



**Apresentam o documento final para  
a Audiência Temática:  
*Situação das rádios comunitárias no  
Brasil***

## **1 - INTRODUÇÃO**

Através desta Audiência Temática, a Artigo 19, AMARC e MNRC pretendem demonstrar uma série de fatores que provocam a criminalização das rádios comunitárias e, por consequência, de seus dirigentes. Nosso entendimento é que tal situação corresponde a uma violação do artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A existência de legislações que prevêm sanções criminais para o exercício da radiodifusão comunitária sem as devidas autorizações, uma política de fiscalização repressora e a predominância de decisões judiciais que aplicam sanções criminais - mesmo havendo um debate jurídico sobre a possibilidade de aplicação apenas de sanções administrativas - constituem fatores que, quando associados, geram um contexto de criminalização das rádios comunitárias no território brasileiro.

De forma a evidenciar tal contexto:

- apresentaremos uma breve análise da legislação que rege as rádios comunitárias, a fim de indicarmos as incoerências que acabam por não permitir o seu funcionamento de maneira legal, fato este que as leva para o exercício irregular da atividade;
- demonstraremos que a ausência de políticas públicas abrangentes que reconheçam a importância e fortaleçam as rádios comunitárias se contrapõe ao fato de que as políticas fiscalizatórias possuem um caráter repressor e distinguem o tratamento dado a uma rádio comercial de uma rádio comunitária;
- apontaremos a existência de legislações em âmbito penal que prevêm sanções criminais para o radiodifusor comunitário que exercer suas atividades sem as devidas autorizações;
- por fim, evidenciaremos a aplicação recorrente de normas penais pelo Judiciário brasileiro, apesar da existência de opções menos restritivas à liberdade de expressão.

## **2- A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AS RÁDIOS COMUNITÁRIAS, AS DIFICULDADES PARA OBTENÇÃO DE OUTORGAS E SUA CRIMINALIZAÇÃO**

### **a) 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”<sup>1</sup>. 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, 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”<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> PERUZZO, Cíclia Maria Krohling. Rádios comunitárias: entre controvérsias, legalidade e repressão. Portal da Mídia Cidadã. 2004. Disponível em: [http://www2.metodista.br/unesco/agora/cicilia\\_novo.pdf](http://www2.metodista.br/unesco/agora/cicilia_novo.pdf).

<sup>2</sup> SOUZA, Moacir Barbosa. Rádios comunitárias: a luz no fim do túnel?. Portal da Mídia Cidadã. 2004. Disponível em: [www2.metodista.br/unesco/agora/pmc\\_forum\\_iluminando\\_radios\\_comunitarias.pdf](http://www2.metodista.br/unesco/agora/pmc_forum_iluminando_radios_comunitarias.pdf). Acesso em: 2 Jun. 2006.

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 1999, 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.

Ao mesmo tempo, 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<sup>3</sup>.

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.

## **b) 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

---

<sup>3</sup> COSTA, Mauro Sá Rego e HERMANN JUNIOR, Wallace. Rádios Livres, rádios comunitárias, outras formas de fazer rádio e política. Revista Lugar Comum. Rio de Janeiro, n. 17, Mai – Out, 2002.

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 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 o sua regular operação. Entre os pontos problemáticos da lei ressaltamos a limitação do alcance das rádios comunitárias, visto que se estabelece limitações quanto à sua potência e à 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.

### *Definição legal*

A legislação brasileira, como visto acima, define o serviço de radiodifusão comunitária a partir de limites territoriais. Apesar de legislar longamente sobre motivações ideológicas, programação, modos de funcionamento, formas de financiamento etc., a lei de radiodifusão comunitária brasileira, logo em seu primeiro artigo, restringe o funcionamento da emissora comunitária “ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila”<sup>4</sup>.

Além disso, o regulamento da Lei estabelece potência máxima de 25 watts (art. 5º)<sup>5</sup> e seu decreto limita o alcance a 1 km. 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, ribeirinhos, quilombolas etc.), em que muitas habitações distam quilômetros entre si, essa limitação inviabiliza de início o funcionamento de uma emissora comunitária no local.

No mais, tal definição impede que comunidades etnolinguísticas e de interesse, para além das territoriais, acessem ao direito de constituir meios eletrônicos próprios de comunicação<sup>6</sup>. Tais limitações em que certos setores sociais estão privados de aceder a todos os meios possíveis de expressão e informação configuram uma violação aos princípios de universalidade de meios e sujeitos estabelecidos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para o exercício do direito à liberdade de expressão<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Lei 9.612, de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências (1998a); Decreto 2.615, de 1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária (1998b)

<sup>5</sup> Ibidem nota nº 4

<sup>6</sup> Especificamente 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)

<sup>7</sup> LORETI, Damian e GÓMEZ, Gustavo. Princípios para garantir a diversidade e a pluralidade na radiodifusão e nos serviços de comunicação audiovisual. Publicação do Programa de Legislação e direito à comunicação da Associação Mundial de Rádios

### *Acesso ao espectro*

O espectro eletromagnético é um bem escasso e 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 todos os indivíduos no acesso aos mesmos. Isto precisamente é o que estabelece o Princípio 12 da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão.

Com isso, os diferentes tipos de prestadores de meios de difusão – estatais, comerciais e públicos (incluídos aqui os meios comunitários) – devem gozar de critérios justos e equitativos para aceder ao espectro. Para tal, os documentos dos Relatores de Liberdade de Expressão, principalmente a Declaração Conjunta de Amsterdã de 2007 sugere que “as medidas específicas para promover a diversidade podem incluir a reserva de frequências adequadas para diferentes tipos de meios”. 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 reserva “um único e específico canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada” (art. 5º).

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 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.

As limitações ao acesso tecnológico vão de encontro à recomendação do Sistema de que “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”<sup>8</sup>, a fim de garantir a diversidade na comunicação.

### *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 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

---

Comunitárias América Latina e Caribe. Buenos Aires, 2009. Versão em Português, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em [http://amarcalc.org/publicaciones/pdf/40ppios\\_pt\\_completo.pdf](http://amarcalc.org/publicaciones/pdf/40ppios_pt_completo.pdf).

<sup>8</sup> Relator Especial de Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão (ONU), Representante da Organização de Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação (OSCE), Relatora Especial da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação (CADHP) e Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA); “Declaração Conjunta”; dezembro de 2007. Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

9612, já em seu artigo primeiro, estabelece que a potência de transmissão das emissoras não pode ultrapassar 25 watts.

Além disso, o decreto regulamentador da radiodifusão comunitária introduziu ainda a limitação quanto à área de cobertura das transmissões, restrita “a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora” (Decreto 2.615/98, art. 6). Cabe ressaltar que, em contrapartida, as emissoras comerciais brasileiras não possuem qualquer limite prévio de potência, atingindo milhares de watts.

Os padrões interamericanos de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos - 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.

### *Sustentabilidade*

Há uma confusão comum entre ausência de finalidades de lucro e ausência de atividades econômicas de sustentabilidade. Loreti e Gómez 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”<sup>9</sup>.

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. 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-la dependente de interesses extracomunitários, como poderes religiosos e/ou políticos locais, num processo que vem descaracterizando a radiodifusão comunitária no Brasil.

Esse 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) Burocracia e demora na análise dos pedidos**

A Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) estimava que em 2010 que o número de rádios no ar sem outorga, comunitárias ou não, chegasse a 12 mil. Segundo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), não há informação exata sobre o

---

<sup>9</sup> Ibidem nota nº 7

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 comunitárias<sup>10</sup>.

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 – 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:

<b>Estados</b>	<b>Total de pedidos</b>	<b>Total de licenciadas</b>	<b>Total de negadas</b>	<b>Total que está sob análise do MiniCom</b>
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

<sup>10</sup> De 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)



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 federal.

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 OSCE<sup>11</sup> afirmaram que “a radiodifusão comunitária deve estar expressamente reconhecida na lei com 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 a 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 Humanos, 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.”*

---

<sup>11</sup> Ibidem nota nº 8

#### **d) Sobre a fiscalização das rádios comunitárias**

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 à 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 pela 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.

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:

<b>Ano</b>	<b>Outorgas</b>	<b>Rádios Fechadas</b>
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, auto-censura. 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 no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, passou por uma experiência deste tipo: quatro carros da Polícia Federal e da Anatel chegaram à rádios, os agentes e policiais entraram na rádio fortemente armados e de maneira agressiva, quebraram materiais de registro e levaram tudo que estava dentro da rádio. Na ocasião, prenderam 3 pessoas .

Por situação semelhante passou a Rádio Pop FM, em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro. A 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 as instalações dos estúdios da rádio onde se encontravam dois radialistas comunitários operando. E fortemente armados,

tiraram fotos e coagiram os radialistas a entrarem no carro para procurarem e identificarem outras rádios pelo bairro. Após isso, foram levados para a delegacia da Polícia Federal em Nova Iguaçu, foram interrogados e indiciados.

#### **e) 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 4117/62 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 foi aprovada exatamente para separar a regulação das chamadas “teles” da radiodifusão. Ou seja,

a Lei Geral não foi criada para aplicação às rádios. No entanto 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.

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 se aplica predominantemente a legislação criminal, em detrimento das sanções administrativas, apesar da existência de interpretação menos restritiva à liberdade de expressão.

Para desenvolver este trabalho de pesquisa, foram analisados todos os acórdãos disponíveis via internet pelos Tribunais Regionais Federais e utilizando como palavra chave de busca a expressão “rádio comunitária” tivemos acesso a 657 decisões que foram julgadas entre 01/01/2009 a 31/12/2012, independentemente da data de sua publicação.

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, 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, não respeitando 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 por exemplo, 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.

### **3 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

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.

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.

A excessiva burocracia e as restrições legais têm arrastado milhares de rádios comunitárias para a ilegalidade, colocando seus comunicadores populares em uma situação de criminalização e vulnerabilidade jurídica simplesmente por exercerem de forma legítima seu direito à comunicação, garantido pela Constituição Federal e todos os pactos e normativas internacionais das quais o Brasil é signatário, apesar de não cumpri-los.

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 Agencia Nacional de Telecomunicações e Policia Federal sobre a fiscalização e fechamento de rádios comunitárias.

Os resultados, após reiteradas solicitações, foi insuficiente e incompleto por parte da Anatel. A Polícia Federal negou acesso aos dados, depois nos solicitou motivação para o pedido, nos demandou 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 Policia como sendo de caráter sigiloso.

Diante do acima exposto e cientes que em seu Informe do ano de 2002, a Relatoria Especial para Liberdade de expressão da CIDH assinalou que “la libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado a generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población”;

Considerando que os Relatores já afirmaram que ‘el derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación;

Conscientes que em varias oportunidades, a CIDH e a Relatoria de Liberdade de Expressão reconheceram que os “medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información<sup>84</sup>. En dichos pronunciamientos han establecido que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales”;

**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.