

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E
DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO:
Um estudo de caso sobre a associação
brasileira de radiodifusão comunitária**

Wesley Lopes Kuhn

Wesley Lopes Kuhn

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRATIZAÇÃO DA
COMUNICAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO
COMUNITÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política. Linha de pesquisa: movimentos sociais, participação e democracia.

Orientador: Prof dr. Jacques Mick

Florianópolis, 2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Kuhn, Wesley
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO
[dissertação] : UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA / Wesley Kuhn ;
orientador, Jacques Mick - Florianópolis, SC, 2012.
126 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa
de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Representação Política. 3.
Radiodifusão comunitária. 4. Democratização da Comunicação.
5. Associações. I. Mick, Jacques. II. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política. III. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

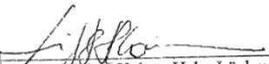
**“Representação política e democratização da
comunicação: um estudo de caso sobre a Associação
Brasileira de Radiodifusão Comunitária.”**

Wesley Lopes Kuhn

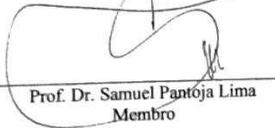
Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.



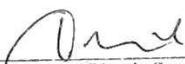
Prof. Dr. Jacques Mick
Orientador



Prof. Dr. Ligia Helena Hahn Lüchmann
Membro



Prof. Dr. Samuel Pantoja Lima
Membro



Prof. Dr. Ricardo Gaspar Müller
Coordenador

FLORIANÓPOLIS, (SC), MARÇO DE 2013.

À Memória do professor Valério
Brittos e a todos que, como ele,
dedicam sua vida à luta pela
democratização da comunicação

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à pessoa que tem sido a minha maior inspiração, meu porto seguro, minha vida. Não há palavras que possam definir o quanto a Fernanda foi fundamental em cada momento. Sua inteligência, seu companheirismo e seu amor fizeram com que superasse cada obstáculo para que esse projeto viesse a ser concretizado. Te amo!

Aos meus pais, pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida. O afeto, a sensibilidade e a dedicação deles são centrais para a minha trajetória profissional e acadêmica.

Aos meus irmãos, amigos, companheiros de jornada, Charles e Deivi, referências de pessoas éticas, engajadas e solidárias. A dedicação e brilhantismo de ambos são inspirações para toda a vida. Obrigado por me proporcionar tê-los no meu dia-a-dia e pela cumplicidade nos momentos mais importantes de nossas vidas.

Ao meu afilhado, João Pedro, que, aos sete anos de idade, me cativa a cada dia com seu bom humor, inteligência e carinho.

Ao meu orientador, professor e amigo, Jacques Mick, pela sua dedicação irreparável, por suas contribuições fundamentais e por ter me proporcionado a cada aula, a cada revisão feita, a cada orientação oportunidades insubstituíveis de aprendizado e de aprimoramento pessoal. Seu compromisso com a pesquisa e o ensino será sempre referência para minha trajetória profissional e acadêmica.

Aos pesquisadores voluntários Treicy, Talita, Diane, Cristina e Daniela, que participaram na aplicação dos questionários e foram fundamentais para o andamento da pesquisa.

À Abraço, em especial aos coordenadores Edmilson Costa, Jerry de Oliveira, João Santin, José Sóter e Valdeci Borges.

A todas as 154 rádios que se dispuseram a participar da pesquisa.

Aos professores Samuel Lima, Lígia Lüchmann e Alexandre Bergamo Aguiar pela oportunidade que me proporcionaram ao participar de minha banca e dar suas inestimáveis contribuições para o aprimoramento do presente trabalho.

Ao Ministério da Saúde, em especial aos meus chefes e ex-chefes Leonardo, Fátima, Leonidas, Juvenal, Priscila e Renato, que compreenderam minhas necessárias ausências, mesmo em meio ao contexto de intenso trabalho. Destaco também aqui o grande amigo Cleber Alvarenga, que tive a oportunidade de conhecer no início de minha trajetória profissional no Ministério. Sua amizade e cumplicidade têm significado muito para mim.

À professora Milena Weber, por ser além de ótima professora e orientadora, uma amiga. Seus ensinamentos fomentaram ainda mais a minha paixão pela Política, pela Sociologia e pela Comunicação.

À professora Virgínia Fonseca, por ter me proporcionado a primeira experiência como pesquisador, ainda no início de minha graduação em Jornalismo. Sua inteligência, companheirismo e dedicação foram decisivos para me despertar a paixão pela vida acadêmica.

Não posso deixar de citar aqui os amigos que fiz nesses últimos anos durante a minha trajetória no PPGSP/UFSC. Agradeço especialmente ao Adão, ao Ney, à Thays, ao Daniel, à Laura e ao Cleber Bosetti, grandes companheiros.

Por fim, aos amigos Lincoln, Igor Fogaça, Igor Pereira, Gustavo, Lúcia e Murilo. Boa parte deles estão presentes em minha vida há mais de 15 anos e a cada encontro, a cada conversa, é como se a amizade permanecesse inabalável durante todo esse tempo.

RESUMO

Nas últimas décadas, incrementou-se a participação de organizações civis na arena política brasileira. Na luta pela democratização da comunicação, diversas entidades representativas surgiram, principalmente a partir dos anos 1990, com o objetivo de defender interesses de setores excluídos nas políticas de comunicação. Entre elas, umas das mais atuantes é a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço). Presente em todos os estados da federação, a Abraço tem atuado como representante das emissoras comunitárias perante esferas decisórias, seja por intermédio de lobbies, reivindicações, participação em instâncias deliberativas ou através de parcerias com agentes estatais. O presente trabalho buscou compreender de que forma a relação da Abraço com as rádios comunitárias brasileiras fornece elementos para discutir os novos contornos da representação política. Ciente de que as representações exercidas por organizações civis configuram-se de maneira distinta da representação eleitoral-institucional, o estudo de caso busca inferir como a atuação de organizações civis pode trazer novos significados para o próprio conceito de representação política. A pesquisa retoma estudos clássicos e contemporâneos da categoria para mapear em que medida há aproximação ou distanciamento entre a Abraço e as rádios comunitárias. Com a aplicação de questionários a 154 emissoras e entrevistas com cinco coordenadores da Associação, foi possível indicar uma significativa participação dos representados na entidade, por meio de mecanismos de *accountability* e Autorização como filiação, eleições de lideranças, eventos deliberativos e contatos pessoais. A pesquisa constata que a ampla maioria das rádios consideram a Abraço como sua representante legítima, mesmo que as taxas de filiação e participação não sejam tão expressivas. Tais descobertas reiteram teses recentes sobre democracia comunicativa, como as de Iris Young.

Palavras chave:

Representação Política; Democratização da Comunicação; Radiodifusão Comunitária.

ABSTRACT

In recent years, there was an increase of civil organizations participation at the Brazilian political arena. In the struggle for democratization of communication, since the 1990s, several entities with the goal of representing marginalized sectors in communication policies have emerged. Among them, one of the most active is the Brazilian Association for Community Broadcasting (in Portuguese, Abraço). Present in all states of the federation, Abraço has acted as representative of the community radios facing with decision making layers, through lobbying, claims, participation in deliberative spheres or through partnerships with state sectors. This study sought to understand how the performance of the Association provides new elements to discuss the contours of political representation. Aware that the representations carried by civil organizations are configured differently from the electoral-institutional representation, the analysis of the entity sought to perceive how the role of civil organizations can bring new meaning to the concept of political representation. The research incorporates classical and contemporary studies of the category to map the extent of the closeness or distance between the representatives and their constituents, as to say, Abraço and the community radios. By making use of questionnaires to 154 stations and five interviews with coordinators of the Association, it was possible to indicate a significant participation of the radios in the entity, through mechanisms of accountability and authorization, as membership, leadership elections, deliberative events and personal contacts. The research also shows that the vast majority of radios considers Abraço as their legitimate representative. These analyzes confirm recent theories about communicative democracy, such as Iris Young.

Keywords

Political representation; Community Broadcasting; Democratization of communication

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentagem de municípios cobertos por região - 2011.	73
Gráfico 2. Força dos vínculos.	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Vínculos das Radcoms catarinenses	76
Tabela 2: Amostra por Região	81
Tabela 3: Obtenção da outorga.....	82
Tabela 4: Filiadas à Abraço.....	86
Tabela 5: Filiação à Abraço por região	86
Tabela 6: Justificativa de não filiação	87
Tabela 7: Justificativa para filiação na Abraço	89
Tabela 8: Tempo de Filiação.....	90
Tabela 9: Filiados que participam do processo eleitoral	92
Tabela 10: Justificativa de não participação no processo eleitoral.....	92
Tabela 11: Acesso a materiais informativos.....	95
Tabela 12: Materiais informativos mais utilizados	95
Tabela 13: Justificativa para não acesso a materiais de informação	96
Tabela 14: Conteúdos de interesse	97
Tabela 15: Participação em Congressos da Entidade	99
Tabela 16: Congressos em que participou.....	99
Tabela 17: Justificativa para não participação em congressos	100
Tabela 18: Justificativa de participação em congressos	101
Tabela 19: Participação em outros eventos	102
Tabela 20: Participação em outros eventos	103
Tabela 21: Contato com dirigentes da entidade	104
Tabela 22: Justificativa para não contato	104
Tabela 23: Nível de contato com dirigentes	105
Tabela 24: Legitimidade como representante.....	106
Tabela 25: Construção de Vínculos.....	112

LISTA DE SIGLAS

Abraço - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Dentel – Departamento de Telecomunicações
Enecos – Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social
FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.
Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas
Minicom – Ministério das Comunicações
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
Radcoms – Rádios Comunitárias

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 Representação política: em busca de uma abordagem ampliada	27
1.1 A Crise da Democracia Representativa	31
1.2 O pensamento de Hanna Pitkin e a busca pela representação substantiva	34
1.3 O que há de novo na representação política	37
1.4 Autorização e accountability nas novas formas de representação	42
1.5 Em busca de uma visão democrática das novas formas de representação	47
2 Democratização da comunicação e radiodifusão comunitária	53
2.1 Primeiros passos: a busca por um novo caminho para as políticas de comunicação no Brasil	54
2.2 As rádios livres: a desobediência civil como estratégia de luta	58
2.3 Breve histórico da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária	61
2.3.1 Anos 2000: do limbo à reestruturação da Entidade. ...	64
2.3.2 De qual comunicação comunitária estamos falando?	65
2.3.3 A organização federativa da entidade	66
2.3.4 Estrutura física e financiamento	67
2.3.5 Relação com o poder executivo	69
2.4 Um breve panorama da Radiodifusão Comunitária no País	72
3 A Representação Política da Abraço	79
3.1 A construção da amostra	80
3.2 A filiação	83

3.3	O papel das eleições	90
3.4	Acesso e troca de informações	93
3.5	A relevância dos encontros presenciais	98
3.6	Contatos com dirigentes	103
3.7	Percepções sobre a legitimidade da representação	105
3.8	A força dos vínculos	108
4	Considerações Finais	115
	REFERÊNCIAS	119
	ANEXOS	127
	Anexo 1. Questionário	127
	Anexo 2. Roteiro de Entrevista	130

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, houve significativa ampliação da participação da sociedade civil na arena política, o que trouxe novos delineamentos para o pensamento democrático. Em inúmeros países ocidentais, o aumento da participação pode ser percebido, entre outros fatores, pela constituição massiva de organizações civis. No Brasil, tais entidades tiveram sua presença acentuada em boa parte dos últimos governos, a partir da legalização de diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas.

Essa nova realidade serviu de base para o surgimento de diversas organizações que têm atuado junto ao poder público, representando determinados setores sociais. De modo rotinizado, elas vêm participando em novas instâncias de representação dentro do poder Executivo, como conselhos gestores de políticas públicas e/ou do orçamento participativo; exercendo diretamente a intermediação de demandas perante agências específicas do poder público; participando da política através dos canais tradicionais de caráter eleitoral, como apoio a candidatos e recorrendo ao Poder Legislativo por meio de ações de *lobby* (GURZA LAVALLE et al, 2006a).

No campo das políticas de comunicação, esse fortalecimento da importância da sociedade civil teve papel fundamental, principalmente a partir da década de 1980. A luta pelo aprimoramento e democratização das políticas no setor fez com que surgissem diversas entidades, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecos) e a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço). Todas elas tiveram origem no anseio de buscar alternativas que pudessem contrapor o modelo hegemônico de comunicação instaurado no Brasil, que, baseado na experiência estadunidense, caracteriza-se pela oligopolização da mídia no país. Enfrentar os interesses dos grandes conglomerados midiáticos para democratizar os meios de comunicação era a principal bandeira levantada por esses grupos, que viam um papel fundamental na comunicação para construir e ampliar a experiência democrática brasileira.

O movimento em prol da radiodifusão comunitária, surgido em meados dos anos 1980 e fortalecido com a instituição da Abraço, em 1996, conseguiu colocar em evidência uma alternativa viável de construção de um novo modelo de comunicação no país. Dando enfoque ao papel das rádios e TVs, a proposta defendida por esse setor era da

pulverização de meios que refletissem as realidades culturais, regionais, étnicas e de gênero no país, tentando superar os limites da visão de mundo apresentada pelos meios de comunicação hegemônicos, focados no eixo Rio/São Paulo. Com esse propósito, a luta iniciou e as primeiras experiências radiofônicas locais surgiram no país.

Em 1996, esse esforço foi congregado na Abraço, que se configurou como representante das rádios comunitárias perante os poderes legislativo, executivo e judiciário. A entidade construiu sua legitimidade participando ativamente na luta pela democratização dos meios de comunicação e na multiplicação de rádios comunitárias por todo o país.

Passados mais de 15 anos da fundação da associação, o presente trabalho pretende alinhar-se à discussão contemporânea sobre representação política e democracia, para analisar a atuação da Abraço enquanto representante das emissoras comunitárias brasileiras.

Retomando os estudos clássicos e contemporâneos de representação política, pretende-se avaliar em que medida há uma aproximação ou distanciamento entre o representante, ou seja, a Abraço, com os seus representados, as emissoras comunitárias. Tendo em vista que a Abraço pretende, por meio da comunicação, ampliar a democracia, parte-se do pressuposto que a democracia interna da entidade leve isso em conta e valoriza o fortalecimento de mecanismos que possibilitem um vínculo adequado com os seus representados.

A perspectiva teórica do trabalho aproxima-se da noção de democracia comunicativa, de Young (2000, 2006). A filósofa estadunidense vê a deliberação como um fator essencial para o aprimoramento da democracia. Para isso, ela aponta a relevância de inserir nesse processo os grupos marginalizados.

Young vai além da democracia deliberativa habermasiana ao contrapor-se à posição dessa vertente, que vê o dissenso, a divergência, como perigosa, ao apontar que o ideal democrático está no consenso. Para Young, a diferença, a discordância e o conflito fazem parte da democracia.

Para a democracia comunicativa, não é a busca por uma visão consensual que está em jogo, mas sim o reconhecimento das diferenças.

Como veremos a seguir, para a autora, é preciso que a representação se configure com o intuito de contrapor visões dominantes, que impõem uma hierarquização da representação política. Para isso, durante o processo democrático, é preciso que se construa mecanismos para incorporar novas vozes, outros estilos de fala e outras

formas de configuração do debate público. Só assim se tornaria possível ampliar as democracias ocidentais.

A autora pretende, com essa concepção, permitir que membros de minorias como as raciais, étnicas, de gênero, de trabalhadores etc, possam ter suas demandas ouvidas e levadas em conta nos processos democráticos, sejam eles representativos ou não. Young inova ao não colocar em evidência apenas o melhor argumento como centro da deliberação, e acredita que além dele é preciso valorizar as saudações, a retórica e a narração como instrumentos importantes para que seja possível que as majorias se insiram no papel “do outro” e levem em consideração sua necessidade, anseio e dificuldade na definição dos processos democráticos e políticos.

Dentro desse marco normativo, a análise da Abraço se construirá. Pretendo identificar os elementos constitutivos que permitem ao representado da Abraço se inserir na tomada de decisão da associação. Em outras palavras, descobrir quais são as formas de diálogos estabelecidas entre representante e representado que podem auxiliar no aprofundamento da democracia interna da entidade e conceder espaço de fala para cada rádio comunitária, até mesmo para aquelas que se encontram em posição politicamente minoritária dentro da associação.

Seguindo esse caminho, o primeiro capítulo delineará o universo teórico da pesquisa, ao buscar na teoria clássica e contemporânea da representação política elementos que possam tanto fomentar uma compreensão da configuração atual desse conceito, quanto apontar para um marco normativo de aprimoramento da democracia.

O debate visa compreender, principalmente, a influência das novas formas de representação política que vão além dos mecanismos eleitorais. Com a inserção de diversos atores na arena política, com destaque para as organizações civis, não são apenas os deputados, presidentes, governadores e demais representantes eleitos que atuam “em nome de” ou “no lugar de”. Associações como a Abraço têm se colocado nesse papel e, como veremos, a importância dessa nova realidade tanto para a democracia quanto para a representação política ainda é fruto de intensa discussão. Esse capítulo também aponta para conceitos-chave da representação política clássica, como *accountability* e autorização, e como eles podem (ou não) ser utilizados nesses novos contextos representativos.

No segundo capítulo será delineada a atuação da entidade e o contexto em que ela atua. Em outros termos, pretende-se desvendar a Associação, entendendo suas principais reivindicações, sua organização

interna e um esboço do histórico de luta empreendido pela entidade. De maneira complementar, o capítulo também pretende compreender o contexto histórico que permitiu o surgimento da entidade e traçar um panorama da configuração dos meios de comunicação no Brasil. Uma parte do trabalho de campo, que exigiu entrevistas em profundidade e contemplou um survey, será aqui apresentada.

O terceiro capítulo mostrará os demais resultados da pesquisa. O objetivo aqui é colocar em evidência como a Abraço se configura enquanto representante das rádios comunitárias e como seus representados enxergam essa função desempenhada pela entidade. Pretende-se compreender como a associação atua na função de representante das radcoms e como lida com algumas questões cruciais do núcleo normativo da representação política, cernes no enquadramento da legitimidade representativa clássica, a saber, a autorização e a *accountability*.

No plano empírico, o trabalho comporta as abordagens qualitativa e quantitativa. Foram entrevistados coordenadores regionais e estaduais da Abraço e aplicados 154 questionários às rádios comunitárias.

Nas considerações finais, busca-se sintetizar como se articula a democracia interna da entidade, apontar para novos elementos que possam contribuir para a continuidade do debate contemporâneo sobre representação política e indicar outros caminhos de pesquisa.

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM AMPLIADA

A posição adotada por um autor, no interior dos limites estabelecidos pelo conceito de representação, dependerá de sua metapolítica – sua concepção ampla sobre a natureza humana, a sociedade humana e a vida política. Sua visão da representação não será escolhida arbitrariamente, mas estará inserida no, e dependente do, padrão de seu pensamento político. (Hanna Pitkin)

Representação Política e Democracia permeiam o pensamento político ocidental e geram uma infinidade de debates teóricos que estão longe de um consenso. Em determinados momentos históricos, ambas categorias associaram-se de tal forma que era praticamente impossível separá-las analiticamente. Em outros, tornaram-se opostas, sendo caracterizadas como inconciliáveis.

A aparente naturalidade com que tendemos a vincular Democracia e Representação Política em nossos sistemas políticos contemporâneos, por meio de mecanismos eleitorais de seleção de representantes para os poderes legislativo e executivo, destoa do que era discutindo quando essas se sedimentaram como categorias centrais na Ciência Política. Se percorrermos o desenvolvimento do pensamento clássico, é possível perceber em autores de perspectivas distintas, como Rousseau, Hobbes, Montesquieu, Burke, entre outros, uma intenção de deixar claro que Democracia e Representação Política não são obrigatoriamente vinculados. Muito menos os Sistemas Eleitorais que hoje se tem apontado como fundamentais para a Democracia Representativa, em sua origem, tinham o objetivo de contribuir necessariamente para uma sociedade mais democrática. Como destaca Miguel (2003, p.130),

enquanto a democracia se apoia na premissa da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, a eleição contempla uma seleção; implicitamente, postula a existência de indivíduos melhor preparados para ocupar os cargos públicos e, é, portanto, um mecanismo aristocrático”.

Manin (1995, pp. 94-131) vai além, ao defender que a adoção da eleição para a indicação dos governantes, no lugar do sorteio característico da democracia grega, representou o triunfo do "princípio da distinção aristocrático".

Montesquieu, principalmente em "O espírito das leis", parecia ter isso bastante claro ao separar Aristocracia e Democracia e creditar à primeira vantagens em relação à segunda. Com sua visão liberal, via que, na Democracia, a forma como a seleção dos governantes deveria se dar era o sorteio, enquanto que na aristocracia era com base na seleção dos mais capazes e preparados. Essa escolha, para ele, deveria ser feita por um mecanismo eleitoral, que distanciaria o povo das decisões políticas, por não ter conhecimento suficiente para executá-las com igual qualidade como os selecionados pelo voto.

Rousseau, em "o Contrato Social" por sua vez ataca a Representação Política ao afirmar que a Soberania não poderia ser representada, defendendo a participação direta dos cidadãos na elaboração das leis. Segundo ele, uma sociedade só pode ser considerada democrática no momento em que toda a população pode participar das decisões diretamente, mostrando-se contrário a ideia da existência de representantes.

Essas diferenciações aparecem com destaque em obras de autores clássicos, que buscaram tentar compreender a Representação Política e suas influências na construção dos Sistemas de Governo. E como, quase sempre, a Democracia estava distante de seus marcos teóricos, a Representação não era vista como o epicentro da igualdade formal entre os cidadãos, mas sim, no máximo, como a melhor forma de buscar um consenso sobre por quem e como os cidadãos iriam ser governados. Se a Representação Política era centralizadora e autocrática, como em Hobbes, ou vista como anti-democrática, como em Rousseau, o fato é que ela parecia contribuir pouco para gerar uma maior aproximação entre a população e as decisões políticas. Mesmo os liberais, como Montesquieu, Madison e Sieyès, que tratavam a eleição como um mecanismo ideal de seleção de governantes, não a consideravam nada diferente de um procedimento para a seleção da oligarquia que iria governar.

Portanto, a vinculação entre Representação Política/Eleitoral e Democracia é recente (SARTORI, 1994; BOBBIO, 2000; MIGUEL, 2003). No plano da igualdade formal, não há dúvidas do mérito que essa mudança gerou para o aprimoramento dos Estados contemporâneos. Saward (2009) apresenta de forma bastante clara os benefícios que a Democracia Representativa gerou ao permitir maior regularidade,

formalização, igualdade, publicidade e transparência nos processos eleitorais e na seleção dos representantes. Com ela esvaíram-se dos pleitos, em tese, as restrições em relação a raças, sexo e renda, o que trouxe outra perspectiva para a seleção dos representantes. O fortalecimento do papel dos Partidos Políticos, que tinham em suas concepções a representação de setores até então apartados do debate político, foi outro resultado de destaque nesse contexto.

Sendo assim, o voto e a representação originada dele começaram a ser vistos como atos democráticos por excelência e as instituições ganharam uma nova amplitude em termos de legitimidade. Afinal, pela primeira vez na história, os representantes passaram a ser selecionados pela maioria dos cidadãos, e a distância em que ambos se localizavam nos períodos anteriores, aparentemente, parecia que se exauriria à medida que as democracias se fortalecessem.

Nesse contexto, praticamente todos os países ocidentais - alguns, é verdade, mais tardiamente, como o Brasil - aderiram a essa lógica, tornando-a, em maior ou menor proporção, hegemônica. Passado cerca de um século da sedimentação da Democracia Representativa na maioria dos países ocidentais, o pensamento contemporâneo tem se debruçado para tentar entender quais foram as contribuições e limitações que ela trouxe para a política. O trajeto percorrido até aqui nos mostra que precisamos buscar respostas para verificar o quão democrática a Representação Política pode ser ou, no plano normativo, como modificá-la para que ela consiga ser mais aberta, com o intuito de permitir uma maior participação social nas instâncias políticas.

Ao analisar essa questão, concordo com a posição de autores como Avritzer (2007), Saward (2006; 2009), Montanaro (2010), Urbinati e Warren (2008), Gurza Lavallo et al. (2006a; 2006b; 2008), Castiglioni e Warren (2006), Dryzek e Niemeyer (2008), que têm apontado que a Democracia Representativa, por mais que gere uma aparente igualdade formal, ao proporcionar mecanismos mais equânimes na seleção e avaliação dos governantes, não conseguiu por si só permitir uma maior participação dos cidadãos na vida pública. E que a busca por alternativas, sejam substitutivas ou complementares, que possibilitem uma construção democrática ancorada em novas instâncias políticas, mais participativas, é ainda um dos principais desafios da política.

Em meio a esse panorama, pretende-se neste capítulo, em consonância com autores contemporâneos, aprofundar as especificidades da configuração atual da Representação Política. A ideia é compreendê-la não só no plano normativo, inserindo-a como conceito

estratégico para a construção democrática, mas também entender como ela tem se configurado em relação às novas experiências democráticas, principalmente as construídas no Brasil nos últimos trinta anos. Em tempos em que se costuma apontar para a existência de uma crise da Representação Política, pretende-se defender uma visão um pouco mais ampliada sobre a categoria, ao tentar desvendar como ela se estrutura em relações que não se esgotam na clássica concepção eleitor/eleito. Para isso, remetendo a conceitos novos e antigos pretende-se mostrar que a ampliação da participação da sociedade civil na vida pública, com especial ênfase nas organizações civis e a abertura do Estado através da instauração de mecanismos institucionais, como Conselhos e Orçamentos Participativos, fomentaram o surgimento de novas formas de representação, que tornaram ainda mais complexa a análise das relações entre representantes e representados e seus potenciais para a construção de uma democracia aprofundada.

Com esses objetivos, dividirei o restante do capítulo em cinco partes. Na primeira, farei uma breve análise da representação política eleitoral e sua apontada “crise”. Na segunda, será dada especial atenção às contribuições de Hanna Pitkin na tentativa de buscar uma aproximação entre democracia e representação política e sua posição em relação ao debate entre mandado imperativo e independente. No terceiro ponto, darei ênfase no que há de novo na representação política atual e nos elementos que têm surgido na bibliografia especializada para reacender a importância dessa categoria. O quarto ponto tem como objetivo debater o papel do *accountability* e da Autorização, elementos considerados chave da representação política. No quinto item, pretende-se colocar em evidência as configurações que podem fazer a representação política ser considerada democrática e como as associações civis se inserem nesses rearranjos.

Acredito que, ao traçar esse panorama, poderemos contribuir para a discussão mais geral sobre a representação política exercida por organizações civis como a Abraço. Entender a representação política não só como um mecanismo procedimental, mas como um elemento importante para repensar o papel das democracias nas sociedades contemporâneas é fundamental para compreender como a Associação tem reivindicado a representação das emissoras comunitárias – e a legitimidade dessa reivindicação.

1.1 A Crise da Democracia Representativa

Após certo consentimento em torno da Democracia Representativa como sendo a melhor forma de governo, costumou-se, principalmente a partir do começo dos anos 1990, nos estudos de Ciência Política, chamar atenção para a “crise da representação política”. Para essa visão, estaríamos passando por um momento de descrença na relação representante/representado. Os cidadãos estariam se sentindo cada vez menos identificados com os seus representantes no Executivo e no Legislativo, o que vem sendo demonstrado por um esvaziamento da participação daqueles nos processos eleitorais. Estaríamos, nos termos de Manin (1997), para quem a crise não seria da representação política, mas do governo representativo¹, passando por um momento em que o abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando.

Autores como Miguel (2003) mostram que o fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias. Para explicitar a abrangência dessa crise, ele cita como exemplos o declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por surveys, e ao esvaziamento dos partidos políticos.

Em relação ao comparecimento eleitoral, Miguel salienta o aumento nas abstenções na Europa e nos Estados Unidos, comparativamente às duas ou três primeiras décadas do pós-guerra. Caso emblemático é o dos Estados Unidos da América: o comparecimento às eleições presidenciais oscilou entre 58,3% e 63,1% da população em idade de votar entre 1952 e 1968; a partir daí, inicia-se uma curva francamente descendente, alcançando o mínimo de 47,2% em 1996².

¹ Segundo Manin (1997), “boa parte da insistência na ideia de que existe uma crise de representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia”.

² Esse quadro teve um dado divergente em 2008, na eleição em que Barack Obama foi eleito presidente. Como o pleito daquele ano gerou uma grande expectativa no eleitorado americano, sua eleição foi responsável pelo recorde de

No Brasil, Miguel lembra que, mesmo com o voto obrigatório, o "alheamento decisório eleitoral", que engloba todas as formas pelas quais os cidadãos e cidadãs se recusam a optar por um partido ou candidato, por meio da abstenção, do não-alistamento eleitoral, do voto nulo ou do voto em branco, encontra-se em uma taxa elevada³.

Dados análogos podem ser percebidos quando se fala na desconfiança em relação às instituições. Conforme o Eurobarômetro, em pesquisa de 2010, apenas 31% dos europeus acreditavam nos seus parlamentos e 29% nas instituições governamentais, número provavelmente motivado pela crise na Zona do Euro, iniciada no final de 2009. (EUROBAROMETER, 2009)

A questão não se esgota nas mudanças em relação à confiança nas instituições e no mecanismo eleitoral. Novaro (1995) chama a atenção para a deterioração das identidades partidárias. Para ele, os partidos perderam o papel como centralizadores do debate político e como *loci* fundamentais da política, principalmente em virtude do surgimento de novas formas de mediações, como os meios de comunicação. Nesse contexto, os eleitores não estariam mais preocupados em seguir uma lógica partidária/ideológica na eleição, o que tornaria o voto um mecanismo de seleção instável.

De maneira semelhante, Manin (1997) aponta a transição da democracia de partidos para uma nova democracia de público, caracterizada pela personificação dos políticos. Antes indispensáveis, as máquinas partidárias perderam sua importância ideológica. Segundo o autor, antigamente, o partido era uma expressão de pertencimento diante das clivagens eleitorais resultantes das divisões de classe. Já na nova conjuntura, a Democracia de Público, há personificação na política e decadência da atuação dos partidos. Isso se daria, segundo o autor, por dois motivos principais:

a) motivados pela influência dos canais de comunicação, os candidatos aos mais diversos cargos têm se comunicado diretamente

participação, chegando a 66% do eleitorado registrado. Em 2012, a participação já caiu novamente para próximo da média, com 57% do eleitorado.

³ No Brasil, nas eleições gerais de 1998, apenas 78,5% dos eleitores registrados compareceram para votar, o menor índice após a redemocratização; dos votos contados para presidente, 18,7% foram em branco ou nulos. Somem-se a isso os cerca de 10% da população em idade de votar que não se alistaram (já que o registro é opcional para analfabetos e jovens entre 16 e 18 anos). No final das contas, mais de 40% dos brasileiros e brasileiras em idade de votar desprezaram o direito de escolher o presidente da República.

com os eleitores, através do rádio, da TV e da Internet, dispensando assim as redes de relações partidárias como mecanismo de mediação. Segundo Manin, isso explicaria por que frequentemente “os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os “comunicadores”, ou seja, pessoas que dominam as técnicas da mídia”. “O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido” (MANIN, 1997). Como defende Manin, a democracia do público é o reinado do 'comunicador';

b) os candidatos e os partidos vêm dando ênfase à individualidade dos políticos em detrimento das plataformas programáticas. Nesse sentido, a confiança pessoal que o candidato inspira é um critério de escolha mais adequado pelos eleitores do que o exame dos projetos para o futuro. Sendo assim, os representantes teriam maior margem de manobra para agir da maneira que as circunstâncias exigirem, sem necessariamente seguir um vínculo partidário/ideológico.

Partindo dessas premissas, estaríamos passando por uma realidade nova, na qual o sufrágio e as instituições representativas tradicionais perdem a força que tiveram em outros momentos. Aparentemente, os cidadãos estão perdendo a crença em que o voto seja um mecanismo relevante para a construção de políticas públicas que possam representar democraticamente os anseios dos representados.

Se a eleição é um mecanismo procedimental, a representação fruto dela não poderia, portanto, levar a democracia. Essa constatação pode parecer assustadora, pois nos leva a crer que representação política e democracia são invariavelmente opostas e, portanto, inconciliáveis. No entanto, a Democracia Representativa, e a Representação Política desenvolvida no seu epicentro, é apenas uma forma específica de representação, não a única. Ciente disso, reformar a noção de Representação Política, ou seja, trazer elementos novos para rediscuti-la e complementá-la, buscando reaproximá-la de ideais democráticos, tornou-se um problema teórico fundamental e foi um dos eixos centrais de uma das principais obras do pensamento político em relação a essa categoria: *The Conception of Representation*, de Hanna Pitkin (1967).

1.2 O pensamento de Hanna Pitkin e a busca pela representação substantiva

Hanna Pitkin escreveu, nos anos 1960, talvez o mais influente estudo sobre Representação Política. Alemã radicada nos Estados Unidos, a autora produziu a obra em um momento central da Democracia estado-unidense, quando os movimentos negros iam de encontro às instituições representativas, acusando-as de serem resistentes às reformas necessárias para abolir a discriminação e a segregação racial no país. Como lembra Mendes (2007), Pitkin foge das concepções ortodoxas que vinculavam a ideia de Representação Política à simples relação entre representantes e representados e à visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada), para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público.

Um dos objetivos centrais de Pitkin nessa obra era tentar romper com o *gap* entre democracia e representação, que, segundo a autora, como já destacamos anteriormente, estiveram, via de regra, em campos opostos no desenvolvimento da teoria política clássica. Mendes (2007) afirma que, para Pitkin, a Representação Política não é só uma alternativa pragmática para as sociedades contemporâneas, ou seja, um mero mecanismo procedimental na escolha de lideranças, mas sim uma iniciativa criativa e potencialmente democrática.

Lovenduski (2005) ressalta que Pitkin foi responsável por uma longa análise da categoria, do ponto de vista teórico/histórico, e mapeou quatro tipos de representação política, a saber: formalista, descritiva, simbólica e substantiva.

Pitkin divide a vertente formalista da representação em dois grupos de autores: os que dão ênfase ao mecanismo de autorização⁴ e os que destacam a questão do *accountability*. Como lembra a autora para os primeiros, a “Representação ocorre sempre que uma pessoa é autorizada a agir em nome da outra” (PITKIN, 1967, p. 41). Essa visão foi responsável por aproximar, no plano teórico, o mecanismo eleitoral da representação política, ao colocar aquele como critério crucial para a autorização. Em outras palavras, para que o representante tenha

⁴ Pitkin (1967) cita como fazendo parte dessa vertente autores como Thomas Hobbes, Max Weber, Hans Wolff, entre outros. A autora considera que, mesmo com as amplas diferenças em suas obras em relação à Representação Política, todos tinham em comum dar ênfase para a autorização como eixo central da categoria.

legitimidade para agir é necessária a existência de mecanismos de autorização que formalizem essa concessão pelos representados. Sacchet (2012) lembra que, para Pitkin, embora a autorização seja um aspecto importante da representação política, é preciso também que nela existam mecanismos que permitam a avaliação de sua qualidade, o que não aparece na obra dos autores dessa vertente.

Ao analisar a *accountability* como outra característica formal da Representação, Pitkin chama atenção para o fato de que, apesar de o conceito ter se cristalizado na teoria política, “nenhum escritor a discutiu longamente ou a desenvolveu dentro de seu sistema teórico, como Hobbes faz com autorização” (PITKIN, 1967, p.55). Apesar dessa lacuna, a autora defende que a noção de *accountability* é central no debate da categoria, ao trazer a ideia de que o representante precisa prestar contas e ser responsivo aos representado em relação a suas ações. A *accountability* teria o objetivo de assegurar que o representante atuasse em nome do representado; caso contrário, seus eleitores deveriam utilizar do mecanismo de sanção por excelência, a não-reeleição do representante. Como veremos a seguir, em alguns casos, na noção de *accountability*, está implicada que a vontade do representado tem primazia em qualquer situação e que o representante atua como um delegado do representado, o que para Pitkin é igualmente problemático” (SACCHET, 2012, p.410).

Outra vertente na tipologia da alemã é a representação descritiva. Essa visão inaugura a ideia de que o representante deve atuar não no lugar dos seus representados, mas sim como seu efetivo substituto. Sendo assim, a Representação Política serviria para formar “microcosmos” da população para permitir uma estreita correspondência entre as características identitárias do representante e dos representados. A principal justificativa dos defensores dessa visão, cujo principal expoente talvez seja John Stuart Mill, é de que, organizada dessa forma, a Representação poderia impedir a exclusão de grupos de poder sub-representados. Pitkin critica essa posição veementemente, por julgar a correspondência exata entre representantes e representados impossível. Nem mesmo uma representação que levasse em consideração uma amostra da participação garantiria que os representantes atuariam da mesma forma que os representados se estes no lugar daqueles estivessem. Portanto, a congruência entre ambos não seria garantida, mesmo que, do ponto de vista identitário, houvesse semelhança entre eles.

A representação simbólica talvez seja a mais perigosa das formas de representação, e a mais presente na Democracia de Público, de Manin (1997). Ela se funda

“em um 'estado de mente' de satisfação ou crença dos governados na pessoa do líder e nela se efetuam a identificação e o alinhamento de vontades entre governante e governado. O representante é ativo como produtor de símbolos, fazendo-se um líder aceito” (LOUREIRO, 2009, p.68).

O perigo desse tipo de postura é iminente e, como demonstra Pitkin, pode levar, em caso extremo, até a uma teoria fascista de representação, “a representação por um Führer” (PITKIN, 1967, p.106-7). Sacchet (2012) lembra que o critério de avaliação nesse tipo de representação é o nível de crença por trás da figura do representante. Portanto, não há parâmetros para julgar a representação do ponto de vista de sua qualidade.

Por fim, a autora chega na representação substantiva, que para ela é o modelo ideal. A alemã traz alguns apontamentos do que seria uma representação adequada, na qual representante e representado tivessem um elo mais próximo, além do mecanismo voto/eleição ou de critérios identitários. Considerando que democracia é baseada na presença dos cidadãos, para ela a representação é a melhor forma de tornar presentes cidadãos que se encontram fisicamente ausentes. Para demonstrar seu ponto de vista, Pitkin deixa claro que pretende superar a noção de representação política como mecanismo de autorização. Ou seja, a autora não crê que a representação possa ser democrática apenas como ferramenta de seleção e legitimação de representantes. Na visão da autora, seriam necessários ao menos três eixos centrais para tornar a representação democrática:

a) os representantes devem ser autorizados a agir. Nessa visão, portanto, é preciso a criação de ferramentas, como o sufrágio, que possibilitem que os representados possam escolher os representantes que desejarem;

b) eles devem agir de modo responsivo, ou seja, levar em consideração o que seu representado pensa na tomada de decisão. É preciso que haja arranjos institucionais dos quais os representados possam exigir uma resposta sempre que se sentirem lesados por seus representantes na condução de sua vontade (PITKIN, 1967, p.233); e

c) os cidadãos devem ter condições de acesso a mecanismos de *accountability* de seus representantes, ou seja, precisam ter elementos para avaliar as ações do representante. Nesse caso, não basta apenas que o representado seja eleito: ele precisa informar suas ações aos representados, reforçando sua relação com eles.

A autora discute o papel do representante, ao lembrar a dicotomia clássica: representante delegado vs. fiduciário. Na teoria representativa clássica, o primeiro atuaria como representante que age enquanto porta-voz de seus eleitores, simplesmente exprimindo a vontade destes, enquanto o segundo possui maior autonomia e inclui seu discernimento a respeito das circunstâncias políticas que se apresentam. A autora alerta que essa diferenciação é, na verdade, uma falsa dicotomia, tendo em vista que ambas estariam corretas, já que a função específica de um legítimo representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os eleitores desejam e, ao mesmo tempo, sendo responsivo a eles.

A visão de Pitkin sobre Representação Política foi fundamental para trazer uma nova dinâmica para a categoria. Sua defesa de uma representação substantiva influenciou diversos autores contemporâneos, como Young (2000), Saward (2006; 2009), Drizek e Niemeyer (2008), entre outros.

Além da obra clássica de Pitkin, discussões posteriores, principalmente de autores influenciados por correntes da Democracia, como a participacionista e a deliberacionista, foram fundamentais para a ampliação do debate, ao propor, de maneiras distintas, novas formas de organização da Representação Política com o intuito de ampliar o seu potencial participativo, seja pela valorização de experiências de autogestão pela primeira, ou pelo fortalecimento dos aspectos discursivos pela segunda (MIGUEL, 2005; LÜCHMANN, 2007). As críticas à democracia representativa/eleitoral feitas nesse contexto trouxeram um resgate importante sobre a necessidade de maior participação dos cidadãos, enaltecendo a importância de sua presença ativa nos processos decisórios.

1.3 O que há de novo na representação política

Seja na obra seminal de Pitkin ou em boa parte da teoria clássica, costumou-se analisar a Representação Política apenas dentro de um contexto institucional, predominantemente inserida nos mecanismos

para seleção de representantes nos poderes Legislativo e Executivo. Configura-se, nesse sentido como representados, os eleitores e como representantes os parlamentares e chefes de executivos selecionados pelo voto. No máximo, atribui-se papel semelhante aos sindicatos, em virtude de representarem determinadas categorias de trabalhadores.

Essa visão de representação política mostra-se limitada ao confrontá-la com as contribuições trazidas por teóricos ligados a vertentes mais radicais da teoria democrática. Seja pela contribuição inicial dos participacionistas (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978) ou pela dos deliberacionistas (HABERMAS, 1997; COHEN e ARATO, 1992) o fato é que a representação política como descrito acima apresenta lacunas apontadas como insuperáveis para a ampliação da democracia.

Os primeiros, como lembra Lüchmann (2007, p.142), trazem à discussão a necessidade de incorporar ou combinar “pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política”. Ou seja, a representação política competitiva, para mencionar o termo utilizado por Fung e Cohen (2008), apresenta carências fundamentais do ponto de vista político, tanto por centrar-se demasiadamente nos mecanismos institucionais, quanto pela ausência de oportunidades para que os cidadãos possam ser inseridos como parte das tomadas de decisão pelos atores públicos por intermédio de mecanismos extraleitorais.

Os deliberacionistas vão apontar outra lacuna que o modelo tradicional de Democracia Representativa não parece conseguir superar: a necessidade de as construções políticas e legislativas estarem embasadas em uma esfera pública que possa fazer com que os cidadãos encontrem soluções para os problemas comuns, com base na prevalência do melhor argumento.

Obviamente, ambas concepções de democracia padecem de lacunas importante, como as apontadas por Young (2000), Miguel (2001, 2005), Fung e Cohen (2008), entre outros autores, e não cabe aqui discuti-las amplamente. No entanto, é perceptível a contribuição dessas visões para a discussão contemporânea ao apontarem, como lembra Lüchmann (2007), uma preponderância à Participação Política sobre a Representação. Essa concepção fomentou uma dualidade que parecia incontornável, colocando os conceitos em lados opostos no embate em busca da melhor forma de governo. Como destaca a autora, ambos os conceitos registram, com orientações diversas, dois modelos centrais de organização política democrática, quais sejam: o modelo da

democracia representativa (R), ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da participação (P), por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. (LÜCHMANN, 2007, p.139)

Influenciados pelas vertentes supracitadas, autores como Avritzer (2007), Saward (2006; 2009), Montanaro (2010), Urbinati e Warren (2008), Gurza Lavalle et al. (2006a; 2006b; 2008), Castiglioni e Warren (2006), Dryzek e Niemeyer (2008), entre outros, buscam romper com essa dualidade ao tentar inserir a representação política como relação fundamental para compreender o aumento da participação dos cidadãos nas instâncias democráticas

Apesar da diversidade de pontos de vistas e de conceitos, a constatação é análoga. Em primeiro lugar, há um parcial consenso na ideia de que a representação política eleitoral, apesar dos limites que possui para a ampliação da democracia, deve ser mantida. Afinal, o voto, para a ampla maioria desses autores, é central para estabelecer uma igualdade formal durante a seleção e o mandato dos representantes institucionais. Como já era alertado por teóricos da democracia representativa como Sartori (1994) e Bobbio (2000), é factualmente impossível implantar mecanismos amplos de democracia direta que excluam a representação eleitoral em virtude da complexidade dos estados contemporâneos. Portanto, uma maior participação dos cidadãos não deve abdicar da institucionalidade de representantes eleitos pelo voto, mas sim ser complementar a esta.

Um segundo ponto é a compreensão de que a representação política feita por sindicatos e por políticos eleitos é apenas uma forma no meio de tantas outras. Tal noção baseia-se na constatação de que, nos últimos anos, houve uma abertura para a participação da sociedade civil, o que leva à necessidade da ampliação do significado da categoria, desatrelando-a da visão restrita que a vincula aos mandados eletivos.

Um exemplo claro disso está presente nas inovações institucionais responsáveis por inserir pelo menos parte dos cidadãos nas tomadas de decisões políticas. No Brasil, isso é bastante visível, principalmente, a partir da Constituição de 1988, que formalizou a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo, além dos Orçamentos Participativos e Consultas Populares, responsáveis por dar uma nova dinâmica de participação política em administrações municipais e estaduais. Como,

via de regra, essas inovações possuem em seu âmago a instituição de representantes, como é o caso da figura dos delegados nos Orçamentos Participativos e dos conselheiros nos conselhos gestores (LÜCHMANN, 2011), elas tornaram-se, sem dúvida, importantes para analisar as aproximações entre a participação e a representação políticas.

A partir do incremento de experiências participativas no Brasil neste último par de décadas, as relações entre participação e representação no interior dessas experiências, sugerem que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. (LÜCHMANN, 2007, p.141)

De maneira semelhante, Gurza Lavalle et al. (2006b, 2008) enaltecem que as transformações contemporâneas fomentam a necessidade de uma visão mais plural da representação, aproximando-a de contextos participativos. Isso é necessário, segundo ele, devido à proliferação de experiências de representação em níveis micro e médio, visando influenciar no desempenho das burocracias e dos serviços públicos, com vistas a aperfeiçoá-los: de modo semelhante ao que aconteceu nas primeiras décadas do século XX, quando as instituições da representação política foram alargadas juntamente com a própria democracia, mediante a emergência dos partidos de massa, esses processos de reconfiguração da representação englobando o poder Executivo podem confluir para uma nova ampliação da democracia (GURZA LAVALLE et al., 2006b, p.2).

Em meio a esse contexto, como alerta Aires (2009), o conceito tradicional de representação não tem se mostrado adequado para compreender as novas formas de representação e participação emergentes no panorama político contemporâneo. A pluralização de atores e espaços, o interesse por padrões mais amplos de inclusão e o crescente envolvimento da sociedade civil na arena decisória são citados como alguns dos elementos que fazem necessária a expansão do conceito.

O nome dado para essas novas formas de representação varia na bibliografia especializada. Alguns dos termos encontrados são de representação presuntiva ou virtual (GURZA LAVALLE et al., 2006a; 2006b e 2008), representação auto-autorizada e cidadãos representantes (URBINATI e WARREN, 2008), representação automeada (MONTANARO, 2010), representação discursiva (DRYZEK e NIEMEYER, 2008), reivindicação de representação (SAWARD, 2006; 2009) entre outros.

Sem ter a pretensão de divagar exaustivamente sobre cada um dos conceitos, é preciso dar ênfase ao que todas essas perspectivas têm em comum: a concepção de que cada vez mais, surgem novas formas de representação política. Como mostra Lüchmann (2011), “pessoas, grupos ou associações reivindicam representar outras pessoas, grupos, populações, ou os animais e a natureza, independente de terem sido formalmente escolhidos pelos supostos representados, ou sob processos alternativos e plurais de autorização”.

Para exemplificar esse ponto, Lüchmann (2011) dá importante contribuição ao criar uma tipologia das novas formas de representação. A autora deixa claro que sua tipologia não é estanque, já que em determinados mecanismos é possível a combinação de vários tipos sugeridos. Os novos tipos de representação existentes, segundo ela, são: 1. Representação informal e individual; 2. Informal e coletiva; 3. Formal e individual; e 4. Formal e coletiva. A formalidade, para autora, está relacionada à existência de mecanismos institucionais que consolidem o caráter legal ou não à representação. Ela está geralmente associada à participação governamental no processo, como em conselhos gestores e orçamentos participativos. O caráter individual ou coletivo da representação está vinculado ao fato de o representante ser apenas uma pessoa, ou um grupo, como organizações civis e associações que atuam em prol de determinado setor social.

Os exemplos que a autora aponta são os seguintes:

1) Como representação individual e informal, a autora cita o caso do cantor do grupo U2, Bono Vox, que tem atuado nas mais variadas esferas deliberativas em prol dos africanos. É evidente o caráter informal dessa representação, tendo em vista que os vínculos estabelecidos entre o músico e seus representantes, a população de países africanos, são difusos, para não dizer inexistentes (Dryzek; Niemeyer, 2008; Saward, 2009; Montanaro, 2010)⁵.

2) Lüchmann considera como exemplo de representação coletiva e informal a atuação de ONGs e movimentos sociais em diferentes esferas públicas em níveis locais, nacionais e internacionais;

3) Entre os inúmeros exemplos citados pela autora relacionados à representação formal de base individual estão audiências públicas,

⁵ Saward abre seu artigo com este exemplo: “Amid the Make Poverty History campaign in 2004, the U2 singer and political activist Bono said, “I represent a lot of people [in Africa] who have no voice at all . . . They haven’t asked me to represent them. It’s cheeky but I hope they’re glad I do’ ” (2009, p.01).

conselhos consultivos, júris de cidadãos e Pesquisas de Opinião Deliberativas; e por fim

4) Lüchmann traz⁶ a representação das associações junto aos Conselhos Gestores no Brasil, que figura como exemplo de representação coletiva e formal.

Se os possíveis exemplos de representação política são inúmeros, um problema surge: a questão da legitimidade dessa representação. Afinal, como o nível de formalização da relação representante/representado é muitas vezes difuso, é preciso debater qual o papel, nesse novo contexto, de dois dos conceitos centrais que eram utilizados, via de regra, para compreender a representação política clássica: Autorização e *accountability*.

1.4 Autorização e accountability nas novas formas de representação.

Na representação política/eleitoral, principalmente em sua vertente formal, há certo consenso sobre a importância de Autorização e *accountability*. Como já apontado anteriormente, ao analisar a obra de Pitkin, ambos conceitos se mostraram fundamentais para tentar criar um elo adequado entre representantes e representados. A primeira busca sua legitimidade alinhada à ideia de construção de mecanismos que possam garantir uma escolha equânime dos governantes e parlamentares. A segunda baseia-se na concepção de que os representantes não podem estar alheios às vontades de seus representados, tendo que constantemente voltar a eles tanto para ouvir seus anseios quanto para justificar suas ações.

No entanto, nas novas formas de representação essa discussão se complexifica. Em primeiro lugar, devido à fragilidade ou inexistência em muitos casos de mecanismos de autorização. Em segundo, em

⁶ Os Conselhos Gestores de políticas públicas são amparados por legislação nacional e apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, nas três esferas governamentais (Município, Estado e no plano nacional). Apresentam atribuições legais de formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas nas respectivas esferas governamentais. Duas características centrais destes espaços são: a representação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado (LÜCHMANN, 2011).

relação à dificuldade de utilizar-se de mecanismos de *accountability*, em virtude da abrangência do que pode ser ou não a figura do representado. Os autores tendem a salientar que deve se considerar separadamente cada tipo de representação ao se propor a análise, tendo em vista que o que conta como autorização e *accountability* em cada contexto depende, de maneira decisiva, da forma como ela está estruturada.

Em relação à autorização, como, na maioria das vezes, não há um vínculo formal de representação, os representantes costumam alegar os mais variados argumentos para creditar legitimidade ao processo de representação. Entre eles estão os de vínculos identitários, de tradição, de posse de conhecimento especializado, de vocalização de grupos e populações pauperizadas e discriminadas, de demonstrações públicas e massivas de suporte popular, nos argumentos de similaridades (descritivos), entre outros (LÜCHMANN, 2011).

De forma semelhante, Castiglione e Warren (2006) defendem que a dimensão de autorização nas novas formas de representação é extremamente ampla. Considerando a ausência do vínculo eletivo, a autorização pode surgir da habilidade de grupos em atrair seguidores através de petições e filiações, de características descritivas como raça e gênero, da divulgação de objetivos convergentes com os dos representados ou até mesmo da simples visibilidade pública mensurada pela venda de livros ou exposição na mídia (como o caso de representação exercida por celebridades).

Como se pode perceber, exatamente em torno dessa característica - de que, em boa parte das vezes, a Autorização é feita pelo próprio representante, que se automeia para cumprir tal função - os especialistas têm construído conceitos como representação auto-autorizada (URBINATI e WARREN, 2008), representação automeada (MONTANARO, 2010), reivindicação de representação (SAWARD, 2006; 2009), entre outros. Como em muitos casos o que é representado é difuso, é pouco comum os representantes legitimarem-se por intermédio de mecanismos formais de representação, como o eleitoral, de filiação, ou até mesmo, identitário.

Com o exemplo das organizações civis, que é o interesse central da presente pesquisa, é possível constatar o quão dinâmico podem ser os mecanismos de autorização. Em pesquisa abrangente, na qual foram entrevistadas 229 associações, Gurza Lavallo et al (2006a) demonstram que 72,8% se autodenominam como representantes. Dessas, 77%

apontavam que realizavam ao menos duas práticas de representação política⁷.

As associações presentes na pesquisa se identificaram, via de regra, com seis argumentos, com os quais pretendem justificar o porquê de serem representantes de determinado grupo ou setor social: eleitoral, filiação, identidade, serviços, proximidade e intermediação.

Em relação ao Argumento eleitoral, a justificativa se dá em função de mecanismos nos quais os representados podem eleger os representantes. Em outras palavras, vincula a representação política a uma visão formal, ao associar o mecanismo consagrado pela Democracia Representativa como critério para fins de autorização. Cerca de 4% das associações entrevistadas responderam essa justificativa.

A filiação é critério apontado por cerca de 6,8% das associações. Semelhante ao item anterior, a filiação, segundo Castiglione e Warren (2006), abre a possibilidade de grupos que recebem filiados reivindicarem a legitimidade de sua representação. Ou seja, vincula a legitimidade representativa ao fato de os cidadãos ou grupos que são presumidamente representados terem firmado a intenção de conceder à entidade a autorização para atuar em seu nome⁸.

O argumento da identidade, apontado por cerca de 4% das entidades, dialoga fielmente com a ideia de representação descritiva. Aqui, a justificativa aponta que há uma congruência entre representantes e representados do ponto de vista identitário. Ou seja, o representante espelha a vontade do representado em virtude de qualidades existenciais, não raro irrenunciáveis – gênero, raça, origem étnica.

⁷ Gurza Lavallo et al (2006) apontam quatro atividades centrais de representação política por associações: participação em novas instâncias de representação dentro do poder Executivo, especificamente conselhos gestores de políticas públicas e/ou do orçamento participativo; exercício direto de intermediação de demandas perante agências específicas do poder público; incidência na política através dos canais tradicionais de caráter eleitoral, aqui aferida como apoio a candidatos políticos; e incidência na política recorrendo ao poder Legislativo. No próximo capítulo, será possível apontar que a Abraço utiliza as quatro práticas.

⁸ Castiglione e Warren (2006) propõem uma subcategorização dentro desses grupos: a) os que são de filiação voluntária; b) os que se baseiam em características atribuíveis, portanto de filiação involuntária; e c) os que não têm uma base da sociedade, mas que têm recursos que lhes permitem propor-se como representantes

Os autores lembram que esses três primeiros pontos são, como já mostramos ao debater a obra de Hanna Pitkin, os constitutivos da visão clássica de representação política. No entanto, juntos, foram responsáveis por menos de 15% da justificativa das associações para defender a razão pela qual atuam enquanto representantes, o que demonstra a profunda diferenciação entre a representação feita por organizações civis e com a vertente eleitoral/institucional.

O argumento de serviços, por exemplo, foi apontado por 23%. Essas entidades defendem que a realização de serviços prestados a seus representados é o que alicerça a sua representação, ou seja,

sua atuação na melhoria da vida das pessoas, normalmente, mediante o fornecimento de serviços – desde tratamentos médicos os mais diversos até distribuição de cestas básicas, passando por treinamentos profissionalizantes, bolsas, suporte moral e apoios de natureza variada” (GURZA LAVALLE et al., 2006a).

Os outros dois argumentos destacados pelos autores são os de intermediação (capacidade de interlocução do ator com diferentes instâncias do poder público), com 31,1% das respostas, e o de proximidade (capacidade de relacionamento com os beneficiários), com 27,1%. Como veremos a seguir, a Abraço leva todos esses campos em consideração para buscar se inserir na posição de representante das rádios comunitárias.

Em termos de *accountability*, o problema é semelhante. Em uma representação difusa, na qual a figura do representado é bastante abrangente, podendo ser até mesmo animais, ideias ou a natureza, é difícil construir *accountability* em moldes idênticos aos previstos pela vertente formal da representação política, que a colocava como um importante elo para angariar qualidade democrática à representação. Portanto, assim como a autorização, a *accountability* parece deixar de ser um eixo central na práxis da representação política, sendo, muitas vezes, secundarizada na atuação desses novos representantes.

Montanaro (2010) traz uma importante contribuição para a definição de *accountability* nesse novo contexto, ao mostrar que, em determinados casos, como em algumas organizações civis, esses mecanismos podem e devem estar ainda presentes. Ela destaca que, apesar disso, as representações automeadas, em regra, acabam por abdicar de atuar com a intenção de tornar suas ações *accountable* (tanto

para seus representados como para a sociedade), o que pode gerar um déficit democrático.

Para a autora, a *accountability* deve envolver tanto deliberação (explicitação e justificativa dos comportamentos a outros atores) como a possibilidade de controle (para ser responsabilizado, para ser sancionado de alguma maneira). A partir dessa definição, Montanaro propõe a divisão em duas categorias: 1) *accountability* organizacional; 2) *accountability* discursiva.

A primeira está relacionada à possibilidade de os representados concederem “autorização organizacional” através de (des)filiações, doações, votos e debates internos. A autora dá, nesse primeiro momento, um papel de destaque à figura do dinheiro, já que reter (ou ameaçar reter) recursos é uma maneira importante de realizar sanção organizacional.

Montanaro ainda defende que determinados mecanismos têm a possibilidade de servir tanto para autorização como para *accountability*. Ela cita como exemplo o voto, que pode servir tanto como autorização (eleição) quanto como *accountability*/sanção (reeleição ou destituição de cargos). Da mesma maneira, a filiação serve para ambos. Entrar em um determinado grupo ou entidade fornece, de certa maneira autorização, e sair é um mecanismo de sanção/*accountability*.

Autores como Fox (2006) e Ebrahim (apud PEREZ, 2011) têm chamado a atenção para o modo como mecanismos estabelecidos de autorização como os descritos acima em organizações civis podem deixá-las mais ou menos *accountable*. Por exemplo, como ressalta Ebrahim, mecanismos de autorização como filiação e eleição de diretores podem fortalecer os mecanismos ideais de sanção. Os membros podem votar nos líderes da organização, revogar a filiação e o pagamento de taxas, tentar reformar a organização influenciando os líderes ou disputando uma posição de liderança. Essas organizações ainda podem apresentar mecanismos de *accountability* horizontais, tais como instâncias intermediárias de participação, em que membros supervisionam o trabalho dos líderes e de outras esferas (FOX, 2006, p.54).

A *accountability* discursiva está relacionada à publicidade da representação política. Para que a autorização seja (ou não) reconhecida e para que a *accountability* seja estabelecida, a atuação dos representantes deve se tornar pública. É preciso que haja condição de avaliar a legitimidade da representação com as informações recebidas sobre as atuações políticas e comportamentos dos representantes. Só quando tornada pública a representação pode ser questionada,

combatida, apoiada e gerar debate sobre o tema em questão. A *accountability* discursiva é o modo para a obtenção da autorização discursiva e para que ela seja alvo de discussão, fomentando movimentos de concordância, discordância e gerando até possíveis alternativas aos rumos do processo representativo (DRYZEK e NIEMEYER, 2008; MONTANARO, 2010).

Como se pode perceber, a visão de Montanaro aponta pra uma Representação Política que busque não abdicar da *accountability* como mecanismo fundamental para mantê-la democrática. Como veremos a seguir, Montanaro também se recusa a aceitar que uma representação democrática pode abdicar de mecanismos sólidos de autorização. É com essa ideia em mente que se pretende, a partir daqui, trazer alguns elementos normativos, que nos permitirão, ao longo do trabalho, apontar, em que contextos é possível construir uma representação mais democrática.

1.5 Em busca de uma visão democrática das novas formas de representação

Tanto no trabalho de Pitkin quanto no dos autores contemporâneos que têm discutido essas novas formas de representação, a estratégia central é trazer a representação política para o seio da democracia. Young (2006; 2000), ao defender a sua democracia comunicativa, talvez seja a que mais tenha conseguido avançar na busca por desvendar o quão democrática pode ser a representação. Apesar de a autora não remeter diretamente às novas formas de representações, como as exercidas por organizações civis, ela contribui muito para a compreensão desse novo contexto, ao recuperar as principais contribuições de Pitkin.

Da autora alemã, Young retém a concepção em relação ao papel do representante e tenta superá-la, entendendo que a representação deve ser definida em termos de *différance*, remetendo ao pensamento de Derrida. A definição da autora chama atenção para os aspectos de relacionamento entre representante e representado, buscando encontrar um vínculo que permita uma relação mais democrática entre ambos. Conforme Young, conceitualizar a representação em termos de *différance* significa reconhecer e afirmar que há uma diferença, uma separação entre o representante e os representados. Evidentemente,

nenhuma pessoa pode pôr-se por (*stand for*) e falar como uma pluralidade de outras pessoas. A função do representante de falar por não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante fale como os eleitores fariam, tentando estar presentes por eles na sua ausência. (YOUNG, 2006, p.11)

A autora avança ao propor que entendamos a representação política como diferenciada e mediada no tempo e no espaço. Talvez aqui ela traga sua maior contribuição para o debate, ao afirmar que a desconexão entre representante e representado é sempre possível, mas que é papel de ambos buscar uma aproximação por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e *accountability*.

Reconhecendo que sua definição de representação tem um significado estritamente normativo, ela defende que um processo representativo é ao mesmo tempo pior, na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado. Portanto, para ter-se uma representação democrática é necessário uma via de mão-dupla. Ao mesmo tempo em que os representantes devem prestar contas e obter a autorização do eleitorado para atuar, os representados precisam estar dispostos a mobilizar-se para participar ativamente de ambos os processos: “Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação” (LÜCHMANN, 2007, p.166).

Castiglione e Warren (2006), também buscando respostas ao mesmo questionamento, só que imersos na discussão das novas configurações da representação, salientam que para uma representação ser mais ou menos democrática é necessário que cada indivíduo potencialmente afetado pela atuação da representação possa ter a oportunidade equânime de influenciar nas decisões do representante. Montanaro (2010) afirma que os afetados pelo exercício da representação precisam possuir mecanismos para autorizá-la e para estabelecer a *accountability*. De certa forma, ambos vão na mesma linha da definição de Young, de que a representação democrática está relacionada ao grau de conectividade entre representante e representado.

Cabe destacar, no entanto, que essa visão que alinha a democracia com a representação em função dos mecanismos de elo entre representantes e representados precisa ser debatida conforme os mecanismos de autorização e *accountability* existentes. Não é papel aqui discutir amplamente o que representam, por exemplo, as reivindicações de representação, para usar termo de Saward (2009), que carecem desses

elementos. A discussão está presente na bibliografia, mas ainda não está plenamente consolidada, e há ampla divergência quanto à influência democrática dessas novas formas de autorização (Miguel, 2010; GURZA LAVALLE et al, 2006^a; 2006b; 2008; Avritzer, 2007).

Concordamos com Gurza Lavalle et al (2008), que, ao analisar a representação exercida por organizações civis, afirma que cancelar analiticamente o registro da representação, partindo-se do princípio de que se trata de representação sem autorização (ou sem *accountability*), defendendo que esses representantes estão emancipados de qualquer controle social, é problemático para entender o fenômeno.

Esperar que organizações civis satisfaçam os requisitos da representação como se fossem partidos ou sindicatos indica profunda insensibilidade com relação à pluralidade e ao caráter de novidade do fenômeno em questão. Não existem modelos históricos nem analíticos consagrados de representação e *accountability* de organizações civis e, por isso, parece pertinente buscar uma alternativa que permita avançar na problematização e na compreensão da pluralização da representação, mais do que cancelar as perguntas no nascedouro. (GURZA LAVALLE et al, 2008, p.69)

A questão que se pretende trazer aqui é outra. Ao analisar organizações como a Abraço, que têm atuado como representantes de determinados setores sociais, acredita-se que não se pode abdicar de mecanismos de autorização e *accountability* quando esses forem possíveis de serem executados. Em outras palavras, em organizações civis, que possuem seus representantes definidos e quantificados, mecanismos clássicos de autorização, como filiação e eleições de lideranças, e, por que não dizer, uma responsividade, pelo menos parcial, do ponto de vista descritivo, precisam ser levados em conta como princípios democráticos.

No campo da *accountability*, a estratégia defendida aqui é similar. Se organizações civis como a Abraço puder prestar *accountability* organizacional ou discursiva, deve, do ponto de vista normativo, fazê-lo, pois sem dúvida isso contribui na tentativa de estabelecer e renovar os elos entre representantes e representados, conforme a ideia de Young.

Obviamente, entretanto, buscar vincular, *stricto sensu*, representação política com os conceitos de *accountability* e autorização pode esvaziar o caráter inovador dessas novas formas. Salientou-se na introdução que o enfoque da presente pesquisa pretende discutir ambos os conceitos, o que não significa que as demais questões trazidas pelos teóricos sejam secundárias.

Especificamente em relação às organizações civis, exemplos citados na bibliografia mais focados na área de associações, consideram que, para que essas entidades possam ser definidas como democráticas é preciso ir mais além dos mecanismos representativos. Warren (2001), por exemplo, defende que o panorama associativo é complexo e pluralista, mas não teoricamente indeterminado. Em outros termos, é necessário distinguir as diferentes contribuições democráticas de cada associações, por meio de combinações mais ou menos efetivas que desenham. Com base nessa premissa, o autor propõe a construção de uma “ecologia democrática das associações”. Warren sugere que é necessário para a democracia uma combinação de diferentes tipos de associação.

Luchmann (2011) realiza uma síntese do pensamento de Warren ao subdividir diversas contribuições que as associações podem potencialmente fazer para a democracia, a saber:

- desenvolvimento individual: como aumento da informação, das competências simbólicas, do sentimento de poder participar, do sentido crítico, da tolerância social e política e das virtudes cívicas em geral;
- efeitos em nível da esfera pública: representação de interesses de grupos específicos; contribuição para a discussão pública e a deliberação democrática;
- impacto político-institucionais: representação de interesses, identidades e orientações normativas, suporte de ações coletivas de protesto e resistência, funções de coordenação e regulação, papel subsidiário na implementação de políticas públicas.

Outros atores vão apontar também a necessidade de que as associações, para contribuir com o ideal democrático, tenham amplo grau de conhecimento sobre sua área de atuação, especialmente obtido pelo seu vínculo com a população representada, grau de interação com outros grupos, natureza pública dos objetivos e ações assumidos, grau de confiança existente entre representantes e representados, entre outros fatores (COHEN, ROGERS, 1995; CASTIGLIONE, WARREN, 2006, LÜCHMANN, 2007,2011).

Analisar todos esses temas no âmbito da entidade estudada - que são, sem dúvida, fundamentais para entender de maneira abrangente o

fenômeno - tornaria inexecutável uma dissertação. Por isso, compreendendo como descrito acima o papel de autorização e *accountability* e dando destaque para a parcialidade dos conceitos para uma visão completa de representação política, a tarefa a partir daqui será buscar entender como ambos se estruturam em relação à associação estudada, dentro de suas especificidades, tanto organizacionais quanto na relação com os seus representados.

2 DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO E RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA

Após essa reflexão inicial sobre o papel da representação política na discussão contemporânea, evidenciando o que há de novo nos caminhos teóricos que permitirão analisar a Abraço na condição de representante, o segundo capítulo tem um objetivo duplo: ao mesmo tempo em que se buscará apresentar a Associação, entendendo sua complexidade tanto em termos de processos reivindicatórios quanto de organização interna, pretende-se também compreendê-la dentro do contexto histórico-social no qual ela se apoia.

Para traçar esses caminhos, optei por ouvir membros da Associação, que me ajudaram, paralelamente à revisão bibliográfica, a compreender a dinâmica e a história da entidade em meio ao panorama político, cultural e social que o Brasil viveu durante a consolidação do Movimento em Prol da Radiodifusão Comunitária e da Democratização da Comunicação. Como veremos no próximo capítulo, essa reflexão ajudará também na análise das relações entre representantes e representados na entidade.

A escolha dos membros entrevistados levou em consideração a organização geográfica da Abraço, que se divide em cinco regiões, as mesmas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - a saber, Centro-Oeste, Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Sudeste.

A seleção das pessoas que foram ouvidas atendeu ao seguinte critério. Em primeiro lugar, tentei entrevistar o coordenador regional da Entidade. Na ausência desse, optei pelo coordenador do Estado no qual existem mais rádios comunitárias na região. Caso esse não se dispusesse a falar, procurei a do segundo Estado com mais rádios comunitárias e assim sucessivamente. Além desses, escutei também o coordenador nacional da Abraço, José Sóter.

Sendo assim, tornou-se possível entrevistar os seguintes coordenadores. 1) coordenador nacional da Abraço, José Soter; 2) coordenador da região Norte, Edmilson Costa; 3) coordenador da Abraço-SP, Jerry de Oliveira; 4) coordenador da Abraço-GO, Valdeci Borges; 5) coordenador da Abraço-SC, João Santin. Como se pode perceber, não foi possível entrevistar nenhum coordenador do Nordeste, pois, apesar de efetuar tentativa de contato com quatro coordenadores distintos da região, nenhum deles atendeu à solicitação para participar da pesquisa. As linhas que se seguem têm muito da contribuição desses

coordenadores, que permitiram resgatar o contexto e especificidades da entidade ao longo desses cerca de 15 anos de existência.

Este capítulo será dividido em quatro partes: na primeira, será feito um breve relato da configuração das concessões de Rádio e TV no Brasil e do surgimento do Movimento pela Democratização da Comunicação. A ideia aqui é conceder destaque ao que possibilitou o surgimento de uma sociedade civil que orientou suas reivindicações para essa temática, com o intuito de combater a atual configuração das redes privadas de comunicação no Brasil e propor alternativas mais democráticas. Na segunda, será feita uma retrospectiva do surgimento do Movimento em Prol da Radiodifusão Comunitária, que teve sua origem nas primeiras experiências realizadas por rádios livres. A partir daí, irei adentrar na discussão específica sobre a organização da Abraço, salientando, nesse primeiro momento, as seguintes questões: a história da associação, como ela se organiza territorialmente, quais emissoras fazem parte da entidade, quais são suas principais reivindicações e como é sua relação com o Poder Executivo, responsável no Brasil por dar habilitação às rádios comunitárias. Por fim, será feita uma breve análise do perfil das associações que possuem outorgas de rádios comunitárias no Brasil, principalmente baseado nos estudos recentes de Mick e Vieira (2003) e Lima e Lopes (2007).

Com esse trajeto, o objetivo é construir um alicerce para a parte empírica do trabalho, na qual se pretende compreender as relações da Abraço com os seus representados.

2.1 Primeiros passos: a busca por um novo caminho para as políticas de comunicação no Brasil.

Para compreender o contexto em que a entidade surgiu, é preciso remeter às discussões originadas principalmente na década de 1980 sobre o modelo de comunicação brasileiro. A constatação feita pelos primeiros militantes e acadêmicos que viam de maneira crítica o desenvolvimento dos meios de comunicação eletrônicos no país apontava para uma realidade bastante clara: o Brasil estruturou seu sistema de mídia com uma lógica extremamente oligopolizada. E essa conjuntura foi herdeira direta dos critérios de seleção de quem poderia ou não possuir outorgas para gerir empreendimentos de rádio e televisão no país.

Inspirados no modelo estado-unidense, os sistemas e mercados de comunicação social no Brasil privilegiaram, de maneira evidente, a exploração privado-comercial, fazendo com que surgissem conglomerados empresariais que foram, pouco a pouco, tomando conta do espectro eletromagnético. Os meios de comunicação passaram a ser vistos pelo Estado como atividade de caráter privado, abdicando desses a necessidade de uma responsividade perante o interesse público, atuando praticamente à revelia da sociedade civil que reiniciava à época sua organização em meio ao início do enfraquecimento do regime militar.

Aliado a isso, por meio de um mecanismo de concessões públicas, com critérios de acessibilidade escusos e, na maior parte das vezes, decididos ao bel prazer de quem estava no poder, o regime militar e, mais fortemente, a gestão de José Sarney⁹, acompanhado pelo seu então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, deram forma a uma estrutura que permitiu a apenas poucos atores deterem a propriedade da maioria dos meios de comunicação massivos¹⁰. E dentro dessas relações obscuras, boa parte das concessões foram parar também nas mãos de políticos¹¹, o que, foi denominado de maneira bastante ilustrativa, de “coronelismo eletrônico”, por Stadnik (1991).

Sendo assim, houve a implementação de diversos mecanismos que limitavam a ampliação da concorrência, entre eles a dificuldade de obtenção de uma concessão pública no Brasil, até mesmo para atores que teriam total condição e legitimidade para gerir meios de comunicação. Formou-se, segundo Locatelli (2009), um modelo que determinou os vencidos e os vencedores, sendo os primeiros os que não eram englobados nas políticas públicas de comunicação estatal, e os

⁹ No governo Sarney foram distribuídas 1.028 concessões de rádio e TVs. Grande parte delas foi concedida a parlamentares em troca de votos para que Sarney permanecesse mais um ano na presidência. Pelo fato do Brasil não combater a propriedade cruzada dos meios de comunicação, boa parte dessas concessões foram parar na mão de parentes e amigos de políticos que faziam parte do Congresso Nacional à época, o que gerou a concentração de diversos meios de comunicação na mão de poucas famílias. (GÖRGEN, 2008).

¹⁰ A título de exemplo, dados do projeto Donos da Mídia mostram que só a Rede Globo possui ligações diretas ou através de suas afiliadas com 340 veículos, entre jornais, televisões, rádios e revistas. Desses veículos, grande parte é líder de audiência em suas regiões. (Conforme <http://www.donosdamidia.com.br>, acesso em 07 de junho de 2012).

¹¹ No link <http://www.donosdamidia.com.br> é possível acompanhar uma lista com os dez políticos com maior número de veículos no Brasil.

segundos, os oligopólios que se ampliaram com apoio irrestrito do Estado. Nesse contexto, surgiu um Sistema Central de Mídia, para usar o termo de Görge (2009), que consolida grandes empresas configuradas como redes de comunicação, que produzem seus conteúdos no eixo Rio/São Paulo e os distribuem em todo o território nacional.

Do ponto de vista econômico, é claramente possível apontar as dificuldades geradas por essa configuração (BRITTOS, 2003), ao colocar atores selecionados por interesses privados para gerir os empreendimentos de comunicação. Mas, do ponto de vista da dinâmica social e cultural do país a realidade é devastadora. Brittos e Collar (2008) lembram que, em virtude do sistema brasileiro ser baseado em conteúdos produzidos principalmente em um único centro, pouco se investe em programação diversificada. Uma amostra disso é o estudo de Jambeiro (2000) indicando que cerca de 60% da programação da Rede Globo tem caráter nacional e a produção regional fica a cargo de suas afiliadas, que, via de regra, focam-se nas cidades de grande contingente populacional. As redes regionais estão atreladas aos interesses dos “donos locais” das concessões, que na maioria das vezes são parlamentares ou membros de redes familiares ou de amizade que envolvem políticos.

Nesse contexto, como lembra Locatelli,

o caso da TV Globo e sua rede é emblemático. Para sua constituição e expansão inicial, o governo federal, além de fornecer concessões nos maiores mercados, permitiu aporte de capital estrangeiro, proibido constitucionalmente. A partir dessa situação privilegiada, a Globo se desenvolveu rapidamente nas áreas técnica, de produção e financeira, pois estava estruturada sob um modelo empresarial “muito além do panorama local” (...) De dona de um único canal no Rio de Janeiro, em 1965, no início dos anos 80 já abocanhava 60% das verbas publicitárias do país e 70% das verbas de televisão, o que lhe dava o status de quarta maior rede de televisão do mundo (LOCATELLI, 2009, p.166).

Em entrevista realizada em 2012, o coordenador nacional da Abraço classificou essa estrutura como de “verticalização dos meios de comunicação” e lembrou o quanto ela contribuiu para a estagnação do mercado de trabalho para os profissionais do setor.

As rádios criaram centrais regionais e nacionais de produção. A TV se verticalizou totalmente, com um centro localizado no eixo Rio-São Paulo, que era responsável pela produção do que todo o Brasil via. Isso gerou um descarte de profissionais da área de radiodifusão, de técnicos, locutores, os profissionais de radiodifusão. E também gerou o fechamento de espaços para veiculação das obras de artista e produtores culturais, principalmente os regionais (SÓTER, 2012).

Sóter lembra que foi para modificar esse status quo que os movimentos artístico, cultural e de produção de conteúdos se uniram e passaram a atuar fortemente ao final dos anos 1980 para propor alternativas e novos modelos para a comunicação no país e aproveitar o momento político propício que estava em curso, com a elaboração da nova Constituição, promulgada em 1988. “Essa foi a principal mola para que houvesse essa movimentação pré-constituente para discutir a democratização desses meios de comunicação” (SÓTER, 2012).

Paralelamente a esse contexto, os oligopólios passaram a se organizar por meio de suas entidades, a saber, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão¹² (Abert), Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e Associação Nacional dos Editores de Revista (ANER), para manter intocáveis seus interesses.

Como lembra Gørgen (2009), essa queda de braço influenciou decisivamente no capítulo da Comunicação Social na Constituição que estava sendo redigida. Como boa parte dos parlamentares tinham concessões públicas, o lobby feito pelas empresas de comunicação foi bastante forte.

Do lado oposto, era organizada a Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação que após coletar milhares de

¹² A Abert surgiu em 1962 para combater os 52 vetos que o então presidente João Goulart tinha formulado ao Código Brasileiro de Telecomunicações. A associação conseguiu derrubar os vetos no Congresso Nacional. Venício de Lima publicou no Observatório da Imprensa um texto sobre o tema: “Os vencedores queriam – e conquistaram – prazos dilatados para as concessões (10 e 15 anos); renovação automática delas; ausência de penalidade (mesmo após julgamento pelo Poder Judiciário) em casos de divulgação de notícias falsas; e assimetria de tratamento em relação a outros concessionários de serviços públicos – alteração da lei de mandado de segurança; reafirmação de normas que já se encontram em outros diplomas legais, inclusive na própria Constituição.(...) A entidade – criada na luta contra os vetos de Jango e *com eles identificada* – constitui, ainda hoje, o grande e vitorioso ator na definição de regras para o setor” (LIMA, 2012).

assinaturas, apresentou ao Legislativo em 1987 uma emenda popular com uma proposta de redação para o capítulo da Comunicação Social.

O saldo desta disputa foram cinco artigos para a comunicação social. Entre as novidades, a Constituição abordou temas inéditos e importantes como programação regional do rádio e da TV, ainda não regulamentada, e restrições à publicidade comercial, assegurou os direitos de opinião e de expressão e a complementariedade entre os sistemas de comunicação público, privado e estatal.

Na prática, no entanto, as novidades constitucionais geraram mudanças praticamente nulas na configuração do setor (GÖRGEN, 2008; 2009; RAMOS, 2005). A luta pela democratização da comunicação continuou e anos após a aprovação da Carta Magna um grupo vasto de instituições, como a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, ambos de 1991, e, um pouco mais tarde, a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (1996) continuaram reivindicando alterações no marco regulatório e nas políticas públicas de comunicação no país. Entre as alternativas apresentadas estava a de uma produção que desse conta das dinâmicas específicas culturais e sociais, com enfoque no regional, o que parecia tornar-se possível através de meios de comunicação livres e/ou comunitários.

2.2 As rádios livres: a desobediência civil como estratégia de luta

Cerca de seis anos antes da publicação da Carta Magna, em meio ao regime militar, uma cidade do interior de São Paulo passava a se tornar referência na luta por um novo modelo de Comunicação. Naquele ano, Sorocaba se tornava pioneira ao colocar no ar mais de cem rádios piratas, à revelia das políticas estatais que cerceavam a comunicação eletrônica feita por atores que não possuíam concessões públicas. Como lembra Coelho Neto (2002), a iniciativa ficou conhecida como “Verão da Liverpool Brasileira”¹³, em referência à experiência da cidade britânica, um marco para movimentos semelhantes em todo o mundo.

¹³ No começo dos anos 1980, para escapar da legislação britânica que concedia à British Broadcasting Corporation (BBC) o monopólio de rádio e televisão, um grupo de estudantes iniciou a experiência da Rádio Caroline. A emissora foi instalada em um barco, além das 12 milhas marítimas – ou seja, fora dos controles territoriais do país. Como marco, cravaram na embarcação uma bandeira de pirata no mastro do barco e dessa forma a experiência ficou

Em virtude da frágil organização do movimento sorocabano, ele acabou sendo descontinuado. Entretanto, Coelho Neto (2002, p. 52) demonstra que sem sombra de dúvidas essa “desobediência civil” possibilitou a primeira faísca do que viria a surgir a partir da segunda metade da década de 1980, com o fortalecimento das reivindicações em prol da democratização da comunicação e da radiodifusão comunitária¹⁴. É nesse período que começa a aparecer, como denomina Nunes (2001), um movimento de rádios livres¹⁵ e experiências mais consolidadas com rádios que operavam em frequências baixas e que passaram a funcionar sem nenhuma autorização do governo¹⁶.

As experiências pioneiras dessas emissoras acabarem chegando à universidade, que começou a se interessar pelo tema de Democratização da Comunicação. Assim, em 1985 surgiu a primeira rádio na Capital de São Paulo, a Rádio Xilik, coordenada por professores e estudantes da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP) e cujas

conhecida como rádio pirata, uma expressão que se alastrou pelo mundo. (COELHO NETO, 2002).

¹⁴ Como lembram Lopes (2005), Cruz (2005) e Leal (2007), na década de 1970 já surgiam as primeiras experiências de rádios piratas de baixa potência, como a Rádio Paranóica, de Vitória – ES (instalada em 1970), a Rádio Spectro, de Sorocaba – SP (1976), e a Rádio Globo de Criciúma – SC (1978). Lopes (2005, p.9) defende, no entanto, que essas experiências foram isoladas geograficamente e em épocas diferentes, não configurando um movimento organizado. Cruz (2005, p.10) ainda cita a interessante experiência da Rádio Favela, da cidade de Belo Horizonte – MG. “Essa emissora entrou definitivamente no ar em 1981. Devido à repressão, a rádio não tinha sede fixa, e ficava mudando de barraco em barraco dentro da comunidade, envolvendo um número cada vez maior de pessoas na sua organização, o que foi um fator fundamental para sua consolidação” (CRUZ, 2005, p.10) Helvécio Ratton fez um filme chamada do 'Uma onda no ar', no qual ele conta a história da emissora.

¹⁵ Apesar de nenhum dos conceitos estar totalmente cristalizado, costuma-se diferenciar as chamadas “rádios livres” das “rádios comunitárias”. As primeiras são rádios clandestina, que não possuem autorização formal para seu funcionamento e têm, como caráter normativo, independência em relação a partidos, governos, entidades, sindicatos etc. Já as rádios comunitárias possuem concessão do Estado e funcionam dentro do marco da legalidade. A Abraço não se baseia nessa diferenciação, e pretende englobar no seu rol representativo ambos os tipos de emissoras.

¹⁶ Segundo mostra ANDRIOTTI (2004), estima-se que existiam 100 rádios livres operando no Brasil em 1982. Esse número saltou para 400 em 1991. Inclusive nesse período a UFSC contou com uma emissora, a 107 fm, criada por iniciativa do Diretório Central dos Estudantes Luis Travasso

transmissões partiam do campus da faculdade (COELHO NETO, 2012). Na mesma época, surgiram algumas emissoras em universidades que se tornariam referência para as rádios livres, como a Rádio 11, na USP, e a Rádio Muda, na Unicamp.

A aproximação entre o mundo acadêmico e as iniciativas de rádios livres fez com que o tema se fortalecesse. Em 26 e 27 de maio de 1989 era realizado o 1º Encontro Nacional de Rádios Livres, na USP - Universidade de São Paulo, que contou com a participação de professores como Luiz Fernando Santoro e José Marques de Melo, este último como presidente do MNDC - Movimento Nacional de Democratização da Comunicação, que passaria a se chamar FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação).

Como resultado desse encontro, Cruz (2005, p.11) lembra que foi criado o Coletivo Nacional de Rádios Livres, que segundo o autor vai denunciar nacionalmente a política do é dando que se recebe praticada pelos governantes brasileiros no setor de radiodifusão comercial, a repressão contra as rádios livres comunitárias e a consequente falta de democracia no ar. Esses encontros definem também que as rádios livres são aquelas que vão ao ar sem pedir autorização aos poderes constituídos. O objetivo é exercitar a liberdade de expressão por meio do maior número possível dessas emissoras e forçar o Estado a olhar para o fenômeno como um caso de política pública. Por isso, o Encontro estabelece também como meta a instalação do maior número possível de emissoras comunitárias em todo país.

Obviamente, como resultado desse descumprimento legal, muitas dessas emissoras foram retaliadas e fechadas pela fiscalização estatal, na época realizada pelo Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), que mais tarde transformado em Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Mesmo com a repressão, o movimento começava a se sedimentar. Como mostra Andriotti (2004), é nesse período também que as relações políticas entre o movimento de rádios livres e o movimento pela democratização dos meios de comunicação se solidificam. Prova disso é que o projeto da Lei de Informação Democrática, de 1992, salientou a importância do setor ao dizer que “é livre a emissão de radiodifusão sonora e de sons e imagens com ou sem fio, por emissoras de baixa potência e alcance local, de caráter comunitário e sem fins lucrativos, mediante registro no cartório local”¹⁷.

¹⁷ O projeto foi elaborado pelo professor da Escola de Comunicação e Artes da USP José Carlos da Rocha de Carvalho, tendo recebido apoio de diversas

Como lembra Caldas (1995), a luta em comum de vários grupos organizados pela democratização da comunicação possibilitou, em 1991, o surgimento do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, tendo na Federação Nacional dos Jornalistas seu principal articulador. A partir da organização política trazida pelo Fórum, fomentaram-se as primeiras realizações de congressos, encontros e assembleias de fundação de entidades de emissoras comunitárias.

Com o crescimento do movimento em prol das rádios livres e comunitárias, começou-se a debater a necessidade da construção de uma entidade nacional, capaz de representar os anseios dessas emissoras e que buscasse uma solução perante o Executivo e o Legislativo em relação à lacuna normativa do setor. Eis então o estopim que possibilitou a criação da Abraço que, com o aparecimento de rádios comunitárias em todo o país, recebeu a árdua tarefa de representá-las.

2.3 Breve histórico da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária

A lacuna legislativa que existia em relação às rádios comunitárias e livres foi apontada pelos entrevistados como a principal bandeira que levou à criação da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária. Em 1996, na cidade de Praia Grande-SP, representantes de emissoras de radiodifusão comunitária de várias partes do país, que se articulavam ou tinham referência no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), se reuniram e inauguraram a entidade.

Como lembra Sóter (2012), mesmo que já houvesse algum debate regional sobre a necessidade da criação de uma Associação que conseguisse organizar as reivindicações do setor nacionalmente, com o surgimento de entidades locais “aqui e acolá”, não se pode negar que a Abraço surgiu, de acordo com suas palavras, “de cima para baixo”. Ou seja, a Associação surgiu pequena, centralizada principalmente no eixo Sul/Sudeste/Distrito Federal, sem ainda uma forte aproximação com todas as regiões do país.

entidades relacionadas ao movimento pela democratização da comunicação e de políticos como Luiza Erundina, Vicente Paulo da Silva (Vicentino) e Roberto Freire. O texto foi apresentado ao Congresso pelo então deputado Zaire Rezende, mas acabou não aprovado.

Logo no seu surgimento, ela estruturou-se na busca de dois objetivos centrais: lutar por uma legislação que regulamentasse a atuação das rádios e difundir em todo o Brasil a importância da radiodifusão comunitária. Sóter (2012) lembra que nesse período os participantes da Abraço começaram a viajar pelo Brasil e, com uma parceria com os produtores de transmissores, mostravam nas diversas regiões como era possível criar uma emissora, quais os equipamentos necessários e como poderia ser produzida a programação.

O processo de centralização e verticalização dos meios de comunicação acabou pauperizando o parque industrial de equipamento no Brasil, as indústrias de equipamento para radiodifusão estavam todas ociosas. Então quando a gente chegou com a ideia de construção de rádios comunitárias juntou a fome com a vontade de comer. Os empresários produtores, fabricantes de equipamentos, entraram de cabeça, porque era mercado novo. Com a possibilidade das rádios comunitárias estar em todos os municípios e todos os lugares, abriu-se uma oportunidade e eles apoiaram. Então eles forneciam equipamentos para fazer demonstração para poder sortear nos encontros que a gente fazia e aí com isso a gente disseminou o direito do serviço. (SÓTER, 2012)

Jerry de Oliveira, coordenador da Abraço SP, salienta que nesse momento uma discussão importante se cristalizou no movimento:

Havia um segmento dentro do movimento nacional pela democratização da comunicação que o importante era ocupar o dial, e outro segmento, do qual eu inclusive faço parte, que é um segmento que era muito mais conceitual. Ou seja, antes de colocar um rádio no ar, deveríamos debater e aprofundar o conceito, o código de ética, os valores. Acabou prevalecendo a opinião de que deveríamos pura e simplesmente ocupar o espectro, sem pensar no conteúdo, o que fez com que, já naquele período, comessem a se proliferar as rádios evangélicas, as rádios de pessoas, as rádios de políticos. (OLIVEIRA, 2012)

Tendo vencido, portanto, a ideia de ocupação do espectro, o Congresso Nacional e o poder Executivo passaram a ser fortemente pressionados tendo em vista o aumento expressivo de rádios já com a referência de uma entidade nacional. E quando a atuação das rádios chegava ao Judiciário, os juízes à época, desamparados por instrumentos legais, utilizavam o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, cujo artigo 70 qualificava como crime qualquer radiodifusão alternativa.

Conjuntamente com esse fator, o movimento, que nasceu nacionalizado, passou, aos poucos, a também se regionalizar, ainda sem uma organização formal, apenas como referências pessoais em determinados estados. Em virtude desse panorama, a Abraço se articulou e conseguiu uma importante vitória, ao lado de outras entidades, como o FNDC, do qual a Associação faz parte, e, em fevereiro de 1998, pela primeira vez, o Brasil publicava uma lei que regulamentava o setor: a Lei de Rádio Comunitária (9612/98).

Sóter (2012) lembra, entretanto, que a legislação nem de longe respondeu aos anseios das reivindicações do movimento. O único ponto, segundo ele, que a Abraço conseguiu inserir na lei foi a definição do que é uma rádio comunitária¹⁸.

A lei foi alvo de críticas pelo movimento e por diversos pesquisadores¹⁹. Como apontam autores como Leal (2006) e Liedtke (2006), passou-se a adotar, a partir de então, como necessidades básicas para que uma rádio comunitária possa funcionar, um transmissor de 25 Watts, antena que não ultrapasse 30 metros de altura na região em que irá atuar e sinal que não tenha um raio de alcance superior a 1 km. Em relação à administração, as rádios devem ser geridas coletivamente, sob tutela de uma associação representativa dos moradores da comunidade e sem fins lucrativos.

Apesar das inúmeras limitações trazidas pela lei à atuação das emissoras, a expectativa era de que, ao menos, seria fácil para as

¹⁸ Esse tema será tratado a seguir, quando dermos evidência às reivindicações da entidade.

¹⁹ Conforme Lima e Lopes (2007, p.16), a Lei 9.612 de 1998 não era exatamente “a resposta ideal” em termos de democratização das comunicações e ampliação do acesso à radiodifusão. Longe disso, na verdade, tratava-se de uma legislação restritiva, que dificultava – ao contrário de facilitar – o acesso às outorgas e o funcionamento das rádios comunitárias, algo que atendia perfeitamente aos interesses dos empresários de radiodifusão.

associações obterem uma outorga para iniciar o serviço de radiodifusão. Não foi isso que aconteceu. De responsabilidade do Ministério das Comunicações, a liberação da outorga se tornou um processo moroso e, para algumas associações, até mesmo impossível. O fato é que se tornou muito difícil para elas conseguir a autorização sem contar com a influência de algum político, na sua maioria, deputados federais ou senadores, mantendo assim a prevalência do “Coronelismo Eletrônico” (STADNIK, 1991) ou, nas palavras de Lima e Lopes (2007), um coronelismo eletrônico de um novo tipo. O resultado, como será visto a seguir, quando darei destaque ao panorama de outorgas das rádios comunitárias no país, é que grande parte das emissoras que conseguiram autorização estão sendo comandadas por políticos ou por líderes religiosos – o que, sem sombra de dúvidas, vai de encontro ao idealizado pela Abraço.

2.3.1 Anos 2000: do limbo à reestruturação da Entidade.

A partir da construção do marco legal, a Abraço começou a se expandir. Em 2001, só cinco anos após a sua instituição, ela já estava com organizações estaduais em 17 unidades da Federação. Os Congressos Nacionais da entidade, instância deliberativa máxima, responsável por eleger a coordenação executiva, tornaram-se atividades rotineiras e, até 2003, cinco deles foram realizados. Paralelamente a isso, a Entidade inovava ao colocar em pauta a questão de gênero e realizar três encontros de radialistas comunitárias mulheres.

No entanto, a partir de 2003 até 2007, vagarosamente a entidade passou a perder a importância central que tinha no movimento pela democratização da comunicação. Como lembra Sóter (2012), de presente em 17 estados em 2001, em 2007 a entidade só estava organizada em Rio Grande do Sul, Paraíba, Distrito Federal e Espírito Santo. Isso se deve, segundo o coordenador nacional, ao fato de boa parte dos participantes da entidade terem conseguido as outorgas. “O pessoal se acomodou. Não era mais a luta pela concessão que interessava, mas sim a luta para manutenção da emissora” (Sóter, 2012). De 2003 a 2007²⁰, chegou-se ao ponto de não ser realizado nenhum

²⁰ Nenhum dos entrevistados citou a eleição de Lula como tendo influenciado na inatividade da entidade no respectivo período. No entanto, é possível que as

congresso nacional e nem renovação de eleição para a Entidade, o que foi motivado também por uma falta de organização da gestão no período.

A partir de 2007, uma nova direção foi eleita e assumiu a entidade e preconizou uma reestruturação. Um dos primeiros passos foi a busca por fortalecimento da entidade tanto do ponto de vista de estrutura quanto de mobilização nos estados, como lembra o coordenador nacional. Aos poucos, a entidade se fortaleceu e, atualmente, está instituída, com CNPJ, em 24 das 27 unidades federativas do país, com exceção de AC, RR e MG, nas quais há representantes. Voltaram também a ser realizados os congressos nacionais e estaduais da entidade.

Essas mudanças aqueceram os debates internos e fizeram, novamente, com que a Abraço se tornasse protagonista na discussão sobre radiodifusão comunitária e democratização da comunicação no país.

2.3.2 De qual comunicação comunitária estamos falando?

A Abraço busca defender um modelo específico de comunicação mais próximo dos anseios do movimento pela democratização da comunicação. Como exemplo disso, em seu estatuto mais recente, de 2007, ela coloca entre suas finalidades: promover e desenvolver a democratização da comunicação em todos os seus aspectos e instâncias e levar às autoridades competentes propostas e subsídios, buscando a aplicação da democratização da comunicação.

Dentro dessas finalidades, a entidade tem defendido que as rádios comunitárias não repitam as fórmulas já estruturadas pelas emissoras comerciais. Ou seja, que possam construir um modelo diferente, mais democrático, baseado em volumosa participação social.

Em seu primeiro artigo do mesmo estatuto, ela dá destaque ao tipo de comunicação que defende para as rádios comunitárias, ao lembrar que a Abraço representa “emissoras com fins não-econômicos e de programação plural e gestão pública”. Os mesmos princípios, como salientado anteriormente, estão contidos na lei 9612/98, graças à reivindicação da entidade.

expectativas geradas pelo fato de o Partido dos Trabalhadores ter chegado ao poder tenham influenciado nesse processo.

Com base no que foi dito por nossos entrevistados e nos documentos supracitados, podemos definir o tripé de princípios da seguinte forma:

1) Pluralismo: é defendida aqui a ideia de que, ao se fazer comunicação, é necessário o respeito à diversidade e fazer com que o máximo de opiniões e de pessoas estejam presente nas emissoras. Esse conceito é resumido na lei 9612/98, ao afirmar que “as programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas, divulgando, sempre, as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados”. Sendo assim, ao se veicular determinado conteúdo, deve-se transmitir o máximo de versões possíveis sobre um tema aos ouvintes;

2) O outro conceito trazido pela entidade é a não-lucratividade. Como a emissora é gerida por uma associação sem fins lucrativos, ela não pode ser apropriada de maneira privada para gerar lucro. Esse ideal defende que as emissoras sejam sustentadas o máximo possível pelos seus filiados e que não precisem conseguir outras fontes de renda, como venda de espaços para igrejas ou parcerias com grandes empresas. Todo o recurso obtido deve ser centrado para permitir a sustentabilidade da emissora; e por fim

3) A gestão pública. Aqui a ideia trazida é que a comunidade realmente tenha voz dentro da emissora, ao poder atuar fortemente no desenvolvimento e na seleção da programação. Para isso, a entidade propõe a construção do Conselho Comunitário, que seria responsável por fazer o controle público do que é veiculado pela emissora. O conselho também está previsto na lei que regulamenta as rádios.

A entidade pretende atuar para fazer com que o maior número de rádios sigam esse tripé, considerado essencial para uma emissora ser considerada efetivamente comunitária.

2.3.3 A organização federativa da entidade

A Abraço possui uma estrutura organizada de forma federativa, respeitando as divisões regionais previstas pelo IBGE. Além das entidades nacional e estaduais, que existem formalmente, inclusive com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), há uma gama de outras organizações internas informais que pretendem fortalecer o debate local sobre radiodifusão comunitária.

A primeira delas é a microrregião, que nada mais é um agrupamento pequeno de municípios limítrofes. Nela, os diretores que gerenciam emissoras comunitárias e queiram participar da Abraço se organizam e elegem, de maneira informal, um coordenador da microrregião. Posteriormente, essas microrregiões são aglutinadas em uma região maior, ainda dentro das dimensões do Estado em questão, denominada pelo IBGE de mesorregião. Aqui, também, informalmente, é definido um coordenador e escolhida uma espécie de “coordenação executiva”, formada por coordenadores das microrregiões. É essa executiva, liderada pelo coordenador, que vai organizar o trabalho da Abraço naquela mesorregião.

Já a direção executiva estadual, com seu respectivo coordenador estadual, é eleita no Congresso Estadual da entidade. A entidade estadual conta, também, com um colegiado, formado por todos os coordenadores de mesorregião.

Os estados, posteriormente, também são divididos em regiões, como já salientado no início desse capítulo. Aqui, assim como nas meso e microrregiões, novamente, se dá uma seleção informal, como exemplifica o coordenador nacional, José Luiz Sóter: “se você tem, por exemplo, no Nordeste nove Abraços estaduais organizadas, reúne os presidentes dessas nove Abraços e, entre eles, resolvem quem vai ser coordenador” (SÓTER, 2012).

Por fim, há a executiva nacional, epicentro da entidade. Só podem fazer parte dessa instância os coordenadores estaduais, que, automaticamente, fazem parte do colegiado da Associação. Esse grupo é complementado por mais 10 membros que são selecionados, juntamente com a coordenação nacional, no Congresso Nacional da entidade.

2.3.4 Estrutura física e financiamento

Para conseguir articular-se nacionalmente, qualquer entidade precisa de uma estrutura que permita ao menos a realização de suas atividades de rotina. Esse foi um dos pontos salientados por todos os entrevistados.

O que foi possível perceber na fala dos coordenadores é que há, sem dúvidas, uma distância muito grande entre a estrutura construída pela Abraço nacional em comparação com as estaduais. Enquanto a Abraço nacional possui uma sede bem organizada em uma parte central de Brasília, boa parte dos coordenadores estaduais ouvidos deixou claro

que a realidade nos estados é diferente e que as atuações locais se dão com uma carência permanente de estrutura. Inclusive, em quase todas as entidades estaduais não há estruturas para prestar serviços de qualidade às emissoras, como assessoria jurídica e técnica, atividades que acabam sendo feitas de maneira improvisada.

O problema ocorre, principalmente, pela falta de contribuição dos Associados à entidade. São raras as Abraços estaduais que conseguem ter filiados contribuindo periodicamente para a Associação. E mesmo assim, quando é possível, o valor costuma não ser muito alto. Em Rondônia, por exemplo, Edmílson Costa salienta que, mesmo a Abraço estadual tendo definido o valor por emissora de R\$ 50 por mês, até as rádios mais ativas do movimento acabam não contribuindo com regularidade.

Com a falta de recursos dos associados, o coordenador executivo nacional da entidade tem buscado novas formas de financiar a instituição. Entre elas, a construção de uma Agência de Comunicação denominada como Agência Abraço. A Agência foi criada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de prestar serviços às rádios comunitárias para conseguir angariar recursos. Ela produz e distribui conteúdo às rádios comunitárias. A principal forma de arrecadação da Agência é a contratação por veiculação, como explica o coordenador nacional: “por exemplo, se a CUT quiser fazer uma campanha nacional e colocar em mil emissoras, a gente pode fazer a produção, via agência, e contratar as rádios comunitárias para veicular onde a CUT quiser” (SOTER, 2012).

Esse serviço está sendo fortemente ampliado. Até o final de 2012, foram inaugurados cinco estúdios, e a previsão é que até o fim do primeiro semestre de 2013 chegue ao número de dez. O estúdio de Brasília irá produzir temas nacionais e estúdios em Minas Gerais, Ceará, Rondônia e Goiás irão produzir conteúdos específicos da região que se encontram.

O retorno financeiro da Agência tem sido tão grande que o coordenador chegou a afirmar que a sede da Abraço, que se situa na Asa Sul, bairro nobre de Brasília, e possui estúdio de rádio, auditório para eventos e salas com escritório, na verdade é propriedade da Agência. Com a ampliação da Agência para outros estados, Sóter afirma que a ideia é que, onde ela existir seja responsável por financiar a Abraço daquele estado.

No entanto, nem todos os integrantes da entidade veem com bons olhos a construção dessa instância. Santim chega a chamá-la de caixa preta, ao afirmar que, mesmo sendo o coordenador jurídico da entidade,

desconhece como ela funciona e o quanto ela arrecada. Jerry de Oliveira, coordenador da Abraço SP, também se mostrou contrariado ao falar da Agência e demonstrou forte preocupação de que a Agência seja utilizada para fins privados.

As Abraços do PR, SC, SP e uma parcela da Abraço RJ que optou por se desligar da entidade lançaram uma nota pública, em 25 de setembro de 2012, criticando veementemente a existência da Agência:

A Agência de comunicação é um braço econômico, político e particular de nosso atual coordenador nacional, que se utiliza de forma equivocada e sem a participação de nossas entidades estaduais de projetos e convênios, cujo único objetivo é a criação de um grupo majoritário na entidade, além de ser também um instrumento de construção de relações paternalistas que vem impondo um freio no processo de organização e de mobilização das rádios comunitárias contra este governo que criminaliza e atua na defesa do monopólio da comunicação.

Como se pode ver, a discussão sobre a forma de financiamento da Abraço divide opiniões. O que vem prevalecendo é o modelo definido pela ala majoritária da entidade, que prevê preponderância da Agência Abraço como financiadora da associação em relação ao financiamento feito diretamente por seus associados.

2.3.5 Relação com o poder executivo

Se no início de sua atuação política a base das reivindicações se dava na busca pelo marco regulatório e pela ampliação do número de rádios comunitárias no país, esse eixo permanece semelhante ainda em 2013, com algumas mudanças.

Em primeiro lugar, do ponto de vista do marco regulatório, a entidade segue objetivando mudanças. O momento é diferente do experimentado nos primeiros anos da entidade. À época, as relações com o executivo eram conturbadas. Tendo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na presidência, encabeçado por Fernando Henrique Cardoso, os diálogos eram praticamente nulos, o que fez com que a entidade tivesse uma postura de enfrentamento, seja com

desobediência civil, colocando ilegalmente emissoras no ar, seja através de participação em atos públicos contra as posturas do governo de então, que não recebia as entidades para ouvir suas reivindicações.

Em 2003, o panorama se alterou. Pela primeira vez um presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) era eleito, e com Lula nascia a esperança de políticas públicas que fomentassem a democratização da comunicação. Essa expectativa foi ampliada, tendo em vista o fato de a Abraço ter nascido no seio da militância do PT, sendo a imensa maioria de seus líderes membros ativos da legenda, incluindo pelo menos quatro dos cinco coordenadores ouvidos por nossa pesquisa.

De certa forma, o novo governo realmente se tornou mais aberto, recebendo os líderes de entidade para o diálogo. E isso fez com que, até o momento estudado, a Abraço conversasse sistematicamente com o governo em busca de ampliação e melhoria das políticas públicas voltadas à radiodifusão comunitária. No entanto, do ponto de vista de políticas públicas a constatação de todas as lideranças da entidade é que o panorama permanece o mesmo: “Sou filiado ao PT, mas reconheço que tanto o governo Lula quanto a Dilma ou nada fez ou pouco fizeram em prol da radiodifusão comunitária e da democratização da comunicação. Temos a Lei 9612/98 e nada além disso. Muita conversa, pouca mudança” (BORGES, 2012).

Todos os cinco coordenadores destacaram essa realidade, mas de maneira diferente. O campo majoritário, formada pela maioria das Abraços Estaduais, admite a distância entre o que a Abraço reivindica e o que o governo tem feito em prol da radiodifusão comunitária, mas pretende manter-se em postura de diálogo, ou seja, tentar efetuar mudanças com a estratégia de aproximação com o executivo federal.

Sóter (2012) faz um panorama nessa linha, ao dar ênfase à contradição do governo petista na forma como dialoga com a entidade, citando o exemplo da revisão normativa.

Tem um viés do diálogo, que está sempre de porta aberta e que ouve nossas reivindicações. Mas tem um outro viés que reflete uma mentalidade tecnocrática. Por exemplo, nós estávamos em pleno processo de negociação para tratarmos a revisão da lei 9212. Nós chegamos lá com a proposta de começar revisando o decreto que regulamenta a 9612, porque o decreto é mais prejudicial aos interesses das rádios que a lei. O governo aceitou (...). Aí tivemos reuniões, a coisa avançando, em termos inclusive de texto (...) Aí

numa mesa de negociação, o Octávio Pieranti, que era coordenador de radiodifusão comunitária, chega lá e anuncia a publicação da portaria 462/2011, que acaba com a possibilidade de sustentabilidade das emissoras porque ataca diretamente a questão do apoio cultural. Limitando a divulgação do nome do empresário, o endereço, telefone e e-mail. (...) Na hora nós repudiamos aquilo e pedimos a revogação daquela portaria, mas ela acabou sendo publicada mesmo assim (...) Então definiu-se que seria reformulado o decreto, para tratar especificamente dessa portaria, porque eles não aceitaram revogar a portaria, porque seria uma derrota política para eles, então a saída é alterar o decreto para acabar com a portaria e pode publicar outra. Nós aceitamos. E na sequência a gente já começaria a discussão da lei 9612. Resultado, era para ser publicada esse decretinho para derrubar a portaria até o final de dezembro de 2011. Nós tivemos dificuldade para poder fazer essa discussão política interna dentro da Abraço, não cumprimos o nosso prazo eles também se acharam no direito de não cumprir os prazos deles e resultado: até hoje não foi publicado o tal do decretinho. (SÓTER, 2012)

Do outro lado, formado principalmente pela Abraço SP, RS, SC, parte da Abraço PR e uma dissidência da Abraço RJ, que fundou a ARCO-RJ, há uma postura de rompimento. Esses atores acreditam que, passados 10 anos do início da gestão do PT na presidência e sem alterações substantivas no modo de relacionamento com as rádios comunitárias, já se passou da hora de ter um movimento mais combativo, que não aceite mais a “enrolação” que o governo tem feito com a entidade, como destaca o coordenador da Abraço SP, Jerry de Oliveira:

Existe uma interferência partidária dentro da Abraço, da corrente do PT Construindo um Novo Brasil. O coordenador nacional opera a Abraço de acordo com essa corrente. Tem uma instrução partidária dentro da Abraço, esse é o primeiro ponto. O outro ponto é você ter uma relação boa

com o governo para você não perder privilégios. Qual o privilégio? É o convênio [referência à Agência Abraço] (OLIVEIRA, 2012).

O coordenador da Abraço-RO, Edmilson Costa (2012), apesar de não fazer parte desse grupo do Sul/Sudeste, tendo até criticado essa ala por tender a excluir do debate as regiões norte e nordeste do Brasil, também segue uma linha crítica em relação ao governo e à atuação da Abraço Nacional:

No governo Lula eu não senti um avanço, (...) é uma burocracia danada para você ter uma rádio comunitária. E as pessoas não querem deixar, ainda existem os bizantinos das comunicações, senadores e deputados que conseguem mais facilmente ter emissoras. (...) eu sinto fraqueza da direção nacional, porque os caras estão fazendo nós de bonecos, porque marcam e marcam e não cumpre. A portaria 462, por exemplo, por que que não tem participação da Abraço? Não tem uma comissão participando? Por que que não mostra para nós? Só tem que mostrar para os caras da Abert? E quando foi publicada, foi tudo contra nós, aí revolta a gente. (COSTA, 2012).

João Santim (2012) da Abraço SC, lembra que a maioria das emissoras que compõem a Abraço são contrárias ao enfrentamento com o governo. “Nós achamos que isso passou dos limites e queremos uma posição definitiva do governo até dezembro de 2012”.

A divergência nesse ponto é tão ampla que pode permitir que a entidade se divida em duas ao longo de 2013. As Abraço SP, RS, SC, PR e a ARCO RJ estão propondo a criação de um Movimento Nacional de Rádios Comunitárias, mostrando um profundo descontentamento com a postura da ala hegemônica da entidade, apontando para uma necessidade de uma postura mais combativa com o governo.

2.4 Um breve panorama da Radiodifusão Comunitária no País.

Findo o trecho responsável por traçar o panorama histórico da entidade, a ser complementado ao longo do próximo capítulo, o objetivo desse último item é sedimentar uma visão sobre a radiodifusão

comunitária no Brasil. Em primeiro lugar, passados cerca de 15 anos da publicação da lei de radiodifusão, é possível buscar entender como se dá a configuração atual do setor. Para fazer essa análise, optamos por manter como base a data de 13 de junho de 2011. O diagnóstico a ser explicitado a seguir levou em consideração esse período pois foi quando a amostra da pesquisa foi construída e a aplicação dos questionários às emissoras se iniciou.

Para traçar esse breve panorama, é preciso primeiro entender de qual universo estamos falando (Gráfico 1). No Brasil, àquela data, os dados disponibilizados pelo Ministério das Comunicações demonstravam existir ao todo 4.242 emissoras comunitárias com outorga concedida.

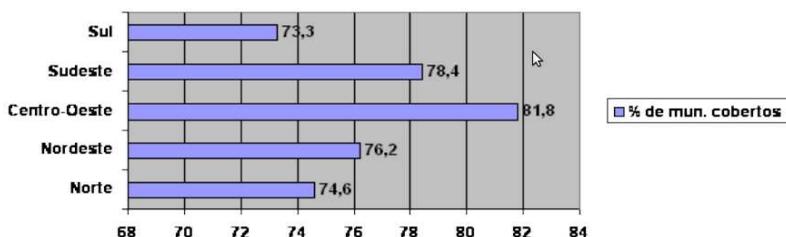


Gráfico 1. Porcentagem de municípios cobertos por região - 2011.

Fonte: Plano Nacional de Outorgas para Radiodifusão Comunitária²¹

Ao compararmos esse número com o de emissoras comerciais no país é possível perceber o quanto ainda ele é reduzido. No mesmo período havia 9.682 rádios comerciais, portanto, mais que o dobro que emissoras comunitárias autorizadas.

Considerando que o Brasil possuía, nesse período, segundo o IBGE, 5.565 municípios, o número de outorgas também não chega a uma emissora por município. Conforme dados de 15 de julho de 2011 fornecidos pelo Minicom, as RadComs estão presentes em 77% dos municípios. Há, ainda, 1.281 cidades sem nenhuma rádio comunitária.

²¹ O Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, lançou em março de 2011 um Plano Nacional de Outorgas para Rádios Comunitárias. Entre os objetivos do plano está o de universalizar o serviço, garantindo que todos os municípios brasileiros tenham pelo menos uma emissora comunitária. O plano também pretende tornar mais ágil o processo de autorização de rádios comunitárias e dar mais transparência ao trâmite. Fonte: www.mc.gov.br. Acesso em 3 de junho de 2011.

A legislação permite bem mais que uma rádio comunitária por município. Segundo a lei 9612/98, cada emissora precisa ter seu alcance restrito a 1km a contar da antena de transmissão. Portanto, cada município poderia ter, em tese, uma rádio por km, desde que houvesse organização comunitária e demanda social suficiente para tanto.

Além disso, como salienta Peruzzo (2005), é possível estimar que cerca de 20 mil rádios comunitárias, no período de 1985-2005 estavam com processos em tramitação ou arquivados. Segundo o mesmo autor, isso fez com que quase 16 mil rádios estivessem atuando fora do marco legal, portanto, efetuando transmissões não-autorizadas.

Como lembra Lopes (2005), em média, para cada processo aprovado, cinco são arquivados. Para Lima e Lopes (2007, p.26), na maior parte dos casos, a causa desse arquivamento é burocrática, não técnica. De 4.878 processos de outorga de radiodifusão comunitária arquivados entre agosto de 1998 e maio de 2004, os autores detectaram que mais de 80% tiveram como causa do arquivamento o não-cumprimento de alguma exigência burocrática. Na maior parte das vezes, a causa foi a não apresentação de um dos muitos documentos exigidos no aviso de habilitação que abriu a concorrência de que a entidade participou.

Sem dúvida o excesso de trâmite burocrático²² potencializa esse número. No entanto, como foi salientado também pela íntegra de nossos entrevistados, as regras históricas executadas pelo Minicom não são as mesmas para todos os solicitantes que desejam receber a outorga. E é por isso que Lima e Lopes (2007) reiteram a ideia de um coronelismo

²² Segundo informações de Cartilha sobre Radiodifusão Comunitária, distribuída pelo Minicom, os trâmites para conseguir uma outorga são os seguintes: a entidade interessada deverá encaminhar um formulário chamado de “Demonstração de Interesse” para o Ministério das Comunicações e aguardar a publicação do Aviso de Habilitação no Diário Oficial da União. O Aviso é o meio que o Ministério tem para tornar público o chamamento de todas as interessadas que querem executar o serviço em determinadas localidades. O Aviso não indica as entidades, mas apenas a localidade com canal disponível para o serviço, o que permite também a participação das entidades que não demonstraram prévio interesse. Posteriormente à publicação do Aviso, as entidades têm 45 dias para apresentar a documentação destinada à fase de seleção. A escolha da entidade é definida a partir da análise da documentação. Após a autorização, que é feita por meio de Portaria assinada pelo Ministro, a entidade deverá aguardar a emissão de uma licença para funcionamento, para então iniciar a execução do serviço. Esta licença somente será emitida se a entidade pagar todos os encargos junto a Anatel.

eletrônico de novo tipo, enraizado na configuração do setor de radiodifusão comunitária no país.

Esse índice de arquivamento é bastante diferente quando comparamos entidades que tiveram “padrinhos políticos” com as que não os tiveram durante a tramitação de seus processos de outorga.

“Isso pode ser concluído ao analisarmos os dados constantes do banco de dados “Pleitos”, um programa para o cadastro e apreciação de todos os pedidos de “acompanhamento de processo” encaminhados por políticos ao Ministério das Comunicações. Graças a uma fonte no Ministério, pudemos ter acesso a todos os processos constantes no “Pleitos” para os anos de 2003 e 2004” (LIMA e LOPES, 2007, p.26).

Os autores mostram que, dos 1.822 processos que não tinham um “padrinho político”, apenas 146 foram encaminhados. Dos 1.010 processos apadrinhados, 357 foram aprovados – uma taxa de sucesso de 35,34%, contra 8,01% dos sem padrinho. Em suma: entre 2003 e 2004, os processos de outorga de radiodifusão comunitária apadrinhados por políticos tiveram cerca de 4 vezes mais chances de serem aprovados do que os que não tinham qualquer tipo de apadrinhamento.

A justificativa para a existência desse coronelismo é baseada na seguinte premissa: quem não tem um padrinho político influente, ou seja, um deputado federal ou senador, que tenha força política suficiente para reivindicar perante o Executivo uma menor morosidade no trâmite burocrático, acaba, via de regra, vendo seu processo ser engavetado. O resultado dessa forma de liberação de outorgas pode ser visto claramente em estudos como de Mick e Vieira (2003), Lima e Lopes (2007), Nunes (2004) e Ferreira (2006), que fizeram uma radiografia de como essa realidade influenciou na configuração das emissoras comunitárias. Desses estudos, os dois primeiros mostraram, em suma, como, no Brasil, há uma preponderância de rádios comunitárias vinculadas a partidos políticos ou a religiões, o que vai de encontro ao que é preconizado pela Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária.

Talvez o estudo precursor que permitiu apontar para essa realidade foi de Mick e Vieira (2003), que analisou 32²³ das 38 rádios comunitárias de Santa Catarina que possuíam outorga no período analisado pelo trabalho. Por meio de realização de entrevistas estruturadas com presidentes ou outros gestores da emissora, foi possível mapear que $\frac{3}{4}$ das emissoras do estado possuíam vínculos religiosos e políticos, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Vínculos das Radcoms catarinenses

Tipo de vínculo	Quantidade	Porcentagem
Político	14	43,75%
Religioso	10	31,25%
Nenhum	5	15,63%
Não informado	3	9,37%
Total	32	100%

Fonte: MICK e VIEIRA (2003)

Com um enfoque nacional, Lopes e Lima (2007) buscaram desvendar os vínculos políticos e religiosos de todas as emissoras do país que obtiveram outorga até o ano de 2004. Nesse período, existiam ao todo 2.205 rádios comunitárias no País, o que demonstra, de certa forma, ao compararmos com o número atual de emissoras, que nos últimos 8 anos houve uma expansão que fez com que quase duplicasse o número de outorgas no país.

Para mapear os vínculos políticos, os autores verificaram se os representantes legais e membros das diretorias das entidades analisadas estavam ou não em algum dos casos abaixo:

- a) Detentores de mandatos eletivos em nível municipal, estadual ou federal entre janeiro de 1998 e abril de 2007;
- b) Candidatos derrotados em eleições municipais, estaduais, ou federais nos anos de 1998, 2000, 2002, 2004 e 2006;
- c) Doadores de campanha nas eleições municipais, estaduais ou federais nos anos de 2000, 2002, 2004 e 2006.;

²³ O estudo não analisou a totalidade das emissoras do estado em função de que seis delas, apesar de possuírem outorgas para transmissão, ainda não estavam em funcionamento.

d) Ocupantes de cargos de direção em diretórios e comissões provisórias municipais ou estaduais de partidos políticos registrados no TSE, ou integrantes de suas diretorias em nível nacional;

e) Ocupantes de cargos de 1º e 2º escalões nos poderes Executivo e Legislativo na esfera municipal, estadual ou federal;

f) Familiares de detentores de mandatos eletivos entre janeiro de 1998 e abril de 2007; e

g) Familiares de candidatos derrotados em eleições municipais, estaduais ou federais nos anos de 1998, 2000, 2002, 2004 e 2006.

Quanto ao vínculo religioso, os autores optaram por utilizar noticiários das emissoras, páginas oficiais das igrejas (quando existentes), informações contidas nos próprios estatutos das entidades ou as denominações “pastor” e “padre” nos nomes utilizados nas urnas pelos candidatos nas eleições de 2000, 2002, 2004 e 2006. Os próprios autores admitem que os resultados obtidos por esses meios podem subestimar a verdadeira prevalência de vínculos religiosos nas rádios comunitárias. Lima e Lopes (2007, p.45), por exemplo, lembram do estudo de Mick e Vieira (2003) e salientam que a metodologia utilizada por esses pesquisadores pode possibilitar dados mais fidedignos, mas que seria “algo possível apenas quando analisada uma pequena mostra, sendo inviável no caso de estudo da dimensão desta pesquisa”. Isso fez com que os autores chegassem ao pequeno número de 120 emissoras com vínculos religiosos (5,4%), que, muito provavelmente, não reflete nem de perto a realidade das rádios brasileiras.

Quanto aos políticos, os resultados obtidos na pesquisa de Lima e Lopes vão ao encontro do verificado por Mick e Vieira (2003) ao analisar o estado de Santa Catarina. Há uma alta prevalência de vínculos políticos nas rádios comunitárias regularmente outorgadas no país. Das 2.205 emissoras no período analisado, 1.106 continham algum vínculo político como descrito acima, o que representa um universo de 50,2%.

Os dados demonstram o tipo de representante com o qual a Abraço está lidando. Ao analisar os trabalhos dos autores supracitados, podemos perceber que boa parte das emissoras comunitárias não parece estar engajada com valores democráticos, como os defendidos pela Abraço. Em outras palavras, o coronelismo eletrônico e o proselitismo político que existem nas emissoras comerciais, conforme salientado no começo desse capítulo, parecem repercutir e muito na configuração das emissoras comunitárias no Brasil. Esse, talvez, seja o maior desafio da entidade ao dialogar com as rádios comunitárias: ter noção de que pelo menos metade de seus potenciais representados podem ter uma visão de

mundo visivelmente distinta do idealizado, no plano normativo, pela entidade.

3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA ABRAÇO

O objetivo central do capítulo que se segue é apresentar, de maneira detalhada, como a Abraço se configura enquanto representante das rádios comunitárias e como seus representados reconhecem essa função desempenhada pela entidade. Ao levar em consideração o marco teórico do estudo, principalmente a perspectiva de YOUNG (2000, 2006), que vincula o grau de conexão entre representante e representado com a qualidade da democracia, optei por seguir um caminho metodológico que visa mapear em que termos é possível uma aproximação ou um distanciamento entre representantes e representados.

Na primeira parte do plano empírico, como visto no capítulo anterior, foram realizadas, ao todo, cinco entrevistas com coordenadores da Abraço. Essa etapa da pesquisa foi construída a partir da elaboração de entrevistas semi-estruturadas (conforme anexo I) que permitiram mergulhar no epicentro da gestão da Abraço e incitar uma reflexão retrospectiva por parte dos coordenadores sobre a qualidade da atuação representativa da entidade.

Optou-se pela utilização de entrevistas em função de essa metodologia, como lembra Cortes (1998), ser considerada como o modo mais difundido para a obtenção de informações discursivas não documentais. Segundo a autora, a entrevista tem, entre outras vantagens, a possibilidade de obtenção de dados originais, quando não há como consegui-los por meio de outras fontes secundárias. Buscou-se obter informações sobre a trajetória da associação e sobre sua organização interna, bem como sobre quais mecanismos de *accountability* e Autorização ela utiliza.

Além das entrevistas apresentadas e parcialmente analisadas no capítulo anterior, a presente pesquisa se alicerça em metodologia quântica, ao utilizar-se do survey para a obtenção de dados primários. Como referência para a construção dessa parte da análise, utilizamos o livro de Barbetta (2010) que explicita as principais características da utilização de estatística nas ciências sociais. Foram aplicados 154 questionários por telefone a rádios comunitárias. O objetivo foi definir em que momentos os participantes atuam ativamente nos processos de Autorização e *accountability* e entender como se dá o relacionamento entre representante e representado.

O questionário foi consolidado levando em consideração seis possibilidades de relação²⁴ em que a entidade e seus representados criam vínculos entre si, a saber: 1) filiação; 2) processo eleitoral; 3) acesso a boletins informativos e ao site da entidade; 4) participação em congressos da entidade; 5) participação em outros eventos como cursos e debates; 6) contato pessoal com os dirigentes.

De maneira complementar, como veremos a seguir, utilizamos também a análise de redes sociais. As questões elaboradas para o *survey* (anexo II) permitiram também traçar as ligações entre os atores, bem como mapear as forças dessas ligações para auxiliar a compreender a representação exercida pela entidade.

3.1 A construção da amostra

Na data em que a pesquisa teve início, o Brasil tinha 4.242 rádios comunitárias espalhadas pelas cinco regiões do país. Para fins de amostra, utilizando de análise estatística, conforme Barbetta (2010), foi definido, em um primeiro momento um erro amostral tolerável de 5%, mantendo um intervalo de confiança de 95%. Levando esses dados como base, chegamos ao tamanho da amostra ideal, de 366 emissoras.

A partir desse levantamento, foi construída uma amostra aleatória simples de 366 rádios, com base nos dados extraídos do Ministério das Comunicações. Inserimos, como substitutos da amostra, caso algumas não quisesse participar da pesquisa, um adicional de cerca de 200 emissoras.

No entanto, surpreendentemente, a ampla maioria das emissoras mostrou-se indisponível à participação na pesquisa. Isso aconteceu devido, provavelmente, a um aspecto salientado no capítulo anterior: em função do alto índice de rádios ligadas a políticos e líderes religiosos, boa parte das emissoras optam por omitir suas informações internas. Isso fez com que, mesmo depois de quase um ano de aplicação de questionários, com uma equipe formada pelo pesquisador, dois bolsistas e pesquisadores voluntários, não fosse possível chegar ao número inicialmente idealizado.

²⁴ A decisão em utilizar esses seis possibilidades é uma contribuição específica da pesquisa, baseada nas características da entidade. Não há nenhum estudo conhecido que busque enumerar os mecanismos de autorização e *accountability* existentes em organizações civis como a Abraço, por isso a necessidade de criação de critérios específicos para a presente pesquisa.

Foram entrevistadas ao todo 154 rádios, o que corresponde a um erro amostral mais alto, de 8%, mantendo-se um intervalo de confiança de 95%. A amostra acabou configurando-se da forma apresentada na Tabela 2, com maior concentração no Nordeste.

Tabela 2: Amostra por Região

Região	Emissoras	Porcentagem
Centro-Oeste	17	11,00%
Nordeste	55	35,70%
Norte	15	9,70%
Sudeste	34	22,10%
Sul	33	21,50%
Total	154	100,00%

Fonte: Construção própria

Outro ponto na construção da amostra que merece menção é o fato de se ter conseguido manter uma proporção aproximada entre o número de rádios da amostra e a distribuição regional do total de emissoras, com exceção da região Sudeste, subrepresentada. Surpreendentemente a região mais desenvolvida economicamente no país foi aquela em que as rádios estiveram menos dispostas a participar. Com o objetivo de entrevistar cerca de 66 emissoras para manter a proporção regional, efetuamos o contato telefônico com 115, mas só 34 responderam ao questionário. Um dos motivos para que isso tenha ocorrido deve-se ao fato de que parte das Abraços de dois dos maiores estados da região, São Paulo e Rio de Janeiro, estarem em vias de romper com a Abraço nacional pelos motivos citados no segundo capítulo. Além disso, o estado com o maior número de municípios do país, Minas Gerais, não possui Abraço organizada, só contando com algumas representações locais, o que pode ter sido um propulsor para a baixa participação na pesquisa.

Em termos de tempo de obtenção de outorga, 148 emissoras conseguiram informar a data em que receberam a autorização do Ministério das Comunicações para dar início a suas transmissões radiofônicas. Metade das rádios possuem outorgas recentes, com menos de cinco anos, já mostrando, provavelmente, os efeitos do aumento de quase 100% no número de outorgas durante o governo Lula (Tabela 3).

Tabela 3: Obtenção da outorga

	Emissoras	Porcentagem
De 0 a 2 anos	39	26,4%
De 3 a 5 anos	34	23%
De 6 a 10 anos	66	44,6%
Mais de 10 anos	9	6%
Total	148	100%

Fonte: Construção própria

Durante a pesquisa de campo, mais um dado chamou a atenção: ao cruzarmos as rádios entrevistadas com os dados obtidos por Lima e Lopes (2007), foi possível constatar que apenas 24,5% das rádios tinham vínculo político, religioso ou ambos, o que equivale a 38 emissoras. Esse número, que, em um primeiro momento, parece baixo pode nos apontar para duas hipóteses plausíveis: a) o estudo elaborado por Lima e Lopes (2007) só considerou emissoras que receberam outorgas até 2004, ou seja, conforme pode se perceber pela tabela acima, em nossa amostra, só metade das emissoras possuem autorização para atuar há tanto tempo; b) parte das emissoras podem ter se recusado a participar da amostra por possuir gestão ligada a políticos ou religiosos.

Acredito que, entre as duas hipóteses, a questão de tempo de outorga foi decisiva para que a amostra tivesse menor proporção de rádios com vínculos do que o mapeado pelo levantamento de Lima e Lopes (2007). Vale lembrar também que estes autores relativizam parte dos dados da pesquisa, principalmente a tentativa de mapear os vínculos religiosos, devido à dificuldade da obtenção de informações sobre as emissoras comunitárias, o que deve ter feito com que várias rádios nessa situação não tenham sido catalogadas.

Salientadas essas especificidades, nas próximas seções do capítulo apresentarei descrição e análises das respostas aos questionários e das entrevistas efetuadas com os coordenadores da entidade.

3.2 A filiação

Um dos pontos centrais questionados tanto aos coordenadores quanto às emissoras foi a filiação à Abraço. Conforme relatamos no capítulo 1, Montanaro (2010) salienta que a filiação é ao mesmo tempo mecanismo de autorização e de *accountability*. A autora exemplifica defendendo que, quando um determinado ator busca a filiação, ele autoriza a entidade a representá-lo e, ao se desfiliar ou não se filiar, fragiliza essa autorização. Em termos de *accountability*, a desfiliação é, sem dúvida, um mecanismo importante de sanção, ao demonstrar o descontentamento com os rumos da representação exercida.

Em outras palavras, uma associação que possui um alto índice de filiados consegue, em tese, utilizar-se dessa justificativa para inserir-se na esfera pública na posição de representante de determinado setor social.

Sóter (2012) lembra um momento marcante da Abraço, logo no início do governo Lula, que aponta para a importância da filiação para a associação:

Quando foi no início do governo, tínhamos na Abraço aquela gestão que não fazia eleição. Essa gestão resolveu dialogar com o governo dizendo que estavam falando em nome das rádios comunitárias. Daí o governo pediu para eles que apresentassem a relação de mil rádios que estavam vinculadas à Abraço, segundo a diretoria. Foi um pandemônio. Passou-se três ou quatro meses, procurando, tentando levantar essas filiadas, não conseguiu e desistiu.

Todos os cinco coordenadores entrevistados foram unânimes ao dar destaque ao papel da filiação para a legitimidade da associação. No entanto, há certa divergência ao se pensar sobre a questão. Quatro coordenadores salientaram a necessidade de receber como filiados todas as emissoras, incluindo as que não seguem o ideal das rádios comunitárias, conforme trazido no capítulo 2. Para esses, é preciso aceitá-las como filiadas e modificar aos poucos o *status quo* das emissoras que não são democráticas.

Receber todas e agir por dentro. Essa é a posição política que nós adotamos nessa gestão, e que tem gerado muita controvérsia. (...) Nós

acreditamos que tem que trazer para dentro e tentar dialogar e, se a emissora não se adequar, não vier para dentro do conceito, elimina [da entidade]. (SÓTER, 2012).

O coordenador da Abraço GO, Valdeci Borges vai na mesma linha de Sóter:

Nossa proposta é de reunir todo mundo e trazer para o lado da Abraço. As que se enquadrarem e acharem por bem virem para o nosso campo, essa é que nós queremos. Tem muita gente que vem pro nosso campo, que estão fazendo rádio com propósito real de servir à comunidade. Ao mesmo tempo, nas outras rádios, queremos agir por dentro e iniciar um movimento pela democratização dessas emissoras. (BORGES, 2012).

Oliveira (2012) vai por outra vertente. Ao afirmar que não aceita filiação “por site” ou por amizade, nem mesmo por relação política ou partidária, o coordenador da Abraço SP quer buscar aproximação com as rádios que realmente se identifiquem com o movimento:

Eu tenho uma filiação partidária, mas não quer dizer que os dirigentes das Radcoms que estão filiados ao nosso partido podem imediatamente se filiar. Muito pelo contrário. A gente vê o uso político das rádios tanto pela esquerda quanto pela direita; (...) A gente criou dentro da Abraço uma comissão antes da rádio se filiar, a gente vai até a emissora para conhecê-la, discute bastante, antes de decidir pela filiação. (OLIVEIRA, 2012).

Oliveira completa sua tese com uma visão bem diferenciada do papel da filiação, ao criticar o fato da Abraço ser uma “Associação de associações”.

A Abraço se prende muito a uma estrutura de organização institucional. Ela só se relaciona com um representante de cada entidade filiada.

Esse é um problema muito sério, porque a Abraço se limita a ser uma associação de associações. O locutor, programador e até o ouvinte não tem espaço de participação na entidade. Eu acho isso errado. Nós, da Abraço, temos que ser as entidades, as diretorias das rádios, as entidades do conselho comunitárias, os programas, os produtores e por que não o ouvinte? A Abraço tem que ser uma coisa maior que isso, mas infelizmente o estatuto da Abraço impede uma organização maior. Como exemplo, as rádios comunitárias que têm dono: por que nós da Abraço não podemos organizar uma retomada dessas rádios? A rádio é patrimônio da comunidade, sendo patrimônio da comunidade, obviamente se a rádio está na mão de alguém, nós temos que organizar a comunidade, montar uma chapa de oposição na associação. Entretanto, pela forma que a Abraço se organiza, essa oposição não tem espaço de articulação, não tem espaço de construção coletiva, porque a entidade é formada por associação de rádios comunitárias e não por pessoas, por isso nós temos que achar uma forma de organização desse exército de comunicadores, que é muito maior que as 4 mil rádios comunitárias. (...). Esse é o debate que a gente está fazendo atualmente. (OLIVEIRA, 2012).

Em relação às emissoras, o objetivo foi tentar apontar para o panorama de filiação da associação. Como salientado por Oliveira, a Abraço é uma entidade que tem como possíveis filiados apenas a diretoria das associações responsáveis por gerenciar as emissoras comunitárias. Por isso, a presente pesquisa optou por ouvir os dirigentes das emissoras.

Para as 154 emissoras entrevistadas, a primeira pergunta foi se elas conheciam a Abraço. Todas responderam afirmativamente. A partir daí, iniciaram-se os questionamentos sobre filiação. O primeiro item foi relacionado a ser filiada ou não à Associação, e a resposta chegou à proporção demonstrada e na Tabela 4.

Tabela 4: Filiadas à Abraço

	Emissoras	Percentagem
Não	75	48,7%
Sim	79	51,3%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria

Como se pode perceber, há certa igualdade no número de filiados em relação aos não filiados na entidade. Foi elaborado também um recorte regional para tentar identificar se há alguma alteração profunda em alguma das regiões analisadas (Tabela 5).

Tabela 5: Filiação à Abraço por região

			Filiadas a Abraço		Total
			Não	Sim	
Região	Centro-Oeste	Emissoras	6	11	17
		Percentagem	35,3%	64,7%	100%
	Nordeste	Emissoras	22	33	55
		Percentagem	40%	60%	100%
	Norte	Emissoras	10	5	15
		Percentagem	66,7%	33,3%	100%
	Sudeste	Emissoras	23	11	34
		Percentagem	67,6%	32,4%	100%
	Sul	Emissoras	14	19	33
		Percentagem	42,4%	57,6%	100%
	Total	Emissoras	75	79	154
		Percentagem	51,3%	48,7%	100%

Fonte: Construção própria

Em relação às regiões, Centro-oeste e Nordeste se destacaram por apresentar o maior índice de rádios filiadas na amostra, com mais de

65%. Do lado oposto, Sudeste e Norte apresentaram mais de 65% de emissoras não filiadas. Ressalte-se, contudo, que, como a amostra é pequena, não é possível inferir que ela é representativa também das particularidades regionais.

Algumas hipóteses podem permitir entender melhor essa realidade. Como dito anteriormente, a Abraço SP aceita como filiados apenas emissoras que façam uma gestão “democrática”. Já o Rio de Janeiro passou por uma divisão no movimento, com o surgimento da Associação de Rádios Comunitárias (ARCO-RJ). E a Abraço MG ainda está em vias de criação. Esses motivos podem ter contribuído para uma menor taxa de filiação na região.

Já como lembra Edmilson Costa (2012), no Norte do país há um isolamento territorial entre boa parte das cidades e estados, motivado principalmente pelas características geográficas da região amazônica . Há também dificuldades de acesso à internet e à telefonia em algumas cidades, o que torna o diálogo entre a entidade e as emissoras mais complicado.

Além disso, Centro-oeste e Nordeste são regiões que, ao lado do Sul, que também apresentou índice de filiação mais elevado, possuem Abraço em todos os estados, o que facilita uma aproximação entre a entidade e as emissoras.

Questionamos em seguida as emissoras que não eram filiadas sobre o motivo da não associação, reproduzido na Tabela 6. Mais de uma resposta era possível por emissora. A proporção citada refere-se à percentagem no montante total de emissoras não-filiadas que citaram a justificativa em questão:

Tabela 6: Justificativa de não filiação

	Justificativas	Percentagem de emissoras não filiadas
Desconhecimento	27	36%
Desinteresse	19	25,3%
Divergência política	14	18,6%
Custo da filiação	13	17,3%
Falta de tempo	7	9,3%

Filiado a outra entidade	7	9,3%
Isolamento territorial	5	6,5%
Total	77	-

Fonte: Construção própria

A maior parte das emissoras, 27 (36%), apontaram como a razão para não filiação o desconhecimento. A principal alegação presente nesse discurso é que os representantes da Abraço não procuram as emissoras para explicar a importância da filiação e como o procedimento pode ser realizado. Ou seja, essas emissoras dão a entender que, caso os dirigentes da Abraço entrassem mais em contato, possivelmente, estariam filiadas.

Com 19 emissoras (25,3%), apareceu como motivo o desinteresse, refletido na alegação de que o dirigente “nunca se preocupou com isso”. As afirmações aqui demonstram uma preocupação excessiva com o dia a dia da emissora, deixando de lado a discussão mais “macro” da radiodifusão comunitária.

Catorze emissoras (18,6%) citaram a divergência política. Aqui foram mencionadas frases como “A Abraço aceita rádios ilegais, portanto, atua na margem da lei” ou “A direção da Abraço é muito conivente com a postura do governo”.

Custo da filiação foi citado por treze emissoras (17,3%). Em função de boa parte das radcoms terem dificuldades de se manter economicamente, elas justificam a não filiação alegando que isso poderia prejudicar a viabilidade financeira da emissora, em razão do valor pago para a mensalidade na Abraço.

Falta de tempo para filiação, em função do pouco número de pessoas que atuam na emissora, e a filiação em outra entidade, na maioria das vezes outras associações (como a Associação de Emissoras de Rádio e TV do estado em que se encontra a emissora), foram responsáveis por sete citações cada (9,3%). Por fim, cinco emissoras, todas da região norte, deram destaque para o Isolamento territorial (6,5%).

Em relação às rádios filiadas, as justificativas para terem efetivado a associação estão reproduzidas na Tabela 7. Aqui novamente, era possível apresentar mais de uma resposta:

Tabela 7: Justificativa para filiação na Abraço

	Justificativa	Percentagem de emissoras filiadas
Atuação em prol das Radcoms	61	77,2%
Relevância da entidade	31	39,2%
Luta pela democratização da comunicação	12	15,2%
Intercâmbio com outras emissoras	9	11,4%
Relação pessoal com líderes das entidades	3	3,8%
Total	79	-

Fonte: Construção própria

Chama a atenção a grande proporção de rádios que apontaram a atuação em prol das Radcoms. Das rádios entrevistadas, 61 deram esse motivo, o que representa 77,2% das filiadas. Algumas das frases citadas são que a entidade consegue “dialogar com o governo”, “lutar pelos nossos interesses e por mudanças na legislação para o setor” e para “evitar que multas sejam impostas às rádios comunitárias”.

Deram destaque para a relevância da Abraço 31 emissoras (39,2%), fazendo referências à história e à organização da entidade. A luta pela democratização da comunicação também foi salientada, dando ênfase ao papel da associação na tentativa de acabar com o oligopólio de mídia no país. Doze emissoras (15,2%) colocaram em evidência esse aspecto.

Por fim, 9 (11,4%) lembraram a importância da entidade para proporcionar o intercâmbio e a troca de experiência entre as emissoras. Outras três deram destaque para a Relação pessoal com líderes.

O último questionamento feito às emissoras nessa etapa do levantamento se relaciona com o tempo de filiação. Somente 68 emissoras, das 79 filiadas entrevistadas, responderam a questão (Tabela 8).

Tabela 8: Tempo de Filiação

	Emissoras	Porcentagem
De 0 a 2 anos	43	63,2%
De 3 a 5 anos	5	7,4%
De 6 a 10 anos	12	17,6%
Mais de 10 anos	8	11,8%
Total	68	100%

Fonte: Construção própria

A maioria das emissoras que responderam ao questionamento são filiadas há apenas 2 anos. Isso se deve, provavelmente, ao fato da Abraço ter ficado “adormecida” em 2007, como salientado no capítulo 2. Outro ponto que pode contribuir para isso é que 50% de nossa amostra é formada por emissoras que têm outorga a menos de cinco anos, conforme salientado anteriormente.

Esse último item demonstra que, mesmo com um nível razoável de filiação, que chega à metade das rádios de nossa amostra, a Abraço ainda possui poucas emissoras com uma aproximação de longo tempo com a entidade. Mesmo assim, é possível apontar que o alto nível de conhecimento sobre a existência da entidade e a significativa quantidade de membros formalmente associados colocam a filiação como um ponto estratégico para demonstrar que um amplo setor das emissoras tem a Abraço formalmente na posição de representante.

3.3 O papel das eleições

Na representação política clássica, o principal mecanismo de autorização é a eleição. Como vimos no primeiro capítulo, essa característica é relativizada nas novas formas de representação já que, na maioria das vezes, não há um vínculo formal de representação. Isso faz com que boa parte desses novos representantes recorram a uma ampla gama de argumentos para creditar legitimidade ao processo de representação. Lüchmann (2011) cita alguns dessas justificativas, como vínculos identitários, de tradição, de posse de conhecimento

especializado, de vocalização de grupos e populações pauperizadas e discriminadas, de demonstrações públicas e massivas de suporte popular, nos argumentos de similaridades (descritivos), entre outros.

Na pesquisa de Lavalle et al. (2006), as associações entrevistadas citaram basicamente seis argumentos. A eleição foi citada por apenas 4% delas, o que, de certa forma, demonstra que esse mecanismo vem deixando de ser o centro nevrálgico da autorização na representação política.

No entanto, em uma associação como a Abraço, que possui um quadro amplo de filiados, a eleição é um ponto de destaque para a construção da entidade. Todos os coordenadores entrevistados se colocaram na posição de enaltecer o pleito por proporcionar um mecanismo adequado para a seleção de líderes da entidade.

A eleição coloca os filiados com a missão de, nos congressos estaduais e nacional, definir quem serão os dirigentes. Santin lembra que o processo eleitoral da entidade tem sido, via de regra, feito por uma composição:

Os mandatos têm duração de 2 anos. Nos congressos, se faz uma composição entre os presentes, até porque a direção tem cerca de 18 integrantes. Em nível nacional acontece isso também, pois sempre se buscou um consenso. É lógico que a partir de 2012 vamos exigir mais e só vamos compor com quem realmente levantar as verdadeiras bandeiras da Abraço e do Movimento pela Radiodifusão comunitária como um todo (SANTIN, 2012).

A participação das emissoras no processo eleitoral, contudo, revelou-se baixa em nossa amostra. Apenas 39 (25% do total da amostra) já participaram da escolha dos dirigentes. Na tabela 8 é possível acompanhar esse aspecto. A porcentagem se refere ao número de emissoras filiadas:

Tabela 9: Filiados que participam do processo eleitoral

	Emissoras	Porcentagem
Não	31	44,3%
Sim	39	55,7%
Total	70	100%

Fonte: Construção própria

Dos filiados, 39 (55,7%) informaram já ter participado do processo eleitoral. Outro dado que nos chamou a atenção foi que a proporção nacional se manteve em todas as regiões, mesmo no Sudeste e no Norte, que possuem uma média de filiações abaixo da média nacional.²⁵

Perguntamos também às emissoras filiadas a razão de não participarem no processo eleitoral, permitindo mais de uma resposta (Tabela 10).

Tabela 10: Justificativa de não participação no processo eleitoral

	Justificativas	Porcentagem de emissoras participantes não
Falta de informação	10	32,3%
Desinteresse	5	16,13%
Isolamento territorial	4	12,9%
Não houve eleição	4	12,9%
Falta de tempo	3	9,68%
Outros	6	19,35%
Total	32	-

Fonte: Construção própria

²⁵ O questionário não perguntou as justificativas para participação nas eleições.

Aqui, a maior parte, 10 emissoras (32,3%) informaram que não votam apenas porque não sabem como funciona o pleito da entidade. Outra parcela, 5 emissoras (16,1%) alegaram não ter interesse em participar, pois estão muito preocupados com o dia-a-dia da emissora e com outros projetos.

Outro ponto a se destacar é que em alguns estados ainda não houve eleição. Por isso, 4 emissoras (12,9%) indicaram a não ocorrência de pleito como justificativa para não participação.

Algumas outras rádios citaram o isolamento territorial, todas da região Norte do país (4 emissoras - 12,9%), falta de tempo (3 -9,8%) e outros motivos (6 -19,35%). Entre estes, está o fato de ter conseguido a outorga recentemente, ter sido fechada em algum momento pela Polícia Federal ou ter se filiado muito recentemente.

Durante minha participação no 7º Congresso Nacional da entidade, tive a oportunidade de acompanhar debates sobre tecnologia e gestão das emissoras. Ao fim dessas discussões, ouvi, mais de uma vez, representantes das rádios comentando entre si que, durante o congresso, haveria eleição, mas eles não tinham “nem ideia em quem votar”, pois “nem sabia qual era o nome dos candidatos”, demonstrando que os eleitores não tinham a dimensão de quem eram os postulantes aos cargos de direção.

Outro fato que, apesar de não citado pelas emissoras, deve ter sido decisivo para a baixa participação eleitoral se deve à recente reinauguração da entidade, a partir de 2007. Cinco anos de atividade contínua talvez não tenham sido suficientes para fixar a participação nos pleitos na agenda das emissoras. E a exigência de que a eleição só ocorra nos congressos estaduais e nacional, não permitindo, por exemplo, voto pela internet ou pelo correio, também pode ser um limitador para que o processo se expanda.

3.4 Acesso e troca de informações

Uma das principais formas com que se dá o *accountability* por parte da entidade é por meio da internet. É por meio da tecnologia que a distância territorial das emissoras é minimizada, configurando-se como uma possibilidade interessante de contato entre os dirigentes da Abraço e as emissoras. A entidade tem investido em formas de divulgação de seus projetos, suas bandeiras e suas atuações por meio de sites, blogs e grupos de e-mails.

Montanaro (2010) considera o *accountability* como estratégia dupla, ou seja, para explicitação e justificativa dos comportamentos dos autores e para a possibilidade de controle, permitindo assim que o representante seja responsabilizado ou sancionado. Se a filiação e a eleição configuram-se em sua essência como mecanismos de sanção e de responsabilização, pois através deles os representados conseguem delinear mais claramente seu descontentamento ou aprovação com o exercício da representação política, a divulgação e o intercâmbio de informação parecem servir de maneira apropriada para justificar a motivação da atuação do representado.

Os congressos são também mecanismos para *accountability* com esse objetivo, mas, devido a sua importância na entidade, serão tratados posteriormente em uma seção específica.

Edmilson Costa explica como a divulgação de informações acontece na região Norte, citando o exemplo do estado em que é coordenador, Rondônia:

A Abraço estadual tem dificuldades financeiras. Por isso, não temos um site. Nós temos um blog que a gente criou, assim que é possível a gente vai alimentando ele, com as informações que a gente recebe da nacional, da Agência Abraço. Tem um menino aqui que coloca no blog e ele envia para as pessoas (COSTA, 2012).

Santin (2012) dá destaque ao grupo de e-mails. Para ele, esse tem sido o ponto de destaque para a entidade se manter próxima das emissoras. Por meio desse suporte, a Abraço SC divulga informações, abre debates e também dialoga diretamente com as rádios.

Borges (2012) afirma que, na Abraço Goiás, o site da entidade e também o envio de e-mails costumam ser dois modos de divulgação amplamente utilizados.

O recurso a essa forma de divulgação é alto, a ponto de, na amostra, o número de emissoras que acessam informações sobre a entidade ser mais amplo do que o de filiadas. Enquanto o número de emissoras filiadas é de 79 (51,3%), a quantidade de rádios que acessam ou trocam informações com a entidade chega a 90 (58,4%) como podemos ver na Tabela 11:

Tabela 11: Acesso a materiais informativos

	Emissoras	Porcentagem
Não	64	41,6%
Sim	90	58,4%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria

Praticamente 60% das emissoras utilizam de algum modo um dos elementos trazidos acima. De todas as regiões, o destaque é a região sul. Enquanto que nas demais a porcentagem de utilização ficou entre os 50% e 55%, na região Sul, das 33 emissoras, 27 responderam positivamente o questionamento, ou seja, mais de 80% das emissoras.

Esse dado tão discrepante deve-se, provavelmente, ao fato de que todos os estados da região atualizam muito frequentemente seus sites e, principalmente, participam constantemente dos grupos de e-mails criados pela entidade. Como veremos a seguir, há também uma preponderância nessa região de emissoras com contatos diretos com líderes da associação.

Entre as fontes de informação acessadas, 56 emissoras (63%) responderam que o site ou blog é o material mais acessado. O e-mail foi mencionado por 28 emissoras, sendo 10 da Região Sul. Uma menor parte, 16 (18%) deu destaque para outros materiais, como boletim e folders, tendo sido permitida mais de uma resposta (Tabela 12).

Tabela 12: Materiais informativos mais utilizados

	Materiais	Porcentagem de emissoras que acessam os informativos
Site/blog	56	63%%
E-mail	28	31,5%
Impressos (folder, boletim, etc.)	16	18%
Total	100	-

Fonte: Construção própria

Cabe realizar, no entanto, uma diferenciação entre os suportes. Enquanto o site ou blog é uma “via de mão única”, ou seja, a pessoa que lê determinada informação não pode comentá-la, criticá-la ou apoiá-la, (a não ser por comentários em postagens, no caso do Blog), no grupo de e-mail é possível criar um espaço deliberativo sobre o tema debatido. Afinal, por exemplo, se a entidade divulga uma informação específica, todos terão direito a comentá-la e suas opiniões serão públicas aos demais membros da lista. Em outros termos, o grupo de e-mail permitiria, em tese, um debate e contribuiria mais para a aproximação entre representantes e representados do que sites e blog.

Entre as justificativas para não utilizar tais formas de intercâmbio de informações, tem destaque o fato das emissoras não saberem da existência desses suportes: 32 emissoras (51% das não filiadas) dão destaque para esse motivo.

Outros pontos bastante citados foram os relacionados ao desinteresse das rádios pelo tema, 20 emissoras (31,7%), e o problema de distribuição e/ou acesso, 15 (23,8%).

Citaram a falta de tempo como justificativa 13 emissoras (20,6%), enquanto 8 (12,7%) deram destaque para uma possível divergência política com os conteúdos divulgados. Por fim, 4(6,3%) defenderam que não acessam tais materiais em virtude da falta de qualidade. Foi permitida mais de uma resposta para cada emissora (Tabela 13).

Tabela 13: Justificativa para não acesso a materiais de informação

	Justificativas	Percentagem de emissoras que não acessam
Não sabia da existência dos materiais	32	51%
Desinteresse	20	31,7%
Problemas de distribuição/acesso	15	23,8%
Falta de tempo	13	20,6%
Divergência política	8	12,7%

Falta de qualidade dos materiais	4	6,3%
Total	92	-

Fonte: Construção própria

Ao justificarem a motivação para o acesso, a ampla maioria diz que quer saber conteúdos sobre radiodifusão comunitária. Entre os temas trazidos estão o conhecimento de novas legislações, políticas públicas elaboradas pelo Ministério das Comunicações, orientações sobre como recorrer de multas ou melhorar a gestão das emissoras. Essas justificativas compreenderam 68 radcoms (75,5%). Outro número significativo: 38 emissoras (42,2%) citaram a atuação da entidade, dando ênfase aqui na luta que a Abraço tem travado par anistiar multas aplicadas pela Anatel e para facilitação nos modos de financiamento das rádios. Todas as rádios que acessam ou trocam informações por esses suportes citaram pelo menos um dos motivos trazidos acima (Tabela 14).

Tabela 14: Conteúdos de interesse

	Justificativa	Porcentagem de emissoras que acessam
Radiodifusão comunitária	68	75,5%
Atuação da entidade	38	42,2%
Democratização da comunicação	29	32,2%
Realização de eventos/cursos	18	20%
Total	153	-

Fonte: Construção própria

Essa duas respostas hegemônicas apontam para um elemento que analisaremos com mais detalhe a seguir. As rádios comunitárias estão particularmente preocupadas com temas que afetem o seu funcionamento e sua sustentabilidade financeira, dando menor relevância para outros aspectos, como democratização da comunicação,

por exemplo, tema citado por 29 emissoras (32,2%). A ideia que defenderemos posteriormente aponta que as rádios se identificam com uma entidade que atue mais na representação de seus interesses específicos do que em projetos de modificação no *status quo* e na democratização no setor.

3.5 A relevância dos encontros presenciais

Os encontros presenciais são estratégicos para a associação. Principalmente nos congressos, que são responsáveis pelas eleições das diretorias estaduais e nacional, o contorno da entidade é delineado. Afinal, eles são responsáveis por aprovar estatutos, definir prioridades e colocar, frente a frente, a direção com os seus representados.

Assim como a entidade, a realização de congressos nacionais foi congelada no período em que ela ficou estagnada. A partir de 2007, os congressos retornaram, como explica Sóter (2012):

Hoje já estamos preparando, para 2014, o 8º Congresso nacional. No 7º Congresso, tivemos cerca de 500 delegados, dessa vez cada um representando uma emissora do estado. Tivemos por volta de 500 emissoras reunidas aqui no Distrito Federal, coisa que não acontecia nos outros congressos. (...) Todo mundo, locutor, o apoiador, todo mundo que fazia o movimento em volta da rádio comunitária podia vir como delegado (SÓTER, 2012).

No entanto, o modo como se dá a organização do congresso nacional não é unânime. Jerry de Oliveira chama a atenção para a representatividade dos estados, que é muito similar à do Senado Federal - ou seja, cada Abraço Estadual tem o mesmo peso:

Como foi construído o critério de delegação por estado? O Pará tem mais ou menos 100 rádios outorgadas, teve direito a 25 delegados no congresso nacional. Piauí, que tem 54 Radcoms, levou cerca 50% de delegados, ou seja, levou 25 delegados. São Paulo tem 700 rádios, levou 20. Assim se constrói a maioria da Abraço. Aí não dá. (...) Tivemos em SC agora no mês de final de julho, constatamos essa limitação da Abraço, e

resolvemos fazer um negócio mais amplo, criar um movimento nacional de rádio comunitária, que envolve locutores, uma democracia participativa, que envolva ouvintes, oposições. (OLIVEIRA, 2012).

Há também, como salientado no capítulo 2, os congressos estaduais, destinados a organizar a Abraço do respectivo estado. Cada Abraço Estadual é responsável pela organização desses eventos e chamar às rádios para participarem.

As taxas de participação das rádios em congressos apontam novamente para um equilíbrio. Afirmam não terem participado de congressos 85 emissoras, enquanto 69 já participaram conforme Tabela 15.

Tabela 15: Participação em Congressos da Entidade

	Emissoras	Porcentagem
Não	85	55%
Sim	69	45%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria

Só três emissoras compareceram em mais de cinco congressos da entidade, enquanto as outras tiveram no máximo cinco participações: 45 participaram nos congressos estaduais, e 24 participaram de ambos. Essa diferenciação de maior participação no congresso estadual se deve, provavelmente, ao fato de o evento nacional ter número limitado de delegados definidos pelos encontros estaduais o que impede que todas as emissoras tenham possibilidade de participar (Tabela 16).

Tabela 16: Congressos em que participou

	Emissoras	Porcentagem de emissoras
Estaduais	45	29,2%
Ambos	24	15,6%
Nunca participou	85	55,19%
Total de emissoras	154	100%

Fonte: Construção própria

Em termos de dinâmica regional, enquanto quase todas as regiões mantiveram-se próximas à média nacional, o Sudeste novamente

apareceu com um número baixo, com cerca de 1/3 das emissoras tendo participado.

A maior parcela das rádios aponta como elemento impeditivo para a participação a falta de informação: 39 emissoras (46%) afirmam que, se soubessem como participar dos congressos, fariam-se presentes. Um quarto das emissoras que não participaram dos congressos indicaram como barreira a falta de recursos financeiros (Tabela 17).

Tabela 17: Justificativa para não participação em congressos

	Justificativas	Percentagem de emissoras que não participam dos congressos
Falta de informação	39	46%
Falta de recursos financeiros	21	25%
Falta de tempo	18	21%
Distância	18	21%
Filiação recente ou inexistente	9	10,5%
Divergência política	8	9,4%
Não respondeu	6	7%
Total	119	-

Fonte: Construção própria

Outros problemas citados pelas emissoras são a falta de tempo, agravada pela falta de quantidade de funcionários ou diretores na rádio que permitam que se ausentem para participar de eventos externos, e a distância territorial, que coloca a rádio, muitas vezes, distante da localidade em que costumam se realizar os congressos. Essas justificativas foram apontadas por 18 rádios (21%). Em menor proporção, foram citadas a condição de filiação (recente ou inexistente) e a divergência política.

Entre as justificativas para participação, apareceu com destaque a possibilidade de troca de experiências entre as emissoras, citada por 37 (53,6%). A justificativa aqui apresentada defende que a possibilidade de intercâmbio de informações que permitam a melhoria da gestão financeira e de programação das emissoras é um fator preponderante para a participação nos congressos.

Com praticamente o mesmo peso, a relevância dos temas debatidos também foi fundamental: 36 emissoras (52,2%) justificaram

dessa forma a participação em congressos, ao lembrar que nesses espaços elas costumam saber mais sobre como as rádios devem atuar tanto do ponto de vista tecnológico quanto gerencial (Tabela 18).

Tabela 18: Justificativa de participação em congressos

	Justificativas	Porcentagem de emissoras que participam dos congressos
Troca de experiência entre emissoras	37	53,6%
Relevância dos temas debatidos	36	52,2%
Discutir o papel da entidade	22	31,8%
Outro	4	5,8%
Não respondeu	4	5,8%
Total	103	-

Fonte: Construção própria.

Fator menos citado, discutir o papel da entidade apareceu em 22 citações (31,8%). A discussão sobre os rumos que a Abraço deve tomar, sua forma organizativa, seus estatutos e sua atuação em prol da democratização da comunicação são exemplos de outros pontos que receberam destaque.

Além dos congressos, a Abraço costuma realizar outros eventos, como cursos, debates, palestras. Sóter, inclusive, lembra que a ideia é que nos próximos anos principalmente a área de cursos da entidade seja ampliada:

Nós criamos a escola de formação. Tem até coordenador, só que até hoje não foi estruturada. E a escola de formação tem um potencial muito grande para capacitação de recursos humanos. A partir do momento que ela for estruturada, como ela é autônoma, ela vai ter condições de fazer convênios, inclusive internacional, para capacitação do nosso pessoal. Criar cursos a distância. Imagina quantas fonte de financiamentos não existe para capacitação no Brasil e no mundo. Especificamente, nesse campo de atuação nosso, que é de democratização, fortalecimento da cultura local, é um monte de programas que você poderia está elencando dentro da escola de formação. E a medida que você vai fazendo, implementado isso, você

vai diminuindo o poder pessoal. Diminui o poder pessoal e aumenta o poder coletivo. (SÓTER, 2012).

A citação de Sóter permite inferir uma situação que será mais detalhada em nossas considerações finais. A existência da Agência Abraço e o planejamento de construção de uma Escola de Formação indicam um comportamento de terceiro setor na Associação. Em outras palavras, a entidade nacional tem se preocupado em angariar recursos e prestar serviços para as emissoras, tendo sua atuação se inclinado mais para essas atividades do que para as lutas pela democratização da comunicação e para o fim do domínio de grupos religiosos e políticos na gestão das Radcoms.

Paralelo a isso, timidamente, as Abraços estaduais têm tentado exercer o papel de proporcionar cursos e eventos além dos congressos. De maneira ainda improvisada, devido à falta de recursos, a entidade nacional também tem realizado outros eventos além dos congressos para tentar aproximar as emissoras dos seus dirigentes.

Por esse motivo, a participação ainda é baixa. Um terço das emissoras da amostra colocam-se como tendo já participado em eventos com essas finalidades e acabam citando um ou dois casos isolados (tabela 19).

Tabela 19: Participação em outros eventos

	Emissoras	Porcentagem
Não	100	64,9%
Sim	50	32,5%
Não responderam	4	2,6%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria

Das rádios que já participaram de eventos, 28 (56%) citaram que tiveram a oportunidade de participar de atividade relacionada a formação, seja um curso ou oficina voltada à qualificação dos radialistas e dirigentes da emissora. Citam outros encontros, como debates e palestras, com enfoque em discutir o modelo de radiodifusão comunitária e a democratização da comunicação no país, 28 emissoras (21%). Era possível mais de uma resposta (Tabela 20).

Tabela 20: Participação em outros eventos

	Emissoras	Porcentagem de emissoras que participaram de eventos
Oficinas/Cursos	28	56%
Debates/Encontros/Palestras	21	42%
Não respondeu	4	4%
Total	52	-

Fonte: Construção própria

A Abraço tem obtido participação significativa nos congressos, mas pode-se inferir que, em termos de formação e debate que vão além desses momentos específicos, ainda persiste uma lacuna. A prestação de serviços de formação dos radiodifusores e dirigentes aparece de maneira residual na Abraço e apenas 18% das emissoras já tiveram a possibilidade de participar de algum curso ou oficina ministrada pela associação. A gestão atual tem visto a promoção de encontros como um elemento importante, com um enfoque forte na tentativa de angariar recursos por meio de convênios e financiamentos públicos.

3.6 Contatos com dirigentes

Fazer-se presente no dia a dia das emissoras. Essa é uma dificuldade enfrentada pelos diretores da entidade. Afinal, é na conversa pessoal que representantes e representados conseguem dialogar de maneira mais franca, conhecendo quais são as visões de mundo e as reivindicações de cada um, tornando-se, portanto, um importante mecanismo de *accountability*.

A relevância do contato especial é destacada pela Abraço, como mostra Costa:

Eu penso em ir até os municípios e falar com a diretoria da entidade, porque dá para manter contato via telefone e e-mail, mas é mais fácil você falar frente a frente com a pessoa. Porque você tá olhando, tá sentido, você vê nos olhos, pode estudar a pessoa. (COSTA, 2012).

Entretanto, dois desafios são colocados para que isso seja possível. O desafio financeiro, ou seja, a necessidade de que a Abraço

tenha mais recursos para viabilizar viagens às rádios localizadas longe da sede da estadual, e o desafio de tempo, afinal, os diretores da Abraço são também diretores de emissoras. Por essas razões, a principal estratégia de estabelecimento de contato é a internet; com menos frequência, o telefone.

O número de emissoras que possuem contato com os dirigentes se aproxima do montante de filiados: 74 emissoras (48%) (Tabela 21).

Tabela 21: Contato com dirigentes da entidade

	Emissoras	Porcentagem
Não	77	50%
Sim	74	48%
Não respondeu	3	2%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria

Em relação à região, novamente o Sul do país teve a maior taxa de contato. Dos 32 entrevistados da região, 22 afirmam terem contatos com dirigentes, enquanto que o Sudeste aparece novamente do lado oposto, sendo que 25 das 34 manifestaram-se como não tendo.

Entre as justificativas para não estabelecer contatos, a que teve mais citações foi o fato de não conhecer nenhum dirigente da emissora: 53 emissoras (68,8%) citaram esse motivo (Tabela 22).

Tabela 22: Justificativa para não contato

	Emissoras	Porcentagem de emissoras que não mantêm contato
Não conhece nenhum dirigente	53	68,8%
Indisponibilidade dos dirigentes	13	16,9%
Desinteresse em manter contato	11	14,3%
Divergência política	4	5,2%
Não é filiada	3	3,9%
Falta de tempo	2	2,6%
Isolamento territorial	2	2,6%
Total de justificativas	50	-

Fonte: Construção própria

A indisponibilidade dos dirigentes foi mencionada por 13 emissoras (16,9%). Nesse caso, o que justificaria a falta de contato é o fato de os dirigentes tornarem-se inacessíveis, não estando disponíveis quando as emissoras os procuram.

Já outras 11 emissoras (14,3%) apontaram não ter interesse em manter o contato. Novamente, a justificativa aqui vai na afirmação de que a rádio não acha importante e não vê nenhuma vantagem em estabelecer essa forma de vínculo.

Outros pontos menos citados são a divergência política, a ausência de filiação, a falta de tempo e o isolamento territorial.

Entre as emissoras que mantêm contato, 46 emissoras possuem contatos de no máximo 10 vezes por ano, enquanto outras 25 superam essa marca (Tabela 23).

Tabela 23: Nível de contato com dirigentes

	Emissoras	Porcentagem
Menos de uma vez por ano	1	1,3%
1 a 5 vezes por ano	23	31,1%
6 a 10 vezes por ano	22	29,7%
11 a 20 por ano	15	20,3%
Mais de 20 vezes por ano	10	13,5%
Não respondeu	3	4,05%
Total	74	100%

Fonte: Construção própria

Na questão de contato com dirigentes, mais uma vez é possível perceber um equilíbrio. Cerca de metade da amostra consegue manter-se em contato se não frequente, pelo menos dentro do possível para as especificidades de cada localidade. Além disso, a maior parte das rádios que não possuem contato com dirigentes colocam-se disponíveis para o diálogo caso a Abraço as procurem. Isso mostra que talvez haja um potencial de ampliação na forma e quantidade de contato entre dirigentes e emissoras.

3.7 Percepções sobre a legitimidade da representação

A pergunta que encerra o questionário foi aberta, mas não por isso menos importante. Nossa questão foi análoga à feita por Gurza

Lavalle et al (2006), que perguntaram aos “representantes presuntivos” a que eles atribuíam a legitimidade da representação. De certa forma, por meio dessa pergunta, foi possível condensar, de maneira aproximada, os temas observados anteriormente.

Para compreender melhor esse ponto, questionamos, em um primeiro momento, se a emissora atribuía à Abraço a condição de representante das radcoms. O número surpreende ao compararmos com os demais itens do questionário, como filiação, participação em congressos e eventos e contatos com os dirigentes. A amplitude de emissoras que definiram a Abraço como representante foi muito além dos percentuais constatados nesses indicadores de participação. O que encaminha para a seguinte constatação: mesmo parte das emissoras que não são filiadas ou não dialogam com a entidade creditam a ela o papel de representá-los, conforme se pode constatar na Tabela 24.

Tabela 24: Legitimidade como representante

	Emissoras	Porcentagem
Não	15	9,7%
Sim	108	70,1%
Não respondeu	26	16,9%
Total	154	100%

Fonte: Construção própria.

O dado mostra que, das rádios entrevistadas, 70,1% consideram a Abraço como representante. Esse número é mais de 7 vezes maior do que o de emissoras que não a colocam nessa posição.

Portanto, para boa parte das emissoras que não são filiadas ou não fazem parte do dia a dia da entidade, a Abraço as representa da mesma forma, mesmo que não haja mecanismo formal estabelecido que sustente tal grau de legitimidade.

Após essa constatação inicial, perguntamos por que cada emissora atribuía à Abraço a condição de representante das rádios comunitárias. As respostas a esse item foram bastante heterogêneas, mas boa parte delas apontaram para um mesmo enfoque.

Das rádios que consideram a Abraço sua representante legítima, 46, ou seja, 42,5% das emissoras que fazem tal atribuição, a principal característica que a colocaria nessa posição é a atuação em prol das rádios comunitárias. Citações como “é a entidade que reúne as melhores condições para manter e auxiliar as rádios comunitárias” ou “é uma representação que tem como ajudar as rádios em todos os aspectos” foram mencionadas.

Em outros termos, é possível inferir que ampla parte das emissoras, filiadas ou não, creditam a representação não a uma existência formal de vínculo entre elas, mas sim ao modo como se dá a atuação da entidade. Essas emissoras estão preocupadas com o conteúdo da representação política, com “o que” é representado e não com “o como”. Para elas, é na relação com agentes externos, tais como o Executivo e o Legislativo, que se legitima a representação e não nas formas tradicionais de construção da legitimidade por mecanismos de autorização e *accountability*.

Destacam-se também nas justificativas, respostas relacionadas ao fato de a Abraço ser a única entidade para representar as emissoras, citado por 15 radcoms e na constatação de que todo setor social precisa de pelo menos uma entidade que os represente, citada por 10 emissoras. Outro ponto é o fato de ela ser uma entidade legalizada, citado por cinco emissoras. O enfoque nessas três concepções está na simples existência da entidade, não entrando também no mérito da construção ou não de vínculos entre representantes e representados.

Somente três emissoras citaram a quantidade de associados como justificativa *sine qua non* para considerar a Abraço representante.

No entanto, oito emissoras aproveitaram o espaço de justificativa para fazer ressalvas. Esses entrevistados entendem que a Abraço é representante legítima, mas lembraram que é preciso um esforço de maior aproximação da diretoria da entidade com as emissoras.

Outras 13 radcoms, que preferiram não responder à questão proposta, citaram que se sentiam inseguras para fazer juízo de valor, por não conhecer o real papel da Abraço como representante. A distância da Abraço em relação às rádios também foi apontada como um ponto que impede tal constatação.

Se as dimensões da autorização e do *accountability* foram relativizadas nas falas mais comuns das emissoras, talvez tenha sido porque suas agonias, seus anseios por uma outra radiodifusão comunitária, foi colocada à frente da construção democrática interna da entidade. Como já afirmei no capítulo 1 e defendo novamente aqui, o vínculo em uma entidade como a Abraço, em outros termos, a forma como se consolida a representação política vai influenciar na construção de seu conteúdo. Por isso, esses dois elementos, ainda que difusos, permanecem em parte das novas formas de representação atuais, pois permitem uma maior aproximação entre representante e representado. E se a representação, para ser democrática, precisa manter esse *modus operandi*, ou seja, permitir que os laços entre representantes e

representados se estreitem, quando a associação consegue, como no caso da Abraço, categorizar quem são seus representados, a construção de mecanismos de *accountability* e autorização pode fazer com que a forma da representação política tenha influência no seu conteúdo (cf. YOUNG, 2000; 2006). Em outros termos, com uma construção mais coletiva, mais deliberativa, do papel e dos principais campos de atuação da entidade - seja nos encontros presenciais, no contato com dirigentes ou no intercâmbio de informações -, é possível inferir que mais presente estará a concepção de mundo dos representados, influenciando o agir de seus representantes. E, como lembra Young, essa é uma via de mão dupla. A Abraço deve manter e aprimorar mecanismos que permitem a aproximação com as rádios comunitárias, mas estas também precisam assumir seu papel como protagonistas nesse debate, caso desejem que suas posições sejam levadas em conta na atuação da entidade.

3.8 A força dos vínculos

Com o intuito de construir uma síntese do que aqui foi exposto, para verificar em que termos se pode considerar os vínculos estabelecidos entre a entidade e seus representados, partirei, de maneira acessória, para a Análise de Redes Sociais (ARS). O que se pretende mostrar nesta seção é que a construção de mecanismos como os estabelecidos pela Abraço, que dão ênfases às dimensões da autorização e do *accountability*, pode favorecer uma aproximação mais intensa entre representantes e representados.

A análise de redes sociais irá permitir traçar a força dos vínculos estabelecidos entre emissoras e Associação. Ou seja, será possível inferir o quão forte ou fraco é o vínculo estabelecidos entre ambos.

A análise de redes sociais é, sem dúvida, um dos métodos mais pungentes nas ciências sociais, tendo seu uso crescido fortemente no Brasil nos últimos anos. Como mostram Freitas e Pereira (2005), a ARS tem sido incorporada nas ciências sociais, subsidiando pesquisadores para descrever fenômenos empíricos, nos quais se dá importância às interações entre os atores de um determinado contexto social. A ARS é pertinente para investigar quaisquer tipos de relacionamentos entre atores, como por exemplo: transações comerciais, fluxos de recursos, fluxos de informações, avaliação afetiva de uma pessoa em relação a outra etc.

Para melhor compreensão de nossa metodologia de pesquisa, destaco alguns conceitos-chave de redes sociais, a saber, os de ator e de laço. As definições abaixo são baseadas principalmente nos trabalhos clássicos de Granovetter (1973) e Wasserman e Faust (1994).

O ator, vértice ou nó pode ser uma pessoa, um grupo de pessoas, uma entidade, etc. Em nosso estudo, os atores são as emissoras comunitárias e a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária.

O laço relacional (*relational tie*) ou laço ou ainda ligação (*linkage*) é o que permite estabelecer a relação entre os atores. Para fins de pesquisa, será utilizada a classificação de Granovetter (1973) na qual os laços são divididos em três categorias: laços ausentes (*absent ties*), laços fracos (*weak ties*) e laços fortes (*strong ties*).

Para definir a força dos laços, o autor propõe que o pesquisador analise quatro questões: tempo, intensidade emocional, intimidade e reciprocidade de serviços prestados. Essas variáveis combinam-se de forma linear e, portanto, quanto maior a sua presença, maior a intensidade do laço.

Toledo (2004) cita diversos modos de se mapear as forças dos laços, como, por exemplo, a frequência de contato, que indexa o montante de tempo gasto no vínculo; a proximidade, que mapeia a intensidade da relação; e, para representar a intimidade, analisa-se a profundidade dos temas e a extensão da confiança entre os atores.

A partir desse método, pode se perceber a existência, ou ausência, de relações entre a Abraço e seus representados permitem compreender em que circunstâncias há estruturas que permitem ou não a existência de *accountability* e de concessão de autorização. Sendo assim, pode-se perceber as (ir)regularidades existentes na composição e no estabelecimento de relações entre representantes e representados.

Com o intuito de analisar as redes formadas em mecanismos de autorização, serão consideradas seis questões de sim ou não de nosso questionário – que permitem mapear a força dos laços. Não foram utilizadas aqui questões como as citadas por Toledo, como tempo gasto no vínculo, em virtude do fato de a Abraço ter ressurgido recentemente, com menos de seis anos de reorganização.

A partir das respostas de sim ou não elaboradas pelos representados, foram mapeadas as forças dos laços existentes entre a Abraço e seus representados com base na seguinte graduação:

Zero respostas afirmativas: Laço Inexistente Três, duas ou uma resposta afirmativa: Laço Fraco Quatro, cinco ou seis respostas afirmativas: Laço Forte
--

Dentro desse contexto, dialogando fortemente com as concepções trazidas pela análise de redes sociais (ARS), foi traçado um panorama da configuração dos laços estabelecidos entre a Abraço e as rádios comunitárias.

Das rádios que participaram da pesquisa, 151 conseguiram nos responder todos os questionamentos necessários para a construção desse padrão. Mapeamos aqui as respostas afirmativas para as seis questões principais do presente trabalho: 1) se a emissora é filiada; 2) se participa do processo eleitoral; 3) se acessa mecanismos de divulgação e intercâmbio de informações; 4) se participa em congressos da entidade; 5) se participa em outros eventos, como cursos e debates; 6) se estabelece contato pessoal com os dirigentes.

Como a presente análise não se preocupa com as relações das emissoras entre si, somente com o seu vínculo com a Abraço, optei por não construir um gráfico²⁶ pelo aplicativo *Netdraw*, como usualmente é feito quando se utiliza análise de redes. Para a presente pesquisa, acredita-se ser suficiente apresentar o número de emissoras e o seu grau de vínculo com a associação (Gráfico 2).

Com o objetivo de traçar apenas uma ideia para medir a aproximação ou distanciamento entre entidade e emissoras, pode-se perceber que 59 rádios, ou seja, 38% da amostra, citaram quatro ou mais respostas positivas. Essas rádios, de maneira geral, são filiadas à associação, participam das eleições da entidade, ou seja, dos mecanismos estabelecidos de autorização e se preocupam em acessar informações e manter contatos com os dirigentes para participar na construção da representação política.

²⁶ Visualmente, o desenho das redes se torna mais apropriado quando a pesquisa busca mapear se existe ou não relação entre um grupo específico de atores, não sendo adequada para a construção da força dos laços. Além disso, por serem muitos atores (155), a imagem se tornaria ininteligível, não contribuindo para a compreensão do tema.

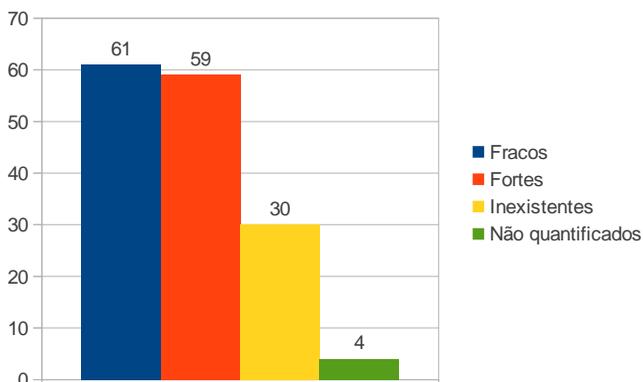


Gráfico 2. Força dos vínculos.

Fonte: construção própria

Responderam de uma a três alternativas de forma positiva 61 emissoras (39,5%). Essas rádios encontram-se em uma posição intermediária. Não participam no cotidiano da entidade, mas também procuram aproximar-se ocasionalmente dela.

Por fim, 30 emissoras (20%) não têm nenhum vínculo estabelecido com a associação. Não tendo respondido nenhuma das questões supracitadas afirmativamente, essas emissoras optaram por não posicionar-se no debate para a construção da entidade. Outras 4 emissoras (2,5%) não puderam ser quantificadas por não terem respondido todos os questionamentos necessários.

Chamam a atenção, portanto, dois elementos. Em primeiro lugar, 120 emissoras (cerca de 78% da amostra) estão, pelo menos parcialmente, interessadas na atuação da Abraço. Ou seja, estão de alguma forma vinculada à entidade.

Entre os itens que mais contribuíram para a construção do vínculo (tabela 25) estão o acesso a informações, citado por 90 emissoras. Logo a seguir aparecem o número de filiados, 75, e o contato com dirigentes, 74.

O menor dos critérios utilizados é a participação em eleições. Como para votar é necessário que se esteja filiado à associação, 84 não responderam a questão, 79 pela ausência desse critério e outros 5 por

não saber ao certo se a emissora participou ou não em algum momento do pleito.

Tabela 25: Construção de Vínculos

Critério	Sim	Não	N.R.	Total
Filiação	75 (48,7%)	79 (51,3%)	0	154 (100%)
Eleição	31 (20,1%)	39 (25,3%)	84 (54%)	154 (100%)
Acesso a informações	90 (58,4%)	64 (41,6%)	0	154 (100%)
Congressos	69 (45%)	85 (55%)	0	154 (100%)
Outros eventos	50 (32,5%)	100 (64,9%)	4 (2,6%)	154 (100%)
Contatos com dirigentes	74 (48%)	77 (50%)	3 (2%)	154 (100%)

Fonte: Construção própria

Em termos regionais, nessa forma de análise, a Região Sul novamente apareceu com destaque. Pode-se falar pelos dados obtidos que, na amostra, a Região foi a que apresentou a maior proximidade das emissoras com a Abraço. Dos 59 vínculos fortes, 19 são da região Sul. Vale ressaltar também que Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, somados, representaram 33 emissoras, ou seja, cerca de 57% das emissoras dessa região têm vínculos fortes enquanto outras 7 (21%) apresentam vínculos fracos.

A região Sudeste representou 36% das rádios com ausência de vínculo. Com 34 emissoras entrevistadas, a região apareceu com 11 vínculos inexistentes. Os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo aparecem somados com apenas 7 emissoras com laços fortes, ou seja, de 30 com vínculos fracos, 11 são da região.

Dentro da perspectiva de Young, o ideal para a democracia seria que quanto mais forte se estabelece o vínculo entre representante e representado, melhor seria para a representação política. No entanto, o fato de os dirigentes das emissoras terem que se preocupar com a gestão, com o financiamento e com a programação torna compreensível o maior número de vínculos fracos do que fortes na entidade.

Em termos de autorização, esses vínculos aparecem inicialmente na filiação. Se cerca da metade das emissoras estão dentro da entidade (portanto, filiadas), a Abraço possui uma importante justificativa para colocar-se na condição de representante, mas não a única. Como vimos no item anterior, há uma tendência das rádios de colocar a entidade na

posição de representante, mesmo não estando filiadas. Para essas, de maneira geral, o importante seria ter alguém as representando, mesmo que sem participar, ou participando pouco, da associação.

Para o *accountability* organizacional, ao colocarmos em evidência a sanção, a entidade possui elementos como a desfiliação e a não filiação, além das eleições, nas quais dá-se às emissoras a oportunidade de concorrerem ou votarem na(s) oposição(ões). No entanto, o aspecto que Montanaro (2010) traz, de que um dos principais modos de sancionar é a retenção de recursos, parece não se concretizar na Abraço. Como dito anteriormente, a filiação, no geral, costuma gerar pouco ou até nenhum retorno financeiro para a entidade.

Como boa parte dos recursos são conseguidos, principalmente, via Agência Abraço, a única forma de impedir que a entidade obtenha essa forma de financiamento seria não veicular os conteúdos produzidos pela Agência, o que prejudicaria também a emissora, que recebe partes desses recursos.

Já a *accountability* discursiva repercute nos congressos, no acesso e troca de informações, em participação em eventos e no contato pessoal com dirigentes. Aqui, é dada a oportunidade para que os representados se manifestem sobre os rumos de sua atuação e proponham melhorias.

Portanto, é possível inferir que a Abraço tem atuado com espaços e estratégias que permitem com que parte significativa das emissoras comunitárias brasileiras tenham vínculo constituído com a entidade, o que, em tese, proporciona a essa gama de representados a possibilidade de influência ativa na construção da representação política.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Abraço tem se configurado nos últimos anos como uma das principais entidades na luta pela democratização da comunicação no Brasil. A partir de 2007, a associação tem recuperado a importância que possuía nos primeiros anos de sua fundação, ao atuar perante os poderes legislativo, executivo e judiciário como representante das rádios comunitárias e dialogar ativamente com outras instituições e organizações.

Sua inserção tanto em prol das demandas relacionadas à radiodifusão comunitária quanto na construção de um novo modelo de comunicação, alternativa à oligopolização, posiciona a entidade em um papel de relevância na busca por políticas que possam trazer melhoria para o setor e, principalmente, para as radcoms. Afinal, a Abraço, conforme avaliação de boa parte dos representantes de emissoras entrevistados nesta pesquisa, é a única entidade capaz de organizar nacionalmente as reivindicações das rádios e pressionar as instituições políticas a atendê-las.

Ciente da relevância da entidade, o presente trabalho buscou olhar para a Abraço por meio da lente da representação política. Como vimos, recentemente, a bibliografia especializada vem admitindo uma pluralização das formas de configuração da representação política. As organizações civis como a Abraço têm, sem dúvida, permitido que setores da sociedade, sem representação formal nos mecanismos institucionais, possam ter suas reivindicações, se não atendidas, pelo menos direcionadas às esferas decisórias. E é esse o esforço que boa parte das associações brasileiras têm empreendido ao atuarem “em nome de outros”, em busca de aprimorar a representatividade de determinado grupo social.

É ainda mais recente o debate sobre o que essas novas formas de representação política implicam para a democracia. Se as associações têm influências variadas (WARREN, 2001; COHEN; ROGERS, 1995), olhar para a parte interna da entidade, ou seja, para a relação representante/representado pode ser útil para inferir qual o seu grau de compromisso com o ideal democrático. Ou melhor: em consonância com o modelo de Democracia Comunicativa (YOUNG, 2000), é possível desse modo refletir sobre como a entidade atua para dar voz a todos aqueles abarcados pela representação (ou pelo menos à maior parte deles).

Young foi a autora nefrálgica para a construção do trajeto realizado por essa pesquisa. Ao apontar autorização e *accountability* como aspectos centrais para o aprimoramento democrático da representação política, ela trouxe elementos que tornaram possível buscar, na análise empírica, respostas para mapear o nível de relação entre representante e representado na Abraço. Essa visão da autora, que vincula de maneira praticamente indissociável representação política e democracia, permitiu analisar o caso da entidade, em busca de elementos que aprimorassem essa relação.

Foram encontrados alguns aspectos que indicam a preocupação da Abraço em aproximar seus representantes das esferas decisivas da associação. A filiação e os mecanismos eleitorais foram os primeiros aspectos abordados pela pesquisa. Relembrando a definição de Montanaro (2010), a filiação e os processos eleitorais configuram-se como simultaneamente instrumentos de autorização e de *accountability* organizacional, à medida que têm características tanto de autorizar formalmente a associação (ou seus dirigentes) para atuar em nome dos representados, quanto de servir como mecanismo de sanção ou apoio. Ao possibilitar essas duas formas de participação, a Abraço busca fortalecer sua legitimidade enquanto representante e posicionar as radcoms como atores decisivos nos referidos processos.

Em termos de *accountability* discursivo (MONTANARO, 2010), destacam-se a realização de congressos e eventos para debater os temas e a atuação da entidade, a publicação materiais informativos, as discussões por grupo de e-mails e o contato com dirigentes das associações. Aqui, a entidade se mostra interessada em dialogar e informar seus representados sobre suas atividades e sobre as políticas de radiodifusão comunitária e de comunicação feitas pelas três esferas do poder. Vale lembrar, no entanto, o significativo número de rádios que citaram durante o questionário que a Abraço precisa se aproximar mais das emissoras, prestar mais serviços e realizar uma melhor representação perante os poderes executivo e legislativo.

A junção de todos esses aspectos de autorização e *accountability* possibilitou inferir a força dos laços das radcoms com a entidade. Como vimos, 78% das emissoras possuem alguma relação com a Abraço. O que mais surpreendeu nesses vínculos foi a amplitude de emissoras que reconhecem a Associação como representante legítima das radcoms. Inserem a Abraço nesse papel 70% das rádios, ou seja, 20% a mais do que o número de filiadas. Com esse dado, pode-se afirmar que ampla parte das emissoras, filiadas ou não, desvinculam a representação política da necessidade de existência formal de vínculo entre

representante/representado. Em outras palavras, essas emissoras não se importam tanto em participar da construção do que será representado, mas sim de que exista alguma organização atuando no papel de representante.

Outras especificidades da Abraço, contudo, precisam ser salientadas. Se as rádios comunitárias no país foram criadas de forma pouco democrática, com uma forte influência de deputados e senadores para a obtenção das outorgas, quais seriam os desafios para construir uma entidade democrática, cujas representadas incluem uma considerável parcela de emissoras ligadas a partidos políticos ou igrejas?

Tendo a Abraço, desde sua origem, colocado-se como uma das protagonistas pela luta pela democratização da comunicação, percebe-se que a posição da entidade entra em choque com as características de parte de suas representadas. Aproximar da associação os grupos de emissoras com vínculo político ou religioso (cerca de metade das radcoms do país) pode afetar o grau de engajamento em estratégias de lutas que visem a alteração do *status quo*.

Outra problemática que se pode perceber no estudo é uma ânsia das emissoras para que as atividades da associação nacional foquem mais a “prestação de serviço”. Há uma postura explícita de que não é suficiente apenas uma associação engajada, sendo necessário que ela possa auxiliar nas funções administrativas e jurídicas das radcoms. Em geral, a preocupação essencial das emissoras é manter-se em funcionamento. Talvez isso justifique essa reivindicação de receber da associação serviços de qualidade, o que conduz a uma concepção mais operacional da relação com a Abraço.

Também despertaram atenção, nessa pesquisa, a Agência Abraço e a relação da associação com o Governo. Essas ações vêm se desenvolvendo na forma de conflitos latentes entre as radcoms, tendendo inclusive a separar o movimento. A ala majoritária tenta se aproximar do governo para fortalecer a Agência e ampliar a captação de recursos – o que pode, em tese, exaurir a autonomia da entidade.

Na outra ala, encabeçada por parte das emissoras das Regiões Sul e Sudeste, há uma postura de rompimento, colocando a posição política de oposição à gestão federal em relação à radcom acima das necessidades de obter recursos com essa parceria.

A definição dos próximos passos da entidade vai delimitar fortemente a sua atuação enquanto representante. E isso não está só imerso apenas na relação entre representante/representado, como também se vincula às relações que a entidade constrói com outras

organizações e com os poderes legislativo, executivo e judiciário. Ao focar a relação entre as radcoms e a entidade, este trabalho não adotou uma visão estrita em relação à representação política. Ciente de que as discussões concernentes à associação estudada não se referem apenas aos temas trazidos na presente pesquisa, é possível apontar para futuros estudos, que possam abordar como se desenvolvem as relações com outros atores como o FNDC, a Fenaj, etc. e com os poderes Executivo e Legislativo. O contexto que a entidade constrói ao dialogar com esses atores deve influenciar também na sua atuação como representante e em como suas demandas serão aceitas e/ou debatidas. Para citar novamente Young (2000), a representação envolve também o diálogo deliberativo que o representante faz com outros setores da sociedade. E é assim que, talvez, na soma desses elementos se possa construir uma representação política mais democrática.

REFERÊNCIAS

- AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. **Revista Debates**. Porto Alegre, RS, v.3, n.2, p. 12-38, jul.-dez. 2009.
- ANDRIOTTI, Cristiane Dias. **O movimento das rádios livres e comunitárias e a democratização dos meios de comunicação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). UNICAMP, Campinas, SP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação**. Dados. Rio de Janeiro, RJ, v. 50, p. 443-464, 2007.
- BARBETTA, Pedro. **A. Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 7 ed. Florianópolis, SC: Ed. UFSC, 7a edição, 2010.
- BEAKLINI, Bruno Lima Rocha. Em busca do marco teórico na radiodifusão comunitária. In: Valério Cruz Brittos. (Org.). **Economia Política da Comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global**. 1 ed. São Leopoldo: Editora Unisinos, v. 1, p. 131-148, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9a ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2000.
- BORGES, Valdeci. **Entrevista concedida a Wesley Kuhn.**, Realizada em 23-10-2012.
- BRITTO, Valério. Oligopólios midiáticos: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada. **Cadernos IHU Idéias**. São Leopoldo: UNISINOS, v. 1, n.9, 2003, p. 1-16, 2003.
- BRITTO, Valério; COLLAR, Marcelo. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, p. 71-90, 2008.

CALDAS, Graça. Políticas de Comunicação no Brasil: de Sarney a FHC. **Ensaio e Comunicação**. Campo Grande, MS: Uniderp, v.1, n. 1, p. 39-48, abril, 1998.

CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark. **Rethinking democratic representation: eight theoretical issues**. 2006. Disponível em: <http://www.politics.ubc.ca/index.php?id=2516>.

COELHO NETO, Armando. **Rádio Comunitária Não é Crime. Direito de antena: o espectro eletromagnético como bem difuso**. São Paulo, SP: Ícone, 2002.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política**. México, D.F: Fondo de Cultura Economica, 2000.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. **Associations and democracy**. London: Verso, 1995.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Democracia Radical. Dossiê. **Política & Sociedade**. Florianópolis, n. 11, p. 221-237, Outubro de 2007. Disponível em: www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210.

COSTA, Edmilson. **Entrevista concedida a Wesley Kuhn**. Realizada em 27-07-2012.

CRUZ, Reginaldo. **O IMPASSE DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS: LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PODE SER UMA SAÍDA**. Monografia. Universidade Estadual de Campinas. Orientadora: Ivete Cardoso do Carmo-Roldão, Campinas, 2005.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. **American Political Science Review**, Vol. 102, No. 4, pp 481-493, November, 2008.

EUROBAROMETER – **Public Opinion in the European Union** – 2009 –
In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf

FERREIRA, Gisele; **Radiodifusão e governabilidade**: Roosevelt, Vargas e a atuação dos políticos locais nas emissões comunitárias legalizadas da região Noroeste do estado de São Paulo in UNIrevista; vol. 1, nº 3, julho de 2006

FREITAS, Mario Cezar ; PEREIRA, Hernane Borges. Contribuição da análise de redes sociais para o estudo sobre os fluxos de informações e conhecimento. In: **Encontro Nacional de Ciências da Informação**. Salvador, 2005.

FOX, Jonathan. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. In: **Perfiles Latinoamericanos**. Núm. 27, p.33-68, Enero-Julio, La Jolla, 2006.

GÖRGEN, James. **Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação**: Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2008.

GÖRGEN, James. **Sistema central de mídia**: proposta e um modelo sobre os conglomerados de . comunicação no Brasil. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientadora: Maria Helena Weber. Porto Alegre, RS, 2009.

GRANOVETTER, Mark. **The strenght of weak ties**. American Journal of Sociology, Vol. 78 (6), pp. 1360-138, 1973.

GURZA Lavalle, Adrián; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability. **Caderno CRH**. Cidade do México e São Paulo (UFBA. Impresso), v. 21, p. 67-86, 2008.

GURZA Lavalle, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **RBCS**. Brasília, DF, v. 21, n. 60, p. 43- 179, Fev., 2006a.

GURZA Lavalle, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, SP, n. 67, p. 49-103, 2006b.

Habermas, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1997.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: um estudo comparativo no Mercosul.** 1. ed. Salvador, BA: Edufba, 2000. 228p..

LEAL, Sayonara. Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: Murilo César Ramos; Suzy dos Santos. (Org.). **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas.** São Paulo, SP: Paulus, 2007.

LIEDTKE, Paulo. **Governando com a Mídia: duplo agendamento e enquadramento no governo lula (2003-2006).** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Ricardo Silva. Florianópolis, SC, 2006

LIMA, Venício; LOPES, Cristiano A. (2007). **Rádios Comunitárias: Coronelismo Eletrônico de novo tipo.** Disponível em: http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf Acesso em: 15 mai. 2012.

LIMA, Venício. **Os vetos de jango que a abert derrubou.** Disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed702_os_vetos_de_jango_que_a_abert_derrubou. Acesso em 12 dez. 2012.

LOCATELLI, Carlos Augusto. O oligopólio privado das comunicações como herança arbitrária do Estado brasileiro. **Estudos em Jornalismo e Mídia.** Florianópolis, SC: UFSC, v. 6, p. 161-173, 2009.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Política pública de radiodifusão comunitária no Brasil:** Exclusão como estratégia de contra-reforma. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Orientador: Professor Dr. Murilo César Ramos. UnB, Abril, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações Contemporâneas da Representação. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília, DF, n. 1, p. 63-93, jan.-jun. 2009.

LOVENDUSKI, Joni. (ed.). **State Feminism and Political Representation**. New York: Cambridge University Press, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**. São Paulo, SP, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**. (Impresso), São Paulo, SP, v. 84, p. 141-174, 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: Origens e evolução. Tradução: Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, Editores, 1978.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, DF, n° 29, Outubro, 1995.

MENDES, Cristina Vitale R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**. Florianópolis, SC, v. 10, n. 2, 2007.

MICK, Jacques; VIEIRA, Fabiana. Política e religião nas rádios comunitárias de SC. Trabalho apresentado no Núcleo de Mídia Sonora. **Anais do XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Belo Horizonte, MG, 2003.

MIGUEL, Luis. Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa (resenha de *Deliberative democracy and beyond*, de John S. Dryzek). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. (Impresso), São Paulo, SP, v. 16, n.46, p. 175-177, 2001.

MIGUEL, Luis. Felipe. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Brasília, DF, v. 18, n°. 51, p. 123-40, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, RJ, v. 59, p. 5-42, 2005

MONTANARO, Laura. **The democratic legitimacy of self-appointed representatives.** 2010. Disponível em: https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/28877/ubc_2010_fall_montanaro_laura.pdf?sequence=1 Acesso em 15 de agosto de 2011.

NOVARO, Marcos. O debate contemporâneo sobre a representação política. **Novos Estudos**, n. 42, julho, 1995.

NUNES, M. V. Rádios Comunitárias no Século XXI: Exercício da Cidadania ou Instrumentalização. In: Sônia Virgínia Moreira; Nélia R. Del Bianco. (Org.). **Desafios do Rádio no Século XXI.** Rio de Janeiro, RJ: UERJ, v. , p. 235-250, 2001.

OLIVEIRA, Jerry de. **Entrevista concedida a Wesley Kuhn.**, Realizada em 15-08-2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, Olívia. Accountability nas ONGs: prestação de contas e controle sobre novos atores representativos. In: **Seminário Discente da Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da USP.** 2011. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VII -_Perez.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VII_-_Perez.pdf) Acesso em: 10 jun. 2011.

PERUZZO, Cicilia. Rádios Comunitárias: entre controvérsias, legalidade e repressão. In: José Maques de Melo; Maria Cristina Gobbi; Luciano Sathler. (Org.). **Mídia cidadã: utopia brasileira.** São Bernardo do Campo, SP: Universidade Metodista de São Paulo, 2006.

PITKIN, F. Hanna. **The concept of representation.** Berkeley: University of California, 1967.

RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy (orgs.). **Políticas de Comunicação:** buscas teóricas e práticas. 1a ed. cap. 1, p. 19-48, São Paulo, SP: Paulus, 2007.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Rev. Estud. Fem.** [online], vol.20, n.2, pp. 399-431, 2012.

SANTIN, João. **Entrevista concedida a Wesley Kuhn.** Realizada em 18-10-2012. RI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo.** v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SAWARD, Michael. The representative claim. **Contemporary Political Theory.** Vol. 5, Iss. 3; p. 297-318. 2006.

SAWARD, Michael. Authorisation and authenticity: representation and the unelected. **The Journal of Political Philosophy.** Volume 17, Number 1, pp. 1 –22, 2009.

SOTER, José. **Entrevista concedida a Wesley Kuhn.** Realizada em 09-10-2012.

STADNIK, Célia. **A hipótese do fenômeno do “coronelismo eletrônico” e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil.** Monografia. Porto Alegre, RS: FAMECOS. PUC; 1991.

TOLEDO, Fernando. **Como entender los factores condicionantes de la movilidad ocupacional mediante los aportes de la nueva sociología económica?** Revista congerencia. UAEM, 2004, v.34, p251-274

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. **The concept of representation in contemporary democratic theory.** *Annual Review of Political Science*, nº. 11, pp. 387-412, 2008.

Warren, Mark **Democracy and Associations,** Princeton, Princeton University Press, 2001.

WASSEMAN, S e FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. Sequência. Florianópolis, SC, v. 42, p. 83-97, 2001.

YOUNG, Iris. **Marion. Inclusion and democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova.** São Paulo, n. 67, 2006.

ANEXOS

Anexo 1. Questionário

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado: _____

Emissora em que participa: _____

Cargo na Emissora: _____

Fundação da emissora: _____

Associação em que Participa: _____

Ano de nascimento: _____

Sexo: M () F ()

Cidade e Estado.

Questões

1 A sua emissora é filiada à Abraço?

Não () Sim ()

2 Se não, qual o motivo? múltipla escolha

Custo da filiação () Divergência Política () Desconhecimento ()

Desinteresse

Outro _____

3 Se sim na questão 1, há quantos anos é filiado?

4 Se sim na questão 1,

você costuma votar nas eleições da entidade?

Não () Sim ()

5 Se não na questão 4, por quê? Multipla escolha

Falta de tempo () Desinteresse () Divergência política () Falta de
informação

Outro _____

6 Você costuma acessar o site da Abraço?

Não () Sim ()

7 Se não na questão 6, por quê? Múltipla escolha

Falta de tempo () Desinteresse () Divergência Política () Falta de
informação

() falta de qualidade do conteúdo

Outro _____

8. Se sim na resposta 6, quantas vezes por mês aproximadamente?

9 Você costuma frequentar os congressos estaduais e nacional da Abraço?

Não () Sim ()

10 Se sim na questão 8, quantas vezes você já participou?

Estadual:

Nacional:

11 Se não na questão 9, por quê? Múltipla escolha

Falta de tempo () Desinteresse () Divergência Política () Falta de informação

Outro _____

12 Você já participou de outros eventos desenvolvidos pela Abraço como oficinas, cursos, palestras e debates?

Não () Sim ()

13 Se sim na questão 12, quantas vezes você já participou?

14 Se não na questão 12, por quê? Múltipla escolha

Falta de tempo () Desinteresse () Divergência Política () Falta de informação

Outro _____

15 Você costuma dialogar com integrantes da Abraço?

Não () Sim ()

16 Se sim na resposta 15, quantas vezes por ano aproximadamente?

17 Se não na resposta 14, porque? Múltipla escolha.

Falta de tempo () Divergência Política () Não conhece nenhum () Desinteresse

Outro _____

18. Você costuma manter contato com os dirigentes da Abraço?

Não

Sim

19. Se não na resposta 18, por quê não? Você pode selecionar mais de uma das alternativas

Falta de tempo Divergência Política Não conhece nenhum

Desinteresse Indisponibilidade dos representantes da Associação

Outro _____

20. Se sim na resposta 18, quantas vezes por ano aproximadamente?

Menos de 1 vez por ano - Muito raramente 1 a 5 vezes por ano

- Raramente 6 a 10 vezes por ano - Esporadicamente 10 a 20

vezes por ano - Frequentemente Mais que 20 vezes por ano -

Muito frequentemente

21. Você considera a associação como representante legítima das emissoras comunitárias?

Sim

Não

22. Por quê (referente à questão 21)? (questão aberta)

Anexo 2. Roteiro de Entrevista

- 1) Conte um pouco sobre a trajetória da Abraço?
- 2) Conte um pouco sobre a sua trajetória na entidade ?
- 3) O que é necessário para uma associação se filiar na Abraço?
- 4) Quem pode participar das eleições na Abraço?
- 5) Como o processo eleitoral da Abraço funciona?
- 6) Quais são as atividades desenvolvidas pela Associação na sua área?
- 7) Quais são as instâncias pelas quais a entidade costuma dialogar com as emissoras de radiodifusão comunitária?
- 8) Que tipo de eventos a entidade realiza? (Oficinas, palestras, debates, etc)