Municipalização da Legislação de Radiodifusão Comunitária no Brasil: um debate e várias vozes[1]

Dérika Correia Virgulino de MEDEIROS[2]
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

RESUMO

A proposta deste artigo é refletir sobre a possibilidade de municipalização da Lei de Radiodifusão Comunitária que surge como uma saída às inúmeras restrições que esta vem impondo ao desenvolvimento democrático desta comunicação no país. O objetivo é colocar as diversas vozes divergentes em discussão a fim de ampliar o debate e trazer à tona a perspectiva de uma comunicação comunitária pensada dentro de um projeto de fortalecimento da regulamentação da sua prática, pois, ela ainda vem sendo constantemente negligenciada dentro da temática, o que possibilita seu mau uso e que sirva, além disso, contra a própria população.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Comunitária; Legislação de Radiodifusão Comunitária; Municipalização da Lei.

Introdução

Após 15 anos de promulgação da Lei de Radiodifusão Comunitária no Brasil (Lei nº 9.612/98), nenhuma atualização foi feita até hoje no sentido de torná-la mais adequada a realidade social que se modificava rapidamente, apresentando novas demandas coletivas e se tornando profundamente midiatizada.

Mesmo tendo sido originada a partir da luta de movimentos sociais pela democratização da comunicação, já na década de 80, com o propósito de legalizar os meios comunitários que já eram uma realidade na geografia da comunicação brasileira e passava por uma expansão, sobretudo, após a abertura democrática do país nos anos 90, ela já nasceu carregada de profundas limitações quanto ao acesso e produção de conteúdos.

Essa restrição pode ser atribuída ao fato de que sua criação foi também fruto de uma reação do Estado ao crescimento desses veículos por todo o país, com o intuito de reger sua prática e barrar a produção autônoma de grupos sociais e seu consequente potencial transformador. Além disso, a inserção da atividade da comunicação comunitária nos quadros da legislação brasileira

[1] Trabalho apresentado no DT 7– Comunicação, espaço e cidadania. GP Comunicação para a Cidadania. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, realizado de 4 a 7 de setembro de 2013.

[2] Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro - ECOPós, email: derikav@gmail.com.

representou um artifício dos grandes empresários da comunicação do país, diretamente alinhados com a classe política brasileira, e até mesmo, confundindo-se com estes, de frear seu crescimento e manter o oligopólio midiático no país.

As restrições da Legislação de Radiodifusão Comunitária passam por questões técnicas como o limitado raio de alcance da transmissão do veículo comunitário de apenas 1 km de cobertura, até pela morosidade na autorização de licenças de outorgas para o funcionamento do veículo, que chegam a passar 12 anos para serem avaliadas pelo Ministério das Comunicações, órgão responsável pela análise e liberação dos pedidos de outorgas. A esta última limitação da Lei vem sendo atribuída o fato de que as liberações dessas concessões são de total responsabilidade do executivo nacional, o que torna o processo profundamente centralizado, lento e pouco transparente.

Diante desse quadro, vários são os movimentos e organizações pelo direito a uma comunicação mais democrática que defendem a descentralização do processo de outorgas por meio da municipalização desta Lei. A defesa dessa proposta se baseia, principalmente, na desburocratização dos serviços a partir do momento que o cidadão e as associações interessadas em solicitar concessões tenham maiores condições de acompanhar mais de perto as decisões sobre as outorgas, além de tornar as regras para o funcionamento desses veículos mais adequadas a realidade das localidades com suas especificidades.

Entretanto, a proposta de municipalização ainda não representa consenso dentro dos próprios movimentos, nem é visto com bons olhos pelos poderes legislativos e o executivo nacional. As principais críticas giram em torno da possibilidade de fortalecimento do coronelismo eletrônico tão presente especialmente nas pequenas localidades e da inutilidade do projeto caso não sejam pensadas propostas de alteração na própria Constituição do país e no sistema político ainda profundamente antidemocrático e sustentado por um forte clientelismo.

Os legisladores alegam, por sua vez, que a proposta de municipalização da Legislação de, que já é uma realidade em alguns municípios brasileiros, é inconstitucional, pois agride princípios estabelecidos na Constituição de 1988. A justificativa de quem estar à frente dessas decisões para a demora na análise e liberação de outorgas às associações de rádios comunitárias refere-se aos freqüentes erros na documentação exigida para a solicitação da concessão.

Portanto, este artigo vem com a proposta de lançar uma reflexão acerca do projeto de municipalização da Legislação de Radiodifusão Comunitária que ainda gera muita polêmica dentro do campo da comunicação. Além disso, pensar essa legislação no Brasil se revela urgente no atual contexto de concentração midiática e estreita ligação entre comunicação e as instâncias

poder, e tendo em vista também que esta forma de comunicar ainda se encontra pouco presente dentro do debate de regulação e políticas públicas para a comunicação, por ser considerada algo menor e sem importância no contexto comunicacional, e pelo seu caráter alternativo de criação de meios próprios.

A metodologia utilizada para a construção desta pesquisa foi baseada no levantamento bibliográfico sobre a temática, com o intuito e confrontar seus vários aspectos e tentar construir um debate e sugerir uma reflexão sobre o assunto para contribuir com o enriquecimento da área da comunicação comunitária ainda tão negligenciada no campo teórico da comunicação e, mais especificamente, da política da comunicação.

Aspectos limitadores da Legislação de Radiodifusão Comunitária

Em fevereiro de 1998 foi sancionada a Lei Federal de Radiodifusão Comunitária no Brasil (Lei nº 9.612) regulamentada pelo Decreto nº 2.615 em julho do mesmo ano. Este decreto tornou praticamente inviável a existência desta forma de comunicar, pois restringiu sua prática, sobretudo, no que diz respeito à extrema burocracia exigida para a liberação de outorgas de concessões de rádio comunitária.

De modo geral, a Lei estabelece que o funcionamento das rádios só ocorra mediante autorização do Ministério das Comunicações e com o aval do Congresso Nacional. Além disso, a concessão do pedido de outorga só deverá ser concedida às associações comunitárias, sem fins lucrativos, da qual se exige uma série de documentos e a comprovação de inúmeros requisitos tornando o processo profundamente lento e fazendo crescer a quantidade de arquivamentos de pedidos de outorga. Além de que quase 50% das solicitações ainda sequer começaram a ser tramitados (LIMA, 2007). Existem processos que aguardam há doze anos para serem avaliados.

Assim, conseguir uma concessão de emissora comunitária exige um caminho árduo. Muitas rádios acabam funcionando na ilegalidade podendo sofrer dura sanção por parte da Agência Nacional de Telecomunicação – ANATEL, agência reguladora responsável não só pela administração do espectro eletromagnético, mas também em punir, muitas vezes violentamente, as rádios que funcionam sem a concessão. Adotando a postura de Polícia Federal, a Anatel vem agindo de forma repressora, apreendendo os equipamentos das rádios ilegais, fechando o estabelecimento e até mesmo prendendo os comunicadores comunitários.

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472) de 1997 designou que a Anatel exercesse o poder de busca e apreensão no âmbito de sua competência. No entanto, já no ano seguinte a sua

criação, o Ministro do Supremo Tribunal, Marco Aurélio, julgou abusiva a atuação da Agência afirmando que "a apreensão prévia fere a garantia de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, direito garantido pela Constituição Federal" [3]. Isso significa dizer que pela própria Constituição a Anatel não teria esse poder, pois fere o processo legal em que só se deve haver sanção econômica ou de qualquer outra ordem após de ter sido atribuído o direito de defesa.

Vale lembrar também que as apreensões de equipamentos e fechamentos de estabelecimentos de rádios que operam sem a autorização do Ministério das Comunicações, realizadas pela Anatel, não estão previstas na própria Lei de Radiodifusão Comunitária. Nesta, consta como responsabilidade da Anatel a ordenação do espectro eletromagnético a partir da disponibilização de um espaço para uso do sinal da rádio comunitária; a certificação de que os aparelhos e equipamentos estejam adequados às normas da Agência e a interrupção do sinal caso esta interfira em outros sinais, sobretudo, em canais comerciais até a solução dos problemas.

A solicitação para concessão de outorgas esbarra ainda em um sistema brasileiro de comunicação profundamente fisiológico e político. Para garantir agilidade no processo de análise e até mesmo a liberação de outorgas para as associações comunitárias, além de enfrentar a extrema burocracia, o apoio de algum deputado ou senador ainda é um fator preponderante. Isto é, caso a associação tenha um aliado em algumas dessas instâncias de poder, ela obterá a preferência para a avaliação do seu pedido.

Assim, apesar de possuir princípios democráticos, próximos ao que se entende por uma comunicação ideal, a Legislação de Radiodifusão Comunitária (nº 9.612/98) brasileira tem fundamentalmente a função de impor regras restritivas ao funcionamento e crescimento de uma comunicação verdadeiramente do povo e para o povo. As limitações acabam por anular, por sua vez, àquilo a que a própria Lei institui como sendo próprio à prática da comunicação comunitária. Princípios esses estabelecidos já no Artigo 3º da Legislação:

> I – dar oportunidade a difusão de idéias, elementos de cultura, tradição e hábitos sociais da comunidade; II – oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social; III – prestar serviço de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário; IV – contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente; V – permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão, da forma mais acessível possível (p.1).

[3] Artigo **Rádio Comunitária: municipalizar para democratizar?** Por Débora de Almeida Nogueira, Campinas, março de 2005. Disponível em: http://www.piratininga.org.br/artigos/2005/64/nogueira-campinas.html.

Ainda disso, em se tratando de programação, a Lei institui a preferência por conteúdos educativos; respeito aos valores éticos da pessoa e da família; a não discriminação de raça, sexo ou religião; a não divulgação de qualquer forma de proselitismo, além de prever a valorização da pluralidade de opinião e a manifestação livre de ideia por qualquer cidadão da localidade.

Todos esses princípios apesar de representar um avanço para a democratização da comunicação vêm, porém, acompanhados por sucessivas restrições ao longo dos demais Artigos que compõem a legislação de Radiodifusão Comunitária. As principais restrições, como destaca a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária - ABRAÇO, giram em torno dos seguintes pontos (Bolaño, 2007):

- A destinação de apenas um canal comunitário por município;
- O estabelecimento do alcance de raio do sinal da rádio de apenas 1 km;
- A exigência de que os dirigentes das fundações organizadas para a exploração do serviço mantenham residência na área da comunidade atendida pelo veículo de comunicação, isto é, neste raio de 1 km;
- Caso a rádio comunitária interfira em uma emissora comercial o Estado poderá punir esta emissora, o que o contrário não poderá acontecer;
- A proibição de que as rádios possam entrar em cadeia;
- O limite da potência de 25 watts.
- O estabelecimento de que as rádios comunitárias operem fora da faixa do dial, ou seja, com freqüência bem menor que a faixa de radiodifusão em FM que vai de 88 a 108 MHz, operando assim em 60 a 87, 9 MHz.

A limitação de um canal por cada município em uma cidade grande como São Paulo, por exemplo, em que várias associações podem solicitar a utilização de um espaço nesse canal, pode provocar dificuldade na sua administração, na tentativa de impedir que uma emissora interfira na outra. Sem contar que apenas um 1 km de raio de alcance do sinal de transmissão da rádio, muitas vezes não consegue cobrir um único bairro de algumas cidades brasileiras.

O raio de 1 km ser também o limite máximo onde os dirigentes das associações devem manter residência pode restringir a participação plural da comunidade na gerência e condução programática do meio comunitário, como está descrito nos princípios da Legislação.

Um dos pontos mais polêmicos e criticados tanto por movimentos sociais, quanto até mesmo por juristas é a punição, em caso de interferência de sinal, apenas às emissoras de rádios comunitárias estabelecido no seguinte Artigo:

> Art. 22. As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária operarão sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão regularmente instaladas, condições estas que constarão do seu certificado de licença de funcionamento (p.5).

E também pelo Artigo 23:

> Art. 23. Estando em funcionamento a emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária, em conformidade com as prescrições desta Lei, e constatando-se interferências indesejáveis nos demais Serviços regulares de Telecomunicações e Radiodifusão, o Poder Concedente determinará a correção da operação e, se a interferência não for eliminada, no prazo estipulado, determinará a interrupção do serviço (p.5).

Estes Artigos ferem a própria Constituição Federal de 1988 que garante tratamento igualitário a todos. É nesse sentido que juristas, como é o caso do juiz federal Paulo Fernando Silveira e autor do livro Rádio Comunitária, tem apontado a ilegalidade dos artigos. Defensor da municipalização da Legislação de Radiodifusão Comunitária desde 1995, antes mesmo da promulgação da Lei, Paulo Fernando impõe uma série de críticas e atrasos àquela. Para ele,

> Essa lei, além de ser inconstitucional por ferir o princípio estruturante do federalismo, peca, ainda, por várias inconstitucionalidades, tais como: [...] a declaração - terrível e arbitrária – de que as emissoras de serviço de radiodifusão comunitária operarão sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer serviços de telecomunicações e radiodifusão regularmente instaladas (violação ao princípio de que todo direito é resguardado por uma ação visando protegê-lo) (ROLDÃO E CRUZ, 2006, p. 6).

Outro ponto cego da Legislação e que muito tem limitado o potencial de ação para a mudança da realidade social dos meios comunitárias, é a proibição da formação de redes entre as rádios espalhadas em várias localidades do país:

> Art. 16. É vedada a formação de redes na exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo definidas em leis (p.4).

Pôr as rádios comunitárias em cadeia lançaria uma nova forma de atuação política para este meio pela possibilidade mais ampla de ações. Proporcionaria não só a troca de conhecimentos e a difusão de conteúdos, mas também, e, sobretudo, a interconexão com outros contextos, o que aumentaria, assim, as chances de formação de alianças políticas e a construção de um projeto contra-hegemônico que visasse à transformação mais radical do atual sistema de produção e relações capitalistas. Além disso, essa forma de atuação conduz a construção de vínculos e novas

formas de relação com o *outro*, isto é, com o diferente, com o que não está inscrito dentro de uma determinada e delimitada localidade.

Porém, é justamente para barrar o avanço desse tipo de potencial emancipador da sociedade que a Legislação de Radiodifusão Comunitária limita a aliança entre as rádios comunitárias, o que não ocorre com as rádios comerciais. É nesse sentido que se torna evidente que a restrição passa necessariamente por interesses político-mercadológicos. Se por um lado as emissoras comerciais querem conter a expansão de um direto concorrente, do outro o poder político também busca conter sua expansão para mantê-las sob as ordens do projeto de controle social, pois se não fossem esse os objetivos centrais, para que restringir se a tecnologia já permite que as rádios entrem em cadeia da forma segura e sem grandes interferências entre sinais de transmissão?

Não parece vantagem para as grandes emissoras e nem para o Estado, que as rádios comunitárias pensem e se proponham para além das suas realidades locais, afinal de contas a comunicação, mesmo a comunitária, nunca é local, ela sempre pode tratar de temas universais e chamar atenção da população para questões que – por mais que não estejam diretamente ligadas ao contexto específico de suas vidas – mantêm relações com aspectos gerais que compõem o conjunto da sociedade.

A restrição da Lei passa também pela baixa potência com que essas rádios devem atuar. Esta não ultrapassa os 25 watts de sinal. Já em 1998, movimentos sociais e de rádios comunitárias se colocaram contra a aprovação da Legislação, justamente porque houve uma redução da potência que antes chegava a 50 watts.

Apesar de não estar presente na lista à cima de críticas levantadas pela Abraço, outra questão problemática do quadro normativo dos meios comunitários, diz respeito à autonomia e sustentabilidade da rádio, devido à proibição de veiculação de publicidade em sua programação. Muitos ativistas e pesquisadores defendem a presença da publicidade nos veículos comunitários como forma de suprir a carência de recursos e a consequente dependência financeira de políticos, partidos e até mesmo de grupos religiosos.

Para a pesquisadora Patrícia Saldanha (2012), a publicidade, ao contrário da propaganda, tem um caráter estritamente comercial, isto é, não se utiliza da persuasão com finalidade ideológica. O que vem ocorrendo seria justamente a confusão entre os dois termos, prejudicando economicamente a rádio, não permitindo seu desenvolvimento autônomo, e reduzindo, por sua vez, seu caráter de transformação da realidade social.

São por esses termos que a Legislação de Radiodifusão Comunitária não só não representa os reais interesses dos comunicadores comunitários, como também é profundamente

antidemocrática, por ter um caráter mais restritivo do que assegurador de direitos. Assim, não é de hoje que vários movimentos sociais e de rádios vêem lutando para que a legislação se modifique e que surjam alternativas para o fortalecimento dessa forma de comunicar.

Em 2003, o então Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, criou um grupo de estudos para avaliar propostas de modificações para a Lei. O principal objetivo desse grupo era avaliar os processos de outorgas de concessões e agilizar a análise de milhares de pedidos de rádios comunitárias ainda parados no Ministério. Ao final dessa pesquisa, foi apresentado um relatório com uma série de sugestões de ações práticas para modificar a Legislação, no entanto, estas foram engavetadas e até hoje, não saíram do papel.

Dois anos depois, foi criado outro grupo de trabalho para, mais uma vez, propor alterações na Legislação. O grupo teceu duras críticas ao sistema de outorgas, sobretudo, a abusiva demora na avaliação e concessões. O estudo levantou os principais aspectos que tornam o processo normativo das rádios comunitárias inadequadas. São esses:

> 1) ausência de mecanismos legais de controle de conteúdos das grades de programação; 2) a fragilidade ou inexistência de um projeto associativo que represente os interesses de uma coletividade, já que essas rádios são concedidas a associações e fundações sem fins lucrativos; 3) a centralização da regulação das operadoras; 4) a imprecisão e muitas vezes inadequação do conceito de comunidade aplicado às emissoras de entidades associativas e 5) a proibição de publicidade no espaço radiofônico dessas emissoras (LEAL, 2007, p. 397).

Entretanto, apesar do reconhecimento das limitações da Legislação, não houve até hoje qualquer alteração, fato este que faz daquela um instrumento que vem sendo utilizado contra a própria população. Assim, as principais reivindicações dos movimentos e até mesmo de membros do legislativo são: a revogação do Decreto 2.615/98; a agilização e transparência nos processo de concessão, além de maior participação da população nesse trâmite; fim da repressão contra as rádios comunitárias sem regularização; possibilidade de veiculação de publicidade como forma de financiamento; a possibilidade de contestar em caso de interferência de sinal por uma emissora comercial; a possibilidade de municipalização da Lei de Radiodifusão Comunitária, dentre outros quesitos (LEAL, 2007).

No entanto, é este último item, que trata da municipalização, que vem provocando muita discussão e divergência dentro dos próprios movimentos sociais, quanto a sua necessidade e possibilidade de tornar a Lei mais democrática e mais condizente com as realidades locais.

Municipalização da Lei: saída ou permanência?

A proposta de municipalização da Lei de Radiodifusão Comunitária surgiu devido a sua deficiência democrática e estreiteza frente às demandas das comunidades que reivindicavam o direito fundamental a comunicação. O projeto sugere que as rádios comunitárias sejam tratadas no âmbito local, com objetivo de reduzir os entraves burocráticos, isto é, diminuir a morosidade do processo de concessão de outorgas, e aumentar a transparência das decisões legislativas aproximando-as, assim, da população.

Este debate é relativamente recente dentro dos movimentos de rádios comunitárias e até mesmo no próprio legislativo. Porém, antes mesmo da Lei 9.612/98 ter sido promulgada, o Juiz federal Paulo Fernando Silveira, como já dito anteriormente, não apenas já defendia que a Lei passasse a ser de responsabilidade do município, como também concedeu a primeira liminar autorizando o funcionamento de uma rádio comunitária de Uberaba (MG) a atuar conforme decisões legislativas locais. Esta Lei em vigor até hoje ainda serve de modelo para outras cidades que intencionam aderir ao projeto (SOUSA, 2002).

No entanto, essa discussão ainda gera muita polêmica e divergências entre os movimentos, acadêmicos e legisladores. Enquanto os mais pessimistas acreditam que as práticas do coronelismo se fortaleceriam caso a municipalização fosse uma realidade nos mais de 5.000 municípios brasileiros, outros já visualizam um avanço no processo democrático que inclui maior possibilidade de participação e, por conseguinte, maior controle da população nos debates decisórios acerca da Lei.

A defesa da proposta passa pela concepção de que é necessário descentralizar as decisões legislativas para que seja respeitado o princípio de inclusão e participação cidadã nos meios de comunicação. Além disso, entende-se que a comunicação comunitária só deve ser realizada observando-se as características de cada lugar, e que o respeito a essas especificidades só acontecerá com uma legislação adequada a cada realidade local.

É importante destacar que a própria Constituição Federal prevê, no seu Artigo 30º, que todo assunto de cunho local é de competência do município. O que não seria diferente para as questões relacionadas à comunicação comunitária que se realiza em um âmbito pequeno e que trata, primordialmente, de temas que dizem respeito à localidade.

No entanto, já o seu Artigo 22º, institui que compete privativamente à União legislar sobre o serviço de comunicação e telecomunicações do país, isto é, que cabe ao executivo o poder de outorgar concessões e gerir sobre as regras de funcionamento dos veículos de comunicação comunitária. Contudo, este Artigo, acaba por anular o Artigo 30º, pois há um claro conflito de

normas. Para o juiz Paulo Fernando Silveira, quando surgem conflitos entre Artigos ou Leis, o que deve ser considerado são os princípios em detrimento das regras. Além disso, não se deve esquecer que o país é federalista, o que significa dizer que o que for de competência da esfera municipal, deve ser respeitado. "A lei federal só tem validade quando está dentro do princípio federalista. Fora daí ela não vale mais que a municipal" [4].

O estado e as Leis são instrumentos da população, ou seja, ambas devem servir em favor do povo e não contra ele. Para tanto, se o estado está sendo abusivo utilizando-se de Leis injustiças, ele está ferindo a Constituição e agredindo os cidadãos. Dentre inúmeros fatores, é possível destacar a centralidade das decisões acerca da constituição do quadro normativo, isto é, o fato de serem tomadas em Brasília, como um dos condicionantes para que muitas Leis não se adéquem a realidade de cada localidade, produzindo efeitos negativos sobre a população.

O exemplo dessa falta de adequação a realidade de cada município é que a Lei de Radiodifusão Comunitária define as regras de potência, alcance da cobertura do sinal e a altura da antena para todas as rádios sem sequer levar em conta as diferenças de relevo e o tamanho da localidade assistida pelo veículo comunitário. Paulo Fernando defende ainda que se devam elaborar normais gerais que definam, por exemplo, um limite de potência necessária para proteger a aviação civil, que é acima de 200 a 280 watts de potência, porém, abaixo disso caberá a administração dos municípios, a partir das análises dos seus relevos e demais características locais.

O relevo é uma das questões que qualifica o assunto sobre a possibilidade de se municipalizar a legislação. Uma rádio de pequena potência, como é o caso da rádio comunitária, não ultrapassa montanhas. Assim sendo, a determinação da altura e a localização do posicionamento da antena, merece um estudo prévio do relevo, cabendo assim ao município essa definição.

Outro ponto que deve ser considerado com seriedade é a possibilidade de interferência do sinal da rádio nas ondas do avião. A suposição desse fato vem servindo de argumento por políticos e juízes para barrar o avanço dessa forma de comunicação democrática. No entanto, conforme o juiz Paulo Fernando,

> o avião é uma caixa fechada, não recebe ondas. Ao contrário, a hora em que ela quer entra em contato com as torres. Outra coisa, as rádios comunitárias vão até 108 (sinal), as torres operam acima de 111. Se uma rádio pudesse derrubar avião, as rádios comerciais teriam muito mais chances de fazê-lo, porque são de alta potência [5]

[4] Artigo **Direito Constitucional e Rádio Comunitária**. Por Paulo Fernando Silveira. Disponível em: http://audiocidades.utopia.org.br/textos/textos_radios_direito_constitucional.html

[5] Entrevista ao Observatório da Imprensa. **Rádio Comunitária é transferência de poder**. Por Julia Costa e Júlia Gaspar, 2005. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/radio_comunitaria_e_transferencia_de_poder

Acontece que os legisladores vêem trabalhando com essa hipótese justificando, muitas vezes, a ação coercitiva da Anatel frente às rádios comunitárias. Parece ser estratégico politicamente utilizar um argumento genérico e sem consistência para barrar a expansão dessas rádios. Por essa lógica, caso uma rádio venha a interferir em algum sinal da aviação, ao invés de tentar resolver o problema deste veículo específico, é preferível fechar todas as rádios comunitárias.

Pensar a municipalização da legislação de rádio comunitária esta ligado também a necessidade de criação de Conselhos Municipais de Comunicação. É importante a criação destes como forma de fiscalizar as decisões sobre as regras de funcionamento das rádios, mas, sobretudo, acompanhar mais de perto a concessão de outorgas às Associações Comunitárias, com o objetivo de evitar a prática do clientelismo, ou seja, que ocorra o que já vem acontecendo em âmbito federal.

A constituição desses conselhos deve ser decidida coletivamente e representar as instâncias da sociedade civil como as organizações sociais e de rádios comunitárias; o setor de comunicação do município e o poder público. Desde a 1º Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), em 2009, em que foi aprovada a formação de conselhos municipais para o maior acompanhamento das atividades do setor, que isso não vem acontecendo de forma plena. Além de que muitos desses Conselhos formados são pouco consistentes e com baixa participação da sociedade.

Não há como pensar em municipalizar a Lei, sem antes discutir a criação de espaços públicos de debate para decidir a representação no Conselho e definir regras do seu funcionamento. Será essa a instância responsável por fiscalizar e garantir a participação da população na construção de uma comunicação comunitária democrática e atuante politicamente. Além disso, o povo, por meio da representação no Conselho, estará mais próximo da Câmara de vereadores e do executivo municipal para criticar e cobrar caso haja algum tipo de favorecimento político. A fiscalização tem que ser de perto, pois não é possível controlar as ações a esse respeito em Brasília, mas sim, no município.

A polêmica em torno do tema já chegou ao parlamento através da proposta de emenda parlamentar, PEC (360/09), de autoria do deputado federal paraibano, Manoel Júnior (PMDB). O projeto defende que o caráter local das rádios comunitárias, e a sua relevância para as comunidades envolvidas sejam as razões para tornar a legislação fundamentalmente municipal. No entanto, a Lei ainda não foi votada em plenário.

Mesmo sem a PEC ter sido votada pela Câmara dos deputados, muitos municípios já aprovaram suas próprias Leis de Radiodifusão Comunitária, e muitas já estão em vigor. Cidades como Uberaba (MG), São Paulo (SP), João Pessoa (PB), Itabuna (BA), por exemplo, já possui seus próprios regulamentos.

São Paulo foi um dos primeiros municípios a adotar a Lei Municipal de Radiodifusão Comunitária. A Lei nº 14.013/ 05 foi aprovada durante o governo de José Serra e dispõe sobre regras e finalidades da prática da comunicação comunitária. Um dos avanços dessa Lei é a possibilidade de inserção de publicidade de estabelecimentos locais durante a programação.

O município de João Pessoa, também em 2005, aprovou na Câmara de Vereadores a sua legislação. O próximo passo agora é aprovação do Conselho de Comunicação Comunitária de João Pessoa para garantir o processo democrático de concessões e a participação da população nas decisões.

Em Itabuna, a aprovação da Lei municipal de rádio comunitária destinou-se a Rede municipal de educação da cidade e ganhou o nome de Serviço de Radiodifusão Comunitária Educativa na Rede Municipal de Ensino. A Lei foi baseada em outras legislações municipais já aprovadas, a respeito da Lei nº 14.013/ 05, de São Paulo (SOUSA, 2002).

Já os municípios de Juiz de Fora (MG), São Gonçalo (RJ), Campinas (SP) e Montes Claros (MG) também tiveram suas Leis aprovadas, porém, não entraram em vigor devido a ações judiciais que alegavam a inconstitucionalidade da Lei, por ferir o Artigo 22º que, como já dito anteriormente, define que apenas a União pode outorgar concessões do serviço de comunicação.

No município de Juiz de Fora, apesar do Projeto de Lei (nº 193) ter sido aprovado pela Câmara dos Vereadores em 2005, foi vetado pelo prefeito Aberto Bejani (PTB). Vale destacar que o prefeito chegou a trabalhava em emissoras de rádios comerciais na cidade. O veto foi mantido, sobretudo, após reorganizações de vereadores na Câmara, aumentou o número de parlamentares da base de apoio ao executivo municipal (LAHNI, 2007).

Em Campinas, São Gonçalo e Montes Claros as ações foram movidas pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – Abert, representante das emissoras comerciais. A Abert está em constante campanha para barrar o crescimento e fortalecimento dos veículos comunitários. Não por outro motivo, na primeira página do seu site aparece uma “aba” com o seguinte título: “Denuncie a rádio ilegal”.

O informe traz uma série de mitos contra as rádios comunitárias e incita os visitantes da sua página a denunciarem à Anatel. Aponta supostas interferências nos sinais das rádios comerciais,

da aviação, dos carros de polícia e bombeiro, alegam também a falta de pagamento de impostos, dentre outras arbitrariedades (NOGUEIRA, 2005).

Entretanto, alguns representantes de movimentos sociais e legisladores, também são contrários a municipalização, porém, não devido a esses mesmos interesses, mas para tentar barrar a possibilidade de que os veículos comunitários virem moeda de troca do coronelismo eletrônico tão forte, sobretudo, nas pequenas cidades. Além disso, alega-se ainda a fraqueza das instituições políticas principalmente em nível de município. Esse quadro colocaria em risco o pouco que se conquistou ao longo dos anos em termos de democratização da comunicação.

Assim, muitos apontam para a necessidade de modificar os artigos, mas não em trazê-la para o âmbito municipal. A própria Abraço, encontra-se dividida quanto à municipalização da Lei. Há representantes que defendem ainda a mudança da própria Constituição Federal que já se encontra em conflito com a realidade atual.

Para o consultor da Câmara dos deputados, Cristiano Aguiar Lopes, existe o risco, com a municipalização da Lei, de apenas alterar o nível da federação onde ocorrem as práticas clientelares, podendo ainda ser mais propenso a se fortalecer em âmbito municipal pelo profundo entrelaçamento político entre as esferas de poder nos pequenos municípios, isto é, os atores centrais do sistema político – imprensa, Legislativo e Judiciário, são menos independentes em nível local, do que nacional. Ele defende que o enfoque deva ser dado a discussão no campo do sistema político do país:

> Havendo critérios justos e controle social, não importa qual o nível federativo terá a prerrogativa de conceder outorgas de radiodifusão. Mas com os critérios atualmente existentes e enquanto estiver vigente a horrorosa e iníqua lei 9.612/98, os desmandos e o clientelismo nas outorgas continuarão intactos (FNDC, 2006, p.19).

A desconfiança quanto à eminência de se fortalecer os laços do coronelismo a partir da proposta de municipalização da Lei, encontra respaldo enquanto da constituinte de 1988, quando se decidiu elevar o município à condição de ente federativo, repassando recursos federais diretamente para as administrações locais, expandindo assim seu poder político e econômico. Esse fato, para muitos pesquisadores da área, acirrou a briga pelo poder nos pequenos municípios, que já era marcante antes mesmo da Constituição.

Apesar de ter tido ampla defesa, o processo de descentralização política dos municípios torna-se problemático no sistema político brasileiro, em que a elite local, confunde-se com a categoria política. Assim, essa porosidade pode acarretar maior corrupção e clientelismo nos processos de decisões políticas. Esses fatores, por sua vez, se refletiriam diretamente na esfera da comunicação comunitária administrada municipalmente.

Já na 1º CONFECOM, outras propostas foram levantadas no sentido de tentar viabilizar os processos de outorgas e democratizar a prática da comunicação comunitária. O parecer retirado dos encontros da Conferência não previa a necessidade de municipalização da Lei, nem tampouco a permanência do atual quadro de centralidade das decisões. Grande parte das propostas girou em torno da criação de mecanismos de desburocratização do processo de outorgas, a partir de uma maior aproximação entre as decisões do Ministério das Comunicações com as cidades que solicitassem outorgas de rádio comunitária. A ideia de municipalização da Lei parecia difícil de ser implementada nos mais de 5.000 municípios do país.

Considerações Finais

O debate acerca da municipalização da Lei de Radiodifusão Comunitária deve ser pensado em conjunto com uma proposta mais ampla, que inclua a comunicação comunitária na ceara das políticas públicas de comunicação, afinal, o fomento a comunicação comunitária ultrapassa as discussões sobre a legislação e são mais amplas que os processos de outorgas. Entretanto, as limitações da legislação ainda representam pontos cegos do processo de democratização dos meios de comunicação, incluindo o pleno desenvolvimento da comunicação comunitária no país.

A Lei deve ser consolidada na sua prática. E para que isso se realize de forma democrática, a participação cidadã deve ser prioridade nas discussões que envolvam a sua constituição. Assim, pensar uma legislação mais próxima das pessoas e de suas práticas sociais pode ser encarado como um avanço no sentido da criação de uma comunicação mais popular e mais adequada as realidade dos indivíduos.

E a proposta de municipalização acompanha essa demanda crescente de participação social nos meios de comunicação locais, forjando um movimento que mexe diretamente com as estrutura de um sistema tradicional de comunicação e político no país. É nesse sentido que esse projeto parece revelar a urgência de ser pensar uma comunicação mais democrática, plural e cidadã, ganhando, assim, destaque nas discussões sobre as políticas públicas cada vez mais voltadas para uma comunicação pensada localmente, e que traz a participação, a relação e vinculação entre os indivíduos como pontos centrais para a democracia no país.

Para tanto, apesar das divergências existentes não se deve perder de vista que esse debate desperta a necessidade de se pensar uma comunicação mais ampla, que ultrapasse o sentido informacional e chegue mais próximo das pessoas. Além disso, essa forma de comunicação até

mesmo na instância jurídica deve ser entendida como um fenômeno que necessariamente pressupõe o envolvimento direto dos indivíduos como protagonista da sua constituição.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, C. R. S. **Qual a lógica das Políticas de Comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

CADERNO 1º CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO – Ministério das Comunicações, Brasília, 2010.

DECRETO DE LEI Nº 2.615 DE 3 DE JUNHO DE 1998. Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2615.htm. Acesso em 10 de junho de 2013.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO – FNDC (2006) **Municipalizar é democratizar ou engessar as comunitárias**. Revista Mídia com Democracia: 40 anos de emendas e remendos regulatórios. Nº 1, janeiro, 2006. Disponível em: http://fndc.org.br/arquivos/MidiaComDemocracia-n1.pdf. Acesso em 4 de junho de 2013.

GASPAR, J e COSTA, J. **Rádio Comunitária é transferência de poder.** Observatório da Imprensa, 2005. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/radio_comunitaria_e_transferencia_de_poder. Acesso em: 10 de junho de 2013.

LAHNI, C.R. **Lei municipal para rádios comunitárias: o debate em Juiz de Fora.** [Trabalho apresentado no Intercom – 2007] XII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sudeste. Juiz de Fora/MG, 2007.

LEI Nº 9.612, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9612.htm . Acesso em: 4 de junho de 2013.

LEAL, S. Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In.:RAMOS, M. C. e SANTOS, S. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007

LIMA, V.A. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2007.

NOGUEIRA, D. A. **Rádios Comunitárias: municipalizar para democratizar?** Campinas, 2005. Disponível em: http://www.piratininga.org.br/artigos/2005/64/nogueira-campinas.html. Acesso em: 10 de junho de 2013.

ROLDÃO, I.C.C e CRUZ, R.E. **O impasse das rádios comunitárias: legislação municipal pode ser uma saída**. [Trabalho apresentando no Unescom - 2006]. Congresso Multidisciplinar da Comunicação para o Desenvolvimento Regional. São Bernardo do Campo/SP, 2006.

SALDANHA, P. G. **Publicidade comunitária: uma ferramenta atual de resgate e fortalecimento dos princípios comunitários**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://revistazcultural.pacc.ufrj.br/publicidade-comunitaria-uma-ferramenta-atual-de-resgate-e-fortalecimento-dos-principios-comunitarios/ . Acesso em: 4 de janeiro de 2013.
Acesso em: 4 de junho de 2013.

SILVEIRA, P.F. **Direito Constitucional e Radiodifusão Comunitária**. Disponível em: http://audiocidades.utopia.org.br/textos/textos_radios_direito_constitucional.html. Acesso em: 4 de junho de 2013.

SOUSA, A.L. **O rádio Comunitário e a sua Municipalização: o caso de Nova Ferradas – Itabuna (BA**). [Trabalho apresentado no Intercom – 2002] XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Salvador/BA, 2002.