



Repensando a Rádio Comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas¹

Sayonara Leal²

Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Sociologia da UnB

Resumo

Este trabalho propõe a reflexão sobre o conceito de radiodifusão comunitária e suas implicações normativas e socioculturais face às diferentes configurações dessas mídias nas localidades onde estão implantadas. Para este estudo partimos do quadro normativo que norteia o setor de rádios comunitárias no Brasil, o qual contrastamos com a análise de processos de demandas do serviço, junto ao Ministério das Comunicações, e em entrevistas semi-estruturadas realizadas com lideranças do movimento de rádios comunitárias. Nossas conclusões, ainda que preliminares, apontam a necessidade de se repensar o conceito de comunitário atribuído a mídias associativas de caráter local e não comercial, para orientar políticas públicas que potencializem a atuação dessas emissoras como “comunidades comunicativas locais”.

Palavras-chaves: Comunidade; Associação; Rádio; Estado; Políticas de Comunicação

1. Introdução

A reflexão suscitada aqui nos remete ao campo crítico e reflexivo sobre as conseqüências sociais, políticas e culturais ao convencionarmos rádios locais de mídias comunitárias. Gostaríamos de iniciar esta discussão postulando que comunicação local não é necessariamente comunitária, sobretudo quando se trata de rádios, as quais têm sua existência oficial assegurada a partir de um procedimento normativo e burocrático que determina como iniciativa fundamental para obtenção da concessão do serviço o pleito de uma entidade associativa cuja natureza jurídica é privada.

Referimo-nos aqui a mídias associativas cujo espaço constituído de comunicação se pauta em interesses privados organizados na forma legal de associação, demandante do serviço de radiodifusão comunitária junto ao órgão competente. Essas rádios são instrumentos de difusão de ideais comuns a um ou mais grupos e nem sempre representam o todo da comunidade local. Na

¹ Trabalho apresentado ao NP Políticas e Estratégias da Comunicação, do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom.

² Doutoranda do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, vinculada à Université de Lille 1 (France) e ao Centre Lillois d'Etudes et de Recherches Sociologiques et Economiques- IFRESI. Mestre em Mudança Social pelo Departamento de Sociologia e Etnologia da Universidade de Lille I. Mestre em Comunicação, pela Faculdade de Comunicação da UnB. Membro do Groupe de Recherches et d'Etudes sur la Radio - GRER e membro do Grupo de Pesquisa em Política e Economia da Informação e da Comunicação (PEIC). Professora substituta da Faculdade de Comunicação da UnB. sayonaraleal@uol.com.br



verdade, a rádio comunitária é resultado da ação organizada e da mobilização de indivíduos privados que se reúnem numa entidade particular em defesa de interesses de uma coletividade ou de um público.

Adotamos dois procedimentos metodológicos fundamentais: 1) análise da Lei de Rádios Comunitárias, de documentos do Ministério das Comunicações e de projetos e processos de demanda de concessão de outorga de rádio comunitária de 15 associações do Distrito Federal, autorizadas a operar o serviço e 2) revisão de literatura sobre os conceitos de comunidade e associação, situados no ambiente epistemológico da sociologia compreensiva e política, tendo como ponto de partida a antologia desses dois conceitos sociológicos elementares, até chegarmos aos teóricos da sociologia das associações.

O texto está organizado em três partes: 1) de início evocaremos a revisão teórica e conceitual do termo comunidade e em consequência, da definição de associação, fazendo referência às ações sociais: comunicativa, comunitária e associativa; para depois 2) desenvolvermos nossa reflexão sobre a inadequação da denominação rádios comunitárias para caracterizar rádios locais de alcance restrito não-comerciais e não-públicas no contexto de sociedades complexas, onde se difundem processos de segmentação cultural, social, econômica, divergências políticas e também se percebe uma certa busca da comunidade como modo de vida e de organização social e, por fim, 3) apontaremos como esse debate poderia nortear o direcionamento da reformulação do marco legal que trata das rádios comunitárias no Brasil.

2. Algumas definições e limites da Comunidade: uma breve revisão conceitual

Começamos nossa reflexão teórica com a indagação: o que seria uma mídia comunitária? Esta questão nos remete ao conceito de comunidade, compreendido como um fenômeno histórico e social que, portanto, assume diferentes significados no tempo e no espaço. A imaginação sociológica sobre o que vem a ser uma formação comunitária e associativa povoa a nossa reflexão de possibilidades de definições pautadas em diferentes referências como territorialidade, interesses, organização social e política, valores em comum, sentimento comunitário e etnia. Os processos pelos quais os indivíduos são persuadidos ou induzidos a cooperar em um certo tipo de existência gregária permanente ou não, seja uma sociedade, comunidade ou associação é a grande questão sociológica que nos anima nesta investigação.

Os pesquisadores da Escola de Chicago Louis Wirth (1973) e Robert Park (1973) nos chamam a atenção para o uso indiscriminado e inapropriado do termo comunidade. De acordo com Wirth, comunidade refere-se a uma base territorial onde se encontram homens, instituições e atividades no mesmo espaço; uma vida em conjunto fundada no parentesco e na



interdependência econômica, em mútua correspondência de interesses. Segundo Park, um indivíduo só é membro de uma comunidade na medida em que participa da vida comum nesse espaço, a partir, sobretudo, de interações comunicativas mediadas por dispositivos simbólicos, como a linguagem.

De acordo com a sociologia de Ferdinand Tönnies (1973), a comunidade situa-se no campo do imaterial, onde as relações sociais não são permeadas pela racionalidade financeira ou intermediadas pelo dinheiro. Ou seja, a idealização de uma vida durável e desejável, cuja raiz está no estado primitivo e natural, onde não era necessário o direito positivo para garantir o reconhecimento do indivíduo enquanto pessoa humana. Tönnies acreditava que a unidade e a possibilidade das vontades humanas se apresentam primordialmente nos laços sanguíneos, em segundo lugar na aproximação espacial e por último na proximidade espiritual entre os homens. É baseada nessa classificação dos vínculos comunitários que o sociólogo compreende as origens de todas as relações e associações sociais.

Em Christian Descamps (1991), o conceito de comunidade encontra dois sentidos contraditórios, mas não necessariamente excludentes. Em uma primeira acepção a comunidade seria resultado de um movimento endógeno de práticas socioculturais. Uma espécie de círculo fechado. Por outro lado, o autor enfatiza o sentimento de pertencimento a grupos, a línguas que dotam o indivíduo de identidades capazes de inseri-los em diferentes universos. “Nossos comportamentos, nossas maneiras de ser são tecidos por aquilo que Nibert Elias chama de ‘civilização dos hábitos’. Eles dizem respeito à aprendizagem, a uma Paidéia, a um *Bildung*, a uma educação que nos torna capazes de sentir, de desejar.” (Descamps, 1991, p. 22)

Na verdade, em seu estudo sobre os estabelecidos e os *outsiders*, N. Elias (2000) nos fala de uma comunidade permeada por relações de poder e diferenças, oriundas não de distinções de classes, mas da ausência mesmo de homogeneidade entre seus membros. O que está em jogo para o autor é o sentimento de pertencimento a essa formação social e a contestação do caráter homogêneo atribuído historicamente à comunidade. Assim, podemos dizer que nossas relações sociais com os “outros” são livres, mas também determinadas ou influenciadas pelo sentimento de pertencimento a um grupo e/ou a um lugar o que facilita o processo de reconhecimento.

Na perspectiva de Zygmunt Bauman (2003), a palavra comunidade desperta uma boa sensação. Uma idéia positiva de formação social. Para o autor, comunidade é sinônimo de um lugar cálido, confortável e aconchegante. Mas, Bauman considera que comunidade é o tipo de mundo que não está ao nosso alcance. Seria um lugar onde gostaríamos de viver, uma espécie de paraíso perdido, ao qual desejamos alcançar. A busca do entendimento seria uma forma de tornar viável a vida comunitária, mas, para Bauman, o sentimento recíproco e vinculante à ética



comunitária, às vezes, não supera os fatores internos e externos desagregadores que perpassam as formações sociais sejam elas quais forem.

Os novos valores e modos de vida como o consumo e o culto às modernas formas de relações humanas mediadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação contribuem, segundo o autor, para a constituição de uma comunidade estética, onde vigoram determinados padrões de beleza e comportamentos individualistas do tipo egoísta. Esse novo modelo comunitário é amplamente difundido pela indústria de entretenimento, nos espaços midiáticos. Nesses termos, Bauman nos fala de novas versões de comunidades, efêmeras, as quais não exigem de seus membros engajamento do tipo sócio-político ou vínculos duradouros, mas seriam fundadas na identidade, no compartilhamento de valores comuns, de bens simbólicos, de gostos estéticos.

Preocupado com a qualidade e efetividade das ações políticas praticadas por indivíduos que vivem à margem do mundo sistêmico, J. Habermas (1997) vai mais uma vez apontar a esfera pública e o direito como instâncias garantidoras da soberania popular como princípio fundamental de um Estado de Direito. Para o autor a prática da política pelo povo pode estar assegurada como vontade e opinião legitimada e legitimadora a partir das chamadas “comunidades jurídicas”, enquanto projeto de auto-organização política e popular (Habermas, 1997, pp. 25 e 188). Essas comunidades são constituídas pelo direito, mas é resultado de um processo de democratização de estruturas decisórias plurais, arbitradas pelo debate e intervenção públicas. O autor nos fala de uma certa organização da sociedade civil, entendida como não-Estado e não-mercado, na forma de associação de indivíduos mobilizados por objetivos em comum. Habermas se refere ao conteúdo político de uma comunidade materializada pelo direito, mas tornada possível pela autodeterminação comunicativa de indivíduos, cujo resultado é a preservação ou resgate da solidariedade social, “em vias de degradação”.

Os autores suscitados aqui, cada um a sua maneira, apontam para processos disruptivos generalizados da vida em sociedade. Diante de fenômenos irreversíveis como a globalização, talvez devêssemos nos perguntar se a comunidade hoje seria capaz de resgatar conteúdos éticos, morais e as interações comunicativas próprias a uma formação social baseada no bem comum e proteger os indivíduos dos efeitos, em certa medida, devastadores das perturbações sociais.

Provocamos esse questionamento porque a vida contemporânea em comunidade nos parece uma tentativa de resgate de uma proteção social não assegurada pelo Estado e muito menos pelas instituições tradicionais em crise, como família, Igreja, que antes formavam a base de sustentação dessa organização social. Trata-se de um simulacro de um passado idealizado, de uma situação confortável e de um estado de comunhão que talvez nunca tenha existido, mas



ainda sim inspira forças aglutinadoras de ações individuais que ao tornarem-se uma ação coletiva ganha maior visibilidade e chances de reconhecimento.

Ao localizarmos o conceito de comunidade entre distintas abordagens, constatamos que a comunidade é alicerçada em princípios e estrutura em certa medida contraditórios. Mas, o que nos interessa mais de perto, para efeito deste estudo, é evocar um conceito de comunitário que dialogue com as novas configurações das atuais formas sociais de existir diante de uma “modernidade líquida”, nos termos definidos por Bauman³(2001). Propomos pensar o comunitário associado a processos culturais e de comunicação, já que as formas mais elementares de participação e de existência na contemporaneidade, como diria Habermas (2002b), passam pelos espaços de comunicação, pela busca da unidade tanto pela semelhança quanto pela luta por reconhecimento de diferenças socioculturais.

A comunidade existe, assim, na medida em que há o reconhecimento mútuo de princípios morais, normativos, valores culturais, traços sociais comuns entre os membros que a compõe. O território geográfico, o pertencimento étnico podem ser modos de agregar indivíduos numa formação social particular que de alguma forma se distingue do todo social. Trata-se antes de tudo de uma associação de identidades e interesses. Afinal, quando se trata de perseguir fins não é só a territorialidade ou o estado de espírito comunal que impulsionam ações sociais objetivas, no sentido weberiano. A associação entre os indivíduos que compartilham um lugar comum ao redor de motivações particulares ao grupo permite uma ação racional organizada e orientada por finalidades. Este é o “espírito” da associação.

3. Limites e justaposição entre agir comunitário e agir associativo

A associação não se confunde com a comunidade, por mais que faça parte desta. Traduz-se numa organização social funcional, nutrida pelos interesses específicos de um ou mais grupos. Diferente da comunidade, pode-se optar em fazer parte ou não dela, porque é preciso a adesão aos interesses e finalidades definidos. Como diria MacIver e Page (1973), participar de uma associação tem significado limitado, porque os objetivos são limitados. No entanto, a entidade associativa é uma formação fundada na cooperação com finalidade de atender a uma coletividade. A associação tem obrigações, poderes e responsabilidades cujos membros não podem exercer como indivíduos, mas como integrantes de uma entidade legalmente constituída.

³ Z. Bauman adotou durante muito tempo em seus textos o termo pós-moderno para ressaltar que vivemos hoje numa sociedade diferente daquela dos séculos XIX e XX. Atualmente, o autor utiliza o termo “modernidade líquida” para designar o estágio atual das sociedades como resultado de transformações sociais, econômicas e políticas que se processam desde o pós II Grande Guerra.



Alguns autores da Sociologia das Associações como Jean-Louis Laville e Renaud Sainsaulieu (1997) reconhecem o caráter associativo e dialógico da comunidade. Para estes autores existe uma certa correspondência entre agir comunitário, agir associativo e agir comunicativo, entendido nos termos de Habermas (1987 e 2002a). Apesar das diferenças e especificidades de cada uma dessas ações, a interação entre elas promoveria o resgate do estatuto de seguridade comunitária, a certeza, a proteção. O ponto comum de correspondência entre essas diferentes formas de agir estaria na tendência a orientarem-se por uma racionalidade voltada para fins comuns.

Para Laville e Sainsaulieu, a origem da associação está relacionada a três axiomas principais: o fundamento comunitário, a razão instrumental e a proposição da ação comunicativa. Esses princípios postulam ordens diferentes de um mesmo fato social, mas não exatamente antagônicos. A vida em comunidade, a retomada do sentimento de solidariedade e a coesão social própria à sociedade tradicional são facilmente vinculadas ao fato associativo. Do ponto de vista dos comunitaristas, a associação é a prática de uma cidadania que supõe um engajamento mínimo entre os indivíduos. Isso implica em relações sociais baseadas sobre o fundamento daquilo que é comum a todos, uma espécie de socialização motivada pela unidade dos sentidos do mundo. Este modelo de sociedade foi perdido, aquilo que segundo Weber vai provocar um processo de “desencantamento do mundo”.

Na perspectiva weberiana⁴ a associação seria uma modalidade de ação instrumentalizada voltada para o sucesso de uma empresa. No sentido tocquevilliano⁵, a associação é uma organização democrática oriunda da sociedade civil que se contrapõe à tirania, mesmo que da maioria, podendo ser também compreendida como uma dimensão interativa nas sociedades modernas.

A esse propósito Bernard Enjolras (1998) supõe que aquilo que distingue a forma associativa das outras formas institucionais (lucrativas ou públicas) é a lógica fundadora dos projetos associativos. Segundo o autor, “A associação resulta de atividades comunicacionais, fundadas sobre a intersubjetividade de seus membros os quais se acordam e se associam para desenvolver uma atividade instrumental.” (Enjolras, 1998, p. 229) Nesse sentido, a associação pode ser compreendida como um fato nascido do agrupamento de pessoas que fazem parte de

⁴ Fazemos referência à tipologia da ação desenhada por Max Weber (1998) como instrumento metodológico para compreender o comportamento de outros pelas suas ações.

⁵ Apesar de recorrerem a tipos ideais em suas trajetórias de pesquisa, Weber e Tocqueville têm perspectivas diferentes sobre o fenômeno da democracia e participação cívica em processos e eventos decisórios. Diferente de Weber, Tocqueville acreditava na soberania popular e na força mobilizadora e transformadora das instituições da sociedade civil, como as associações. Para o autor, a associação entre indivíduos evitaria a centralização de poderes comum nos regimes democráticos. Vide TOCQUEVILLE, Alexis (1998) e COHN, Gabriel (2000).



uma sociedade ou comunidade, aqueles que formam uma associação não se valem de uma atividade instrumental, mas da atividade comunicacional. Mas, de acordo com Enjolras uma associação pode operar segundo diferentes formas institucionais concebidas por distintas lógicas de ação. As bases de funcionamento das associações estão relacionadas à atividade comunicacional como promotora de um projeto associativo saído de um consenso racional, apoiado nas lógicas da confiança e da solidariedade e na atividade instrumental cujo objetivo é o sucesso desse projeto a partir de duas lógicas principais, mercantil e administrativa.

As dimensões política, econômica, social e cultural de atuação das associações se traduzem nos elementos mais marcantes para compreender o papel que essas desempenham em suas localidades. A consideração dos projetos associativos é fundamental para a compreensão desse fato social que em princípio parte das preocupações divididas por um conjunto de pessoas motivadas pelo bem-comum. A associação se traduz numa entidade social normativamente organizada que mantém uma relação com o seu ambiente. Ela é resultado de um momento em que os indivíduos conscientes de uma certa carência compartilham uma certa identidade, seja social, cultural formando um espaço relacional e comunicacional para consolidar e debater suas preocupações e expectativas.

As abordagens críticas, descritivas, sejam sociais, econômicas ou políticas tentam dar conta da polissemia e da morfologia variada tanto do fato associativo como do comunitário. Na verdade, seja a associação resultante de uma ação comunitária ou a comunidade produto de uma ação associativa, essas formas de agrupamento social não podem ser reduzidas a tentativas ingênuas de resgatar o passado tradicional, apoiadas por uma ordem social mantida por laços mecânicos, mas por pessoas reunidas com a finalidade de se associar, as quais são autônomas e individuais. Por outro lado, não podemos considerar uma ação social somente orientada para o consenso discursivo.

A ação comunicativa é o tipo de ação social que procura as condições de um acordo permitindo aos participantes de um processo interativo realizarem seus projetos de ação respectivos. Nos espaços associativos e comunitários existem conflitos de interesses e às vezes disfunções do processo comunicativo, dada a existência de lógicas altamente racionais. No entanto, é possível verificar num mesmo espaço a manifestação de ações orientadas por lógicas distintas, mas que operam segundo interesses comuns estabelecidos. A complexidade desse universo de justaposição de ações sociais relaciona-se à perspectiva da sociologia das lógicas da ação, nos termos de Henri Amblard, Philippe Bernoux e outros (2005) ou da sociologia das convenções, de acordo com Luc Boltanski (1991). Mas estas abordagens, embora promissoras, excedem o escopo deste trabalho.



O mais importante a enfatizar neste momento é a comunicação como instrumento de diálogo e de troca de experiências que se traduz, de certa forma, em um indício de organização de esferas discursivas pautadas numa racionalidade comunicativa. A mediação de opiniões e debates de atores sociais pertencentes à comunidade torna possível o desenvolvimento de espaços públicos animados por valores éticos e morais compartilhados por um grupo de indivíduos os quais participam do processo democrático de interpretação e leitura da realidade local ou comum.

Cabe à comunidade a escolha deliberada de ser protagonista ou destinatária de programas e de projetos que se deseja levar adiante. Nesse sentido, evocamos as rádios comunitárias, nos termos suscitados por Cecília Peruzzo (2004), como meios de veiculação de conteúdos que expressam interesses e demandas de minorias numa linguagem que representa a diversidade cultural, étnica e territorial a qual muitas vezes é negligenciada pela indústria da comunicação de massa.

4. Rádios Comunitárias no Brasil: normas e práticas

As primeiras experiências de rádios comunitárias- radcom no Brasil surgiram há cerca de 40 anos, a partir de um sistema de transmissão "pirata", ou seja, sem amparo legal, para envio de informações comunitárias para pequenas populações. Mas, somente em 1990 surge, de fato, o conceito de rádios comunitárias.

A Radiodifusão Comunitária no Brasil, cuja definição está inscrita na Lei de Rádio Comunitária (Lei 9.612/98), se traduz em um sistema complementar às emissoras comerciais e ao sistema estatal oficial e tem como objetivos fundamentais a preservação de valores culturais e sociais, a divulgação, de forma independente, de informações sobre fatos políticos, sociais e econômicos relevantes e, sobretudo, a disseminação de informações locais e regionais de interesse de uma coletividade.

As disposições técnicas para o serviço atuar legalmente são: transmissor de 25watts, antena que não ultrapasse 30 metros da média de altura da região na qual atuará e não deve ultrapassar o raio de alcance de 1000 metros (1 km). Sobre a estrutura administrativa, as rádios devem ter gestão coletiva, sob tutela de uma associação representativa dos moradores e não pode ter fins lucrativos. As especificações sobre o conteúdo da programação são vagas, com requisitos como "programação plural", que preserve "os valores éticos e sociais da pessoa humana e da família". Caso uma emissora funcione sem a autorização do Ministério das Comunicações - Minicom, a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel - tem poderes para determinar à Polícia Federal o lacramento de equipamentos de transmissão e impedir a atuação da emissora.



Na lei 9.612/98 fica patente que as emissoras de rádios comunitárias devem ter uma atuação restrita. Os processos de autorização para o funcionamento desse sistema, arbitrados pelo Ministério das Comunicações são complexos e burocráticos devido às exigências para outorga de concessões. Existem, atualmente, emissoras em funcionamento que aguardam a aprovação de seus pedidos há mais de três anos. Contribui também para a morosidade da regularização dessas rádios o fato da jurisdição sobre essa questão ser federal. Para se obter uma autorização de funcionamento deve-se fazer uma requisição, na verdade, uma carta de intenções dirigida ao Minicom e sua aprovação depende da apreciação do Congresso Nacional e da Presidência da República.

Manifestações da sociedade civil, por meio de associações, e membros do Legislativo têm questionado os procedimentos de concessão de canal para exploração do serviço de rádio comunitária e propõem a municipalização⁶ do controle sobre a radiodifusão alternativa. Entre as principais demandas dessas instâncias estão: a) alterações da lei 9.612/98, nos pontos que comprometem a democratização das Comunicações; b) revogação do Decreto 2.615/98, sobretudo do item que estabelece o alcance de 1 km para as radcom, considerado muito restrito, sobretudo em zonas rurais e em grandes metrópoles, aliada à proibição das rádios comunitárias formarem redes; c) agilização e transparência do processo de concessão; d) fim da repressão das emissoras comunitárias que não foram contempladas com regularização; e) participação da sociedade na tramitação do processo de requisição do serviço no Ministério das Comunicações; f) atribuição de um canal único, recentemente ampliado para três canais, sendo que os canais atribuídos dificultariam a percepção dos sinais das rádios comunitárias; g) proibição de veiculação de conteúdos publicitários pelas rádios comunitárias o que consistiria restrição à liberdade de expressão, dificultando o financiamento dessas rádios; h) ausência do direito à proteção das rádios comunitárias, que não teriam direito a contestarem as emissoras não-comunitárias em casos de interferências, embora essas tenham direito à proteção contra interferências das comunitárias, o que seria discriminatório.

O Brasil tem 5.562 municípios, dos quais 3.384 não contam com radiodifusoras comunitárias. Deste universo, 1.177 ainda nem foram contemplados pelo total dos 19 avisos de habilitação lançados pelo Minicom, desde 1998 até 2004. Ou seja, nessas localidades entidades associativas locais não tiveram oportunidade de pleitear o serviço.

⁶ A proposição de municipalização do processo de concessão e controle das outorgas de rádios comunitárias no Brasil é defendida pelo juiz federal aposentado Paulo Fernando Silveira (2001).



O atual quadro de concessões de rádios comunitárias no país pode ser traduzido nos seguintes números: são 2.353 rádios autorizadas em 2.178 municípios, 1.364 processos encontram-se em tramitação no Minicom e 4.555 pedidos de concessão estão arquivados⁷.

5. Perspectivas de reforma na legislação sobre rádios comunitárias: Governo e sociedade

Em termos de medidas estruturais para revisão do atual sistema de concessão de rádios comunitárias no Brasil, sabe-se que o governo empreendeu a iniciativa de criar dois grupos de trabalho, um em 2003 e o segundo em 2005, para avaliar e alterar o quadro normativo que regula o setor. Numa tentativa de responder às críticas de movimentos da sociedade civil ao sistema de concessão do serviço de rádio comunitária e de reavaliar o marco legal para o setor foi instalado, em 2003, o primeiro Grupo de Trabalho⁸ no âmbito do Ministério das Comunicações. Em 2005, foi instituído no Minicom um Grupo de Trabalho Interministerial para aprofundar as discussões e estudos empreendidos pelo primeiro GT. O GTI teceu duras críticas ao sistema de concessões das rádios comunitárias no país, além de destacar as dificuldades na tramitação dos processos de solicitação do serviço, procedimento arbitrado pelo Ministério.

O resultado dos estudos realizados pelos dois grupos foi um relato crítico, finalizado no segundo semestre de 2005, no qual estão inscritas propostas para revisão da legislação sobre rádios comunitárias no país e alguns aspectos que descaracterizam essas rádios como mídias comunitárias. As considerações do GTI estão metodologicamente organizadas em sete temas de análise: legislação, processos de outorgas, transparência e relação com a sociedade, precariedade institucional, fiscalização, capacitação e sustentabilidade das rádios, vedação à formação de redes.

No que nos interessa mais de perto, o GTI identificou a inadequação do termo comunitário, segundo as atribuições determinadas por lei para essas mídias, para denominar de forma generalizada rádios locais sem fins lucrativos autorizadas pelo Minicom. No entanto, não houve uma discussão conceitual sobre a dicotomia comunidade e associação.

Não existe no Brasil um sistema legal de avaliação dessas rádios. O relatório final elaborado pelo GTI aponta duas importantes recomendações que dizem respeito à adoção de procedimentos pelo Minicom para analisar se a atuação das emissoras na execução do serviço de radiodifusão comunitária está de acordo com os fins sociais e comunitários previstos pela Lei

⁷ Segundo dados do Ministério das Comunicações, o tempo médio de tramitação de processos de outorga de serviço de radiodifusão comunitária no próprio Ministério é de 26 meses, na Presidência da República são 14 meses e no Congresso Nacional chega a três meses.

⁸ O GT foi criado pela Portaria no. 83, de 24 de março de 2003.



9.612/98 e criação de instâncias locais de avaliação dessas emissoras e dos procedimentos de outorga, na forma democrática de audiências públicas.

Uma outra contribuição importante do GTI foi o mapeamento da existência de quatro categorias de rádios comunitárias no país: 1) autorizada comunitária (aquelas que obedecem a lei e os preceitos da comunicação comunitária); 2) autorizada pseudo-comunitária (estações que não desenvolvem suas programações atendendo aos propósitos do serviço na categoria para qual foi autorizado a funcionar); 3) não-autorizadas comunitárias (emissoras que cumprem o papel de meios de comunicação comunitários, mas não são legalizadas) e 4) as não-autorizadas não-comunitárias (rádios que além de não serem autorizadas, funcionam sem prestar serviço de informação e comunicação à comunidade, mas se identificam como mídia comunitária).

As considerações do grupo de trabalho dialogam com o atual cenário de instrumentalização das rádios comunitárias no país, o que compromete o potencial de horizontalizar a produção de informações e conteúdos por meios coletivos e desinteressados comercialmente. A inadequação do uso das emissoras comunitárias está atrelada a cinco fatores fundamentais: 1) a ausência de mecanismos legais de controle de conteúdos das grades de programação; 2) a fragilidade ou inexistência de um projeto associativo que represente os interesses de uma coletividade, já que essas rádios são concedidas a associações e fundações sem fins lucrativos; 3) a centralização da regulação das operadoras; 4) a imprecisão e muitas vezes inadequação do conceito de comunidade aplicado às emissoras de entidades associativas e 5) a proibição de publicidade no espaço radiofônico dessas emissoras.

O primeiro fator contribui para a distorção do caráter pluralista e “comunitário” definidos por lei nas emissões difundidas por essas rádios. O segundo aspecto permite e reforça a imprecisão dos objetivos e princípios das rádios. A valorização do espírito associativo nos projetos e na política de comunicação nessas mídias poderia evitar desvios na condução de um veículo local em favor de interesses privados. O terceiro ponto dificulta a observação e o atendimento das demandas oriundas das estações ou das peticionárias de concessão do serviço. O quarto ponto evoca o debate conceitual sobre o termo comunidade e se este seria adequado para designar um serviço de radiodifusão local concedido a uma associação e o quinto diz respeito à autonomia e sustentabilidade das emissoras comunitárias. A carência de subsídios podem levar essas rádios à dependência financeira de estruturas políticas, econômicas e religiosas da região onde estão implantadas.

6. Alguns aspectos das radiodifusoras comunitárias no país: diversidade de projetos e usos



Aprender a paisagem das rádios comunitárias no Brasil é tarefa que se traduz num grande desafio metodológico por se tratar de mídias difusas em contextos sócio-culturais e econômicos distintos e, sobretudo, pela dificuldade em mapear as emissoras não autorizadas e em funcionamento, na verdade, a maioria. Essas rádios são facilmente identificadas como espaços comunicativos disputados pelas diferentes lógicas de ação que representam campos, às vezes, contrários de interesses numa mesma localidade.

A relação entre política partidária e concessão, por exemplo, é considerado um dos atalhos nos quais as associações demandantes do serviço depositam suas expectativas para obtenção de outorga. Não são raros os políticos que se comprometem diante da “comunidade” a intermediar o processo de autorização da licença, omitindo e desconsiderando a validade de critérios técnicos, como viabilidade geográfica para implantação de uma operadora de rádio numa localidade. Poderíamos evocar outras deformidades de práticas políticas no sentido de distorcer o processo de demanda de rádios comunitárias, mas nosso intuito aqui é problematizar as diferentes ações sociais propostas nos projetos das associações demandantes do serviço e seu efetivo desdobramento no espaço radiofônico da emissora.

Na análise das demandas e projetos de rádios comunitárias já outorgadas de 15 associações do Distrito Federal, em nove localidades⁹ diferentes, encontramos distintas motivações para operar o serviço de radiodifusão local de caráter comunitário. Destacamos quatro prerrogativas fundamentais que orientam as entidades associativas a demandarem o serviço ao Poder Concedente: religiosidade associada à filantropia, questões sociais como habitação, cultura (músicas temáticas) e ações e projetos comunitários. Na avaliação dessa amostra de projetos associativos, constatamos a defesa de propósitos comuns a um ou mais grupos da localidade, sejam eles sociais, culturais ou confessionais, mas estes nem sempre se referem a interesses difusos que podem surgir numa formação social tão pouco coesa como é a comunidade territorial contemporânea.

Em pesquisa recente, Márcia Vidal Nunes (2001) constata que rádios comunitárias em muitos municípios do estado do Ceará e, até mesmo da capital, Fortaleza, têm perdido a dimensão pública do que seria um espaço coletivo de articulação, diálogo, de organização e conscientização política das comunidades. A autora denuncia que no Ceará existem cerca de quatrocentas emissoras classificadas como comunitárias, mas que, na verdade, vêm se pautando pela racionalidade instrumental, voltadas para fins político-partidários ou para fins comerciais.



Além dessas influências, podemos mencionar as intervenções em programações dessas emissoras de líderes religiosos locais. Nos termos de Nunes,

É fundamental compreender que, apesar das exigências legais, a maior parte das emissoras que se dizem comunitárias, na verdade, não o são. Muitas associações fantasmas foram criadas por políticos, arregimentando a participação popular graças às práticas clientelistas, que envolvem uma indiscriminada troca de favores. No Ceará, das cerca de quatrocentas emissoras existentes, apenas 10% são autenticamente comunitárias, ou seja, têm gestão coletiva, programação plural e participação popular efetiva em todas as instâncias da emissora (NUNES, 2001: 242).

Como vimos, a concepção de uma mídia comunitária é tributária de ações sociais segundo regras morais, éticas, normativas que regem a prática comunicativa na modalidade para qual foi autorizada a funcionar. Afinal, estamos falando de um serviço público e de um meio de comunicação associativo sem fins lucrativos cujo propósito é atender às necessidades de informação e comunicação de “comunidades” que não encontram na mídia de massa espaço para exercitar sua liberdade de expressão, de forma amadora e espontânea.

7. Considerações finais:

A proposição deste artigo não é articular um modelo teórico-conceitual para aplicar às rádios comunitárias no Brasil, mas problematizar o que é para nós um dos mais importantes pontos a ser levado em consideração no processo de revisão da atual quadro normativo para as rádios comunitárias no país, desenhado em 1998: o conceito de comunitário atribuído a rádios locais não comerciais e não públicas de alcance restrito.

Esta discussão não foi contemplada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, que, no âmbito do Ministério das Comunicações se dedicou a localizar e discutir entraves para disseminação do serviço de radiodifusão comunitária no país. Conseqüentemente, essa perspectiva também não aparece no relatório final elaborado pelo grupo no final de 2005.

Entendemos que ao adotar o conceito de rádios associativas evitaríamos uma série de expectativas e idealizações subjacentes ao conceito de comunitário, no entanto não propomos com isso eximir essa mídia local de seus deveres assumidos no ato de assinatura do termo de concessão da outorga entre órgão competente e associação. Trata-se de finalidades e princípios de orientação da programação distintos daqueles atribuídos à mídia de massa. Muito embora, a materialização da experiência comunitária, como observa apropriadamente Lavina Ribeiro (2004), pode ser viabilizada pelas instituições de comunicação como formadoras em potencial de “comunidades comunicativas”. No entanto, devemos considerar também que a mídia oficial nem



sempre atua como agente reparador de rupturas sociais. Neste ponto, abre-se, então, uma importante lacuna que pode ser preenchida pelas rádios locais sem fins lucrativos de associações, legalmente caracterizadas como comunitárias.

Mas, como nos chama a atenção Heitor Frúgoli (2003), ao caracterizamos uma formação ou agrupamento social de comunitário temos que ter cuidado para não evocar a idealização da vida social. E mais, o autor destaca que muitas vezes o emprego da noção de comunidade é antes uma estratégia discursiva articulada, de cunho retórico, para endossar determinadas práticas vinculadas a objetivos políticos, econômicos ou religiosos.

Nesse sentido, o conceito de rádio comunitária encontra seu primeiro obstáculo ao constatarmos o descompasso entre teoria, direito e realidade no universo de configuração e atuação desse meio de comunicação. Na verdade, a atribuição de mídia comunitária é um pressuposto muitas vezes contrariado não só em relação à legislação como aos princípios fundamentais de uma comunicação participativa, como a liberdade de expressão.

Do ponto de vista teórico, uma mídia comunitária remete ao conceito de comunidade que por sua vez refere-se a uma formação social ideal onde tudo é compartilhado com base na moral, valores e interesses comuns. Já na perspectiva normativa da lei, essas rádios são convencionadas como instrumentos de comunicação a serviço irrestrito dos moradores da localidade contemplada pelo serviço, sem discriminação de cor, raça, crença e filiação política. Com referência à atuação real desses veículos de comunicação, podemos encontrar manifestações distintas de formas e tipos de rádios locais. O que vai confirmar ou não o caráter “comunitário” de uma rádio será o tipo de ação social que orienta a dinâmica do funcionamento do espaço radiofônico; o modelo de gestão (centralizador ou participativo), quem faz parte desse espaço e em quais condições. Para isso, no entanto, é necessário um procedimento metodológico de estudos de casos. Afinal, estamos falando de um fenômeno polissêmico e multiforme.

A rádio pode ser ecumênica, intercomunitária, universitária, generalista, de centro social, mas nem sempre comunitária. Independente da forma que essa mídia assumir, ela será um veículo de comunicação associativo, portanto uma rádio associativa que pode se configurar em diferentes versões.

Mas, é importante também não perder de vista que o amplo movimento de expansão das rádios comunitárias que assistimos hoje no Brasil é um fenômeno social significativo por apontar para um certo processo de descentralização dos meios de comunicação no país. Essas rádios se constituem, potencialmente, em porta-vozes das informações, opiniões, necessidades e debates de cidadãos que podem contar com um veículo de atuação local para interagirem com a sua realidade objetiva. Embora saibamos que tem havido um desvirtuamento da finalidade original



desses meios de comunicação. Precisamos ampliar o debate, recorrer às “comunidades” e avaliar como as associações dispõem da concessão pública e produzem comunicação para e na localidade onde foram autorizadas pelo Minicom a funcionar, ou seja, se atuam como “comunidades comunicativas locais”.

8. Bibliografia:

- AMBLARD, Henri, BERNOUX, Philippe, HERREROS, Gilles e LIVIAN, Yves-Frédéric. **Les nouvelles approches sociologiques des organisations**. Paris: Seuil, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- _____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent. **De la justification: les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.
- COHN, Gabriel. Perfis em teoria social: Tocqueville e Weber, duas vocações. In: AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (orgs). **Teoria social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- DESCAMPS, Christian. Espace public et communauté. **Revue Hermès**, n. 10, Paris, 1991.
- ELIAS, Nobert e SCOTSON, John. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- ENJOLRAS, Bernard, “Crise de l’État-Providence, lien social et associations: éléments pour une socio-économie critique », In: *Une seule solution, l’association ? Socio-économie du fait social*, Revue du MAUSS, semestrielle, No. 11, 1^{er}. Semestre 1998, p. 223-236.
- FRÚGOLI, Heitor Jr. A dissolução e a reinvenção do sentido de comunidade em Beuningen, Holanda. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, junho, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- _____. **Agir comunicativo e razão descentranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002a.
- _____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. **Teoria da Ação Comunicativa**. Alfaguara, Madrid: Taurus, tomos I e II, 1987.
- _____. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002b.
- LAVILLE, Jean-Louis et SAINSAULIEU, Renaud. **Sociologie de l’association**, Paris : Desclée de Brouwer, 1997.
- MACIVER, R.M e PAGE, Charles H. Comunidade e sociedade como níveis de organização da vida social. In: FERNANDES, Florestan. **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Editora da USP, 1973.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Radiodifusão comunitária no Brasil: Análise da situação e sugestões para sua disseminação. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial**, Brasília, 2005 (no prelo).
- NUNES, Márcia Vidal. Rádios comunitárias no século XXI: exercício da cidadania ou instrumentalização da participação popular?. In: BIANCO, Nélia e MOREIRA, Sônia Virgínia (orgs), **Desafios do rádio no século XXI**. São Paulo: INTERCOM; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. ONU, 1948.
- PARK, Robert e BURGÉS, Ernest W. Comunidade e sociedade como conceitos analíticos. In: FERNANDES, Florestan. **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Editora da USP, 1973.
- PERUZZO, Cecília M. Krohling. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004, pp. 49-80.
- RIBEIRO, Lavina Madeira. Comunicação e Comunidade. **Revista Comunicação e Espaço Público**, Brasília - DF, v. 1, n. 1, p. 77-94, 2004.



SILVEIRA, Fernando Paulo. **Rádios Comunitárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais. In: FERNANDES, Florestan. **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais**, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Editora da USP, 1973.
WEBER, Max. Comunidade e sociedade como estruturas de socialização. In: FERNANDES, Florestan. **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais**, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Editora da USP, 1973.
_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, v. 1, 1998.
WIRTH, Louis. Delineamento e problemas da comunidade. In: FERNANDES, Florestan. **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais**, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Editora da USP, 1973.

Legislação e demais Documentos:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei de Rádios Comunitária** (Lei 9.612/98). Brasília-DF, 1998.
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Regimento interno da ANATEL**. Disponível em: <www.anatel.gov.br/biblioteca>, acesso em 17 mar. 2004.
_____. **Regulamento dos serviços de telecomunicações** (Anexo à Resolução nº73, de 25 de novembro). Disponível em: <www.anatel.gov.br/biblioteca>, acesso em 18 fev. 2004.
_____. **Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações**. Resolução n. 197, de 16 de dezembro de 1999.
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Portaria Nº 602, de 28 de novembro de 2003**.
_____. **Portaria No. 83, de 24 de março de 2003**.