ou seja, depende da ampla disseminação e circulação da informação e, ainda, de um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e com maiores oportunidades para todos os cidadãos. Diante desta colocação, podemos afirmar que o não-acesso à informação ou ainda o acesso limitado ou o acesso a informações distorcidas dificultam o exercício pleno da cidadania (Araújo, 1999, p. 155).

Dessa forma, a cidadania intrinsecamente está ligada com o amplo acesso à informação e que, quando essa informação é limitada, segmentada ou, de alguma forma, manipulada, o cidadão está impossibilitado de ter suas capacidades de interpretação e afeta diretamente o exercício da democracia de um país.

É nesse cenário que o agronegócio brasileiro se insere como um ator central na disputa pelos sentidos que circulam na esfera pública, não apenas por meio dos meios tradicionais, mas, de forma crescente, a partir de estratégias próprias de comunicação institucional em plataformas digitais. Enquanto setor estratégico da economia nacional, responsável por parcela significativa do Produto Interno Bruto e das exportações brasileiras, o agronegócio — sobretudo em sua fração mais capitalizada, composta por grandes produtores, conglomerados empresariais e cadeias agroindustriais — concentra elevados volumes de capital econômico e político, que se convertem em capacidade ampliada de produção simbólica e de gestão da visibilidade pública (Delgado, 2012).

No ambiente das redes sociais digitais, essa assimetria manifesta-se na possibilidade de definir agendas, enquadramentos e narrativas sobre o setor, por meio de

canais institucionais que operam sob lógica própria, com controle editorial centralizado e baixa abertura à contestação. Plataformas como o Instagram passam, assim, a funcionar como espaços privilegiados de difusão de discursos positivos, voltados à valorização da eficiência produtiva, da inovação tecnológica e da sustentabilidade, ao mesmo tempo em que tendem a reduzir a complexidade do setor e a invisibilizar conflitos, dissensos e a diversidade de sujeitos que compõem o campo brasileiro.

Sob a ótica do direito à comunicação, essa dinâmica tensiona o princípio da pluralidade discursiva ao deslocar o debate público para arenas comunicacionais controladas por atores dotados de forte capital simbólico e institucional. Embora ampliem o alcance e a frequência da comunicação, tais estratégias nem sempre promovem escuta, diálogo ou participação efetiva, operando prioritariamente como mecanismos de legitimação simbólica e de consolidação de posições de poder. Assim, a análise da comunicação institucional do agronegócio em plataformas digitais revela-se fundamental para compreender como a concentração discursiva pode se reproduzir mesmo em ambientes marcados, em tese, pela horizontalidade e pela interatividade, evidenciando limites contemporâneos ao exercício do direito à comunicação no Brasil.

Metodologia e análise

Com base no referencial teórico apresentado, esta pesquisa se estabelece na vertente qualitativa de observação direta de conteúdos do perfil oficial da FPA no Instagram (@fpagro) publicados durante o mês de outubro de 2025 a fevereiro de 2026, consultados entre os dias 16 e 18 de março de 2026. Neste estudo, o conteúdo foi selecionado de acordo com categorias previamente estabelecidas, com base no referencial metodológico proposto por Bardin (2011). Segundo a autora, a Análise de Conteúdo é estruturada em três etapas: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na fase de pré-análise, foram sistematizadas as ideias iniciais com base no referencial teórico sobre direito à comunicação, poder simbólico e cidadania, bem como definidos os indicadores que orientaram a interpretação dos conteúdos e sistematização das mensagens presentes nas campanhas analisadas. Na etapa de exploração do material, identificaram-se conteúdos que empregavam estratégias comunicacionais específicas, como posicionamentos em nome do setor e uso de imagens de personalidades políticas. Por fim, a terceira etapa da análise — tratamento dos resultados, inferência e interpretação — consistiu na comparação entre os dados levantados, buscando compreender os

sentidos construídos sobre o agronegócio e sua relação com o direito à comunicação e a cidadania.

O primeiro passo de análise desse estudo foi a coleta e organização do corpus, composto pelas postagens do perfil da FPA. Em seguida, realizou-se uma leitura do material, com o objetivo de identificar recorrências de linguagem, temas centrais e elementos simbólicos. Com base nessa leitura exploratória, as publicações foram categorizadas de acordo com os objetivos explícitos nas mensagens, sendo eles: objetivo informativo, quando o foco está na divulgação de informações sobre atividades, agendas, decisões ou processos relacionados à atuação legislativa; objetivo de posicionamento, quando é possível identificar na mensagem a presença de um juízo de valor (avaliação subjetiva de algo, baseada em crenças, sentimentos e valores pessoais, e não em fatos objetivos e comprováveis) sobre algo ou situação; ou datas comemorativas, quando o objetivo era parabenizar uma atividade ou segmento do setor. Além das categorias, registramos os formatos de publicação, podendo ser carrossel, imagem e *reels*; a presença de deputados nos conteúdos, e, por fim, se há um esforço de contribuição para a comunicação do setor, considerando os princípios do direito à comunicação.

Seguindo para a análise dos dados coletados durante os meses de outubro de 2025 a fevereiro de 2026, a página oficial da FPA realizou 247 postagens, dentre as quais em 148 identificamos o caráter informativo, em 91 identificamos posicionamentos explícitos e 8 delas estavam destinadas a apresentar datas comemorativas do setor. Dentro da categoria prevalecente de postagens informativas, estão inclusas as temáticas: conteúdos informando sobre a realização de uma reunião para debater temas em pauta; aprovações de projetos de Lei; adendos de ementas em Leis já existentes; propostas de projetos de Lei; reuniões de discussão sobre medidas provisórias e informações sobre projetos de Lei em andamento. Dessas, 98 incluíam imagens em vídeo ou foto de deputados. A análise das postagens evidencia uma estratégia comunicacional predominantemente informativa (cerca de 60%) em que há um esforço de prestação de contas e legitimação institucional, com o canal operando como espaço de construção narrativa e defesa de agendas políticas. A Figura 1 retrata o esforço ao apresentar o convite para a participação pública no debate sobre modernização da jornada de trabalho do setor.

Figura 01 – Exemplo de publicação voltada ao objetivo informativo



Fonte: Instagram da FPA. Postagem de 26 de fevereiro de 2026.

No que se refere às postagens de posicionamento, o elemento que as distingue das demais publicações sobre projetos de lei é a presença explícita de juízo de valor. Diferentemente dos conteúdos de caráter informativo, essas postagens incorporam avaliações e interpretações sobre os temas abordados, como se observa nos exemplos a seguir: no *reels* publicado no dia 08 de outubro de 2025 sobre MP 1303/25 com a legenda “Somos CONTRA a MP Taxa Tudo. Chega de impostos!”; no dia 09 de outubro de 2025, sobre o mesmo tema, uma imagem foi divulgada com a legenda “Haddad vai para cima do agro”, insinuando que outro político, Fernando Haddad, atual Ministro da Fazenda do Brasil, seria responsável por uma medida provisória que arbitrariamente prejudica o setor do agronegócio. No mesmo sentido, realizado no dia 26 de novembro de 2025, um posicionamento direto ao presidente da República com a legenda “O novo golpe do governo Lula contra os produtores rurais A partir desses exemplos, é possível inferir que a página não apenas informa ou se posiciona, mas adota uma estratégia comunicacional de caráter combativo e politicamente orienta-

do, em que o discurso é construído para mobilizar e engajar a audiência por meio de oposição direta a atores e decisões governamentais. O uso recorrente de expressões categóricas e acusatórias indica uma opção por enquadramentos simplificados e polarizados, que transformam temas legislativos complexos em narrativas de conflito, com identificação clara de “responsáveis” e “afetados”. Além disso, ao atribuir intencionalidade negativa a figuras específicas, a comunicação sugere uma tentativa de direcionar a percepção pública e construir antagonismos políticos, mais do que promover debate técnico. A Figura 02 ilustra um desses casos ao retratar uma postagem crítica em relação ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ao Movimento dos Sem-terra (MST), que integra a dinâmica de produção agrícola nacional, mas é tratado pejorativamente pela FPA.

Figura 2: Retratação do presidente Lula favorecendo o MST



Fonte: Instagram da FPA. Postagem de 28 de janeiro de 2026.

As postagens de datas comemorativas, por sua vez, incluíram inserções no formato de carrossel demarcando o Dia do Café, o Dia do Algodão, o Dia Nacional da Agropecuária, o Natal e outras do tipo. Diferentemente das demais categorias, nenhuma dessas publicações apresentou imagens ou vídeos de deputados, indicando uma inflexão na estratégia visual e discursiva. Nesse contexto, observa-se a adoção de um padrão típico de comunicação institucional em redes sociais inseridas na ló-

gica da midiaticização, em que atores não midiáticos passam a desempenhar funções tradicionalmente associadas aos meios de comunicação, como a produção de conteúdos informativos e simbólicos voltados à marcação de datas e à construção de relevância temática.

Figura 3: Exemplo de postagem de data comemorativa



Fonte: Instagram da FPA. Postagem de 31 de dezembro de 2026.

Com relação aos formatos utilizados, do total de 247 postagens, 161 foram no formato reels; 63 carrosséis e 23 imagens. As postagens analisadas, independentemente de seu formato, incorporavam frequentemente imagens geradas por inteligência artificial (IA) e, inclusive, para representar figuras específicas, como o presidente Lula, o produtor rural, indígenas e membros do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) conforme ilustrado na Figura 02. Além disso, cabe destacar que, 170 publicações traziam imagens de deputados, revelando um alto grau de personalização da comunicação, uma vez que o número representa 69% do total de posts com uma associação recorrente entre a atuação institucional e figuras políticas específicas.

A partir da análise realizada, infere-se a construção de um posicionamento dicotômico por parte da FPA em sua comunicação no Instagram, tendo em vista que ao mesmo tempo em que busca informar e integrar o público acerca das dinâmicas legislativas e produtivas do agronegócio, também estabelece fronteiras simbólicas claras sobre quem é legitimado dentro desse espaço discursivo. Tal ambivalência se evidencia especialmente na forma como determinados atores da dinâmica agrícola nacional, como movimentos sociais (a exemplo do MST) e populações indígenas, são retratados de maneira pejorativa ou marginalizada, indicando que o esforço de integração comunicacional não se estende de maneira equitativa a todos os sujeitos envolvidos no campo. Assim, a comunicação da FPA parece operar não apenas como instrumento de prestação de contas e difusão de informações, mas também como mecanismo de construção de antagonismos e delimitação de pertencimento, o que tensiona os princípios do direito à comunicação ao restringir a pluralidade de vozes e perspectivas.

Além disso, a predominância do formato *reels*, associada ao uso recorrente de inteligência artificial, à alta personalização e à inserção sistemática de postagens de cumprimento de cronograma, como as de datas comemorativas, revela um domínio estratégico das dinâmicas midiáticas contemporâneas. Tais elementos apontam para um processo de profissionalização da comunicação institucional, no qual diferentes recursos e formatos são mobilizados de maneira articulada para atingir objetivos específicos. Essa combinação estratégica reforça a atuação da FPA como um ator inserido na lógica da midiaticização, capaz de operar simultaneamente em múltiplas frentes discursivas e com atuação intencional.

Assim, para cumprir o objetivo deste trabalho em analisar se a atuação comunicacional da Frente Parlamentar da Agropecuária, enquanto instituição pública representativa dos públicos do agronegócio, de fato cumpre seu propósito de desenvolver estratégias de comunicação voltadas a divulgar inovações de diferentes vieses e amplo potencial de aplicação no setor agropecuário de forma geral e se essas estratégias interferem no exercício do direito à comunicação na esfera pública brasileira, articulamos os resultados apreendidos ao postulado de Duarte (2009) de que a comunicação pública deve ser percebida como uma ferramenta de interesse coletivo, visando o fortalecimento da cidadania. Para Massuchin e Duarte (2024), quando as práticas de Comunicação Pública deixam de atuar de forma efetiva ou não ocupam plenamente seu espaço no ecossistema informacional, abrem-se lacunas no fluxo comunicacional que favorecem a disseminação de conteúdos desinformativos.

Cabe ressaltar, nessa seara, que a comunicação pública se difere da comunicação política e comunicação governamental. De uma maneira simples, Chaffee (1975, p. 15), define a comunicação política como sendo “o papel da comunicação no processo político”. Uma definição mais atual diz que a comunicação política tem como principal objetivo “o discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública” (Duarte, 2007, p. 3). A comunicação governamental “inclui divulgação de serviços, projetos, políticas públicas, integração social, prestação de contas, promoção dos serviços, criação de espaços de negociação e debate, atendimento e orientação aos cidadãos” (Duarte, 2007, p. 2). Em suma, a Comunicação Pública é comunicação do interesse público, já a Comunicação Política visa a divulgação de ações políticas, que buscam uma finalidade política e a Comunicação Governamental, incluída na comunicação política, visa a divulgação das ações de um governo.

Diante desse arcabouço teórico e dos achados empíricos apresentados, observa-se que a atuação comunicacional da FPA se aproxima mais de uma lógica híbrida entre comunicação política e institucional de caráter difusivo do que de uma comunicação pública orientada pelo interesse coletivo. Ainda que haja esforços evidentes de informar e dar visibilidade às pautas legislativas do setor, tais iniciativas são frequentemente atravessadas por estratégias discursivas que priorizam a defesa de interesses específicos e a construção de enquadramentos polarizados, em detrimento da promoção de um espaço comunicacional plural, dialógico e inclusivo. Nesse sentido, ao restringir a diversidade de vozes e reforçar antagonismos, a comunicação analisada acaba por tensionar os princípios normativos da comunicação pública, especialmente no que se refere à ampliação do acesso à informação qualificada e à participação cidadã.

Compreende-se que a presença crescente de estratégias sofisticadas de produção de conteúdo como o uso de inteligência artificial, a personalização e a adequação aos formatos mais engajadores das plataformas digitais não garantem, por si só, o fortalecimento do direito à comunicação. Ao contrário, quando dissociadas de um compromisso efetivo com o interesse público, tais estratégias podem contribuir para a consolidação de narrativas hegemônicas e para o aprofundamento de assimetrias no debate público.

Considerações finais

A presente pesquisa propôs-se a responder de que forma a atuação comunicacional da Bancada Ruralista, formalmente conhecida como a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), interfere no exercício do direito à comunicação, tomando o conceito como um parâmetro normativo e ético para a esfera pública. A análise de conteúdo das postagens da FPA no Instagram (@fpagro) entre outubro de 2025 e fevereiro de 2026 sugere que sua atuação comunicacional compromete esse direito ao priorizar uma lógica de comunicação política e de concentração discursiva, em detrimento de uma abordagem de Comunicação Pública orientada pela pluralidade. Os dados revelam uma estratégia marcada por posicionamentos explícitos e pelo uso recorrente da imagem de deputados, aproximando-se mais da autopromoção e da gestão de imagem política individual do que de uma representação abrangente e transparente de um setor diverso, bem como do compromisso institucional de difundir conhecimentos e práticas de interesse coletivo. Essa dinâmica instrumentaliza a comunicação para fins político-partidários e para a manutenção do poder simbólico, restringindo a diversidade de discursos e reforçando identidades ideológicas alinhadas a determinados interesses econômicos e políticos.

Em consonância com a fundamentação teórica, a concentração discursiva observada limita a circulação de vozes e perspectivas essenciais à efetivação do direito à comunicação. O resultado é uma comunicação nichada, voltada majoritariamente aos segmentos mais capitalizados do setor, que falha em estabelecer pontes com a sociedade em sentido amplo, silencia vozes rurais minoritárias e dificulta o diálogo. Tal ausência de interlocução impacta diretamente o exercício da cidadania, uma vez que o direito humano à comunicação pressupõe não apenas acesso à informação, mas também participação ativa na produção de sentidos e no debate público.

Assim, ao privilegiar determinados enquadramentos e excluir sistematicamente atores dissonantes, a comunicação da FPA compromete dimensões estruturantes desse direito, como diversidade, inclusão e simetria discursiva. Trata-se, portanto, não apenas de uma limitação no acesso à informação, mas de uma restrição às possibilidades de participação de diferentes sujeitos sociais, especialmente aqueles historicamente marginalizados, na disputa por sentidos e narrativas sobre o agro-negócio.

A lacuna identificada também se relaciona com as próprias dinâmicas das plataformas digitais, tendo em vista que ao privilegiar conteúdos de alto engajamento, como *reels* com forte carga opinativa, o ambiente do Instagram tende a amplificar discursos simplificados e emocionalmente orientados, em detrimento de abordagens mais complexas e inclusivas. Assim, a atuação da FPA não apenas reflete escolhas estratégicas internas, mas se insere em uma lógica estrutural que potencializa a concentração discursiva e o reforço de bolhas informacionais, ampliando seus impactos sobre o direito à comunicação.

Além disso, essa configuração comunicacional extrapola o campo institucional e incide diretamente na construção simbólica do agronegócio na esfera pública ao produzir uma narrativa homogênea e pouco permeável à diversidade de experiências e perspectivas. Esse processo compromete não apenas o diálogo com a sociedade, mas também a capacidade do próprio setor de se reposicionar frente às demandas sociais emergentes, que exigem maior transparência e abertura ao contraditório.

Dessa forma, a interferência no exercício do direito à comunicação manifesta-se não apenas no conteúdo das mensagens, mas na própria arquitetura comunicacional adotada, que define quem pode falar, como pode falar e com qual legitimidade. Ao operar sob uma lógica de mediação seletiva e concentração de vozes, a FPA reforça assimetrias comunicacionais já existentes no campo agropecuário e na sociedade brasileira. Portanto, conclui-se que a atuação comunicacional da Bancada Ruralista não cumpre plenamente o papel da Comunicação Pública, ao não promover as condições necessárias para um debate plural e inclusivo.

Referências

ARAÚJO, E. A. de. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 155–167, 1999.

AZEVEDO, Denise Barros de. **Diálogos entre stakeholders em redes de organizações de agronegócios na busca da mitigação dos efeitos da mudança climática: o caso do Instituto do Agronegócio Responsável – ARES**. 2010. Dissertação (Mestrado) – [instituição não informada].

BAPTISTA, C.; FERREIRA, A.; FERREIRA, A. C. Hibridismo e transmedialidade na comunicação política dos partidos portugueses no Instagram e no jornalismo político televisivo. **Media & Jornalismo**, Lisboa, v. 21, n. 38, p. 123–142, 2021. DOI: 10.14195/2183-5462_38_6.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011. (Obra original publicada em 1977).

BARRETO, Cristiane Parente de Sá. **Observatórios de media e imprensa: espaços de participação e literacia mediática em Portugal e no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga.

BITTENCOURT, Thaís Ponciano; ROMANO, Jorge Osvaldo; CASTILHO, Ana Carolina Aguiar Simões. O discurso político do agronegócio. **Revista Tamoios**, v. 18, n. 1, 2022.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CAMPOS, C. J. G. (2004). Método de análise de conteúdo: Ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, 57(5), 611–614. <https://www.scielo.br/j/reben/a/wBbjs9fZBDrM3c3x4bDd3rc/?format=pdf&lang=pt>

CHAFFEE, S. H. Political communication: issues and strategies for research. In: **Sage annual reviews of communication research**. Beverly Hills: Sage Publications, 1975. v. 4.

CORREIA, L. B. **Direito da comunicação social**. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, A. A. de. **Direito da comunicação social**. Lisboa: Leya, 2012.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965–2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DUARTE, J. **Comunicação pública**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47–58.

DUARTE, J. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA – FPA. **História da FPA**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

FERNANDES, F. A. M. **Líderes políticos e imagem projetada**: estudo sobre o Instagram nas eleições legislativas de 2024. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Porto, Porto.

FILGUEIRAS, F. Comunicação política e corrupção. **Revista de Estudos da Comunicação**, Curitiba, v. 9, n. 19, 2008.

GOMES, N. D. A santíssima trindade da propaganda: imagem, personalismo e espetáculo. **Travessias**, Cascavel, v. 1, n. 1, e2714, 2007. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/2714>. Acesso em: 25 nov. 2025.

LEE, P. (Org.). **The democratization of communication**. Cardiff: University of Wales Press, 1995.

LIMA, V. A. de. Posfácio. In: SILVA, J. Domingues da. **A política da política de TV digital no Brasil**: atores, interesses e decisão governamental. Rio de Janeiro: Simmer e Amorim, 2011. p. 185–187.

MARTÍN-BARBERO, J. Desafios culturais da comunicação à educação. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 18, p. 51–61, 2000.

MARTÍNEZ, Á. V. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência? In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Comunicação e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. p. 9–37.

MASSUCHIN, M. G.; DUARTE, J. Caminhos da comunicação pública: o que esta edição nos revela. **Organicom**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 13–17, 2024.

MOSCO, V. **The political economy of communication**. 2. ed. London: SAGE Publications, 2009.

MURPHY, Andrea. **Lista Forbes**: as 10 maiores empresas privadas dos EUA. *Forbes Brasil*, 17 dez. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2025/12/lista-forbes-as-10-maiores-empresas-privadas-dos-eua/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

NAPOLITANO, C. J. A regulação jurídica da comunicação social na Constituição de 1988. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 34., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2011. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/index.htm>. Acesso em: 25 nov. 2025.

NAPOLITANO, C. J. Propriedade cruzada das mídias e o exercício do direito à comunicação e da cidadania. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 320–333, 2024.

NAPOLITANO, C. J.; VANZINI, K. V. da S. Direito à comunicação: contribuições para a definição de um conceito. **Revista Comunicação Midiática**, Bauru, v. 9, n. 3, p. 120–133, 2014. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/176>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ORMAY, Larissa. A comunicação social na democracia brasileira: do ponto cego ao experimentalismo. In: ORMAY, L.; RODRIGUES, T. (Orgs.). **Democratizar a comunicação: teoria política, sociedade civil e políticas públicas**. Belém: Elisângela Oliveira; IOEPa, 2021.

RODRIGUES, Carolina; MOITINHO, Fábio; ONDEI, Vera. Agro100: quais as maiores empresas do Brasil no ranking Forbes. **Forbes Brasil**, 24 jan. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/escolhas-do-editor/2025/01/agro100-quais-as-maiores-empresas-do-brasil-no-ranking-forbes/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

SANTOS, Jeronimo Borges dos; WEINSTEIN, Mary. A mídia, o agro e o pop. Trabalho apresentado no 21º Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), Salvador, 2025. Disponível em: <https://www.enecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-699/152371.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SANTOS, Z. B. dos.; OLIVEIRA, U. J.de.; GUALBERTO, C. L. O discurso midiático do agronegócio no Brasil sob um olhar da Análise Discursiva Crítica e da Semiótica Social. **Diálogo das Letras, Pau dos Ferros**, v. 8, n. 1, p. 159–178, jan./abr. 2019.

SCHEINER, A.; MENEZES, J. D. **Gestão da marca e da reputação corporativa**. São Paulo: FGV, 2019.

SILVEIRA, F. E. A dimensão simbólica da escolha eleitoral. In: **Marketing político e persuasão eleitoral**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000.

TORQUATO, C. Minorias, lugar de fala e direito à comunicação na mídia: entre o ativismo pela cidadania e a mercadorização de pautas sociais. **Intexto**, Porto Alegre, n. 52, p. 104996, 2021.

TORQUATO, G. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

VERÓNICA, F. **Manual prático de comunicação: como desenvolver habilidades de comunicação**. São Paulo: Atlas, 2017.

VIOLIN, T. C. **Democratização dos meios de comunicação: estado, direito e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020.

WEBER, M. H. Imagem pública. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: EDUFBA, 2004. Disponível em: <https://comunicacaoeleitoral.ufpr.br/wp-content/uploads/2018/03/RUBIM-org-Comunicacao-e-politica-conceitos-e-abordagens-1.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

AUTORES

Adilson Vaz Cabral Filho – Professor Titular da Universidade Federal Fluminense (UFF) no Curso de Comunicação Social e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC). Cientista do nosso Estado pela FAPERJ. Líder do grupo de pesquisa EMERGE (Centro de Pesquisa e Produção em Comunicação e Emergência). Vice-coordenador do GT de Comunicação Popular, Comunitária e Cidadania da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC). Doutor e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo, com pós-doutorado em Comunicação pela Universidad Carlos III de Madrid. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1787526384833274>

Adriana Omena Santos – Professora do curso de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação (PPGCE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq. Doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, com pós-doutorado na University of Ottawa. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1515433725914811>

Beatriz Nascimento e Souza – Bolsista de Iniciação Científica do curso de Jornalismo e graduanda em Jornalismo pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). É membro do grupo de pesquisa CPCienTE – Interfaces em Comunicação Pública da Ciência, Tecnologias e Educação: políticas públicas, comunicação digital e métricas, divulgação científica. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2193487909863210>

Carlo José Napolitano – Professor Associado do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da UNESP-Bauru. Coordenador do GP Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom. Livre-Docente em Direito à Comunicação, com pós-doutorado em Direito pela USP, Doutor em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP-Araraquara e Mestre em Direito pelo Centro de Pós-Graduação da Instituição Toledo de Ensino. Membro do grupo de pesquisa Mídia e Sociedade e do Programa de Combate à Desinformação – STF. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4413410311464411>

Daniela Inés Monje - Professora e pesquisadora argentina, especializada em estudos de Economia Política da Comunicação, Informação e Cultura e em Novos Materialismos em Comunicação. É vice-presidente da Associação Latino-americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC). É coordenadora do GT de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura na CLACSO. Trabalha como investigadora pós-doutoral na Faculdade de Comunicação da Universidade de Sevilla. Doutora em Comunicação na Universidad Nacional de La Plata, Mestre em Comunicação e Cultura Contemporânea na Universidad Nacional de Córdoba, onde realizou também seu pós-doutorado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0631232216740300>

Deborah Cunha Teodoro - Professora na Educação à Distância dos cursos de Gestão Pública e Engenharia da Computação da Univesp. Doutora e Mestre em Comunicação pela Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP-Bauru), onde realiza seu pós-doutorado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3049574578658418>

Eula Dantas Taveira Cabral – Professora do Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos (PPGMA) – Mestrado Profissional da Fundação Casa de Rui Barbosa. Líder do grupo de pesquisa Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC – CNPq/FCRB). Trabalha na área de inovação e estudos da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Doutora e Mestre em Comunicação Social pela UESP com pós-doutorado pela UERJ. Coordenadora do podcast científico Sobre Economia Política da Comunicação e da Cultura. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1180749525319069>

Fanny Victória da Silva - Assessora de imprensa da Câmara Municipal de Brodowski (SP). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista em Bauru (UNESP – Bauru). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6448581225955439>

Fernando Oliveira Paulino – Professor de graduação e pós-graduação da Universidade de Brasília (UnB). Presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC), Coordenador do GT de Comunicação, Justiça Social e Democracia da International Association of Media and Communication Research (IAMCR). Coordenador e pesquisador do Projeto Integridade da Informação no Brasil e na Alemanha (CAPES-DAAD). Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom-UnB). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2. Doutor e Mestre em Comunicação pela UnB. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2907708501435465>

Francisco Eduardo Gonçalves – Coordenador de Política na Sucursal do jornal Estado de S.Paulo, em Brasília (DF). Professor voluntário na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e professor do curso de pós-graduação em Jornalismo Investigativo do IDP. Doutor e Mestre em Comunicação pela UnB. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1995503914633839>

Janis Linda Loureiro Moraes – Doutoranda e Mestre em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), especialista em Comunicação e Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integra o Laboratório de Comunicação de Risco e o Grupo de Pesquisa Cuidar_Com Crise (Comunicação e Cultura do Cuidado) na PUCRS. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6333349193632054>

João Pedro O. Santos – Chefe de projetos jurídicos do Grupo Bittar e professor na UNIPAC. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Direito tributário Empresarial pela Faculdade CERS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5811030961391537>

Juçara Brittes – Professora aposentada da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6962058400265058>

Juliano Domingues – Professor-pesquisador da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e da Universidade de Pernambuco (UPE). Docente permanente dos Programas de Pós-graduação em Indústrias Criativas (PPGIC/Unicap) e em História (PPGH/Unicap). Presidente da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Pesquisador de produtividade em pesquisa do CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios/CNPq) e vice-líder do Grupo de Pesquisa Pluralismo Metodológico em Ciências Sociais (Plural/CNPq). Doutor e Mestre em Ciência Política (UFPE), com pós-doutorado em Comunicação (UFBA). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1436485623951645>

Juliano Mauricio de Carvalho – Professor do Departamento de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia da UNESP-Bauru. Líder do Lecotec – Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia, Educação e Criatividade, na Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da UNESP – Bauru. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Livre-docente em Políticas de Comunicação, Mídia e Indústrias Criativas da UNESP-Bauru, Doutor em Comunicação pela UMESP, Mestre em Ciência Política pela Unicamp, com pós-doutorado em Comunicação na Universidade de Sevilha e na Universidade Carlos III de Madri. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5849711278501873>

Junior Ivan Bourscheid – Professor Assistente do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Vice-líder do Grupo de Teoria, Arte e Política (GTAP). Secretário do Centro de Integração Latino Americana (CILAM). Pesquisador Associado Profissional do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4482332147987035>

Larissa Placca Amurim – Bolsista técnica do Centro Avançado de Pesquisa Smart do Centro de Ciências para o Desenvolvimento, financiado pela FAPESP. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UNESP-Bauru. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática e Movimentos Sociais (ComMov). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6581738415892911>

Magno Medeiros – Professor Titular da Faculdade de Informação e Comunicação e dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) e em Direitos Humanos (PPGDH) da Universidade Federal de Goiás (UFG). É Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP) e Mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da USP, com pós-doutorado em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direitos Humanos da UFG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8829860934484429>

Maria Cristina Gobbi – Professora de graduação em Jornalismo e dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCom) e em Mídia e Tecnologia (PPGMiT) da UNESP – Bauru. Pesquisadora de produtividade em pesquisa do CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Pensamento Comunicacional Latino-Americano. Pesquisadora da Rede INCT Caleidoscópio e da Red Iberoamericana de Investigación en Cultura y Conocimiento de los Sistemas Alimentarios. Livre docente em História da Comunicação e da Cultura Midiática na América Latina. Doutora e Mestre em Comunicação pela UNESP. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2302756561160804>

Maria Vitória Rocha – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e especialista em Relações Governamentais e Jornalismo Digital da Universidade de Brasília (UnB). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7963784731326316>

Milena Carolina de Almeida – Bolsista FAPESP de Doutorado com o projeto “Comunicação para Mobilização dos Públicos em Living Labs Agrícolas Integrados à Plataforma CCD-SB100’. Doutoranda e Mestre em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UNESP-Bauru. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática, Movimentos Sociais e Mobilização de Públicos – ComMov. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9714333399177299>

Mirna Tonus – Professora Titular do curso de Comunicação Social, habilitação em Jornalismo. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional Interdisciplinar em Tecnologias, Comunicação e Educação (PPGCE) da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em Multimeios pela Unicamp, com pós-doutorado em Sociologia na UFMG, e Mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Membro da Rede de Pesquisa Aplicada em Jornalismo e Tecnologias Digitais (Jortec). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7780938514523815>

Paulo Fernando Liedtke – Vice-coordenador do GP Políticas e Estratégias de Comunicação da Intercom. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com pós-doutorado em Sociologia da Comunicação pelo SOCIUS/ Universidade de Lisboa, e Mestre em Comunicação e Informação pela UFRGS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6785016275324594>

Patrícia Hammes Strelow – Jornalista da Coordenadoria de Comunicação de Sapucaia do Sul do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSul). Doutoranda e Mestre em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGCOM/PUCRS) e especialista em Gestão Estratégica de Comunicação Organizacional pela Universidade Jaume I, Espanha. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5801875095093703>

Rodolfo Silva Marques – Professor Adjunto da Universidade da Amazônia (UNAMA) e da Faculdade de Estudos Avançados do Pará (FEAPA). Doutor em Ciência Política pela UFRGS, Mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e especialista em Marketing pela FGV e em Jornalismo Digital pela Unyleya. É colunista semanal de política do portal “oliberal.com”, e da Rádio CBN Amazônia Belém. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7865990074375419>

Rodrigo Stumpf González – Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFRGS, com pós-doutorado pela Universidad Autónoma de Madrid. Bolsista de produtividade do CNPq. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0712976220074740>

Rosângela Florczak de Oliveira – Professora Titular da Escola de Comunicação, Artes e Design da PUCRS. Doutora, Mestre em Comunicação pela PUCRS e especialista em Sociologia pela UFRGS e em Teorias e Práticas do Ensino pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Membro do Grupo de Pesquisa Risco, Crise e Comunicação (RCCom – UFRGS e PUCRS) e do Grupo de Estudos Avançados em Comunicação Organizacional (Geacor – PUCRS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8274373059561433>

Thaise Shaiane Ribeiro de Chaves – Analista de Comunicação e Marketing na Escola de Comunicação, Artes e Design da PUCRS. Doutoranda e Mestre em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e especialista em Influência Digital: Conteúdo e Estratégia pela ESPM. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1956379859789334>

Tiago Negrão Andrade – Professor na Universidade Anhembi Morumbi (Campus Athon, Sorocaba). Doutor em Mídia e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Bauru), Mestre em Ciência e Tecnologia de Alimentos pelo ITAL-SP e especialista em Big Data e Inteligência Artificial pelo IME-USP. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6885654276116955>

Víctor Simões Zamberlan – Bolsista CAPES. Doutorando e Mestre em Mídia e Tecnologia pelo Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia (PPGMiT) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Bauru). Membro do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia, Educação e Criatividade (LECOTEC) com foco em estudos na área de Mídia, Arranjos Criativos Locais, Inteligência Artificial e Cultura Inovativa. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0589516709179333>

Vinicius Suzigan Ferraz – Professor do curso de Comunicação Social da Faculdade de Americana-SP (FAM) e de cursos EAD 4.0 da UniAnchieta. Doutor em Comunicação no PPGCOM da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Bauru). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8695983376458751>

