Políticas de Comunicação Comunitária: elementos para um modelo de análise[1]

Adilson Vaz CABRAL FILHO[2]
Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ

RESUMO
A proposta deste artigo é desenvolver um modelo de análise da regulamentação e da regulação das iniciativas de comunicação comunitária, a partir da inserção deste setor num sistema de comunicação de um determinado país. Compreende as dimensões de atuação de um campo formado pela interseção de duas áreas tradicionais dos estudos críticos de comunicação: as Políticas de Comunicação, tomadas aqui como lugar de atuação, e a Comunicação Comunitária, assumida como foco de análise, sob a referência da Economia Política da Comunicação, uma terceira área que proporciona uma perspectiva sistêmica de análise. Trata-se, portanto, da construção de um debate que entrecruza dimensões sócio-culturais, políticas e epistemológicas dos estudos críticos da Comunicação, entendida como um direito humano fundamental.
PALAVRAS-CHAVE: políticas de comunicação; democratização da comunicação; movimentos sociais; ativismo midiático; apropriação social das TICs.

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da compreensão de três limitações a se superar:

1. A sociedade, bem como suas formas distintas de organização (grupos, movimentos, ONGs ...), vem sendo neglicenciada nos estudos tradicionais de Políticas de Comunicação, mais relacionados à análise e crítica dos sistemas de comunicação massivos e seus modos de regulação e regulamentação, e também a Economia Política da Comunicação, na medida em que privilegia o mercado das comunicações em sua gestão e como ator de incidência política, bem como a importância do papel e da atuação do Estado.

Por sua vez, nos estudos de Comunicação Comunitária e áreas correlatas, é comum encontrar estudos focados em experiências específicas que se remetem a aspectos gerais, mesmo que sem incidência em dimensões políticas ou econômicas mais amplas. Ou ainda, uma grande indefinição no que diz respeito a termos similares que definem tais iniciativas,

---

[1] Trabalho apresentado no GP Economia Política de Comunicação do XIII Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.
[2] Professor do Curso de Comunicação Social e dos Programas de Estudos Pós-graduados em Política Social e de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense - UFF. Doutor e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo - UMESP. Pós-doutor em Comunicação pela Universidad Carlos III de Madrid. Coordenador do grupo de pesquisa EMERGE – Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência. Membro da ULEPICC Brasil e Secretário-geral da entidade na gestão 2012-2014. Vice-chair da Seção de Comunicação Comunitária da IAMCR desde 2012. Email: acabral@comunicacao.pro.br.

dizendo de modo diferente o que é semelhante ou não depurando as diferenças entre termos aparentemente melhores com maior precisão[3]

2. Diante disso há, no meio acadêmico, uma considerável ausência de estudos regulatórios em Comunicação Comunitária na América Latina e, mais ainda, de estudos comparados de políticas para o setor. A elaboração, aprovação e posterior implementação de políticas públicas de Comunicação Comunitária, bem como a apropriação social do processo regulatório por parte de organizações sociais e ativistas dessa área precisa ser incrementada, visando compreender a especificidade desse setor diante do desenho mais geral sobre as Políticas de Comunicação.

Integrantes de associações ligadas a iniciativas de Comunicação Comunitária vem ocupando esse espaço em distintos países, sob referência e envolvimento na AMARC – Associação Mundial de Rádios Comunitárias, contribuindo com formulações significativas a partir de sua vinculação dupla como pesquisadores e ativistas. É o caso da espanhola Miriam Meda González, cuja dissertação de Mestrado trata da Lei Geral de Comunicação Audiovisual espanhola, aprovada em 2010, e de João Paulo Malerba, da AMARC Brasil, que vem desenvolvendo pesquisas comparadas entre o Brasil e países da América Latina, a respeito da legislação aplicada ao setor.

3. Por fim, isso leva a entender que a Comunicação Comunitária não deve se compreender como menor ou periférica (no que diz respeito a sua importância no sistema geral das comunicações), restrita ou irrelevante (no sentido de atingir parcelas menores da população, desinteressadas em se envolver nessas iniciativas), mas sim que a sociedade reivindica e tem direito a bens comuns, como os espaços eletromagnético e digital, e que cada vez mais, em tempos de tecnologias de transmissão digital, precisa contar com a garantia e o estímulo por parte de qualquer Estado-Nação, de que esse direito poderá ser exercido sem entraves. Além disso, que a Comunicação Comunitária, ao contribuir para o incentivo à cidadania local das populações com as quais atua, contribui também para o amplo desenvolvimento da sociedade como um todo.

Os aspectos imbutidos nas limitações e perspectivas da Comunicação Popular, Alternativa ou Comunitária tornam urgente o incremento de pesquisas que se disponham a contextualizar as pesquisas nesse setor em relação à formulação de suas políticas e das políticas do sistema de comunicação como um todo. Para tanto, compreende-se a pesquisa

[3] Exceções feitas a autores recentes como Rozinaldo Miani, que relaciona comunicação popular com comunicação sindical e outros movimentos populares, e Eduardo Yamamoto, que procura reconstruir um trajeto epistemológico evidenciando limitações e possibilidades do conceito e da realização comunitária pela comunicação.

comparada de profundidade como um método de investigação capaz de proporcionar uma visão geral dos sistemas de comunicação em cada país, o envolvimento de seus principais atores de Estado/Governo e de Mercado, os marcos regulatórios existentes e propostos, as principais questões em jogo e seus principais formuladores no meio acadêmico e social.

Desse modo, propõe-se apresentar um debate político-epistemológico, que redimensione o direcionamento da Comunicação Comunitária em outras bases, proporcionado pela consolidação do acesso a equipamentos de produção e distribuição de rádio e televisão, além de computadores e o acesso à Internet; pelo amadurecimento da formulação de propostas de regulamentação por parte de organizações sociais e dos estudos em áreas distintas, mas complementares, e, por fim, ao crescimento de referências relevantes na formulação de leis e na implementação de políticas públicas em alguns países da América Latina e da Europa.

O artigo está dividido basicamente em três partes: a primeira é relacionada à caracterização da área, a partir de seus termos, iniciativas e formulações; a segunda diz respeito à definição das demandas trabalhadas a partir das organizações sociais e iniciativas do setor e, por fim, propõe-se a definição do modelo propriamente dito de análise.

1. Definição do cenário: abrangência e descrição

Não são poucos os termos que buscam tratar das iniciativas de comunicação que não são empreendidas pelo Estado ou pelo Mercado, mas diretamente pela sociedade: popular, alternativa, independente, livre, radical, tática, crítica, sem fins de lucro, cidadã, participatória, para o desenvolvimento, para a mudança social. Nem todas comportam as mesmas características e até apresentam contradições ou mesmo oposições entre si, além de estarem relacionadas às constantes disputas de sentido e apropriação promovidas também pela iniciativa privada.

Esta pesquisa assume o termo comunicação comunitária por ser de formulação mais recente, relacionada à reconfiguração das tvs nos anos 1980 e nas rádios nos anos 1990 no Brasil, que incidiu nas Lei de TV a Cabo, de 1995 – que menciona a existência de um canal comunitário entre os canais básicos de utilização gratuita, a serem obrigatoriamente implementados pelas operadoras nas suas áreas de outorga do serviço –, e na Lei de Rádios Comunitárias, de 1998.

Apesar do termo reforçar o propósito deste artigo, que é o de compreender um modelo de análise das políticas do setor, cabe reconhecer que nem todos os países assumem

essa definição e nem se trata de buscar e definir consenso em torno de um termo comum a todos. Toma-se em conta a proposição da AMARC de integrar os distintos países na formulação e na demanda de um setor outro que não o estabelecido pelo Estado ou pelo Mercado para as legislações nacionais, em relação ao qual as licenças para o funcionamento de emissoras de radiodifusão sejam equitativamente distribuídas.

Tomando em consideração o exposto, o conjunto de iniciativas de comunicação comunitária é formado por:

- as rádios comunitárias de baixa potência: regulada no Brasil pela já mencionada Lei de Rádios Comunitárias, a 9612/1998 e decretos complementares;

- os canais comunitários de TV a Cabo, regulados pela Lei de TV a Cabo, 8977/1995, e decretos complementares;

- os canais proporcionados pela Lei 12485/2011 – que expandem a instalação dos canais comunitários de TV a Cabo a outros sistemas de TV por assinatura –, e pela Portaria 489/2012, que estabelece diretrizes para a formação dos Canais da Cidadania junto à TV Digital, estabelecidos no Decreto 5820/2006, que instituiu a TV Digital no Brasil;

- iniciativas na área de inclusão digital, que proporcionam a apropriação social das TICs a partir de sua implementação, tais como telecentros e demais Pontos de Inclusão Digital (PIDs, cf denominação do IBICT no Mapa de Inclusão Digital no Brasil[4]);

- iniciativas na área cultural, atraves dos Pontos de Cultura, inicialmente implementados pelo Ministério da Cultura, no mandato de Gilberto Gil dentro do governo Lula, que proporcionam a relação entre a apropriação social das TICs ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, dentro do que vem se chamando como Economia Criativa;

- iniciativas diversas relacionadas à implementação e à promoção da Internet em banda larga gratuita ou a preços acessíveis, que incidem no próprio debate sobre o desenvolvimento tecnológico das cidades, dentro do que vem sendo chamado cidades digitais ou cidades inteligentes e trazem implicações relacionadas à aprovação do Marco Civil da Internet no país;

- a apropriação de tecnologias recentes, que possibilitam o uso pleno de suportes multimídia, em tempo real, de mídias sociais por tecnologias móveis e, mais recentemente, geolocalizadas, que configuram um conjunto de iniciativas denominadas mídias locativas.

[4] Mapa da Inclusão Digital (MID). **IBICT**. Disponível em http://www.ibict.br/inclusao-social-e-popularizacao-da-ciencia/mapa-da-inclusao-digital%28midi%29. Acesso em 20 de abril de 2012.

- as atividades relacionadas à publicidade comunitária, social e pública que visam ao sustento dessas iniciativas, resguardados parâmetros éticos definidos tanto em regulamentações existentes (como o Código de Defesa do Consumidor) ou a serem formuladas (como a publicidade relacionada ao público infantil, por exemplo).

A análise relacionada à construção de políticas públicas de comunicação a partir desses processos comunicacionais emergentes, que compreendem as iniciativas comunitárias de comunicação, se torna possível pelo levantamento e compreensão de uma série de indicadores, trabalhados nos contextos locais e afirmados coletivamente em ampla escala, como referência e orientação para distintas articulações semelhantes que almejem atuar nessa perspectiva.

Defende-se aqui a ideia de que essas iniciativas sejam compreendidas como um conjunto, que atue em complementaridade e na promoção constante de interfaces, na medida em que é por essas distintas vias que circulam os conteúdos que se pretendem plurais e diversos, democráticos e inclusivos, capazes na proporcionar um sistema de comunicação que se paute por novas visões em debate na sociedade, que valorie o conjunto dos direitos humanos em relação ao qual a comunicação está inserida.

Esse cenário multitarefa e multiplataforma, que configura a comunicação comunitária no momento atual, precisa ser assumido em sua totalidade pelos distintos ativistas sociais da Comunicação, tecendo pontes entre plataformas analógicas e digitais, compreendendo o ambiente comunicacional dentro do qual se instala a Internet não mais como um meio e assumindo a cultura digital na multiplicidade de redes, da bi(multi)direcionalidade de fluxos, do código livre, aberto e gratuito[5].

2. Definição das demandas: implicações e contribuições

Para além da demanda, formulação, elaboração e acompanhamento de leis, as iniciativas de comunicação e demais organizações sociais da área atuam na apropriação de duas importantes dimensões: os processos regulatórios e os processos tecnológicos:

O processo regulatório aqui é determinado pela abordagem dos princípios, desenvolvimento, execução e implicações das políticas de comunicação nas esferas estatal, pública e privada, compreendendo, em especial, a reivindicação de demandas e suas implementações pelos diversos setores da sociedade. Apropriar-se do processo regulatório

[5] Movimento importante nesse sentido é a recente compreensão de que as rádios comunitárias podem adotar provedores de acesso a Internet com redes livres a partir de sua sede.

significa levar o debate para o cotidiano de realizadores e frequentadores dessas iniciativas, proporcionando uma melhor compreensão e dimensionamento da atividade que realizam. Já o processo tecnológico se estabelece nas novas dinâmicas colocadas para as iniciativas comunitárias de comunicação, que necessitam se inserir, em maior ou menor grau, no debate sobre as implicações políticas do uso das novas tecnologias.

A apropriação do processo regulatório sem a apropriação do processo tecnológico subdimensiona o engajamento das iniciativas comunitárias de comunicação em seu fazer cotidiano. Além disso, coloca em segundo plano as questões relacionadas ao melhor aproveitamento das tecnologias digitais para a efetivação de suas práticas, na medida em que se privilegiam aspectos políticos estruturais, geralmente de natureza mercadológica, na composição de demandas.

A apropriação dos meios de produção no contexto mais específico dos meios de comunicação visa promover a supressão da contraposição entre produtores e consumidores. Repensar o pensamento crítico nessa perspectiva necessita empreender o fomento à conscientização e à mobilização para o ativismo, tendo, na compreensão da comunicação, a clareza de seu importante papel em diversas áreas de interesse social.

Coloca-se como desafio para tais iniciativas não somente a regulação de um assim chamado "terceiro" setor nas legislações nacionais relacionadas à comunicação, bem como na implementação e fiscalização, para que não se dê margem ao surgimento de um subsetor privado não-comercial, capaz de reproduzir as lógicas de mercado num nível mais restrito, nem um subsetor público-estatal, cuja viabilidade estaria condicionada à subserviência aos governos local ou nacional de ocasião (a esse respeito, ver CABRAL, 2012).

Ao entender o social como um outro setor, público no que tange ao seu pertencimento e proximidade à população, sendo distinto do Estado ou do Mercado, compreende-se a possibilidade de sua regulação, tal como evidenciam a formulação e/ou a implementação de políticas públicas no setor, já em andamento no Uruguai, Argentina, Venezuela (sobretudo este último, também em relação aos investimentos do governo e da população para a viabilidade das iniciativas comunitárias ativas no país, tais como a Vive TV e Catia), além de Bolívia e Equador (este, que aprovu recentemente sua lei de meios de comunicação).

A referência desses países está no marco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que trabalha com uma concepção tripartite de divisão de canais, considerando os setores estatal, privados e da sociedade para a divisão das outorgas, guardadas as diferentes terminologias. A partir dessa referência buscam identificar, não somente do ponto de vista

social e político, mas numa aproximação cada vez maior com os meios acadêmicos, organizações como o Community Media Forum Europe (CMFE)[6], a Associação Mundial das Rádios Comunitárias (AMARC)[7]. Para Dênis de Moraes (2009, p.20), a transformação em curso "visa superar a histórica letargia do Estado diante da avassaladora concentração dos setores de informação e entretenimento nas mãos de um reduzido número de megagrupos nacionais e transnacionais".

O princípio do estabelecimento de um setor de características não estatais ou não privadas cabe perfeitamente a países com distintos níveis e compreensões de processos democráticos, mas podendo ser aplicado também a outros, na medida do envolvimento de suas próprias instâncias definidoras de políticas públicas e da mobilização de setores da sociedade mais diretamente relacionados à questão.

Os fatores que determinam a elaboração dessas políticas públicas compreendem a definição da estrutura de funcionamento do Estado no que diz respeito às atribuições e responsabilidades sobre a área da Comunicação, bem como à disposição política em efetivar tal engajamento da sociedade: qual a proximidade dessa estrutura com o próprio comando do país, seja este presidencialista, parlamentarista ou monárquico? Há qual estrutura de Estado para a área das Comunicações empreendida pelos governos nacionais (além da estrutura central e seus órgãos próximos, há Conselho Deliberativo, Ministério(s), Secretaria(s) com quais competências)?

A análise comparativa permite identificar caminhos distintos para a elaboração e a definição de políticas distintas para a área e possíveis relações de proximidade ou distanciamento, avanços ou limitações nas políticas entre países, a despeito de uma melhor ou pior, mais ou menos complexa, estrutura de poder dentro da qual a Comunicação desempenhe papel relevante.

O documento "The state of community media in the European Union", elaborado em 2007 pela organização belga Kern European Affairs, por solicitação do Comitê de Cultura e Educação do Parlamento Europeu, se propôs a traçar um mapa das legislações europeias existentes no setor, estabelecendo diferentes níveis para mapear a incidência de democratização presente tanto na regulação como na participação dos ativistas midiáticos em cada país.

Desse modo, em linhas gerais, chegou-se ao seguinte resultado (2007, 11-18):

[6] Ver link http://www.cmfe.eu
[7] Ver link http://www2.amarc.org/?q=es

- membros da Comunidade Europeia com setores de mídia comunitária bem ativos e regulações relativamente bem estabelecidas em relação à mídia comunitária: Holanda, Alemanha, França e Dinamarca;

- membros da Comunidade Europeia que também contem com setores de mídia comunitária bem ativos, mas que tinham aprovado mudanças recentes na legislação e/ou nas políticas, trazendo considerável desenvolvimento futuro ao setor: Reindo Unido, Irlanda, Hungria;

- membros da Comunidade Europeia também com setores de mídia comunitária em alta atividade, mas graças ao reconhecimento legal a despeito da ausência de algum fundo público específico (ressalta o estudo que nesses países há uma grande identificação com a contribuição positiva da mídia comunitária e o setor se beneficia em vários apoios a projetos para causas sociais e da sociedade civil): Suécia, Itália, Espanha e Polônia;

- membros da Comunidade Europeia com um setor de mídia comunitária de moderado a ativo, que existem a despeito da falta de um reconhecimento legislativo completo ou regulações relacionadas: Áustria, Portugal e Bélgica;

- membros novos da Comunidade Europeia nos quais somente uma limitada ação das mídias comunitária pode ser observada: Eslovênia, Tchecoslováquia, Romênia, Eslováquia, Finlândia, Grécia, Malta e Estônia.

O estudo ressalta, por fim, que não foram encontrados dados que indicassem conclusões significativas sobre a atividades dos países nos países: Letônia, Chipre, Luxemburgo, Bulgária, Lituânia. Vale lembrar também que, tendo sido publicado em 2007, o estudo demandaria atualização constante, reconhecendo flutuações em relação aos indicadores analisados nos aspectos políticos, jurídicos e socioculturais dos países.

A literatura brasileira, ou mesmo a latinoamericana, ainda deve a realização de estudos semelhantes, que aponte avanços e limitações nas políticas e no desenvolvimento de iniciativas de comunicação comunitária na América Latina. Tentativa nesse sentido foi trabalhada por João Paulo Malerba, no artigo Panorama da situação legal na América do Sul (2012), no qual estabelece um comparativo entre legislações nacionais de rádios comunitárias do continente.

Tal iniciativa se deu como desdobramento da articulação promovida pela AMARC, em conjunto com pesquisadores brasileiros e de outros países da América Latina, para construir uma base de sustentação em torno de seu documento de referência: “Principios

para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual“ (2010).

Nesse documento são apresentados 14 tópicos propostos aos governos para que sejam incorporados na formulação de leis democráticas para o setor, a saber: (1) Diversidade de meios, conteúdo e perspectivas, (2) Reconhecimento e promoção, (3) Definição e características, (4) Objetivos e fins, (5) Acesso tecnológico, (6) Acesso universal, (7) Reservas de espectro, (8) Autoridades competentes, (9) Procedimientos de outorga, (10) Requisitos e condições não discriminatórios, (11) Critérios de avaliação, (12) Financiamiento, (13) Recursos públicos e (14) Inclusão digital.

Os princípios são apresentados de forma mais pontual num documento que trata os tópicos em linhas gerais, enfatizando aspectos capazes de contribuir para o desenvolvimento das próprias rádios comunitárias e para a contribuição destas para as comunidades nas quais atuam e a sociedade em geral. Se trata de formular princípios para uma possível política pública social na área das rádios comunitárias.

Colocados de modo aberto, tais princípios não resultam necessariamente em projetos de lei, mas trazem à tona um debate em vários contextos, de várias regiões diferentes e que servem para introduzir conceitos, modos de atuação e mesmo propostas de formulação de legislações possíveis. Desse modo, contribuem para a mobilização de setores da sociedade em vários países, a partir de um texto de referência que vai dialogando com seus principais atores, no intuito de uma melhor adaptação às distintas realidades.

Alguns fatores como a definição do que são as formas possíveis de sustentação e a inexistência de lucro dessas iniciativas, a extensão em uma dada localidade, a constituição e a afirmação da pluralidade e da diversidade desses meios, dentre outros, são constitutivos de um necessário debate que busque sentido e materialidade próprios na efetivação de regulamentações dos países que incorporem a proposta de um setor não estatal e não privado na composição de seus sistemas de comunicação.

3. Definição do modelo: estrutura e pretensões

A primeira investida para a formulação desse quadro buscou aplicar o modelo ao caso brasileiro, através do artigo "Mídia da sociedade civil, direitos à comunicação e a transição

para o digital no Brasil: estabelecendo uma estrutura analítica para uma perspectiva comparada internacional", escrito com a pesquisadora Eula Dantas Taveira Cabral[8].

Tal como exposto no referido artigo (CABRAL e CABRAL FILHO, 2011), esse quadro busca responder questões gerais como:

Quais novas possibilidades para iniciativas de difusão baseadas nas pessoas / nas comunidades a transmissão de TV e rádio digital está oferecendo?

Quais incrementos estão sendo feitos por ativistas nas comunidades e demais grupos a fim de aumentar a apropriação social da transmissão digital?

Qual o papel do Estado na disposição de empoderar pessoas para conduzir tais iniciativas na programação, produção, gestão de emissoras e na participação política?

Como o Estado ou outros atores lidam com o financiamento ou outros tipos de apoio a estas iniciativas?

E parte de seis grandes tópicos para a construção do quadro propriamente dito:

<table>
<tr><td colspan="4">PAÍS</td></tr>
<tr><td colspan="2">Legislação</td><td>Sustentação</td><td>Papel do Estado</td></tr>
<tr><td>Qual?</td><td>(marcos legais, características)</td><td rowspan="2">(fundos específicos, publicidade)</td><td rowspan="2">Fomenta? / Regula? / Fiscaliza?
Dá suporte financeiro? / Capacita?</td></tr>
<tr><td>Como?</td><td>(livre - autorizada - não permitida)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Participação social</td><td>Funcionamento</td><td>Abrangência</td></tr>
<tr><td colspan="2">na gestão? /
na programação e produção?</td><td>Potência? / Rede? / Quais frequências?</td><td>Alcance? Oportunidades?</td></tr>
</table>

O preenchimento dos tópicos apresentados a partir desse quadro possibilitou uma melhor compreensão das questões propostas e também do tema tal como formulado. No entanto, sua elaboração remete a uma pesquisa mais abrangente, que envolve reconhecer o funcionamento de cada país e do papel das autoridades que lidam mais diretamente com as questões relacionadas à Comunicação; o ambiente político no qual são elaboradas as legislações do setor e de áreas correlatas ou mais amplas, que incidem no setor e, por fim, os atores que influenciam ou se relacionam com os que incidem nessa formulação.

Ao mesmo tempo, cabe compreender os modos de como as iniciativas de comunicação comunitária se organizam e buscam se manter nesse cenário de aparente multiplicidade de ofertas, mas de restrição à organização de meios independentes e autônomos de comunicação. Isso envolve a identificação dos principais atores sociais e

[8] Apresentado na Conferência da IAMCR e no Encontro da ULEPICC Brasil, ambos em 2010, sendo posteriormente publicado no primeiro número da Revista Brasileira de Políticas de Comunicação.

acadêmicos na área, principais leis e ações políticas e principais debates em curso, bem como como se evidencia a construção de demandas futuras.

O quadro de análise originalmente apresentado trabalhou com a existência de seis categorias: legislação, sustentação, papel do Estado, participação social, funcionamento e abrangência. Buscou-se, a partir daí, caracterizar a regulamentação relacionada aos casos abordados, bem como caracterizar o modo do funcionamento e do debate em torno das categorias apresentadas.

A partir da elaboração dessa pesquisa, buscou-se o desenvolvimento de um método que envolvesse elementos e etapas fundamentais do processo de investigação, possibilitando assim sua maior abrangência, bem como a construção de referências para estudos futuros. Desse modo, buscou-se trabalhar a partir das seguintes etapas:

1. Funcionamento do Estado: atribuições e participações de cada setor na elaboração e implementação de políticas públicas para a área.

2. Principais atores sociais e acadêmicos, com trabalhos publicados e textos formulados sobre o desenvolvimento e as perspectivas da área.

3. Principais leis e ações políticas, relacionadas com as questões propostas pelos atores, que já tenham sido aprovadas ou em fase de elaboração.

4. Principais debates em curso, relacionados tanto com os pontos principais a serem trabalhados a partir da legislação já aprovada ou a ser viabilizada.

5. Construção de demandas futuras, relacionadas a questões decorrentes do próprio desenvolvimento das iniciativas comunitárias, que originam uma nova necessidade de formulação de políticas e regulamentações derivadas.

Assim, o quadro de análise originalmente proposto na investigação de iniciativas comunitárias de comunicação em perspectiva comparada passa a ser configurado em função das seguintes categorias de análise:

<table>
<tr><td colspan="2">PAÍS</td></tr>
<tr><td>Funcionamento do Estado
atribuições e participações de cada setor na elaboração e implementação de políticas públicas no setor.</td><td>Principais atores sociais e acadêmicos
trabalhos publicados e textos formulados sobre o desenvolvimento e as perspectivas da área.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Legislação</td></tr>
<tr><td>- Qual? (marcos legais, características ...)
- Como?
(livre - autorizada - não permitida ...)</td><td>Quais ações políticas?
(Em fase de elaboração ou contestação diante de arbitrariedades)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Principais debates em curso
Pontos principais a partir da legislação já aprovada ou a ser viabilizada</td></tr>
</table>

Papel do Estado	**Funcionamento**	**Participação social**	**Sustentação**
Fomenta? / Regula? / Fiscaliza? Dá suporte financeiro? / Capacita?	Potência? / Rede? Frequências? Abrangência: Alcance? Oportunidades?	na gestão? / na programação e produção?	(fundos de apoio, publicidade)

Alguns mapeamentos na análise comparativa das legislações a partir da perspectiva das iniciativas comunitárias de rádio e TV vem sendo desenvolvidos. Merecem destaque o mapeamento da mídia comunitária europeia, desenvolvido pelo Community Media Forum Europe (disponível em http://www.cmfe.eu/policy/first-mapping-of-community-media-in-europe) e o trabalho de João Paulo Malerba, intitulado Panorama da situação legal na América do Sul (disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed712_panorama_da_situacao_legal_na_america_sul), que vem sendo ampliado no âmbito da AMARC Brasil e América Latina, em perspectiva internacional.

A compreensão desse setor não estatal e não comercial prescinde do adequado desenvolvimento dessas pesquisas, numa necessária interlocução junto aos movimentos sociais em geral e aos movimentos específicos de comunicação. Além destes, junto a organizações sociais e acadêmicas que contribuam para formular e reivindicar políticas públicas compatíveis com o fortalecimento do setor, como parte de uma compreensão do papel da comunicação na afirmação do desenvolvimento humano e social.

CONCLUSÃO

Com a apresentação de tal modelo de análise, não se pretende reinventar a Comunicação Comunitária em outras bases, mas possibilitar construção de seus fundamentos e aplicações num contexto que permita compreender sua posição no marco legal e na redefinição do sistema de comunicação dos países, como parte da própria sobrevivência e sustentabilidade das experiências.

Trata-se, portanto, de afirmar a necessidade de um debate político-epistemológico, nas bases de uma articulação entre setores acadêmicos e sociais que compreendem a comunicação como direito humano, afirmada em bases democráticas que sejam compatíveis com iniciativas em torno das quais a sociedade, em seus diversos segmentos, se aproprie cada vez mais das tecnologias de informação e comunicação e de seus processos regulatórios para a implementação de processos de produção e circulação de conteúdos que lhe dizem respeito, nos mais diversos suportes disponíveis.

O desafio dos setores que lutam pela transformação social consiste na capacidade de se fortalecer em torno de uma plataforma comum de atuação, capaz de transpor divergências tópicas e distintos modos de concepção em torno de um projeto mais amplo e de viabilidade para o conjunto de um setor efetivamente comunitário, que assimile divergências em torno da sustentabilidade nas várias formas de manutenção das iniciativas, da concepção política interna, relacionada à composição de gestores, programadores e produtores, bem como em relação à incapacidade de viabilizar demandas formuladas de regulação dessa prática, que se tratam de articulações mais amplas e exaustivas.

Tanto quanto numa atuação política mais ampla, cabe aos ativistas de comunicação trabalhar em torno de uma transposição de conflitos, em prol da compreensão da diversidade de iniciativas e modos de atuação, que busque garantir parâmetros mínimos de compreensão mútua numa luta comum e não padrões específicos de atuação relacionados a determinados enquadramentos, que envolvam os modos de gestão, a composição das programações e as referências de produção na lida cotidiana desses canais.

A partir daí, que se busquem construir e afirmar discursos de legitimação de suas práticas, enfatizando contribuições para o desenvolvimento local na área da atuação e contribuição para sociedade em geral na implementação de políticas públicas gerais, afirmando o papel da comunicação como fundamental nos diversos processos.

Vale lembrar por fim que, após a articulação de movimentos sociais distintos em torno da bandeira mais ampla da democratização da comunicação em momentos distintos como o da Campanha CRIS Brasil em 2005 e o da I Confecom, em 2009, o momento recente de protestos em todo o país, que acolhe nas plenárias unificadas de lutas a democratização dos meios de comunicação como um dos eixos de ação, retoma o reconhecimento da importância da comunicação democrática para o conjunto da sociedade e torna de fundamental importância as reflexões e ações em torno das Políticas de Comunicação Comunitária.

REFERÊNCIAS

1ª CONFERÊNCIA Nacional de Comunicação (2010). Publicada em 20 de dezembro de 2009. Disponível em http://www.confecom.com.br/down/propostas/relatorio_aprovada_completo.pdf. Consultada em 20 de março de 2010.

AMARC. Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2010). **Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de**

comunicación audiovisual. Publicada em 2010. Consultada em 23/08/2012. Disponível em http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_ pluralismo_libro.pdf.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria 462/2011. Publicada em 14 de outubro de 2011. Disponível em http://legislacao.anatel.gov.br/normas-do-mc/125-portaria-462. Acesso em 02/01/2013.

CABRAL FILHO, A. V. A formulação de políticas no setor de rádios comunitárias no Brasil: por um modelo que compreenda o desenvolvimento humano e social. In **Redes.com**, n. 6, v. 17, Sevilha, Espanha. Publicado em 2011. Disponível em http://www.revista-redes.com/index.php/revista-redes/article/view/168/175. Acesso em 22/12/2012.

CABRAL FILHO, A. V. (2012). Nem privado nem estatal: a ideia de público como um sistema de comunicação In **Revista eCOMPÓS**. Brasília, v.15, n.1, jan./abr. 2012. Disponível em http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/668/572. Consultada em 29/08/2012.

_____; CABRAL, Eula Dantas Taveira (2011). Mídia da sociedade civil, direitos à comunicação e a transição para o digital no Brasil: estabelecendo uma estrutura analítica para uma perspectiva comparada internacional In **Revista Brasileira de Políticas da Comunicação**, v. 1, p. 1-14, 2011. Disponível em http://www.rbpc.lapcom.unb.br/pdf/RBPC-1-1.pdf. Consultada em 29/08/2012.

DAGNINO, Evelina (2004) "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

HESCH, C. E. ; BIANCO, N. R. ; MOREIRA, S. V. (2011). Radiodifusão na América Latina: diferenciações e aproximações ao conceito de público In **1º Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana**. São Paulo: Confibercom, 2011. v. 1. Disponível em http://confibercom.org/anais2011/pdf/57.pdf. Consultada em 29/08/2012.

INTERVOZES, Coletivo (2009). **Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo**: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro. São Paulo: Ed. Paulus, 2009.

KERN EUROPEAN AFFAIRS (KEA). **The state of community media in the European Union**. Bruxelas, Parlamento Europeu, 2007.

MALERBA, João Paulo. Panorama da situação legal na América Sul. In Observatório da Imprensa. Publicado em 17/09/2012. Disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed712_panorama_da_situacao_legal_na_america_sul. Acesso em 15/01/2012.

MORAES, Denis de. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

MORALES, Carlos Antônio. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. In **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 4

Out-Dez 1998. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/98-Morales49(4).pdf

PERUZZO, CICÍLIA M. K (2011). Desafios da Comunicação Popular e Comunitária na Cibercultur@: Aproximação à proposta de Comunidade Emergente de Conhecimento Local. In **Ciberlegenda** n. 25, 2011. Disponível em http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/view/488. Consultado em 29/08/2012.

_____ (2008). Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados. Reelaborações no setor. In **Palavra clave**. V. 11, n. 2, dez. 2008. Disponível em http://redalyc.uaemex.mx/pdf/649/64911214.pdf. Consultado em 29/08/2012.

SOUSA, Helena et alli (2012). **A regulação dos media na Europa dos 27**. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, Braga, 2012. Disponível em http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/regulacao_media_europa27/article/view/680/604. Consultado em 29/08/2012.

UNESCO (1980). **Um Solo Mundo, Voces Múltiples** - Comunicación e Información en Nuestro Tiempo. Unesco, 1980. Disponível em http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf. Consultado em 12/11/2009.