

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO  
CAMPUS DE BAURU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

ANDRÉ LUÍS LOURENÇO

RÁDIOS COMUNITÁRIAS COMO ARENAS PÚBLICAS

BAURU – 2010

ANDRÉ LUÍS LOURENÇO

RÁDIOS COMUNITÁRIAS COMO ARENAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista – UNESP Campus de Bauru, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Comunicação, sob a orientação do Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho.

BAURU – 2010

Lourenço, André Luís.

Rádios comunitárias como arenas públicas / André Luís  
Lourenço, 2010.

117 f.

Orientador: Juliano Maurício de Carvalho

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual  
Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação,  
Bauru, 2010.

1. Mídia e Política. 2. Rádio Comunitária. 3. Esfera  
Pública. 4. Arena Pública. 5. Democracia I. Universidade  
Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e  
Comunicação. II. Título.

ANDRÉ LUÍS LOURENÇO

RÁDIOS COMUNITÁRIAS COMO ARENAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista – UNESP Campus de Bauru, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Comunicação, sob a orientação do Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho.

Banca Examinadora:

Presidente: Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho  
Instituição: Universidade Estadual Paulista - UNESP

Titular: Dra. Maria Cristina Gobbi  
Instituição: Universidade Estadual Paulista - UNESP

Titular: Adilson Cabral  
Instituição: Universidade Federal Fluminense - UFF

Bauru, 28 de setembro de 2010

# ATA DE DEFESA DE MESTRADO REPRODUZIDA



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação  
Campus Bauru



## ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE ANDRÉ LUÍS LOURENÇO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DO(A) FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICACAO DE BAURU.

Aos 28 dias do mês de setembro do ano de 2010, às 16:30 horas, no(a) Sala dos Órgãos Colegiados da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. JULIANO MAURICIO DE CARVALHO do(a) Departamento de Comunicação Social / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicacao de Bauru, Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOBBI do(a) Programa de Pós-graduação em Comunicação / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicacao de Bauru, Prof. Dr. ADILSON VAZ CABRAL FILHO do(a) Departamento de Comunicação Social / Universidade Federal Fluminense, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de ANDRÉ LUÍS LOURENÇO, intitulado "Rádios comunitárias como arenas públicas". Após a exposição, o discente foi argüido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: \_\_\_\_\_  
Aprovado. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. JULIANO MAURICIO DE CARVALHO

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOBBI

Prof. Dr. ADILSON VAZ CABRAL FILHO

## DEDICATÓRIA

*Dedico esta dissertação de mestrado aos meus pais Airton e Maria Elvira Lourenço, ao meu irmão Airton Lourenço Júnior e ao meu sobrinho Raul Lourenço – mesmo que ele não faça, ainda, a menor idéia sobre o significado deste trabalho.*

*Também dedico esta produção científica à minha namorada Mariana Santos De Giorgio, com a qual, pelo jeito, terei de passar o restante de minha vida, pela dedicação e devoção a este, agora, pesquisador – sobretudo nos momentos de ‘dead-line’.*

## AGRADECIMENTOS

Sempre acreditei ser uma grande bobagem fazer agradecimentos em produções de lavra autoria, sob a alegação de que os homenageados não precisariam ser citados em função de já terem noção de que foram importantes ao longo do percurso.

Tanto é que em meus trabalhos de iniciação científica e monografia de conclusão de curso, empreendidos ao longo de minha graduação em Jornalismo pela Universidade do Sagrado Coração (USC), não me dei ao trabalho de escrever sequer uma linha sobre possíveis homenageados ou pessoas que fizeram parte daquela etapa.

Porém, minha idéia mudou a partir do momento em que me deparei com as reais dificuldades de ser um profissional estudante, e não apenas um universitário, que tem somente as noites e madrugadas para cumprir com seus compromissos acadêmicos.

Ou seja, enquanto existia o total amparo de meus pais – seja financeiro ou emocional –, os agradecimentos pareciam não fazer sentido já que não haveria de acontecer problemas tão relevantes que eles não pudessem resolver de tal forma que eu não precisasse me preocupar; e todos sabíamos disso.

Entretanto, ao final da graduação, agora como profissional, comecei a me deparar com questões muito além do controle dos pais e do meu próprio controle – incluindo, aí, desemprego e regras do jogo da vida.

É nesse momento que a ‘porca torce o rabo’ e começamos a perceber que agradecimentos são, sim, necessários e fundamentais ao final de um período de dificuldades às pessoas que participaram efetivamente do processo de elaboração e desenvolvimento de qualquer atividade.

Com isso, passemos ao até então criticado ‘Agradecimentos’.

Começo minha trajetória de reconhecimento à importância do próximo na elaboração e desenvolvimento de minha dissertação de mestrado, agradecendo aos professores e servidores da Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac-Bauru), pela dedicação e vocação de apoiar a ciência e o estudo, sobretudo numa época em que a Educação encontra-se em estado de precariedade. Aqui cito os nomes de Helder Gelonezi e de Sílvio Decimone, ambos da secretaria da Pós, que

resolvem, SEMPRE, qualquer questão pendente do estudante, e SEMPRE com muita competência.

Coloco na mesma lista, pela participação e contribuições, os docentes das disciplinas que cursei: Ana Silvia Lopes Davi Médola, Adenil Alfeu Domingos, Nelyse Aparecida Melro Salzedas e Regina Célia Baptista Belluzzo. Por eu ter cursado, na verdade, seis disciplinas, faltam dois professores a serem lembrados – o que ocorrerá mais adiante.

Agradeço aos meus colegas de Pós-graduação pelos debates empreendidos em aulas e as dicas colocadas ao projeto, mesmo que eu tenha tido pouco tempo para discussões em função de minhas atividades no mercado de trabalho e, no final das contas, mesmo que meu projeto tenha mudado tantas vezes.

Aqui eu faço uma lembrança especial aos colegas Leo Redondo, Luiz Augusto Seguin Dias e Silva e Diego Meneghetti. Em especial, destaco a colega Marisa Romagnolli, sobretudo pela colaboração em trabalhos e pelo modelo de relatório de qualificação enviado a mim às pressas, mas sem pestanejo, que facilitou, e muito, a elaboração do documento.

Como já foram citados e receberam menção especial no tópico anterior – ‘Dedicatória’ – deixarei de agradecer à minha família neste item. Mas, lembro de meus amigos de Botucatu, que mesmo sem saberem me apoiaram e participaram da dissertação no exato momento em que eu nem queria pensar nela. Não citarei nomes, pois tenho a sorte de ter MUITOS e BONS amigos.

Faço justiça, aqui, ao Jornal Diário da Serra, de Botucatu, que me deu a oportunidade de ingressar na área do jornalismo como repórter, em um mercado ainda em desenvolvimento nas cidades do interior do Estado de São Paulo, mesmo sabendo que eu dividiria a atenção entre os estudos e o trabalho. Não apenas isso. Desse veículo eu recebi apoio para me ausentar e trocar de horários para poder estar presente em aulas e alguns poucos congressos.

Certamente, poucos meios de comunicação em um mercado altamente competitivo e enraizado pela lógica capitalista deixaria tão confortável um funcionário a decidir seu próprio horário em prol de seus estudos. Nesse agradecimento eu destaco três pessoas: Pedro Manhães, diretor responsável, que sempre deixou a redação livre para tratar dos assuntos relevantes de Botucatu; Carlos Pessoa, meu primeiro chefe de redação, pela confiança em meu trabalho e por ter me dado a oportunidade de iniciar minha carreira; e,



por fim, Géro Bonini, jornalista e amigo de infância, que me indicou ao cargo de repórter e me proporcionou a entrevista decisiva.

Não deixo também de agradecer à Câmara Municipal de Botucatu, onde exerço atualmente o cargo de assessor de imprensa, que me contratou mesmo sabendo que o período de ingresso na função seria o mesmo da conclusão da dissertação. Dessa instituição eu destaco o presidente da Casa, vereador Reinaldo Mendonça Moreira (Reinaldinho), e Silmara Ferrari de Barros, diretora técnico-administrativa, que acreditaram que um jornalista cabeludo de 26 anos poderia desempenhar as atividades inerentes à função.

Por fim, gostaria de voltar a prestar uma homenagem a dois professores – justamente aqueles que há pouco eu mencionei. Mas, na verdade, eu incluirei mais um.

O primeiro nome a ser lembrado será o de Maria Teresa Miceli Kerbauy, referência de intelectualidade e dinamismo no ensino da Comunicação, Ciências Sociais e Ciência Política – tudo isso em apenas uma disciplina do Mestrado em Comunicação.

Ingressei no mestrado sob sua orientação, mas após seis meses ocorreram reorganizações no programa e fui transferido de orientação – o que, no final, foi bom, pois tive a oportunidade de conhecer perspectivas distintas de encarar a própria ciência e o objeto da Comunicação – a mídia.

O professor que incluí a pouco em meus agradecimentos é Danilo Rothberg – este que não me deu aulas durante o Programa de Mestrado em Comunicação. Minha lembrança a este excepcional professor e pesquisador advém do período de graduação em Comunicação Social pela Universidade do Sagrado Coração (USC), já que foi ele que me incentivou, ao seu modo, a seguir os estudos em busca da investigação científica.

Por último, e no caso o mais importante, agradeço ao meu orientador Professor Doutor Juliano Maurício de Carvalho. A ele eu devo, simplesmente e nada menos, a conclusão de minha dissertação de mestrado.

Isso porque, em momentos em que nem eu mesmo acreditava no término de minha pesquisa, ele soube negociar e me orientar na exata medida em que precisava, em um mix de incentivo e cobrança.

Na academia, muitos são pesquisadores e muitos são professores, mas há pouquíssimos ‘mestres’, não em relação à titulação. Na verdade, utilizo o termo ‘mestre’ para caracterizar aquele que me ensinou, orientou e soube levar em consideração as

dinâmicas da vida de forma realmente ‘dialética’; e, além disso, mostrou-se solícito a qualquer circunstância e compreensivo na medida do possível.

Assim, faço uma menção especial ao Professor Doutor Juliano Maurício de Carvalho, a quem serei sempre grato!!! A este profissional do ensino e da pesquisa eu dedico, juntamente com minha família, a conclusão desta etapa tão importante.

André Luís Lourenço,  
Jornalista e, agora, Mestre em Comunicação

Lourenço, André Luís. **Rádios Comunitárias como arenas públicas**. 2010. 119 Fls. Dissertação de Mestrado (Comunicação). Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP, Bauru.

## **RESUMO**

A pesquisa parte da afirmação de Habermas (1997) de que, em sociedades democráticas complexas, a esfera pública forma uma estrutura comunicativa baseada em microesferas públicas ou arenas públicas, nas quais as opiniões públicas se consolidam e são levadas ao debate público, e que esses espaços democráticos de discussão, embora não tenham o poder de decisão administrativa, podem contribuir para a composição de uma opinião pública suficientemente representativa capaz de influenciar, ainda que sem garantias, os processos de decisão política na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de decisão constitucionalmente consolidadas e coagem os agentes políticos – levando-se em consideração que a esfera pública, ou o fluxo de informação nela existente, é estruturado em grande medida pelos veículos de comunicação de massa regidos por interesses comerciais. Para tanto, a dissertação utiliza os métodos descritivo e dialético com o objetivo de expor as características do fenômeno das rádios comunitárias e suas atribuições em sociedades democráticas, evidenciando elementos comuns à estrutura do conceito de arena pública, de modo a evidenciar que uma rádio comunitária pode ser considerada uma arena pública. A dissertação faz uso de pesquisas documental e bibliográfica, já que a investigação será sustentada por materiais já publicados – como livros, artigos de periódicos e disponibilizados na Internet, como documentos e relatórios de entidades da sociedade civil e do Estado. Por fim, a dissertação sugere parâmetros para a análise sobre a atuação das rádios comunitárias como arenas públicas, que estão ligado, sobretudo, ao nível de participação da população no debate empreendido na rádio comunitária e a estrutura consolidada no veículo para esse fim.

**Palavras-chave:** Mídia e Política, Rádio comunitária; Esfera Pública; Arena Pública; Democracia.

Lourenço, André Luís. **Community radios as public arenas**. 2010. 119 Fls. Dissertation for master's degree (Communication). Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP, Bauru.

## **ABSTRACT**

The inquiry leaves from the affirmation of Habermas (1997) of which, in democratic complex societies, the public sphere forms a communicative structure based on public microspheres or public arenas, in which the public opinions are consolidated and are taken to the public discussion, and which these democratic spaces of discussion, though they have not the power of administrative decision, can still contribute to the composition of a sufficiently representative public opinion able to influence, that without guarantees, the processes of political decision in so far as his messages go through the persistence of decision constitutionally consolidated and compel the political agents – when are taken into account that the public sphere, or the flow of information in existent her, is structured in a large extent by the vehicles of communication of mass governed by commercial interests. For so much, the dissertation uses the descriptive and dialectic methods with the objective to expose the characteristics of the phenomenon of the communitarian radios and his attributions in democratic societies, showing common elements up to the structure of the concept of public arena, of way to show up that a communitarian radio can be considered a public arena. The dissertation does use of documentary and bibliographical inquiries, since the investigation will be supported by already published materials – like books, articles of magazines and available in the Internet, like documents and reports of entities of the civil society and of the State. Finally, the dissertation suggests parameters for the analysis on the acting of the communitarian radios like public arenas, which are tied, especially, at the level of participation of the population in the discussion undertaken in the communitarian radio and the structure consolidated in the vehicle for this end.

**Key words:** Media and Politics, communitarian Radio; Public Sphere; Public Arena; Democracy.

## SUMÁRIO

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. O GOVERNO EM QUE O POVO É SOBERANO.....	22
2.1. Sobre democracia.....	23
3. DEMOCRACIA, ESFERA PÚBLICA E ARENAS PÚBLICAS.....	37
3.1. Democracia: um regime desenvolvido a partir das arenas da esfera pública.....	39
3.2. Opinião pública: consenso sobre um tema específico.....	48
3.3. Arenas públicas: estrutura comunicativa descentralizada e democrática.....	55
4. AS RÁDIOS COMUNITÁRIAS: MARCO REGULATÓRIO E LITERATURA.....	61
4.1. Rádios comunitárias conforme Lei nº 9.612/1998.....	64
4.2. Rádios comunitárias, funções e objetivos, segundo a literatura.....	67
4.3. A rádio comunitária, uma arena pública.....	78

5. PROJETOS POLÍTICOS: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS.....	85
5.1. Projetos políticos: conceitos e definições.....	87
5.2. Projeto político brasileiro: uma confluência perversa.....	94
6. DISCUSSÃO.....	100
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: parâmetros para identificação do caráter de arena pública de uma rádio comunitária.....	113
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

## 1. INTRODUÇÃO

No ideal democrático, todos os indivíduos têm o direito à participação no exercício do poder e na tomada de decisão. No contexto de uma democracia por representação<sup>1</sup>, aos agentes políticos – ou atores eleitos no sistema político<sup>2</sup> – é delegada a função de decisão sobre as Políticas Públicas empreendidas nas diferentes instâncias do Poder Estatal – seja no âmbito Municipal, Estadual ou Federal.

Entretanto, após a escolha dos representantes – por meio das eleições livres, periódicas e diretas –, não há garantias de que as demandas das diversas comunidades ou grupos de indivíduos, sobretudo os “excluídos ou em estado de vulnerabilidade social”, sejam atendidas e os anseios da população sejam contemplados. Dessa forma, a sociedade necessita de mecanismos de atuação e discussão política independentes do Estado e das lógicas comerciais, que mantenham o debate sobre a ‘coisa pública’ permanentemente em pauta.

De acordo com Habermas (1984, 1997), entre esses mecanismos está a formação de uma esfera pública, considerada um *locus* de representações simbólicas no qual a sociedade, diferentes comunidades ou grupos podem tornar públicos anseios do âmbito privado e influenciar, e por vezes determinar, as decisões políticas nas esferas administrativas do Estado. Por meio desse espaço, tais agrupamentos podem, ainda, se contraporem à lógica do mercado e oferecer resistência à lógica dos estratos dominantes da sociedade.

No contexto de uma sociedade complexa, como aponta Habermas (1997), uma série de arenas públicas é criada pela sociedade civil no interior da esfera pública; e por meio do embate entre as diferentes arenas chega-se a uma opinião pública que pode vir a se tornar a própria força de pressão da sociedade sobre o Estado – o que não significa, segundo Lippmann (2008), que se trate de uma única opinião, mas, na verdade, uma opinião comum sobre um determinado assunto.

---

<sup>1</sup> Conforme Sartori (1994), Chauí (2000) e Bobbio (1986, 1992, 1998), trata-se de um regime de governo no qual os cidadãos transferem seu poder de decisão política a representantes legais eleitos em eleições livres, periódicas e diretas. Portanto, regime no qual a população mantém sua soberania, mas delega seu poder de decisão a terceiros.

<sup>2</sup> Entendido segundo Lindblom (1981), em essência, como um sistema de regras que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados pelo Presidente da República, Deputado, ou cidadão comum, por exemplo. Indica, ainda, quem pode exercer cada função, de que modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido a cada ator.

O raciocínio sobre a influência da opinião pública sobre o processo decisório é reforçado por Lindblom (1981), que afirma que as decisões políticas são tomadas após o entrecruzamento das opiniões emitidas pelos diferentes atores políticos e indivíduos ou entidades envolvidas no debate público, que disputam uma espécie de ‘competição de idéias’ que visa o convencimento e o apoio político com base na persuasão – esta que pode ocorrer por meio de diversos mecanismos, como o debate direto interpessoal ou com o suporte da mídia. A competição de idéias ocorre em função de cada setor da sociedade ou ator político possuir uma interpretação específica em relação aos assuntos de relevância pública, por meio de processos comunicativos diversos, e buscar benefícios também específicos.

Isso significa que, na medida em que existe uma superexposição de um determinado tema – ou uma opinião pública específica – na esfera pública, sendo inevitável sua atenção por parte das autoridades políticas, as demandas de comunidades ou grupos marginalizados ganham destaque e têm maiores chances de receberem atendimento – uma vez que se aumenta a chance de a demanda ser apoiada por representantes legais do Poder Estatal nas esferas de decisão, ou seja, fazendo com que determinados temas ingressem na agenda governamental. Entretanto, vale lembrar, ainda que essas mensagens cheguem às instâncias de decisão do Estado, não há garantias de que a opinião pública consiga tal feito.

Esta dissertação considera como alternativa a essa superexposição de determinados temas ou opiniões, as rádios comunitárias – veículos de comunicação alternativos, em tese, à lógica comercial e ao poder Estatal, e que têm como função servir à comunidade na qual estão inseridos, independentemente, inclusive, do poder político exercido pelos partidos políticos, ou por religiões, se tornando uma arena pública de discussão e definição de opinião e posicionamento da própria comunidade, é claro, dependendo do contexto de sua criação e funcionamento.

Em primeiro momento, imagina-se que essa necessidade de representação esteja satisfeita com esse espaço de debate e de formação de opinião pública a ser embatida com as idéias oriundas de outros setores da sociedade civil na esfera pública.

Entretanto, há que se considerar o contexto brasileiro das rádios comunitárias, alvo de críticas por parte da academia e das associações de defesa dos veículos – como será evidenciado ao longo da dissertação – que sofreriam com instrumentalização e com falhas



na legislação vigente (Lei 9.612/98) –, dificultando, inclusive, o acesso livre dos cidadãos a essa forma específica de comunicação.

O objetivo geral desta pesquisa é o de sistematizar os conceitos de rádio comunitária e arena pública, e sugerir parâmetros que possibilitem a análise acerca da atuação desses veículos como arenas públicas no contexto da democracia brasileira por representação. No que diz respeito aos objetivos específicos deste estudo, é possível destacar a revisão sobre o conceito de democracia e o contexto da democracia brasileira; o conceito de esfera pública em sociedades complexas, levando em consideração a formação de microesferas públicas ou arenas públicas no interior da esfera pública; a sistematização do conceito de rádios comunitárias de acordo com o marco regulatório (Lei 9.612/98) e literatura específica sobre o tema; a caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas; e, por fim, a elaboração de parâmetros que permitam identificar quando uma rádio comunitária atua como arena pública.

Para tanto, com perspectiva multidisciplinar – haja vista a utilização de materiais científicos oriundos não apenas da Comunicação, mas inclusive das Ciências Sociais, Ciência Política e Filosofia –, a dissertação utiliza o método descritivo, conforme Gil (1999), com o objetivo de descrever as características do fenômeno das rádios comunitárias e suas atribuições em sociedades democráticas, traçando um paralelo com o conceito de arena pública e apontando elementos constituintes da estrutura de ambos, evidenciando aspectos que confirmem a hipótese de que, em condições específicas, uma rádio comunitária pode ser considerada uma arena pública. Também é utilizado o método dialético, já que os aspectos analisados em relação às rádios comunitárias enquanto possibilidade de atuar como arenas públicas são considerados integrantes de uma realidade, de uma trama de ações e práticas, incluindo questões ligadas ao contexto social, político e econômico no qual estão inseridas.

Dessa forma, em relação aos procedimentos e às técnicas de coleta de dados, ainda apoiada em Gil (1999), a dissertação fará uso de pesquisa documental e bibliográfica, já que a investigação será sustentada por materiais já publicados – como livros, artigos de periódicos impressos ou disponibilizados na Internet, como documentos e relatórios de entidades da sociedade civil e do Estado.

Especialmente, esta pesquisa destaca cinco conceitos necessários à construção do argumento: democracia, esfera pública, arena pública, projeto político e rádios comunitárias. Esses temas são revisados ao longo da argumentação.

O conceito de democracia é apontado como pano de fundo da investigação. Essencialmente, toma-se como premissa do regime a necessidade de criação de um sistema dialógico de discussão acerca das questões de interesse comum que insira a população no debate político – colocado aqui sob o conceito da esfera pública.

Tendo-se em vista que a análise é realizada no contexto de uma sociedade complexa, e ainda tendo como referencial a esfera pública de Habermas (1984; 1997), coloca-se a criação de uma série de micro-esferas públicas, ou arenas públicas – termo aceito e explorado pela dissertação –, como fator determinante à participação da população no exercício do poder, ainda que indireto, por meio da persuasão.

Neste contexto, é revisado o conceito de rádio comunitária com base na própria legislação vigente (Lei 9.612/98), literatura científica da área e documentos publicados por organizações da sociedade civil e do Estado.

Após devidamente revisados, os conceitos de rádio comunitária e arena pública são entrecruzados, evidenciando a semelhança entre suas características estruturais e objetivos práticos por meio da evidência de elementos comuns em suas composições.

Esse diálogo tem por meta caracterizar as rádios comunitárias como arenas públicas, apontando suas capacidades de atuarem como mecanismos de publicidade dos anseios e demandas realmente provenientes das comunidades, aglutinando-as em grupos, a formação de opiniões públicas sobre temas específicos e o ingresso desses temas na esfera pública.

A existência, ou não, dessas arenas públicas determina, conforme apontam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), determina o projeto político aplicado a uma democracia, que varia na América Latina, sobretudo, entre o neoliberal e o democrático participativo – como são evidenciados posteriormente.

Assim, o objetivo dessa etapa é o de apontar a importância da existência ou a necessidade de fomento à implantação de emissoras de radiodifusão comunitária no contexto do aprimoramento da democracia.

Também destaca-se o objetivo de estabelecer parâmetros que contribuam para investigações futuras acerca da atuação de rádios comunitárias como arenas públicas das diferentes comunidades.

Favorecendo a participação da população no debate político e na possibilidade de influência – ainda que não garantida – sobre os processos de decisão política nas instâncias político-administrativas do Estado, a idéia das rádios comunitárias como arenas públicas

aponta para a existência de relação entre implantação desses veículos e a consolidação de um projeto político democrático-participativo.

O conteúdo desta dissertação está dividido em 8 itens, com tópicos integrantes em cada um deles, estruturados para facilitar e organizar o desenvolvimento da investigação científica.

Excetuado o item 1, que é esta INTRODUÇÃO, do item 2 ao 5 está composta a PESQUISA BIBLIOGRÁFICA utilizada para embasar o raciocínio deste estudo. Nesse momento, as questões relevantes e os aspectos principais de cada tema serão discutidos.

Já o item 6 compreende a DISCUSSÃO dos resultados obtidos com a revisão de literatura e no item 7 constam as CONSIDERAÇÕES FINAIS da dissertação. Por fim, no item 8 estão relacionadas as REFERÊNCIAS utilizadas.

Resumidamente, o item 2 está focado na caracterização do regime democrático e as peculiaridades da democracia brasileira – já que esse modelo de regime político é o pano de fundo do contexto analisado, sugerindo uma série de práticas e perspectivas de organização social. Nesse momento, são utilizados como referenciais os conceitos examinados por Bobbio (1986, 1992, 1998); Dagnino (2004); Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Para trazer a investigação o mais próximo da realidade brasileira, a pesquisa utiliza, também, os indicadores sociais referentes a 2008, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em outubro de 2009. Com base nesse documento, a pesquisa define os setores da sociedade que estariam excluídos, ou em estado de vulnerabilidade social – conforme definições apontadas em documento publicado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), ‘Aspectos conceituais da Vulnerabilidade Social’, em 2007, – e que necessitariam com prioridade de veículos comunitários, a saber: índios, mulheres, negros, homossexuais, portadores de necessidades especiais, entre outros, como categorias de profissionais (metalúrgicos, seringueiros, empregadas domésticas etc).

Segundo o documento do Dieese (2007), excluídos seriam aqueles indivíduos cujo acesso aos serviços públicos ou o trânsito pelos diferentes grupos sociais em uma dada sociedade estariam totalmente cerceados, seja pelo aspecto econômico, de trabalho, étnico, de gênero, religioso ou relacionado à orientação sexual. Já o termo vulnerabilidade social, conforme o documento, descreve uma situação intermediária de dificuldade de acesso a serviços e trânsito a outros grupos sociais.

Portanto, as definições de grupos excluídos e em estado de vulnerabilidade social irão determinar para qual público as rádios comunitárias seriam instrumentos urgentes no contexto da representatividade política.

No item 3, para compreender o *locus* de representações simbólicas no qual a sociedade, diferentes comunidades ou grupos se fazem presentes e que, por meio desse espaço, constituem uma opinião pública capaz de exercer pressão sobre as esferas político-administrativas do Estado, na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de tomada de decisão política, o conceito de Esfera Pública é discutido com base nas análises empreendidas por Habermas (1984, 1997); Avritzer e Costa (2004); Arendt (2008) e Maia (2003). No que se refere à formação da opinião pública, fundamental na idéia da existência de uma esfera pública composta por uma série de arenas públicas, o conceito será discutido a partir das considerações de Sartori (1994) e Lippmann (2008). Nesse momento, são utilizadas as contribuições de Lindblom (1981) no que se referem à influência dos diversos setores da sociedade nos processos de decisão política, como forma de marcar a possibilidade de atuação das rádios comunitárias no campo político-administrativo, por meio de suas mensagens.

No item 4, por se tratar de uma análise sobre o contexto brasileiro das rádios comunitárias, a investigação utiliza seu marco regulatório (Lei 9.612/98) para descrever as características do veículo e as possibilidades de ação política. Não apenas a legislação é considerada, mas investigações empreendidas por pesquisadores como Peruzzo (1998, 2006; 2007), Nunes (2004), Lima e Lopes (2007), Leal (2007). Os elementos da legislação vigente e da literatura utilizada sobre o tema são comparados de modo a determinar o perfil das rádios comunitárias e suas possibilidades de atuação. O conceito de direito à comunicação também é utilizado, mesmo não sendo o foco principal da investigação, com o objetivo de contextualizar a necessidade dos veículos de comunicação alternativos à mídia comercial para as comunidades ou grupos sociais excluídos do debate político. Esta perspectiva é analisada com base em Peruzzo (2007) e O Siochro (2005).

Ainda no quarto item, para a crítica à legislação vigente, a pesquisa utiliza o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial divulgado em 2005 pelo Ministério das Comunicações, “Radiodifusão comunitária no Brasil: Análise da situação e sugestões para sua disseminação”, que examina e propõe avanços no marco regulatório da Radiodifusão Comunitária no Brasil, organizados metodologicamente sob 7 temas: legislação, processos de outorgas, transparência e relação com a sociedade, precariedade

institucional, fiscalização, capacitação e sustentabilidade das rádios, vedação à formação de redes.

Com o conceito de rádios comunitárias devidamente abordado, o próximo esforço é sua caracterização como arenas públicas a partir de elementos comuns em suas estruturas. Nesse momento, Cabral e Rocha (2006) serão incluídos no debate a partir de estudo que estabelece critérios de caracterização de uma rádio comunitária com bases populares. Esse texto será complementar à caracterização de arena pública proposta por esta dissertação.

No quinto item desta pesquisa, o conceito de projeto político e suas variáveis na América Latina serão discutidos com base em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Nesse momento, serão diferenciados os três projetos dominantes – autoritário, neoliberal e democrático-participativo – sobretudo em razão do nível de participação da sociedade no debate político.

Ainda no quinto item, a partir de Dagnino (2004), é apontado que o Brasil possui um projeto político classificado pela autora como uma ‘confluência perversa’, por misturar os projetos ‘neoliberal’ e ‘democrático-participativo’, evidenciando as características e conseqüências dessa realidade.

O objetivo dessa discussão é o de apontar a relevância que a implantação de emissoras de radiodifusão comunitárias possui no aprimoramento do veículo e na inclusão dos indivíduos na vida política.

No item 6 desta dissertação, os principais aspectos identificados em cada um dos temas abordados serão discutidos, com o objetivo de estabelecer um debate crítico sobre a situação das rádios comunitárias no Brasil e suas dificuldades de atuação.

Por fim, no item 7, são apresentados parâmetros propostos como instrumentos para a identificação dos aspectos necessários para que uma rádio comunitária possa atuar, ou ser considerada, como verdadeira ‘arena pública’ capaz de aglutinar os anseios das comunidades e grupos de indivíduos e publicizá-los, com o intuito de representá-los na esfera pública, podendo, por vezes, exercer influência sobre o poder decisório – questão esta que não é prioridade desta pesquisa. Esses parâmetros estão ligados a exigências como participação da comunidade na figura de indivíduos privados ou entidades como Associação de Moradores e segmentos específicos da área da cultura, educação ou esporte, por exemplo; além de poderem servir às futuras pesquisas sobre a condição de arenas públicas das diferentes rádios comunitárias.

## **2. O GOVERNO EM QUE O POVO É SOBERANO**

O primeiro esforço desta dissertação está focado na caracterização da democracia e sua estrutura, sobretudo, no que diz respeito à participação da população nos processos de tomada de decisão.

Dessa forma, o texto diferencia as definições de democracia direta e indireta – apontando as características de cada regime –, levando em consideração a maneira como a sociedade é chamada a participar.

A necessidade desta caracterização se dá em função de a democracia servir de pano de fundo à discussão empreendida no que diz respeito às práticas e situações de aplicação do regime. Esta perspectiva serve de base para o debate acerca da caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas na medida em que tais veículos se colocam, em tese, a serviço da população e da publicização dos interesses da comunidade, portanto, suportes da própria sociedade para a extensão e aprimoramento da democracia.

## 2.1. Sobre democracia

A democracia é um regime de governo presente, atualmente, na maior parte dos territórios mundiais – principalmente nos países do Ocidente. Porém, nas diferentes localidades nas quais tal organização sociopolítica está aplicada, a democracia possui, ou desenvolve, peculiaridades procedimentais e conceituais, na medida em que sua prática ocorre nos mais diversos contextos históricos e sociais, aos quais o regime necessita se adaptar.

Dessa forma, parte-se do princípio de que a democracia é uma experiência humana inconclusa, que tem como objetivo o estabelecimento de regras de convivência. Na verdade, trata-se de um conjunto de princípios específicos que orientam o comportamento dos indivíduos nos espaços comuns de uma comunidade. Fundamentalmente, a democracia é um fenômeno de organização política da sociedade, possível de ser reinventado e adaptado conforme a exigência de metamorfose apresentada, passível de mutação de acordo com influências diversas relacionadas a questões sociais, políticas e econômicas – portanto, experiências de vida e repertório pessoal dos integrantes da sociedade.

Isso não significa, entretanto, que outros regimes políticos – como até mesmo o autoritarismo, por exemplo – não tenham como meta o estabelecimento de normas e práticas focadas na regência e orientação da vida em sociedade e que não estejam ligados às características culturais de seus integrantes. De modo geral, as normas de um regime democrático têm o objetivo de minimizar os conflitos decorrentes das divergências de posturas e de interesses pessoais oriundos dos membros de uma comunidade, individualmente ou representando pequenos grupos dominantes – já que há uma série de liberdades que permitem aos cidadãos a emissão de opiniões e a defesa de posicionamentos políticos particulares.

A democracia se finca em uma questão fundamental, na própria acepção do termo – e sem a qual não é assegurada sua existência –, que é a de ser o ‘governo do povo’, ou aquele cujos membros da sociedade assumem papéis de protagonistas no exercício do poder e na tomada de decisões sobre o Estado, independentemente de essa participação ocorrer de modo direto ou indireto – como será evidenciado ao longo desta dissertação de mestrado.

De acordo com O’Donnell (2004, p.35), a democracia surge no anseio coletivo de busca por expectativas de vida específicas comuns entre os membros de uma sociedade.

Entre esses sentimentos partilhados estão a liberdade, o progresso e a justiça. Com isso, o autor destaca que a vida em sociedade se constrói na trama desses impulsos centrais.

Em outras palavras, essa busca se coloca em um sistema organizacional e entre as diversas formas existentes para ordenação dessas expectativas está a democracia, que também pode ser caracterizada por se tratar, segundo O'Donnell (2004), de um fim e um instrumento para alcance da liberdade, justiça e do progresso.

Nessa perspectiva, a democracia não é só um método para eleger quem governa, é também uma forma de construir, garantir e expandir a liberdade, a justiça e o progresso, organizando as tensões e os conflitos gerados pelas lutas de poder. (O'Donnell, 2004, p.35)

Isso significa que a democracia também é uma prática social de convivência não imposta, mas instituída mediante acordo entre todos – ou, então, parte do todo, representado pela maioria. Por tratar-se de uma deontologia, o regime extrapola seu caráter enquanto fenômeno exclusivamente político e ascende à condição de modo de vida adotado por uma determinada sociedade (ou comunidade de menor ou maior porte), com conceitos democráticos aplicados às relações interpessoais.

Assim, O'Donnell (2004, p.54) define a democracia como resultado de uma intensa e corajosa experiência social e histórica que se constrói nas realizações e frustrações, ações e omissões, ocupações, intercâmbios e aspirações de seus protagonistas: cidadãos, grupos sociais e comunidades, que lutam por seus direitos e edificam incessantemente a vida em comunidade.

Outro caráter fundamental da democracia é o de ser um regime, ou forma de organização da sociedade, que garante, ou pretende garantir, o exercício e a promoção da expansão da cidadania<sup>3</sup>, além de estabelecer regras para as relações políticas e para a organização e o exercício do poder – coerentes com a concepção do ser humano enquanto sujeito portador de razão e direitos. Entretanto, sua história revela diferentes práticas políticas e de relações interpessoais – aspectos que diferenciam a noção de democracia aceita e aplicada em distintos tempos históricos.

Por isso, Chauí (2000, p. 559) aponta que a democracia, tal como é entendida e praticada atualmente, difere da idéia de democracia ateniense – denominada clássica –, a qual, muitas vezes, serve de parâmetro para considerações e críticas acerca da aplicação do regime ou de seus pilares em uma determinada sociedade, seja por parte da sociedade civil

---

<sup>3</sup> O conceito de cidadania será mais bem discutido no Item 5.1..



ou do Estado. Sob essa perspectiva, o regime só pode ser analisado se forem levados em consideração seus conceitos e práticas fundamentais em comparação com o contexto social no qual está aplicado.

De acordo com a autora, o estudo da democracia não pode sofrer com anacronismos que suponham a instituição de uma sociedade e de uma política democrática por parte de gregos e romanos<sup>4</sup> calcadas em valores e princípios idênticos aos conhecidos e incorporados nos Estados contemporâneos, ou mesmo nas relações interpessoais – já que práticas democráticas também seriam incorporadas à vivência em comunidade.

Isso porque, o argumento de Chauí (2000) considera questões econômicas e de estrutura social na construção da prática democrática, o que, no conceito clássico do regime, em comparação ao moderno, inviabilizariam a própria denominação de ‘sociedade democrática’. A afirmação, baseada no exemplo da Cidade-Estado grega Atenas, ilustra a condição de exclusão de indivíduos no exercício do poder, já que na época existia uma espécie de seleção tácita da população que possuía direito à participação nas decisões políticas sobre a ‘coisa pública’, que resultava no afastamento de escravos e mulheres da vida política, além de estrangeiros e miseráveis. Portanto, se a definição de democracia denota, obrigatoriamente, a participação de todo e qualquer cidadão, então o regime político aplicado em Atenas não seria uma democracia em função de seu caráter social excludente.

Entretanto, Chauí (2000) destaca que na sociedade da democracia clássica, tais grupos de pessoas não eram considerados cidadãos e, portanto, tal regime continua a ser considerado democrático por incluir todos os cidadãos – ou melhor, aqueles reconhecidos como tal.

Atualmente, é inconcebível, e nem se deve admitir, a existência de um regime de governo denominado democracia que tenha por característica a exclusão de setores da sociedade, embora, como será discutido posteriormente, existam formas de poder e peculiaridades procedimentais nos diferentes projetos políticos<sup>5</sup> existentes nos regimes democráticos que podem culminar na não inclusão de parcelas da população no exercício

---

<sup>4</sup> Fazem-se, aqui, referências às Cidades-Estado gregas e romanas do primeiro milênio Antes de Cristo.

<sup>5</sup> O conceito de projeto político será abordado com mais profundidade no Item 5 desta dissertação. Tal discussão não será foco principal desta argumentação, mas suporte para caracterização do papel e descrição da potencialidade das rádios comunitárias no contexto de um regime democrático.

do poder e na tomada de decisão política, mas que, por garantir alguns tipos de liberdades, são considerados regimes com características democráticas.

Dessa forma, a autora (2000, p. 559) define a concepção do termo democracia moderna, e de uma sociedade democrática, como sendo aquelas que possuem em suas práticas políticas e na normatização do regime a exigência da participação plural da comunidade no exercício do poder e na tomada de decisão política, por meio da expansão da cidadania, sem distinção de classe social (na definição de Marx, calcada no aspecto econômico), credo, opção sexual ou grupo étnico.

Assim, acrescenta-se à noção moderna de democracia a idéia de igualdade entre os indivíduos – questão apontada por Bandeira de Mello (2007, p. 01) como elemento primordial do regime.

A democracia, portanto, também pode ser definida como um regime de governo que proporciona e assegura direitos de liberdade, igualdade e justiça ao cidadão, além de garantir a participação no exercício do poder de todos os públicos – sobretudo o direito de contar com tais premissas.

Se comparadas as democracias clássica e moderna, ambas se baseiam na idéia da inclusão dos cidadãos no exercício da cidadania. Entretanto, devido ao fato de as condições de aplicação do regime serem diferentes, as formas de decisão sobre a ‘coisa pública’ são divergentes. Com relação a isso, Sartori (1994b, p.37) identifica os modelos de democracia por meio da definição de democracias direta (clássica) e indireta (moderna), de acordo com as formas com as quais a sociedade conta para participação no exercício do poder político ou dos processos de decisão política – sob a ótica de Lindblom (1981).

Para Chauí (2000, p. 560), o conceito de participação na democracia direta já significa que todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da *polis*, votando ou revogando decisões.

Esse direito possuía um significado muito preciso. Nele afirmava-se que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria *polis*.

Assim, a diferença principal entre os modelos de democracia está na forma como as decisões são tomadas e no modo de participação da população no exercício do poder político. As formas de definição sobre quem está apto a participar também determinam suas peculiaridades.

Segundo Sartori (1994b), o processo de decisão política na democracia direta ocorria – também baseado no exemplo de Atenas – em grandes assembleias e contendas populares. O regime nesses moldes, acrescenta o autor, era possível em função do fato de ser aplicado em pequenas cidades, com populações e territórios povoados reduzidos, ao contrário dos países com grande densidade demográfica e alta complexidade burocrática, tal como constatado atualmente. Além disso, em sua estrutura, não existia um Estado centralizador do poder.

A participação popular na vida política da *polis* era, portanto, direta e ativa. Para Sartori (1994b, p.37), “a democracia direta permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder, ao passo que a democracia indireta consiste, em grande parte, num sistema de limitação e controle do poder”. Isso ocorre em função da transferência do poder de decisão a uma classe política – daí o termo democracia representativa, já que o poder sobre a decisão política é delegado a terceiros, que passam a ser os representantes legítimos do povo, com poder de decidir sobre questões práticas da vida cotidiana.

Porém, a democracia direta é insuficiente na sociedade moderna, complexa como se apresenta, tendo-se em vista a organização e as proporções da sociedade. Segundo Bobbio (1986, p. 51-52), a afirmação se mostra evidente quando levado em consideração que os dois únicos institutos democráticos do regime direto são a assembleia dos cidadãos deliberantes, sem intermediários, e o *referendum*<sup>6</sup>.

Nenhum sistema complexo como é o de um estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente. A assembleia dos cidadãos (...) é um instituto (...) que pode ter vida apenas numa pequena comunidade, como era a do modelo clássico por excelência, a Atenas do V e do IV séculos, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembleia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido.

Já em relação ao *referendum*, Bobbio (1986) afirma se tratar de um instituto da democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada. Entretanto, o autor pondera que não é imaginável um Estado complexo e amplo capaz de ser governado diretamente por meio de *referendums* diários – já que o exercício de tomada de decisões exigiria a presença permanente da

---

<sup>6</sup> Segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 1084), *referendum* pode ser considerado como uma votação popular que se diferencia do plebiscito por sua maior regularidade. Portanto, tendo-se em vista que em uma democracia direta os cidadãos são participantes constantes no processo de tomada de decisão, em tal regime fala-se em *referendum* e não em plebiscito – que seria a forma de decisão em democracias indiretas.

população nas Assembleias, tendo como complicadores as distâncias e os ritmos acelerados de vida dos indivíduos – sobretudo em países de proporções continentais de território, como é o caso do Brasil. Porém, não apenas em Estados gigantes, mas em nações cujas extensões territoriais são menores, seria inviável em função do próprio ritmo acelerado de vida adotado pela sociedade atual – muito em razão da exigência do modelo econômico neoliberal dominante, cunhado no acúmulo incessante de capital financeiro no qual as pessoas vendem sua força de trabalho e, em consequência, seu tempo livre. Na verdade, tais institutos da democracia direta apenas dão conta de organizar comunidades como eram as cidades-Estado gregas e romanas, em função da baixa complexidade social e a proximidade interpessoal dos membros da sociedade daquela época.

Do outro lado, as sociedades modernas são caracterizadas pela alta complexidade de sua estrutura social e governamental, com instâncias do Poder do Estado divididas, como no caso brasileiro, em unidades federadas e grande população espalhada em um território de proporções continentais.

Contudo, no caso do *referendum*, Bobbio (1986, p.52) faz uma ressalva sobre sua funcionalidade nas sociedades modernas que, em 1984 – data da publicação do texto original “Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco” –, talvez fosse uma realidade ainda muito distante, mas que hoje é passível de reflexão em função do crescente avanço tecnológico e da relativa (e bastante parcial, sobretudo na América Latina e nos países do continente africano, regiões do globo ainda taxadas de subdesenvolvidas) democratização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). “Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo (...). Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão”.

Atualmente, o crescente avanço no campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) permitiria um sistema de deliberação direta da sociedade em relação às questões públicas, por meio da rede mundial de computadores. Entretanto, a falta de acesso, sobretudo nos países do Terceiro Mundo ou subdesenvolvidos – fruto da precária distribuição de renda e dos estágios diferenciados de evolução tecnológica em determinadas regiões, como também é o caso do próprio Brasil –, inviabiliza, por enquanto, um projeto que atribua à própria sociedade o papel de protagonista no exercício do poder político, via espaço digital.

Esse argumento é justificado, de acordo com Waiselfisz (2007, p. 15), em função do fato de que apenas 14,7% da população brasileira de 10 anos de idade ou mais morava, em 2005, em domicílios com acesso à Internet. Segundo o autor, apesar da baixa proporção, ao menos em termos internacionais, isso representava 22,5 milhões de pessoas nessa faixa etária que moram em domicílios com acesso direto à Internet.

No que se refere à proporção de usuários de Internet, Waiselfisz (2007) aponta que o número era bem maior, alcançando 21%, incluindo todos os locais de possível acesso, além do domicílio – como trabalho, escola, centros gratuitos, centros pagos e outros. Entretanto, o autor sugere que os índices são muito baixos em termos internacionais, afirmando que em países onde os desenvolvimentos econômicos e sociais são mais avançados, os níveis de acesso à Internet triplicam em comparação aos do Brasil, seja em domicílio ou em outros locais.

Outro dado relevante apontado por Waiselfisz (2007), se refere ao fato de os números do Brasil ocultarem profundas desigualdades regionais.

Em um extremo, o Norte e o Nordeste, com 4,9% e 5,7% de sua população de 10 anos ou mais de idade com acesso à Internet no domicílio e 12% e 11,9% dessa mesma população usuária de Internet. Em outro extremo, as regiões Sudeste e Sul, com 20,8% e 18,6% de sua população de 10 anos ou mais de idade com Internet no domicílio e 26,3% e 25,6% dessa população usuária de Internet. (WASELFISZ, 2007, P. 15-16)

Ainda segundo o autor (2007, p. 16), as Unidades Federadas apresentam situações mais extremas ainda, que vão do Maranhão, com 2,1% das pessoas com acesso domiciliar e 7,7% de usuários de Internet, ao Distrito Federal, com 31,1% e 41,1%, respectivamente.

De qualquer forma, conforme O'Donnell (2004, p. 55), a democracia se consolida em um regime que contém um conjunto de instituições e procedimentos que, além de definir as regras do exercício do poder estatal e do processo de tomada de decisões políticas – que, no caso da democracia indireta, está vinculado a um grupo de representantes eleitos pela população, de acordo com a legislação vigente e os procedimentos vigentes –, institui, também, os canais de acesso às principais posições do Estado.

Neste contexto, Chauí (2000, p. 559) define a sociedade democrática moderna segundo uma série de condições.

Dizemos que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática, quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo

mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos.

Numa democracia indireta, embora sejam os representantes eleitos que tomam as decisões no Executivo e no Legislativo dos três níveis de poder – municipal, estadual e nacional –, é por meio das eleições e do direito individual ao voto que o conceito de democracia chega mais próximo de seu significado original: ‘governo do povo’. Porém, o fato de serem democracias governadas não as diminui enquanto democracias, pois o poder eleitoral ainda é efetivo e, em tese, a soberania popular é mantida.

Segundo Sartori (1994a, p.124), “as eleições verificam o consenso e descartam o consenso presumido ou fraudulento”. Entretanto, o autor lembra que esse processo é descontínuo porque durante o mandato dos representantes eleitos o poder de decisão do povo é suprimido em função da transferência do poder de participação na deliberação dos assuntos públicos e políticos. Assim, pode-se dizer que os agentes políticos eleitos são as vozes daqueles que neles confiaram seu poder de decisão e que o processo em que a sociedade participa das decisões do Estado é descontínuo – exigindo, portanto, a criação de espaços de participação política da população<sup>7</sup>.

Chauí (2000, p.557) salienta que eleições significam muito mais que rotatividade de governos ou alternância de poder. Na verdade, tal acontecimento simboliza o cerne do regime democrático, ou seja, que o poder de decisão sobre a ‘coisa pública’ não se identifica com os ocupantes do governo, mas sim na figura do cidadão eleitor, que tem o poder de ascender determinado cidadão à posição de legislador ou executor das ações do Estado e, ao mesmo tempo, destituí-lo do cargo no caso de o representante não cumprir o que lhe foi delegado – o que tem se mostrado pouco verdadeiro na medida em que se tem, atualmente, identificado casos de corrupção e improbidade administrativa por parte de governos, sem que seus responsáveis sejam punidos ou mesmo destituídos da posição de representante legítimo do povo.

Em princípio, as eleições sugerem que a sociedade é um agrupamento de indivíduos semelhantes – mas de maneira alguma unos, indivisos – que se organizam por meio de consensos em um contexto de legitimidade do conflito publicamente exposto, ocorrido a partir do embate entre as diferentes e, por vezes, divergentes opiniões públicas<sup>8</sup>. Conflito

---

<sup>7</sup> No contexto desta pesquisa, como será evidenciado posteriormente, estão considerados entre esses espaços de participação as rádios comunitárias e toda a estrutura participativa que as associações detentoras da outorga de funcionamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária possui.

<sup>8</sup> O conceito de opinião pública será discutido no tópico 3.2..

que, aliás, é também fundamento da democracia, na medida em que o regime considera tal ação como mecanismo de tomada de decisão através da confrontação de posições ideológicas e pragmáticas antagônicas, ou parcialmente diferentes – donde chega-se ao veredicto por meio do conceito da maioria. Trata-se, acima de tudo, da escolha da própria população em relação ao projeto político<sup>9</sup> de determinado partido ou grupo de interesses que mais lhe convier, conforme suas necessidades e aspirações cotidianas, seu repertório político e cultural.

A heterogeneidade da sociedade também é característica que diferencia a concepção entre democracias moderna e clássica, mesmo que tal condição seja fruto do tempo histórico e não de uma norma. Isso porque, há que se considerar que em agrupamentos sociais de pequena proporção (como era o caso das democracias desenvolvidas nas cidades-Estado gregas e romanas), o nível de heterogeneidade da população é menor – o que facilita a operacionalidade de um regime cujas decisões políticas são tomadas diretamente por seus membros, por meio dos dois institutos democráticos já citados – a saber, *referendum* e assembleia de cidadãos. Sobretudo no caso de países cujos processos de colonização tenham envolvido diferentes culturas, incluindo o Brasil e o restante das nações latinoamericanas, a heterogeneidade da sociedade se faz presente e em proporções gigantescas.

A concepção de democracia vai além da regulamentação jurídica formal, ou seja, que institui as regras do jogo. De acordo com Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 337), existe uma série de condições para se analisar uma democracia moderna suficientemente operacionalizada, ressaltando situações que devem compor o conjunto de ações que caracterizam um regime como, majoritariamente, democrático – voltando à questão dos pilares de liberdade, justiça social e igualdade.

De início, os autores apontam a necessidade – assim como Chauí (2000) – de que todos os cidadãos que tiverem atingido a maioria e, por consequência, estejam no gozo de seus direitos civis de indivíduo adulto, sem distinção de raça, de religião e de sexo, devem ser eleitores. Isso significa que uma democracia remete à ideia de que todos os eleitores devem ter voto igual, aplicando, e considerando sempre, o princípio de direito à liberdade de expressão, entre outros.

A mesma posição é defendida por O'Donnell (2004, p. 55), que afirma ser fundamento filosófico e normativo da democracia a concepção do ser humano como

---

<sup>9</sup> A discussão sobre projeto político será empreendida no Item 5.

sujeito portador de direitos. Com isso, parte-se da premissa de que o indivíduo é um ser autônomo, razoável e responsável – o que já subentende, de imediato, toda e qualquer noção de cidadania, inclusive à de cidadania política.

Ora, se o regime preconiza a seleção dos representantes por meio das eleições – e se é direito de todo cidadão participar da vida política –, então é necessário apontar a questão da autonomia de escolha e voto em uma sociedade democrática. Neste contexto, Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 337) enfatizam que “todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional”.

Essa perspectiva reforça a afirmação de que a instituição de direitos a todos os cidadãos e a possibilidade de ascensão ao poder decisório é fundamental à existência da democracia – além dos já citados direitos à liberdade, justiça e igualdade –, no âmbito de um Estado nacional, entendido aqui, na definição de Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 808), como agrupamento social cuja unificação entre território, língua, cultura e tradições se faz presente.

Contudo, ponderam os autores, essa aparente exigência de homogeneidade não denota que o seu oposto não represente um Estado – definido por Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998) como organismo responsável pela ordenação social e pela aplicação das regras estabelecidas por meio de processos institucionalizados, muitas vezes na história a serviço de grupos, mas com poder de amenizar as tensões geradas em um ambiente comum de sobrevivência.

Para um exemplo dessa colocação, volta-se ao caso brasileiro, que possui institucionalmente língua unificada e território delimitado, porém em termos de cultura e tradições é possível ser observada uma larga diversidade. Na verdade, no caso brasileiro, cada região possui tradições e culturas comuns, com peculiaridades e diferenças bastante acirradas. No entanto, o fato de existirem características que diferenciam as regiões brasileiras não faz com que o País seja colocado como um não-Estado Nacional. Até porque, em um País cujo território se expanda em proporções continentais e no qual tenha havido um processo de colonização tão diversificado, dependendo do momento histórico e da localidade, seria impossível pensar em uma situação de uniformidade dos costumes e tradições cultuadas. Além disso, outro fator que é determinante nessa diversidade é o fato de encontrar-se, no Brasil, regiões em diferentes estágios de evolução tecnológica e,



principalmente, sociais, com lugares ainda não servidos de estrutura básica de saneamento, saúde ou educação – regiões ou agrupamentos humanos estes que aos quais as rádios comunitárias exerceriam funções mais relevantes e urgentes, ou seja, populações em estado de marginalização ou vulnerabilidade social.

Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998) salientam que a democracia implica a necessidade de a população possuir alternativas de escolha, excluindo da caracterização de democrático qualquer pleito em que haja lista única, além de considerar o princípio da maioria numérica como regra do jogo do regime – sempre lembrando que, muitas vezes, a maioria representa o resultado da união numérica das minorias articuladas em manobras de coalizão em prol de uma mesma causa, objetivo ou projeto político.

Ou seja, a união entre os diversos setores minoritários da sociedade organizados em função de um propósito comum representa a ferramenta mais efetiva de combate ao monopólio decisório dos grupos com maior influência ou poder de aglutinação de interesses específicos.

Mesmo que o princípio da maioria seja a ferramenta procedimental de decisão no regime político democrático, uma sociedade democrática também subentende a idéia de que os direitos da minoria não sejam limitados, sobretudo o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições.

A caracterização de um regime democrático implica obrigações de governo e direitos políticos de cidadãos – sendo uma via de ‘mão dupla’, onde os atores da decisão dialogam em busca de um consenso, sempre com vistas, ou pelo menos sempre deveria ser, ao bem estar da comunidade e minimização dos conflitos decorrentes de visões e expectativas antagônicas de existência. E é justamente por isso que, no cerne desse contexto, está a necessidade da existência de autoridades públicas eleitas e eleições livres e limpas, ou seja, uma forma de estabelecer legitimidade de representação em relação à população que delega seu poder de decisão.

Assim, como apontam Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 337), o órgão político máximo, a quem é assinalada a função Legislativa e Executiva, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau.

O respeito à duração de mandatos políticos, segundo prazos constitucionalmente definidos, e à necessidade do Sufrágio Universal<sup>10</sup> são exigências para que se fale em um regime democrático – sempre levando-se em consideração que tal conjunto de métodos e procedimentos é passível de conter falhas estruturais e contextos que o faz ser diferente entre as comunidades nas quais está aplicado.

As prerrogativas anteriores, que têm como foco o processo de ascensão de atores aos cargos políticos eletivos, são componentes das regras do jogo democrático e que, além de direitos dos cidadãos, são deveres dos representantes legais do poder de decisão popular, ou seja, delegados a agentes políticos, sejam legislativos ou executivos, tendo em vista uma estrutura burocrática que assegura a continuidade do sistema. Essa, inclusive, se refere a outra condição para estabelecimento de um regime democrático por representação, segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 337), que é a necessidade de a população possuir sentimento de seguridade com relação à manutenção do regime democrático, que representa a expectativa generalizada de que o processo eleitoral e as liberdades contextuais serão mantidos em um futuro indefinido – ou até que a própria sociedade determine sua alteração, por meio de consenso, para que não seja considerado um golpe de Estado e lhe confira legitimidade.

Uma democracia, também, remete à concepção de que os indivíduos têm, primordialmente, como já citados anteriormente neste texto, direitos a competir por cargos públicos, liberdade de expressão e de associação. Nessa perspectiva, para se afirmar que um regime possui características democráticas, a comunidade deve ter real acesso ao poder do Estado – é claro, respeitando as regras institucionalmente estabelecidas –, além de contar com o direito de se reunirem para discussão de temas de interesse coletivo, por meio de associações, e tornarem públicos seus posicionamentos e deliberações com relação aos acontecimentos cotidianos.

Porém, o fato de existir o direito de associação e emissão de posicionamentos e deliberações sobre demandas de uma comunidade não significa a igualdade entre o poder de atuação de entidades civis em relação ao Estado no que se refere à soberania. Portanto, um Estado não deve comportar uma organização (formal ou não) com poder igual ou superior ao próprio Estado.

---

<sup>10</sup> De acordo com Diniz (1998, p. 458), Sufrágio Universal se refere ao sistema que não impõe ao exercício do direito de votar nenhum requisito, restrição ou condição, salvo a incapacidade civil ou suspensão dos direitos políticos. Todo cidadão civilmente capaz e habilitado pela Justiça Eleitoral, que não esteja suspenso dos seus direitos políticos, pode votar, escolhendo candidatos para ocupar cargos eletivos.

Ou seja, o Estado deve definir sua soberania em seu próprio interior. Neste contexto, O'Donnell (2004, p. 56) afirma que poderes são implicados ao aparelho Estatal para a manutenção da condição de soberania:

(...) o monopólio do uso efetivo e legítimo da força; a capacidade para aplicar justiça de modo efetivo e definitivo, normatizar as condutas dos indivíduos e organizações, encontrar os meios – econômicos e organizativos – necessários para o cumprimento de seus fins e executar as políticas decididas. Em uma democracia, a capacidade de soberania do Estado deriva da renovada legitimidade outorgada pelos membros da sociedade. (O'DONNELL, 2004, p.56)

Há que se salientar, portanto, o fato de que essa soberania, em um Estado democrático, deve estar na figura da própria população – sob o risco de se tornar um Estado autoritário. Daí o uso da expressão 'soberania popular', que significa a existência, e a permanência, do poder sob a tutela da sociedade civil e não na figura dos representantes eleitos, por meio de mecanismos de participação – os quais incluem as rádios comunitárias como ferramentas de debate político da sociedade.

No campo da estrutura, a democracia moderna também implica a vigência do Estado de Direito. O regime, dessa forma, pressupõe a independência de Poderes e um sistema legal que é democrático em três sentidos, como aponta o autor: protege as liberdades políticas e as garantias da democracia política, protege os direitos civis do conjunto da população e estabelece redes de responsabilidade e de prestação de contas por meio das quais os funcionários públicos, incluindo os cargos mais altos do Estado, estejam sujeitos a controles apropriados sobre a legalidade de seus atos. Pressupõe, ainda, a submissão da ação do Estado e de seus poderes às normas que emanam de poderes designados democraticamente.

Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 401) dividem a análise sobre a estrutura do Estado de Direito sob quatro aspectos: formal, material, social e política do sistema jurídico. Segundo os autores, a estrutura formal do sistema jurídico sugere a garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes. Nesse aspecto se coloca a necessidade de uma Constituição vigente, como carta regulamentadora das regras do jogo democrático.

A estrutura material do sistema jurídico do Estado de Direito, por sua vez, e ainda conforme Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998), trata da liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade. Pode-se dizer, então, que é assegurada a possibilidade individual de luta por espaço mercantil em uma determinada comunidade.

O contrapeso dessa característica é a estrutura social do sistema, que prevê a discussão contínua acerca da questão social e das políticas de integração da classe trabalhadora, a qual, em princípio, não compartilha das mesmas expectativas denotadas na relação material do Estado de Direito.

Isso significa dizer que é na relação entre as estruturas material e social do sistema jurídico da democracia que as perspectivas da população, no que diz respeito ao futuro e as expectativas da sociedade, são definidas. Ou seja, esta é a seara do conflito entre os diferentes, divergentes ou não, grupos de uma sociedade de classes – como apontado por Engels & Marx (1997), em ‘O Manifesto do Partido Comunista’, evidenciado na primeira frase do capítulo ‘Burgueses e Proletários’ da obra: “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes”.

Por fim, e é este o ponto crucial do debate sobre a democracia implantada em um Estado que garante liberdades e direitos ao cidadão – aspecto político –, está a emergência da divisão e distribuição de poder, seja ele institucionalizado ou representativo na forma de lideranças ou possibilidades de participação de acordo com os novos canais de interação ou organizações não governamentais defensoras de causas ou fiscalizadoras do poder vigente.

Em suas análises, Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 401), entretanto, enfatizam o fato de as mudanças ocorridas na estrutura material e na estrutura social do sistema jurídico terem sido originadas nos processos de transformações a nível formal e político.

Com isso, chega-se à discussão de que o ponto crucial no exercício da democracia é a relação de poder entre o Estado, as organizações coletivas e os cidadãos. Essa proximidade dialógica deve estar ajustada ao exercício dos direitos políticos, civis e sociais de maneira que a orientação de uma conduta de valores democráticos não vulnere os próprios direitos concedidos pelo regime.

Para O’Donnell (2004), a essência de uma democracia é que o poder, público ou privado, esteja organizado de modo que, além de não vulnerar os direitos, possa ser um instrumento central para sua expansão – e que essa expansão significa o fortalecimento dos indivíduos e das comunidades na participação nos processos de decisão política. Portanto, a opinião da população acerca dessa relação entre poder e direitos deve ser objetiva, isto é, definida pela própria maioria dos membros de uma sociedade.

### 3. DEMOCRACIA, ESFERA PÚBLICA E ARENAS PÚBLICAS

De acordo com a literatura apresentada no item anterior, pode-se afirmar que a democracia, resumidamente, se refere não apenas a um regime de governo, mas a uma prática social com elementos democráticos que são incorporados pelos membros da sociedade.

A democracia também representa um sistema peculiar de governo que visa à concessão de direitos à população e à inclusão dos indivíduos nos processos de decisão sobre a ‘coisa pública’ – fazendo jus à origem do termo ‘governo do povo’.

A literatura revisada anteriormente aponta que a democracia é uma experiência humana inconclusa, portanto passível de modificação – fato este constatado ao longo dos séculos no que diz respeito à relação que a sociedade civil estabelece com o Estado.

Assim, as diferenças observadas nas considerações sobre as democracias direta e indireta estão ligadas, sobretudo, à estrutura de participação no exercício do poder e na tomada de decisões. Com isso, acrescenta-se a esta apresentação que a literatura revisada aponta para a impossibilidade de a população atuar politicamente de forma direta em sociedades de grande porte, como é o caso brasileiro, e necessita de espaços para a participação na vida política – podendo-se, aqui, fazer referência à atuação das rádios comunitárias.

Neste contexto, esta etapa tem por objetivo descrever e caracterizar o *locus* de representações simbólicas no qual a sociedade, diferentes comunidades ou grupos se fazem presentes e que, por meio desse espaço, constituem uma opinião pública capaz de exercer pressão sobre as esferas político-administrativas do Estado na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de tomada de decisão política. O conceito de Esfera Pública é discutido com base nas análises empreendidas por Habermas (1984, 1997); Avritzer e Costa (2004); Arendt (2008) e Maia (2003).

A formação da opinião pública, conceito fundamental na idéia da existência de uma esfera pública composta por uma série de arenas públicas, justamente por ser a opinião pública a própria mensagem e a elaboração de mundo empreendida pelos membros da comunidade, será discutida a partir das considerações de Habermas (1984), Sartori (1994) e Lippmann (2008).

Também serão utilizadas as contribuições de Lindblom (1981) no que se referem à influência dos diversos setores da sociedade nos processos de decisão política, como forma

de marcar a possibilidade de atuação das rádios comunitárias no campo político-administrativo por meio de suas mensagens, levando-se em consideração que, segundo Maia (2003), a deliberação da população em relação à ‘coisa pública’ não ocorre no momento da tomada de decisões, mas por meio de um processo argumentativo na forma de intercâmbio de razões tornadas públicas.

### 3.1. Democracia: um regime desenvolvido a partir das arenas da esfera pública

Como verificado na etapa anterior, a compreensão do conceito de democracia exige a discussão sobre a relação dos termos ‘Estado’ e ‘Sociedade Civil’. De acordo com Bobbio (1992), trata-se, primordialmente, de debater a dicotomia público/privado, respectivamente – considerada pelo autor como uma das ‘grandes dicotomias’ da sociedade, tal como paz/guerra, por exemplo.

De acordo com o Bobbio (1992, pp. 13-14), é possível falar em uma grande dicotomia caso os termos tenham duas capacidades:

(...) *a)* de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; *b)* de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principalmente, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias.

Nota-se, portanto, que Sociedade Civil/Estado se refere a uma grande dicotomia em razão da relação da necessidade de coexistência no mesmo ambiente, onde são interdependentes entre si e não existem sem a presença do outro. Dessa forma, Bobbio (1992, p. 14) aponta que os termos de uma dicotomia podem ser definidos separadamente, sempre assumindo papéis antagônicos. Assim, refere-se ao público como aquilo que é não-privado e vice-versa. Isso ocorre, em função do fato de que em uma dicotomia os espaços são autolimitados entre si, ou seja, a extensão, e a atuação de um termo, acaba onde o campo de atuação do outro se inicia.

Entretanto, o autor salienta que não se trata de limites estáticos. Isso porque, de acordo com o contexto social e político, por exemplo, a esfera do privado pode ganhar ‘terreno’ em um determinado momento, tendo o público a mesma possibilidade em outras ocasiões – como é fato que ocorreu nas diferentes épocas das organizações de sociedades urbanas, quando da variação ou alternância de regimes de governo entre democracia e ditadura militar, registrado na maioria dos países das Américas, Ásia e Europa, por exemplo, a partir do aumento ou diminuição da participação da população na vida política da sociedade e das perspectivas de controle e atuação do Estado empreendidos pelos governantes.

De acordo com Bobbio (1992), trata-se, Sociedade Civil/Estado, de uma dicotomia que delinea o espaço privado daquele que possui caráter público por se referir à ‘coisa

pública', à *res pública*. O termo *res pública* é aqui entendido a partir da definição apontada por Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 1110), que afirmam se tratar de um “termo genérico, que não significa senão Estado ou, mais precisamente, a esfera dos encargos e interesses públicos, [ou] mera antítese paralela de *res privata* ou *familiaris*”. Portanto, trata-se daquilo que é da própria população por fazer parte do aparato estatal ou da gama de temas e questões relevantes à existência e sobrevivência dos membros de uma determinada comunidade.

Habermas (1984) define o âmbito privado da vida como aquele em que os interesses particulares são prioritários e no qual o chefe da família ou do grupo detém o poder de decidir e executar ações, ou impor posicionamentos, em detrimento e independentemente da vontade dos outros membros do grupo.

Para o autor, na concepção das relações interpessoais, tal espaço se estende ao campo da economia, sobretudo na sociedade atual, de perspectiva neoliberal, cujo sistema permite, incentiva e busca a auto-regulação do Estado por meio de regras mercadológicas, abarcando, ainda, as próprias relações humanas, quase que independentemente da intervenção do próprio Estado – tido anteriormente como organismo responsável por regular a vida em sociedade.

Ainda que os âmbitos privado e público da vida dos indivíduos e das comunidades sejam autolimitantes e de papéis antagônicos (dicotomia), não é possível a existência em sociedade sem que os indivíduos convivam, transitem e estejam presentes, ou representados, em ambos ao longo da vida. Aliás, o próprio modelo de sociedade instituída atualmente determina que o sujeito exista e atue, em momentos diferentes, nas duas instâncias da vida social. Ou seja, é inerente ao indivíduo vivendo em comunidade preservar sua própria privacidade e, ao mesmo tempo, fazer-se presente aos pares seja por meio do trabalho ou de qualquer outra atividade, incluindo-se, aqui, na estrutura dialógica interpessoal ocorrida na própria esfera pública – como será evidenciado no decorrer da argumentação.

Se a esfera privada, de caráter patriarcal, é aquela onde o sujeito ou determinados grupos decidem sobre as questões de cunho particular, a esfera pública é o local onde os temas privados, de relevância pública, são tratados pelos membros privados de uma sociedade.

Na definição de Habermas (1984, p. 42), a esfera pública é a esfera de pessoas privadas reunidas em um público, cujo espaço representa um canal de reivindicação contra



o Estado, porém, regulamentado por ele. Esse espaço, formado no contexto mercantilista (pré-capitalista), serviu de instrumento da burguesia – classe social caracterizada por ser a primeira que não possui seu poder alicerçado no Estado – em contraposição aos mecanismos coercitivos estatais, em governos absolutistas.

Esse espaço de interação pública, segundo Habermas (1984, pp. 152-153), surgiu historicamente no contexto de uma sociedade separada do Estado:

(...) o 'social' podia constituir-se numa esfera própria à medida que a reprodução da vida assumia, por um lado, formas privadas, mas por outro, como setor privado em seu conjunto, passou a ter relevância pública. As leis do intercâmbio das pessoas privadas entre si tornaram-se agora uma questão pública.

Com isso, as pessoas privadas reunidas num público passam a transformar em tema público a sanção da sociedade como uma esfera privada. A esfera pública de discussão é, portanto, o espaço em que ocorrem interações entre os indivíduos que coabitam numa mesma realidade. Esse espaço também pode ser considerado um *locus* de representações simbólicas da própria sociedade eivado de características, modelos e práticas cotidianas e tradicionais, onde a própria vida da sociedade é reproduzida.

De acordo com Habermas (1984, 1997), quando ideal, por meio dessa interação entre os indivíduos de uma comunidade, um coletivo representativo pode ser consolidado e, por meio dele, empreender resistência ou apresentar oposição às forças hegemônicas sociais – econômicas e ideológicas –, garantindo-lhe a possibilidade de exercer influência sobre os processos decisórios.

Segundo Maia (2003, p. 01), trata-se de uma esfera de deliberação no contexto de uma democracia por representação. Para a autora, as concepções deliberativas da democracia baseiam-se no princípio de que as decisões, afetando o bem-estar de uma coletividade, devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente.

Dessa forma, Maia (2003) destaca ser condição necessária ao funcionamento do regime sob os moldes da participação da população que aquilo que será considerado como o “interesse comum” resulte de um processo de deliberação coletiva. “Deliberação aqui não é entendida como tomada de decisão que se dá num determinado momento, mas, ao invés disso, como um processo argumentativo, intercâmbio de razões feito em público”. (MAIA, 2003, p. 01).

Ainda segundo a autora, esse processo visa à obtenção de legitimidade para o exercício do poder público nas principais instituições de uma sociedade, e de racionalidade

para tomada de decisão na política nas esferas político-administrativas, independente do nível de governo.

Arendt (2008) aponta que a palavra ‘público’, quando aplicada ao conceito de esfera pública, denota dois fenômenos correlatos, porém não perfeitamente idênticos. O primeiro diz respeito ao fato de que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Ou seja, se refere à aparência, ou a aparição, de algo ou alguém, tendo como assertiva o fato de que o visível é aquilo que é identificado pelos sentidos humanos, configurando-se na própria realidade.

Em comparação com a realidade que decorre do fato de que algo é visto e escutado, até mesmo as maiores forças da vida íntima – as paixões do coração, os pensamentos da mente, os deleites do sentido – vivem uma espécie de existência incerta e obscura, a não ser que, e até que, sejam transformadas, desprivatizadas e desindividualizadas. (ARENDR, 2008, p.59)

Outra forma de interpretar o termo ‘público’ é encarando-o como própria concepção de mundo. Isso quer dizer que se trata do espaço em que as pessoas e os artefatos produzidos pelos homens coabitam e se fazem presentes aos seus pares.

A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna mais difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes, é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las. (ARENDR, 2008, p. 62)

Por essa ótica, conforme a autora, é na esfera pública que o cidadão se faz presente em uma comunidade.

Para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação <<objetiva>> com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado de realizar algo mais permanente que a própria vida. (ARENDR, 2008, p. 68)

Assim, aquilo que um sujeito ou grupo de indivíduos realiza e que não aparece aos iguais, não tem relevância pública ou conseqüência para outros – permanecendo indiferente aos pares.

Maia (2003, p. 01) aponta que essa visibilidade do sujeito em sociedade, sobretudo nas sociedades modernas, também deriva de sua penetração nos meios de comunicação e sua inserção nesse espaço. “O espaço de visibilidade midiática promove uma complexa

relação entre os atores das instâncias formais do sistema político e aqueles da sociedade civil, bem como entre a política e a cultura”.

Segundo Maia (2003, p. 04), a discussão sobre a presença, ou o reconhecimento, de indivíduos e instituições no espaço social de interação interpessoal – e por conseqüência a deliberação sobre os aspectos políticos da sociedade –, está calcada no princípio da publicidade. Para a autora, a publicidade é um requisito fundamental para a deliberação, tanto para as concepções liberais de democracia quanto para as concepções republicanas. Ainda conforme a autora, a publicidade pode ser entendida como a propriedade das coisas na medida em que estão visíveis e disponíveis para o conhecimento comum ou como caráter e qualidade do que é público.

Para a autora, a esfera de visibilidade midiática é constituída pelo conjunto de emissões da mídia, em suas diversas modalidades.

De tal sorte, não é possível pensar, em primeiro lugar, que exista unicidade do sujeito emissor (como no modelo da comunicação interpessoal) e nem uma lógica geral ou uma consciência que reúna em uma só estrutura aquilo que é dito. Diferentes tipos de mídia, com formatos distintos de organização, funcionamento e regulamentação, apresentam especificidades irreduzíveis, constituindo uma produção diversificada e descentralizada. Em segundo lugar, o espaço de visibilidade midiática é constituído por uma complexidade de conteúdos: materiais culturais e artísticos, de entretenimento, jornalismo de diferentes formatos, documentários, peças publicitárias. (MAIA, 2003, p. 07)

Maia (2003) operacionaliza a publicidade em três níveis distintos.

Em primeiro lugar, *a publicidade cria um espaço para a deliberação*. Somente quando os atos, as intenções ou os planos podem ser conhecidos tem-se a possibilidade de gerar um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas. Obviamente, muitas formas de poder – seja poder concebido genericamente como capacidade de agir sobre o outro e produzir certos efeitos, seja concebido enquanto relação de coerção para levar o outro a se comportar de acordo com os próprios desejos e interesses – está assentado, em grande parte, no segredo. (MAIA, 2003, p. 04)

Para a autora, a publicidade e a criação de espaços de deliberação, em princípio, mantêm em constante vigilância os agentes políticos e os aparatos governamentais, portanto, refere-se à transparência democrática – conceito que um governo democrático necessita utilizar-se por questão de legitimidade.

De acordo com Serra (1999, p. 02), “desde o Iluminismo que elegemos a transparência como a condição necessária (ainda que não suficiente) da democracia”. O autor aponta que a transparência, por essa lógica, tem um sentido muito preciso:

(...) ela refere-se à “publicidade das decisões e actuações políticas” feita através dos media. A transparência não envolve apenas um direito (passivo) – o “direito à informação” – mas também um dever (activo): o dever de cada um dos Cidadãos exigir, a quem governa a coisa pública (seja qual for o nível e o domínio em que esse governo se exerce), que explique as suas acções e omissões. (SERRA, 1999, p. 02)

Para Romano (2001, p. 47), a transparência é uma noção difícilíssima no campo axiológico.

Em nosso tempo não podemos esquecer de um paradoxo: os países onde mais se luta em prol da livre informação e ao livre acesso aos textos e documentos oficiais são terras onde se percebe um acentuado segredo no trato das coisas públicas, seguido de intensa manipulação dos particulares, por meio da mídia.

Romano (2001, p. 52) destaca que o Brasil sempre sofreu com a falta absoluta de transparência.

No Brasil, o poder nunca foi desvelado ao olhar público. Mas tivemos na prática política a máxima penetração visual da sociedade pelos governantes. Da forma imposta por Vargas ao país, por meio da polícia de F. Müller, até as ações do Cenimar, do SNI e de outros mecanismos de espionagem e repressão social, como a existente Abin, que se ocupa hoje em seguir os passos de procuradores da república e de governantes adversários do poder central, aprendemos a ser observados pelos instrumentos ópticos dos governos. Na frágil democracia que vivenciamos, a mentira ideológica, a propaganda dos líderes, expõe a pátria à falta de liberdade efetiva.

É possível, assim, destacar que a prática do segredo e da dissimulação está presente não apenas em governos despóticos, mas também em sociedades ditas democráticas.

Francis Bacon descreve em seu texto “Da simulação e da dissimulação” que o governo precisa usar das práticas do segredo, da dissimulação e da simulação como instrumentos para manter o controle do aparato Estatal de modo a afastar os perigos de golpe por parte da sociedade. Essa visão, é claro, se refere às práticas políticas do exercício do poder em governos centralizadores ou despóticos, pela ótica do governante. Nessa situação, Bacon (1972, p. 52) aponta que a dissimulação “não é [seria] senão uma pálida espécie de delicadeza e de sabedoria”.

Dessa forma, é definido o segredo como necessidade do Estado para manter a soberania, a dissimulação como instrumento para detalhamento das características da sociedade e a simulação como subterfúgio para o abrandamento de crises.

Bacon (1972, p. 56) completa sua exposição apontando que para o governo manter a soberania o ideal, para o exercício prudente do poder, é o de “temperar para ter fama e reputação de franqueza; ter por hábito a discrição [através da prática do segredo]; dissimular moderadamente; usar do talento de simular quando não houver outro remédio”.

Esses três elementos constituintes de uma determinada práxis de governar servem à Razão de Estado, enfatizam o interesse do governante e compõem um quadro detalhado do outro (governado) como instrumento de coerção; ou seja, estabelecem condições para o governante arrecadar um máximo de informações sobre seus governados, instituindo a dominação. Ou seja, neste modelo de governança a participação popular é totalmente descartada, ou então mascarada, não efetiva.

Assim, Romano (2001, p. 48) afirma que “exigir que o espaço social seja visível, sem a recíproca, a mais ampla visibilidade dos governantes, laicos ou religiosos, significa desarmar a cidadania, sem que esta possa defender a sua força somática ou anímica”.

De acordo com Habermas (1984, p. 123), “o exercício do poder público, por estar ‘sujeito a uma série de tentações’, necessita do controle permanente da opinião pública<sup>11</sup>; a publicidade das negociações parlamentares assegura uma ‘supervisão do público’”.

Habermas (1984, p. 124) ainda aponta que “numa Assembléia escolhida pelo povo de tempos em tempos, a publicidade dos fatos é absolutamente necessária para dar aos eleitores a possibilidade de procederem com conhecimentos de causa”.

Essa é a razão de a sociedade precisar manter-se em constante vigilância acerca da rotina de trabalho dos representantes políticos eleitos para as instâncias político-administrativas, independentemente no nível de governo no qual atuam. Ou seja, para que a população institua uma real democracia, com a constituição de uma esfera pública deliberativa, é necessário que existam mecanismos eficazes e eficientes de informação que dificultem o exercício do poder isolado do conhecimento profundo da sociedade governada.

Historicamente, tanto os governos democráticos quanto os tirânicos utilizam o mecanismo da publicidade oficial como forma de doutrinação social e para abrandamento de crises. Isso significa que a mídia, desde sua popularização, em especial com os suportes de radiodifusão e anteriormente com os panfletos e jornais, é encarada tanto como mecanismo de divulgação de informação e ideais políticos quanto instrumento coercitivo de massa.

Neste contexto, é necessário que existam meios independentes de debate e divulgação de informação – nos quais os próprios interessados sejam produtores de conhecimento –, voltados às necessidades locais, a fim de que sejam discutidas as

---

<sup>11</sup> A discussão sobre o conceito de ‘Opinião Pública’ será empreendida no tópico 3.2. desta dissertação, baseada em Habermas (1984), Sartori (1994a) e Lippmann (2008).

especificidades dos diferentes grupos envolvidos no contexto brasileiro e que, de outra forma, não estariam representados ou ativos no debate político. Aqui destaca-se a possibilidade de as rádios comunitárias assumirem esse papel, como será argumentado no próximo item desta dissertação.

Maia (2003, p. 05) destaca que a publicidade governa o processo de deliberação ocorrido na esfera pública.

Na situação de debate, os participantes são chamados a enunciar seus argumentos a favor das proposições feitas, a suportá-las ou criticá-las. Além disso, se os interlocutores desejam ser compreendidos, devem coordenar suas falas de acordo com um conhecimento (prévio) acerca do vocabulário de seus interlocutores, das premissas sustentando seus pontos de vista. O intercâmbio de razões feito em público precisa operar com ‘razões’ que possam ser compreendidas e que, ainda, possam ser potencialmente aceitáveis, justificáveis numa dada situação ou num dado contexto.

Por fim, a autora salienta que a publicidade produz um padrão para julgar os acordos. Segundo Maia (2003, p. 06), o uso público da razão, nesse sentido, permite descortinar as limitações das razões em jogo e as restrições presentes no próprio processo deliberativo. “São consideradas razões convincentes aquelas que: a) são dirigidas a uma audiência e, mais, a uma audiência inclusiva; b) sustentam-se na situação de diálogo, em que o assentimento e o dissenso possam ser livremente expressos”.

Vale lembrar, neste momento, que, segundo Chauí (2000, p.556), “no centro do discurso político capitalista encontra-se a defesa da democracia”. Isso porque, no Estado democrático-capitalista, o poder torna-se menos centralizado, separando definitivamente o público do privado – o que transfere parte do poder de decisão à população, principalmente àquela parcela detentora de um maior poder econômico e de influência social.

Lindblom (1981, p. 65) reforça a correlação entre democracia e sistema de mercado baseado na iniciativa privada quando aponta que nenhuma democracia nacional jamais se consolidou exceto em sociedades com um sistema de mercado, baseado na empresa privada. “Até hoje, a economia de mercado de livre empresa parece ser um requisito da democracia. O inverso, porém, não é verdade: há muitos sistemas de mercado que surgiram sem a correspondente democracia”.

Todavia, as esferas ‘pública’ e ‘privada’ existem na própria sociedade civil, na medida em que se configuram em espaços separados de convivência e de discussão dos temas públicos e privados – não mais encarando o termo ‘público’ como sinônimo de Estatal, mas como relativo à ‘coisa pública’.

De acordo com Bobbio (1992, p. 33), a sociedade civil é definida como a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, que se define como conjunto de aparatos que, em um sistema social organizado, exerce o poder coativo.

O autor coloca o conceito de sociedade civil sob três acepções. A primeira admite a existência da sociedade civil anteriormente à consolidação do Estado, sendo considerados aspectos de infra-estrutura e superestrutura<sup>12</sup>, respectivamente. Conforme Bobbio (1992, p. 35), “(...) antes do Estado existem várias formas de associações que os indivíduos formam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações às quais o Estado se superpõe para regulá-las mas sem jamais vetar-lhes”. Assim, entende-se que a comunidade desenvolve arenas<sup>13</sup> de atuação política independentes e anteriores ao Estado que devem ser respeitadas, mantidas por ele e, quando ideal, levadas suas deliberações em consideração no processo de decisão política. Ou seja, a própria idéia de sociedade civil enfatiza a necessidade de garantias estatais de existência e de participação no cotidiano político.

Já na segunda acepção, à sociedade civil se atribui o local onde se manifestam as instâncias de modificação das relações de dominação, tendo como característica a formação de grupos (movimentos sociais) que lutam pela emancipação do poder-político, ou seja, o lugar em que se consolidam espécies de contra-poderes alternativos - incluindo, aqui, aquelas associações detentoras da outorga de funcionamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

A terceira acepção do termo está ligada à idéia de uma sociedade sem Estado, destinada à dissolução do poder político – perspectiva que não interessa aos objetivos desta dissertação.

Conforme Bobbio (1992, p. 35), em uma primeira aproximação dos termos, chega-se à concepção de que a sociedade civil é: “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”. Portanto, é na sociedade civil que se consolida a esfera pública, que, por sua vez, é o espaço em que se forma a opinião pública.

---

<sup>12</sup> Segundo Althusser (2003, p. 25-29), para Marx a estrutura social é constituída por dois níveis: a infraestrutura ou base econômica; e a superestrutura, que comporta duas instâncias, a jurídica (o direito e o Estado) e a ideologia (religião, moral, política etc.)

<sup>13</sup> A questão das arenas públicas será mais bem detalhada no tópico 3.3. desta dissertação.

### 3.2. Opinião pública: consenso sobre um tema específico

Segundo Bobbio (1992, p. 37), opinião pública se refere a um fenômeno entendido como a pública expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições democráticas, transmitida na maioria das vezes através dos meios de comunicação de massa.

Sem opinião pública – o que significa mais concretamente sem canais de transmissão da opinião pública, que se torna ‘pública’ exatamente enquanto transmitida ao público –, a esfera da sociedade civil está destinada a perder a própria função e, finalmente, a desaparecer. No limite, o Estado totalitário, que é o Estado no qual a sociedade civil é inteiramente absorvida pelo Estado, é um Estado sem opinião pública (isto é, com uma opinião apenas oficial).

De acordo com Habermas (1984, p. 274), o próprio conceito de opinião pública precisa ser compreendido a partir da diferenciação de publicidade das opiniões do público e publicização do Estado. Isso porque, a opinião pública é o resultado do conflito entre as duas instâncias, uma popular e uma institucional, através do debate empreendido na esfera pública politicamente ativa – definida pelo autor como aquela na qual os indivíduos nela inseridos são portadores de uma opinião pública.

Habermas (1984, p. 276) salienta que a opinião pública é preceito fundamental da noção de Estado democrático moderno, sendo a origem de toda a autoridade das decisões políticas – portanto, sem a qual a própria democracia não existe. Ou seja, no caso de uma sociedade não possuir uma opinião pública sobre a ‘coisa pública’, não haverá um regime verdadeiramente democrático.

Segundo Sartori (1994a, p. 125), “na expressão opinião pública o termo ‘pública’ não indica apenas o sujeito (da opinião), mas também a natureza e o domínio das opiniões em questão”. Já num segundo sentido, a palavra ‘pública’ remete à defesa de que o cidadão está ciente dos acontecimentos da sociedade e, sendo assim, possui uma opinião definida ou concreta – ou então, minimamente embasada – para poder empreender em grupo o debate acerca de temas de interesse comum.

Conforme o autor, a opinião pode ser definida, também, pelas interações entre a população, de modo a promover o debate e o fluxo de informações – o que facilita e fortalece os argumentos e avaliações por parte da sociedade acerca de um determinado tema.

Para Lippmann (2008), trata-se da construção de imagens de mundo por parte da população, que tende a captá-las em espaços de discussão, ou por meio da imprensa ou de pessoas de destaque – e que gozem de credibilidade suficiente junto ao grupo. Com isso, a



representação da realidade transmitida pelos emissores mais confiáveis e convincentes, provavelmente, será a que a população deverá tomar por realidade, lembrando, sempre, que uma série de fatores são determinantes nessa construção da realidade, não vivida presencialmente pelos indivíduos, mas que irão contribuir para a consolidação da opinião pública. Entretanto, essas imagens serão debatidas, criticadas e comparadas para que, depois, uma opinião seja apontada – nunca representando a totalidade das opiniões de uma comunidade, mas um ponto em comum, portanto, a concordância sobre um determinado tema.

Em uma vida pública mais normal, imagens simbólicas não governam menos os comportamentos, mas cada símbolo é muito menos inclusivo porque há muitos deles competindo. Não somente cada símbolo é carregado de menos sentimento, porque na melhor das hipóteses representa tão-somente uma parte da população, mas mesmo nesta parte há infinitamente menos supressão das diferenças pessoais. Os símbolos da opinião pública, em termos de razoável segurança, estão sujeitos à crítica, comparação e debate. Eles vêm e vão, coalescem e são esquecidos, nunca organizando perfeitamente a emoção do grupo. (LIPPMANN, 1998, p. 27)

Ainda segundo Lippmann (2008, p. 158), essas imagens consolidam histórias que narram os fatos e acontecimentos da sociedade, para cada indivíduo de forma diferente, de modo que as pessoas tendem a compreender os diferentes episódios de acordo com sua experiência de vida.

(...) a mesma estória não é nunca igual para todos os ouvintes. Cada um entrará nela levemente em diferentes momentos, já que duas experiências não são extremamente iguais; cada pessoa a rerepresentará de seu próprio jeito, e a tratará com seus próprios sentimentos.

Na mesma linha de raciocínio utilizada por Lippmann (2008), Sartori (1994a) afirma que a opinião pública sofre influência de diversos fatores sociais e pessoais, como as necessidades e aspirações, crenças, além do mais importante mecanismo de divulgação e debate político atual, segundo o autor, a imprensa. E esta última, como defende Sartori (1994a), determinou a consolidação da opinião pública, considerando que a tecnologia aproximou os acontecimentos políticos dos eleitores.

Para Sartori (1994a, p.126), na verdade, grupos especiais como a mídia, grupos de interesses econômicos e grupos aglutinados em torno de idéias, expressam opiniões o tempo todo e, com certeza, de maneira mais persuasiva que o eleitorado.

Isso significa, considerando a credibilidade depositada na mídia, que os meios de comunicação de massa exercem tal influência quanto os núcleos sociais em que o indivíduo está inserido, como até mais, em alguns casos. Neste contexto, destaca-se a

possibilidade de as rádios comunitárias, bem como outros veículos de comunicação comunitários, também assumirem o papel de influenciadores e fomentadores do debate acerca da ‘coisa pública’.

A democracia é um regime cujo eixo central é a participação da população no processo de decisão política, ainda que por meio de representação, através da formação de consensos – que é consequência, segundo Sartori (1994a), da opinião pública. Dessa forma, opinião pública remete à idéia de que os assuntos relacionados à sociedade são discutidos por grupos, ou seja, são expostos aos conflitos decorrentes das oposições – considerando-se o caráter da democracia como regime político de conflitos.

Uma vez afirmado que o consenso provém da opinião pública e que ela é influenciada por diversos fatores sociais, há que se discutir sua origem enquanto conceito consolidado após debate e escrutínio público das diversas opiniões emanadas por setores da comunidade.

Para Sartori (1994a, p.132), a consolidação das opiniões públicas pode ser explicada através de três processos que seguem a ordem: “(a) a disseminação de opiniões a partir dos níveis da elite; (b) o borbulhar de opiniões a partir das bases; (c) identificações com grupos de referências”.

No primeiro processo, as opiniões são transmitidas de cima para baixo. Como compara o autor, se assemelha a uma cascata a qual é interrompida por uma série de piscinas, de modo que a água percorre um grande caminho em direção às massas – última piscina, segundo a analogia.

De acordo com Sartori (1994a), no primeiro nível estão as elites econômicas e sociais, seguido pelo nível das elites políticas e governamentais. No terceiro estão os meios de comunicação e em seguida os formadores de opinião locais (geralmente de entidades comunitárias e, inclusive, religiosas).

Só depois de a opinião percorrer todos os degraus é que a sociedade como um todo toma conhecimento de seu conteúdo. Embora esse modelo defenda a disseminação vertical de opiniões, em todos os níveis existem influências horizontais, ou seja, dos próprios integrantes residentes nos diferentes patamares. Isso significa que a opinião está sujeita à apreciação de dezenas de milhares de orientações políticas e experiências divergentes, ou não. “Cada nível inicia outra vez uma dialética de opiniões e contra-opiniões engendradas, no mínimo, pela concorrência entre tentações e recompensas”. (SARTORI, 1994a, p.132)

O autor frisa que das cinco ‘piscinas’, a dos meios de comunicação e a dos formadores de opinião exercem papéis de destaques no processo de formação de opinião na sociedade atual. Isso porque se transformaram em divulgadores e debatedores nos processos eleitorais das democracias modernas. Os formadores locais de opinião têm o poder de barrar uma idéia defendida pela mídia, ou ainda enfatizá-la, e é neste contexto que a consolidação de arenas de debate é determinante no combate à lógica de dominação de determinados estratos da sociedade.

Já no segundo processo de consolidação da opinião pública, ‘o borbulhar de opiniões a partir das bases’, é a população envolvida naquele nível que provoca um mal-estar político de reivindicação, o qual geralmente não é ignorado, podendo tomar corpo e interromper o ciclo de formação de opinião.

Para definir o que seria opinião pública ainda é preciso compreender o terceiro nível, ou seja, das identificações com grupos de referências: étnicos, religiosos, núcleos familiares, partidos etc.

Neste aspecto, segundo Sartori (1994a, p.135), o indivíduo não depende de informação para consolidar sua opinião, isso porque esses grupos sociais possuem caráter dogmático. “Em síntese, os indivíduos têm opiniões que não estão vinculadas à informação, que a precedem e que de fato negam ou rejeitam a informação”.

Lippmann (2008, p. 59) reforça esse raciocínio quando aponta que as opiniões encontram os cânones da tradição familiar, propriedade, dignidade, gosto e forma, que constituem a imagem do marco social de um ser, uma imagem assiduamente implantada nas crianças. Portanto, a opinião está ligada e sofre influência da bagagem cultural dos indivíduos e dos padrões de sua criação e formação humana, intelectual, religiosa, entre outras características sociais.

O autor ainda aponta que as opiniões sobre fatos e acontecimentos ocorridos de forma distantes ao cotidiano são, muitas vezes, reproduzidas por autoridades – termos utilizados pelo autor –, às quais os indivíduos se apóiam na formulação e elaboração de um ou mais posicionamentos.

(...) fazemos nossas conexões com o mundo exterior através de certas pessoas peremptórias e amadas. Elas são a primeira ponte ao invisível mundo. E embora possamos gradualmente nos administrar em muitas fases do ambiente mais amplo, sempre permanece um vasto que é desconhecido. A este nós nos relacionamos através de autoridades. Que todos os fatos estão fora de nosso campo de visão, um verdadeiro relato e um erro plausível se parecem, soam parecidos, são sentidos de forma similar. À exceção de alguns temas onde

nosso conhecimento é grande, nós podemos escolher entre a verdade e os relatos falsos. (LIPPMANN, 2008, p. 199)

Nas sociedades democráticas acredita-se, em todas elas, haver uma opinião pública, pois em um governo do povo, a opinião é uma condição de sua própria existência. Entretanto, Sartori (1994a, p.137) lembra que essa afirmação é, no mínimo, simplista. “Que toda sociedade modernizada disponha de uma opinião pública é verdade apenas no sentido banal de que uma opinião é pública por estar no público”. Assim, volta-se à questão de que, embora pública, a opinião pode não ter sido formulada pela própria sociedade.

Trata-se do que Lippman (2008) chama de aspectos exteriores, ou seja, aqueles que não fazem parte da realidade, ou da vizinhança, do indivíduo, mas que o atingem e o influenciam, ora determinando seus padrões de comportamento e opinião, desde que haja algum aspecto em similaridade consigo. Esse cruzamento o autor chama rudemente de opinião pública e define o conceito a partir desse acontecimento.

Aqueles aspectos do mundo exterior que têm a ver com o comportamento de outros seres humanos, na medida em que o comportamento cruza com o nosso, que é dependente do nosso, ou que nos é interessante, podemos chamar rudemente de opinião pública. As imagens na cabeça destes seres humanos, a imagem de si próprios, dos outros, de suas necessidades, propósitos e relacionamentos, são suas opiniões públicas. Aquelas imagens que são feitas por grupos de pessoas, ou por indivíduos agindo em nome de grupos, é Opinião Pública com letras maiúsculas. (LIPPMANN, 1998, p. 40)

Assim, segundo Sartori (1994a), há que se considerar a possibilidade de a opinião pública não ser independente. Para o autor (1994a, p.139), “as condições que permitem uma opinião pública relativamente autônoma podem ser resumidas em dois títulos: (a) um sistema de educação que não seja um sistema de doutrinação; e (b) uma estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos”.

Em outras palavras, a opinião pública deriva da democratização da informação e da competição entre os diversos posicionamentos e visões oriundas dos diferentes grupos de formadores de opinião. Neste sistema, a segmentação dos públicos é um fator positivo, na medida em que forma uma concorrência entre as mensagens e posicionamentos publicizados pelos mais variados emissores de opinião.

Entretanto, Lippmann (2008) destaca que existe uma forte relação entre o poder aquisitivo do indivíduo e sua possibilidade de angariar informações que o levem a estabelecer uma opinião pública mais bem elaborada – ou, pelo menos, subsídios para fomentar o debate acerca de um determinado tema em seu núcleo social.

O tamanho da renda de uma pessoa tem considerável efeito sobre seu acesso ao mundo que está distante de sua vizinhança. Com dinheiro ele pode superar quase todo obstáculo tangível de comunicação, pode viajar, comprar livros e periódicos, e pode trazer para a área de sua atenção quase todo fato conhecido do mundo. A renda de um indivíduo e a renda da comunidade determinam a quantidade de comunicação que é possível. (LIPPMANN, 2008, p. 57)

A escola e a grande mídia são os mais numerosos agentes formadores de opinião. Contudo, é necessário lembrar, sobretudo em um contexto de crescente evolução tecnológica observada na sociedade atual, que existem novas formas de comunicação que podem não estar inflamadas pelas mesmas perspectivas dos grandes conglomerados da comunicação e do Estado, ou ainda possuem perspectivas opostas. Na verdade, a experiência das mídias comunitárias – como televisão, rádio e jornal – mostra a força que tais veículos possuem na consolidação de uma contra-opinião, em oposição à ideologia emitida pelas elites econômicas e políticas<sup>14</sup>. Além disso, a internet proporciona um número ilimitado de oportunidades de formações de redes de interação que, principalmente nas faixas etárias mais jovens, que incorporam as tecnologias desde as mais tenras idades, têm dinamizado o fluxo de informações, os espaços para debates sobre temas de interesse público e o próprio envolvimento de diferentes setores na discussão acerca de assuntos de relevância pública.

A pluralidade de públicos gera uma sociedade pluralista ou, pelo menos, facilita sua formação. Esse é um fenômeno que facilita a democracia de modo a estimular os contrasensos. Sob essa perspectiva, para que se elimine a opinião pública basta cessar as influências horizontais do ‘modelo cascata’ já mencionado.

A instrução da população gera a heterogeneidade da opinião pública – que para a democracia é importante no sentido de fomentar o conflito. Se essa instrução deriva da educação e da informação, é necessário que se atente à qualidade da notícia veiculada na mídia e de que forma essa mensagem constrói uma realidade.

Isso porque, segundo Lippmann (2008, p. 78), o ambiente em que o indivíduo obtém e emite opiniões públicas e informações sofre com movimentos distintos, com a ausência de informações sobre aspectos públicos ou exposição excessiva de elementos particulares, não relevantes ao público, por exemplo.

(...) o ambiente em que nossas opiniões públicas atuam é refratário em muitas maneiras, por censura ou privacidade na fonte, por barreiras físicas e sociais na

---

<sup>14</sup> A questão das mídias comunitárias, com destaque às rádios comunitárias, será mais bem discutida no Item 4.

outra extremidade, por atenção escassa, por pobreza de linguagem, por distração, por constelações inconscientes de sentimentos, por desgaste, violência, monotonia. Estas limitações sobre nosso acesso ao ambiente combinam com a obscuridade e a complexidade dos próprios fatos que impedem a clareza e a justa percepção, substituindo ficções enganosas por idéias aplicáveis, impedindo-nos de adequados exames dos que conscientemente se esforçam em enganar.

Por esse motivo, Maia (2003, p. 11) aponta que a visibilidade midiática, como já discutido, cria um movimento constante na fronteira entre a visibilidade e o segredo, provocando contínuas modificações no conhecimento, que alimentam as eventuais estratégias privadas dos atores envolvidos no sistema político.

Portanto, a existência, e a manutenção da democracia moderna, em sociedades complexas, está vinculada diretamente à existência de uma sociedade civil independente que constrói espaços de discussão e dissemina opiniões autônomas em relação às provenientes do Estado, dos grupos hegemônicos e da classe política, com o objetivo de participar dos processos de decisão política.

Para Habermas (1997, p. 93), as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Porém, essa perspectiva pode ser alterada na medida em que o debate é transferido para a mídia.

Quanto mais elas [*as esferas públicas*] se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores em lugares distantes, de ouvintes e telespectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública.

Isso significa que a visibilidade do indivíduo, ou comunidades – como afirma Arendt (2008) e Maia (2003) –, não se concretiza na presença física da esfera pública. Talvez no contexto de sociedade européia do século XVIII, no qual Habermas se baseou para analisar um tipo de esfera pública burguesa, a presença física dos participantes do espaço de discussão, como Cafés e Clubes de literatura, fosse necessária na medida em que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) ainda estavam em estágio precário de desenvolvimento. Entretanto, na sociedade atual – a da informação<sup>15</sup> –, em que a tecnologia e a velocidade colocam-se em evidência nas dinâmicas sociais, isso não é mais necessário, podendo os participantes da esfera pública produzir debates à distância, em

---

<sup>15</sup> “A sociedade da informação é a sociedade que está actualmente a constituir-se, na qual são amplamente utilizadas tecnologias de armazenamento e transmissão de dados e informação de baixo custo. Esta generalização da utilização da informação e dos dados é acompanhada por inovações organizacionais, comerciais, sociais e jurídicas que alterarão profundamente o modo de vida tanto no mundo do trabalho como na sociedade em geral”. (ASMANN, 2000, p. 08-09)

diferentes espaços de discussão e serem reconhecidos pelos seus pares, concidadãos, membros da mesma comunidade, ou ainda de outra etc.

### **3.3. Arenas públicas: estrutura comunicativa descentralizada e democrática**

Numa sociedade complexa, de fluxos de informação oriundos dos diversos setores sociais, a esfera pública, segundo Habermas (1997, p.107), forma uma estrutura intermediária que faz a interlocução entre as instâncias institucionalmente formalizadas do poder do Estado e a sociedade civil, e na qual são definidas e defendidas diversas opiniões públicas, de grupos distintos, debatidas posteriormente. Para o autor, essa estrutura intermediária compreende um ‘sem número’ de arenas – termo utilizado por Habermas (1997) – que se sobrepõem umas às outras e que se articulam de acordo com pontos de vistas específicos e de temas agendados particularmente.

O autor afirma que essas arenas públicas formadas no interior da esfera pública são as instâncias que ligam as opiniões consolidadas no âmbito da esfera privada, e que têm o poder de levar as reivindicações e posições da sociedade civil, às instâncias do Poder estatal por meio da esfera pública. Portanto, a rede de fluxos de informação definida como esfera pública, conforme Habermas (1984; 1997), também é um fenômeno social emergido da interação empreendida pela própria sociedade civil.

Essa perspectiva vai ao encontro da definição de sociedade civil colocada por Bobbio (1992, p. 33) como esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, que se define como conjunto de aparatos que, em um sistema social organizado, exerce o poder coativo.

Habermas (1997, p. 99) aponta que a sociedade civil é composta por movimentos, associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, os quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida – expressão utilizada pelo autor para definir o conjunto de elementos comuns na vida social dos indivíduos como a religião, a escola e a família.

Na verdade, tais organizações, ou arenas públicas, captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, os reúnem e os transmitem à esfera pública política.

Essas organizações ou arenas, conforme Habermas (1997, p. 100), “formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas

para suas expectativas e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade”.

Avritzer e Costa (2004, p. 709) também salientam que o fluxo de informação da esfera pública é operado pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado.

Para os autores (2004, p. 709), à sociedade civil cabe a responsabilidade de produzir microesferas públicas associadas à vida cotidiana, ou arenas conforme Habermas (1997), que têm a função de captar os anseios da própria sociedade e levá-los ao conhecimento público e, por consequência, à ciência dos representantes da população nas instâncias político-administrativas do Estado.

É nesse movimento de condução das opiniões oriundas dos diferentes núcleos da sociedade civil às instâncias do poder político-administrativo do Estado que Habermas (1997) defende residir o poder de influência da sociedade civil sobre as decisões políticas, não por meio de atuação administrativa, mas exercendo pressões por meio de mensagens que percorram os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançando os núcleos decisórios.

(...) é preciso lembrar que, na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo. Porém, essa influência pública e política tem de passar antes pelos filtros dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, completamente generalizada, possa se transformar numa convicção testada sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas. (HABERMAS, 1997, p. 105)

Sob a ótica de interpretação de Habermas (1997), as decisões políticas são tomadas por meio do entrecruzamento das opiniões emitidas pelos diferentes atores políticos. Isso ocorre, conforme Lindblom (1981), devido ao fato de cada ator social apresentar sua interpretação em relação aos assuntos de relevância pública e, a partir de cada posição, conflitante ou não, ser empreendida uma espécie de competição de idéias – baseada na persuasão.

O mesmo raciocínio, o da existência de arenas públicas, é defendido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), que afirmam que no âmbito da esfera pública surgem espaços democráticos onde a comunidade recebe e repercute as ‘publicidades’ do Estado e da própria sociedade civil, a partir da influência de determinados agentes formadores de



opinião, estatais ou não, com destaque à imprensa de massa, mas com possibilidade de esses espaços serem tomados por grupos comunitários que assumem papel de disseminadores da idéia de participação e discussão horizontal sobre a ‘coisa pública’ – como pode ocorrer no caso das rádios comunitárias. Tal perspectiva vai ao encontro da analogia das ‘cascatas’ sobre o processo de consolidação de uma opinião pública, a partir de diferentes níveis de disseminação da informação.

Para Maia (2003, p. 02), a idéia de enfrentamento da situação de domínio da esfera pública está atrelada à definição, ou identificação, da existência de ‘públicos fortes’ e ‘públicos fracos’, dentro da sociedade.

O público forte diz respeito àqueles grupos representantes do centro do sistema político e às elites. O público fraco é o sujeito da opinião pública. Tem como atividade a formação da opinião, desatrelada das decisões, a qual realiza-se “numa rede pública e inclusiva de esferas públicas que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluídas” (Habermas, 1997: 33). Nessa perspectiva, a esfera pública não é entendida de forma única e global, mas, sim, constituída por diversos públicos que se organizam em torno de temas ou causas de interesse comum.

Entretanto, a autora salienta que, embora uma esfera pública deliberativa possa constituir certo poder de influência sobre as instâncias político-administrativas do Estado, não há garantias de que suas demandas e necessidades sejam atendidas tais como conceberam durante o processo de construção da opinião pública. Isso porque, segundo Maia (2003, p. 11), existe a possibilidade de que nos processos de tomada de decisão nas instâncias governamentais formas ilegítimas de poder ocorreram e envolvam as instituições sociais.

Por esse motivo, Hallin (1985) salienta que a participação política nas sociedades capitalistas deve ser estimulada por iniciativas independentes às instituições que dominam a esfera pública – grandes grupos empresariais e o Estado. As organizações da sociedade civil, para o autor, podem constituir representatividade social a despeito do controle centralizado dos canais de comunicação política, sobrelevando-se a importância da sociedade civil organizada como mediadora no processo de divulgação de informação, favorecendo a participação dos grupos, de modo que as aglutinações humanas marginalizadas possam existir perante a sociedade – uma vez que constituem, dessa forma, representação e visibilidade na comunidade e têm a chance de sensibilizar as autoridades cara causas e necessidades dos diferentes agrupamentos.

Porém, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) questionam a construção da democracia na América Latina por meio de uma nova concepção da sociedade civil – adentrando ao debate sobre o Terceiro Setor –, e de espaços públicos. Com isso, os autores também redefinem as relações e os papéis da sociedade e do Estado em uma democracia, ou melhor, as funções modernas desses organismos em um contexto socioeconômico determinado – cujo modelo enfatiza a diminuição do papel do Estado na regulação da economia e, em consequência disso, no cotidiano das relações interpessoais no âmbito da comunidade.

Para os autores (2006), o debate sobre o potencial democrático da sociedade civil na América Latina já está superado, não sendo mais necessária a busca pela comprovação de que a atuação da comunidade na vida política é, sim, determinante na definição, na operacionalidade e na manutenção da democracia.

Entretanto, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 35) salientam que a noção de sociedade civil tem sido restringida ao conceito de Terceiro Setor – hoje empregado para definir a multiplicidade de organizações sociais, indivíduos voluntários, fundações e institutos empresariais que desenvolvem atividades com fins públicos.

Nessa visão, o avanço e a supervalorização do Terceiro Setor têm papel fundamental nas características da democracia e nas funções da sociedade civil e do Estado, como afirmam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 35), no processo de desaparecimento do Estado da vida das comunidades e na diluição da sociedade civil enquanto organismo não estatal reivindicativo em relação aos seus direitos.

Dessa forma, é possível afirmar que o Terceiro Setor se desenvolve no contexto material e intelectual do processo de desvio da centralidade do Estado em relação à questão social, tirando-lhe a responsabilidade e a depositando na própria sociedade, na figura de Organizações Não Governamentais (ONG's) e de voluntarismo. (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 35)

Na acepção do termo, conforme os autores, Terceiro Setor significa a existência de uns poucos detentores das funções e responsabilidades sociais antes a cargo do Estado e, portanto, novamente restrito a determinados grupos de interesses, dominantes ou não.

Ao contrário, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.22) concebem a sociedade civil formada por uma grande heterogeneidade de atores civis, com formatos institucionais diversos – como sindicatos, associações, redes etc, com interesses também diversos.

Sob essa perspectiva, a sociedade civil não se refere a um ator coletivo e homogêneo. Na verdade, os autores a definem como conjunto heterogêneo de múltiplos

atores sociais, os quais estão continuamente, ou não, opostos entre si, e que atuam em diferentes espaços públicos ou arenas públicas.

Sendo o conflito, destacado por Sartori (1994a), um princípio da democracia, a sociedade civil representa o cerne do regime, na medida em que sua atuação é heterogênea e passível de escrutínio público em arenas públicas – espaços onde é consolidada a opinião pública dos diferentes grupos, e que serão debatidas posteriormente na própria esfera pública. Trata-se fundamentalmente, segundo os autores, de resgatar e reformular a noção de esfera pública de Habermas, ampliando o leque de participantes dos espaços, além dos próprios espaços de deliberação sobre a ‘coisa pública’.

Isso implica, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.23), em ir além de entender a idéia de público como Estado ou de apenas oposto do privado. Os autores concordam com Maia (2003) quando afirmam que espaços públicos se referem a instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento de novos atores e temas, que refletem a pluralidade social e a política de uma comunidade, e que são monopolizados atualmente por grupos de interesse e pelo próprio Estado.

Na contramão da situação de domínio através da falta de participação popular na vida pública, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) enfatizam a esfera pública na condição de instituição social de deliberação, que tem a tendência de fazer com que a própria comunidade reconheça os seus interesses e diversidade de opiniões, além da igualdade de recursos aos participantes em termos de informação, conhecimento e poder.

Os autores identificam uma falha conceitual na noção de esfera pública de Habermas, no que se refere ao seu caráter eminentemente defensivo em relação ao Estado. Isso se deve ao fato de que tal espaço também pode ser ofensivo, na medida do necessário, quando do abuso estatal do poder.

Essa definição de sociedade civil como inimigo do Estado e, por isso, sempre contrária às suas ações, teve sua importância em determinados períodos, inclusive na história recente do Brasil – durante, por exemplo, a ditadura militar imposta ao País a partir do golpe de 1964, que durou até 1984 com as primeiras eleições indiretas. Porém, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 21) também não concebem a sociedade civil, na contemporaneidade, como organismo que deve, e apenas isso, cooperar com o Estado – sob o risco de construir um imaginário de despolitização e indiferenciação política por parte da sociedade.

Na verdade, os autores (2006, p. 28) alertam para uma falsa caracterização da sociedade civil como detentora exclusivamente de virtudes, em oposição ao Estado – tido como depositário de intenções e práticas permanentemente nocivas à sociedade.

Com isso, destaca-se a instituição de uma esfera pública dentro da sociedade civil, composta das mais variadas microesferas de deliberação ou arenas públicas de debate acerca das questões privadas de relevância pública e controle social daquilo que é público por se tratar de pertences do Estado, como espaço capaz de manter o governo em vigilância e a vontade da população em evidência na comunidade e no âmbito da esfera decisória política.

E como afirma Lippmann (2008, p. 308), quanto melhor forem as instituições estabelecidas pela sociedade civil, mais as questões serão desembaraçadas, e mais critérios objetivos de análise de determinada situação ou ocorrência serão introduzidos – portanto, melhor a noção do todo por parte da própria sociedade.

É neste contexto que se coloca a atuação das rádios comunitárias como possibilidade de agir como mecanismo de participação da população no debate político, por meio da consolidação de espaços deliberativos que elaboram as opiniões públicas, as discutem e as publicizam, visando o consenso sobre aspectos ligados à ‘coisa pública’.

#### 4. RÁDIOS COMUNITÁRIAS: MARCO REGULATÓRIO E LITERATURA

Resgatando os conceitos já descritos, chega-se à conclusão preliminar de que a democracia se caracteriza por um sistema político baseado na idéia do ‘povo’ como detentor do poder, que pode conter peculiaridades procedimentais conforme os contextos sociais nos quais o referido sistema é aplicado, e que tal regime de governo encontra-se em constante mutação e adaptação à própria realidade da sociedade.

Considerado o sistema comunicativo de sociedades democráticas, em seu seio, surgem, ou podem surgir, espaços não institucionalizados de discussão sobre a ‘coisa pública’ que representam um *locus* de participação política e de exposição de representações simbólicas da própria sociedade, a esfera pública, capaz de se colocar como mecanismo de pressão da sociedade civil em relação às instâncias de decisão político-administrativas do Estado – ainda que sem garantias de efetividade em relação à sua força política.

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura comunicativa baseada em microesferas públicas ou arenas públicas, conforme Habermas (1997), nas quais as opiniões públicas se consolidam no âmbito privado, ou em pequenos núcleos, e são levadas ao debate público. Esses espaços democráticos de discussão, embora não tenham o poder de decisão administrativa, podem compor uma opinião pública suficientemente representativa a ponto de influenciar, ora determinar, os processos de decisão política na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de decisão constitucionalmente consolidadas e coagem os agentes políticos ou influenciam a agenda governamental – tendo-se em vista que, segundo Lindblom (1981), o processo de decisão política é composto por uma série de instâncias nas quais grupos de interesse exercem influência por meio da persuasão. O fluxo de informação que leva a formação de uma opinião pública capaz de exercer pressão é, em grande parte, estruturado pelos veículos de comunicação de massa, que, por sua vez, são regidos pelos interesses comerciais e políticos.

No que se refere à democracia, então, a participação das comunidades, por meio das arenas públicas, é fator que determina as características do regime e as possibilidades dos indivíduos e grupos não integrantes do sistema político exercerem influência sobre os processos de decisão política no âmbito administrativo do Estado – mesmo não existindo garantias de que as demandas das comunidades emissoras de opiniões serão atendidas.

Neste contexto, a participação da população no exercício do poder decisório, por meio de arenas públicas que identificam, repercutem e tornam públicas suas demandas e opiniões sobre temas específicos de relevância pública, determina as características da democracia.

Se levado em consideração que em uma democracia por representação os cidadãos permanecem aliados do poder de decisão política e, com isso, de participação efetiva nas instâncias administrativas do Estado, cresce a necessidade de criação de espaços não institucionais nos quais a população tenha a possibilidade de participar e disseminar idéias, pensamentos, avaliações – e defendê-las – independentemente da ingerência de órgãos não vinculados diretamente à realidade dos grupos.

Trata-se, na verdade, da consolidação de arenas públicas capazes de articular os anseios e demandas das comunidades e levá-las ao domínio público, de modo que possam ganhar representatividade na esfera pública e influenciar as decisões político-administrativas do Poder Estatal a partir do momento em que suas mensagens percorram as instâncias decisórias.

A existência de arenas públicas não determina, necessariamente, a existência de arenas públicas de participação de grupos marginalizados ou em estado de vulnerabilidade social. Isso significa dizer que as arenas públicas não são necessariamente voltadas, ou disponíveis, aos grupos e comunidade que mais precisariam dessas formas de comunicação. Assim, esta pesquisa considera como alternativa para a ausência de arenas públicas que aglutinam tais agrupamentos humanos a implantação de rádios comunitárias.

Neste sentido, e por se tratar de uma análise sobre o contexto brasileiro das rádios comunitárias, é utilizado o marco regulatório do Serviço de Radiodifusão Comunitária (Lei 9.612/98) para descrever as características do veículo e as possibilidades de ação política. Não apenas a legislação é considerada, mas investigações empreendidas por pesquisadores como Peruzzo (1997; 2006; 2007), Nunes (2004), Lima e Lopes (2007), Leal (2007). Os elementos da legislação vigente e da literatura utilizada sobre o tema são comparados de modo a determinar o perfil das rádios comunitárias e suas possibilidades de ação. O conceito de direito à comunicação também é utilizado, mesmo não sendo o foco principal da investigação, com o objetivo de contextualizar a necessidade dos veículos de comunicação alternativos à mídia comercial para as comunidades ou grupos sociais excluídos do debate político. Esta perspectiva é analisada com base em Peruzzo (2007) e O Siochro (2005).

Ainda neste momento, para a crítica à legislação vigente, a pesquisa utiliza o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial divulgado em 2005 pelo Ministério das Comunicações, “Radiodifusão comunitária no Brasil: Análise da situação e sugestões para sua disseminação”, que examina e propõe avanços no marco regulatório da Radiodifusão Comunitária no Brasil, organizados metodologicamente sob 7 temas: legislação, processos de outorgas, transparência e relação com a sociedade, precariedade institucional, fiscalização, capacitação e sustentabilidade das rádios, vedação à formação de redes.

Após a descrição e a crítica à legislação vigente, será empreendida a caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas por meio da evidência de elementos comuns entre os conceitos - sobretudo no que diz respeito à forma como a comunidade é chamada a participar do cotidiano do veículo, desde as decisões sobre conteúdos e programação até o processo de gerência e arrecadação de fundos monetários para a manutenção da rádio.

#### **4.1. Rádios comunitárias conforme Lei nº 9.612/1998**

No Brasil, as rádios comunitárias são regulamentadas desde 1998, pela Lei Federal nº 9.612/98 – que dispõe sobre o Serviço de Radiodifusão Comunitária no Brasil –, aprovada em fevereiro daquele ano. Em sua definição legal, Serviço de Radiodifusão Comunitária se refere a “radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço”. (artigo 1º)

Nos parágrafos do artigo 1º da Lei, é explicitada a exigência de esses veículos operarem em potência limitada a um máximo de 25 watts e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros. No que tange à cobertura restrita, a legislação aponta ser aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro ou vila para a qual o serviço foi outorgado.

Determinante à caracterização das rádios comunitárias é o vínculo de sua legislação com o disposto no Artigo 223 da Constituição Federal, que determina ser de competência exclusiva do Poder Executivo Federal os processos de outorga e renovação, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, tendo-se em vista o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Tal ressalva está disposta no artigo 2º da Lei nº 9.612/98. A outorga, como apregoa o parágrafo único do artigo 6º, tem validade de dez anos, sendo permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências da Lei e as disposições legais nela contidas. Portanto, a concessão pode não ser permanente, ou melhor, por longos períodos, em função de eventuais desvios de função do veículo ou irregularidades de qualquer tipo.

Descrita a definição e os aspectos técnicos e de concessão de sinal, a legislação aponta as características que uma rádio comunitária deve manter em sua rotina de produção e divulgação de conteúdo.

O artigo 3º detalha a finalidade do veículo comunitário sob a ótica dos temas ligados à sua relevância pública. Em cinco itens, o artigo coloca a necessidade de as rádios comunitárias darem oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade; oferecerem mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social; possibilitarem a prestação de serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário; contribuírem para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente; além de



permitirem a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

Na seqüência, artigo 4º, a legislação apresenta obrigações relativas à programação. Fica imposta a preferência pelo caráter de sua programação calcada em conteúdos educativos, artísticos, culturais e informativos em benefício do desenvolvimento geral da comunidade, com prioridade à exposição da produção local e a integração de seus membros.

No mesmo artigo (4º), a rádio comunitária também fica obrigada a respeitar valores éticos e sociais da pessoa e da família, sendo vedada a discriminação de qualquer tipo – seja ela relacionada à raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

Ainda no mesmo artigo, parágrafo 3º, e esse talvez seja um dos pontos mais relevantes e problemáticos da regulamentação da radiodifusão comunitária no Brasil, existe a exigência de que qualquer cidadão integrante da comunidade beneficiada deve possuir direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora. Também é direito do cidadão a manifestação de idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, desde que no momento adequado em relação à programação do veículo e respeitando a necessidade de solicitação à Direção responsável pela Rádio Comunitária.

A legislação também determina – artigo 5º – que as rádios comunitárias devam estar vinculadas a associações da sociedade civil, como entidades de bairro, vedada sua relação direta com partidos políticos ou instituições religiosas. Essa associação deve estar situada na comunidade beneficiada e seu representante legal ser brasileiro ou estrangeiro naturalizado há mais de 10 anos, morador da mesma localidade.

Já o artigo 7º da Lei 9.612/98 determina um perfil de instituições aptas ou autorizáveis a operarem o serviço de radiodifusão comunitária no Brasil. Segundo a legislação, são competentes para explorar o Serviço as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente constituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem operar.

No que se refere à gestão do veículo, a Lei (artigo 8º) determina a necessidade de existência de um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco pessoas representantes de entidades da comunidade, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores – legalmente constituídas, é claro –, com o objetivo de

acompanhar a programação da emissora, com vistas ao atendimento do interesse exclusivo da comunidade e dos princípios originais do veículo.

Cada entidade, como está disposto no artigo 10, pode contar com apenas uma autorização para exploração do Serviço, sendo vedada a outorga de autorização para entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de radiodifusão e a transferência de sua autorização (artigo 12). A Lei também sugere que um bairro ou vila deve possuir apenas uma associação habilitada para operar o serviço, já que no artigo 9º., parágrafos 4º e 5º, fica explicitado que: “Havendo mais de uma entidade habilitada para a prestação do Serviço, o Poder Concedente promoverá o entendimento entre elas, objetivando que se associem” (§ 4º). “Não alcançando êxito a iniciativa prevista no parágrafo anterior, o Poder Concedente procederá à escolha da entidade levando em consideração o critério da representatividade, evidenciada por meio de manifestações de apoio encaminhadas por membros da comunidade a ser atendida e/ou por associações que a representem” (§ 5º). Ou seja, em nenhum momento é admitida a possibilidade de duas associações operarem distintos serviços de radiodifusão comunitária no mesmo bairro, ou em localidades geograficamente próximas.

No mesmo sentido, o do distanciamento entre os veículos e as associações que eventualmente pleiteiem a outorga do serviço, o artigo 16 aponta a impossibilidade de as rádios comunitárias formarem redes, salvo situações de guerra, calamidade pública e epidemias – o que impede, de certa forma, a realização de debates de interesse comum entre comunidades diversas, próximas geograficamente, ou não.

Talvez o grande dilema para a atuação da radiodifusão comunitária seja que o artigo 18 afirma que as prestadoras do serviço apenas 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. Está vedada, também, a cessão ou arrendamento da emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária ou de horários de sua programação. (artigo 19).

Ao mesmo tempo em que o artigo 14 afirma que os equipamentos de transmissão utilizados no Serviço de Radiodifusão Comunitária serão pré-sintonizados na frequência de operação designada para o serviço, no artigo 22 fica explícito que essas emissoras operarão sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão regularmente instaladas.

Por fim, vale destacar que a legislação (artigo 21) aponta as ações que constituem

infrações: usar equipamentos fora das especificações autorizadas pelo Poder Concedente; transferir a terceiros os direitos ou procedimentos de execução do Serviço; permanecer fora de operação por mais de trinta dias sem motivo justificável; além de infringir qualquer dispositivo desta Lei ou da correspondente regulamentação. No parágrafo único desse artigo, fica determinado que, mediante as infrações descritas, as rádios comunitárias poderão sofrer as seguintes penalidades: advertência; multa; e, na reincidência, revogação da autorização.

#### **4.2. Rádios comunitárias, suas funções e objetivos, segundo a literatura**

Na sociedade atual, em que a tecnologia e a velocidade colocam-se em evidência nas dinâmicas sociais, faz-se necessário pensar a comunicação que se pode realizar nos meios populares. De acordo com Nunes (2004, pp. 65-66), mais do que as deficiências, até mesmo estruturais, em áreas como educação, saúde, moradia, trabalho e lazer, com que as camadas populares são obrigadas a conviver cotidianamente, a exclusão na produção social de informação e, logo, de comunicação destitui esses grupos do direito de decisão, participação e exercício da cidadania.

Segundo Nunes (2004, p. 61), “são comunitárias as rádios que asseguram a participação plural de amplos segmentos sociais de todos os matizes que compõem uma comunidade, entendida como grupo social, agregado por interesses”. São comunitárias, justamente, em função de esses grupos participarem de maneira organizada e decidirem coletivamente em todos os processos administrativos e com relação ao conteúdo veiculado por tais mecanismos de informação. Portanto, a participação da comunidade no processo de gerência do veículo de comunicação também determina seu caráter.

Peruzzo (2006), ao se referir à comunicação comunitária – e não apenas à modalidade radiofônica, mas que vale para a questão trabalhada nesta pesquisa –, afirma se tratar de processo de comunicação que emerge da ação de grupos populares organizados e que possuem poder de ser um agente mobilizador, apontando a definição de ‘comunicação popular’ como sinônimo de ‘comunicação comunitária’.

Historicamente o adjetivo popular denotou tratar-se de “comunicação do povo”, feita por ele e para ele, por meio de suas organizações e movimentos emancipatórios visando à transformação das estruturas opressivas e condições desumanas de sobrevivência. (...) Essencialmente, essa comunicação a partir do social buscava alterar o injusto, alterar o opressor, alterar a inércia histórica que impunha dimensões sufocantes, através de uma vocação libertadora que se nutria por uma multiplicidade de experiências comunicativas. (PERUZZO, 2006, p. 02)

Para a autora, essencialmente, a comunicação popular e alternativa representa um espaço para participação democrática de comunidades em que a expressão das lutas populares por melhores condições de vida pode ocorrer. Peruzzo (2006) lembra que essa modalidade de comunicação possui características particulares que não devem ser alteradas, como o “conteúdo crítico-emancipador e reivindicativo”, além de os próprios indivíduos como protagonistas do processo comunicativo.

Tais peculiaridades tornam esse processo democrático e educativo, e a comunicação neste contexto se caracteriza por instrumento político das classes subalternas para externar, além de sua concepção de mundo, as reivindicações acerca de suas condições de sobrevivência na sociedade.

Para a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária<sup>16</sup> (Abraço), as comunidades apropriaram-se tecnologicamente desses instrumentos de comunicação, saindo de uma posição de receptores passivos, para criadores, elaboradores e gestores do seu próprio meio de comunicação.

O mesmo raciocínio é ampliado por Peruzzo (2007), apoiando-se a autora nos aspectos defendidos pela Campanha Cris<sup>17</sup> (traduzida para o português como ‘Direito à Comunicação na Sociedade da Informação’), quando salienta que em função da ampla presença das novas tecnologias de comunicação nas dinâmicas sociais, o acesso do indivíduo à informação e aos canais de comunicação se constitui em um novo direito fundamental.

Direito à comunicação não diz respeito apenas ao direito básico do cidadão em ter acesso à informação livre e abundante ao conhecimento produzido pela humanidade. Isso é essencial nas sociedades democráticas. Nem se cogita a possibilidade de restrições à liberdade de informação e de expressão. Porém, direito à comunicação na sociedade contemporânea inclui o direito ao acesso ao poder de comunicar, ou seja, que o cidadão e suas organizações coletivas possam ascender aos canais de informação e comunicação – rádio, televisão, internet, jornal, alto-falantes etc – enquanto emissores de conteúdos, com liberdade e poder de decisão sobre o que é veiculado. Nessas condições o cidadão se torna sujeito, assume um papel ativo no processo de comunicação. (PERUZZO, 2007, p. 19)

---

<sup>16</sup> Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) é uma organização que surgiu em 1996, da necessidade de unificar a luta das rádios comunitárias na defesa pela liberdade de expressão e para fortalecer a resistência à opressão imposta pelas forças repressoras do Estado brasileiro. Outras informações e notícias sobre rádios comunitárias ou sobre a própria entidade podem ser obtidas no endereço eletrônico da Abraço: [www.agenciaabraco.org](http://www.agenciaabraco.org).

<sup>17</sup> Conforme Peruzzo (2008, p.05), a Campanha Cris se constitui num movimento liderado por organizações não governamentais do campo da comunicação e dos direitos humanos, de diversos países, organizada com a finalidade de discutir a democratização das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

De acordo com o ‘Manual para la Evaluación de los Derechos a la Comunicación’ da Campanha Cris, elaborado por O Siochru (2005), a questão do direito à comunicação deve ser observada sob quatro pilares elementares.

O primeiro descreve como fundamental, para a reversão do problema da exclusão no direito de produzir informações na sociedade, a criação de espaços para discussão democrática ou arenas públicas, se levada em consideração a perspectiva da fragmentação da esfera pública em sociedades complexas apontada por Habermas (1997).

Isso porque, segundo O Siochru (2005), a esfera pública representa o lugar em que a sociedade civil define e renova sua compreensão de si mesma em sua diversidade, e onde as estruturas políticas estão sujeitas ao escrutínio público, ao debate e onde devem prestar contas de suas ações – aspectos que vão ao encontro da literatura apresentada no Item 2 desta dissertação. Entre as principais características que o relatório destaca sobre esse espaço de interação estão a liberdade de expressão, o acesso à informação, o domínio público saudável, e um sistema de comunicações livre e não manipulado.

Assim, O Siochru (2005) defende que a construção de uma esfera pública autônoma e alimentada de informação pelos próprios integrantes dos grupos excluídos seria capaz de reverter, também, tendências de concentração da propriedade e controle da mídia. A iniciativa também reclama como bens comuns as frequências e espectros radiofônicos e televisivos para taxar seu uso comercial, utilizando os valores arrecadados em benefício público. Com isso, a intenção é a de promover e sustentar os meios de comunicação verdadeiramente independentes, alternativos e públicos e avançar no pluralismo, contra monopólios governamentais ou privados, além de fomentar uma reforma na legislação do setor para que seja favorecida a liberdade de informação nas esferas pública e corporativa.

O segundo pilar com o qual O Siochru (2005) sustenta seu argumento está relacionado à garantia e popularização do uso do conhecimento e do domínio público. Conforme o relatório, o direito de autor é uma ferramenta dos interesses corporativos e tem como objetivo controlar a criatividade e o conhecimento das pessoas. Segundo O Siochru (2005), em nível global, a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) policiam o regime de propriedade intelectual com “mão de ferro”, enquanto países ricos recebem pagamentos dos países pobres pelo uso de conhecimentos previamente subtraídos de seus criadores.

Assim, resumidamente, esse pilar defende a revisão dos direitos de autor em âmbitos global e nacional, de modo que possam ser reformulados dentro de um modelo flexível e adaptável, orientado a estimular o desenvolvimento e favorecer a criatividade, fomentando e promovendo abordagens abertas e desenvolvimentistas em relação à criatividade intelectual. Portanto, trata-se de defender que os países pobres, no âmbito global, e as comunidades marginalizadas, no nível nacional ou municipal, possam ter condições de se desenvolverem utilizando o conhecimento adquirido e acumulado ao longo da história da humanidade.

Tendo-se em vista o direito a produzir informação, encarado como direito civil estendido conceitualmente do direito ao acesso à informação, o terceiro pilar do Manual observa a necessidade de que a sociedade mantenha vigentes os direitos civis e políticos na Sociedade da Informação.

A razão apontada por O Siochru (2005) dá conta da crescente redução da liberdade de a sociedade comunicar-se e do crescente controle exercido por parte de governos e corporações, ao mesmo tempo em que são enfraquecidas a confiabilidade e a capacidade de supervisão dos poderes legislativos e judiciários.

Segundo o Manual da Cris, a referida situação revela a erosão de princípios consagrados no que se refere à proteção da informação, ao amparo da lei e às liberdades civis, ao mesmo tempo em que se dá a retenção excessiva de informação, a vigilância e o controle de ambientes on-line pelos governos e instituições privadas sob o pretexto de combater o ‘ciber-crime’ e o ‘terrorismo’. Ou seja, enquanto os mecanismos de proteção acerca da visibilidade das opiniões da sociedade – dos próprios indivíduos nela inseridos – e das ações referentes às atividades governamentais perdem força, o controle sobre a população e o descumprimento do exercício dos direitos civis ganham espaço, mas não notoriedade.

No Brasil, não existe, ou não é comum, o terrorismo nos moldes descritos pelo documento – já que o relatório foi elaborado para servir às diversas nações do globo. Entretanto, trazendo a preocupação à realidade brasileira, o temor em relação ao terrorismo pode ser transferido ao temor em relação ao crime organizado observado com facilidade tanto nas metrópoles do País quanto nos pequenos e médios centros urbanos. Exemplos que ilustram esse argumento podem ser os ocorridos, em maio de 2006, quando uma organização criminosa denominada ‘Primeiro Comando da Capital’ (PCC) empreendeu

verdadeira ofensiva<sup>18</sup> contra o Estado em diversos municípios de São Paulo, com rebeliões simultâneas e ataques a quartéis policiais e edifícios públicos. Mesmo que a ofensiva contra o crime organizado seja necessária e, na verdade, uma obrigação do Estado, a restrição às liberdades civis não deve ser vista como mecanismos de atuação.

Dessa forma, tal pilar da Campanha apregoa a necessidade de a ‘sociedade da informação ampliar os direitos individuais à privacidade, à liberdade de expressão, à comunicação e à associação, em lugar de restringi-los devido às próprias deficiências do Estado.

Por fim, o último pilar destacado por O Siochru (2005), trata da meta de “assegurar acesso equitativo e exequível” do direito de produzir e emitir informação, em grande escala ou no âmbito comunitário, aos seus pares, ou não – como difusão de identidades culturais.

O autor argumenta que a relevância do tópico está no fato de que a maioria das pessoas do mundo não teriam acesso à infraestrutura e às ferramentas necessárias para produzir e comunicar informação e conhecimento na Sociedade da Informação. Contudo, a superação do problema acerca do acesso universal às Tecnologias de Informação e Comunicação apenas seria alcançada através de soluções oferecidas pelo mercado.

Em resumo, o Manual publicado pela Campanha Cris, elaborado por O Siochru (2005), descreve que a meta estipulada em relação ao pilar descrito visa pressionar para que haja acesso equitativo e exequível às TICs para todas as pessoas, especialmente para

---

<sup>18</sup> De acordo com pesquisa realizada pelo Laboratório da Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) publicada em 2008 a pedido e em colaboração com Conectas Direitos Humanos, em maio de 2006, diversos municípios do Estado de São Paulo foram alvo de ataques coordenados contra agentes de estado e instituições públicas, desencadeados pela facção criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC). Houve rebeliões em delegacias, casas de custódia e penitenciárias, ataques violentos contra meios de transporte públicos (ônibus, metrô), bancos e outros prédios públicos, além de tentativas de execução de funcionários públicos que trabalhavam na área de segurança, várias delas com saldo fatal. Como consequência do clima de pânico gerado, diversos prédios públicos fecharam as portas (prefeituras, comércios, escolas, universidades, etc.), perturbando de forma significativa o transporte e a vida nas cidades. Foram registrados ataques na cidade de São Paulo e na Grande São Paulo (Guarulhos, Santo André, Jandira, Osasco, e Cotia), no litoral (Guarujá, Praia Grande, Santos, São Vicente, Cubatão) e no interior do estado (Araras, Marília, Campinas, Campo Limpo Paulista, Itapira, Mogi Mirim, Ourinhos, Águas de Lindóia, Piracicaba, Ribeirão Preto, Bauru, Santa Bárbara d’Oeste, São José do Rio Preto, Várzea Paulista e Presidente Venceslau. O resultado desses ataques foi a morte de diversos funcionários públicos da área de segurança (policiais civis e militares, guardas municipais, e agentes penitenciários) e também a morte de muitos civis. Balanço parcial divulgado pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) foi de 293 ataques. Dentre eles, 82 ataques a ônibus; 56 a casas de policiais; 17 a bancos e caixas eletrônicos. De acordo com a mesma fonte, o saldo era de 41 agentes públicos mortos, 107 civis mortos em confronto, 38 agentes feridos e 16 civis feridos. Além disso, 124 pessoas teriam sido presas e 146 armas apreendidas. O documento completo está disponível em: [www.observatoriodeseguranca.org](http://www.observatoriodeseguranca.org).

grupos marginalizados ou em estado de vulnerabilidade social. No documento ainda é explicitado às quais aglutinações humanas o movimento espera contribuir – ou, no caso, inserir na vida ativa na Sociedade da Informação –, exemplificado de modo abrangente, citando as mulheres, as pessoas com deficiências, as populações indígenas, entre outras, mesmos setores da sociedade que estariam excluídos, marginalizados ou sem representatividade social e política conforme indicadores sociais publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em outubro de 2009, referentes a 2008.

Portanto, trata-se de uma campanha que busca promover o acesso às TICs como um direito fundamental a ser exercido no domínio público e não como uma variável dependente de forças de mercado e lucratividade. Além disso, o movimento visa assegurar o acesso à informação e ao conhecimento como ferramentas para o empoderamento de aspectos e movimentos culturais elitizados e poderes de representação social.

Tal argumentação aponta para o raciocínio de que a resistência frente à desigualdade social, hoje, se fortalece mediante a inclusão do debate e ações acerca do tema referente ao direito humano de acesso à produção de informação.

Portanto, destacam-se as rádios comunitárias como possibilidade de promover esses espaços democráticos, mesmo que não exclusivamente, e contemplar o novo conceito de direito à comunicação e a necessidade de inclusão das comunidades na esfera pública, a partir da criação de uma série de arenas públicas em seu interior.

Reforçando a necessidade de democratização dos meios e proliferação dos veículos comunitários, Peruzzo (2006) ressalta o fato de os meios de comunicação serem bens públicos constituídos pelo conhecimento acumulado pela humanidade e que, por isso, pertencem à sociedade e a ela devem estar subordinados, embora Cabral; Cabral Filho; e Rocha (2007, p. 66) observem que a mídia brasileira é dominada por grupos familiares, políticos e religiosas, principalmente, nos veículos mais apreciados pela população brasileira: a televisão e o rádio.

Entretanto, não basta apenas existirem tais meios de comunicação para que as perspectivas do direito à comunicação e a construção de espaços públicos democráticos sejam contempladas.

Isso porque, a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) aponta para o entendimento de que as rádios comunitárias não são meios de comunicação isolados no cenário político. Na verdade, para a entidade, tais veículos só fazem sentido quando são, de fato, instrumentos por onde escoam as notícias, os debates, as principais discussões de



interesse das comunidades onde estão inseridas, bem como dos movimentos e das organizações sociais.

Ainda segundo a entidade, o caráter democrático e diferenciado das rádios comunitárias deve partir de uma construção coletiva, que supere a relação utilitarista, reproduzida historicamente entre meios de comunicação e sociedade.

Neste contexto, as rádios comunitárias exercem funções específicas no ingresso de grupos marginalizados no debate público e na emancipação dos grupos sociais, tendo-se em vista uma sociedade cujas tecnologias de comunicação se fazem presentes nas dinâmicas sociais e redefinem os espaços de socialização que discutem os assuntos de relevância pública e os leva ao conhecimento das estruturas do Estado, podendo exercer pressão ou influência sobre as decisões políticas - mesmo sem garantias de sucesso da empreita.

Leal (2007, p. 403) coloca que é importante “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”. Segundo a autora, “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”.

Como aponta Nunes (2004) o exercício da cidadania é prejudicado pela utilização comercial e política da maioria dos veículos de radiodifusão comunitários.

Peruzzo (1998, p. 13) reforça essa distorção de função da rádio comunitária.

No contexto da radiodifusão comunitária existem muitos limites e problemas. Em períodos pré-eleitorais, por exemplo, é comum a tentativa de manipulação dos canais em função de interesses de alguns candidatos a cargos eletivos no Poder Legislativo ou Executivo. Afinal é um bom meio do candidato falar diretamente para seus eleitores. Contudo, quanto mais organizada a comunidade, mais ela conseguirá assegurar sua autonomia. Por outro lado, muito se tem a crescer em qualidade participativa na programação e na gestão de veículos de radiodifusão comunitária. Mesmo porque somos um povo sem tradições participativas e culturalmente impregnado de viéses de conformismo e tendência a transferir aos governantes a responsabilidade pela solução dos problemas sociais.

Para Leal (2007), as distorções em relação às funções das rádios comunitárias estão ligadas à precariedade da legislação vigente (Lei 9.612/98) e ao cenário de instrumentalização desses veículos no País. Para a autora (2007, p. 397), essa situação

“compromete o potencial de horizontalizar a produção de informações e conteúdos por meios coletivos e desinteressados comercialmente”.

O próprio Governo Federal tem atentado para a questão da precariedade da legislação, haja vista as informações contidas no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>19</sup> – “Radiodifusão comunitária no Brasil - Análise da situação e sugestões para sua disseminação”. O documento, publicado pelo Ministério das Comunicações em 2005, está organizado metodologicamente em sete temas de análise, a saber: ‘legislação’, ‘processos de outorga’, ‘transparência e relação com a sociedade’, ‘precariedade institucional’, ‘fiscalização’, ‘capacitação e sustentabilidade das rádios’, e ‘vedação à formação de redes’.

O documento, na verdade, oferece uma crítica sob a ótica institucional e aponta a necessidade de alterações em seus artigos com o objetivo de aprimorar o marco regulatório do setor.

De acordo com o Relatório do Ministério das Comunicações (2005, p. 05), a legislação vigente (Lei 9.612/98) dificulta a disseminação das rádios comunitárias. Tendo-se como parâmetro tal afirmação, o documento recomenda ao próprio Ministério das Comunicações do Governo Federal a “alteração da Lei nº 9.612/98 visando simplificar e agilizar o processo de autorização para o serviço”. Entre as mudanças elencadas como prioritárias estão a revisão dos artigos que se referem à publicidade, formação de redes, proteção, inclusão de minorias étnico-culturais e comunidades indígenas, oferta de canais, e execução do serviço de radiodifusão comunitária de sons e imagens – que hoje estaria reduzido às rádios comunitárias.

Os procedimentos de análise aos pedidos de autorização também foram citados, com indicação para a necessidade de desburocratização. Por fim, no que tange à legislação, recomenda-se o amplo debate sobre a possibilidade de descriminalização da execução do serviço de radiodifusão de características comunitárias não autorizadas.

Em relação aos processos de outorga, o relatório do Grupo de Trabalho Ministerial (GTI) aponta a necessidade de sua agilização. De acordo com o documento (2005, p.05), atualmente existe uma média de 3 anos e 6 meses para autorização de funcionamento de uma emissora, com exigências documentais excessivas e formalistas.

---

<sup>19</sup> O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi criado em 2004 por meio de decreto presidencial (DOU de 28/11/04) e teve como “finalidade analisar a situação da radiodifusão comunitária no país e propor medidas para disseminação das rádios comunitárias, visando ampliar o acesso da população a esta modalidade de comunicação, agilizar os procedimentos de outorga e aperfeiçoar a fiscalização do sistema”. (MINISTÉRIO DAS COMUNI

A publicação sugere que a divulgação dos ‘Avisos de habilitação’, que hoje acontece anualmente no sítio do Ministério das Comunicações, seja feita a cada três meses, de forma regionalizada. Também necessária à questão da outorga, aponta-se a necessidade de realização de estudos de Zoneamento de Freqüências, para que seja possível a atenção a regiões desassistidas, áreas conturbadas e regiões com diferentes topografias. Atualmente, as rádios comunitárias operam em uma única freqüência em todo território nacional.

Conforme o relatório, considerando a importância da participação da sociedade e do acesso a informações referentes ao serviço, aos procedimentos de outorga, andamento de processos, meios de avaliação e análise de denúncias, é recomendado que seja elaborado e implementado um Plano de divulgação pela Secretaria-Geral da Presidência da República sobre a legalidade, importância e papel social das rádios comunitárias – além de integrá-lo com programas governamentais, promovendo a divulgação de projetos e programas de governo nas emissoras comunitárias.

No campo do fomento e conscientização em relação à importância das rádios comunitárias, o relatório também propõe que sejam realizadas Audiências públicas para mobilizar as comunidades interessadas, de modo que, em futuro próximo, sejam criados Conselhos de Comunicação Comunitária para a discussão dos objetivos da radiodifusão comunitária no âmbito municipal.

A própria estrutura do Ministério das Comunicações é criticada pelo relatório. Segundo o documento (2005, p.06), a pasta federal possui limitações de recursos de pessoal e de sistemas de informação que dificultam a agilidade dos processos de autorização de concessões.

O relatório (2005, p. 06) evidencia que a fiscalização promovida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é insuficiente para flagrar as rádios autorizadas e não autorizadas que não atendem aos objetivos do serviço. Também seria urgente o debate sobre a necessidade de descriminalização da operação de emissora de radiodifusão, de caráter comunitário, que opera em baixa potência e sem autorização.

No que se refere à capacitação dos profissionais envolvidos na radiodifusão comunitária, o documento do Ministério das Comunicações aponta a inexistência de ações nesse sentido. Além disso, e como já apontado como aspecto polêmico da regulamentação, a sustentabilidade das emissoras comunitárias é prejudicada pela atual restrição à publicidade.

Com isso, o diagnóstico do Grupo de Trabalho Interministerial aponta para a necessidade de promoção de ações de capacitação e certificação de multiplicadores e radiodifusores para o exercício da atividade, e integração e intercâmbio entre as diferentes executoras de radiodifusão.

Neste momento, a participação das Universidades em projetos voltados ao desenvolvimento sustentável e técnico das emissoras também é destacada como fundamental para a melhoria da condição de existência e possibilidades de aprimoramento dos veículos, é claro, respeitando as regras e características das rádios para que o caráter de comunitário não seja infringido.

O incentivo à produção de conteúdo por meio da atuação dos Ministérios da Educação e da Cultura das emissoras de radiodifusão comunitária também é salientado no documento. Além disso, ressalta-se a emergência do financiamento de projetos relacionados à disseminação e sustentabilidade das rádios comunitárias por meio da criação de fundo governamental ou a utilização de recursos de fundo já existente.

Também no que tange à sustentabilidade econômica do veículo, o relatório (2005, p.07) ressalta a necessidade de ser permitida a veiculação de publicidade às emissoras de radiodifusão comunitária e a veiculação das ações e programas da União, frente à alocação de verba publicitária para divulgação nas emissoras de radiodifusão comunitária.

Por fim, e esse é outro ponto crucial para a integração das diferentes comunidades – ou a consolidação do circuito da opinião pública na esfera pública, segundo Habermas (1997), que descreve o processo por meio do surgimento de opiniões a partir das diversas arenas públicas –, a vedação à formação de redes é criticada.

Para o documento do Ministério, a vedação à formação de redes entre as diferentes rádios comunitárias é questionável sob o ponto de vista da finalidade do serviço, como está previsto em lei, e do direito à comunicação e à liberdade de expressão.

De acordo com Leal (2007, p. 397), as considerações do GTI do Ministério das Comunicações dialogam com o atual cenário de instrumentalização das rádios comunitárias no País, comprometendo 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.

Segundo a autora (2007, p. 398), o primeiro fator apontado contribui para a distorção do caráter pluralista e “comunitário”, definidos por Lei, nas emissões difundidas pelas rádios. Já o segundo, permite e reforça a imprecisão dos objetivos e princípios desses veículos.

Na avaliação da autora, 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 petionárias 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. (Leal, 2007, p. 398)

Por fim, a pesquisadora salienta que a carência de subsídios pode levar essas rádios à dependência financeira de estruturas políticas, econômicas e religiosas da região onde estão implantadas.

Mas não só a ausência de recursos financeiros pode desvirtuar as rádios comunitárias no Brasil. Lima e Lopes (2007, p. 49), no estudo denominado ‘Coronelismo eletrônico de novo tipo’, a concessão de frequência de rádios comunitárias é, em grande parte, moeda de troca política. Isso porque, segundo os autores, “já no início do processo de obtenção da outorga no Ministério das Comunicações fica claro que a existência de um ‘padrinho político’ é determinante não só para a aprovação do pedido como para a sua velocidade de tramitação”.

(...) os dados [da pesquisa] revelam que existe uma intensa utilização política das outorgas de radiodifusão comunitária em dois níveis: no municipal, em que as outorgas têm um valor no “varejo” da política, com uma importância bastante localizada; e no estadual/federal, no qual se atua no “atacado”, por meio da construção de um ambiente comunicacional formado por diversas rádios comunitárias controladas por forças políticas locais que devem o “favor” de sua legalização a um padrinho político. (LIMA E LOPES, 2007, p.49)

As características das rádios comunitárias apontam, por razões legais, técnicas, econômicas e políticas, que tais veículos são tipicamente fenômenos comunicacionais com abrangência apenas municipal. Assim, explicam Lima e Lopes (2007), seus vínculos

políticos tendem a privilegiar uma atuação de proselitismo em nível municipal, compatível com sua área de abrangência.

Dessa forma, a utilização das concessões como moeda de troca por políticos com atuação em nível nacional não é efetivada no varejo, mas no atacado. Sob essa ótica, esses agentes públicos auxiliariam na legalização das rádios com o objetivo de contar com uma base de apoio comunicacional de grande valia em diversos municípios integrantes de sua base eleitoral.

No âmbito municipal, os autores (2007, p. 50) identificaram, em diversos casos, que as rádios comunitárias foram outorgadas a associações comunitárias “de fachada”, que na verdade fariam parte de um projeto mais amplo de um grupo político municipal.

Caracterizando o vínculo político dos veículos que deveriam ser comunitários, Lima e Lopes apontam que outros casos comuns são os de associações nas quais ocupantes de cargos eletivos e candidatos derrotados em eleições municipais integrantes de um mesmo partido ou de partidos coligados ocupam os principais cargos de direção nas emissoras.

Para Lima e Lopes (2007), essa situação demonstra a utilização de patrimônio público para se atingir interesses privados por parte dos detentores do poder de outorga, caracterizando, portanto, de um comportamento que remonta ao velho Estado patrimonialista – o que fica denominado de coronelismo, reforçando uma nova espécie de ‘voto de cabresto’ –, no qual não havia limite entre o público e o privado e os patrimônios do Estado e do governante terminavam por se misturar.

### **4.3. A rádio da comunidade, uma arena pública**

Neste tópico, a pesquisa faz esforço no sentido da sistematização das rádios comunitárias como arenas públicas. Para isso, a discussão faz referência e, de certa forma, adapta os critérios de identificação de rádios comunitárias de caráter popular apresentados por Cabral e Rocha (2006).

Para evidenciar a proximidade, ou complementaridade, entre os conceitos de rádio comunitária e arena pública, é importante que as principais características de ambos sejam novamente destacadas.

Conforme a literatura revisada, arenas públicas são espaços de discussão e trocas simbólicas que se formam no interior da esfera pública em sociedades complexas e democráticas, e que, por meio delas, as diferentes comunidades consolidam opiniões

públicas parciais e as levam à esfera pública para ser debatida com opiniões oriundas de um ‘sem número’ de outras arenas.

Portanto, arenas públicas são instâncias que ligam as opiniões consolidadas no âmbito da esfera privada e que têm o poder de levar as reivindicações e posições da sociedade civil às instâncias do Poder Estatal por meio da esfera pública.

Outra característica das arenas públicas é a de ter a capacidade de captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, os reúnem e os transmitem à esfera pública política. Na verdade, como já apontado, as arenas públicas formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas expectativas e interesses sociais, podendo exercer influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade.

Esse substrato organizatório, representado no fluxo de informação da esfera pública, é operado pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado, e que têm a função de captar os anseios da própria sociedade e levá-los ao conhecimento público e, por conseqüência, à ciência dos representantes da população nas instâncias político-administrativas do próprio Estado.

A mensagem oriunda dos núcleos sociais, ou da própria sociedade como um todo, que se acredita chegar às instâncias político-administrativas é a própria opinião pública, ou opiniões públicas, surge após uma complexa trama desde a ocorrência de um determinado fato, passando pela interpretação dos comunicadores que transmitem as informações a um ou mais públicos e que, segundo Lippmann (2008), constroem uma imagem na mente das pessoas que receberam a informação. Por fim, esses receptores discutem essas informações de maneira horizontal de modo a consolidar uma perspectiva própria sobre o acontecimento. Esse caminho é exatamente o que Sartori (1994a) apresentou em sua analogia da ‘Cascata’, revisada no Item 3 desta dissertação.

Ou seja, diversas instâncias participam do processo de disseminação da informação e da consolidação da opinião pública. Conforme a literatura apresentada, entre os principais agentes estão os meios de comunicação de massa, a escola e as associações e entidades comunitárias.

Uma opinião pública não é, necessariamente, a opinião de todos os integrantes de uma sociedade. Na verdade, trata-se da opinião comum dos indivíduos acerca de um tema específico, definida após o escrutínio público nas diversas arenas de debate.

É nesse movimento de debate e formação da opinião pública que reside a verdadeira força que a sociedade como um todo possui frente aos possíveis abusos do Poder Estatal e do sistema de mercado. É na deliberação pública, que embora não configure a tomada de decisão em si sobre a ‘coisa pública’, ocorre o processo argumentativo na forma de intercâmbio de razões tornadas públicas que sensibilizam ou persuadem as pessoas a se posicionarem de acordo com uma perspectiva determinada dos acontecimentos. Esse processo argumentativo ocorre justamente nas arenas públicas.

Segundo a literatura pesquisada, essas arenas públicas podem ser tomadas por grupos comunitários que assumem papel de disseminadores da idéia de participação e discussão horizontal sobre a ‘coisa pública’ – como pode ocorrer no caso das rádios comunitárias.

Portanto, é no movimento de condução das opiniões oriundas dos diferentes núcleos da sociedade civil, que tomaram conta ou criaram arenas públicas, às instâncias do poder político-administrativo do Estado que está o poder de influência da sociedade civil sobre as decisões políticas, não por meio de atuação administrativa, mas exercendo pressões por meio de mensagens que percorrem os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançando os núcleos decisórios.

As rádios comunitárias têm, em seus princípios instituídos por Lei, desde que não desvirtuados em situações de abuso ou desvio de sua função original, as mesmas prerrogativas das arenas públicas. Ou seja, esses veículos de comunicação são, primordialmente, formados no seio da comunidade por meio de associações de moradores, por exemplo, exigindo necessariamente a participação da população local nos processos de gerenciamento do veículo e na tomada de decisão sobre o conteúdo veiculado.

Nascidas do interior das comunidades, as rádios comunitárias têm a função de captar os anseios e demandas locais, discuti-los e publicizá-los por meio das ondas eletromagnéticas.

Esse circuito é que, precisamente, caracteriza a rádio comunitária como arena pública. Trata-se, portanto, de um instrumento da associação formada por membros da comunidade – detentora da outorga de habilitação para exploração do serviço de radiodifusão comunitária – que, na condição de arena pública, aglutina as diversas opiniões surgidas no âmbito privado das comunidades, as discute entre seus membros com o apoio de um veículo de comunicação, e irradia suas deliberações à esfera pública.



Dessa forma, falar em rádio comunitária como arena pública é, necessariamente, determinar que seu funcionamento e sua política de atuação estejam calcadas em bases populares.

Cabral e Rocha (2006) apontam uma série de condições, ou critérios de avaliação, para que uma rádio comunitária seja considerada uma mídia com bases populares. Os mesmos parâmetros podem ser transpostos aos objetivos desta dissertação, como meio de caracterizar as rádios comunitárias como arena pública legítima e, posteriormente, indicar parâmetros que sirvam para a avaliação sobre o caráter de arena pública - o que será compreendido como objetivo final deste estudo científico.

Para que uma emissora de radiodifusão comunitária funcione como uma arena pública, inicialmente, é preciso que sejam estabelecidas diretrizes coletivas. Segundo Cabral e Rocha (2006, p. 07), essas diretrizes são linhas gerais sobre os objetivos do veículo e a forma como os integrantes da comunidade podem alcançá-los.

Para Cabral e Rocha (2006), todas as questões que estabelecem relações com a rádio comunitária ou a comunidade na qual o veículo está inserido devem ser discutidas – dialogicidade que, aliás, caracteriza uma arena pública.

Isso significa necessariamente o seu inverso. No caso em que uma emissora de radiodifusão comunitária não contar com essa estrutura dialógica, fatalmente seu caráter de arena pública - locus de participação política da população em sociedades democráticas - será perdido e suas funções como suporte à comunidade, enquanto mecanismo de aglutinação e publicidade dos anseios e demandas, serão abandonadas parcial ou totalmente.

Cabral e Rocha (2006) exemplificam essa situação, assim como Lima e Lopes (2007), apontando que “(...) um exemplo gritante é a presença de políticos profissionais na grade de programação da emissora, que joga todo o esforço coletivo no descrédito e abre margem para outros cabos eleitorais a reivindicar um espaço próprio”.

Mas, os autores ainda salientam outros vínculos que culminam na descaracterização do veículo.

Outros exemplos nocivos podem ser o vínculo com uma igreja ou religião em detrimento de outras, o jabá com bandas, músicos e comerciantes com vínculos diretos, a ‘amizade’ com comunicadores de conduta duvidosa que trazem os vícios do “mercado” para a rádio comunitária. (CABRAL E ROCHA, 2006, p. 07)

Cabral e Rocha (2006) destacam que, para evitar essa situação, o veto incontestável a esses acontecimentos no ato de fundação da emissora pode impedir essa contaminação e desvio de objetivos.

Na verdade, os autores querem afirmar que os ideais das rádios comunitárias devem ser efetivados antes mesmo da obtenção da outorga de comunitária. Isso porque, com regras, normas e perspectivas de funcionamentos estabelecidas e aceitas entre os membros da comunidade e a futura diretoria administrativa do veículo, seria mais fácil a manutenção de seu caráter inicial, evitando distorções e a ingerência de outros agentes ou entidades sociais.

Para isso é necessário definir políticas de comunicação capazes de buscar, dentre outras coisas, não reproduzir a estrutura de funcionamento de uma emissora comercial, em especial na incorporação de linguagens de “mercado”, criando e incentivando a capacidade criativa e na busca de linguagens populares; traçar alianças com entidades de base e do movimento popular, gerando e reforçando um cordão solidário em torno de cada emissora efetivamente comunitária; usar do espaço e das ondas da rádio como uma ferramenta de luta popular. (CABRAL E ROCHA, 2006, p. 07)

No que tange a estrutura da rádio comunitária, Cabral e Rocha (2006) enfatizam a necessidade de que seu funcionamento seja democrático, portanto, que permita a participação dos comunicadores, conselheiros e apoiadores nas decisões e na política da emissora, bem como das pessoas da comunidade de forma individual e mesmo desorganizada. O mesmo, como é possível observar, é condição para a existência de uma arena pública, ou seja, o livre acesso de todos os membros ao espaço de discussão e igualdade de opiniões, encarando cada cidadão da comunidade como participante relevante dos processos de gerência e debate do veículo.

Sob esse aspecto, os autores (2006, p. 08) sugerem a instituição de uma estrutura de tomada de decisões e participação, contemplada com a criação de três instâncias: a Plenária Geral, as Comissões e um Conselho da Rádio. Se trazidas à perspectiva da noção de arena pública, trata-se de instâncias dentro de um campo de forças que, por meio do debate contínuo, constroem a opinião pública parcial que será levada à esfera pública por meio das ondas eletromagnéticas.

Segundo os autores (2006, p. 08), a instância mais importante seria a Plenária Geral, na qual todos os participantes da rádio e da comunidade local têm a oportunidade e devem discutir e traçar a política de comunicação que será implementada.

A plenária deve ter a participação dos integrantes da rádio e da comunidade. Nela definimos o que deve ou não ser vinculado na emissora, as formas de financiamento a serem buscadas, que tipo de valores transmitir, a avaliação constante do trabalho da emissora, a divulgação e difusão da rádio, respostas aos ataques da repressão, enfim, como fazer frente ao monopólio da comunicação a partir de atuações específicas e em articulação com outras experiências.

A participação da população entre as plenárias deve ocorrer, para os autores, na forma de comissões, divididas conforme áreas específicas do funcionamento da rádio, mas com autonomia limitada de acordo com as deliberações ocorridas na Plenária Geral.

Essa postura denota a preocupação de Cabral e Rocha (2006) com as regras do jogo democrático interno da emissora, que deve preconizar o debate mediante respeito às regras pré-estabelecidas em comum acordo entre os membros da comunidade e a diretoria administrativa eleita da rádio comunitária.

Por fim, os autores (2006, p. 09) apontam que o conjunto das entidades de base, setores do movimento popular e todos os coletivos que têm funcionamento independente e apóiam ou participam da rádio devem ter um espaço de debates.

A isto chamamos de Conselho da Rádio, um Conselho a ser chamado com alguma periodicidade, para reforçar as alianças de base, traçar o cordão solidário em torno da emissora, e fazer o vínculo da rádio com as lutas da classe na região onde esta atua. A autonomia de decisão é daqueles que participam diretamente da emissora, através das equipes dos programas, das comissões de trabalho e da coordenação geral.

Não necessariamente uma rádio comunitária precisa seguir a estrutura sugerida pelos autores para que seja considerada ou caracterizada como uma arena pública. Entretanto, o que não pode ocorrer é ausência de um sistema de participação da população nas decisões do âmbito da emissora, sob pena de perder sua função.

Basicamente, a caracterização da rádio comunitária como arena pública ocorre no momento em que a população é chamada a participar e debater, mesmo que não na atuação direta da rotina produtiva do veículo. Caso contrário, a rádio perde sua função, legitimidade e importância para a comunidade. Portanto, esses veículos são, na condição de arenas públicas, parte integrante da sustentação da própria democracia, na medida em que fomentam o debate e permitem que as opiniões enviadas à esfera pública possam percorrer as instâncias de decisão político-administrativas do Estado por meio da influência das mensagens – contribuindo à definição de governo do povo, mesmo sem garantias de sucesso no atendimento das demandas emanadas pelas ondas do rádio.

A produção e a rotina de uma rádio comunitária implicam uma série de afazeres e instâncias de decisão que devem estar vinculadas à participação da comunidade. E essa participação também deve ser estimulada pela própria emissora. Como instrumento democrático, as rádios comunitárias devem possuir o entendimento sobre as potencialidades do veículo e suas possibilidades de atuação política.

Isso não significa que as emissoras de rádio de caráter comunitário se restrinjam à atuação política no sentido específico das decisões sobre a 'coisa pública'. Entre os benefícios desse tipo de comunicação também estão a valorização e perpetuação da cultura e das tradições locais e o incentivo à colaboração mútua como forma de superação das dificuldades impostas, sobretudo, às camadas da população excluídas ou em estado de vulnerabilidade social, sejam por aspectos econômicos, físicos, culturais, ligados a grupo étnico, religião ou orientação sexual.

A própria integração da emissora com a comunidade pode servir de antídoto à situação de instrumentalização das rádios comunitárias, afastando pessoas ou grupos específicos interessados em aproveitar os potenciais desses veículos em benefício próprio. Na verdade, a rádio comunitária tem de incentivar a população no sentido da apropriação do veículo pela comunidade, suas metas e rotina discursiva.

Por fim, cabe ressaltar, já adiantando a discussão que será empreendida no item seguinte desta dissertação, que a instituição de rádios comunitárias funcionando como arenas públicas exercem papéis além da aglutinação dos membros da comunidade ou a publicização de demandas sociais reprimidas. Na verdade, a implantação de rádios comunitárias nos moldes expostos contribui para a instituição do projeto político praticado em uma democracia.

## 5. PROJETOS POLÍTICOS: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS

A partir da discussão já empreendida, conclui-se que a democracia se caracteriza por um sistema político baseado na idéia do ‘povo’ como detentor do poder, que pode conter peculiaridades procedimentais conforme os contextos sociais nos quais o referido sistema é aplicado, e que tal regime de governo encontra-se em constante mutação e readaptação à própria realidade da sociedade. Também é importante destacar que a democracia extrapola seu caráter de regime político na medida em que suas práticas são incorporadas às ações cotidianas dos indivíduos, sobretudo no que se refere aos relacionamentos interpessoais.

No seio da sociedade organizada sob elementos democráticos, surgem espaços não institucionalizados de discussão sobre a ‘coisa pública’ que representam um *locus* de participação política e de exposição de representações simbólicas da própria sociedade, a esfera pública, capaz de se colocar como mecanismo de pressão da sociedade civil em relação às instâncias de decisão político-administrativas do Estado – ainda que sem garantias de efetividade em relação à sua força política.

Como já afirmado, em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura comunicativa baseada em microesferas públicas ou arenas públicas, conforme Habermas (1997), nas quais as opiniões públicas se consolidam no âmbito privado, ou em pequenos núcleos, e são levadas ao debate público.

Esses espaços democráticos de discussão, embora não tenham o poder de decisão administrativa, podem compor uma opinião pública suficientemente representativa a ponto de influenciar, ora determinar, os processos de decisão política na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de decisão constitucionalmente consolidadas e coagem os agentes políticos ou influenciam a agenda governamental – tendo-se em vista que, segundo Lindblom (1981), o processo de decisão política é composto por uma série de instâncias nas quais grupos de interesse exercem influência por meio da persuasão.

O fluxo de informação que leva à formação de uma opinião pública capaz de exercer pressão é, em grande parte, estruturado pelos veículos de comunicação de massa, que, por sua vez, são rigidizados pelos interesses comerciais e políticos.

No que se refere à democracia, então, a participação das comunidades, por meio das arenas públicas, é fator que determina as características do regime e as possibilidades dos

indivíduos e grupos não integrantes do sistema político exercerem influência sobre os processos de decisão política no âmbito administrativo do Estado. Ou seja, a participação da população no exercício do poder decisório, por meio da organização social que identifica, repercute e torna públicas suas demandas e opiniões sobre temas de relevância pública, e determina as características da democracia.

Esta dissertação considera como mecanismo para essa repercussão as rádios comunitárias, desde que funcionem como arenas públicas legítimas. Isso porque, no momento em que a população é chamada a participar dessa trama comunicativa que envolve a discussão sobre os assuntos de interesse comum, por meio das ondas do rádio, ocorre o que Maia (2003) chama de deliberação pública - ferramenta eficaz de definição de prioridades em relação às ações do Estado e às Políticas Públicas por ele empreendidas.

Se a participação da população determina o bom funcionamento da democracia, a instituição de rádios comunitárias pode ser considerada uma ação de aprimoramento do regime ou o fortalecimento da definição 'governo do povo', por meio do estreitamento do relacionamento entre sociedade civil e Estado.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam serem mais produtivas as discussões sobre perspectivas de regimes políticos quando encaradas as perspectivas políticas e o modo como a sociedade civil e o Estado se relacionam sob a ótica de 'projetos políticos' – os quais podem conter peculiaridades e diversidades mesmo que fincados em princípios democráticos, por exemplo.

Sob essa perspectiva, o próximo passo é discutir o papel que as rádios comunitárias possuem na definição e na implantação dos projetos políticos majoritários identificados em países democráticos, com destaque às nações da América Latina, e sua função nos diferentes moldes da democracia.

### **5.1 Projetos políticos: conceitos e definições**

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 40), projetos políticos são conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Além disso, a noção de projeto político está inflamada pela afirmação de ser um terreno que se estrutura nas próprias opções e manifestações dos indivíduos de formas diversas, muitas vezes de caráter conflitivo.

Portanto, um projeto político é, fundamentalmente, um aglomerado organizado de narrativas simbólicas que são disseminadas ao público e que defendem perspectivas de exercício do poder político, através de práticas diversas no que se refere às relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado.

No caso da América Latina, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ressaltam a existência três projetos dominantes: autoritário, neoliberal e democrático-participativo – os dois últimos que atuam em sociedades democráticas e que interessam mais especificamente ao objeto desta dissertação.

Um projeto político não precisa, conforme os autores, estar necessariamente vinculado à idéia de participação da população, ou da sociedade, no exercício do poder e na tomada de decisões políticas.

O projeto autoritário, por exemplo, é caracterizado, em sua visão clássica, pela vigência da ditadura militar, político-militar ou político-autoritária. Conforme os autores, ainda que esse modelo de gestão política, aparentemente, tenha perdido a viabilidade e esteja em suposto estado de latência, a insatisfação das populações latinoamericanas com as democracias aplicadas atualmente nos diferentes países do continente acaba por criar condições para tipos de aceitação popular ao retorno de formas de autoritarismos.

O projeto autoritário é baseado na estrutura de um Estado forte e centralizador, onde a figura do presidente (ou ditador) é posta sobre qualquer outro ator político ou instituição.

Com isso, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 48) salientam que tal forma de gestão é cunhada no não-reconhecimento da existência da sociedade civil. Isso porque, o projeto autoritário sustenta a não separação entre sociedade civil e Estado, já que o partido do governo cumpriria a função de representação da população, ao mesmo tempo em que assumiria a gerência do Estado e ocuparia todos os níveis de poder político-administrativo.

Se a democracia se baseia na instituição de direitos ao cidadão, o projeto autoritário é seu exato oposto. Isso porque, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 49) salientam que, em um país cujo sistema político se funda em princípios autoritários, as noções de cidadania e de direitos políticos são completamente anuladas.

Dessa forma, a participação popular, que é fundamento da democracia, em um projeto autoritário é reduzida à concordância generalizada na condição de aclamação e apoio incondicional – sendo qualquer manifestação de protesto considerada uma violação do princípio da autoridade e da legitimidade estatal, passível de retaliações ou punições previstas.

No regime autoritário, na questão da relação entre sociedade civil e Estado, o verticalismo da política é eixo central. Isso significa que a Política Pública é entendida como campo exclusivo de decisão do Estado, ou daqueles que representam o Estado autoritário. Neste sentido, a visão que se forma da sociedade civil não ultrapassa a de beneficiários, assistidos, tendo o Estado a função de se ocupar da distribuição mínima de renda, com a qual se auto-legitima como articulador da justiça social.

No que se refere à sociedade civil enquanto organismo social, o projeto político autoritário, ainda de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.50), considera-a como agrupamento disperso e de indivíduos desvinculados entre si – o que se aproxima da definição sociológica de massa apregoada pela Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, como agrupamento de indivíduos isolados entre si, facilmente manipuláveis e atônitos politicamente.

Assim, também há uma anulação ou diminuição do papel da dicotomia ‘público/privado’ na sociedade, na medida em que o público é aquilo que pertence ao Estado e o privado, enquanto economia, também é gerido pelo organismo estatal – reforçando a idéia de anulação da sociedade civil e de direitos políticos.

Em resumo, o projeto político autoritário se refere àquele no qual o Estado ganha poderes totalizadores que regem o social a partir da anulação da própria sociedade civil – e que, no momento atual da América Latina, parece estar em estado de latência, ainda que não deva ser esquecido em função da insatisfação das comunidades em relação ao desenvolvimento social do continente.

No contexto desta pesquisa, é importante salientar que o projeto autoritário não admite a existência de arenas públicas. Isso significa que tal perspectiva de governo pode ser definida como aquela na qual não existe a deliberação pública, nem a consolidação de



arenas públicas, tampouco a possibilidade de a sociedade contar com mecanismos de participação e debate político nos moldes dos defendidos com a implantação de rádios comunitárias.

O segundo projeto político destacado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) se refere ao ‘neoliberal’ – este realmente dominante, não apenas no contexto latinoamericano, mas em nível global.

Mesmo cunhado em um Estado de Direito, tal projeto possui características tão autoritárias quanto o modelo descrito anteriormente, mas com práticas diferentes que mascaram a exclusão da população por motivos econômicos por meio da não existência de restrição política.

De acordo com os autores (2006, p. 57), o projeto político neoliberal se articula a partir da necessidade de ajustar o Estado, e suas relações com a sociedade, às exigências de um novo momento das relações de acumulação capitalista, removendo as barreiras à expansão do grande capital internacional – sobretudo nos países considerados de Terceiro Mundo, ou subdesenvolvidos –, liberando o mercado para atuar como organizador da vida social, ditando práticas de convivência interpessoal e expectativas de futuro.

Ao contrário do projeto autoritário, no qual o Estado interfere não apenas na vida da sociedade enquanto grupo de pessoas, mas diretamente como agente regulador do mercado, o projeto neoliberal é caracterizado pela transferência das responsabilidades sociais à sociedade civil e ao Terceiro Setor, além da privatização dos equipamentos estatais. Essas ações representam a perspectiva de diminuição e enfraquecimento do Estado, reduzindo-o ao papel de articulador de Políticas Públicas e, em tese, também fiscalizador, e não mais como executor de tais ações.

Dessa forma, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 58), a economia passa a ser o próprio eixo organizador do conjunto da sociedade, sob o argumento da busca pela eficiência e modernização dos processos de aplicação das Políticas Públicas. Ou seja, o conceito de administração pública se transforma em extensão da administração privada – aqui também se diferenciando do projeto autoritário, já que há um alargamento do privado, com ganho efetivo de poder, em relação ao público, se pensado no termo como sinônimo de estatal.

É nesse aspecto que o projeto político neoliberal se apresenta como forma de gestão seletiva e tão excludente quanto o projeto autoritário. Isso porque, a participação da população, embora proporcione informações qualificadas sobre as demandas sociais,

restringe-se a determinados grupos ou organizações consideradas capazes para execução das Políticas Públicas orientadas pelo Estado. Isso significa dizer que a maior parte dos membros da comunidade seria mantida na condição de clientes das benfeitorias promovidas pelas entidades escolhidas para exercer papéis de execução de ações diretamente ligadas à sociedade, que possuam reconhecimento e competência para desempenhar as funções antes desenvolvidas e sob a responsabilidade do Estado - portanto, seguindo uma perspectiva semelhante, ou pelo menos um resultado parecido, ao do projeto autoritário no que diz respeito à não inclusão da população no processo de elaboração das Políticas Públicas.

No contexto desta pesquisa, cabe destacar que a supervalorização do Terceiro Setor pode culminar na dissolução das arenas públicas, ou na cessação do incentivo à criação de novos espaços de discussão sobre a ‘coisa pública’. Isso significa dizer que não é possível esperar que um Estado cuja praxis de governo não preze pela inclusão dos diferentes grupos no processo de elaboração das Políticas Públicas incentive ou favoreça o surgimento de arenas como as rádios comunitárias.

Isso porque, conforme os autores (2006), no projeto político neoliberal estaria ocorrendo uma confusão conceitual entre os termos ‘sociedade civil’, enquanto movimentos sociais, e ‘terceiro setor’. Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 59), essa nova perspectiva culminou no avanço indiscriminado e no novo papel desempenhado pelas organizações não-governamentais (ONG) e pelas fundações privadas empresariais (de caráter filantrópico ou assistencialista).

Esse processo, de acordo com os autores, tem feito com que o significado da expressão sociedade civil seja incorporado ao de Terceiro Setor – prejudicando o entendimento acerca do conceito de movimento social e redefinindo a questão da participação da população.

Isso porque, argumentam os autores, na medida em que setores da sociedade são chamados a participar apenas na condição de executores de Políticas Públicas pré-determinadas, a interferência da população na própria comunidade acaba se restringindo ao papel solidário da minimização das questões sociais ligadas ao combate à pobreza, por exemplo.

Dessa forma, à sociedade civil são destituídos os caracteres político e coletivo que têm como objetivo o controle direto das ações do Estado. Essa situação distancia a

sociedade civil de sua função de fiscalizadora e de promotora da cidadania – características amplamente aceitas e exigidas nos estudos sobre democracia e na aplicação do regime.

Ou seja, ainda que o projeto neoliberal incorpore a noção de cidadania – como direito do cidadão aos direitos universais –, existe uma redefinição dos conceitos de sociedade civil e de cidadania, que culmina em restrições aos indivíduos.

Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 60), essa situação é criada pela transferência da organização e regulação social do Estado para o mercado, que assume papel de definir os objetivos da sociedade e as formas como alcançá-los – a saber, o acúmulo de capital.

Com isso, o ‘ser cidadão’ passa a significar ‘estar integrado’ individualmente no mercado, não mais coletivamente, na condição de consumidor e produtor. Tal reconfiguração da noção de cidadania implica, inclusive, que os direitos não devam impedir que a lógica do acúmulo de capital financeiro seja amplamente aplicada, independentemente de suas conseqüências àqueles que não estejam inseridos no contexto mercadológico.

Na redução do papel da sociedade civil nas decisões acerca da ‘coisa pública’ a uma pequena parcela da população, na figura de algumas poucas organizações autorizadas para exercer tal função, o Estado também cria uma visão minimalista da própria política, pois restringe a existência de arenas públicas de debates – nos termos de Habermas (1997) – sobre temas privados de relevância pública trazidos por sujeitos, individuais ou coletivos, à esfera da deliberação – processos constitutivos da política.

Ou seja, tal perspectiva destitui a própria sociedade civil como arena política legítima, comprometendo a ênfase dada pela democracia à construção da cidadania a partir da consolidação da participação de atores políticos, individuais ou coletivos, não vinculados ao chamado ‘Terceiro Setor’, ao mercado ou ao próprio Estado. Tirando o debate da esfera da sociedade civil, portanto despolitizando-a, afasta-se também da comunidade o confronto ao monopólio do Estado, estratos dominantes economicamente e da classe política – entendida aqui como o conjunto de agentes políticos responsáveis, em uma democracia representativa, por colocarem-se como as vozes daqueles que neles depositaram seu poder de decisão.

A conseqüência dessa situação, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 62), é que a discussão sobre questões como pobreza e desigualdade, por exemplo, são retiradas do debate público. Dessa forma, a distribuição de serviços e benefícios sociais passaria a

ocupar o lugar dos direitos civis e da cidadania - prejudicando qualquer perspectiva de emancipação do cidadão e fuga do assistencialismo.

Por fim, o resultado da visão política na qual a participação da população é suprimida, a partir de umas poucas organizações indicadas para a aplicação de Políticas Públicas pré-determinadas pelo Estado, é a redução do próprio conceito de democracia ou sociedade democrática.

O contraponto da perspectiva do projeto neoliberal é a constituição de um projeto democrático-participativo – que, em sociedades democráticas, significa o termo antagônico ao primeiro. Este, sim, que se liga estreitamente à ideia de criação de espaços de interação e deliberação social, como podem ser as emissoras comunitárias de radiodifusão.

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 51), o projeto democrático-participativo é caracterizado pela extensão da participação da população no exercício do poder e na tomada de decisão política como instrumento para a construção de uma maior igualdade de oportunidades políticas e sociais. Isso ocorre na medida em que a própria população contribui na formulação de Políticas Públicas orientadas para esse fim. Trata-se da radicalização da democracia enquanto ‘governo do povo’ e do conceito de soberania popular.

Essa característica, a da inclusão radical do cidadão na política, finca-se na premissa de desprivatizar o Estado. Isso significa atenuar a perspectiva elitista da democracia enquanto governo que elege organizações para substituição do próprio Estado, enquanto instância responsável pela execução de ações que visam distribuição de renda e justiça social. Ou seja, o projeto político democrático-participativo atua, também, como blindagem do Estado a interesses privados, através das instâncias de participação popular e controle social – a esfera pública deliberativa –, evitando a apropriação privada de recursos públicos e aparatos estatais.

Na visão de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 52), a formulação da radicalização da democratização da política, por meio da extensão da participação social orientada a uma publicização das ações do Estado, e que pode garantir os direitos à cidadania e à cidadania política, pode assumir diversos mecanismos. Entre essas instâncias de atuação da comunidade estão a consolidação de Conselhos populares de gestão de Políticas Públicas, Conselhos de cidadãos, ferramentas de prestação de contas etc.

Ao apontar a existência de espaços públicos de participação da população, os autores se referem às experiências de Conselhos Municipais, Fóruns, Assembléias de

grupos específicos etc. Porém, pode-se ampliar a discussão acrescentando a possibilidade de haver espaços públicos não institucionalizados na sociedade, midiáticos, e que também representam um *locus* de participação política e de exposição de representações simbólicas da sociedade – e, como será evidenciado a seguir, capazes de se colocarem como mecanismo de pressão da sociedade civil em relação às instâncias de decisão político-administrativas do Estado. O caso das rádios comunitárias, ou mídias comunitárias em geral, como já afirmado, ilustra essa afirmação.

Diferente do caso do projeto neoliberal, que coloca a prestação de contas como mero mecanismo que assegura uma comunicação entre sociedade civil e Estado – com vistas a uma maior eficiência em relação aos serviços oferecidos aos seus ‘clientes’ e calcado no princípio da governabilidade –, o projeto democrático-participativo chama a comunidade às decisões propriamente ditas e ao envolvimento contínuo na vida política, e não apenas em períodos eleitorais.

É verdade que, no exemplo brasileiro, existem iniciativas hoje atuantes na área do controle social – a citar a organização social Transparência Brasil ([www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)), que se ocupa da fiscalização das contas públicas e do exercício político dos representantes eleitos, assim como tem havido uma proliferação significativa no que se refere à criação de Conselhos civis, sobretudo no âmbito municipal. Também existe a experiência da divulgação estatal das ações e contas públicas pelo próprio Governo, e que deve ser considerada como avanço democrático, como é o caso do Portal Transparência, sítio do Governo Federal que torna públicas contas do Estado na rede mundial de computadores. Outro fenômeno destacado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 53) no Brasil é a disseminação da instituição de ouvidorias, consideradas canais diretos entre a comunidade e o Poder Público, nos âmbitos municipal, estadual e federal.

A existência de informações, e canais de comunicação, sobre a gestão governamental e agentes políticos é de fundamental importância ao processo democrático de escolha da população em relação a pessoas e projetos de governo em épocas eleitorais. Na verdade, iniciativas desse tipo são instrumentos de avanço democrático na medida em que a sociedade passa a conhecer ou ter acesso a informações relevantes sobre os agentes políticos.

Entretanto, não é possível falar em avanço democrático se não ocorrer a integração entre o sistema político e a sociedade, de modo que a segunda possa atuar constantemente no cotidiano das decisões políticas nos âmbitos administrativos do Estado.

Tendo-se em vista que a definição de projeto político é calcada na relação que o Estado estabelece com a sociedade civil, o elemento central do projeto democrático-participativo é a própria sociedade civil, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), na condição de abrigadora da esfera pública deliberativa – onde, segundo os autores consultados nesta dissertação, é consolidada a opinião pública elaborada pela interação ocorrida nas arenas públicas e entre elas – e composta pela multiplicidade de organizações sociais e indivíduos no exercício do debate sobre temas privados de relevância pública, portanto, terreno constitutivo da política.

Isso significa, voltando ao debate sobre esfera pública, que a sociedade civil, quando incentivada para esse fim, tem a capacidade de produzir arenas decisórias que asseguram o caráter público do Estado e, por isso, podem ser um instrumento político privilegiado para o avanço do processo de construção democrática e para a vigilância das ações do Estado.

Portanto, sob a perspectiva dos autores, o avanço da democracia está diretamente ligado à constituição de arenas públicas que atuem como captadores dos anseios das comunidades e organizadores das demandas, levando-as à esfera pública, que, por sua vez, podem ser caracterizados como mecanismos de visibilidade e representatividade da própria comunidade em relação ao sistema político – este, conforme Lindblom (1981), o espaço das decisões administrativas do Estado – na medida em que suas mensagens percorrem as diferentes instâncias governamentais e influenciam os sujeitos detentores do poder efetivo.

## **5.2. Projeto político brasileiro: uma confluência perversa**

De acordo com a literatura apresentada, um projeto político denota uma série de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes atores. Portanto, um projeto político é, fundamentalmente, um aglomerado organizado de narrativas simbólicas que são disseminadas ao público, e pelo público, e que defendem perspectivas de exercício do poder político, por meio de práticas específicas no que se refere às relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado.

Dagnino (2004) aponta que as diferenças entre os projetos políticos estão ligadas, essencialmente, à aplicação de quatro noções básicas, e que podem servir de parâmetros para a identificação e avaliação de projetos políticos: sociedade civil, participação da população, cidadania e democracia, esta última já debatida anteriormente. Dos três projetos

políticos já apresentados, dois deles estão ligados à vigência da democracia – democrático-participativo e neoliberal –, sendo o terceiro, o projeto autoritário, a exceção.

Segundo Dagnino (2004, p. 95), o processo de construção democrática no Brasil enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de uma ‘confluência perversa’<sup>20</sup> entre dois projetos políticos distintos.

Por um lado, a constituição de espaços públicos representa o salto positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (DAGNINO, 2004, p. 97)

Portanto, a ‘confluência perversa’ a que a autora se refere reside na existência de elementos dos projetos políticos ‘neoliberal’ e ‘democrático-participativo’ na realidade política brasileira. Na verdade, trata-se de um deslocamento de sentido dos termos essenciais: sociedade civil, participação popular e cidadania.

Para Dagnino (2004), o exemplo mais evidente da citada ‘confluência perversa’ está na interpretação acerca do termo sociedade civil e da sua atuação na sociedade e nas políticas de governo, ou ainda na forma como se encara o relacionamento entre a sociedade e o Estado.

A autora aponta que a redefinição da noção de sociedade civil, e do que ela designa, talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. Segundo Dagnino (2004, p. 100), o Brasil tem observado um processo de crescimento acelerado das Organizações Não-Governamentais, junto à redefinição de suas possibilidades de intervenção na sociedade, ao mesmo tempo em que é constatada a marginalização dos movimentos sociais.

O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” dos movimentos sociais.

Para a autora, as relações entre Estado e ONG parecem construir um campo exemplar de ‘confluência perversa’. Isso porque, por um lado, por serem, geralmente,

---

<sup>20</sup> Dagnino (2004, p. 96) utiliza o termo ‘perversa’ para se referir a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.

dotadas de competência técnica e inserção social, as ONG são apontadas como parceiros ideais por setores do Estado para a transferência das responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Essa situação, em tese, incluiria a sociedade no exercício efetivo da política.

Entretanto, por outro lado, e aí é que reside a referida ‘confluência perversa’, a aproximação do Estado em relação ao Terceiro Setor, no Brasil, tem feito com que haja um crescente abandono do vínculo orgânico com os movimentos sociais e, por conseqüência, uma elitização do que se denomina sociedade civil.

(...) a autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviço, mas que não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas. (DAGNINO, 2004, p. 101).

Sob o aspecto da não tradução dos anseios da comunidade para a qual a entidade do Terceiro Setor se dedica, a autora salienta o surgimento de outra questão relevante ligada à idéia de participação e à constituição de espaços públicos – descrita como a problemática da representação/representatividade da sociedade civil.

Dagnino (2004) se refere ao fato de que não há uma representação efetiva da sociedade, ou de pequenos núcleos sociais, se a organização dessa entidade não envolve a própria população beneficiada nos processos de discussão e decisão sobre as diretrizes da organização. Com isso, ainda que essas organizações do Terceiro Setor trabalhem em prol de determinadas comunidades, mesmo que com boa intenção, não podem ser consideradas as vozes da população – o que só ocorreria se essa representação fosse advinda da participação dos indivíduos beneficiados pelo serviço prestado pela ONG. Portanto, essa nova forma de inclusão da sociedade civil reproduz práticas de exclusão – relação opressor/oprimido<sup>21</sup> – em que um grupo detém o poder de aplicar as Políticas Públicas, ainda que não de forma autônoma, enquanto o outro assiste a esse processo, ou é assistido por ele, na condição de mero beneficiário.

O resultado dessa perspectiva de intervenção da sociedade civil na própria realidade social, como mera viabilizadora das Políticas Públicas definidas pelo Estado por meio de atores (instituições) selecionados, influencia diretamente a noção de participação. Isso

---

<sup>21</sup> As noções de opressor e oprimido podem ser encontradas em: FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 2008.



porque, como ressalta Dagnino (2004, p. 102), na medida em que é redefinida a função da sociedade civil na política, que passa a dispensar os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar - como por exemplo o espaço gerado por uma emissora de radiodifusão comunitária -, o significado político e o potencial democratizante são substituídos por formas estritamente individualizadas de tratar questões como a desigualdade social e a pobreza.

Assim, destaca a autora, o significado político da participação é radicalmente redefinido à gestão e aplicação das Políticas Públicas elaboradas e orientadas pelo Poder Estatal.

A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal com todas as implicações despolíticas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. (DAGNINO, 2004, p. 103)

Outro elemento que pode servir de parâmetro à análise sobre o projeto político dominante, ou no caso do Brasil suas confluências, é a aplicação da noção de cidadania. Nesse contexto, a autora aponta se tratar do caso mais dramático no que tange o deslocamento de significado na construção democrática brasileira.

De acordo com Dagnino (2004, p. 103), a dramaticidade está ligada ao fato de que a noção de cidadania tenha sido o campo com o qual o projeto político democratizante que o Brasil experimentou, ou idealizou, no período de sua redemocratização e a elaboração de sua Constituição Federal, tenha obtido maiores ganhos culturais e políticos.

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política.

Dividindo a noção em três elementos constitutivos, a autora salienta a perspectiva do ‘direito a ter direitos’, não se limitando aos aspectos legais, mas incluindo a “invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Ou seja, sob essa ótica, a própria determinação do significado de “direito” e a

afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política.

O segundo elemento descrito por Dagnino (2004) na experiência de projeto democratizante brasileiro é a necessidade de criação de novos sujeitos sociais ativos, ou agentes políticos, que definem as questões consideradas como direitos e que têm a função de lutar pela busca deles. Esse movimento não está vinculado a uma estratégia das classes dominantes e do Estado, de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. Na verdade, trata-se de uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”. Aqui se aplica de modo bastante pedagógico a noção de que as rádios comunitárias, nos moldes discutidos na etapa anterior, podem contribuir para a radicalização da expressão ‘governo do povo’, na medida em que oferece à comunidade beneficiada pelo serviço de radiodifusão a possibilidade de explorar um espaço de discussão sobre temas de interesse comum.

Por fim, o terceiro ponto da idéia da nova cidadania observada no País, como coloca Dagnino (2004, p. 104), transcende a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. A autora aponta que, na verdade, o que está em jogo é o direito de participar ativamente na própria definição desse sistema. “O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder”.

De modo geral, o conceito de cidadania sob esses três elementos supracitados norteou uma série de mudanças na sociedade brasileira.

A disseminação dessa concepção de cidadania foi expressiva, e ela orientou não só as práticas políticas de movimentos sociais de vários tipos, mas também mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição de 1988, conhecida, como já mencionado, como a “Constituição Cidadã”. Foi graças a essa disseminação que, diferentemente de outros países do continente, no Brasil a expressão “cidadania” esteve longe de se limitar a meramente designar o conjunto da população, mas foi preenchida por um significado político claro. É esse significado político, no seu potencial transformador, que passa a ser alvo das concepções neoliberais de cidadania. (DAGNINO, 2004, p. 105).

A implantação de uma perspectiva neoliberal no Brasil culminou na modificação da interpretação de cidadania, dentro do contexto democratizante constituído.

Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um

entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania. (DAGNINO, 2004, p. 106)

Resumidamente, as características do projeto político brasileiro são difusas em função do entrecruzamento de elementos de duas distintas perspectivas de posicionar a sociedade civil e o Estado no cenário político, no que tange às suas funções.

Ao mesmo tempo em que conta com uma Constituição que amplia os direitos e a participação da sociedade, o crescimento da atuação do Terceiro Setor tem feito com que a população se afaste da política.

Nota-se, portanto, a necessidade de criação de espaços não institucionais nos quais a população tenha a possibilidade de participar e disseminar idéias, pensamentos, avaliações – e defendê-las – independentemente da ingerência de órgão não vinculados diretamente à realidade dos grupos.

Trata-se, na verdade, da consolidação de arenas públicas capazes de articular os anseios e demandas das comunidades beneficiadas e levá-las ao domínio público, de modo que possam ganhar representatividade na esfera pública e influenciar, ora determinar, as decisões político-administrativas do Poder Estatal a partir do momento em que suas mensagens percorram as instâncias decisórias – ainda que não existam garantias de que essa pressão exercida pelas arenas públicas seja coativa em relação aos agentes políticos do sistema.

Trata-se, portanto, de considerar a necessidade de criação de organismos comunicativos, como são os veículos de radiodifusão comunitários, capazes de fazer com que a população tenha a oportunidade de deliberar sobre a ‘coisa pública’ e participar ativamente do cotidiano político - nunca esquecendo que, aparentemente, esta modalidade de participação esteja entre as mais viáveis no contexto de uma democracia por representação instituída em uma sociedade complexa, abrigada em um País de proporções continentais como é o Brasil.

## 6. DISCUSSÃO

Este item da dissertação tem como objetivo empreender uma discussão com base nos conceitos e teorias apresentadas nas etapas anteriores e apresentar considerações alcançadas a partir do estudo realizado.

Para iniciar a discussão dos pressupostos teóricos apresentados pela literatura já revisada, antes, é necessário que os conceitos sejam retomados de modo a evidenciar aspectos comuns em suas premissas, visando a construção de um raciocínio coerente.

Retomando o debate empreendido no primeiro item da dissertação, com conceito de democracia, é importante destacar a idéia de tratar-se de uma experiência humana inconclusa, que tem como objetivo o estabelecimento de regras de convivência. Portanto, refere-se a um conjunto de princípios que orientam o comportamento dos indivíduos nos espaços comuns de uma comunidade e que podem ser alterados e aprimorados conforme as atividades e atitudes desempenhadas pelos membros de uma dada sociedade ou comunidade democrática – ou ainda conforme os espaços oferecidos e incentivados pelo próprio Estado para esse fim.

Assim, o regime extrapola seu caráter enquanto fenômeno exclusivamente político e ascende à condição de modo de vida adotado por uma determinada sociedade (ou comunidade de menor ou maior porte), com conceitos democráticos aplicados às práticas cotidianas e às relações interpessoais. Sob esse ponto de vista, todas as ações desempenhadas pelos sujeitos de uma comunidade estariam inflamadas por valores democráticos – desde as relações empreendidas ‘face-a-face, até as relações do mundo do trabalho.

Por isso, a literatura revisada aponta para a necessidade de as investigações acerca do tema considerarem não apenas o aspecto político, mas o social, promovendo a análise sob a ótica de uma sociedade democrática, que incorpora os valores democráticos às práticas cotidianas. No mesmo raciocínio, é necessário que sejam também analisados os mecanismos que podem proporcionar a incorporação desses valores democráticos.

Em uma definição preliminar, aponta-se que a democracia tal como é entendida atualmente refere-se ao contexto político e social que possui em suas práticas políticas e na normatização do regime a exigência da participação plural da comunidade no exercício do poder e na tomada de decisão política, por meio da expansão da cidadania, sem distinção

de classe social – participação esta que, aliás, se não garante, favorece fortemente a incorporação dos tais valores.

Sob a perspectiva da participação, portanto, a democracia se refere ao regime que concede direitos aos cidadãos, liberdade, igualdade e justiça – sendo essa máxima determinante para a identificação de um regime realmente democrático. Além disso, entre os direitos fundamentais está a garantia de participação no exercício do poder político a todos os públicos – como citado anteriormente.

Um regime de governo necessita, além das premissas de liberdade, igualdade e justiça, de regras do jogo para se fazer operacionalmente viável. Embora não seja o foco desta investigação, é importante salientar que, segundo os autores consultados, uma sociedade, e não um simples regime de governo, é democrática, quando, além da instituição de direitos aos cidadãos, conta com eleições livres e limpas, partidos políticos, divisão dos três poderes da república e respeito à vontade da maioria e das minorias.

Além disso, ressalta-se que as eleições representam muito mais que um procedimento de escolha dos representantes. Na verdade, esse processo de seleção dos agentes políticos simboliza o cerne do regime democrático, já que o poder de decisão sobre a ‘coisa pública’ não se identifica com os ocupantes do governo, mas sim na figura do cidadão eleitor, que tem o poder de ascender determinado cidadão ou partido político às posições político-administrativas do Estado e, ao mesmo tempo, destituí-los do cargo no caso de o representante não cumprir as atribuições o que lhe foram delegadas – ainda que, na prática, esse raciocínio não ocorra com a mesma perfeição da definição.

De qualquer forma, isso significa que, embora a população delegue seu direito de decisão sobre a ‘coisa pública’ a representantes legitimamente eleitos, a soberania mantém-se sob a tutela do cidadão eleitor. Pode-se, assim, pensar em ‘soberania popular’, ou seja, a existência, e a permanência, do poder “nas mãos” da sociedade civil, e não na figura dos representantes eleitos, por meio de mecanismos de participação no processo de decisão política – ainda que efetivamente o poder de decisão da população seja descontínuo no contexto de uma democracia por representação e eleições periódicas.

Isso faz com que seja evidente a idéia de que o ponto crucial no exercício do regime político democrático é a relação que se mantém, ou se constrói permanentemente, entre sociedade civil, organizações coletivas, cidadãos e Estado.

Diante dessa afirmação, há que se considerar que em uma democracia por representação – na qual a população detém o poder de decisão efetivo apenas em períodos

eleitorais –, é necessária a existência de instrumentos de participação política e de integração da população de modo que as questões públicas, de interesse comum, sejam mantidas constantemente sob debates com vistas à manutenção da soberania popular.

Manter temas em evidência significa introduzi-los ou fomentá-los na esfera pública – espaço onde os temas privados, de relevância pública, são tratados pelos membros privados de uma sociedade.

Esfera pública, conforme a literatura revisada, se refere, essencialmente, ao espaço em que ocorrem interações entre os indivíduos que coabitam numa mesma realidade. Também pode ser considerado um *locus* de representações simbólicas da própria sociedade eivado de características, modelos e práticas cotidianas e tradicionais, onde a própria vida da sociedade é reproduzida.

Interação que, por meio dela, pretende-se consolidar um coletivo representativo capaz de oferecer resistência ou apresentar oposição às forças hegemônicas sociais – econômicas e ideológicas –, garantindo-lhe a possibilidade de exercer influência sobre os processos decisórios.

Outra característica marcante da esfera pública é a de poder se transformar em uma esfera de deliberação no contexto de uma democracia por representação. Tendo-se em vista que as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente, então é na deliberação na esfera pública que reside o verdadeiro sentido da democracia nas sociedades modernas, baseada no fomento ao conflito produtivo e politicamente eficiente.

Na verdade, esse processo dialógico e argumentativo oferece caráter de legitimidade para o exercício do poder público nas principais instituições de uma sociedade, e de racionalidade para tomada de decisão política nas esferas político-administrativas, independente do nível de governo.

Em princípio, esse processo dialógico e argumentativo se refere ao embate das diferentes opiniões advindas dos mais variados setores da sociedade civil, indivíduos e organizações privadas, entidades sociais e aparelhos do Estado – incluindo, aqui, a mídia. Porém, também é necessária a inclusão radical dos diferentes membros da sociedade para que a referida esfera seja considerada verdadeiramente deliberativa e não apenas um conjunto de indivíduos ou instituições da sociedade civil e do Estado selecionados para esse fim.

Isso porque, se há uma ação em que a população realmente possui a chance de ser atendida ou ainda de movimentar algo em prol de questões de relevância pública, é a consolidação de uma opinião pública forte e embasada. Neste contexto, a literatura revisada ao longo da dissertação aponta para a definição de que a opinião pública corresponde à opinião comum entre indivíduos de uma mesma comunidade, ou não. Também destaca-se que esse conceito não determina a existência de uma única opinião, mas um aspecto pacífico sobre determinado assunto de interesse comum ou de relevância pública.

Produzida por meio do conflito – ou da relação consenso/dissenso, fundamental no princípio da democracia –, o próprio conceito de opinião pública precisa ser compreendido a partir da diferenciação de publicidade das opiniões do público e publicização do Estado. Isso porque, a opinião pública é o resultado do conflito entre duas instâncias, uma popular e uma institucional, através do debate empreendido na esfera pública politicamente ativa.

Sendo resultado do conflito entre a instância popular e a institucional, a opinião pública sofre influência de diversos fatores sociais e pessoais em seu processo de elaboração, como as necessidades e aspirações, crenças, e das mensagens advindas da imprensa.

Como apontado pela literatura, grupos especiais como a mídia, grupos de interesses econômicos e grupos aglutinados em torno de idéias, expressam opiniões o tempo todo e, com certeza, de maneira mais persuasiva que o eleitorado.

Conforme o modelo da consolidação da opinião pública exposto por Sartori (1994a) no Item II, o fenômeno pode ser explicado através de três processos: “(a) a disseminação de opiniões a partir dos níveis da elite; (b) o borbulhar de opiniões a partir das bases; (c) identificações com grupos de referências”.

Citando novamente Sartori (1994a), no primeiro processo, as opiniões são transmitidas de cima para baixo, assemelhando-se a uma cascata a qual é interrompida por uma série de piscinas, de modo que a água percorre um grande caminho em direção às massas – última piscina, segundo a analogia.

De acordo com o autor, no primeiro nível estão as elites econômicas e sociais, seguido pelo nível das elites políticas e governamentais. No terceiro estão os meios de comunicação e em seguida os formadores de opinião locais (geralmente de entidades comunitárias e, inclusive, religiosas).

Só depois de a opinião percorrer todos os degraus é que a sociedade como um todo toma conhecimento de seu conteúdo. Embora esse modelo defenda a disseminação vertical de opiniões, em todos os níveis existem influências horizontais, ou seja, dos próprios integrantes residentes nos diferentes patamares. Isso significa que a opinião está sujeita à apreciação de dezenas de milhares de orientações políticas e experiências divergentes, ou não. “Cada nível inicia outra vez uma dialética de opiniões e contra-opiniões engendradas, no mínimo, pela concorrência entre tentações e recompensas”. (SARTORI, 1994a, p.132)

O autor frisa que das cinco ‘piscinas’, a dos meios de comunicação e a dos formadores de opinião exercem papéis de destaques no processo de formação de opinião na sociedade atual. Isso porque se transformaram em divulgadores e debatedores nos processos eleitorais das democracias modernas. Os formadores locais de opinião têm o poder de barrar uma idéia defendida pela mídia, ou ainda enfatizá-la, e é neste contexto que a consolidação de arenas de debate é determinante no combate à lógica de dominação de determinados estratos da sociedade.

Já no segundo processo de consolidação da opinião pública, ‘o borbulhar de opiniões a partir das bases’, é a população envolvida naquele nível que provoca um mal-estar político de reivindicação, o qual geralmente não é ignorado, podendo tomar corpo e interromper o ciclo de formação de opinião.

Para definir o que seria opinião pública ainda é preciso compreender o terceiro nível, ou seja, das identificações com grupos de referências: étnicos, religiosos, núcleos familiares, partidos etc.

Neste aspecto, segundo Sartori (1994a, p.135), o indivíduo não depende de informação para consolidar sua opinião, isso porque esses grupos sociais possuem caráter dogmático. “Em síntese, os indivíduos têm opiniões que não estão vinculadas à informação, que a precedem e que de fato negam ou rejeitam a informação”.

Esse modelo de consolidação da opinião pública se liga estreitamente ao conceito de arena pública.

Isso porque, o termo denota a existência de uma série de espaços de disseminação e debate de informação que tende a consolidar a opinião pública e levá-la às esferas maiores de deliberação, seja formal ou informal de Poder. Esses espaços, ou microesferas públicas, são exatamente o que, aqui, aponta-se como arenas públicas.

Se a opinião pública deriva da democratização da informação e da competição entre os diversos posicionamentos e visões oriundas dos diferentes grupos de formadores de



opinião, como sugerido pelos autores utilizados na argumentação, a segmentação dos públicos é um fator positivo, na medida em que forma uma concorrência entre as mensagens e posicionamentos publicizados pelos mais variados emissores de opinião.

Esse raciocínio é facilmente relacionado ao conceito de arenas públicas, que determina que em sociedades complexas, de fluxos de informação oriundos dos diversos setores sociais, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a interlocução entre as instâncias institucionalmente formalizadas do poder do Estado e a sociedade civil, e na qual são definidas e defendidas diversas opiniões públicas, de grupos distintos, debatidas posteriormente.

Ou seja, esses espaços de interação entre pequenos grupos captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, os reúnem, os discutem entre os membros da comunidade e os transmitem à esfera pública política afim de que sejam confrontados com outros sujeitos.

Embora seja dever da sociedade civil produzir arenas públicas associadas à vida cotidiana, como apontam Avritzer e Costa (2004), é função do Estado conferir-lhes legitimidade e força de atuação no contexto da decisão política, levando-se em consideração que as mensagens emitidas pelas diversas arenas públicas são deliberações dos mais diferentes grupos de indivíduos sem poder efetivo de decisão em períodos não eleitorais. Além disso, de nada adiantaria o fomento à criação de espaços de deliberação se o resultado do processo discursivo de embate de posicionamentos não for aproveitado ou, pelo menos, considerado pelo Estado e pelos representantes da população no sistema político no momento da decisão político-administrativa governamental.

Isso porque, conforme a literatura analisada, ainda que a sociedade consiga deliberar nas arenas públicas, determinar possíveis prioridades e consolidar uma opinião pública, os atores sociais não podem exercer poder político no sistema político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo. Porém, essa influência pública e política tem de passar antes pelos filtros dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, completamente generalizada, possa se transformar numa convicção testada sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas. (HABERMAS, 1984)

E é por isso que, embora as decisões políticas sejam tomadas por meio do entrecruzamento das opiniões emitidas pelos diferentes atores políticos, como sugere Lindblom (1981), não é possível prever ou garantir a influência da opinião pública sobre os processos de decisão nas esferas político-administrativas do Estado, já que, segundo Maia (2003), não há como prever se o processo de decisão política conta com desvios de interesse de grupos privados.

Porém, a deliberação pública, ocorrida nas mais diferentes arenas públicas, ainda que não consiga determinar sua influência nas decisões políticas, confere a possibilidade de que as demandas das comunidades sejam atendidas e que as questões por elas levantadas sejam levadas ao escrutínio público.

Na caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas efetuada nesta dissertação, os autores analisados – Cabral e Rocha (2006) – sugerem uma série de condições de participação da comunidade no cotidiano da emissora comunitária para que o veículo possa ser considerado fincado em ‘bases populares’ – critérios esses que foram adaptados para construção dos parâmetros que serão propostos nas ‘considerações finais’ desta dissertação.

A estrutura organizacional proposta pelos autores serve, ao mesmo tempo, como critérios de avaliação e orientação de funcionamento às rádios comunitárias. Isso significa dizer que a definição de parâmetros de análise sobre a atuação desses veículos no contexto social no qual está inserido atende não apenas ao anseio da população beneficiada pela representação no âmbito da esfera pública, mas à demanda da comunidade acadêmica interessada em contribuir para o setor.

Não se trata de radicalizar a análise sobre a atuação das rádios comunitárias e determinar que a inexistência das instâncias de participação da população, nos moldes sugeridos pelos autores na gerência do veículo e no debate por ele fomentado, representa sua descaracterização enquanto arena pública.

Na realidade, o esforço pelo estabelecimento de parâmetros que orientem tanto a investigação científica da área quanto o cotidiano de participação popular em relação ao veículo está ligado ao aprimoramento do serviço e o fortalecimento dessa modalidade de comunicação, que pode representar um contra-poder em relação às forças hegemônicas da sociedade.

Mas, também é possível afirmar que as rádios comunitárias se constituem em arenas públicas que proporcionam pluralidade à esfera pública, desde que atendam aos

princípios de inclusão dos indivíduos no processo de comunicação e elaboração de conteúdo do cotidiano da emissora.

A criação de arenas públicas é um fenômeno próprio da democracia, mas também fundamento de sua existência. Além disso, dependendo, é claro, da forma como esses espaços são constituídos, têm a capacidade de trazer a população ao debate político e oferecer a possibilidade de influência sobre a decisão dos agentes públicos envolvidos no sistema político.

Basicamente, como já apontado ao longo da dissertação, a caracterização da rádio comunitária como arena pública ocorre no momento em que a população é chamada a participar e debater, mesmo que não na atuação direta da rotina produtiva do veículo. Caso contrário, a rádio perde sua função, legitimidade e importância para a comunidade. Portanto, esses veículos são, na condição de arenas públicas, parte integrante da sustentação da própria democracia, na medida em que fomentam o debate e permitem que as opiniões enviadas à esfera pública possam percorrer as instâncias de decisão político-administrativas do Estado por meio da influência das mensagens – contribuindo à definição de governo do povo, mesmo sem garantias de sucesso no atendimento das demandas emanadas pelas ondas do rádio.

A produção e a rotina de uma rádio comunitária implicam uma série de afazeres e instâncias de decisão que devem estar vinculadas à participação da comunidade. E essa participação também deve ser estimulada pela própria emissora. Como instrumento democrático, as rádios comunitárias devem possuir o entendimento sobre as potencialidades do veículo e suas possibilidades de atuação política.

Isso não significa que as emissoras de rádio de caráter comunitário se restrinjam à atuação política no sentido específico das decisões sobre a ‘coisa pública’. Entre os benefícios desse tipo de comunicação também estão a valorização e perpetuação da cultura e das tradições locais e o incentivo à colaboração mútua como forma de superação das dificuldades impostas, sobretudo, às camadas da população excluídas ou em estado de vulnerabilidade social, sejam por aspectos econômicos, físicos, culturais, ligados a grupo étnico, religião ou orientação sexual.

A própria integração da emissora com a comunidade pode servir de antídoto à situação de instrumentalização das rádios comunitárias, afastando pessoas ou grupos específicos interessados em aproveitar os potenciais desses veículos em benefício próprio.

Na verdade, a rádio comunitária tem de incentivar a população no sentido da apropriação do veículo pela comunidade, suas metas e rotina discursiva.

Portanto, fundamentalmente, as rádios comunitárias podem contribuir para a inclusão comunicacional dos indivíduos, ou seja, trazer a população alijada dos recursos das Tecnologias da Informação e da Comunicação ao espaço digital de discussão, ainda que de modo parcial.

Porém, os benefícios da existência de rádios comunitárias não estão restritos à inclusão. Se for levado em consideração que em um contexto social de globalização e grande influência dos meios de comunicação de massa na informação obtida pela maioria da população, a rádio comunitária pode ser uma porta para que a comunidade possa olhar para si mesma. Isso significa que, ao mesmo tempo em que os veículos de comunicação de massa aproximam a sociedade dos acontecimentos ocorridos nos mais distantes territórios, distanciam as comunidades da realidade objetiva.

No que se refere aos projetos políticos predominantemente existentes em democracias, sobretudo nas latinoamericanas – a saber, neoliberal e democrático-participativo –, a consolidação de esferas deliberantes é o fator que determina a vigência de um ou de outro.

Retomando a definição de projeto político, conforme a literatura analisada, trata-se de conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Portanto, um projeto político é, fundamentalmente, um aglomerado organizado de narrativas simbólicas que são disseminadas ao público e que defendem perspectivas de exercício do poder político, através de práticas diversas no que se refere às relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado.

Diferenciando os citados projetos, o ‘neoliberal’ se articula a partir da necessidade de ajustar o Estado, e suas relações com a sociedade, às exigências das relações de acumulação capitalista, removendo as barreiras à expansão do grande capital internacional – sobretudo nos países considerados de Terceiro Mundo, ou subdesenvolvidos –, liberando o mercado para atuar como organizador da vida social. Também é característica do referido projeto a redução da participação da sociedade civil e sua confusão conceitual ao Terceiro Setor – tido como representante da população e aparelho executor das Políticas Públicas dos governos, mas que não necessariamente inclui os membros das comunidades na deliberação sobre a ‘coisa pública’.

Já o democrático-participativo é caracterizado pela extensão da participação da população no exercício do poder e na tomada de decisão política como instrumento para a construção de uma maior igualdade. Isso ocorre na medida em que a própria população contribui na formulação de Políticas Públicas orientadas para esse fim. Trata-se da radicalização da democracia enquanto ‘governo do povo’.

Essa radicalização é feita por meio de espaços democráticos, ou arenas públicas. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) se referem às experiências de Conselhos Municipais, Fóruns, Assembléias de grupos específicos como sendo as arenas públicas. Porém, Habermas (1997) aponta que essa proximidade espacial tem sido descartada em função da participação da mídia nos processos de deliberação e discussão pública. Ou seja, pode-se ampliar o debate acrescentando a possibilidade de haver espaços públicos não institucionalizados na sociedade, midiáticos, e que também representam um *locus* de participação política e de exposição de representações simbólicas da sociedade.

Neste ponto também coloca-se o conceito de rádio comunitária como alternativa à condição de exclusão de determinados indivíduos do espaço das representações simbólicas da sociedade. Na verdade, esses veículos se colocam como alternativas a situações adversas, como, por exemplo, a dificuldade de reunir integrantes de uma mesma comunidade para debater questões de relevância pública em função das atividades, sobretudo laborais, do cotidiano. Ainda mais se tratando do veículo rádio, já que as pessoas não necessitam paralisar suas atividades para participar, ativa ou passivamente, da discussão empreendida pelo comunicador.

Ainda no plano dos projetos políticos, que são determinados pelo nível de participação da comunidade por meio de arenas públicas, as rádios comunitárias podem ser consideradas, ainda, elementos de avanço democrático e de aprimoramento da própria democracia nos moldes do regime por representação – que culmina, muitas vezes, no afastamento e na despolitização dos cidadãos. Além disso, trata-se de uma possibilidade de alargamento da cidadania, sobretudo da cidadania política.

Isso porque, na medida em que as rádios comunitárias trazem a população ao debate político – detentores legítimos do poder de decisão – e levam as opiniões elaboradas nas arenas públicas construídas nas comunidades, as emissoras contribuem para a inclusão das demandas e das principais necessidades dos integrantes da sociedade, sobretudo aqueles em estado de vulnerabilidade social, na agenda governamental, uma vez que essas preocupações e necessidades estariam contidas nas mensagens que percorrem as instâncias

de decisão político-administrativa do Estado e influenciariam, ora determinariam, a postura dos agentes, ou representantes, eleitos em suas tomadas de decisão – lembrando, sempre, que essa influência não é garantida em função de práticas políticas não consonantes com uma conduta ética.

Conforme a literatura estudada, trata-se de um dos espaços públicos necessários para a instituição e perpetuação do projeto político democrático-participativo, no qual, a população é chamada a debater sobre a coisa pública em arenas decisórias – como Conselhos, Fóruns e Assembléias –, mas também no *locus* de representações simbólicas no qual a sociedade, diferentes comunidades ou grupos se fazem existentes e que, por meio desse espaço, constituem uma opinião pública capaz de exercer pressão sobre as esferas político-administrativas do Estado na medida em que suas mensagens percorrem as instâncias de tomada de decisão política.

Esta dissertação, de modo geral, utiliza para a caracterização das rádios comunitárias o marco regulatório do setor (Lei 9.612/98) e, é claro, parte da literatura científica da área, além de relatórios governamentais e documentos de organizações civis. Num esforço dialético, a pesquisa chegou a conclusões importantes sobre a caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas e suas possibilidades de atuação, tanto na condição de captador dos anseios da população, na publicização das demandas, quanto na perspectiva de aprimoramento do regime democrático e na consolidação do projeto democrático-participativo. Também sugere parâmetros para a identificação do caráter de arena pública de uma rádio comunitária, que também podem servir de orientação às associações detentoras de outorgas do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Porém, a pesquisa não ignora o fato de ter composto uma configuração ideal de radiodifusão comunitária, que pudesse funcionar como arena pública deliberativa das diferentes comunidades, mas que na prática é barrada por uma série de imperfeições no marco regulatório.

Isso porque, analisado o contexto que envolve as rádios comunitárias no Brasil, chega-se facilmente à constatação de que a própria legislação vigente, de certo modo, impossibilita, ou pelo menos não favorece, que esses veículos se transformem em arenas públicas legítimas e cumpram as premissas idealizadas nesta dissertação.

Entre as questões observadas está o próprio início do processo de solicitação da outorga de funcionamento do serviço de radiodifusão. Centralizado na sede do Poder Executivo Nacional, em Brasília, aliada à farta burocracia, muitas vezes os membros de

uma comunidade que necessita de um canal de comunicação e deliberação, ou de consolidação de opinião, não têm o conhecimento necessário e nem a possibilidade estrutural para chegar sequer a fazer o pedido de outorga à associação comunitária ao Ministério das Comunicações.

Essa situação pode fazer com que a comunidade sinta a necessidade de recorrer a agentes políticos ou outras entidades para acompanhamento do processo. Dessa forma, se na formação de uma rádio comunitária como arena pública é exigida a independência do grupo e do veículo desde a sua constituição, com a interferência de instâncias não ligadas à comunidade requerente do serviço, possivelmente o caráter de arena pública será perdido.

O fato de a comunidade recorrer a um agente político para a obtenção da outorga de funcionamento não significa que a rádio comunitária perderá necessariamente sua legitimidade. Porém, há que se considerar que, com essa ação, aumentaria a possibilidade de essa situação vir a se consolidar.

Outra questão pertinente, e que representa o grande ‘gargalo’ da radiodifusão comunitária no País, é a forma de financiamento do veículo – hoje restrito aos apoios culturais de entidades locais.

Independente do movimento social ou da iniciativa popular, a necessidade de recursos financeiros é fundamental para a manutenção do projeto. Com isso, se as emissoras de radiodifusão não conseguem suprir as necessidades de recursos, aumenta-se a possibilidade de ela receber auxílios de fontes, talvez, não preocupadas com os objetivos dessa modalidade de comunicação.

A determinação da legislação sobre a abrangência territorial do veículo, limitada a cerca de um quilômetro de raio da antena transmissora do sinal de radiodifusão, também configura um complicador. Se for considerado o fato de que existem comunidades de proporções muito maiores do que a restrição legal, então o caráter de arena pública também é prejudicado, já que apenas parte desse agrupamento teria acesso ao espaço de discussão.

Exemplos dessa afirmação podem estar relacionados à existência de comunidades rurais, além das urbanas em centros de pequeno e médio portes, cujas dimensões excedem as determinações da legislação vigente. Ou seja, no caso de as distâncias entre os moradores de uma comunidade não ser compatível, também não é caracterizada uma arena pública, uma vez que pode não incluir parte considerável dos membros da comunidade.

Se a esfera pública constituída em uma sociedade complexa sugere a formação de uma trama de arenas públicas que discutem os temas de interesse comum e confrontam posicionamentos antagônicos ou não – com vista à consolidação de um argumento popular que permita a representatividade da deliberação nas instâncias político-administrativas do Estado –, a determinação da impossibilidade de formação de redes inviabiliza a possibilidade de as organizações sociais que contam com um sistema comunitário de difusão de informação e fomento da participação política de promoverem grandes debates entre as diferentes comunidades.

É notório, portanto, que entre as principais dificuldades da consolidação das rádios comunitárias como arenas públicas está a precariedade da legislação vigente, que coloca uma série de dificuldades para o veículo. Há que se considerar, assim, a necessidade de alteração, ou melhor, de reformulação da Lei 9.612/98.

Isso não significa dizer que a referida legislação não tenha sido um avanço para o setor e para a própria democracia. Entretanto, não é possível fechar os olhos para a carência de mecanismos de manutenção e segurança contra o desvirtuamento da proposta original do veículo.

Cresce, ainda, a necessidade de discutir a forma como serão tratadas e regulamentadas as novas formas de arenas públicas advindas das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação, como a própria digitalização do sistema de rádio, além das ferramentas da Rede Mundial de Computadores.

A questão fundamental que fica às próximas pesquisas se liga à importância de regulamentação das ferramentas de participação popular e controle social que surgem, e surgirão, com a evolução tecnológica.



## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: parâmetros para identificação do caráter de arena pública de uma rádio comunitária**

Caracterizadas as rádios comunitárias como arenas públicas e apontadas as situações em que esse caráter democrático é perdido ou desviado, a próxima empreitada desta dissertação – e a última – é a de sugerir parâmetros que possam nortear futuras pesquisas na área sobre a atuação desse tipo de veículo de comunicação como espaço democrático de debate inserido nas mais diversas comunidades.

A reflexão aqui empreendida não configura em um modelo metodológico de análise de rádios comunitárias. Na verdade, a intenção é a de sugerir um apoio aos pesquisadores, baseado na literatura revisada neste trabalho científico, bem como aos ativistas do incentivo e fomento à Radiodifusão Comunitária no País.

Conforme a discussão realizada ao longo desta dissertação, é possível apontar, ao menos, ou destacadamente, cinco aspectos que são imprescindíveis à caracterização das rádios comunitárias como arenas públicas.

*Nascer no seio da comunidade* é o primeiro parâmetro a ser discutido. Isso significa dizer que é necessário que a rádio comunitária surja antes mesmo da outorga de funcionamento concedida pelo Ministério das Comunicações.

Portanto, o debate sobre os objetivos da emissora de radiodifusão comunitária e o motivo que levou a associação detentora da concessão a solicitar um espaço no espectro eletromagnético são determinantes – e, na verdade, o primeiro passo – à caracterização da rádio como arena pública.

Também é necessária a atenção em relação à estrutura da associação detentora da outorga. Embora a legislação determine tempo mínimo de existência como pré-requisito para ingresso no pleito da concessão, é importante que essa entidade esteja alicerçada na própria comunidade beneficiada.

*O estabelecimento de diretrizes coletivas* é o segundo aspecto que possui necessidade de atenção. Isso porque, assim como a literatura e a legislação vigente do setor preconizam, a rádio comunitária na condição de arena pública exige que a comunidade seja protagonista não apenas no sentido de ser voltada a ela, mas na relação direta que a comunidade exerce, inclusive, no processo de gestão do veículo.

A rádio comunitária não deve possuir proprietário, ou proprietários. Ou seja, todos os integrantes da comunidade têm o direito a participar, é claro no momento apropriado e

respeitada a estrutura hierárquica determinada pela própria comunidade, no processo de gerenciamento do veículo e de definição da programação e do conteúdo da emissora comunitária. Portanto, seus objetivos devem ser calcados, sempre, na busca pelo bem da comunidade, não sendo aceitas práticas que eventualmente beneficiem indivíduos ou grupos isolados.

*Preconizar a realização constante de reuniões com os membros da comunidade* também é premissa de uma rádio caracterizada como arena pública. Isso porque, para que sejam mantidas as diretrizes coletivas e o foco na comunidade, é necessário que os próprios interessados estejam cientes dos acontecimentos, dificuldades e conquistas da realidade da emissora, além de possuírem espaços para discussão – como os propostos por Cabral e Rocha (2006) no tópico anterior: Plenária Geral, as Comissões e um Conselho da Rádio.

Não é necessário, como já frisado, que a estrutura de participação da comunidade seja feita nos moldes sugeridos pelos autores. Mas, a sugestão é bastante interessante no sentido de que são instituídas instâncias de participação e decisão sobre as questões pertinentes à rádio.

*Não possuir vínculos com instituições de caráter privado, como partidos políticos, entidades religiosas, entre outras.* Esse aspecto é fundamental para que a rádio comunitária não perca seu caráter de arena pública.

Isso porque, a partir do momento em que instituições estejam à frente da emissora, não é possível falar em arena pública. Uma entidade de caráter político ou religioso visa, necessariamente, a metas específicas que podem não condizer com as perspectivas comunitárias e inclusivas nos processos de decisão sobre conteúdo e programação, bem como os objetivos de superação das dificuldades das comunidades.

Por fim, *uma rádio comunitária precisa captar os anseios da comunidade e publicizá-los.* A arena pública necessariamente capta os anseios da comunidade. Isso não significa que os assuntos discutidos ou levantados pelo veículo precisam ser de cunho político.

Conforme a literatura revisada, o grande potencial de uma arena pública é o de se transformar em uma esfera de deliberação e formação de uma opinião pública, que pode ser capaz de influenciar, ora determinar, os processos de decisão política nas esferas administrativas do Estado.

Portanto, é função imprescindível de uma rádio comunitária fomentar o debate, captando os problemas e demandas da comunidade, discutindo-os e publicizando-os.

A partir desses parâmetros, é viável acreditar que a identificação e qualificação preliminar de uma rádio comunitária na condição de arena pública possam ser feitas, uma vez que indicam situações em que seus objetivos são deturpados ou desviados.

Isso não significa que os cinco parâmetros destacados esgotam a investigação e são capazes de determinar, ou caracterizar, a atuação de uma rádio comunitária como arena pública. Entretanto, é possível afirmar que esses parâmetros são questões iniciais às investigações sobre o setor.

Logo, é necessário que o pesquisador que se utilize desse raciocínio esteja ciente de que cada rádio comunitária e cada comunidade que conte com um veículo dessa modalidade possuem características específicas que precisam ser levadas em consideração para determinar a atuação do veículo. Porém, as questões levantadas nos parâmetros destacados são necessárias, e o mínimo, que um veículo precisa contemplar.

## 8. REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. “Infraestrutura e superestrutura”. In: Aparelhos ideológicos de Estado. Lisboa: Editora Presença, 2003.

ARENDT, H. A condição humana. Tradução: Roberto Raposo. 10ª ed..Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

ASMANN, H. A metamorfose do aprender na sociedade da informação. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, p. 7-15, maio/ago. 2000

AVRITZER, L.; COSTA, S.. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.

BACON, F.. Da simulação e da dissimulação. In: BACON, F.. Ensaios. Coleção Filosofia e Ensaios. Lisboa, Guimarães Editora: 1972.

BANDEIRA DE MELLO, C. A.. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. In: Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado. Edição 9. Março, Abril e Maio de 2007. Salvador/Bahia. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C7O-2007-CELSE%20ANTONIO.pdf>. Acessado em: 20 de outubro de 2009.

BOBBIO, N.. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. Estado, governo sociedade: por uma teoria geral da política. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. Dicionário de política. 11ª edição. Brasília: Ed. UNB, 1998.

CABRAL FILHO, A. V.; CABRAL, E.D.T. ; ROCHA, B.L.. Controle e disputa pela democracia na Comunicação Social. Debates do NER (UFRGS), v. 1, 2007, p. 65-82.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de Rádios Comunitárias (Lei 9.612/98). Brasília-DF, 1998

CHAUÍ, M.. Convite à filosofia. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110

DAGNINO, E. (Org.) ; Alberto J. Olvera (Org.) ; Aldo Panfichi (Org.) . La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina. 1ª ed. Ciudad do México: Fondo de Cultura Económica, 2006. v. 01. 536 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Aspectos conceituais da Vulnerabilidade Social. Brasília: Dieese; 2007.

DINIZ, M. H.. Dicionário jurídico. Vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1998.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

HABERMAS, J.. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro (RJ): Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Direito e Democracia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALLIN, D.. The American News Media: a critical theory perspective. In: FORESTER, J.. Critical Theory and Public Life. Cambridge: The MIT Press, 1985.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais 2008. Rio de Janeiro: IBGE; 2009.

LEAL, S.. Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as Políticas Públicas.. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos. Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, p. 377-406.

LIMA, V. A. de; LOPES, C.. Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). Projeção, jun. 2007. Disponível em: “[observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf)”. Acesso em: 20 jan. 2009.

LINDBLON, C. E.. O Processo de Decisão Política. Brasília: UnB, 1981.

LIPPMANN, W.. Opinião Pública. Tradução Jacques A. Wainberg. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MAIA, R.C.. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. Comunicação apresentada no XII Encontro da Compós, Porto Alegre, 2003. 22 p. Disponível em: <<http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley.pdf>>. Acesso em: 27 de março de 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Radiodifusão comunitária no Brasil: Análise da situação e sugestões para sua disseminação. Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, 2005.

NUNES, M.V.. As rádios comunitárias nas campanhas eleitorais: exercício da cidadania ou instrumentalização (1998-2000). Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 22, junho, 2004, p. 59-76.

O'DONNELL, G.. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (PNUD-ONU), 2004. Disponível em: [www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf](http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf). Acessado em: 22 ago 2009.

O SIOCHRU, S.. Manual para la evaluación de los derechos a la comunicación”. Communication Rights for the Information Society (CRIS), 2005; Disponível em: <http://www.crisinfo.org/content/view/full/226>. Acessado em: 27 ago 2008.

PERUZZO, C. M. K.. Participação nas rádios comunitárias no Brasil. Versão ampliada do paper apresentado no GT Cultura e Comunicação Popular, XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife-PE, 9 a 14 de setembro de 1998. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt>. Acesso em: 04 mar. 2009.

PERUZZO, C. M. K.. Revisitando os Conceitos de Comunicação Popular, Alternativa e Comunitária. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UnB – 6 a 9 de setembro de 2006

PERUZZO, C. M. K.. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. Lumina, v. 1, p. 1-29, 2007; Disponível em: <http://www.ppgcomufjf.bem-vindo.net/lumina>. Acessado em: 27 ago 2008.

ROMANO, R.. A transparência democrática: esperanças e ilusões. In: O Caldeirão de Medeia. São Paulo, Ed. Perspectiva S/A: 2001.

SARTORI, G.. A teoria da democracia revisitada. Vol1. O debate Contemporâneo. São Paulo: Ed. Ática, 1994a.

SARTORI, G.. A teoria da democracia revisitada. Vol2. As questões clássicas. São Paulo: Ed. Ática, 1994b.

SERRA, P.. Informação e cidadania: notas para uma discussão. Publicado em 11/1999 no site <http://www.bocc.ubi.pt> – visitado em 20/03/2008.

WASELFISZ, J. J.. Mapa das Desigualdades Digitais no Brasil. Brasília: 2007. Disponível em <<http://www.ritla.net>>. Acesso em: 22 abr. 2009.