



Apresentam respostas aos questionamentos feitos na Audiência Temática sobre a Situação das Rádios Comunitárias no Brasil

ARTIGO 19 - Rua João Adolfo, 118 - conjunto 802 - Centro - CEP: 01050-020 - São Paulo -
SP
www.artigo19.org - +55 11 3057 0042 +55 11 3057 0071

SUMÁRIO

1) Informações adicionais sobre o tratamento discriminatório e diferenciado dado às rádios comunitárias, os fatores que provocam a criminalização e casos concretos de ocorrências deste tipo.....	03
a) Reconhecimento legal	03
b) Tratamento discriminatório de diferenciado.....	07
c) Fatores que provocam a criminalização.....	14
2) Medidas adotadas pelo Estado visando fortalecer o pluralismo e a diversidade das rádios comunitárias.....	29
3) Sobre como as rádios comunitárias tem atuado para representar os interesses de comunidades específicas e os impactos da criminalização sobre a liberdade de expressão dessas comunidades.....	31
4) Sobre a adequação e suficiência das medidas em andamento relatadas pelo Estado brasileiro.....	38
5) Recomendações.....	41

Este documento tem como objetivo oferecer respostas aos questionamentos trazidos pelos comissionados na ocasião da Audiência Temática sobre a situação de criminalização das rádios comunitárias brasileiras realizada no dia 11 de março de 2013.

1) INFORMAÇÕES ADICIONAIS SOBRE O TRATAMENTO DISCRIMINATÓRIO E DIFERENCIADO DADO ÀS RÁDIOS COMUNITÁRIAS, OS FATORES QUE PROVOCAM A CRIMINALIZAÇÃO E CASOS CONCRETOS DE OCORRÊNCIAS

A Relatora para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou maiores informações sobre o reconhecimento legal das rádios comunitárias, bem como informações sobre o tratamento discriminatório e diferenciado dado a esse setor. Além disso, pediu informações adicionais sobre os fatores que provocam a criminalização das rádios comunitárias e casos concretos que evidenciam essa prática. Dividiremos a resposta em três tópicos:

a) reconhecimento legal

Histórico

As rádios comunitárias brasileiras passaram por um longo período à sombra da lei. Apesar de as primeiras experiências no país datarem da década de 1980, o reconhecimento legal desses meios só foi acontecer em 1998. Com isso, o estigma da “ilegalidade” passou a fazer parte da trajetória dessas emissoras, “seja porque passaram a existir sem ter uma legislação para o setor, ou porque, diante da morosidade do poder público em conceder autorização para seu funcionamento, muitas delas funcionam sem permissão legal” (PERUZZO, 2004, p.1). Esse é um aspecto importante a ser considerado, tendo em vista que, assim como no Brasil, em diversos outros países da América Latina tal brecha legal favoreceu um processo de desprestígio de tais meios junto à opinião pública que resiste a mudar.

No Brasil, a popularidade desse tipo de emissoras entre as comunidades se deve em muito às facilidades técnicas e ao baixo custo de instalação do meio rádio, além de sua abrangência e universalidade. No aspecto político e social, a multiplicação das rádios comunitárias, no início da década de 1980, coincide com o processo de reabertura democrática, sendo, ao mesmo tempo, consequência e instrumento da então recente rearticulação da sociedade civil por transformações políticas e sociais. É importante notar que as rádios comunitárias brasileiras iam surgindo justamente em regiões economicamente desfavorecidas e muitas vezes distantes dos grandes centros urbanos. Após uma rápida articulação, a comunidade já conseguia os recursos e o equipamento necessários para montar uma rádio de baixa potência: ali se formava um novo canal de informação e mais um espaço de articulação para os atores sociais locais. Tendo em vista que seus locutores e programadores eram figuras da própria região, o reconhecimento era imediato: vozes, sons e linguagem familiares, universo de sentidos semelhante, demandas comuns. Rapidamente essas emissoras foram angariando relevância social e audiência, incomodando os pequenos – e grandes – impérios de comunicação massiva. Para se ter uma ideia, já em 1995, a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), uma entidade que congrega as grandes redes de emissoras do país, encaminhou ao governo federal uma série de documentos a respeito do crescimento das emissoras comunitárias: “A acelerada proliferação das rádios clandestinas, fenômeno inquietador embora já corriqueiro, é mais um desafio ao poder regulamentador e de polícia do Estado”. Mais à frente, um desses documentos declara sua posição contrária à legalização das rádios comunitárias: “...a Abert tomou conhecimento, com grande inquietação, que o Ministério das Comunicações estaria propondo a organização do setor ilegal por meio de decreto” (SOUZA, 2004).

A proposta era uma resposta à pressão de diversas entidades representativas que cobravam do governo uma legislação específica para o setor. A partir dos anos 90, consolidou-se um processo de articulação entre as emissoras comunitárias, através de associações, entidades, comitês regionais e do Fórum Nacional pela Democratização da

Comunicação (FNDC). Além de favorecer um incremento ainda maior no número de emissoras, tal mobilização possibilitou um acúmulo de forças e forte pressão social que culminaria mais tarde no regulamento do funcionamento das rádios comunitárias brasileiras.

Enquanto isso, o “poder regulamentador e de polícia do Estado” foi se mostrando mais e mais eficiente. Em 1989, o governo brasileiro adquiriu um equipamento de rastreamento de emissoras por US\$ 47 milhões. Ia se materializando o que muitos radiodifusores caracterizam como perseguição sistemática às rádios comunitárias, com fechamentos de centenas de emissoras, muitas vezes acompanhados de uma ação truculenta por parte da Polícia Federal. Muitos comunicadores populares foram detidos, as instalações danificadas e os equipamentos apreendidos. Paralelamente à coerção estatal, amadureciam as discussões por um marco legal devido à pressão dos movimentos sociais e também – por motivos distintos – de outros setores da comunicação brasileira.

Em abril de 1996, um seminário nacional de rádios livres e comunitárias foi realizado na Câmara e no Senado contando com a participação de cerca de 200 representantes de emissoras. Paralelamente, um grupo de entidades articuladas em torno do FNDC promoveu a realização de diversos eventos em todo o país em defesa das rádios comunitárias e da democratização da comunicação, além de atuar ativamente no Congresso Nacional. Como resultado dessa mobilização e da pressão junto aos parlamentares, ao final de 1996 já era oito o número de projetos de lei que visavam a regulamentação do serviço de radiodifusão comunitária. Mas a luta por uma legislação que verdadeiramente favorecesse a democratização da comunicação não seria fácil. Dos parlamentares membros da Comissão de Comunicação, Tecnologia e Informática, responsável pela aprovação do projeto de lei que regulamentaria a radiodifusão comunitária no Brasil, 70% eram donos ou tinham interesses indiretos em empresas de rádio e televisão (COSTA e HERMANN JUNIOR, 2002). Por conta disso, no dia 4 de dezembro de 1996, quando foi votado na Câmara dos Deputados, o projeto incorporava

somente 10% dos itens que o movimento pela democratização da comunicação considerava essencial para uma legislação apropriada.

Finalmente no dia 19 de fevereiro 1998, o presidente da República sancionou a Lei 9.612, que impõe diversas restrições que dificultam e muitas vezes inviabilizam o funcionamento das rádios comunitárias.

A legislação em vigor

A Constituição Federal de 1988 menciona a complementaridade entre os setores público, privado e estatal, deixando de mencionar de forma explícita ao setor comunitário. Interpretações diversas sobre tal artigo, no entanto, indicam o reconhecimento do setor comunitário ora como parte integrante do setor público (ou de interesse público), ora do setor privado (como um tipo de radiodifusão privada sem fins lucrativos).

A Lei nº 9.612/1998 denomina o serviço de radiodifusão comunitária como o de radiodifusão sonora em FM, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação de serviço.

Apesar da importância da Lei de 1998, por reconhecer juridicamente a figura das rádios comunitárias, seu texto apresenta dispositivos restritivos que inviabilizam a sua regular operação. Entre os pontos problemáticos da lei ressaltamos a limitação do alcance das rádios comunitárias, visto que se estabelece limitações quanto a sua potência e a sua “cobertura” (área protegida da transmissão). A lei também estabelece limites para os modelos econômicos que podem viabilizar a operação destas rádios, uma vez que as mesmas estão proibidas de difundir publicidade.

b) tratamento discriminatório e diferenciado

Antes de entrar em detalhes sobre o tratamento discriminatório gostaríamos de chamar a atenção sobre um termo usado por João Maranhão, representando o ausente Ministério de Comunicação na audiência no dia 11 de março de 2013. Defendendo a atuação do Estado Brasileiro, ele repetidas vezes usa o termo “rádio clandestina” para qualificar dessa forma todas as rádios comunitárias sem outorga.

Esse termo carece de fundamentos jurídicos democráticos e inscreve-se numa problemática continuidade de regimes políticos repressivos. Foi usado - entre outros - pelo governo nacional-socialista alemão para se referir às estações de combatentes da resistência francesa e também pelas ditaduras latino-americanas, incluso as brasileiras. Entende-se que o exercício do direito à comunicação sem outorga oficial do Estado pode ser visto como um problema pelo poder executivo. Entretanto, consideramos muito mais preocupante o reflexo de estigmatizar e criminalizar de maneira genérica todas as estações que não cumprem com 100% das exigências regulamentárias.

Estamos surpresos com a falta de sensibilidade acerca do termo “clandestino” por um representante da Divisão dos Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores.

Para dar um exemplo concreto da discriminação contra uma rádio comunitária sem outorga gostaríamos de lembrar o caso da Rádio Santa Marta, situada no bairro homônimo do Rio de Janeiro. Essa estação foi fechada em 2011 no dia da liberdade de imprensa. A rádio surgiu por iniciativa dos moradores como meio de comunicação para coordenar a vida cotidiana na comunidade. Longe de ser um movimento “clandestino”, a rádio foi um espaço plural, contou com o amplo apoio do movimento social, da comunidade local e foi usada até pelo próprio governo local para anunciar atividades dos programas sociais. A Rádio Santa Marta buscou legalizar-se desde o seu começo e sempre atuou dentro de todas as normas exigidas para o funcionamento de uma rádio comunitária definidas na lei 9.612/1998.

Fechar a Rádio Santa Marta foi uma prova do legalismo discriminatório que muitas vezes caracteriza a atuação do Ministério de Comunicações e a ANATEL e, certamente, não se trata de um exemplo de regulamentação no interesse da cidadania¹.

Além dessa crítica geral e pontual, também se encontram várias normas que configuram um tratamento desigual e discriminatório decorrentes da própria Lei 9.612 que define e regula a radiodifusão comunitária. Os problemas principais são:

- **Ausência de proteção contra interferências**

Como diz o Art. 22, “As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária operarão sem direito à proteção contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão regularmente instaladas”. Por outro lado, todas as demais emissoras têm esse direito de não sofrer interferências de outras emissoras. É um exemplo óbvio de um tratamento desigual.

- **Restrição de potência e/ou alcance de transmissão**

A partir de uma pesquisa realizada recentemente pela AMARC Brasil com todas as leis de radiodifusão comunitária da América do Sul (MALERBA, 2012) verificou-se que, no quesito limitação de potência, o Brasil tem a lei de radiodifusão comunitária mais restritiva da região: como foi dito, a Lei 9.612/1998, já em seu artigo primeiro, estabelece que a potência de transmissão das emissoras não pode ultrapassar 25 watts. Cabe ressaltar que, em contrapartida, as emissoras comerciais brasileiras não possuem qualquer limite prévio de potência, atingindo até 30 mil de watts, considerando que 1 Watt corresponde a um raio de 1 Km.

Além disso, o decreto regulamentador da radiodifusão comunitária introduziu ainda a limitação quanto à área de cobertura das transmissões, restrita “à área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora” (Decreto 2.615/98, art. 6).

¹Para mais informação ver: <http://www.brasil.agenciapulsar.org/nota.php?id=7649>

Pela Lei de Rádios Comunitárias (Art. 1º § 1º) a “potência [é] limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros”. Essa norma inflexível e até certo ponto arbitrária não permite a plena recepção das rádios comunitárias, seja por razões urbanísticas (prédios altos), geográficas (morros, etc.) ou pela extensão da comunidade por uma área grande, como ocorre muitas vezes no contexto rural. É inviável que comunidades de grande extensão, como muitas das favelas metropolitanas brasileiras, sejam atendidas por uma rádio comunitária cujo alcance esteja limitado ao raio de um quilômetro. Se pensarmos em comunidades tradicionais amazônicas (indígenas, ribeirinhas, quilombolas etc.), em que muitas habitações distam quilômetros entre si, essa limitação inviabiliza de início o funcionamento de uma emissora comunitária no local.

Além disso, uma rádio comunitária não é forçosamente uma rádio de “baixa potência”, como pretende impor a lei brasileira. Existem casos, como na França, em que esses tipos de emissoras transmitem com mais potência que rádios comerciais locais, sempre quando as necessidades comunicacionais fazem necessário uma potência mais elevada.

Os padrões interamericanos de Direitos Humanos da OEA expressam que os Estados devem abster-se de realizar qualquer ação discriminatória ou arbitrariamente excludente (obrigação negativa), o que demonstra claramente o desacordo da lei 9.612 com os acordos regionais dos quais o Brasil é signatário.

• **Definição geográfica da comunidade**

Definir a comunidade unicamente de maneira geográfica, como ocorre no Art. 1º § 2º da Lei 9.612/1998 que fala de “determinada comunidade de um bairro e/ou vila”, representa uma discriminação forte. Tal definição impede que comunidades etnolinguísticas e de interesse, para além das territoriais, obtenham o direito de

constituir meios eletrônicos próprios de comunicação². Tais limitações, em que certos setores sociais estão privados de se utilizar de todos os meios possíveis de expressão e informação, configuram uma violação aos princípios de universalidade de meios e, portanto, estão sujeitas ao que foi estabelecido no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para o exercício do direito à liberdade de expressão (GÓMEZ e AGUERRE, 2009, p. 30).

Muitas leis reconhecem a autodeterminação de comunidades, sejam relacionada a um território ou a um certo interesse, como mulheres, indígenas, grupos LGBT, etc. Comunidades estas que em outros países podem se expressar por meios de comunicação próprios e que, pela lei brasileira, não tem estas necessidades reconhecidas.

• Não formação de redes

No Art. 16. da Lei 9.612/1998 se diz que “É vedada a formação de redes na exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária”. Tal dispositivo é discriminatório porque todos os demais radiodifusores podem o fazer. De novo, o problema da definição estritamente “local” da radiodifusão comunitária desconhece possíveis interesses de comunicação das comunidades que podem exigir a formação de redes temporais ou permanentes (ex. coberturas compartilhadas).

• Acesso ao espectro

O espectro eletromagnético é um bem escasso, por isso, de acordo com as recomendações da Relatoria de Liberdade de Expressão da OEA, os Estados em sua função de administradores das ondas do espectro radioelétrico devem atribuí-las de acordo com critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades a

²Especificamente quanto à questão das comunidades indígenas um estudo intitulado “Inadequações da atual legislação de Radiodifusão Comunitária aplicada a Comunidades Indígenas – Considerações Preliminares”, por Rosane Lacerda, demonstra as limitações da lei para essas comunidades. Por exemplo, a obrigatoriedade de o titular da outorga ser pessoa jurídica do tipo fundação ou associação representa uma inadequação para o caso de rádios comunitárias indígenas. Isso porque a Constituição Federal de 1988 reconhece e garante as formas próprias de organização social indígenas, tornando desnecessária a criação de uma associação nos moldes da lei civil. (LACERDA, 2003)

todos os tipos de radiodifusores e diferentes grupos no acesso ao espectro. Isto precisamente é o que estabelece o Princípio 12 da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão (LORETI e GOMEZ, 2012, p. 42).

Com isso, os diferentes tipos de prestadores de meios de difusão – estatais, comerciais e públicos (incluídos aqui os meios comunitários, como prevê a lei brasileira) – devem gozar de critérios justos e equitativos para ter acesso ao espectro. Para tal, os documentos dos Relatores de Liberdade de Expressão, principalmente a Declaração Conjunta de 2007³ sugere que “as medidas específicas para promover a diversidade podem incluir a reserva de frequências adequadas para diferentes tipos de meios” (LIGABO et al, 2007). No Brasil, o artigo 223 da Constituição Federal observa “o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”.

Apesar disso, estimativas da AMARC indicam uma desproporcionalidade que chega a 90%, em alguns períodos, das concessões de rádio e TV para a modalidade comercial. A Lei 9.612/1998 reserva “um único e específico canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada” (art. 5º). Isso significa que podem existir dezenas de canais comerciais, mas nunca poderia ter mais que um canal comunitário, mesmo que exista uma demanda da comunidade. Também significa que, numa área rural onde, por falta de interesse não existem outras estações, não poderia se estabelecer mais de um canal comunitário nas trintenas de faixas não usadas. Igualmente, essas comunidades não poderiam requisitar outorgas na banda AM ou de onda curta (OC), sem existir uma justificativa para essa limitação. Trata-se de mais uma norma arbitrária e universal que nega o direito à comunicação de comunidades específicas.

Não há qualquer reserva de espectro que faça cumprir o determinado pela Constituição Federal acerca da complementaridade das modalidades de comunicação; para as comunidades, fica restrito a um canal único, em cada localidade, em somente uma das modalidades de radiodifusão, o rádio FM; com isso, no Brasil, as comunidades não podem ter acesso à televisão aberta (somente a cabo) ou rádios AM e Ondas Curtas.

³ Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

As limitações ao acesso tecnológico vão na contramão da recomendação da Relatoria de Liberdade de Expressão (Declaração Conjunta da ONU, OEA, OSCE, CADHP de 2007) que reconheceu que os “os diferentes tipos de meios de comunicação – comerciais, de serviço público e comunitários – devem ser capazes de operar em, e ter acesso equitativo a todas as plataformas de transmissão disponíveis” (LIGABO et al, 2007), a fim de garantir a diversidade na comunicação.

• Restrições de sustentabilidade

Há uma confusão comum entre ausência de finalidades de lucro e ausência de atividades econômicas de sustentabilidade. Loreti e Gómez (2009, p. 56) esclarecem que “a ausência de finalidade de lucro é a atividade que não busca obtenção de entradas para sua acumulação ou sua distribuição ou seu investimento em objetivos diferentes dos que correspondem ao serviço de radiodifusão comunitária”. A partir dessa confusão – ou se valendo dela – países como Brasil proíbem publicidade comercial, permitindo somente “apoio cultural”, uma espécie de patrocínio que impede qualquer promoção de bens, produtos, preços, condições de pagamento, ofertas, vantagens e serviços, acarretando dificuldades de sustentabilidade para as rádios comunitárias de seus países.

Dessa forma, rádios comunitárias são privadas de transmitir publicidade em geral e, no específico, também não podem mencionar doadores de apoio cultural que moram fora do perímetro de transmissão das rádios. A sustentabilidade econômica fica seriamente prejudicada com a proibição de publicidade, muitas vezes, colocando as rádios em situação de penúria financeira e que, por vezes, acaba por torná-las dependentes de interesses extracomunitários, como poderes religiosos e/ou políticos locais, num processo que vem descaracterizando a radiodifusão comunitária no Brasil.

• Multas

As infrações definidas no Art.21 (e outros artigos) da Lei 9.612/1998, que podem causar a aplicação de multas ou outras sanções para rádios comunitárias, são mais numerosas e

exigentes do que para rádios comerciais e a sua fiscalização é muito mais rígida que no setor comercial ou público.

Esses e outros desequilíbrios se devem, em boa medida, à caducidade e inadequação dos marcos legais que regem a comunicação no Brasil, além de serem fruto de uma histórica apropriação do público pelo privado, em que legisladores e governantes abusam do poder de conceder licenças e/ou mantêm frouxas as leis de modo a manterem interesses próprios e de seus aliados.

c) Fatores que provocam a criminalização

Neste momento, iremos destacar **quatro** importantes fatores que contribuem para a criminalização das rádios comunitárias:

- **A existência de dispositivos de cunho penal e a aplicabilidade pelo Judiciário de tais normas**

A legislação aplicada nos casos em que há o indiciamento do responsável da rádio comunitária em funcionamento sem a autorização não é um consenso no Judiciário brasileiro.

Isto porque existem dois dispositivos semelhantes na esfera criminal que determinam penas diferentes para a mesma atividade: desenvolver a atividade de radiodifusão sem a autorização prevista em lei.

O primeiro dispositivo consta da Lei 4.117/62 que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu artigo 70:

Art. 70. Constitui crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos, aumentada da metade se houver dano à terceiro, a

instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos.

O segundo dispositivo comumente usado é o artigo 183 da Lei 9.427/97 (LGT – Lei Geral de Telecomunicações):

Art. 183. Desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação:

Pena - detenção de dois a quatro anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, e multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Há ainda uma corrente minoritária que entende que as rádios comunitárias não devem ser regidas por leis penais, visto que em razão de terem uma regulação específica através da lei 9.612/98, de índole exclusivamente administrativa e não penal, as sanções eventualmente aplicadas devem configurar somente ilícito administrativo, não se aplicando nenhum dos dispositivos citados anteriormente.

Dessa forma, os poucos membros do Judiciário que entendem desse modo defendem que somente pode-se aplicar sanções penais nos casos de rádios clandestinas e não em casos de rádios comunitárias que são aquelas que se caracterizam pela baixa potência do rádio transmissor, pelo seus fins sociais e não lucrativos, entre outros elementos.

Importante mencionar que tal interpretação, apesar de minoritária, é a mais consistente, tendo em vista que o Código de Telecomunicações é legislação técnica e tecnologicamente desatualizada, datando de 1962. Essa norma já teve a grande maioria de seus artigos revogada por um rol de leis posteriores, inclusive pela Lei Geral de Telecomunicações que, em 1997 que foi aprovada exatamente para diferenciar a regulação das chamadas “teles” da radiodifusão. Ou seja, a Lei Geral de Telecomunicações não foi criada para se aplicar às rádios. Por isso é que lei posterior, especial, e mais benéfica à situação das rádios em operação sem licença foi aprovada em 1998. Essa lei é, todavia, praticamente ignorada pelos tribunais.

Em 2006, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)⁴ solicitou informações referentes às ações penais envolvendo rádios comunitárias instauradas nas Procuradorias das Repúblicas que tivessem por fundamento o art. 70 da Lei 4.117/62 e/ou o art. 183 da Lei 9.472/97.

Dos 27 Estados, apenas 5 não enviaram resposta (Alagoas, Bahia, Paraíba, Roraima e Rondônia. O resultado gerou a seguinte tabela:

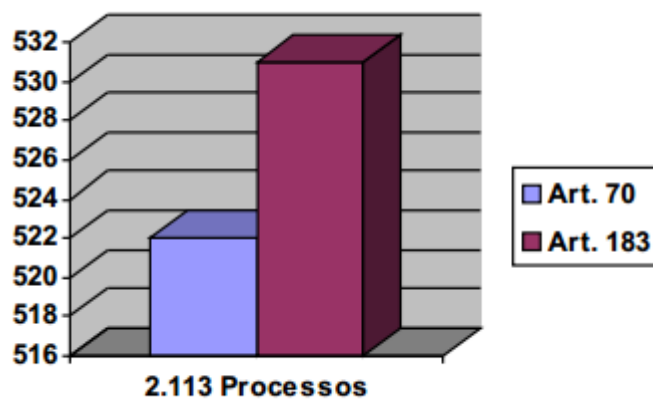
UF	Nº Processos	Nº Inquéritos	Art. 70	Art.183	Total
AC	01	--	NI	NI	01
AL*	01	--	NI	NI	01
AP	09	--	01	07	09
AM	31	06	NI	NI	37
BA	40	77	NI	NI	115
CE	148	--	NI	NI	148
DF	42	--	19	22	42
ES	84	--	39	44	84
GO	50	48	22	29	98
MA	29	27	23	06	56
MT	142	--	115	26	142
MS*	198	78	122	124	276
MG	264	--	120	144	264
PA	89	39	NI	NI	128
PB	01	01	NI	NI	02
PR	05	03	NI	NI	08
PE	33	124	07	27	157
PI	90	119	NI	NI	209

⁴ Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/comunicacao/radios-comunitarias/Relatoriofinalrdios050808_lucianaramos.pdf

RJ	88	--	32	56	88
RN	72	72	NI	NI	144
RS	33	--	01	17	33
RO	01	08	NI	NI	09
RR**	--	--	--	--	--
SC	74	06 2	0	26	80
SP					
SE	27	--	NI	NI	27
TO	04	--	01	03	04
TOTAL	1.556	608	522	531	2113

*Dados retirados do Sistema Integra

**Nenhum processo encontrado no sistema Integra

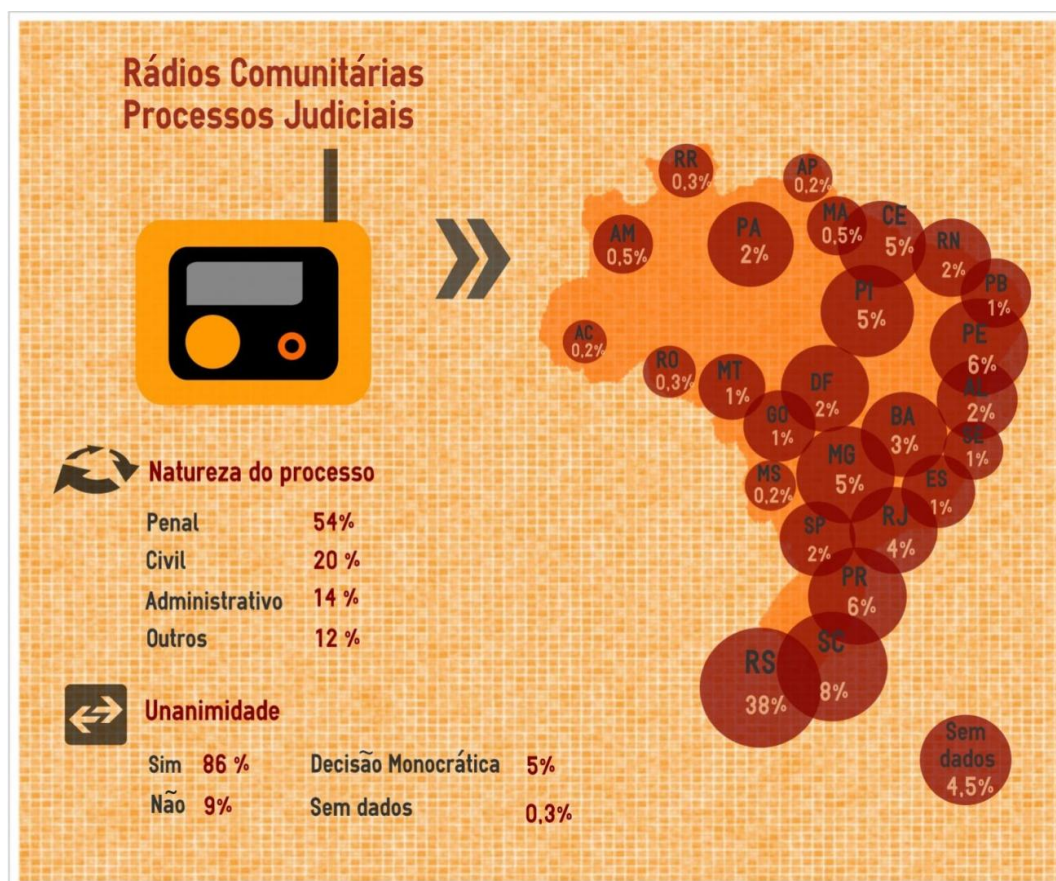


Nota-se que a maioria dos processos é fundamentada no Art. 183 da Lei 9.472/97, o que demonstra um maior rigor na aplicação do tipo penal, já que as penas cominadas neste artigo são duas vezes mais severas do que as penas do artigo 70 da lei 4.117/62.

A ARTIGO 19 realizou uma pesquisa de jurisprudência nos tribunais brasileiros com o intuito de verificar o posicionamento predominante no Judiciário e concluiu que não há obediência aos padrões internacionais decorrentes da Convenção Americana de Direitos Humanos, uma vez que, apesar da existência de interpretação menos restritiva à

liberdade de expressão, se aplica predominantemente a legislação criminal em detrimento das sanções administrativas.

Para desenvolver este trabalho de pesquisa, foram analisados todos os acórdãos dos Tribunais Regionais Federais disponíveis na internet e, utilizando como palavra chave de busca a expressão “rádio comunitária”, tivemos acesso a 657 ações que foram julgadas entre 01/01/2009 a 31/12/2012, independentemente da data de sua publicação. A partir dele foi gerado o seguinte gráfico informativo:



O primeiro fator a ser notado é a já citada preponderância de ações criminais propostas contra as rádios comunitárias, em detrimento de ações cíveis e administrativas. Mais da metade (54%) de todas as ações propostas contra as rádios comunitárias são de

natureza penal. Este é um fator pontual na evidência da criminalização da radiodifusão comunitária.

Nota-se também que a maior parte (86%) dos julgados são decididos por unanimidade. A unanimidade, ou seja, ausência de divergência, pode evidenciar um entendimento rígido dos tribunais na aplicação de sanções às rádios comunitárias.

Quanto à distribuição geográfica dos processos, vemos uma alta concentração das ações no Rio Grande do Sul, com 38%, seguido de Santa Catarina com 8%, Paraná e Pernambuco, ambos com 6% dos processos.

Ao analisar os resultados da pesquisa, percebe-se que o Judiciário não leva em consideração as questões que levam as rádios comunitárias a atuarem na ilegalidade, isto é, não considera os entraves burocráticos e técnicos estabelecidos pela legislação e a demora administrativa na análise da documentação. Outro fator agravante está no fato de que o Judiciário não costuma ponderar em suas decisões a importância das rádios comunitárias em um Estado democrático.

A pesquisa evidenciou também o entendimento majoritário no sentido de que o Poder Judiciário está impossibilitado de intervir diretamente no processo de concessão de outorga às rádios comunitárias diante da demora e omissão do Poder Executivo na fase de processamento dos pedidos. Assim, mesmo em casos de injustificada demora por parte da Administração Pública em conceder a outorga, não se considera constrangimento ilegal a busca e apreensão de equipamentos e a consequente criminalização do responsável pela rádio, visto que os tribunais entendem que, para o funcionamento, faz-se necessário a prévia autorização do Poder Público, sem qualquer exceção ou avaliação contextual.

De forma minoritária, alguns membros do Judiciário entendem que somente cabe a eles fixar um prazo para que a Administração Pública cumpra com a sua função.

Entretanto, mesmo com um prazo fixado pelo Judiciário, verificamos que o Executivo continua postergando a avaliação dos processos, desrespeitando a determinação judicial.

No mais, o Judiciário também reflete a cultura de criminalização originada pela falta de conhecimento e, por consequência, de insensibilidade quanto aos desafios enfrentados pelas rádios comunitárias. Os tribunais conceituam os tipos penais que criminalizam a atividade de radiodifusão comunitária como crimes de perigo, isto é, predomina o entendimento de que para a consumação de tais crimes basta a comprovação de funcionamento irregular da rádio, sem prévia autorização do Poder Público, prescindindo da análise quanto aos fins sociais da transmissão e se a potência do aparelho transmissor representa de fato alguma prejudicialidade ou risco.

Desse modo, perpetua-se no Judiciário a criminalização sem justificativas, como ocorre quando se condena um comunicador em razão de sua atividade representar um possível dano ao tráfego aéreo quando, na verdade, o alcance da rádio sequer atinge a rota das aeronaves.

• Burocracia e demora na análise dos pedidos

A Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) estimava em 2010 que o número de rádios no ar sem outorga, comunitárias ou não, chegava a 12 mil. Segundo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), não há informação exata sobre o número de rádios operando sem autorização, mas a estimativa é que existiriam 10 mil emissoras nessa situação.

O número total de rádios licenciadas no país hoje é de 9.459. Destas, 4.409 são rádios comunitárias⁵.

⁵De acordo com dados da Anatel disponíveis em [http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do?acao=linkInt&src=http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNivelDois.do?acao=%26codItemCanal=1634%26codigoVisao=\\$visao.codigo%26nomeVisao=\\$visao.descricao%26nomeCanal=Relat%F3rios%20Consolidados%26nomeItemCanal=N%FAmeros%20do%20Setor%26codCanal=401%26codigoVisao=12](http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do?acao=linkInt&src=http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNivelDois.do?acao=%26codItemCanal=1634%26codigoVisao=$visao.codigo%26nomeVisao=$visao.descricao%26nomeCanal=Relat%F3rios%20Consolidados%26nomeItemCanal=N%FAmeros%20do%20Setor%26codCanal=401%26codigoVisao=12)

A diferença entre o número de rádios em funcionamento com outorga e sem outorga reflete a grande dificuldade de se conseguir uma autorização de funcionamento. Isso pode ser explicado pelo próprio processo de habilitação da rádio comunitária perante a Administração Pública – que é longo e burocrático.

As rádios esperam anos pela abertura dos avisos de habilitação, passam meses apresentando documentos e esperando mais anos pela autorização definitiva. Com isso, muitas rádios passam a operar sem a respectiva licença, o que – apesar da existência de dispositivos legais menos restritivos em vigor – tem sido interpretado como ilícito penal.

Pesquisa realizada pelo Observatório da Comunicação acompanhou o desenrolar de processos de licenciamento iniciados entre 1998 e 2000. De acordo com o levantamento, 97 processos continuavam sem conclusão em 2008. Ou seja, o tempo de espera de muitas associações chegava há 10 anos.

A situação atual não apresenta verdadeiro progresso. De acordo com os dados levantados pela ARTIGO 19 relativos a 2011, expostos abaixo, durante um período de quatro anos o Ministério das Comunicações acumulou 11.842 processos pendentes para análise:

Estados	Total de pedidos	Total de licenciadas	Total de negadas	Total que está sob análise do MiniCom
AC	43	5	7	31
AL	315	60	25	230
AM	182	39	11	132

AP	84	15	7	62
BA	1319	278	115	926
CE	1024	203	72	749
DF	240	30	25	185
ES	279	63	15	201
GO	681	183	58	440
MA	652	145	57	450
MG	2244	636	120	1488
MS	283	77	17	189
MT	407	75	40	292
PA	630	107	56	467
PB	559	133	39	387
PE	619	174	62	383
PI	568	67	58	443
PR	920	254	56	610
RJ	723	106	41	576
RN	492	108	32	352
RO	161	35	14	112
RR	29	4	1	24

RS	1186	310	108	768
SC	619	167	40	412
SE	301	23	36	242
SP	2354	512	326	1516
TO	250	57	18	175
Total	17164	3866	1456	11842

Para ilustrarmos esta situação, citamos o caso emblemático da Rádio Comunitária Coité FM, de Conceição do Coité (BA), associada da AMARC Brasil e que encampa diversas ações cidadãs em sua comunidade. O pedido de outorga foi feito no ano de aprovação da lei para o setor e, após 15 anos, a licença da emissora ainda não foi liberada. Com isso, a Coité FM já foi fechada três vezes e o seu diretor (que prefere não ser identificado) responde judicialmente por crime no âmbito criminal.

Outra pesquisa que revela os danos à liberdade de expressão causados pela burocracia está no estudo de Cristiano Aguiar Lopes, que analisou todos os pedidos de autorização para rádios entre de 1998 e 2002. O autor constatou que mais de 80% dos arquivamentos de processos realizados nesse período foram devidos a questões burocráticas impostas pela legislação e apenas cerca de 20% por motivos técnicos.

De acordo com o autor, “o percentual de arquivamento de processos de radiodifusão comercial por não cumprimento de exigências burocráticas é inferior a 10% do total de processos arquivados [...] ou seja, enquanto na radiodifusão comercial, a principal causa

para se negar uma concessão é técnica, na radiodifusão comunitária, as questões burocráticas são preponderantes para o arquivamento”.

Esta situação viola claramente os princípios interamericanos. Em 2007, as Relatorias para Liberdade de Expressão da ONU, OEA, AU e OSCE⁶ afirmaram que “a radiodifusão comunitária deve estar expressamente reconhecida na lei como uma forma diferenciada de meios de comunicação, deve beneficiar-se de procedimentos equitativos e simples para a obtenção de licenças, não deve ter que cumprir com requisitos tecnológicos ou de outra índole severos para a obtenção de licenças, deve beneficiar-se de tarifas de concessionária de licença e deve ter acesso à publicidade”.

No Brasil, no entanto, conforme comprovado pelos dados acima, o Poder Público tem dificultado o funcionamento e as outorgas para as rádios comunitárias pela demora injustificada nos processos de concessão e de licenciamento para funcionamento destas rádios.

Esta demora constitui um meio indireto de restrição à liberdade de expressão, o que é expressamente vedado pelo artigo 13.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos⁷, da qual o Brasil é signatário:

“13.3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.”

• Fiscalização discriminatória e desproporcional

⁶ Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

⁷ Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

Além de encontrarem dificuldades na legislação, que prevê um processo longo e burocrático para a concessão de outorgas, e enfrentarem inúmeros atrasos observados no processamento dos pedidos, aqueles que desejam instituir uma rádio comunitária também se deparam com obstáculos ocasionados pelo Executivo brasileiro em razão da forma repressiva como é realizada a fiscalização das rádios comunitárias.

Devido a sua relevância social e sua atuação comumente voltada às necessidades dos setores mais pobres de suas regiões, as rádios comunitárias deveriam receber, no mínimo, um tratamento igualitário em relação aos outros meios de radiodifusão, ou mesmo ter facilitado seu funcionamento, devido ao seu caráter não lucrativo e social. Paralelamente, é importante ressaltar que o setor de rádio comunitária carece de políticas públicas abrangentes que promovam e assegurem a atividade. Portanto, a ausência de incentivos contrasta de forma evidente com a severidade com que se aplicam as fiscalizações às rádios comunitárias, muitas vezes com a utilização de violência física e pressões psicológicas. Tal vigor fiscalizatório contrasta também com a ineficiência no processamento das outorgas, como visto acima.

Intensidade dos fechamentos e tratamento diferenciado nas fiscalizações:

Segundo dados fornecidos à ARTIGO 19 pela Anatel, em 2010 foram fechadas 940 rádios, 363 com mais de 25W de potência e 449 de potência reduzida. Em 2011, o total de rádios fechadas foi 698, 284 operando com mais de 25W e 333 com potência inferior.

Um caso emblemático é o da Rádio Alternativa FM, localizada na cidade satélite de Planaltina, no Distrito Federal, cujos números impressionam: em seus 14 anos de funcionamento, foram 12 fechamentos com apreensão completa dos equipamentos e oito inquéritos policiais; seu diretor, o radialista Julimar Gonçalves de Carvalho, foi processado na Justiça Federal seis vezes e condenado cinco (PULSAR BRASIL, 2013)⁸.

⁸ Disponível em <http://www.brasil.agenciapulsar.org/>

Mesmo as outorgadas continuam sob ataque do Estado: de acordo com um recente balanço de 2012, o Ministério das Comunicações aplicou 741 sanções a emissoras de rádio e TV: dessas, a maioria (377 ou 50,8% do total de casos) teve como alvo as rádios comunitárias.

O Procurador da República Sérgio Suiama, em Ação Civil Pública instaurada em 2007, chamou atenção “para a negligência intencional do Estado em não concretizar (o direito à comunicação), se omitindo na sua função administrativa, mas protagonizando ações penais de contenção das rádios. Dados levantados pelo Procurador mostram que por diversos anos o número de outorgas foi inferior ao de fechamento das rádios:

Ano	Outorgas	Rádios Fechadas
1998	37	223
1999	215	206
2000	35	332
2001	22	186
2002	--	462
2003	33	407
2004	08	291
2005	02	359
TOTAL	352	2466

Violências psicológicas e físicas presentes nas fiscalizações

A possibilidade de imposição de pena de detenção, por si só, já tem enorme impacto sobre a liberdade de expressão, pois as pessoas ficam receosas de exercer seu direito. Ou seja, a utilização de sanções penais pode gerar medo e, em

casos extremos, autocensura. Contudo, a situação se agrava ainda mais quando as atividades fiscalizatórias são revestidas de violência física ou psicológica.

Segundo informações coletadas pela AMARC através de seus membros, não é raro que tais fiscalizações sejam realizadas pelo Estado de forma truculenta. Segundo relatos, muitas vezes, os agentes do Estado ameaçam o comunicador popular e o impedem até mesmo de exercer garantias fundamentais como a ampla defesa e o contraditório. Em vários casos, constatou-se que os agentes sequer apresentam um mandado de busca e apreensão ou documentação pertinente durante as operações.

A rádio Bicuda em Bráz de Pina, localizada no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, passou por uma experiência deste tipo: quatro carros da Polícia Federal e da Anatel chegaram à rádio, os agentes e policiais entraram no local fortemente armados e de maneira agressiva, quebraram materiais de registro e levaram tudo que estava dentro do espaço onde funcionava a rádio. Na ocasião, prenderam três pessoas.

Por situação semelhante passou a Rádio Pop FM, em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro. Essa rádio, que possui um Título de Utilidade Pública da Câmara de Vereadores de Nova Iguaçu, foi alvo de uma ação Policial. A Polícia Federal, sem apresentar o mandado, juntamente com dois fiscais da Anatel, arrombou a porta e assim conseguiu acesso às instalações dos estúdios da rádio onde se encontravam dois radialistas comunitários operando. Os policiais, fortemente armados, tiraram fotos e coagiram os radialistas a entrarem no carro para identificar outras rádios pelo bairro. Após isso, foram levados para a delegacia da Polícia Federal em Nova Iguaçu onde foram interrogados e indiciados.

• Ausência de aplicação dos princípios constitucionais

É importante mencionar que a legislação que criminaliza as rádios comunitárias também desrespeita a Constituição brasileira. Em razão da tradição legalista no Brasil, ainda hoje, muitas vezes, se esquece que a Constituição não é o mero pano de fundo do arcabouço legal do país, mas sim o dispositivo central e principiológico que deve reger quaisquer legislações específicas. O problema no Brasil é que depois da promulgação da Constituição em 1988, muitas leis entraram em choque com as suas exigências democráticas mas não foram renovadas até hoje. No caso da legislação dos meios de comunicação, devem-se mencionar três garantias constitucionais que não são respeitadas pela ultrapassada legislação nacional:

Livre expressão

Art. 5º ... IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

É certo que o Estado se reserva o direito de “outorgar e renovar concessão” (art. 223), porém o direito individual da livre expressão é superior ao interesse do Estado de regulamentar. O Poder Público pode e deve regular os direitos previstos na Constituição quando disso depender a sua efetividade.

Liberdade de informação jornalística

Art. 220. Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.

A política de canal único das rádios comunitárias restringe o livre exercício da informação jornalística visto que o espaço para coberturas num meio de comunicação linear resta extremamente limitado. Esta é uma política restritiva e que não permite a diversidade de conteúdos. Em uma comunidade super povoada muitas vezes um único canal não é suficiente para atender as demandas de todos os habitantes, o que restringe gravemente a liberdade de expressão e impede que todos tenham a possibilidade de falar e serem ouvidos.

Complementaridade

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Por último, gostaríamos de mencionar que a atual distribuição de frequências entre os distintos atores carece de qualquer complementaridade e é caracterizada por um forte oligopólio e uma concentração massiva da mídia privada. O uso desigual do espectro leva à criação de escassez artificial que causa tensões entre os distintos interesses e favorece a criminalização dos atores mais fracos. Além disso, vale a pena mencionar que a complementaridade, na prática, não reconhece explicitamente a existência de rádio comunitárias.

2) MEDIDAS ADOTADAS PELO ESTADO VISANDO FORTALECER O PLURALISMO E A DIVERSIDADE DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS

Um dos comissionados ressaltou a importância de se discutir as medidas que são adotadas pelo Estado visando fortalecer o pluralismo e a diversidade dos meios de comunicação, ou seja, medidas positivas de fomento aos setores mais frágeis e menos representados no contexto de radiodifusão nacional.

Uma das medidas mais necessárias e basilares de fomento aos setores mais frágeis e menos representados seria a regulamentação do artigo 223, da Constituição Federal, que prevê a complementaridade – leia-se ‘equilíbrio’ – entre as modalidades de comunicação, a saber, comercial, pública e estatal.

Por falta de uma lei específica que preveja medidas de equilíbrio nas concessões de rádio e TV, somado à falta de uma lei antimonopólio na comunicação, o que temos hoje no cenário

midiação brasileira é uma total preponderância dos meios comerciais. Esse obstáculo impede o pluralismo e a diversidade já na origem, gerando uma grave desigualdade no acesso dos diferentes grupos sociais aos meios, com consequências diretas para o exercício democrático. Para alterar esse quadro seria necessária a revisão do marco regulatório das comunicações brasileiro, que já tem mais de 50 anos e cuja obsolescência é consenso até mesmo no meio empresarial de comunicação. Porém, declarações recentes do governo são categóricas em afirmar que não haverá qualquer proposta de mudança na lei de comunicação no Brasil⁹.

No caso das rádios comunitárias, a lei 9.612/98 (lei que regulamenta a radiodifusão comunitária brasileira) em seu artigo 5º, reserva uma frequência única para a radiodifusão comunitária (cerca de 2% dos canais disponíveis em cada localidade) em FM (Frequência Modulada). Vale ressaltar que países vizinhos, como o Uruguai, Bolívia e Argentina, alteraram recentemente suas leis de modo a equilibrar as concessões, reservando 1/3 do espectro eletromagnético em todas as bandas de transmissão (FM, AM, Ondas Curtas, TV aberto, TV a cabo etc.).

Apesar de a lei de radiodifusão comunitária brasileira prever uma série de medidas de fomento e apoio às emissoras, praticamente inexistem políticas públicas efetivas de promoção às rádios comunitárias. Por exemplo, o artigo 20, da lei 9.612 prevê que “compete ao Poder Concedente estimular o desenvolvimento de Serviço de Radiodifusão Comunitária em todo o território nacional, podendo, para tanto, elaborar Manual de Legislação, Conhecimentos e Ética para uso das rádios comunitárias e organizar cursos de treinamento, destinados aos interessados na operação de emissoras comunitárias, visando o seu aprimoramento e a melhoria na execução do serviço”.

Porém, até hoje, passados 15 anos da aprovação da referida lei, nenhuma capacitação ou treinamento específico para a radiodifusão comunitária foi realizado, ficando a cargo de iniciativas pontuais da sociedade civil organizada, através de ONGs e associações, sem

⁹Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/99846-proposta-de-regular-midia-nao-vira-do-governo-diz-presidente-do-pt.shtml>).

qualquer apoio governamental. Recentemente, o governo assinou um acordo com universidades¹⁰ para a realização das primeiras capacitações, mas, até o momento, não houve nenhuma ação para concretizar a ação.

A ausência de capacitações, aliada à falta de recursos próprios, afeta seriamente a qualidade da programação das comunitárias, tanto no aspecto técnico quanto no sociocultural: o que vemos é uma repetição do modelo das comerciais, com prejuízos para as culturas locais e os assuntos específicos de interesse para a comunidade. A interação entre poder público e rádios comunitárias tem se dado somente no momento da concessão da outorga e das fiscalizações, cuja frequência tem se intensificado nos últimos anos, principalmente no que se refere à observância das restrições de sustentabilidade. De acordo com um recente balanço de 2012, o Ministério das Comunicações aplicou 741 sanções a emissoras de rádio e TV: dessas, a maioria (377 ou 50,8% do total de casos) teve como alvo as rádios comunitárias. De acordo com o documento do órgão fiscalizador, um dos principais motivos para a aplicação das multas foi a veiculação de publicidade comercial, o que é impedido por lei¹¹ (disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9596).

Diferentemente do que acontece na França e em outros países europeus, inexistente no Brasil um fundo público para as rádios comunitárias, apesar de reiteradas reivindicações da sociedade civil organizada. Dado o impedimento de publicidade comercial pela lei brasileira, o fundo público seria uma medida esperada, tendo em vista a natureza frágil das rádios comunitárias. Nem mesmo há uma porcentagem regular de financiamento público para fomentar a radiodifusão comunitária. Até mesmo a publicidade governamental não chega às rádios comunitárias. Dados divulgados pela Presidência mostram que dez empresas de comunicação concentram 70% da verba distribuída.

¹⁰ Disponível em <http://www.mc.gov.br/radio-e-tv/noticias-radio-e-tv/26290-minicom-fecha-acordo-para-capacitar-radiodifusor-comunitario>

¹¹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/65992-tv-lidera-recebimento-de-publicidade-federal.shtml>

Tendo como critério único a audiência, as rádios comunitárias ficam excluídas da destinação de verbas da publicidade governamental, apesar de possuírem uma audiência qualificada e fiel. Num cenário legal em que as rádios comunitárias estão proibidas de se beneficiar das múltiplas formas de financiamento, sendo permitido somente o limitado ‘apoio cultural’ (sem possibilidade de divulgação de serviços, endereço e preços do apoiador), o que temos é um cenário de penúria financeira na maioria das emissoras brasileiras.

3) SOBRE COMO AS RÁDIOS COMUNITÁRIAS TEM ATUADO PARA REPRESENTAR OS INTERESSES DE COMUNIDADES ESPECÍFICAS E OS IMPACTOS DA VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO PARA ESSAS COMUNIDADES

Uma das comissionadas demandou maiores informações sobre como as rádios comunitárias tem atuado para representar os interesses de comunidades específicas, como povos indígenas e tradicionais (quilombolas, comunidades ribeirinhas, etc.), e o impacto que a situação relatada pelos petionários tem sobre o exercício da liberdade de expressão por essas populações.

Em locais de difícil acesso, em que se encontram grande parte dessas comunidades, as rádios comunitárias surgem como uma ferramenta de baixo custo e com grande potencial de mobilização e de disseminação de importantes informações de interesse direto dessa população pela facilidade que as ondas eletromagnéticas do som têm de penetrar nos lugares mais distantes, como os sítios e as casas isoladas no interior da floresta.

No estado do Amazonas, agentes de saúde se utilizam de rádios comunitárias formadas pela população ribeirinha, principalmente em épocas de enchentes, para transmitir informações sobre os cuidados necessários para prevenir doenças e, ao mesmo tempo, fazem uso das rádios para localizar populações que estão em risco. Por meio de enquetes e outros mecanismos que garantem a participação da população na programação da rádio, os agentes

de saúde promovem atividades de educação em saúde para orientar a necessidade de mudança de determinados hábitos que colocam em risco toda a comunidade. Em Barreirinha¹², foi relatado um grande interesse por parte de mulheres idosas em participar dos programas para discutir os problemas de saúde e buscar mais informações sobre a prevenção.

No município de Nova Olinda do Norte, a 350 quilômetros de Manaus, à margem direita do rio Madeira, a emissora “Nova FM”¹³ transmite orientações à população ribeirinha sobre agricultura, pecuária, pesca e notícias que, direta ou indiretamente, a atinge.

Na região do Médio Solimões existe a Rádio Educação Rural de Tefé¹⁴, uma emissora AM que opera com ondas curtas e médias cobrindo toda a região do médio Solimões (PRELAZIA DE TEFÉ, S/D) (ver anexo II) levando informações à boa parte do interior do Amazonas, inclusive a fronteira com a Colômbia e Peru. A Rádio Rural, como é conhecida na região, possui uma grade de programação variada, com programas educativos, informativos e de entretenimento, especialmente com espaços voltados para produção e veiculação de notícias e programas de utilidade pública e de interesse da população local, principalmente do interior, fortalecendo assim a cultura e a vida dos povos da floresta.

O programa de rádio Ligado no Mamirauá compõe há treze anos a grade de programação da Rádio Educação Rural de Tefé e é produzido pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM) (SCM, 1996), instituição que implementou e possui a co-gestão das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Mamirauá e Amanã através do Termo de Convênio de Cooperação Técnico e Científica com o IPAAMAM. (AMAZONAS, 2004). O *Ligado no Mamirauá* tem como principal objetivo informar e educar a população moradora e usuária das RDS Mamirauá e Amanã sobre conservação, organização e saúde comunitária, educação ambiental, agricultura, pesca, manejo de madeira, artesanato entre outros assuntos relevantes para o desenvolvimento local. É o veículo responsável por disseminar os trabalhos desenvolvidos pelo

¹² <http://www.youtube.com/watch?v=rSIsE5XwsBA>

¹³ http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WFSPu_NCRMJ:www.obore.com/felafacs/trabalhos/trab8.doc+&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=br

¹⁴ <http://www.usp.br/nce/wcp/arg/textos/204.pdf>

Instituto Mamirauá e seus parceiros, em prol da conservação ambiental e da melhoria da qualidade de vida desta população mediante o manejo participativo dos recursos naturais. Com relação aos impactos que as restrições ilegítimas aos meios comunitários de radiodifusão trazem para comunidades específicas é conveniente destacar o estudo preliminar publicado em 2003, intitulado “Inadequações da atual legislação de Radiodifusão Comunitária aplicada a Comunidades Indígenas”, em que a então Assessora Jurídica do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Rosane Lacerda, denuncia uma série de violações dos direitos dos povos indígenas em acessar o serviço de radiodifusão comunitária.

Apresentaremos aqui a síntese dos principais argumentos utilizados nessa denúncia. Nos anos 90 algumas comunidades indígenas, passando a ter acesso a equipamentos de produção audiovisuais, demonstraram um grande potencial de utilização deste material como forma de registro e divulgação de suas práticas e valores culturais, geralmente para consumo interno e no espaço das próprias aldeias.

Atualmente, uma grande quantidade de comunidades indígenas em todo o país possui aparelhos de rádio, através dos quais sintonizam as programações radiofônicas emitidas por estações locais ou regionais. Contudo não existe, ainda, uma prática corrente de produção própria e transmissão voltada para o interior das terras indígenas. Em outras palavras, têm sido bastante raras as notícias de utilização, por comunidades indígenas, das chamadas rádios comunitárias.

Observa-se que as poucas rádios de que se tem notícia operam ainda na informalidade, uma vez que não foram submetidas aos regramentos impostos pela legislação de radiodifusão sonora comunitária. Esta pouca incidência da utilização das rádios comunitárias pelas comunidades indígenas no Brasil não pode ser vista, entretanto, como decorrência de uma suposta pouca importância do uso deste tipo de veículo para tais comunidades. Cremos que a falta de informação, a falta de familiaridade com determinados trâmites burocráticos requeridos pela legislação, as inadequações desta à realidade indígena (explícitas abaixo), e a

dificuldade de acesso a recursos para a aquisição de equipamentos podem explicar, em parte, essa subutilização do sistema pelas Comunidades Indígenas.

Quanto às inadequações legais, uma primeira observação é que a Lei n.º 9.612/98, define que a radiodifusão comunitária operará em “cobertura restrita”, o que acaba por limitar o serviço ao âmbito das áreas urbanas, como se vê na redação dada pelo § 2.º de seu art. 1.º: “Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila”.

Pouco depois o Decreto n.º 2.615/98 veio a acrescentar, no conceito de cobertura restrita, a expressão localidade de pequeno porte: “Art. 6º A cobertura restrita de uma emissora do RadCom é a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora, destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro, uma vila ou uma localidade de pequeno porte.” Esta referência a localidade de pequeno porte poderia implicar na abrangência de comunidades não urbanas na área de cobertura das transmissões.

No entanto, a visão da área coberta pelo sistema de radiodifusão sonora comunitária como algo de natureza essencialmente urbana vem a ser reforçada pela Norma Complementar n.º 02/98, que define localidade de pequeno porte como sendo (Item 3.II): “toda cidade ou povoado cuja área urbana possa estar contida nos limites de uma área de cobertura restrita”.

Evidente está que a atual legislação está voltada exclusivamente para as realidades das comunidades urbanas, sejam estas de grandes cidades ou de pequenos povoados, excluindo a realidade da maioria dos povos indígenas e tradicionais (quilombolas, comunidades ribeirinhas etc.).

Em segundo lugar, além do exposto acima, o Decreto n.º 2.615/98 introduziu limitação à área de cobertura das transmissões, estabelecendo para tanto um raio de até mil metros, ou seja, 1 km, tendo como base a antena transmissora: “Art. 6.º A cobertura restrita de uma emissora do RadCom é a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora”. Tal limitação condiz com a concepção vista anteriormente, de radiodifusão

sonora comunitária voltada para os espaços essencialmente urbanos, seja de bairros, vilas ou povoados. Ainda nos termos do Decreto n.º 2.615/98 (art. 8.º, II), a cidade ou povoado que tenha área urbana adstrita à circunferência de mil metros como limite máximo permitido para o alcance das transmissões, recebe a denominação de localidade de pequeno porte: “Localidade de pequeno porte: é toda cidade ou povoado cuja área urbana possa estar contida nos limites de uma área de cobertura restrita”. Para estas localidades de pequeno porte a Norma Complementar n.º 02/98 prevê a operação de apenas uma emissora de rádio comunitária. Ou seja, em comunidades de espaço urbano limitado ao raio de mil metros, só é possível a operação de uma única estação transmissora. Recente portaria de n.º 197 do Ministério das Comunicações, datada de Julho de 2013, trouxe a possibilidade da emissora ultrapassar o raio de 1km a depender de características geográficas e urbanísticas, respeitadas as condições técnicas.

Em terceiro lugar, cumpre observar a quem a lei atribui legitimidade para operar o serviço de radiodifusão sonora comunitária. Prevê a Lei n.º 9.612/98 que podem operar no sistema, com a devida outorga de concessão por parte do poder público, pessoas jurídicas sem fins lucrativos, tenham estas a forma de associações comunitárias ou de fundações (art. 1.º, caput). Tais pessoas jurídicas devem estar, conforme determina o art. 7.º da Lei, “... legalmente constituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.”

A Lei n.º 9.612/98 também exige (art. 8.º) que seja criado, no âmbito da pessoa jurídica autorizada a explorar o Serviço, “... um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco pessoas representantes de entidades da comunidade local, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores, desde que legalmente constituídas, com o objetivo de acompanhar a programação da emissora, com vista ao atendimento do interesse exclusivo da comunidade e dos princípios estabelecidos no art. 4.º desta Lei.”

Importante também observar a exigência, pelo art. 9.º § 2.º da Lei n.º 9.612/98, de apresentação pelas entidades interessadas no prazo de habilitação para a execução do Serviço, dos seguintes documentos, relacionados à comprovação da regularidade da situação jurídica da entidade, à situação de seus membros diretores: “I - estatuto da entidade, devidamente registrado; II - ata da constituição da entidade e eleição dos seus dirigentes, devidamente registrada; III - prova de que seus diretores são brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; IV - comprovação de maioria dos diretores; V - declaração assinada de cada diretor, comprometendo-se ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o serviço”. De se observar também, entre os documentos exigidos, a comprovação do apoio expresso de entidades sediadas na área pretendida para a prestação do serviço: “VI - manifestação em apoio à iniciativa, formulada por entidades associativas e comunitárias, legalmente constituídas e sediadas na área pretendida para a prestação do serviço, e firmada por pessoas naturais ou jurídicas que tenham residência, domicílio ou sede nessa área”.

Há, no entanto, que considerar no que se refere aos Povos e Comunidades Indígenas, a incidência do princípio da autonomia frente ao Estado Brasileiro, e do grau de interferência deste princípio nos limites infraconstitucionais aplicáveis ao tema em questão. Reza o art. 231, caput, da Constituição Federal de 1988: “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” Sobre tal espaço físico, a Constituição reconhece aos índios o direito ao pleno exercício de suas formas próprias de organização social, sem qualquer perspectiva de sua incorporação ou integração à comunhão nacional brasileira, determinando, pelo contrário, que se deva proteger e respeitar os seus costumes, línguas, crenças e tradições, bem como quaisquer outros dos seus bens, materiais ou imateriais (CF, art. 231, caput).

Podemos então inferir que, quando da execução da radiodifusão comunitária pelas próprias Comunidades Indígenas em suas terras, não pode a norma infraconstitucional disciplinadora do sistema vir a ser aplicada de modo a causar embaraços aos princípios da autonomia daqueles povos e do respeito à sua diversidade étnica e cultural. Em outras palavras, a

Administração Pública, ao lidar com a questão, deve pautar-se de modo a respeitar as formas próprias de organização daquelas comunidades e povos, os seus valores culturais e linguísticos, os seus modos próprios de expressão e comunicação, isso tudo tendo em conta a extensão territorial verificada em cada caso.”

Como vimos anteriormente, o conjunto normativo relativo às chamadas rádios comunitárias é pensado essencialmente para as comunidades situadas em meio urbano, seja das grandes cidades, seja de pequenos povoados. Passou ao largo, portanto, a questão da utilização deste tipo de veículo de comunicação social por comunidades cujos integrantes se situam de forma mais ou menos dispersa no meio rural, seja em sítios, fazendas ou pequenas propriedades.

De forma mais destacada ainda, passou ao largo da legislação a possibilidade de utilização das rádios comunitárias por comunidades tradicionais existentes no meio rural, como as comunidades indígenas, as comunidades caiçaras e as comunidades remanescentes de quilombos.

Certamente esta opção da legislação pelo atendimento às comunidades urbanas no caso das rádios comunitárias reflete toda uma pressão social sobre o legislador a partir das crescentes e intensas experiências desenvolvidas, então de forma irregular, por diversos tipos de comunidades localizadas em regiões urbanas. No entanto, para as comunidades rurais e para as comunidades indígenas em especial, a radiodifusão sonora comunitária pode ser veículo de crescente potencial de utilização.

Neste sentido, as limitações em vigor tanto na Lei n.º 9.612/98, quanto no Decreto n.º 2.615/98 e na Norma Complementar n.º 02/98, que restringem o atendimento do Sistema às comunidades de bairro, de vila ou de povoado, são totalmente inadequadas ou insuficientes em caso de atendimento a comunidades indígenas. No caso destas, é de se considerar inicialmente que a forma de ocupação territorial não pode ser definida em termos de bairro, vila ou povoado. Em segundo lugar, inexistente no caso das comunidades indígenas um padrão único de ocupação espacial. A depender das características socioculturais de cada povo, sua

população pode estar mais ou menos dispersa em zonas rurais, ou reunida em aldeias de maior ou menor densidade populacional.

É no modo como o Decreto n.º 2.615/98 conceitua a cobertura restrita em radiodifusão sonora comunitária que entendemos estar uma grande dificuldade em relação às comunidades indígenas, como também em relação às comunidades rurais não indígenas. A limitação do raio de alcance das transmissões a uma circunferência de mil metros em torno da antena transmissora pode tornar praticamente inócua a utilização do Sistema no interior de uma terra indígena.

No caso das comunidades que contam com diversas aldeias, certamente essa limitação da cobertura a mil metros pode significar que o atendimento da rádio comunitária deva ficar restrito a apenas uma única aldeia, o que pode tornar o serviço inútil e sem sentido para a comunidade usuária.

Por outro lado, também entendemos como totalmente inadequada a possibilidade de vir a se aplicar, por analogia, a previsão do disposto no item 6.1 da Norma Complementar n.º 02/98, que prevê a possibilidade de admissão de mais de uma emissora em caso de a localidade não se enquadrar na categoria pequeno porte. É que se o objetivo da utilização do Serviço for o de favorecer uma maior aproximação e interação entre as diversas aldeias de um mesmo povo, a multiplicação de emissoras certamente não só não cumprirá com tal objetivo, como também poderá servir de elemento distanciador entre as várias aldeias daquele mesmo povo indígena.

Outra inadequação da legislação que trata do serviço de radiodifusão sonora comunitária ao caso das comunidades indígenas encontra-se no fato, já comentado, do titular da outorga ser pessoa jurídica do tipo fundação ou associação. Isso levaria às comunidades indígenas a exigência de constituição de associações, concebidas nos moldes dos arts. 44 a 61 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Novo Código Civil), com estatuto devidamente registrado, ata de constituição da entidade, ata de eleição dos seus dirigentes também registrada, etc.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988, no caput de seu art. 231, reconhece expressamente aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, como bens de ordem imaterial sobre os quais tem a União Federal o dever de proteger e fazer respeitar. Este reconhecimento expresso da CF/88 quanto à existência das formas próprias de organização social de que são titulares as comunidades indígenas, implica na desnecessidade de sua substituição pela forma de organização estabelecida pela lei civil, qual seja, a das associações. Em nenhum momento a Constituição Federal exige das comunidades indígenas que se constituam enquanto associações consoante os termos do Código Civil a fim de poderem efetivar os direitos que lhes são assegurados. Muito pelo contrário. Exigências que possam ocorrer neste sentido são, aliás, violações do texto constitucional, por infringirem a regra da proteção e respeito às formas próprias de organização social de cada Povo indígena.

4) SOBRE A ADEQUAÇÃO E SUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS EM ANDAMENTO RELATADAS PELO ESTADO BRASILEIRO

Uma última pergunta questionou sobre a adequação e suficiência das medidas em andamento relatadas pelo Estado brasileiro para aprimorar a situação das rádios comunitárias no país.

A principal medida alardeada pelo governo brasileiro para melhorar a situação das rádios comunitárias brasileiras é o Plano Nacional de Outorgas, que tem o objetivo de permitir que todos os municípios do Brasil tenham acesso ao serviço de radiodifusão comunitária e proporcionar mais agilidade e acelerar a tramitação de pedidos.

Recentemente, no Seminário “Uma nova lei para as rádios comunitárias” realizado pela AMARC Brasil, no dia 21 de novembro de 2012, em Brasília, o representante do Ministério das Comunicações no evento, Octávio Pieranti, destacou que o Plano de Outorgas, desde 2011, expediu avisos de habilitação para novas rádios em 1.856 municípios. Ponderou, porém, que nas últimas duas chamadas cerca de 70% das localidades não fizeram solicitações, o que, para

ele, poderia ser “um indicativo que não haja interesse por outorgas”. O que para Pieranti é um indício de uma pretensa universalização do acesso ao serviço, para um dos radialistas comunitários presentes, Claudécir Zilio, da Rádio Metropolitana FM, de Juína, no Mato Grosso, a interpretação de que a baixa procura se deve precisamente a má legislação: “hoje é mais fácil uma emissora se manter na ilegalidade”¹⁵.

A declaração de Claudécir sintetiza a principal crítica a ser feita às recentes ações do Estado com relação às rádios comunitárias: não basta buscar dar agilidade à concessão de outorgas sem atuar nas necessárias mudanças na atual lei restritiva e que tem limitado a ação e a sobrevivência das rádios comunitárias.

A única atitude realizada pelo Ministério das Comunicações nesse sentido ainda não encontrou resultados: em março de 2012, o Ministério teria enviado para a Casa Civil uma alteração da norma de radiodifusão comunitária através de decreto, que traria algumas mudanças benéficas para as rádios comunitárias, como novas possibilidades de sustentabilidade econômica e revisão dos limites de potência e alcance. Porém, passado mais de um ano, o referido decreto continua represado na Casa Civil e o Ministério não tem mais informações sobre o andamento do processo.

Em 28 de fevereiro de 2005, a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) apresentaram à OEA as violações à liberdade de expressão causadas pela contraditória legislação brasileira de comunicação, principalmente no que concerne às rádios comunitárias e solicitaram ao governo federal medidas que pusessem fim a estas violações. Participaram da audiência Eduardo Bertoni, relator da OEA para a liberdade de expressão, o comissionado José Zalaquett, Alexandra Costa, advogada do Ministério das Comunicações, o advogado argentino Damián Loreti, assessor jurídico da AMARC América Latina e Caribe e Ivan Moraes Filho, do Movimento Nacional de Direitos Humanos.

¹⁵ Disponível em <http://www.brasil.agenciapulsar.org/nota.php?id=9341>

Na ocasião, foram apresentadas preocupações quanto à vigência de normas que colidem frontalmente com os parágrafos 1o, 2o e 3o da Convenção Americana de Direitos Humanos ao admitir-se expressamente a existência de obstáculos à livre circulação de informações ou opiniões, censura e restrições prévias de conteúdos e administração arbitrária e ilegal das frequências radioelétricas.

Como resultado, a Comissão decidiu, então, solicitar uma modificação na legislação brasileira para rádios comunitárias, reforçando que esta modificação deveria ser feita com a participação da sociedade civil. Como consequência, um Grupo de Trabalho Interministerial, criado pelo governo para avaliar a situação das rádios comunitárias, teve de criar formas para a participação da sociedade no GT. A Comissão deu, então, o prazo até julho de 2005 para que o governo, junto com a sociedade, definisse as mudanças que devem ser feitas na legislação.

Passados oito anos desde a referida audiência e as consequentes recomendações da CIDH, a lei brasileira de radiodifusão comunitária continua inalterada. Desde então houve uma reestruturação do setor que permitiu agilizar o processo de outorga, porém sob o mesmo marco legal restritivo e claramente em desacordo com os padrões interamericanos de Direitos Humanos, como exposto acima.

Vale notar que, a fim de retomar esse processo, a AMARC solicitou acesso, por meio de pedido de informação, ao relatório final do GT referido acima. Tal relatório, no entanto, não pode ser localizado pelas autoridades responsáveis. Além disso, a fim de embasar os debates a serem realizados nesta audiência, a ARTIGO 19 apresentou pedidos de informação à Agência Nacional de Telecomunicações e Polícia Federal sobre a fiscalização e fechamento de rádios comunitárias.

As respostas, após reiteradas solicitações por informação, foram insuficientes e incompletas por parte da Anatel. A Polícia Federal negou acesso aos dados, depois nos solicitou motivação para o pedido, tendo inclusive demandado pagamento de R\$1500 a R\$2000 para produção dos resultados, e hoje se encontra em grau de recurso um pedido de informação para viabilização de dados abertos que foi respondido pela Polícia como sendo de caráter sigiloso.

5) RECOMENDAÇÕES

Recomendamos que o estado brasileiro revise seu marco legal de forma a solucionar as barreiras burocráticas e limitações de configuração técnica aplicáveis as rádios comunitárias. Em especial, pedimos a revogação de todos os dispositivos penais que criminalizam sua operação sem licença.

Solicitamos que seja recomendado ao Estado Brasileiro, mais uma vez, a criação de um espaço permanente de discussão com a sociedade civil sobre o novo marco legal. Além disso, que em caráter provisório e preparatório para a nova legislação, que o Estado:

- adote ações de sensibilização do Judiciário, por exemplo, aproximando os juízes de radiodifusores comunitários e seu trabalho social, por meio de workshops e encontros;
- trabalhe junto a radiodifusores comerciais para que cessem a campanha contra as chamadas “rádios piratas” e junto a população para informá-la da importância e do papel social das rádios comunitárias;
- colete e divulgue dados e informações desagregados e abrangentes sobre o setor, inclusive dados sobre o fechamento das rádios comunitárias e processos criminais gerados a partir das operações de fiscalização;
- forneça treinamento aos agentes da Polícia Federal e da Anatel para tratarem os radiodifusores com todo respeito durante as operações de fiscalização, em especial com observâncias aos seus direitos ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.