

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Comunicação – FAC**

**Programa de Pós Graduação**

**Aluno: Cristiano Aguiar Lopes**

**Política Pública de Radiodifusão Comunitária no Brasil  
– Exclusão como Estratégia de Contra-reforma**

Trabalho dissertativo  
apresentado como requisito parcial à obtenção  
do grau de Mestre em Comunicação,  
Faculdade de Comunicação, Universidade de  
Brasília. Orientador: Prof. Dr. Murilo César  
Ramos

**Brasília, 1º de abril de 2005**

**POLÍTICA PÚBLICA DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA  
NO BRASIL – EXCLUSÃO COMO ESTRATÉGIA  
DE CONTRA-REFORMA**

Cristiano Aguiar Lopes

**Dissertação de Mestrado avaliada pela seguinte comissão examinadora:**

Prof. Dr. Murilo César Ramos (Orientador)  
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Gonzaga F. Motta  
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Humberto Abdalla Junior  
Departamento de Engenharia Elétrica, Faculdade de Tecnologia da Universidade  
de Brasília

Prof. Dr. Carlos Eduardo da Costa Esch  
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (Suplente)

## SUMÁRIO

<b>Resumo .....</b>	<b>p.5</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>p.7</b>
a) Rádios livres e comunitárias – nascimento e consolidação .....	p.8
b) A regulamentação da radiodifusão comunitária .....	p.11
c) Vitória ou derrota? A dialética na elaboração da política pública de radiodifusão comunitária .....	p.13
d) Exclusão como estratégia de contra-reforma .....	p.14
e) Pressupostos teóricos .....	p.15
f) Dados empíricos .....	p.17
<b>Capítulo 1 – A mercantilização das comunicações: uma afronta à participação social .....</b>	<b>p.23</b>
a) Economia Política no entendimento das comunicações .....	p.23
b) Comunicações – breves comentários sobre o objeto de estudo .....	p.25
c) Pressupostos para uma política pública efetiva .....	p.26
d) A atual Economia Política das comunicações .....	p.26
e) Mercantilização e o controle social sobre os meios de comunicação .....	p.32
f) A mercantilização das comunicações no contexto brasileiro .....	p.38
g) O mercado de rádio no Brasil .....	p.39
h) O que são políticas públicas de radiodifusão comunitária? .....	p.43
<b>Capítulo 2 – Políticas de radiodifusão comunitária e exercício do direito Social às comunicações .....</b>	<b>p.48</b>
a) Das comunicações como necessidades sociais .....	p.48
b) A regulação das comunicações no Brasil .....	p.49
c) As comunicações são um Direito Social .....	p.53
d) O direito às comunicações na Sociedade da Informação .....	p.55
e) Em defesa das políticas públicas de comunicações .....	p.57
f) Sobre o conceito de sociedade civil .....	p.59
g) As comunicações e a construção da hegemonia .....	p.61
<b>Capítulo 3 – Da teoria para a prática: o que é o serviço de radiodifusão Comunitária no Brasil .....</b>	<b>p.63</b>
a) A definição de radiodifusão comunitária na legislação .....	p.63
b) Proibições e vedações .....	p.68

<b>Capítulo 4 – Ainda da teoria para a prática: o tortuoso processo de outorga de radiodifusão comunitária e suas exigências burocráticas .....</b>	<b>p.73</b>
a) Alguns pressupostos .....	p.73
b) Detalhamento do processo de outorga .....	p.74
<b>Capítulo 5 – O que ocorreu com os processos de radiodifusão comunitária?</b>	
<b>A exclusão como resultado da atual política de radiodifusão comunitária .....</b>	<b>p.92</b>
a) Resultados empíricos da pesquisa .....	p.92
b) Por políticas de comunicações includentes .....	p.101
c) Por uma nova liberdade de expressão.....	p.105
d) A dialética da construção da nova liberdade de expressão .....	p.108
e) Não há cidadão se não houver acesso às comunicações .....	p.109
f) O desafio da participação social na formulação de políticas públicas de comunicação .....	p.110
<b>Conclusão .....</b>	<b>p.113</b>
Anexo I .....	p.116
Anexo II .....	p.154
Anexo III .....	p.156
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>p.159</b>

## RESUMO

“Política Pública de Radiodifusão Comunitária no Brasil – Exclusão como Estratégia de Contra-reforma” traz uma análise da política de radiodifusão comunitária no Brasil, oficialmente implementada com a publicação da Lei 9.612/98. Apresenta um trabalho empírico a partir do estudo de 14.006 processos de outorga de radiodifusão comunitária que ingressaram no Ministério das Comunicações entre agosto de 1998 e maio de 2004. O objetivo primordial dessa análise é demonstrar o quão restritiva é a política de radiodifusão comunitária hoje vigente no Brasil, que termina por ser não um fator de inclusão, mas de exclusão radiofônica.

A dissertação é baseada em duas linhas teóricas primordiais:

- a) as comunicações como um Direito Social. Nesse contexto, a radiodifusão comunitária é apresentada como um veículo primordial para o pleno exercício desse direito;
- b) a atual economia política das comunicações é excludente e, por isso, as forças políticas hegemônicas tendem a negar o Direito Social às comunicações, relegando à sociedade o papel de mero espectador, quando ela tem, na verdade, o direito de ser ela mesma um agente comunicacional.

Partindo dessas premissas teóricas e da base empírica acumulada, a dissertação comprova que a política de radiodifusão comunitária atualmente em vigor nada mais é do que uma resposta das forças hegemônicas à reforma que vinha sendo implementada desde a década de 70 pelas “rádios comunitárias não outorgadas”, ou seja, aquelas que funcionavam de maneira clandestina. Desse modo, a política pública implementada pela Lei 9.612/98 atua como um agente contra-reformista, que leva à restrição do acesso às outorgas de radiodifusão comunitária.

## **ABSTRACT**

“Policy of Communitarian Radio Broadcasting in Brazil – Exclusion as a Strategy of Counter-reformation” brings an analysis of the communitarian radio broadcasting Policy in Brazil, officially implemented by the Law 9.612/98. It presents an empirical work, based in the study of 14,006 Communitarian Radio Broadcasting granting processes. The primary goal of this analysis is to demonstrate that there is a restrictive aspect in the Brazilian communitarian Radio Broadcasting policy nowadays.

This work is based upon two main theoretical traditions:

- a) Communications are a Social Right. In this context, the Communitarian Radio Broadcasting is essential to the perform this Right;
- b) The current Political Economy of Communications is a mean of exclusion and, therefore, the hegemonic groups tend to deny this Social Right, relegating the society to a level of mere spectator.

Based on this theoretical traditions and on the empirical data, this work proves that the Communitarian Radio Broadcasting policy in Brazil is not a Counter-reformation agent, resulting in restrictions in the access to Communitarian Radio Broadcasting grantings.

## INTRODUÇÃO

### **a) Rádios livres e rádios comunitárias – nascimento e consolidação**

A Lei. 9.612/98, que instituiu o serviço de radiodifusão comunitária no Brasil, foi apresentada à sociedade como uma forma de atender à significativa demanda de segmentos sociais pela prestação de serviços de rádio locais e de baixa potência. A iniciativa, segundo a justificativa apresentada pelo Governo Federal no início das discussões oficiais sobre a implementação de uma base legal para a radiodifusão comunitária, em 1996, visava dar “resposta ao grande número de demandas recebidas pelo Ministério das Comunicações” com o objetivo de “implantar emissoras de radiodifusão de baixa potência, com reduzida área de cobertura, de modo a atender apenas a comunidade envolvida, na emissão de programas de seu estrito interesse, sem fins lucrativos”.<sup>1</sup> A Lei 9/612/98 foi parcialmente alterada pela Medida Provisória no. 2.143-33, de 31 de agosto de 2001, e pela Lei no. 10.597, de 11 de dezembro de 2002. É regulamentada pelo Decreto no. 2.615, de 3 de junho de 1998, que aprovou o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, e pela Portaria no. 191, de 6 de agosto de 1998, do Ministério das Comunicações, que aprovou a Norma Complementar no. 2, de 1998 (a íntegra da legislação de radiodifusão comunitária faz parte do anexo I desta dissertação).<sup>2</sup>

A citada “demanda recebida” era, na verdade, a preocupação do Governo Federal (e das forças sociais<sup>3</sup> que lhe dão suporte) com o grande número de “rádios livres” – emissoras que operavam em baixa potência, sem licença do Ministério das Comunicações, atendendo a pequenas comunidades. No Brasil, no que concerne ao modelo de organização, esse fenômeno das rádios livres ocorreu de forma semelhante à experimentada na Europa. Baseava-se, assim como no velho continente, em pequenos empreendimentos, normalmente ligados a entidades sem qualquer personalidade

---

<sup>1</sup> Ver Exposição de Motivos No. 30 do Ministério das Comunicações, apresentada ao Congresso Nacional por meio da mensagem no. 323, de 16 de abril de 1996.

<sup>2</sup> Durante a elaboração desse trabalho, foi publicada a Norma Complementar No. 1/2004, aprovada pela Portaria no. 103, de 23 de janeiro de 2004, que substituiu a Norma Complementar No. 2, de 1998. Contudo, tendo em vista que tal norma trazia alterações apenas para as atividades a serem desenvolvidas a partir de então pelo Ministério das Comunicações, não tendo, portanto, qualquer influência sobre os processos pertencentes à amostragem analisada nesse trabalho, preferimos seguir utilizando, para estudo, a norma antiga. Além disso, a Norma Complementar No. 1/2004 não trouxe alterações que pudessem tornar o processo de outorga de radiodifusão comunitária mais fácil e democrático – portanto, altera apenas alguns pontos no “ritual” de apreciação desses processos mas, desde agora, já se pode prever que não haverá alteração substancial nos resultados da política de radiodifusão comunitária com a instituição dessa nova norma.

<sup>3</sup> Dentre essas forças sociais, a mais preponderante é a que podemos chamar de elite do poder comunicacional – formada pelos donos das grandes redes de comunicação no Brasil.

jurídica, que executam o serviço de radiodifusão à revelia de qualquer autorização do Estado. Tecnicamente, a definição para ambas as experiências é a mesma: “emissoras que entram no ar, ocupam um espaço no dial, sem concessão, permissão ou autorização de canal por parte do Governo, sendo, portanto, caracterizadas como ilegais. Costumam ser chamadas também de clandestinas ou piratas” (PERUZZO, 1998, p. 2). Mas no que concerne aos objetivos, os exemplos daqui e de lá são bastante diferentes. As rádios livres européias se corporificavam, usualmente, em entidades sem fins lucrativos, interessadas em propor alternativas comunicacionais nas quais as finalidades educativas e culturais fossem preponderantes em relação às comerciais. Já no Brasil, o modelo das rádios livres era, em geral, bastante similar ao de suas concorrentes comerciais. Com poucas exceções, as rádios não-outorgadas costumavam buscar sobrevivência também por meio de publicidade de anunciantes locais e, para tanto, concorriam pela audiência com as mesmas armas das rádios outorgadas.

Mas também existiram (e ainda existem) exceções a essa regra – e foi justamente no seio desse grupo de exceção que surgiu o movimento das rádios comunitárias. Eram rádios que, ao contrário da maioria das demais não-outorgadas, eram geridas por amantes do rádio, que buscavam, por meio desse veículo, estabelecer alternativas à hegemonia comunicacional vigente. As motivações que levaram ao estabelecimento desse tipo de rádio livre, pautadas primordialmente pelo estabelecimento de canais alternativos de informação, foram os mais variados: políticos, ideológicos, interesses de classe, movimentos de minorias, movimentos sociais, motivação religiosa. Mas, apesar da diversidade de motivações, uma característica básica une todas as rádios livres – até mesmo aquelas instaladas por motivos exclusivamente comerciais – a contestação ao sistema vigente de comunicação de massa (PERUZZO, 1998, p. 6-12).

Há também diferenças importantes no ritmo em que ocorreu o processo de implementação das rádios livres na Europa e no Brasil. Lá, essas rádios tiveram seu apogeu em fins da década de 70 e início da década de 80 – e algumas delas mantêm-se em atividade até hoje, por meio de uma espécie de “salvo conduto renovável”. Já no Brasil, apesar da história das rádios livres ter mais de 30 anos, apenas no início da década de 90 ocorreu uma maior popularização desse tipo de exploração dos serviços de radiodifusão sonora. É justamente nessa mesma época que ganha importância e se fixa o conceito de radiodifusão comunitária, conceito esse que, em poucos anos, iria praticamente suplantá-lo de radiodifusão livre – algo que pormenorizaremos mais adiante.



As experiências pioneiras, como a Rádio Paranóica, de Vitória - ES (instalada em 1970), Rádio Spectro, de Sorocaba – SP (1976) e Rádio Globo de Criciúma (SC) (1978) foram geograficamente isoladas – ainda que em algumas cidades, como em Sorocaba, se especule que, durante a década de 80, mais de 40 rádios livres estiveram em funcionamento, o modelo de rádios livres não se estabeleceu com a força e a abrangência observada na Europa nesse mesmo período. Ainda assim, o período compreendido pelas décadas de 70 e 80 no Brasil é de extrema importância para o estudo do fenômeno das rádios comunitárias. Foi justamente nessa época que surgiu o conceito de radiodifusão comunitária – emissoras sem fins lucrativos, administradas pelas comunidades e cujos principais objetivos são o desenvolvimento social, cultural e econômico das comunidades atendidas.

Outra diferença marcante entre as rádios livres brasileiras e suas congêneres européias é o fato de que, em nosso país, boa parte dessas entidades procurou, de algum modo, tornar suas atividades legais e reconhecidas pelo Estado. Na primeira metade dos anos 90, várias organizações mantenedoras de rádios livres se registraram em cartório – a maioria delas com personalidade de entidades privadas com fins educativos, culturais e filantrópicos – e apresentaram pedidos de outorga no Ministério das Comunicações para serviços de radiodifusão sonora de pequena potência e alcance limitados. Esse grupo de vanguarda era composto, primordialmente, pelas entidades que já exploravam o serviço de radiodifusão sonora, por meio de emissoras de baixa potência, que podiam ser encontradas em praticamente todo o território nacional. Contudo, alegando a inexistência de tal serviço, o Ministério simplesmente engavetou esses processos.

Tendo em vista a negativa do poder público, essas emissoras simplesmente seguiram em operação da mesma forma como vinham já atuando há algum tempo, ainda que permanecessem na clandestinidade. Tendo em vista que não havia qualquer vontade governamental em se reconhecer uma realidade que, a cada dia, tornava-se mais evidente, os mecanismos sociais trataram de estabelecer uma forma de exploração da radiodifusão à margem do sistema implantado – a realidade, afinal, não está no regramento, mas sim nos fatos e fenômenos sociais. E outro fenômeno social de grande importância foi a contínua organização dessas rádios em entidades representativas de seus anseios, tais como a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária – ABRAÇO (<http://www.abraconet.org.br>), Associação Mundial de Rádios Comunitárias, sub-região Brasil - Amarc-Brasil (<http://www.amarc.org>), Associação Nacional Católica de Rádios Comunitárias – Ancarc (<http://www.cnbb.org.br/setores/comsocial.php>) e

Rede Brasil de Comunicação Cidadã – RBC (<http://www.rbc.org.br>), além de diversas outras organizações regionais. Tanto a organização quanto a grande disseminação de rádios livres por todo o Brasil demonstraram que a execução da radiodifusão sob tais moldes não era apenas um fenômeno localizado, e sim uma reação da sociedade civil ao centralismo Estatal e à sua aliança com uma pequena elite detentora dos direitos de transmissão radiofônica. Introduzia-se, assim, um movimento contra-hegemônico, que visava, em última instância, a uma reforma no paradigma comunicacional então vigente na radiodifusão. E contra-hegemônico em seu sentido gramsciano, significando uma contestação de uma dada direção cultural, com vistas à introdução de elementos novos que terminem por transformar essa direção em algo novo, ainda não experimentado – ou em uma nova hegemonia (BOBBIO, 1994, p. 44 – 49)

Desse modo, instalou-se um verdadeiro “pandemônio” na radiodifusão brasileira. A radiodifusão livre, no início dos anos 90, finalmente se estabeleceu com uma força igual ou talvez até mesmo maior do que o encontrado na Europa. Foi justamente nesse momento que o modelo de radiodifusão comunitária, que até então nada mais era do que uma sub-classe do fenômeno das rádios livres, tornou-se importante ao ponto de suplantar o próprio conceito do qual era derivado. Assim, em pouco tempo, o próprio termo “rádio livre” passou a ser cada vez menos utilizado, enquanto o termo “rádio comunitária” passou a se tornar cada vez mais importante – tornando-se praticamente substituto das rádios livres.

Essencial para o entendimento desse fenômeno de transmutação é o fato de que as rádios livres que entraram em funcionamento no Brasil eram, em sua esmagadora maioria, operadas em baixa potência e tinham alcance bastante restrito. Assim, a identificação entre esses veículos de comunicação e os pequenos públicos atendidos foi inevitável – e como essas rádios atendiam normalmente comunidades bem delimitadas, fez-se, naturalmente, um poderoso vínculo entre rádios livres e essas comunidades, que se tornaram seu público cativo. Desse modo, rapidamente rádio livre e rádio comunitária passaram a se confundir – e o segundo termo tornou-se preponderante, tendo em vista que representavam essa ligação entre rádios e comunidades de maneira muito mais eficaz.

A disseminação das rádios livres, desde então re-batizadas como rádios comunitárias tornou-se, ao longo da década de 90, literalmente imensurável. Não havia, à época da promulgação da Lei 9.612/98, uma idéia exata de quantas emissoras desse tipo operavam no País (algo, que, por sinal, não existe até hoje). As estimativas

variavam de duas mil, segundo estimativas do Ministério das Comunicações, a até 20 mil, como defende Paulo Fernando Silveira em seu livro “Rádios Comunitárias”, o que demonstra a grande dificuldade em se mensurar esse fenômeno (SILVEIRA, 2002, p. 5).

#### **b) A regulamentação da radiodifusão comunitária**

Sejam duas mil, sejam 20 mil, o fato é que a profusão de rádios livres e/ou comunitárias em todo o Brasil foi forte ao ponto de vencer a inércia do Poder Público em regulamentar o serviço de radiodifusão comunitária. Todo o regramento legal até então vigente no setor de radiodifusão - essencialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), o Decreto Lei 236/67 e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) não dedicavam uma linha sequer aos serviços de radiodifusão sonora operados em baixa potência, com cobertura restrita, destinados a pequenos grupos de ouvintes. Havia, portanto, uma lacuna legal de mais de 30 anos, durante os quais havia de fato a execução desse tipo de serviço, sem que o Estado o reconhecesse legalmente.

O marco inicial da regulamentação da radiodifusão comunitária ocorreu no dia 10 de abril de 1995. Nesse dia, Sérgio Motta, então ministro das Comunicações, recebeu em audiência um grupo de representantes de rádios comunitárias. Houve ainda um reconhecimento público do Ministério das Comunicações, em fala do próprio ministro, da existência de milhares de emissoras de baixa potência em todo o País, operando sem licença do Poder Público e da necessidade de se criarem, com urgência, regulamentos que pudessem tornar tal fenômeno social amparado legalmente. Tanto o encontro como o reconhecimento dessa realidade foram fatos inéditos na história da radiodifusão brasileira e demonstravam que, finalmente, o Estado começava a dar sinais de que enfim seria criada uma legislação para a radiodifusão em baixa potência.

E tais sinais começaram a se tornar mais evidentes com o rompimento da inércia legislativa em relação às rádios de baixa potência que se experimentou no Congresso Nacional. No final de 1996 – ou seja, apenas um ano após o encontro do ex-ministro Sérgio Motta com representantes das rádios comunitárias - já havia sete Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional propondo a regulamentação das rádios comunitárias. Tais projetos surgiram, em sua maioria, logo após a realização de um seminário, no mesmo Congresso Nacional, em abril de 1996, para se debater a radiodifusão comunitária e, primordialmente, a necessidade de se criar uma legislação

para reger o tema – seminário<sup>4</sup> esse que reuniu aproximadamente 400 representantes de rádios comunitárias de todo o País. O seminário, bem como diversas outras manifestações anteriores da sociedade civil em defesa da criação de uma legislação específica para a radiodifusão comunitária, terminou por sensibilizar uma parte considerável dos parlamentares, fazendo assim com que o tema finalmente entrasse na pauta do Congresso Nacional. Desse modo, no ano de 1996, foram apresentados na Câmara dos Deputados sete projetos com vistas à regulamentação do assunto: PL 1.521/96 (do deputado Arnaldo Faria de Sá – PTB/SP); PL 1.663/96 (do ex-deputado Franco Montoro – PSDB/SP); PL 1.719/96 (do deputado Fernando Gabeira – PT/RJ); PL 1.776/96 (do ex-deputado Confúcio Moura – PMDB/RO); PL 1.778/96 (do Poder Executivo); PL 1.797/96 (do ex-deputado Aldo Arantes – PC do B/GO) e PL 1.895/96 (do ex-deputado Pedrinho Abrão – PMDB/GO)<sup>5</sup>.

Como o primeiro desses projetos a ser apresentado foi o Projeto de Lei no. 1.521/96, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, todos os demais foram a ele apensados. A partir de então, foi necessário pouco mais de um ano de discussões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para enfim se aprovar o projeto de lei. Em 9 de fevereiro de 1998 foi sancionada a Lei 9.612/98, publicada no Diário Oficial da União de 20 de fevereiro de 1998. O Decreto no. 2.615/98, que regulamenta o serviço de radiodifusão comunitária, foi publicado no Diário Oficial da União de 04 de junho de 1998. Finalmente, a publicação da Norma Complementar no. 02, no Diário Oficial de 07 de agosto de 1998 e a designação do Canal 200 (87,9 MHz) como a frequência única para a atividade de radiodifusão comunitária inauguraram definitivamente esse serviço. Depois de quase 70 anos de rádio no Brasil, e 34 anos após a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), finalmente a radiodifusão comunitária gerou a preocupação de se criarem novos aparatos legais que a tornasse legalmente estabelecida e, assim, reconhecida pelo Poder Público.

Criava-se então oficialmente o “Serviço de Radiodifusão Comunitária”, sob um formato que existe exclusivamente no Brasil. Mas logo no início, a legislação já deixava claro que, apesar de fruto da demanda de movimentos sociais poderosos, estava longe de atender efetivamente aos seus anseios. O Art. 1º da referida lei definiu o serviço como “radiodifusão sonora, em frequência modulada (FM), operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins

---

<sup>4</sup> “Primeiro Seminário de Radiodifusão Comunitária Livre”, realizado na Câmara dos Deputados nos dias 23 e 24 de abril de 1996 e promovido pelo Partido dos Trabalhadores.

<sup>5</sup> Diário da Câmara dos Deputados, 15/04/1997, p. 09478 à p. 09542

lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço”. E esse conceito de cobertura restrita é pormenorizado, no parágrafo segundo do mesmo artigo, como “determinada comunidade de um bairro e/ou vila”. Posteriormente, o Decreto 2.615/98 deu a medida da cobertura restrita: um km de raio a partir do sistema irradiante, o que foi confirmado pela a Norma Complementar no. 02/98, aprovada pela Portaria 191, de 06 de agosto de 1998.

Interessante notar que há conflito entre o Decreto e a Lei, já que esta fala em bairro e/ou vila e aquela fala em um círculo de um km. Ora, mas é se tal círculo não for suficiente para abranger a área que é estabelecida por lei? Não seria um caso de norma que exorbita a legislação – o chamado decreto autônomo - sendo, portanto, nula? Não é essa a interpretação que o Ministério das Comunicações adotou e ratificou-se o conceito estabelecido pelo Decreto 2.615/98.

### **c) Vitória ou derrota? A dialética na elaboração da política pública de radiodifusão comunitária.**

Temos, contudo, algumas questões essenciais a serem entendida. Seria a Lei 9.612/98 uma derrota dos movimentos<sup>6</sup> que lutam pela democratização das comunicações? Ou teria ela sido capaz de estabelecer de fato um serviço que há muito era reivindicado por uma parcela considerável da sociedade? Ora, em uma interpretação lógica, a criação de uma base legal capaz, ao menos em tese, de tirar da ilegalidade um grande contingente de rádios que operavam sem licença para tanto - exatamente a demanda que vinha sendo apresentada pelos movimentos de radiodifusão comunitária -, representa, por si só, um avanço. Mas há também uma interpretação diametralmente oposta: seria a lei de radiodifusão comunitária apenas uma contra-reforma conservadora, que procurava enquadrar e domar um gigante que ameaçava o *status quo* da economia política das comunicações até então vigente? De fato, a chamada radiodifusão livre, quando operada sem as amarras impostas pelo Estado, costuma ter um poder contestador muito maior do que aquelas que funcionam nos estritos ditames da lei.

Há que se lembrar todavia que a elaboração de políticas públicas, não só de comunicações, mas de qualquer política pública, surge de um embate entre grupos que desejam manter privilégios e organizações que buscam uma alteração da situação

---

<sup>6</sup> Tais como o Fórum Nacional para a Democratização das Comunicações (FNDC), a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Mundial de Rádios Comunitárias – sub-

vigente, buscando, para tanto, uma intervenção estatal que possa suprir as demandas apresentadas. É patente nesse caso a atuação do Estado como mediador, como atenuador do conflito, ao receber as demandas da sociedade e a ela devolver suas atuações em forma de política pública. (FREY, 2000). No caso em questão, o embate primordial se dá entre a grande mídia, naturalmente concentradora e organizada pela lógica da produção de lucros, e os movimentos pela democratização das comunicações, que buscam suprir, por meio de canais alternativos aos oferecidos pela grande mídia<sup>7</sup>, as necessidades de comunicações que não são satisfatoriamente atendidas pelo mercado.

Este embate – ainda não resolvido e que de tempos em tempos ganha um novo fôlego – é relativamente recente no Brasil. Pode-se dizer que o início de uma organização mais efetiva dos movimentos pela das comunicações data da década de 70, porém ainda de forma tímida, sufocada pela ditadura e eclipsada pela luta em busca da “democratização política”, entendida aqui a política apenas em seu sentido restrito, já que em seu sentido amplo a questão das comunicações não pode, de maneira alguma, ser negligenciada. Somente após o início da redemocratização do País, com a transição do poder dos governos militares para governos civis, é que essa busca pela “reforma agrária do ar” - como alguns batizaram com felicidade ao notar que o espectro radioelétrico é um bem escasso, assim como a terra – tornou-se mais intensa.

#### **d) Exclusão como estratégia de contra-reforma**

Passados mais de seis anos desde a promulgação da Lei 9.612/98 e desde a inauguração do serviço de radiodifusão comunitária no Brasil, é chegada a hora de analisar a política pública de radiodifusão comunitária efetivamente implementada. Teria ela realmente atendido à demanda das comunidades por informação radiofônica local? A legislação elaborada pelo Governo Federal realmente foi capaz de trazer para a legalidade as milhares de emissoras que operavam sem outorga? O Poder Público conseguiu, de maneira competente, estabelecer de fato um novo serviço de radiodifusão, orientado para o atendimento às demandas comunitárias por auto-determinação em radiodifusão, e não pela lógica comercial até então preponderante? E a pergunta primordial de qualquer análise de políticas públicas: a ação governamental foi capaz de promover uma real alteração, para melhor, da realidade social na qual interveio?

---

região Brasil (Amarc – Brasil), Rede Brasil de Comunicação Cidadã (RBC), dentre outros que atuaram na luta pela regulamentação da radiodifusão comunitária no Brasil.

<sup>7</sup> Formada pelos grandes grupos comunicacionais, detentores dos meios de comunicações de largo alcance e dominantes no mercado.

Essas são apenas perguntas-guia. Muitas outras surgirão no decorrer da análise da política pública de radiodifusão comunitária. E, o que é mais importante, muitas respostas deverão surgir, e desejamos que elas contribuam, ainda que de uma forma pequena, para o fortalecimento de formas alternativas e mais democráticas de prestação de serviços de radiodifusão no Brasil.

De qualquer modo, uma breve verificação do título deste trabalho já é o suficiente para revelar quais foram as nossas respostas às perguntas formuladas e qual a nossa interpretação acerca da política de radiodifusão comunitária posta em prática no Brasil. Entendemos que essa política - estabelecida a partir da Lei 9.612/98, de suas regulamentações e da sua aplicação prática - foi estabelecida sob os moldes conservadores, de modo a evitar qualquer alteração significativa do *status quo* das comunicações no Brasil. Estabeleceu-se, desse modo, como uma estratégia de contra reforma - e essa estratégia se deu, primordialmente, por meio da exclusão de uma boa parte dos possíveis novos atores comunicacionais do direito de prestarem o serviço de radiodifusão comunitária. Ao longo das próximas páginas, diversas são as informações apresentadas à partir das análises dos processos de outorga de radiodifusão comunitária que comprovam tal tese.

#### **e) Pressupostos teóricos**

Porém tais questionamentos, neste trabalho, são precedidos de uma análise da atual economia política das comunicações - essencial, ao nosso ver, para o entendimento dos fenômenos inerentes a esse setor. Com a crescente mercantilização da informação, tema tratado no primeiro capítulo deste trabalho, o entendimento da forma de organização da exploração das comunicações é essencial para a proposição de alternativas ao questionamento dessa mesma mercantilização, que tem se mostrado bastante nefasta ao efetivo exercício do direito à informação. Serão tratados, desse modo, os temas afeitos à conformação atual da economia política das comunicações e sua relação com o que propomos aqui: políticas públicas que, por meio da radiodifusão comunitária, possam contribuir para uma nova realidade, na qual não a mercantilização, mas o Direito Social às comunicações seja fator proeminente. Não se trata de um questionamento irrestrito - afinal esse é um ramo importante da economia, no qual as relações de troca são sua parte integrante -, porém tais relações, se não estão guiadas, antes de mais nada, pelo interesse social, são de pouca valia, e nada mais serão do que

mais um dentre os tantos mecanismos de concentração de renda e poder já existentes nas sociedades contemporâneas.

Posteriormente, no capítulo 2, são analisados mais pormenorizadamente os conceitos de Direito Social às comunicações, participação social nas políticas públicas e como as experiências de radiodifusão comunitária se inserem nos contextos abordados. Primordialmente, o foco se dá em proposições de políticas públicas que possam estabelecer um efetivo controle social sobre as comunicações – porém, antes disso, é preciso dar o primeiro passo: estabelecer as comunicações como um Direito Social, líquido e certo. A radiodifusão comunitária, portanto, é apresentada apenas como um dos muitos instrumentos necessários para o estabelecimento de um maior controle social sobre as comunicações e para o efetivo exercício do direito às comunicações.

A partir dessas premissas, iniciaremos, então, uma análise efetiva do serviço de radiodifusão comunitária no Brasil. Para tanto, propomos uma análise retrospectiva. Partiremos do panorama atual para, a partir das conclusões advindas da análise desse panorama, tentar chegar a algumas explicações sobre o porquê da elaboração de uma política pública de radiodifusão comunitária e sobre como ela veio sendo implementada no Brasil. Nossa principal preocupação é saber qual foi o tratamento dado aos processos de autorização de radiodifusão comunitária que ingressaram no Ministério das Comunicações.

Assim, antes de qualquer coisa, é preciso delimitar qual é esse universo. De quantos processos estamos falando? Qual foi o tratamento a eles dado? Quantos redundaram em uma autorização para funcionamento e quantos foram recusados pelo Poder Público? Além disso, precisamos entender qual o caminho burocrático por ele percorrido na máquina pública. Quais são os critérios de avaliação utilizados? Quais são as exigências? Enfim, quais são os fatores que levam o Poder Público a tomar esta ou aquela decisão acerca dos processos? É possível notar, portanto, que a preocupação primordial é entender como tem sido feito a “filtragem” de processos e, assim, tentar estabelecer como tem sido o processo de escolha das associações que, do ponto de vista da política pública, reuniam as condições necessárias para prestar esse serviço. Não que o estudo “pós-outorga” não seja importante. É essencial que se envidem esforços no sentido de avaliar como tem sido a atuação das entidades “autorizatórias”, se elas realmente têm cumprido os ditames de uma verdadeira rádio comunitária – aquela voltada para a cidadania, para o estabelecimento de formas alternativas à exploração comercial e política (no péssimo sentido) da comunicação de massa. Porém tal estudo



tem uma dimensão muito maior do que a que pode alcançar uma simples dissertação de Mestrado. Assim, preferimos nos concentrar na análise “pré-outorga”, ou seja, nos caminhos que um pedido de autorização de radiodifusão percorre até a decisão governamental de se conceder o serviço ou de negá-lo.

#### **f) Dados empíricos**

Pois bem, a partir dessas premissas, vamos ao que temos em mão: um universo de 14.006 processos de pedido de autorização de radiodifusão comunitária que ingressaram no Ministério das Comunicações no período compreendido entre a publicação da Portaria 191, em 06 de agosto de 1998 – data oficial do nascimento dos serviços de radiodifusão comunitária no País – até o dia 20 de maio de 2004, escolhido como o ponto final dos processos.

A data-final do período não foi uma escolha aleatória, pelo contrário, tratou-se de uma estratégia para se extrair o máximo de informações úteis dos processos analisados. Devido à morosidade na análise dos processos de radiodifusão comunitária – eram necessários, em média, 18 meses desde a publicação de um aviso de habilitação (instrumento por meio do qual o Poder Público informa aos interessados que um canal de radiodifusão comunitária foi aberto e os convoca a apresentar a documentação necessária ao início do processo) até a decisão final do Ministério das Comunicações, segundo dados do próprio Ministério – as listagens de *status* dos processos sempre indicavam que vários deles estavam simplesmente “em tramitação”.

Ora, tal informação pouco ou nada acrescenta ao objetivo central do trabalho, que é quantificar e analisar as decisões tomadas pelo Poder Público acerca desses processos. Contudo, em 24 de março de 2003, foi estabelecido um Grupo de Trabalho para analisar todos os processos de radiodifusão comunitária que se encontravam em estoque, no prazo máximo de 90 dias, contados a partir de dois de abril de 2003. O estabelecimento desse grupo de trabalho, aliado a uma espécie de moratória na publicação de novos avisos de habilitação, contribuiu para uma grande limpeza de pauta no setor de radiodifusão comunitária. Com essa limpeza, foi possível se proceder a um novo aviso de habilitação de radiodifusão comunitária, o que traria mais uma enxurrada de processos com o *status* “em tramitação”. Além disso, caso fossem incluídos os processos oriundos desse novo *status*, seria necessário analisar uma engrenagem em movimento, o que traria grande dificuldade metodológica. Assim, a data de 20 de maio de 2004 significou um divisor de águas, o ponto exato na linha do tempo no qual

teríamos o maior número possível de processos finalizados. Desse modo, foi possível utilizar um universo de análise no qual apenas 827 processos se encontravam em tramitação – o que significa apenas 5,9 % do total de processos que compõem a amostra aqui estudada.

Mas é preciso destrinchar esse número. Desses 14.006 processos, quantos redundaram em autorizações para o funcionamento de rádios comunitárias? Quantos ainda esperam a publicação de um aviso de habilitação para que possam iniciar a longa jornada até a emissão de uma autorização? E, o ponto principal deste trabalho: quantos processos foram arquivados e quais os motivos aduzidos pelo poder público para justificar esse arquivamento?

Uma primeira análise mostra números surpreendentes: até o dia 20 de maio de 2004, nada menos que 1.856 entidades detinham autorização provisória ou definitiva para a prestação de serviços de radiodifusão comunitária. Outras 333 entidades já tinham processo concluído no Ministério das Comunicações e aguardavam somente o cumprimento das condições estabelecidas pela Medida Provisória no. 2143-33, de 2001<sup>8</sup> para poderem receber uma licença provisória de funcionamento. Ou seja, tão logo essas entidades recebam tal licença provisória, haverá no Brasil 2.189 entidades licenciadas a prestar os serviços de radiodifusão comunitária, superando assim o número de emissoras comerciais ou educativas que atualmente operam em frequência modulada, que é de 2.165<sup>9</sup>. Esses números têm sido utilizados à exaustão para demonstrar um suposto esforço do Governo Federal em tornar a radiodifusão comunitária uma prioridade nas políticas públicas de comunicações. Mas seria isso verdade?

Bem, façamos o contraponto. Ao mesmo tempo em que estamos próximos de passar a marca de duas mil rádios comunitárias autorizadas no País, outras 4.878 entidades tiveram, no período analisado, seus pedidos de autorização negados e arquivados. Outras 6.112 aguardam a publicação de aviso de habilitação – ou seja, para 43,64% das entidades que manifestaram interesse em prestar os serviços de radiodifusão comunitária, nem sequer tiveram a oportunidade de iniciarem efetivamente o processo de outorga. E para outras 34,83%, o destino foi o arquivamento. Apenas 15,63% dos processos analisados redundaram em autorização – número esse que, ainda que todos os processos atualmente em tramitação fossem aprovados (o que é impossível, tendo em

---

<sup>8</sup> De acordo com essa medida provisória, após 90 dias da entrada de um processo de radiodifusão comunitária no Congresso Nacional, caso não haja ainda deliberação, a entidade pode requerer ao Ministério das Comunicações uma autorização provisória de funcionamento, com validade até a emissão de sua licença definitiva.

<sup>9</sup> Fonte: Ministério das Comunicações e Anatel. Dados referentes a dezembro de 2004.

vista que diversos desses processos concorrem entre si) chegaria a um patamar pouco superior a 20%.

Ora, um fato normal, pois o espectro é escasso e não há espaço para todos os interessados, correto? Em pequena parte, apenas. O Sistema de Informações de Comunicação de Massa da Agência Nacional de Telecomunicações demonstra que, no mesmo dia 20 de maio, havia 5.512 localidades em todo o Brasil com um canal reservado para a prestação dos serviços de radiodifusão comunitária. Ainda se fosse permitido que existisse apenas uma emissora de radiodifusão comunitária em cada localidade<sup>10</sup>, restariam ainda mais de 3.500 não atendidas pelo serviço. Ou seja, mesmo que fosse utilizado como objetivo da política de radiodifusão comunitária simplesmente ter uma emissora em cada localidade na qual fosse tecnicamente possível a sua instalação, ainda não teríamos chegado nem mesmo à metade desse objetivo. Vale acrescentar ainda que, embora 90% dos lares brasileiros tenham acesso a programação de rádio e/ou televisão, apenas cerca de 50% dos municípios brasileiros contam com alguma programação local de rádio e televisão, segundo dados do Plano Plurianual 2004-2007.

A explicação poderia ser a falta de demanda, já que a publicação de um aviso de habilitação só ocorre quando ao menos uma entidade demonstra interesse em prestar os serviços de radiodifusão em determinada localidade. Além disso, a localidade pretendida para a instalação da rádio comunitária tem que ser tecnicamente viável, do contrário, o pedido é arquivado. Portanto, não havendo interessados em áreas viáveis, não há como se publicar um aviso de habilitação para aquela área e, conseqüentemente, o canal reservado permanece vago. Porém ao analisarmos as estatísticas do Ministério das Comunicações, constatamos que há 6.112 demonstrações de interesse cadastradas cujas coordenadas informadas comportam a instalação de uma emissora comunitária. E a demanda futura deve ser consideravelmente maior do que a atualmente existente. De acordo com o ex-deputado Luiz Moreira (PFL-BA), relator do Projeto de Lei no. 5.302, de 2001, que resultou na Lei no. 10.597/2002, a demanda por rádios comunitárias, a médio prazo, pode alcançar o patamar de 30 mil requerimentos.<sup>11</sup>

Se a explicação não é a impossibilidade técnica e tampouco a falta de demanda, o que exatamente tem levado ao arquivamento de um enorme número de processos de radiodifusão comunitária no Brasil? É necessário lembrar que a nossa política de

---

<sup>10</sup> Na verdade, o contorno protegido de uma emissora de rádio comunitária é de quatro km. Assim, é possível haver mais de uma emissora de radiodifusão comunitária em uma mesma localidade, desde que seja respeitada a distância mínima de quatro km de distância entre elas.

comunicação social eletrônica tem ao longo dos tempos, ao menos de acordo com o discurso oficial privilegiado dois pilares básicos – o *trusteeship model*, princípio que estabelece a responsabilidade governamental em organizar de forma racional o espectro radioelétrico, com vistas a comportar o maior número possível de emissoras, com transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços a um agente privado, por meio de uma outorga pública; e a universalização dos serviços, que busca o acesso de todo e qualquer brasileiro à radiodifusão<sup>12</sup>. Portanto, o arquivamento de processos em localidades nas quais a prestação do serviço seria tecnicamente viável e, além disso, a negação a diversas entidades do direito de prover um serviço de radiodifusão em localidades nas quais não há uma emissora local sequer são fatos que vão contra toda política coerente de radiodifusão, o que demonstra a incoerência da política de radiodifusão comunitária implementada no Brasil.

Tais evidências sugerem que há outros critérios, que não simplesmente técnicos, que levam ao arquivamento dos processos de radiodifusão comunitária no País. Uma hipótese que explica esse fenômeno já foi traçada anteriormente, mas nunca é demais ressaltar: as condições estabelecidas pela Lei 9.612/98 e demais regras complementares foram elaboradas de modo a restringir ao máximo o acesso das comunidades ao serviço de radiodifusão comunitária. A evidência mais forte desse fenômeno é fornecida por dados do Ministério das Comunicações, demonstrando que mais de 99% dos processos de radiodifusão comunitária são apresentados de forma incorreta ou incompleta – informação essa tornada pública em matéria publicada no Jornal do Brasil de 03 de maio de 2004, sob o título “Rádios comunitárias ferem legislação”. Esse número é patognomônico de uma doença criada pela legislação: um excesso de burocracia e um número desmedido de exigências, gerados com o claro intuito de se dificultar a concessão de autorizações de radiodifusão comunitária. Como diagnostica Roumeen Islam, em estudo realizado com o apoio do Banco Mundial, há, para o licenciamento de estações de radiodifusão, a necessidade de se definirem limitações, tende em vista que o espectro de radiofrequência para transmissão de conteúdo é finito e, para seu melhor proveito, deve ele ser administrado de forma organizada. Contudo, Islam ressalta que diversos governos nacionais estendem as restrições a limites que exorbitam as razões técnicas, impondo assim, de maneira velada, restrições à liberdade de expressão por meio da radiodifusão. (ISLAM, 2002, p. 9). Acreditamos que a tese levantada por Islam

---

<sup>11</sup> Diário da Câmara dos Deputados, 23/04/2002, p. 19.686

<sup>12</sup> Ver “Balanço das atividades – 2004” do Ministério das Comunicações (disponível em [http://www.mc.gov.br/resumo\\_realizacoes/Balanco\\_de\\_atividades\\_2004.pdf](http://www.mc.gov.br/resumo_realizacoes/Balanco_de_atividades_2004.pdf))

é adequada à realidade brasileira, especificamente no que concerne ao serviço de radiodifusão comunitária. Há aqui uma série de barreiras burocráticas levantadas a separar os interessados em prestar tais serviços e a emissão, por parte do poder público, da licença para que os mesmos executem tais serviços – e, em grande parte, as barreiras pouco ou nada têm a ver com motivações técnicas que justifiquem esses procedimentos restritivos.

Mas é preciso se provar tal afirmação, e a análise dos motivos que levaram ao arquivamento de 4.878 processos é essencial para se cumprir esse objetivo, além do pleno entendimento dos motivos que levam 6.112 processos a seguirem aguardando um aviso de habilitação. Será, portanto, nessa tarefa que se concentrará este trabalho. Essa análise pode ser feita ao se estudarem os ofícios de arquivamento elaborados pelo Ministério das Comunicações, por meio dos quais as entidades são informadas sobre os motivos que levaram ao arquivamento de seus processos. No caso dos processos aguardando aviso de habilitação, se buscará o entendimento do porquê da existência dessa exigência burocrática, que antecede o efetivo trâmite dos processos de radiodifusão comunitária. Após a análise desses expedientes, será possível categorizar as causas que levaram à negação desse direito a essas entidades e avaliar se tais motivos são realmente justos ou derivam simplesmente de uma política que estabelece barreiras quase intransponíveis para a maioria das comunidades, bem como a explicitação dos motivos que levam ao represamento de processos que guardam publicação de avisos de habilitação.

Um estudo preliminar, realizado a partir de um grupo de 100 processos durante a elaboração do pré-projeto que redundou no presente trabalho, sugeriu a hipótese de que uma terrível mistura de excesso de burocracia e desinformação das comunidades é a causa primordial para que se negue a implantação legalmente estabelecida de rádios comunitárias. Para se ter uma idéia desse fenômeno, os números finais da dissertação mostram que 1.564 processos foram arquivados no período analisado porque as entidades não se manifestaram dentro do prazo legal estabelecido nos avisos de habilitação. A causa principal: os avisos eram publicados unicamente no Diário Oficial da União, o que fazia com que as entidades pleiteantes a uma autorização de radiodifusão comunitária não tivessem conhecimento da abertura de prazos para apresentação de documentos e, conseqüentemente, tivessem seus processos arquivados. Mas essa é uma história a ser mais bem esmiuçada nas próximas páginas – e pretendemos, a partir de um estudo mais pormenorizado, que teve como ponto de

partida as conclusões da pré-análise que inspirou a realização desse trabalho, confirmar a hipótese levantada.

## **CAPÍTULO 1 – A MERCANTILIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES: UMA AFRONTA À PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **a) Economia Política no entendimento das comunicações**

Riqueza e poder. É sobre esse binômio que se assentam os estudos de economia política, notadamente aqueles de tradição marxiana. Inicialmente, utilizaremos alguns conceitos provenientes dessa linha de pensamento para estabelecer algumas premissas fundamentais para o estudo das políticas de radiodifusão comunitária no Brasil – dentre tais premissas, destacamos o fenômeno da mercantilização das comunicações. Apoiando-se nessa tradição, procuramos, por meio dos conhecimentos produzidos pela economia política, tecer algumas explicações sobre como se dá a interação dos elementos econômicos que compõem o mercado de comunicações. O objetivo, ao se utilizar a economia política para a análise das comunicações, é entender como esse ramo da produção capitalista se relaciona com o todo orgânico, no qual a ação humana é pautada pela racionalidade. E nessa racionalidade, a busca por riqueza e poder são os elementos fundamentais para o entendimento da ação dos homens, bases para a explicação das forças dinâmicas que movem o capitalismo. Ou, como ressalta Gramsci em diversos de seus escritos, o modo de produção capitalista tem na economia o seu primeiro motor. São usadas nessas análises preliminares, portanto, categorias econômicas clássicas, em um estudo abrangente, que busca apreender como se dá a luta por capital e poder na sociedade.

Há, assim, um esforço da economia política para o entendimento da totalidade social. Mesmo quando são feitos recortes para o estudo de determinados aspectos, a preocupação de fundo é sempre conectar fenômenos isolados à dinâmica de funcionamento das sociedades. O foco principal, nesse contexto, é estabelecer uma unidade política e econômica, tanto nas esferas de atividades sociais materiais quanto nas simbólicas (MOSCO, 1998, p. 4).

No que concerne às pesquisas sobre os fenômenos comunicacionais, o binômio riqueza/poder tem sido amplamente analisado, formando, desse modo, uma ampla tradição de estudos que utilizam os métodos da economia política para o entendimento dos fenômenos sociais que envolvem as comunicações. Esses estudos privilegiam explicações sobre os processos de concentração da propriedade da mídia, além de sua crescente mercantilização e globalização (a base “riqueza”), além de temas como o papel da mídia na construção do consenso, na interpretação da realidade e sua relação

com as instituições políticas (a base “poder”). Depreende-se, assim, que o estudo da economia política das comunicações nada mais é do que um recorte dentro de relações de capital e poder mais amplas, que envolvem toda a sociedade e todo o mercado produtor de riquezas. É um microcosmo que, em muitos pontos, apenas repete a estrutura maior... mas em muitos outros, tem peculiaridades marcantes, o que justifica seu estudo pormenorizado e apartado do todo.

Há, contudo, dois esclarecimentos a serem feitos: o primeiro deles é que não buscamos nessa parte da análise, de modo algum, estabelecer qualquer tipo de determinismo econômico na explicação dos fenômenos comunicacionais – muito menos no estudo das políticas públicas de radiodifusão comunitária, objeto principal das análises desse trabalho. Essa é uma acusação que muito se faz à tradição da economia política crítica – assim, uma defesa prévia se faz necessária sempre que uma análise sob esse prisma é posta em prática.

A economia política é aqui utilizada apenas como uma “porta de entrada” para a análise das comunicações. E não qualquer porta, mas aquela que explica de maneira mais rica e detalhada o processo de surgimento das políticas públicas de comunicações. É possível se criticar o determinismo econômico – realmente não se pode esperar que a economia política tenha ferramentas suficientes para explicar todo o funcionamento da sociedade. Porém, ainda que correndo o risco de seguirmos sendo tachados de deterministas, entendemos que não há pesquisa séria sobre as comunicações como as conhecemos hoje que possa afirmar que as bases econômicas não são estão entre seus fatores determinantes primordiais. O mesmo vale para o estudo de políticas públicas, não apenas de comunicações, mas de qualquer política pública: a base econômica também é um de seus fatores influenciadores preponderantes. É necessário se reafirmar, portanto, que o poder do capital e o processo de mercantilização são pontos fundamentais para a análise social (MOSCO, 1998, p. 12-18).

No mundo contemporâneo, marcado pela ascensão das comunicações ao posto de um dos principais ramos do mercado capitalista<sup>13</sup> (que funciona não apenas como produtor de riqueza em si mesma, mas também como instrumento para a acumulação de capital em praticamente toda a indústria capitalista) e pela globalização dos mercados, calcada essa última primordialmente nas tecnologias da informação, não há como se fazer uma análise séria dos fenômenos comunicacionais sem levar-se em conta uma análise de sua economia política. Vivemos uma longa e gradual transição de uma

---

<sup>13</sup> Nos EUA, a mídia em sentido estrito (cinema, rádio, televisão, jornais, revistas, portais de internet e outros meios de informação e entretenimento) ocupou, na média dos anos 90, o posto de sétima maior indústria da economia (DIZARD, 2000).



economia industrial para uma economia de serviços, na qual o estudo dos meios de comunicação é de grande importância, já que informação e tecnologias são forças primordiais para a criação dessa nova economia (MOSCO 1998, p. 16 e 17).

Claro que outras tradições das Teorias das Comunicações – estudos culturais, teoria dos efeitos limitados, *agenda setting*, dentre tantas outras - não podem ser menosprezadas e oferecem ferramentas fundamentais para o entendimento das comunicações. Mas se essas teorias não tiverem como suporte o entendimento das bases econômicas sobre as quais se erguem as comunicações, estarão fadadas a se tornarem tão somente um arremedo de teoria, uma explicação etérea, sem conexão com o mundo real.

### **b) Comunicações – breves comentários sobre o objeto de estudo**

O outro esclarecimento é que o foco da economia política das comunicações não pode ser somente a mídia<sup>14</sup>, algo que, infelizmente, vem ocorrendo em diversos estudos recentes. As comunicações não se encerram na mídia – mesmo quando fazemos o recorte “comunicação social” para tentar fazer com que comunicações e mídia sejam termos equivalentes, envereda-se por uma seara absurdamente anacrônica, que nega a convergência tecnológica hoje cada vez mais existente no campo das comunicações.

Pois as comunicações são muito mais que a mídia. Elas são infinitamente mais ampla que isso, e envolvem todo um processo social de trocas, que se corporifica em uma relação social. E tanto a economia política quanto as comunicações são mutuamente constituídas no seio de práticas culturais e sociais. Seus processos de troca se diferenciam, mas são, do mesmo modo, determinados pelas práticas culturais e sociais.

Feitos tais esclarecimentos, voltemos para a análise dos ganhos trazidos pelo estudo de políticas públicas sob os cânones estabelecidos pela economia política. Dentre tais vantagens, a maior delas provavelmente está na capacidade dessa linha de pensamento de fornecer bases materiais de grande relevância para a intervenção na realidade social. Ora, o objetivo das políticas públicas não é justamente promover tais alterações, de modo a trazer melhorias qualitativas para o bem-estar social? Ao menos idealmente, o objetivo final deve ser sempre esse – não se pode descartar, é claro, o papel do Estado e de suas políticas na manutenção do capitalismo e das condições para

---

<sup>14</sup>O termo mídia, de agora em diante, será utilizado como o termo que o originou, o latim *medium*, que denota aqueles instrumentos que medeiam o processo comunicacional. Esse significado proposto é muito mais amplo do que o hodiernamente utilizado, que denota somente a comunicação “ponto-todo”- aquela que tem um emissor e vários receptores.

a acumulação de capital e para a geração de riquezas. Mas ainda sob uma visão liberal que legitime tal atuação estatal, também é fato que não há como manter tais condições de acumulação sem que haja um suporte de todas as classes sociais. Um sistema político-econômico, tanto faz se capitalista, socialista, ou qualquer outro que venha a existir, não sobrevive por muito tempo sem legitimação popular – e a busca por essa legitimação sempre deve estar na mente dos planejadores de políticas públicas.

### **c) Pressupostos para uma política pública efetiva**

Há assim uma necessidade premente de se coadunarem estudos sobre políticas públicas e o seu estabelecimento como uma intervenção real nas sociedades - seja sob um viés socialista, no qual a intervenção estatal para a promoção do bem-estar é um ponto fundamental; seja sob os cânones dos liberais clássicos, segundo os quais os entraves ao pleno funcionamento do mercado devem ser extirpados. Nesse ponto, a economia política, quando aliada ao estudo de políticas públicas, remonta a uma tradição das práticas pré-clássicas, que buscam elaborar orientação à prática do poder (MOSCO, 1998, p. 2). Trata-se, fundamentalmente, de uma ciência engajada, que busca uma alteração na realidade social, com fins a alcançar determinados objetivos. Em casos específicos, como transporte, energia elétrica, serviços públicos em geral e em especial na radiodifusão, essa intervenção para a alteração na realidade social se faz ainda mais necessária e evidente – tendo em vista que tais setores se constituem em bens públicos, com forte presença de empresas monopolistas e que, portanto, necessitam estar sujeitos a uma intervenção estatal constante e capaz de alterações sociais, com vistas à preservação dos interesses públicos (RAMOS, 2004, p. 6).

### **d) A atual Economia Política das comunicações**

A partir dessas premissas, que definiram de qual economia política estamos falando, partamos para o que efetivamente nos interessa: a análise da economia política das comunicações e como nela se inserem a participação social nas políticas públicas de comunicações; e, fundamentalmente, o modelo de radiodifusão comunitária que, em linhas gerais, é uma estratégia de utilização das comunicações apartada da hegemonia mercantilista atualmente vigente. Voltemos então ao binômio riqueza/poder. A pergunta fundamental, portanto, é: como se dá a busca racional desses bens no campo das comunicações?

É fundamental, para se responder a essa pergunta, entendermos o fenômeno da “mercantilização” das comunicações, já citado anteriormente, mas ainda não explicado. Genericamente, mercantilização é o processo por meio do qual bens e serviços adquirem um valor devido ao seu uso. Esse valor, normalmente, está associado à utilização desse bem ou serviço para o atendimento de uma necessidade e para seu usufruto imediato – água para acabar com a sede, pão para saciar a fome, casacos que aplacam o frio (URRY, 1982). No caso das comunicações, esse processo é mais bem detalhado pelo conceito de “indústria cultural” cunhado pela Escola de Frankfurt – mais precisamente, por Adorno e Horkheimer. De maneira sucinta, de acordo com a teoria crítica, essa indústria significa o consumo estético massificado, no qual a produção dos bens culturais e intelectuais é orientada de acordo com a possibilidade de sua comercialização no mercado.

Porém é necessário lembrar que essa é apenas uma das facetas das comunicações. Esse aludido processo de mercantilização se dá em mão-dupla - as práticas e tecnologias informacionais não são apenas mercadorias em si, saciadoras das necessidades de informação da sociedade, mas também um “agente mercantilizador”, pois atuam sobremaneira como ente contribuinte do processo de mercantilização de toda a sociedade. Em outras palavras: a informação é um produto em si mesma e também um produto para outros produtos - é oferecida tanto como uma “mercadoria” quanto como um agente fetichista, capaz de agregar um maior valor a diversos outros bens.

Nos dias de hoje, ambas as facetas mercantilistas das comunicações – tanto a fetichista quanto a saciadora - são cada vez mais proeminentes. Esse parece ser o modo de produção dominante, e em tudo reflete o próprio modo de produção capitalista. Em resumo: nas comunicações, vemos a produção de bens para a venda, a existência de uma classe detentora dos meios de produção em conflito com classes que não os possuem, conflitos entre capital e trabalho e entre classes, enfim, toda uma miríade de características afetas ao sistema de produção capitalista (URRY, 1982).

Mas isso não é tudo. Essas são características tipicamente infra-estruturais das comunicações, porém ela não está somente na infra-estrutura. Há ainda os “bens simbólicos”, que também fazem parte do mercado comunicacional. Nesse aspecto, fica claro que as comunicações ocupam ainda um lugar na superestrutura. Em sua faceta superestrutural, elas atuam, primordialmente, no atendimento das necessidades de reprodução das forças de produção, na medida em que reforçam o ideário capitalista e colaboram na propagação da idéia de que o capitalismo é a “ordem natural das coisas”.

Há que se ressaltar novamente a utilização das comunicações para se fetichizar a relação de trocas sociais – há, nesse ponto, uma clara distorção da exploração capitalista, que fica escamoteada pelo acesso do proletário aos bens de consumo produzidos e “mediatizados” (URRY, 1982).

Em última instância, as comunicações ocupam um papel proeminente na estruturação e construção da hegemonia – entendidas como uma “rede viva de significados e valores mutuamente constituintes, os quais, como são experienciados enquanto práticas, aparecem como sendo reciprocamente confirmados” (MOSCO, 1998, p. 18). Sob essa análise, a hegemonia abarca, portanto, todas as instituições da sociedade civil que tenham um nexo com a elaboração e a difusão da cultura (BOBBIO, 1994, p. 46). Sendo as comunicações, em seu conjunto, justamente a mais importante dessas instituições, reafirma-se seu papel fundamental na construção da hegemonia. Em cada quadro de um filme, em cada linha de jornal ou onda de rádio, está embutida uma ideologia, uma concepção de mundo – e esses são “produtos” que também fazem parte do *portfólio* das empresas de mídia, ainda que não de forma planejada ou consciente (IANONI, 2004, p. 4). Portanto, a partir de agora, deixamos um pouco o foco na economia – apesar dela ser fundamental também para o entendimento dos fenômenos que serão tratados nas linhas posteriores – e nos centraremos mais na faceta política das comunicações e das políticas públicas de radiodifusão comunitária.

Ora, antes de se conquistar o poder do qual falamos há pouco, é preciso conquistar a hegemonia – além disso, para mantê-lo, também é necessário manter-se a posse da hegemonia, visto que ela é o momento de unificação e de estruturação de dada realidade social. É possível notar, portanto, que as comunicações são fator primordial na constituição de um bloco histórico, visto que ela estão ligadas justamente ao que o mantém coeso, que é a construção de uma ideologia dominante. (GRUPPI, 1980, p. 81)(BOBBIO, 1994, p. 16 - 18).

Essa importância é tão grande que não há como discordar da tese de que, no cenário atual, existe uma nova hegemonia, baseada primordialmente no poder da informação. Isso ocorre devido ao fato de no mercado global o principal fator determinante do valor das *commodities* não ser mais o capital, o trabalho ou as matérias-primas empregadas na produção, e sim a informação, as comunicações e o conhecimento acumulados no processo produtivo, como bem explicita Benjamin R. Barber em seu artigo “Cultura McWorld” (MORAES, 2003, p. 45). Ocorre ainda porque as comunicações são hoje, em seu conjunto, o mais proeminente intelectual orgânico da

sociedade, sendo o principal ator da formação da opinião pública. Tal fato se dá devido à centralidade da mídia, sobretudo a eletrônica, nas sociedades nas quais há um sistema nacional consolidado de telecomunicações, como bem explicita Venício A. Lima:

*“A maioria das sociedades contemporâneas pode ser considerada como ‘centrada na mídia’ (mídia centric), uma vez que a construção do conhecimento público que possibilita, a cada um de seus membros, a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas da atividade humana não seria possível sem ela (...). O papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana (..) e, em particular, da política e dos políticos. É através da mídia – em sua centralidade que a política é construída simbolicamente, adquire um significado” (LIMA, 2004, p. 51).*

As conseqüências dessa mercantilização das comunicações, seja em si mesmas, seja como agentes de hegemonia, são extremamente nefastas. No lugar da pluralidade de opiniões e da utilização das comunicações para a promoção do conhecimento, a lógica mercantilista instala um modelo no qual são produzidas versões uniformes da realidade – muitas vezes bastante míticas -, marcadas por uma homogeneização das mensagens, seguindo regras ditadas pelas leis do mercado (UNESCO, 1983) e por determinações políticas que estabelecem as mensagens hegemônicas a serem rotineiramente explicitadas. Mais que isso: como podemos depreender do excerto de Lima, a mídia é um espaço privilegiado para a realização do debate político – excluir o cidadão da participação na mídia é, portanto, em grande medida, excluí-lo da política e, assim, negar sua cidadania.

No mundo capitalista, as comunicações estão primordialmente nas mãos de poderosos conglomerados industriais, como fruto da crescente tecnificação da mídia, da necessidade de investimentos cada vez mais vultosos e, nos últimos tempos, da convergência tecnológica, que faz caírem as diferenças anteriormente existentes entre as empresas exploradoras de diferentes tecnologias de informação. Evoluiu, assim, a informação de negócios, em oposição dialética à informação como serviço público e como manifestação da política, na qual a propagação dos discursos hegemônicos da sociedade de consumo é de suma importância na definição da pauta dos veículos de comunicação de massa (MORAES, 2004, p. 10).

Hannah Arendt explica de maneira precisa o ciclo vicioso – em grande parte gerado por esse discurso midiático hegemônico – da criação do homem contemporâneo, guiado pelo valor capitalista no qual o consumo é a razão primordial de existência:

*“(...)toma vulto uma impotência do homem e (...) aparece um processo de consumir e esquecer, como que girando em torno de si mesmo de forma contínua, embora esses fenômenos continuem restritos, no mundo livre e não arbitrário, à coisa política em seu sentido mais literal e à coisa econômica” (ARENDR, 2002, p. 27).*

Um bom termômetro para se mensurar essa tremenda mercantilização das comunicações está nos ritmos recentes de crescimento econômico que o setor vem experimentando, sobretudo a partir do início dos anos 80. Nos Estados Unidos, país que concentra boa parte da indústria mundial de mídia, essa indústria manteve taxas de crescimento anuais muitas vezes superiores à média de toda a economia, em alguns casos chegando a um aumento de 100% em um período de apenas cinco anos. Ainda não foi o suficiente para que a previsão do prof. Daniel Bell de que “nos EUA a principal indústria seria aquela ligada à produção, armazenagem e distribuição de informação<sup>15</sup>” se concretizasse. Porém tal crescimento foi capaz de despertar interesses dos grandes investidores de *Wall Street*, disparando o gatilho de uma série de operações de fusões e aquisições no setor de Comunicações sem precedentes na história. Em meados dos anos 80, por exemplo, em um espaço de tempo inferior a quatro anos, as 13 maiores empresas mundiais de mídia da época realizaram nada mais nada menos que 77 operações de aquisição e fusão. Muitos desses novos conglomerados ruíram, devido primordialmente ao alto grau de endividamento trazido pelas políticas de aquisições e pela superavaliação dos papéis das empresas gerada por sua alta procura. E muitos outros continuaram cada vez mais fortes e vorazes em suas políticas de sinergia (DIZARD, 2003, p. 32-43) – e como resultado têm nomes cada vez mais quilométricos, como por exemplo a Time Inc., que se juntou à Warner, que posteriormente se fundiu com a America on Line e hoje formam uma única empresa chamada American On Line Time Warner.

Além das fusões entre empresas de mídia, houve ainda a aquisição de diversas empresas de comunicações por outras dos mais diversos ramos da economia. Um

---

<sup>15</sup> Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, apud Dizard 2003.

exemplo ilustrativo é o das “três irmãs” – ABC, NBC e CBS –, as maiores redes de televisão dos Estados Unidos. A primeira delas foi adquirida pela Capital Cities Communications, a maior rede de estações avulsas daquele país – portanto, permaneceu sob o controle da indústria das comunicações. Já a NBC, controlada há muito tempo pela RCA, uma empresa de produtos eletrônicos, foi primeiramente adquirida pela General Eletrics e posteriormente abriu seu capital para uma sociedade com a Microsoft, gerando a MS-NBC. E a CBS vendeu seu controle acionário para a Loew Corporation, conglomerado que investe no setor hoteleiro e em empresas de cigarro (DIZARD, 2003, p. 128-134).

Essa tendência, em maior ou menor grau, tem se dado em todo o mundo capitalista, gerando uma enorme e sem precedentes concentração de propriedade e tendo, como conseqüência imediata, a ascensão de um reduzido número de megaempresas mundiais ao posto de mais importantes do mercado das comunicações. Segundo alguns estudiosos, o mercado global de mídia, após o “estouro da bolha das ponto com”, ocorrido em 2000 e a retração dos índices da Bolsa *Nasdaq* ocorrida no mesmo período, acelerou sua tendência de concentração e passou a ser controlado por não mais do que dez conglomerados – número esse que, segundo algumas previsões, deve cair para quatro ou cinco nos próximos anos. Conglomerados esses do porte da América On Line Time Warner, cujo valor de mercado é hoje estimado em aproximadamente 400 bilhões de dólares – o suficiente para fazer da empresa, caso fosse um país independente, uma das 15 maiores economias do mundo.

Esse processo de concentração causa grandes preocupações no que concerne à diversidade e pluralidade de informações – afinal, a conseqüência mais lógica de um menor número de fontes de propagação de comunicação é justamente a diminuição de possibilidades de abordagens sobre os fatos – o que termina por colocar em risco a existência de democracia. E sem comunicações competitivas, livres, nas quais versões contraditórias possam coexistir, não há como existir uma democracia de fato<sup>16</sup>, pois está a se constituir um bloqueio à criação e expressão do pensamento – situação essa que se constitui, por si só, em um intransponível entrave à democracia de fato.

Ironicamente, liberdade de competição é justamente o que defende os liberais. Contudo essa liberdade se mostra inviável caso não exista a implementação de políticas

---

<sup>16</sup> Entendemos como democracia de fato aquela em que, efetivamente, a participação de todos, sem exceção, é garantida. Contrapõem-se, nessa classificação, a “democracia de fato” e a “democracia meramente decorativa”, na qual o processo eleitoral é apresentado como condição suficiente para a garantia de participação de todos na vida política, ainda que tal processo mascare uma série de mecanismos de exclusão social subjacentes.

públicas que garantam, por meio da intervenção estatal no mercado, as condições necessárias para a existência dessa liberdade. Desse modo, é preciso ressaltar que pluralidade e diversidade - princípios fundamentais da democracia liberal, em que pluralidade significa competição no mercado de comunicações, e diversidade expressa a presença de conteúdo representativo das diversas opiniões correntes na sociedade – podem somente ser garantidas com intensa regulação estatal, de modo a proteger grupos economicamente mais frágeis e, desse modo, torná-los menos vulneráveis à lógica de concentração de mercado vigente. Somente assim, em uma sociedade na qual haja efetiva diversidade e pluralidade de conteúdo comunicacional, garantida por meio de políticas públicas eficientes, pode-se garantir as condições necessárias à construção de uma opinião pública autônoma.

Foi justamente essa preocupação que levou à recente decisão de uma Corte Federal de Apelação dos Estados Unidos de obrigar a Federal Communication Commission (FCC), agência reguladora do setor estadunidense de Comunicações, a reconsiderar o pacote de mudanças nas regras de controle de mídia no país aprovadas pela comissão em 2003. As medidas permitiam uma maior concentração nos negócios de comunicações e dariam às empresas o direito de investir em setores de mídia nos quais eram proibidas de fazer negócios – algo que a Corte interpretou como uma grave ameaça à diversidade de expressão nos meios de comunicação.

#### **e) Mercantilização e o controle social sobre os meios de comunicação**

Nesse contexto, a participação popular nos meios de comunicação decresce em ritmo proporcional à consolidação da mercantilização informacional e da preponderância do “balcão de negócios” de bens simbólicos, dominantes na faceta superestrutural das comunicações. Isso porque à medida em que as comunicações se consolidam como uma entidade de mercado, mais profundo se torna o fosso que a separa do público em termo de gestão participativa de seus negócios. A relação entre meios de comunicação e sociedade tende a tornar-se, cada vez mais, baseada em uma relação de consumo. Assim, o grau de ingerência do público sobre o conteúdo da informação veiculada tende a se dar como nos outros ramos de produção capitalistas – é uma relação produtor/consumidor, na qual a satisfação do cliente é constantemente perseguida pelo empresário.

É um cenário no qual a mídia, em democracias ainda não completamente estabelecidas, se arvora de seu poder de formador de opinião para manipular e conduzir



a opinião pública para determinado norte a ela interessante – e, ao mesmo tempo, o controle social sobre as comunicações é negado, tendo em vista sua capacidade de coibir o poder político da mídia.

Um bom exemplo dessa reação dos empresários de comunicações ao controle social sobre as comunicações está nos dizeres de Marcelo Parada, diretor da Rede Bandeirantes de Comunicações, que afirmou: “O controle social das comunicações é o controle remoto”<sup>17</sup>. A frase foi dita durante as discussões sobre o falecido projeto de criação do Conselho Federal de Jornalismo e sobre o estropeado anteprojeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. No contexto utilizado, pretendia contrapor-se à possibilidade do estabelecimento de possíveis mecanismos de controle social sobre o setor de cinema e audiovisual que o anteprojeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual pretendia instalar<sup>18</sup>. Alterando um pouco o enfoque, não há como não concordar com Parada – não que suas palavras sejam verdade, pelo contrário, constituem uma falácia sem tamanho, uma tentativa de legitimar os empresários de mídia como os verdadeiros detentores do Direito Social às comunicações. Mas há que se concordar que suas palavras refletem uma visão hegemônica entre os grupos dominantes das comunicações. O que apenas reforça ainda mais a necessidade de se estabelecerem contrapontos teóricos a essa interpretação da realidade, que nada mais faz do que contribuir para a manutenção do atual *status quo* das comunicações, marcado pelo domínio quase irrestrito do modelo comercial de exploração.

Bem, mas há algo de errado em um produtor querer satisfazer seu cliente? Não é esse o mote principal da cidadania do consumo? Sim, mas as comunicações não devem, de modo algum, ser pautadas por uma relação de consumo. Esse tipo de relação só deve se dar quando há um pólo produtor de determinados bens e um pólo receptor, ao qual é destinado o seu consumo – algo que encerra bem a produção de balas e bombons, mas não a de informação. As comunicações são um direito fundamental de todo cidadão, e a transformação da informação em mercadoria nega esse direito no momento em que segrega o indivíduo a uma condição de mero consumidor de um produto oferecido pelo mercado. No lugar da participação social, o que surge dessa relação é a “cultura do IBOPE<sup>19</sup>” – as empresas de comunicações passam a ter o lucro como fim exclusivo, e a

---

<sup>17</sup> Folha de São Paulo, 05 de setembro de 2004, seção Ilustrada.

<sup>18</sup> Ver AGUIAR, Cristiano, Análise da proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. EPTIC, v. VII, No. 1, p. 54-70, 2005. Disponível em <http://www.eptic.com.br/AcristianoAguiar.pdf>.

<sup>19</sup> Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.

ampliação de seu mercado consumidor, refletida pelos seus índices de audiência e/ou leitura, é condição *sine qua non* para tanto. O resultado dessa cultura tem sido a crescente queda de qualidade de programação, notadamente na televisão, na qual a luta por público consumidor se dá de maneira mais selvagem (KUCINSKI, 1998).

Não se trata, todavia, de uma negação completa à mercantilização das comunicações. É fato que a informação também é um produto, e nada mais natural do que ela se inserir na lógica de trocas das sociedades capitalistas. Contudo, quando essa mercantilização passa a ser preponderante ao ponto de se tornar o modelo de exploração dominante e, em muitos casos, praticamente exclusivo, as externalidades negativas advindas desse modelo passam a superar o ganho gerado pelo crescimento econômico da indústria da informação. Desse modo, é necessário buscar-se um equilíbrio fino entre as diversas formas de exploração do mercado de comunicações, de modo a minorar essas externalidades negativas e a promover um maior ganho social advindo da troca de informações. Esse equilíbrio só é possível por meio de políticas públicas que garantam o maior grau possível de participação social nesse processo, de modo a gerar uma maior “humanização” da indústria da informação e um maior controle social sobre esse ramo de mercado de tanta importância para o desenvolvimento das sociedades. Nos dizeres de Dênis de Moraes, na apresentação do livro “Por uma outra Comunicação”, por ele organizado, “o horizonte para um outro mundo possível não poderá abrir mão de políticas públicas democráticas para os serviços e espaços de comunicação” (MORAES, 2003, p 11).

Também não se trata de uma plena contraposição à concentração de mercado existente nas comunicações. Ainda que esse seja um fenômeno maléfico para a livre disseminação das informações e para a pluralidade de pensamento, não há como negar que seja algo natural, esperado e, em última instância, até mesmo essencial para a sobrevivência das corporações de mídia contemporâneas. Isso ocorre porque a atividade de produção e disseminação de informações tem uma forte característica de retornos crescentes, ou seja, a infra-estrutura necessária à produção e distribuição de conteúdo tem custos fixos significativos, porém uma vez realizado esse dispêndio, o custo marginal de se tornar essa informação disponível a um maior número de pessoas é baixo e bastante decrescente.

Por essa razão, pode-se dizer que a mídia é um monopólio natural, caracterizada por uma enorme economia de escala, que tende a favorecer as grandes corporações. (DJANKOV, McLIESH, NENOVA E SHLEIFER, 2002, p. 41-42). Além disso, a

principal fonte de financiamento das empresas de comunicações – a publicidade – também tende a privilegiar os empreendimentos estabelecidos de maneira concentrada, em torno de grandes corporações. Anúncios realizados em meios de comunicação de massa de grande penetração são muito mais eficientes do que aqueles que utilizam os pequenos aparatos midiáticos. Ainda que as características de consumo sejam consideravelmente heterogêneas, e uma certa focalização de anúncio a públicos consumidores potenciais específicos seja necessária no meio publicitário, tal focalização é menos importante do que a busca pela maior abrangência possível das mensagens publicitárias – desse modo, reforça-se a busca pela concentração de mercados nas comunicações (ISLAM, 2002, p. 6 e 10).

Concluimos assim que, no setor de comunicações, a concentração de mercados é condição primordial para o estabelecimento dos ganhos de escala necessários à sobrevivência das grandes corporações, ganhos esses advindos da sinergia que se pode pôr em prática em mercados concentrados e multimídia. Por sinal, sinergia essa cada vez mais possível e necessária à medida em que aumenta a digitalização dos conteúdos de comunicações. Desse modo, é essencial que o Estado apoie os grandes grupos nacionais de comunicações, com vistas à manutenção da soberania no que concerne à produção cultural. Do contrário, a tendência é que os grandes grupos internacionais acabem por solapar a indústria cultural nacional – e as externalidades negativas daí provenientes, principalmente as relacionadas à perda da soberania cultural, são intensas.

Contudo, também é verdade que essa concentração, ainda que beneficie os grandes grupos nacionais de comunicações e proteja a indústria cultural doméstica, só pode ocorrer até determinado patamar, sob pena de inviabilizar qualquer tipo de competição no setor. É sempre bom lembrar que a informação, apesar de ser o produto primordial de uma indústria naturalmente monopolista, é um bem público – pertence, portanto, não ao privado e muito menos ao governo, e sim a toda a sociedade. Ela é essencial para a liberdade, a justiça, a democracia, a cidadania e tantos outros valores sensíveis de nossa sociedade, portanto, modelos alternativos, que possam tirar a informação do julgo exclusivo das forças capitalistas, são essenciais para a formação de uma sociedade efetivamente justa e democrática. Para tanto, é essencial uma participação ativa do Estado, com vistas à proteção do Direito Social à informação e à implementação das mais diversas formas de participação social nas comunicações.

Entendemos que, dentre essas formas de participação social, o modelo de radiodifusão comunitária é fundamental para essa maior “humanização” da indústria da

informação, uma vez que estabelece um modo alternativo para a exploração das comunicações, na qual o cidadão é o efetivo detentor do direito às comunicações – tão efetivo que ele é o seu próprio produtor, tendo, como fins precípuos, não o simples atendimento de interesses comerciais, mas sim o da comunidade na qual vive. A participação de cidadãos comuns, leigos no mundo das comunicações, na produção e emissão de conteúdos faz com que as comunidades passem a participar ativamente do sistema de produção e disseminação de informações. Deixa, portanto, de ser mero espectador para ser ator do mundo das comunicações, fenômeno cujo potencial democratizador é imensurável (UNESCO, 1983, p. 185-191). Nos dizeres da Declaração de Milão Sobre a Comunicação e os Direitos Humanos, firmada em 29 de agosto de 1998 durante o 7º Congresso Mundial da Associação Mundial de Rádios Comunitárias:

*“A expansão contínua das empresas multinacionais, caracterizada, entre outras coisas, pelos conglomerados dos meios de comunicação e pela crescente concentração de propriedade representa uma ameaça cada vez mais séria para o pluralismo e para a existência de rádios comunitárias independentes. A economia de mercado não é o único modelo para estabelecer a infra-estrutura de comunicações. As pessoas devem ser consideradas como produtores de informação e não apenas como consumidores (...) Os meios de comunicação comunitários podem desempenhar um papel importante, reforçando os direitos culturais e, em particular, os direitos lingüísticos e culturais das minorias (...) facilitando a eles o acesso aos meios de comunicação”.*

Adota-se, teoricamente, na radiodifusão comunitária, um modelo de autogestão, que se estabelece como questionamento radical ao modelo de comunicações vigente: tanto do ponto de vista meramente econômico, na medida em que, ainda que em pequena escala, possa significar uma evasão de público e anunciantes das grandes corporações para os empreendimentos comunitários; seja do ponto de vista ideológico, pois se estabelecem as comunidades também como detentoras dos instrumentos para a construção da hegemonia e para a plena participação na política.

Ressalte-se também que a exploração das comunicações por meio de emissoras de radiodifusão comunitária estabelece um efetivo modelo alternativo, no qual ao invés de concentração, busca-se a desconcentração, para o atendimento focado nos interesses específicos das comunidades; no lugar do acúmulo de capitais, busca-se a produção e

disseminação de informação socialmente relevante, que possa contribuir para a formação política e o desenvolvimento social comunitário; ao invés de concentração de poder e busca de confirmação de hegemonias, busca-se uma maior participação do cidadão na vida política, de maneira independente, na qual o questionamento dos valores massificados se dê para, em seu lugar, surgirem preocupações e soluções baseadas no bem das comunidades. Assim, o reconhecimento do setor de radiodifusão comunitária como um serviço público essencial, indispensável para a pluralidade, é basilar para a criação de um sistema nacional de comunicações no qual a liberdade de expressão e informação seja efetiva.

Além disso, a existência de veículos comunitários de comunicações se estabelece como um contraponto às características cada vez mais universalistas e globalizantes da mídia comercial. Na medida em que se tornam cada vez mais universais, os meios comerciais de comunicação tendem a se tornar mais descolados dos temas que compõem a agenda pública local e dos interesses de grupos comunitários específicos. A mídia global procura, desse modo, distribuir conteúdos baseados em arquétipos e valores compartilhados pelo maior número de pessoas possível, a fim de estabelecer a grande massa de público necessária para a manutenção de seus negócios, cuja base de consumidores tem de ser constantemente crescente, a fim de sustentar um modelo de negócios muito centralizado e abrangente. Em contrapartida, a comunicação comunitária é questionadora dessa geração de conteúdos massificados, uma vez que enfatiza o local, o regional, com abordagens que interessam a grupos bem definidos e particulares de pessoas.

Contudo, ao mesmo tempo em que o caráter questionador da radiodifusão comunitária é algo benéfico ao seu desenvolvimento, pois atende a uma demanda social não suprida pelo mercado, por outro é seu principal ponto de discórdia, que a leva a ser constante vítima de ataques das corporações da grande mídia. No Brasil, essa situação fica bem clara na “campanha anti-pirataria” estabelecida pelos meios de comunicação em combate às rádios livres então existentes, que viriam a ser o nascedouro da atual radiodifusão comunitária. O auge dessa campanha – o ano de 1996 – coincide exatamente com o início do pleno estabelecimento do modelo de radiodifusão comunitária no Brasil. Era o que se podia chamar de embate das lógicas: a questionadora, representada pela radiodifusão comunitária então nascente, e a radiodifusão mercantilista, há muito estabelecida e reativa ao questionamento de sua hegemonia. E era justamente no campo da hegemonia que se buscava estabelecer a

radiodifusão livre e, por tabela, a radiodifusão comunitária, como as vilãs da história, como atividades criminosas que traziam o caos e até mesmo ameaçavam a vida humana – quantas e quantas vezes não foram repetidas histórias da suposta ameaça que as rádios comunitárias traziam ao controle do tráfego aéreo, causando interferência nas comunicações de rádios exclusivas dessa atividade e podendo até mesmo causar a queda de aviões?

Um ponto marcante e representativo desse conflito entre os empresários de comunicações e a radiodifusão comunitária foi um seminário promovido pela revista *Imprensa* em dezembro de 1999. Na ocasião, a revista convidou representantes tanto da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) quanto de rádios comunitárias. Contudo, os representantes da Abert se recusaram a sentar na mesma mesa que os representantes da radiodifusão comunitária – alegavam que não havia rádios comunitárias, e sim rádios piratas, que não existiam perante a legislação e, portanto, não deveriam ter representantes naquele evento – até mesmo representantes de emissoras com processos já aprovados no Ministério das Comunicações foram incluídos assim, pela Abert, na categoria de “piratas”. Poderiam também citar dados da própria Abert que davam conta de que, três anos antes, em 1996, as rádios livres detinham aproximadamente 40% da audiência de rádio do País – presença essa ainda mais considerável nas pequenas e médias cidades do interior. (AMERICANO, 2001, p. 1 e 2).

#### **f) A mercantilização das comunicações no contexto brasileiro**

Contudo, voltemos um pouco aos fenômenos da mercantilização e da crescente concentração de propriedade das comunicações. Até aqui, utilizamos primordialmente os exemplos internacionais. Mas é necessário questionar: no Brasil, esses fenômenos têm se dado do mesmo modo que no contexto internacional? A economia política das comunicações brasileiras reflete aquela dominante mundialmente?

Em alguns pontos sim, em outros não. Na telefonia e na televisão por assinatura, a forte presença de investimentos estrangeiros tem se mostrado determinante para a adequação do mercado brasileiro às regras estabelecidas por *global players*. Um exemplo interessante é o de transmissão de TV por assinatura no sistema DTH (satélite) – há atualmente apenas duas empresas que dominam esse mercado no País: a DirecTV, pertencente ao consórcio Abril/Hughes (EUA) e a Sky, de propriedade do consórcio

Globo/News Corp (Austrália)<sup>20</sup>. Seus padrões de funcionamento são bastante similares aos encontrados nas grandes corporações que as incorporam – portanto, guiam-se, primordialmente, pela contínua busca do lucro e pela cada vez maior mercantilização da informação.

Já no que concerne à radiodifusão aberta, o quadro é um tanto quanto diferente, apesar de a mercantilização e a concentração de propriedade, a exemplo do que ocorre internacionalmente, também serem suas características marcantes. Nas comunicações brasileiras, coexistem hoje aspectos da economia pós-industrial e da sociedade da informação com comportamentos tradicionais, algumas vezes quase pré-capitalistas. Isso ocorre, em grande parte, devido à notável presença de grupos familiares na posse das emissoras de rádio e televisão – algo, de certo modo, referendado pelo Estado, pois desde a Constituição de 1946 até bem pouco tempo atrás, quando promulgada a Emenda Constitucional no. 36<sup>21</sup>, era vedada a pessoas jurídicas a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão.

Interessante ressaltar, contudo, que essa forma de organização da propriedade da mídia em volta de núcleos familiares não é uma exclusividade brasileira, pelo contrário, é bastante comum em nível mundial. Estudo realizado pelo Banco Mundial, por exemplo, mostra que, em uma ampla mostra composta por 97 países, incluindo o Brasil, 57% dos órgãos de imprensa escrita, tendo-se por base o número de empreendimentos, são de propriedade de grupos familiares. Ao se utilizar o critério de presença no mercado, esse número é ainda maior: 59% dos leitores consomem produtos de imprensa produzidos por empresas organizadas em modelos familiares de propriedade.

Em relação à televisão, 34% dos empreendimentos na mostra analisada são de propriedade familiar (29%, se utilizado o mesmo critério de presença no mercado adotado para a análise dos empreendimentos de imprensa escrita). (DJANKOV, MCLIESH, NENOVA E SHLEIFER, 2002, p. 152-154). Contudo, ainda que esses dados demonstrem que a presença de propriedade familiar na mídia não acontece exclusivamente no Brasil, demonstram que a média de presença dessa forma de exploração em nosso País é consideravelmente superior à observada na média mundial. No caso da televisão, isso fica ainda mais evidente: enquanto na média mundial, 64% do mercado pertence ao modelo estatal de exploração, cabendo 29% às empresas baseadas

---

<sup>20</sup> No momento em que esse trabalho era redigido, ocorreu a fusão mundial entre a Sky e a DirecTV. No Brasil, discutia-se a legalidade dessa fusão, que geraria um monopólio no mercado de DTH no País.

<sup>21</sup> Promulgada em 28 de maio de 2002.

em modelos familiares, no Brasil a presença estatal é mínima, cabendo às empresas familiares um domínio de quase todo o mercado.

### **g) O mercado de rádio no Brasil**

Infelizmente, o estudo do Banco Mundial não traz dados sobre a radiodifusão sonora. Limita-se a afirmar que, nesse caso, a organização das empresas tende a mimetizar o que ocorre em escala nacional, porém com uma maior presença de corporações locais em suas propriedades. Seria uma espécie de micro-cosmo que repete o que ocorre em nível global, repetindo, em uma escala menor, o que ocorre nos demais meios de comunicação de presença nacional nos países pesquisados. Tal informação, que se refere à média dos países pesquisados, encontra, no entanto, compatibilidade apenas em parte com o que ocorre no Brasil.

Trata-se, no caso brasileiro, de um mercado enorme, composto por 5.941 canais em operação, divididos entre 2.165 emissoras em frequência modulada (FM), 1.703 em ondas médias (OM), 66 em ondas curtas (OC), 75 em ondas tropicais (OT) e 1.856 rádios comunitárias com licença provisória ou definitiva<sup>22</sup>. Esses números fazem do Brasil o segundo maior mercado de rádio no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, que têm hoje aproximadamente 12.000 canais de rádio em operação<sup>23</sup>. A radiodifusão sonora é, além disso, um meio cujas características essenciais são garantias para seu sucesso contínuo, primordialmente na atual Sociedade da Informação, caracterizada pela contínua busca da informação em tempo real, acessada com facilidade, ubiquidade, instataneidade, diversidade, companhia, interatividade e gratuidade (MOREIRA, 2001, p. 13 a 24). Tais aspectos garantem a manutenção de um público abrangente e fiel – para se ter uma idéia, 57% da população brasileira usufruiu o rádio pelo menos uma vez no período de um dia; e 88% sintonizaram rádio pelo menos uma vez nos últimos sete dias<sup>24</sup>. Estudo realizado por Roumeen Islam, com apoio do Banco Mundial, mostra que o rádio é o veículo de comunicação de maior penetração na média mundial – e na grande maioria dos países em desenvolvimento, entre os quais se inclui o Brasil, é o meio mais acessível à população (ISLAM, 2002, p. 18-19).

Há, é verdade, assim como acontece em diversos outros países, grandes redes nacionais, ligadas aos grandes grupos de mídia – tais como a Rádio Globo e a Rádio CBN, pertencentes às organizações Globo, a Rádio Bandeirantes, de propriedade do

---

<sup>22</sup> Fontes: Anatel (FM, OM, OC e OT) e Ministério das Comunicações (rádios comunitárias). Dados de dezembro de 2004.

<sup>23</sup> Fonte: *Federal Communications Commission*. Dados de dezembro de 2004.



grupo Bandeirantes, além de diversas rádios ditas independentes, porém ligadas a *holdings* nacionais – é o caso da Rede Record por exemplo que, de maneira velada, é a principal controladora de diversas emissoras evangélicas espalhadas por todo o País. Existem ainda grandes grupos nacionais cujas atividades se dão exclusivamente no rádio ou esse é o seu principal negócio comercial: como exemplos, temos a Rede Transamérica, a Jovem Pan, a rede Antena 1, dentre várias outras. Em geral, essas redes repetem o padrão familiar de exploração que se observa no restante da mídia – contudo sua presença se dá primordialmente nos grandes centros urbanos e, mesmo nesses, enfrentam uma competição feroz dos grupos de mídia locais e/ou regionais.

O mais importante, no entanto, é observar que, no mercado de radiodifusão sonora, os principais atores são as oligarquias regionais, que tendem a apresentar um padrão de propriedade cruzada, na qual um único grupo é dono de diversas plataformas de transmissão de informação, como jornais, revistas, TV, TV a cabo, rádio, etc. Esses empreendimentos, em grande parte dos casos, estão a serviço da manutenção de poderes políticos locais e regionais, organizando-se como agentes para a manutenção da hegemonia de forças políticas, primordialmente em nível municipal. De fato, não apenas no que concerne ao rádio, mas também à televisão, há um histórico domínio de emissoras por políticos profissionais – nesses casos, o pólo superestrutural da informação é o mais importante, visto que a ampliação da hegemonia é a preocupação fundamental na exploração desses serviços de mídia.

Esse domínio da radiodifusão por políticos profissionais se dá com mais intensidade nas pequenas e médias cidades brasileiras, mas em alguns casos se dá também de maneira intensa em nível estadual ou mesmo em alguns grandes centros urbanos. Sendo a mídia um ator político importante, seu domínio por oligarquias das comunicações e a exclusão de boa parte da sociedade de seu controle se constitui em um grave problema para todo o sistema político brasileiro, uma vez que corrói a própria legitimidade da representação política.

A mensuração desse fenômeno é um tanto quanto difícil, pois, oficialmente, políticos que ocupam algum cargo eletivo não podem ser controladores de empresas de radiodifusão, conforme preconiza o parágrafo único do art. 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117//62). Ainda assim, é possível detectar relações entre esses e empresas de radiodifusão – muitas delas pertencem a seus parentes ou correligionários políticos e estão claramente ligadas a determinado político profissional. Na legislatura

---

<sup>24</sup> Fonte: Grupo de Mídia

de 1995/1998, por exemplo, segundo dados da revista Veja, 21,8% dos parlamentares federais tinham uma concessão de rádio e/ou de televisão (GÓIS, 1995). Mais recentemente, levantamento feito pela revista Carta Capital revelou que 36% dos 81 senadores da atual legislatura estão ligados a algum veículo de comunicação (PACHECO E WEBER, 2004).

Apesar das dificuldades em se mensurar a verdadeira composição da propriedade das emissoras brasileiras de rádio, MOREIRA (1999, p. 15) estima que, excluindo as rádios comunitárias, 45% das emissoras pertencem a políticos, 25% a igrejas evangélicas, 10% à Igreja Católica e 20% a emissoras comerciais independentes. Ou seja, nos dizeres dessa pesquisadora, “neste que é o segundo maior mercado de rádio do mundo, 80% dos proprietários vêm de outros setores, em especial o político e o religioso, com fontes próprias de financiamento, o que distorce o poder de competição do meio”. Essa mesma estatística, com números idênticos, é citada por Nélia R. Del Bianco que, contudo, ressalta:

*“Evidentemente, esses dados não são oficiais e podem apresentar falhas (...) diante da crise financeira provocada pela queda no faturamento com publicidade (...) emissoras AM e FM cederam parte da programação para programas religiosos. Saber exatamente quantas emissoras têm essa prática de arrendamento de horário é algo impossível de identificar, dada a falta de pesquisa, como também de qualquer tipo de controle legal sobre o conteúdo da programação radiofônica”<sup>25</sup> (BIANCO, 2001, p. 38-39).*

---

<sup>25</sup> Nesse ponto, há que se ressaltar que a afirmação de que “não há qualquer tipo de controle legal sobre o conteúdo da programação radiofônica” é um tanto exagerada. Na verdade, esse controle existe – porém é ineficiente e incapaz de coibir disfunções como, por exemplo, o arrendamento de programação radiofônica. No que concerne aos processos administrativos, a responsabilidade governamental de controlar a programação da radiodifusão pertence ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços, integrante da estrutura da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações. Esse Departamento, contudo, encontra-se bastante esvaziado e sucateado, o que o torna incapaz de exercer satisfatoriamente suas funções primordiais – situação que se agravou com a extinção das Delegacias Regionais do Ministério das Comunicações no final de 2002, pelo Decreto 4.471, de 18 de novembro de 2002. Essas delegacias eram responsáveis por boa parte das atividades relacionadas ao controle e avaliação da programação das emissoras de radiodifusão. Para se ter uma idéia desse sucateamento, mesmo após a implementação de uma força-tarefa criada pelo Ministério das Comunicações em fevereiro de 2004 para analisar todos os processos de radiodifusão em estoque no Ministério, restavam ainda, em 29/10/04, 4.366 processos de apuração de infração aguardando análise, em um universo de 8.637 (49,45% do total). A maioria desses processos, contudo, não trata exatamente da qualidade da programação, mas sim de infrações menores, como não transmitir o programa A Voz do Brasil, não integrar cadeias obrigatórias de rádio e televisão, etc. Subsidiariamente, há também a via judicial, disponível a quem pretende acionar os meios de comunicação devido ao descumprimento de requisitos legais. Contudo, essa via também tem se mostrado pouco eficiente para se coibirem abusos.

Esse quadro é, em sua maior parte, fruto do que ocorria até a promulgação da Constituição de 1988. Até então, o Presidente da República tinha poder discricionário para decidir sobre outorgas de radiodifusão – algo que foi usado sobremaneira como arma de barganha na busca por apoio político (LIMA, 2001, p. 106-107)(KUCINSKI, 1998, p. 31-33). Após a Constituição de 1988, o Congresso Nacional passou a ter também competência para apreciar os atos de concessão, permissão e autorização de radiodifusão. Além disso, a partir de 1995, a Lei 8.987/95 e o Decreto 1.719/95 estabeleceram a obrigatoriedade da utilização de licitações públicas para o processo de outorga de emissoras de rádio e de geradoras de TV, o que minimizou a utilização política desses instrumentos. Contudo, a “herança maldita” estabelecida até 1988, fruto de uma administração patrimonialista das políticas de concessão de radiodifusão continua pouco alterada até os dias de hoje.

Em uma realidade assim, na qual há um amplo domínio de oligarquias políticas e de grupos religiosos sobre a radiodifusão sonora, experiências que possam estabelecer um modelo diferente de radiodifusão, mais democrática, dialógica, horizontal e interativa são de suma importância. As propostas de Bertold Brecht para o rádio, pensadas ainda na década de 30, no sentido de superar a divisão entre pólos produtor e receptor na radiodifusão, são ainda extremamente atuais no mundo contemporâneo. Para Brecht, deveria existir pleno acesso do público aos meios de comunicação, não apenas como destinatários, mas principalmente como produtores de informações, rompendo-se, desse modo, o monopólio da informação (BRECHT, 2003).

Na mesma linha, entendemos que há a necessidade de se estabelecer uma nova relação entre emissor e receptor, baseada não apenas em um único fluxo de informações, mas sim em uma maior participação social na produção de conteúdos. Para atingir tais objetivos, há que se ressaltar a importância das rádios comunitárias, essenciais para a criação de uma democracia mais direta, capaz de superar os modelos tradicionais e de promover uma nova consciência política, na qual os cidadãos possam ter maior controle sobre os seus instrumentos de disseminação de idéias.

#### **h) O que são políticas públicas de radiodifusão comunitária?**

Estabelecemos, desse modo, o ponto de partida para uma análise das políticas de radiodifusão comunitária. Temos, assim, menos chances de derraparmos por falta de uma teoria embasadora dessa pesquisa. Mas, ainda assim, a análise de políticas públicas continua sendo um terreno perigoso, no qual o pesquisador, constantemente, se move

“pisando em ovos”. No Brasil, essa sensação de insegurança é ainda mais intensa, pois nos depararmos com um ambiente de democracia não consolidada, com a existência de peculiaridades socioeconômicas e políticas bastante intensas e, principalmente, com um arranjo institucional que parece, muitas vezes, desafiar qualquer avaliação racional de seus modos de funcionamento. Sucintamente, pode-se resumir essas observações na constatação de que as instituições democráticas brasileiras são bastante frágeis e coexistem comportamentos político-administrativos modernos e retrógrados (FREY, 2000, p. 213 e p. 242-252). No que concerne às comunicações, esse comportamento político anacrônico fica bem explicitado na importância da dominação politiqueria (com o termo utilizado em seu sentido mais pejorativo) e na prática do que se costuma chamar de “coronelismo eletrônico”.<sup>26</sup>

Nota-se, portanto, que a análise de política pública se dá de modo intensamente interdisciplinar, e há múltiplas facetas a serem abordadas para se chegar a conclusões minimamente abrangentes. É necessário, portanto, fugir das abordagens por demais focalizadas, como acontece corriqueiramente nessa área, e partir para um estudo que possa reunir conhecimentos advindos das mais diversas linhas de pensamento, como a Economia, a Ciência Política, a Estatística, a Sociologia e, no nosso caso, é claro, a Comunicação. Não há como se entender a formulação e implementação de uma política pública sem antes ter em mente que são as disputas políticas e as relações de força sociais, os seus verdadeiros moldadores.

Qualquer estudo que se centre nesse ou naquele aspecto, portanto – como na tradição estadunidense, que costuma separar a política em *polity* (instituições), *policy* (conteúdo) e *politics* (processo) – nada mais é do que uma tentativa vã de se dividir o indivisível, de se separar o inseparável. Ainda que se fale que essas dimensões são “entrelaçadas”, têm “paredes porosas” ou “se influenciam em diversas direções”, mantém-se a divisão da política e, conseqüentemente, um intransponível fosso metodológico, gerado pelo reducionismo que essa divisão traz. Em contraponto a essa tradição, utilizaremos os conceitos de Gramsci, que faz uma diferenciação tão somente em política em seu sentido amplo e em seu sentido restrito. A política em seu sentido amplo tem estreita relação com a liberdade. Nessa concepção, todas as vertentes de um ser social são, intrinsecamente, compostas por um forte componente político. Já a política em seu sentido estrito é tão somente um conjunto de práticas relacionadas

---

<sup>26</sup> Termo cunhado pela pesquisadora Célia Stadnick na obra “A hipótese do fenômeno do Coronelismo Eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil”.

diretamente ao Estado e à atividade de governo. A política em seu sentido restrito, portanto, é tão somente um momento transitório na história social, na qual há governantes e governados. Já a política em seu sentido amplo é perene, um momento ineliminável das sociedades (INNOCENTINI, 1979). Assim, pode-se chegar à conclusão de que, em momento algum, se negará que o sentido amplo de política contém o seu sentido estrito. Não há, portanto, separação – apenas ao se utilizar o sentido estrito de política, estamos enaltecendo determinados pontos integrantes da política em sentido amplo.

Já no que concerne às políticas públicas, uma categorização, ainda que precária, pode ser útil para se ter uma melhor idéia do que se está falando quando discutimos as políticas públicas de comunicações no Brasil. Mais uma vez, vale ressaltar: política pública, do ponto de vista conceitual, é um todo indivisível. Claro que temos as políticas especializadas – saúde, educação, meio-ambiente, transportes, etc. Trata-se, contudo, apenas de uma especialização. Pode parecer uma afirmação tautológica, mas na verdade encerra uma definição fundamental: qualquer especialização na formulação e implementação de uma política pública é uma mera questão de conteúdo. Do ponto de vista das características que determinam seu funcionamento e dos conflitos que redundam em determinada política pública, as regras são bastante similares, ainda que os assuntos tratados sejam completamente distintos.

Feita essa ressalva, apresentamos a seguinte classificação (FREY, 2000):

- a) Políticas redistributivas: a política é orientada pela retirada de determinado benefício ou vantagem de um grupo e sua distribuição para outro grupo que não o possui. O grau de conflito é alto.
- b) Políticas regulatórias: determinam ordens, criam o arcabouço legal para um determinado fenômeno social. A mensuração do conflito, nesse caso, é bastante irregular – vai ser determinada de acordo com o grau de consenso que cada política irá alcançar na sociedade.
- c) Políticas constitutivas: determinam as regras gerais. Espécie de regulamentação dos conflitos e processos políticos, ou seja, quais serão as “condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas (...) redistributivas e regulatórias.”
- d) Políticas distributivas: aquelas que repartem igualmente um ganho social, sem que haja prejudicados nesse processo.

Pois bem, feita essa classificação, podemos deixar a arena em que se deu o processo de elaboração e implementação das políticas públicas de radiodifusão comunitária no Brasil mais bem delimitada. Apesar de haver uma certa correlação dela com todas as quatro categorias explicitadas, parece claro que há um melhor enquadramento no conceito de “política regulatória”. De fato, as políticas brasileiras de radiodifusão comunitária centram-se na definição das regras – primordialmente naquelas dos processos de concessão de serviços públicos. Aliás, essa não é uma exclusividade da radiodifusão comunitária: no Brasil, praticamente todas as políticas públicas de comunicações se fiam, quase que exclusivamente, no estabelecimento de regras a serem seguidas. O Estado tem agido quase que única e exclusivamente na determinação da ordem, na implementação da legislação e no seu estrito cumprimento. Hoje, por exemplo, o Ministério das Comunicações – principal ente estatal para o estabelecimento de políticas públicas de comunicações - ocupa-se quase inteiramente apenas com o ritualismo da análise de processos de radiodifusão – portanto, esse ritualismo e as próprias políticas de comunicações se confundem. Resta pouca energia (e, adicionalmente, falta vontade política) para o estabelecimento de políticas públicas realmente eficazes, baseadas não apenas em definições de regras, mas sim em uma atuação estatal efetiva no setor. Há ainda poucos canais perenes para uma efetiva participação social nas políticas públicas de comunicação – essa participação, na grande maioria das vezes, fica confinada ao canal de comunicação entre governo e sociedade estabelecido por meio de consultas públicas, que nada mais são do que um arremedo de uma efetiva participação social.

Eis, portanto, o ponto de partida para a aplicação de um referencial teórico mais robusto – temos como objeto de análise uma política regulatória e precisamos entender como ela surgiu, como se dá a sua implementação e qual o grau de participação social permitido por essa política regulatória. Portanto, há uma vastidão de pontos a serem analisados, tais como: o processo do surgimento da necessidade de intervenção estatal por meio de uma regulação das comunicações; quais foram os atores sociais envolvidos e como eles agiram durante a criação e implementação da política; quais têm sido os efeitos da legislação; qual é a relação dessa legislação com a situação de forças sociais existente; etc. Assim, podemos entender melhor todo o processo de definição e implementação das políticas públicas de radiodifusão no Brasil.

Partindo desses pressupostos, pode-se afirmar que as políticas públicas de comunicações no Brasil – incluindo as políticas de radiodifusão comunitária - nascem

de um pacto entre os donos do poder comunicacional e o Governo (por sinal, muitas vezes, Governo e poder comunicacional se confundem, visto o grande número de meios de comunicação que estão nas mãos de políticos profissionais). Porém esse é um assunto que trataremos mais pormenorizadamente no próximo capítulo...

## **CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA E EXERCÍCIO DO DIREITO SOCIAL ÀS COMUNICAÇÕES**

### **a) Das comunicações como necessidades sociais**

Antes de iniciar, esclarecer: a despeito de muitas teses contemporâneas, principalmente as que ganharam maior relevância após a incrível preponderância conquistada pelo ideário neoliberal, é necessário deixar claro que as comunicações são uma necessidade social. Trata-se de um direito em si – um Direito Social, que será o foco desse capítulo – e de um direito suporte para outros, primordialmente para a existência de uma sociedade verdadeiramente democrática e para o livre exercício da cidadania.

No entanto, as idéias de “Estado Mínimo”, “focalização da atividade estatal”, “preponderância do mercado e atuação residual do Estado”, dentre diversas outras enfatizadas pelo neoliberalismo, fizeram com que o direito às comunicações fosse relegado a uma das últimas posições na escala de prioridades da ação governamental. O exemplo brasileiro é ilustrativo - não por acaso, o Ministério das Comunicações, principal ente governamental para a implementação de políticas públicas de comunicações, foi sempre uma das principais vítimas das políticas de desmonte de Estado, tão bem quistas pelo ideário neoliberal. Ele foi assassinado e deglutido pelo mal-sucedido Ministério da Infra-Estrutura de Collor, voltou da terra dos mortos na Era FHC e hoje agoniza, após ter sido esquartejado quando da criação da Agência Nacional de Telecomunicações.

Aliada ao ideário neoliberal, há ainda a ameaça recente surgida com a intensificação do processo de convergência tecnológica. A eliminação de várias diferenças que existiam entre rádio, televisão, jornal e demais meios de comunicação social, além do estreitamento dos laços desses com a estrutura de telecomunicações, tem gerado uma corrida pela sinergia – em outras palavras, por concentração de mercado, redução de custos e conseqüente aumento de acumulação de capitais. Por sinal, sinergia essa cada vez mais possível e necessária à medida em que aumenta a digitalização dos conteúdos de comunicações (AGUIAR, 2005, p. 56). Assim, tem surgido uma tendência crescente de desregulamentação do setor de comunicações, visto que as restrições estabelecidas anteriormente passaram a ser tidas como entraves ao pleno desenvolvimento das suas forças produtivas (RAMOS, 2000). E ao caírem tais entraves,



diversos dispositivos constituintes das políticas públicas de comunicações caíram por tabela – tudo em nome da maior eficiência capitalista.

Esse, porém, é o quadro “geral”, aquele que se pode aplicar à maioria dos países capitalistas, inclusive ao Brasil. Nota-se um padrão internacional de fusão das diferentes políticas públicas, anteriormente formadas isoladamente para cada área das telecomunicações, meios de comunicação de massa e informática, em uma única política de comunicações (LIMA, 2001, p. 95). Mas em nosso País, há que se levar em conta que tal convergência não se dá por completo. No plano da teoria, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 1997) foi inicialmente planejada como uma política convergente de Comunicações. O então ministro Sérgio Motta, em diversas entrevistas, chegou a dizer que a intenção, àquela época, era se criar uma Lei Geral de Comunicações, que englobasse as telecomunicações (entendidas como os diversos serviços de telefonia) e a comunicação social, principalmente a comunicação eletrônica de massa. É o caso, por exemplo de entrevista concedida ao jornal Estado de São Paulo em 05 de novembro de 1996, em que Motta afirmou: “a privatização da Embratel está sendo estudada, mas só deverá ocorrer após concluída a Lei Geral de Comunicações”<sup>27</sup>. Deveria surgir dessa nova política não a Agência Nacional de Telecomunicações hoje existente, mas sim a Agência Nacional de Comunicações, um órgão regulador convergente de todos os setores das comunicações. Porém no plano da prática, essa convergência não ocorreu.

#### **b) A regulação das comunicações no Brasil**

Mas não estaria o Brasil inserido na Nova Ordem Mundial das Comunicações, caracterizada pela existência de grandes conglomerados empresariais que exploram todo tipo de mídia? E a existência desse tipo de modelo de exploração não seria fator suficiente para a existência de políticas convergentes de comunicações? Ora, partindo de tais pressupostos e da experiência internacional, a resposta para ambas as questões seria “sim”, afinal, somos ou não somos um País integrante da economia capitalista global? E a resposta sendo sim, então por que não temos hoje uma política convergente de comunicações?

Porque o Brasil, no que concerne ao campo das comunicações, tem peculiaridades importantes que desafiam toda a ordem internacional. Falamos em desenvolvimento, convergência tecnológica, globalização, modernidade... porém

---

<sup>27</sup> O Estado de São Paulo, 05 de novembro de 1996, Seção B1, p. 1

persistem ainda no País características que remontam a um passado político subdesenvolvido, no qual particularismos são definidores das políticas públicas, coronelismo e patrimonialismo persistem como modelos de administração do Estado e barganhas políticas guiam parte importante da atuação estatal.

Esses comportamentos pré-democráticos, em alguns pontos, são propícios ao pleno recebimento da ordem internacional – por exemplo, o histórico estabelecimento oligopolístico do rádio e da televisão no Brasil, organizados em torno de poucas redes, é naturalmente acolhedor ao padrão universal de concentração de propriedade e à presença de *global players*. Por sinal, esse desenvolvimento mundial demonstra a tendência ao monopólio natural das comunicações em todo o planeta – o que efetivamente difere os vários sistemas nacionais de comunicações são, na verdade, as políticas regulatórias adotadas por cada País.

Contudo, por outro lado, o padrão histórico de exploração das redes de comunicações por grupos familiares e elites políticas regionais são um grande entrave ao estabelecimento de políticas públicas convergentes – principalmente porque tais políticas costumam basear-se em regulações assimétricas, que buscam manter um ambiente de competição em mercados naturalmente monopolistas (BISHOP, KAY e MAYER, 1995), algo que contraria diretamente os interesses vigentes e, conseqüentemente, enseja um movimento altamente reacionário e avesso a esse tipo de reforma. Mesmo ao constatarmos que no panorama atual de convergência tecnológica tais regulações venham se tornando mais e mais frouxas, trazem ainda afrontas significativas aos interesses dos empresários de mídia nacionais.

Abandonar essa hegemonia em nome de uma outra, baseada na regulação dos agentes econômicos, não seria nada interessante para os empresários de radiodifusão. A regulação das comunicações causa comichão aos empresários da mídia, que preferem que tudo permaneça como está – na prática, é como se não houvesse regulamentação alguma. Tal fato ocorre porque praticamente toda a legislação que regulamenta nossa radiodifusão data da década de 60 e permaneceu praticamente intocada pela reforma promovida pela Lei Geral de Telecomunicações de 1997. Está, portanto, carcomida pelo tempo, incompatível com a realidade tecnológica de hoje.

Em contraposição a uma nova regulação, alguns empresários das comunicações já chegaram até mesmo a levantar a bandeira de um suposto “direito de propriedade” para defender a manutenção do *status quo*. (AMARC, 2000). Nem mesmo o mais liberal dos liberais seria capaz de defender idéia tão estapafúrdia. Uma suposta propriedade

sobre as comunicações – primordialmente sobre a radiodifusão – só poderia ser posta em prática em detrimento de um outro ideal liberal tão importante quanto o da propriedade – o da liberdade de expressão. Seria uma espécie de “cale-se, pois a propriedade do direito de falar é minha”. Além disso, também especificamente no que concerne à radiodifusão, o princípio basilar da concessão é justamente o de que a propriedade do espectro continua sendo do Estado (o *trusteeship regulation*) – há somente a cessão do direito de prestar um serviço público, durante um determinado intervalo de tempo, mas não há nisso qualquer direito de propriedade implícito (ALMEIDA, 1993, p. 14-19)(AMARC, 2000).

Contudo, é necessário ressaltar que houve avanços na regulamentação da radiodifusão nos últimos anos, ainda que tímidos. A vinculação entre concessões e barganha política anteriormente citada foi, após a Constituição de 1988, consideravelmente enfraquecida – persistiu ainda a discricionariedade na concessão de emissoras educativas e na autorização de retransmissoras de televisão, mas em volume bem menor do que o que ocorria anteriormente, quando também a outorga de emissoras comerciais era de livre escolha do chefe do Executivo. No parágrafo 3º do seu art. 223 a Constituição Federal prevê que “o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional”.

Na verdade, não há notícia de o Congresso haver desfeito um ato de concessão do Executivo. Mas também há de se notar que a regra estabelecida pela Constituição deu maior transparência ao processo de concessão, o que tornou necessária a utilização de critérios mais objetivos para as outorgas de radiodifusão. Essa maior transparência ocorre porque, quando estavam a cargo exclusivamente do Executivo, os processos de outorga de radiodifusão ocorriam sob pesados véus – a sociedade não tinha acesso aos ritos e trâmites e, quando muito, conseguia descobrir apenas quais tinham sido os concorrentes a determinada outorga, porém não tinha os subsídios suficientes para saber por que exatamente determinada entidade foi escolhida em detrimento de outra.

Já com a obrigação de que esses processos sejam revisados pelo Legislativo, houve um considerável avanço na transparência dessa atividade, visto que os mesmos passaram a ser também apreciados por diversos deputados e senadores, em comissões temáticas e, em alguns casos, até mesmo em plenário. Se antes apenas alguns poucos burocratas tinham acesso aos processos de outorga de radiodifusão, depois da Constituição de 1988 algumas centenas de parlamentares passaram a também

acompanhá-los, o que, por si só, já demonstra um aumento considerável da transparência nas outorgas de radiodifusão.

Além disso, as novas regras para concessão de serviços públicos, estabelecidas pela Lei 8.987/95 e pelo Decreto 1.719/95, fizeram com que as concessões de radiodifusão passassem a seguir as regras da Lei de Licitações (Lei 8.666/93). Desse modo, foram estabelecidos critérios objetivos para as outorgas, o que dificulta bastante a utilização de critérios subjetivos para a escolha dos seus destinatários. Licitações não são panacéia para o estabelecimento de competições efetivas, é verdade. Mas entre regras existentes, ainda que haja a possibilidade de burlá-las, e a completa discricionariedade, a primeira escolha tem sempre um maior valor social.

Há, contudo, uma outra força a se estudar na dialética estabelecida pela utilização de licitações para a outorga de radiodifusão. Se, por um lado, há o estabelecimento de uma competição efetiva, por outro a utilização das regras da Lei de Licitações para a concessão de radiodifusão tem feito com que a capacidade econômica seja o principal fator decisório para a escolha dos vencedores – algo que não contribui, de modo algum, para a promoção de uma maior democratização das comunicações. É fato que, nos processos licitatórios, são levados em conta critérios técnicos que poderiam, ao menos em tese, incentivar essa democratização, tais como o tempo que será destinado pelos licitantes à transmissão de programas jornalísticos e educativos e o percentual de suas programações que será ocupado por produção regional de conteúdo. Mas também é fato que a proposta financeira é o que termina por decidir as competições. Segundo dados da Comissão Especial de Licitação do Ministério das Comunicações<sup>28</sup>, apresentados no Primeiro Workshop de Integração e Avaliação, realizado pelo Ministério em 16 e 17 de abril de 2004, atualmente cerca de 90% das propostas técnicas apresentadas nos processos de licitação atingem a pontuação máxima, o que acaba levando as disputas, na esmagadora maioria das vezes, a serem decididas pelo maior preço proposto.

O resultado é que a propriedade das empresas de comunicações continua extremamente concentrada em grupos economicamente dominantes. E não por coincidência, os grupos dominantes de hoje e de ontem são praticamente os mesmos. Ocorreu que o estabelecimento da licitação sob as regras da Lei 8.666/93, com critérios que privilegiam sobremaneira a proposta de preço, funcionou apenas para que se mantivesse a economia política das comunicações vigente até então. Ou seja, os grupos

---

<sup>28</sup> A Comissão Especial de Licitações, criada pela Portaria MC no. 811, de 29 de dezembro de 1997, é o órgão responsável pelos procedimentos licitatórios de concessão de radiodifusão comercial.

familiares proprietários das comunicações na base do compadrio e do tráfico de influências continuaram dominantes e até mesmo aumentaram seus campos de atuação, e não houve a abertura de oportunidade para que novos *players* entrassem no mercado. Mantiveram-se barreiras de entrada significativas e, por conseqüência, persiste nas comunicações brasileiras um padrão de exploração ultrapassado, concentrado e no qual as elites políticas e econômicas são dominadores inquestionáveis. Exatamente o oposto do que deveria ocorrer – a distribuição de concessões de radiodifusão deveria ser embasada primordialmente em critérios democráticos, que garantam uma igualdade de oportunidade de acesso às mesmas, e não única e exclusivamente em critérios econômicos.

### **c) As comunicações são um Direito Social**

Pode-se afirmar, portanto, que se no início da exploração da radiodifusão em moldes empresariais, as principais barreiras à entrada de novos *players* se davam por motivos econômicos – no caso específico da radiodifusão sonora, devido aos altos custos necessários para a instalação de uma estação radiodifusora – hoje essas barreiras econômicas são bem menos importantes, e é no campo político que encontraremos os empecilhos estabelecidos realmente preponderantes. A alta tecnificação existente no passado e as barreiras econômicas interpostas foram os caminhos primordiais que levaram à concentração de propriedade. Contudo, pode-se dizer que essa mesma tecnificação já passou pelo seu ápice – e no campo da radiodifusão sonora, tal fato é ainda mais evidente – e hoje se caminha para uma superação de tais barreiras. Os custos necessários para a instalação de uma rádio de baixa potência são hoje ínfimos se comparados àqueles necessários para a construção de um empreendimento similar há 30 ou 40 anos.

Ora, esse misto de desregulamentação trazida pelo contexto externo e de persistência de comportamentos arcaicos gera a tendência a um completo abandono da ação estatal nas comunicações, advinda da percepção de que esse é meramente um nicho de mercado dentre tantos outros, a ser explorado pelos agentes econômicos a seu bel prazer. Na mesma medida, os mecanismos de participação social na regulação das comunicações são cada vez mais minados, como reflexo direto da diminuição da ação pública nesse mercado, que passa a ser quase que totalmente englobado pela esfera privada das relações de troca.

Mas há que se lutar contra essas tendências. Há que se reafirmar que as comunicações são um direito fundamental da sociedade. Não é ela uma mera questão de escolha, algo que o mercado pode suprir sem que seja necessária qualquer interferência do Estado, como pregam muitos. Fosse realmente assim, uma mera questão de escolha, os fatos provariam que a sociedade brasileira é um tanto quanto masoquistas – teríamos optado por uma absurda concentração de propriedade, além de práticas de clientelismo, patronagem e compadrio que foram as bases para a criação do “coronelismo eletrônico” anteriormente citado. Entre um mercado de comunicações democrático e um retrógrado modelo centralizado, com pouquíssima pluralidade, teríamos feito a segunda opção. Teríamos escolhido ainda um modelo de comunicações baseado quase que exclusivamente na televisão e no poderio comunicacional oligopolista, em detrimento de uma maior gama de canais de informação e de formas alternativas de prestação desse serviço. Finalmente, teríamos optado por ter acesso a uma programação de radiodifusão desprovida de qualidade e com pouquíssimas alternativas reais – há pluralidade de canais nos grandes centros urbanos, mas a sensação de “mais do mesmo” é patente.

Feito este esclarecimento, podemos dar por concluído que as comunicações são um direito – de 3ª geração para alguns, de 4ª para outros, mas Direito Social confirmado, líquido e certo. Inclui-se dentre aqueles direitos difusos, cujos titulares são dificilmente individualizáveis – justamente porque todos, sem distinção, são seus beneficiários. Além disso, trata-se de um direito historicamente construído e reforçado conforme toma corpo a disseminação dos meios de comunicação na sociedade. Ora, estamos a ver, assim, o surgimento uma nova sociedade, na qual a informação e sua disseminação são insumos fundamentais para o funcionamento do corpo social. Nada mais natural, portanto, do que o direito às comunicações crescer na mesma proporção em que cresce a importância das comunicações na sociedade. O acesso, não apenas como receptor, mas também como produtor de informações é assim, mais e mais, essencial para a garantia da plena integração dos indivíduos à sociedade.

Reforça a tese de que as comunicações são, de fato, um Direito Social historicamente construído e de crescente importância, o argumento de Norberto Bobbio, para quem não há um fundamento absoluto que referende qualquer direito. Para Bobbio, o jusnaturalismo nada mais é do que uma ilusão – os direitos inatos podem, segundo ele, ser reduzidos a apenas um: a liberdade. Em suas palavras:

*“Os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc (...). Não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece ‘fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas. Não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos”* (BOBBIO, 1992, p. 18 e 19).

Pode-se concluir, assim, que um direito está visceralmente ligado à noção de necessidade – novas condições históricas criam novas realidades, nas quais existem novas necessidades sociais e o atendimento a essas necessidades se constitui em um direito, essencial para a sobrevivência nessa nova condição histórica. Direitos naturais ou fundamentais, inalienáveis, invioláveis, enfim, toda uma gama de expressões que tentam dar a um direito uma característica inata são, na verdade, mais uma técnica de retórica persuasiva do que uma realidade historicamente possível. Muitas vezes, tais direitos ganham, com tais definições, uma força política maior e, na prática, essas definições jusnaturalistas podem ser de grande importância para a defesa de direitos – mas uma análise teórica mais pormenorizada põe por terra qualquer desses argumentos (BOBBIO, 1992).

#### **d) O direito às comunicações na Sociedade da Informação**

Essa noção das comunicações como um Direito Social historicamente construído, um tanto quanto enevoadada até bem pouco tempo atrás, tem ficado cada vez mais clara, em grande parte devido justamente à importância crescente das comunicações no mundo contemporâneo. Dão-se, desse modo, as condições históricas que criam a necessidade de comunicações para a plena inserção dos indivíduos na sociedade e, na mesma medida, as comunicações se firmam como um direito. Com a globalização e o constante avanço tecnológico dos meios de comunicação, esses últimos têm, cada vez mais, se tornado uma peça fundamental para a contínua evolução das forças produtivas – fenômeno esse tão intenso que já se fala em uma 3ª Revolução Industrial, trazendo consigo a chamada “Sociedade da Informação”, na qual há

simultaneamente uma subordinação do trabalho intelectual ao capital e do capital ao trabalho intelectual, ao ponto de muitas vezes o resultado do trabalho intelectual se transformar, em si mesmo, em capital dos mais valiosos. Ainda lembrando as idéias apresentadas por Bobbio em “A Era dos Direitos”, essa 3ª Revolução Industrial se estabelece como o momento histórico no qual, mais do que nunca, o direito às comunicações se faz ainda mais importante.

Ora, não podemos, de modo algum, entender que essa peça chamada comunicação, importante a ponto de gerar um novo paradigma no desenvolvimento capitalista, possa servir como mais um fator de exclusão a se somar aos já muitos existentes nesse mundo de tanta iniquidade. Pelo contrário, há que se lutar para garantir o pleno acesso de toda a população mundial às comunicações – há que se considerá-la, portanto, um Direito Social.

Direito esse de suma importância não apenas em si mesmo, mas também como garantia de um outro tão ou mais importante do que ele: a liberdade. Isso porque a liberdade de ouvir e de externar opiniões e, em uma abordagem condizente com a era da comunicação, de ter acesso, tanto como espectador quanto como produtor de conteúdos, aos meios de difusão de informações constitui parte indispensável da liberdade política. Liberdade essa que consiste na espontaneidade – ou seja, no fato de todo homem ser capaz de estabelecer uma mudança na realidade, desde que, para tornar tal capacidade conceitual em capacidade de fato, tenha plena liberdade política (ARENDRT, 2002, p. 45-84).

E, sendo um direito, a intervenção do Estado é fundamental para a sua garantia. Abandonado à sua própria sorte, o mercado de comunicações tende a agir libertina e perniciosamente. A preponderância de organizações midiáticas voltada para os fins de geração de rendas e acumulação de capitais tende a incentivar o desvirtuamento das comunicações socialmente relevante – aquelas que se pautam pela livre circulação de informações e pela dupla preocupação de fazer o homem ouvir e se fazer ouvir.

Contra essa disfunção, é essencial a atuação do Estado, com vistas à implementação das condições necessárias à consecução de comunicações democráticas, engrandecedoras, libertadoras, na qual o público possa ser ator na determinação dos conteúdos que estarão sendo disseminados na esfera pública e na forma utilizada para essa disseminação. As comunicações devem ser não apenas mais um dentre os tantos serviços oferecidos pelo mercado, mas sim uma entidade que tenha como princípio fundamental a garantia de amplo acesso de todos os cidadãos a uma verdadeira



liberdade de expressão – aquela na qual os grupos sociais têm o efetivo direito às comunicações, à transparência, à participação, ao recebimento livre de informações de diferentes produtores.

#### **e) Em defesa das políticas públicas de comunicações**

Pois bem, se as comunicações são um Direito Social, logo... políticas públicas em comunicações são extremamente necessárias – primordialmente aquelas que propiciem a participação de seu titular legítimo: a sociedade. Porém, apesar de o Estado ser o responsável pela sua implementação, não é ele seu único elaborador. Na verdade, o lugar da criação de políticas públicas não é o escritório do burocrata, tampouco o gabinete do Ministro. A política pública deve nascer nas ruas e calçadas, deve ser fruto da mobilização dos atores sociais. Deve ser o momento do reconhecimento de uma necessidade e das ações que visam ao estabelecimento das condições para o seu atendimento. Temos, assim, uma questão eminentemente política. Há a necessidade de uma justificativa filosófica para o direito às comunicações, é verdade. Porém tal justificativa, no nosso entender, já está superada. É ponto pacífico que as comunicações são um direito da humanidade, direito esse que se torna ainda mais evidente na “Sociedade da Informação”. Portanto, não precisamos mais justificá-lo, e sim protegê-lo.

Há, adicionalmente, um caráter tipicamente radical na criação de uma política pública, visto que ela age para a dissolução de uma determinada realidade para se criar uma outra que irá assumir o seu lugar, de forma a atender determinada necessidade social. Se ela não nasce assim, como fruto das demandas sociais, perde seu caráter fundamental – torna-se mera benesse do Estado e, como tanto, não será, nem de perto, verdadeiramente efetiva. Junte-se a esse aspecto radical o fato de a política pública ser um elemento altamente contraditório, no sentido dialético do termo. Ela, adicionalmente, é bastante ubíqua, e essa ubiquidade leva a política pública a permear todos os diversos estratos da sociedade, amparando-se aqui e acolá em diversos interesses e conflitos. Trata-se, portanto, não de algo apenas planejado pelo Estado – apesar de ser claro que é nessa esfera que ela realmente se corporifica em uma ação efetiva. É a política pública o fruto de um embate no qual as classes sociais, o Estado, o capital, enfim, todos os atores sociais se digladiam, e do resultado dessa ampla dialética se dá o seu nascimento e sua implementação.

Infelizmente, nossa história mostra que as políticas públicas implementadas no Brasil raramente nascem nas ruas – e as de comunicações são uma triste confirmação dessa regra. São políticas gestadas de uma aliança entre as classes dominantes e o Estado, que sempre tiveram, no nosso País, uma relação de cumplicidade (FAUSTO, 2003). As políticas públicas, nesse contexto, deixam de ser conquistas sociais, e passam a ser benesses do Estado e concessões da burguesia – não se estabelece, desse modo, uma verdadeira cidadania, e sim algo que se poderia chamar de “Estadania” (CARVALHO, 2001).

De fato, o Estado brasileiro pouco ou nada fez para esconder sua natureza de defensor das classes dominantes. Mas não apenas o Estado brasileiro, mas todo Estado é, na verdade, como destaca Gramsci, uma “trincheira por trás do qual está uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (GRAMSCI apud BOBBIO, 1994, p. 17). Gramsci, ao fazer tal afirmação, demonstra que o poder do Estado nos países ocidentais não é absoluto – na verdade, trata-se de um ente responsivo a uma categoria infinitamente mais complexa e poderosa: a sociedade civil.

O Estado, nessa visão, não é a superação da sociedade civil, e sim seu reflexo. Não é um fim em si mesmo, mas um aparelho representante de interesses (BOBBIO, 1994). Ou nos dizeres de Friedrich Engels, “Não é o Estado que condiciona e regula a sociedade civil, mas a sociedade civil é que condiciona e regula o Estado” (ENGELS apud BOBBIO, 1994, p. 22 e 23). Também em Gramsci o aforismo de Engels pode ser apontado como uma linha principal de pensamento. Há um constante privilégio, no âmbito da superestrutura, ao momento ideológico, que se sobrepõe ao institucional. A ideologia, nesse contexto, se comporta como o momento primário, e as instituições são o momento secundário. Forma-se, desse modo, um esquema triádico – exatamente aquele previsto por Gramsci – formado por economia, sociedade civil e Estado. A economia é, nessa tríade, a estrutura, ao passo que a sociedade civil e o Estado (ou a sociedade política) fazem parte da superestrutura. Vale ressaltar, contudo, que essa separação entre estrutura e superestrutura é, em Gramsci, estritamente metodológica, nada tendo de orgânica. Feita essa ressalva, podemos melhor pormenorizar a relação entre esses três entes, assim descrita por Gramsci:

*“Entre a estrutura econômica e o Estado com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil (...); o Estado é o instrumento para adequar a*

*sociedade civil à sociedade econômica*” (GRAMSCI apud LIGUORI, 2003, p. 178).

Fica claro, assim, para Gramsci, que o Estado não é o sujeito da História. Não é ele produtor, e sim uma expressão da produção. Ora, como estamos falando em um modo de produção capitalista, o Estado, portanto, nada mais é do que uma expressão desse modo de produção capitalista. Nas palavras exatas de Gramsci, “certamente, o Estado não produz *ut sic* a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica”. (GRAMSCI apud LIGUORI, 2003, p. 175). A sociedade civil, sob tal perspectiva, é uma esfera específica, que tem sua legalidade e suas regras próprias, e medeia a base econômica e a sociedade política.

#### **f) Sobre o conceito de sociedade civil**

Eis, contudo, um conceito extremamente maltratado, que abarca as mais diversas definições e que vem sendo utilizado, desde que foi cunhado, para definir os mais diversos fenômenos sociais. Portanto, faz-se necessária uma pequena pausa na história que estava sendo contada até aqui para definirmos um pouco melhor como o conceito “sociedade civil” é utilizado ao longo dessa dissertação – assim tentaremos estabelecer as fronteiras desse conceito, ainda sabendo ser essa uma missão impossível. Entendemos, a partir dos ensinamentos de Gramsci, que a sociedade civil é um momento da superestrutura ideológico-política, de modo que a sociedade civil e a sociedade política são os dois grandes planos da superestrutura. – portanto, nesse ponto, nos vinculamos inteiramente à concepção gramsciana desse termo. Como bem lembra Bobbio,

*“O elemento decisivo é representado pela estrutura sócio-econômica; mas é igualmente evidente que, em cada processo histórico, as contradições de fundo se traduzem e se resolvem no nível das atividades superestruturais. A relação entre esses dois elementos é uma relação ao mesmo tempo dialética e orgânica”* (BOBBIO, 1994, p. 16).

É a sociedade civil, assim, marcada por uma constante troca com o campo político – não são de maneira alguma categorias estanques, e sim entes que se confundem e se intercalam de maneira rotineira. Compreende, de acordo com essa

definição, o conjunto das relações ideológico-culturais existentes nas sociedades. É um momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico, uma hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade – tais características reforçam que a sociedade civil está mais bem localizada no momento superestrutural das sociedades – essencialmente em seus campos hegemônicos, éticos e políticos.

Esses entendimentos acerca do conceito de sociedade civil são essenciais para o pleno entendimento das informações apresentadas no capítulo 1, relativas, preponderantemente, à economia política das comunicações. Embora as estruturas econômicas sejam determinantes da ação política, como ressaltamos também no início deste capítulo 2, é fundamental lembrar que tal determinação não ocorre diretamente. Não é a estrutura econômica que determina diretamente a ação política, mas sim a interpretação que se tem dela e das leis que governam o seu movimento. Bobbio define esse papel de determinação da ação política e a própria atividade do Estado com as seguintes palavras:

*“Se se olha a sociedade civil como termo da antítese estrutura/superestrutura, o fim do Estado é a superação do momento superretrutural no qual sociedade civil e sociedade política estão em equilíbrio recíproco; se se olha a sociedade civil como momento da superestrutura, o fim do Estado é a reabsorção da sociedade política na sociedade civil. A aparente ambigüidade depende da real complexidade do bloco histórico, tal como Gramsci o teorizou: ou seja, do fato de que a sociedade civil é o momento constitutivo de dois movimentos diversos, do movimento que vai da estrutura à superestrutura e do que se processa na própria estrutura. De dois movimentos que se processam interdependentemente, mas sem superpor-se (BOBBIO, 1994, p. 52 e 53).*

Portanto, o conceito de sociedade civil aqui adotado é aquele que compreende não somente o conjunto das relações de trocas materiais, mas sim todo o conjunto das relações ideológico-culturais – ou seja, uma junção dos dois movimentos, “o que vai da estrutura à superestrutura e do que se processa na própria superestrutura”, como diz Bobbio no excerto citado acima. Assim, a sociedade civil representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. E ocupa um lugar superestrutural, tendo em vista que a importância do momento ideológico-cultural é ressaltada, tendo em vista a

importância das relações ideológicas e culturais, da vida espiritual e intelectual, da expressão política das relações ocorridas no seio da sociedade civil.

#### **g) As comunicações e a construção da hegemonia**

É, portanto, na sociedade civil que Gramsci situa o conjunto das instituições que têm como objetivo a representação e disseminação dos interesses de diversos grupos sociais e a elaboração e difusão de ideologias. (BOBBIO, 1994). Em nossa análise, é de suma importância a localização do conceito de sociedade civil como um momento superestrutural, no qual a formação da consciência, a disseminação de conteúdos valorativos e a “criação de regras para a convivência social” são papéis estruturais de suma importância para a construção do todo social. Ainda que a faceta estrutural das comunicações seja cada dia mais importante – afinal, como já ressaltamos, esse é um campo da economia que ocupa um papel cada vez mais fundamental na produção e distribuição de riquezas – é no campo da hegemonia que a mídia desempenha seu papel fundamental, ao ponto de podermos afirmar que, nas sociedades contemporâneas, os grandes difusores da ideologia são os meios de comunicação, suplantando organismos tradicionais como as igrejas, as escolas e até mesmo os partidos políticos. Em relação a esses últimos, a tese de que os meios de comunicação estão a assumir muitas das funções antes exercidas por eles ganha cada vez mais adeptos no meio acadêmico, principalmente ao analisarmos especificamente o caso brasileiro, como bem ressalta Venício A. Lima:

*“No Brasil, embora a crise dos partidos seja tema de controvérsias, existe razoável consenso sobre a histórica inexistência de uma tradição partidária consolidada. Torna-se, assim, mais fácil o exercício pela mídia de algumas das tradicionais funções dos partidos”* (LIMA, 2004, p. 52).

Tais teses nos levam à conclusão de que a importância econômica do nosso objeto primordial de pesquisa - a radiodifusão comunitária - é, na melhor das hipóteses, apenas secundária. Sua principal importância social está no fato de se estabelecer como uma espécie de “vírus” a contaminar a sociedade civil, capaz de disseminar novas normas de conduta e, desse modo, tornar-se um ente informacional alternativo, capaz até mesmo de estabelecer novas visões de mundo, novas idéias sobre o viver histórico.

Ou, de maneira mais acadêmica: pode-se afirmar que a radiodifusão comunitária é, ao menos potencialmente, um novo intelectual, a contribuir para a construção de uma nova hegemonia.

É nesse potencial revolucionário que a radiodifusão comunitária tem o grande fator que desperta o interesse acadêmico em se estudar tal fenômeno – de fato, essa foi a característica que mais influenciou a realização dessa dissertação. Entendemos que a radiodifusão comunitária, bem como qualquer outro tipo de comunicação que possa se estabelecer como um contraponto à hegemonia vigente – ou seja, como uma contra-hegemonia -, capaz de gerar novas fontes de difusão de informação e, principalmente, capaz de devolver à sociedade um pouco do seu Direito Social às comunicações, como ente ativo de produção de conteúdos, é um fenômeno social extremamente relevante, na medida em que pode contribuir para alterações significativas no campo do pensamento e, conseqüentemente, em toda a sociedade civil.

Trata-se, portanto, de uma forma de conquista estável de poder, coroada por alterações no modo de pensar das sociedades, em uma função de transformação que se dá, primordialmente, no seio da sociedade civil. É, assim, uma semente de revolução pacífica e gradual – uma típica guerra de posições gramsciana - que mostra a possibilidade de alterações sociais qualitativas por meio do argumento, e não da força. Sim, é preciso ser realista: a cooptação dos fenômenos comunicacionais alternativos pelos hegemônicos é preponderante, e boa parte deles termina por se tornar um mero “mais um” no ambiente comunicacional. Além disso, estratégias hegemônicas de contra-reforma, que silenciam praticamente qualquer tipo de forma alternativa de comunicação, têm poder enorme, e costumam, na esmagadora maioria das vezes, saírem vencedoras nesse embate – o próprio objeto de estudo desse trabalho é uma prova incontestante dessa afirmação. Mas há que se ressaltar que há alternativas sim – a atual conformação do sistema midiático, concentrada e a serviço de uma pequena casta de privilegiados não é uma fatalidade. Há possibilidades, há caminhos a seguir e, para tanto, o papel da radiodifusão comunitária e de todas as demais formas alternativas de prestação de serviços de comunicações é fundamental.

## **CAPÍTULO 3 - DA TEORIA PARA A PRÁTICA: O QUE É O SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL?**

### **a) A definição de radiodifusão comunitária na legislação**

A partir da Lei 9.612/98, se estabeleceu um novo serviço de radiodifusão sonora, que pouco lembra as modalidades educativa e comercial, únicas existentes até então. E seus apenas 27 artigos criaram o que se pode entender como um dos casos mais patentes de desrespeito aos anseios populares de que se tem notícia no setor de comunicações – nem tanto pelo que estabeleceram, mas principalmente pela forma como foram implementados. Mas esse é um assunto para os próximos capítulos. Aqui, nos focaremos apenas no que é o serviço de radiodifusão comunitária estabelecido pela Lei 9.612/98, regulamentada pelo Decreto 2.615, de 03 de junho de 1998 e pela Norma Complementar 02/98, essa última aprovada pela Portaria 191, de 06 de agosto de 1998<sup>29</sup>. Também não nos focaremos no intrincado e burocrático processo de outorga de radiodifusão comunitária estabelecido pela legislação, que será assunto para capítulo específico – nos preocuparemos, nessa parte apenas com o pós-outorga, ou seja, como devem funcionar as rádios comunitárias após vencerem a via-crúcis do processo que leva até à autorização.

Começamos pelas entidades competentes para a prestação desse serviço. A Lei estabelece que “fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço” são os entes autorizados a receber autorizações de radiodifusão comunitária. De acordo com seu Art. 7º, tais entidades devem ainda ser legalmente constituídas e devidamente registradas, com dirigentes brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos (nada mais é do que uma repetição da regra expressa no caput do Art. 222 da Constituição Federal), maiores de 21 anos ou emancipados e signatários de documento no qual se comprometam ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o serviço de radiodifusão comunitária. Esses dirigentes também não podem ser integrantes de quadros de sócios e de administradores de qualquer

---

<sup>29</sup> Durante a elaboração desse trabalho, foi publicada a Norma Complementar No. 1/2004, aprovada pela Portaria no. 103, de 23 de janeiro de 2004, que substituiu a Norma Complementar No. 2, de 1998. Contudo, tendo em vista que tal norma trazia alterações apenas para as atividades a serem desenvolvidas a partir de então pelo Ministério das Comunicações, não tendo, portanto, qualquer influência sobre os processos pertencentes à amostragem analisada nesse trabalho, preferimos seguir utilizando, para estudo, a norma antiga. Além disso, a Norma Complementar No. 1/2004 não trouxe alterações que pudessem tornar o processo de outorga de radiodifusão comunitária mais fácil e democrático – portanto, altera apenas alguns pontos no “ritual” de apreciação desses processos mas, desde agora, já se pode prever que não haverá alteração substancial nos resultados da política de radiodifusão comunitária com a instituição dessa nova norma.

modalidade de serviço de radiodifusão ou de televisão assinatura. Além dessas obrigações, há também a determinação de que tanto a sede da entidade quanto a residência de todos os seus dirigentes devem estar na área da comunidade atendida – exceção admitida apenas nas localidades de pequeno porte, nas quais tanto sede da entidade quanto a residência de seus dirigentes podem estar em qualquer ponto da área urbana.

Na prática, a organização em associações – devido à maior facilidade para sua constituição e registro – é a mais comum, sendo quase que exclusiva. Mas não basta ser apenas uma associação ou fundação comunitária qualquer. É preciso que ela tenha, em seus estatutos, o objetivo de “prestar os serviços de radiodifusão comunitária”. Também é necessário que a fundação ou associação seja efetivamente plural, aberta a todos os anseios da comunidade que representa, e não apenas a determinado grupo ou casta dominante. De fato, o estatuto social das entidades de radiodifusão comunitária deve garantir o ingresso, como associado, de qualquer cidadão domiciliado na área de execução do serviço. Deve o estatuto ainda garantir que todos os associados tenham o direito de votar e de ser votado para todos os cargos de direção, bem como direito de participação e voto nas discussões sobre o funcionamento da associação ou fundação comunitária.

A entidade deve, ainda, contar com um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco integrantes representativos da comunidade local, cujo objetivo é acompanhar a programação da emissora, com vistas ao atendimento do interesse da comunidade e dos princípios estabelecidos pela Lei 9.612/98. Está a entidade ainda proibida de manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem a gerência, administração, domínio, comando ou orientação de qualquer outra entidade mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.

Com essas previsões legais, estabeleceu-se uma proibição de que as entidades exploradoras dos serviços de radiodifusão sonora comercial ou educativa pudessem também explorar o serviço de radiodifusão comunitária. Na verdade, tal proibição é explicitada no parágrafo único do Art. 10 da lei, apesar de a definição das entidades competentes para a exploração da radiodifusão comunitária já estabelecer, de forma implícita, a exclusão dessas entidades. A Norma Complementar 02/98 amplia essa restrição a prestadoras de serviços de TV por assinatura. Foi estabelecido ainda um caráter personalíssimo às autorizações de radiodifusão comunitária, impedindo assim qualquer forma de transferência dessa autorização, a qualquer título, para outra



entidade. Do mesmo modo e com o mesmo intuito, foi também vedada a cessão ou arrendamento das emissoras dos serviços de radiodifusão comunitária, bem como de horários de sua programação. Reforça-se, desse modo, a responsabilidade da entidade autorizatória pela programação de sua emissora e se impede que haja algum tipo de quebra da relação entre o ente Estatal e a entidade originalmente por ele autorizada a prestar os serviços de radiodifusão comunitária. O Art. 10 da Lei reforça o caráter personalíssimo também ao estabelecer que cada entidade será outorgada com apenas uma autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária. Há, portanto, na relação entre Estado e entidade de radiodifusão comunitária, um único contrato, exclusivo, não podendo a entidade estabelecer outro contrato e, assim, construir um segundo serviço, seja na mesma área na qual tem sede, seja para qualquer outra comunidade.

Em relação à política editorial das emissoras de radiodifusão comunitária, a Lei 9.612/98, em seu parágrafo 3º, estabelece que o Serviço de Radiodifusão Comunitária deve atender à comunidade beneficiada, com vistas ao cumprimento dos seguintes preceitos:

I – dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições 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 serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil e nas campanhas pela melhoria da qualidade de vida da comunidade, sempre que necessário;

IV – contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação vigente;

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

Logo em seguida, em seu Art. 4º, são apresentados os princípios gerais que devem nortear a programação do Serviço de Radiodifusão Comunitária, quais sejam:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II – promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida;

III – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;

IV – não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias;

Uma obrigação adicional, ainda relativa à programação das rádios comunitárias, é que as emissoras operem por um período mínimo de oito horas diárias, que podem ser contínuas ou não. Essa previsão está expressa no art. 28 do Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária e tem como objetivo garantir que a entidade assegure ao menos uma programação mínima, suficiente para justificar a reserva de um canal específico para o seu funcionamento. Trata-se, contudo, somente de um piso – o horário efetivo de funcionamento será estabelecido pela entidade no decorrer do processo de habilitação e concorrência que antecede à outorga dos serviços de radiodifusão comunitária, horário esse que será de cumprimento compulsório, uma vez que será um dos itens integrantes da licença de funcionamento entregue à entidade.

Há ainda a obrigatoriedade de que as emissoras destinem ao menos 5% de seu tempo de programação para a transmissão de programas noticiosos. Tal determinação é expressa pelo art. 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), e vale não apenas para as rádios comunitárias, mas para todos os serviços de rádio e televisão outorgados pelo poder público, seja qual for a sua modalidade. Também por conta do CBT, as entidades de radiodifusão comunitária são obrigadas a transmitir seu indicativo de chamada (composto por nome fantasia e frequência) a cada sessenta minutos. Adicionalmente, devem ainda gravar toda a sua programação e manter tais gravações em arquivo durante as 24 horas subseqüentes ao encerramento de seus trabalhos diários – no caso de programas políticos, de debates, entrevistas, pronunciamentos e transmissões não registradas textualmente, o prazo de arquivamento é de 20 dias. Já para os textos dos programas, o prazo de arquivamento é de 60 dias.

A legislação, na maior parte dos pontos citados anteriormente, está em consonância com os diversos movimentos em prol da democratização das comunicações em todo o mundo. Procura estabelecer a radiodifusão comunitária como um fator de coesão social, estabelecendo a comunicação social como instrumento para o compartilhamento de informações no interior das comunidades. Busca ainda tornar a radiodifusão verdadeiramente aberta aos interesses dos grupos minoritários que, na atual economia política das comunicações, têm pouco ou nenhum acesso à mídia.

Isso ocorre porque, por definição, a “comunicação é de massa”, ou seja, ela se interessa por grandes grupos. Não significa que não exista mídia especializada, dirigida a grupos bem delimitados. Contudo, tais especializações, na maior parte das vezes, não contemplam uma determinada comunidade, e sim grupos de indivíduos que, por algum motivo – gosto, orientação política, opção sexual, etc. – compartilham interesses e opiniões semelhantes. Não é o que ocorre no seio das comunidades. Normalmente, elas são bastante heterogêneas, comportando um variado leque de orientações individuais e coletivas. A elas, portanto, o mercado costuma oferecer somente aqueles produtos midiáticos que estão à disposição de toda a população – são, portanto, compostos por conteúdos o mais generalizados possíveis e, muitas vezes, bastante desconectados das reais necessidades de informação das comunidades.

E, em uma comunidade tão eclética, com todo tipo de orientação religiosa, política, de classe, etc., um veículo de comunicação local, responsivo a essa heterogeneidade, é essencial para o estabelecimento de uma coesão dos indivíduos da comunidade. Busca-se portanto, por meio de experiências como a da radiodifusão comunitária e de outras que também têm a comunidade como o núcleo da produção midiática, a superação da atomização e individualização, tão presentes na sociedade contemporânea. Tais mídias devem, portanto, se estabelecer como novos espaços públicos para a discussão dos problemas comunitários, como novas ágoras nas quais o debate público se dará.

Porém, de forma espontânea, raramente se estabelecem nas comunidades meios de comunicação efetivamente populares e participativos, nos quais todos os cidadãos possam se fazer ouvir. Como bem ressalta a Unesco, a responsabilidade da criação dos meios necessários à comunicação comunitária não pode ficar exclusivamente por conta da iniciativa local. Quanto a isso, cabe um papel importante ao governo, da mesma forma que aos grandes organismos públicos ou privados (UNESCO, 1983). De fato, é a intervenção governamental, por meio de suas políticas públicas e regulamentos, o único ente capaz de promover meios de comunicação comunitária efetivamente democráticos. Do contrário, sem a presença do Estado, essas experiências tendem a se descaracterizarem, tornando-se meros métodos de reforço da hegemonia de castas locais.

Por esse motivo, a legislação de radiodifusão comunitária estabelece uma série de exigências para garantir a pluralidade de opinião e a possibilidade de acesso de todo e qualquer membro da comunidade à programação dessas entidades. Além do Conselho

Comunitário, que deve compulsoriamente ser estabelecido e acompanhar as atividades das rádios comunitárias, também há proibição explícita ao proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária. A programação deve ainda observar os princípios da pluralidade de opinião e de versões simultâneas em matérias polêmicas, divulgando sempre as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados. Porém o mais importante é o fato de a legislação dar a qualquer cidadão da comunidade beneficiada o direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações. Esse direito é estendido às entidades ligadas a programas de desenvolvimento da comunidade, que devem ter espaço assegurado para a divulgação de planos e realizações.

#### **b) Proibições e vedações**

Definimos, assim, o que é a radiodifusão comunitária de acordo com a legislação. Nessa parte, é uma legislação avançada e, como demonstrado, bastante coerente com os fins aos quais uma emissora de radiodifusão comunitária deve se submeter. Porém essa mesma legislação também se preocupa, em grande medida, em definir o que não é a radiodifusão comunitária – e tais vedações e proibições também são importantes para delimitarmos com exatidão como foi estabelecido pelo poder público o serviço de radiodifusão comunitária no Brasil. E está justamente nesses vários “nãos” uma boa parte das restrições que fazem com que o modelo de radiodifusão comunitário adotado no Brasil esteja muito aquém do ideal, podado por diversas proibições legais e ceifada, em grande parte, das atribuições e direitos que deveria ter.

Em primeiro lugar, a legislação deixa claro que a radiodifusão comunitária ocupará não mais do que um “gueto” no mercado de radiodifusão. Isso ocorre porque se estabeleceu que cada localidade teria, no máximo, um canal destinado à radiodifusão comunitária. Não significa que haverá apenas uma rádio comunitária por localidade, já que, por terem baixa potência e alcance restrito, várias dessas emissoras podem conviver em uma mesma localidade – desde que respeitada a distância mínima de 4 km entre elas. Mas significa que cada cidadão terá, além das emissoras tradicionais, apenas uma opção de rádio comunitária – aquela cujo sinal estiver disponível no local em que está seu receptor.

Igualmente restritiva é a limitação ao alcance dessas emissoras – um círculo a partir do ponto irradiante de, no máximo, um km de raio, obtidos a partir de um

transmissor cuja potência não ultrapasse 25 watts. Vale lembrar que a definição técnica de “emissoras de baixa potência” engloba rádios com até 250 watts de potência, ou seja, 10 vezes mais do que o estabelecido na legislação. Mas na prática, para poder se adequar à limitação de um km de raio, as emissoras comunitárias não podem utilizar nem mesmo os 25 watts a que tem direito – terão de ajustar seus transmissores para uma potência de, no máximo, em torno de 10 watts. Essa previsão legal faz com que, rotineiramente, as emissoras de rádio comunitária atendam a uma comunidade muito pequena – em alguns casos, o público atendido é apenas uma pequena parte de uma comunidade, bairro ou congêneres. E restrição de público por meio de uma previsão legal tão limitante significa, obrigatoriamente, redução do impacto social que uma emissora comunitária pode ter. Para que ela possa cumprir fielmente seus objetivos – até mesmo os que são explicitados na legislação – é necessário que ela tenha um público ouvinte mínimo e possa atingir uma parcela considerável da comunidade que atende, pois, do contrário, jamais será capaz de cumprir sua função de coesão e de livre disseminação de informações. Será na melhor das hipóteses um meio de comunicação restrito, destinado a alguns poucos seres – e não um verdadeiro exercício de comunicação social, disponível a um grupo grande o suficiente para que a rádio não seja apenas uma “rádio poste” ou uma “rádio corneta”, e sim um efetivo exercício da exploração pública de um aparelho de comunicação de massa.

Em relação ao raio de alcance, é interessante ressaltar que, na Lei 9.612/98, estipula-se tão somente a potência máxima de 25 watts e define-se cobertura restrita como “aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila”. É somente no Decreto 2.615/98 e, posteriormente, na Norma Complementar No. 02/98 que surge a definição de que a cobertura restrita deve ser a de um km de raio, a partir do sistema irradiante<sup>30</sup>. Temos, portanto, um paradoxo: afinal, o que é cobertura restrita: aquela definida pela Lei, ou seja, “atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila” ou o um km de raio estabelecido pelo Decreto e ratificado pela Norma Complementar No. 02/98? E se o bairro e/ou vila não for atendida plenamente por uma rádio comunitária que tenha área de cobertura de um km de raio? Não seria uma afronta à previsão legal? O entendimento dado pelo Ministério das Comunicações é que vale o que está no Decreto e na Norma Complementar, ou seja: cobertura restrita é a de um km de raio. Contudo, diversos autores, entre os quais me incluo, consideram que essa previsão da norma se configura em norma nula, uma vez que cria previsão que

ultrapassa as previsões da lei e, ao não se fiar na estrita explicitação e interpretação da lei, torna-se decreto autônomo, sendo, portanto, inválido. Não apenas isso, a previsão do raio de um km é uma afronta direta à lei, uma vez que restringe a previsão legal e, ao restringi-la, faz com que sua aplicação seja diversa daquela que quis dar o legislador. Vale ressaltar, inclusive, que durante a discussão do então Projeto de Lei 1.521/96 houve a proposta de inclusão de um dispositivo estabelecendo o alcance máximo em um km, proposta essa que foi descartada. Esse fato torna ainda mais explícito o desrespeito à vontade do legislador configurada pela previsão desse alcance máximo no Decreto e na Norma Complementar.

Esse gueto ao qual estão confinadas as emissoras de radiodifusão comunitária fica ainda mais explícito com a excêntrica previsão de que as prestadoras desse serviço operarão sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer serviços de telecomunicações e radiodifusão (Lei 9.612/98, Art. 22). Já o oposto, é claro, não é verdade. O artigo seguinte estabelece que, constatada interferência das emissoras de radiodifusão comunitária nos demais serviços de telecomunicações e radiodifusão, o poder concedente pode determinar a interrupção do serviço.

Essa característica discriminatória, que dá as emissoras comerciais e educativas até mesmo o direito causarem interferência nas rádios comunitárias sem que recebam qualquer punição, foi reforçada ainda pela Lei 9.612/98 no que concerne ao prazo de validade das outorgas. Em seu texto original, a Lei previa o seguinte: “a outorga terá validade de três anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências desta Lei e demais disposições legais vigentes”. De uma só vez, a legislação, portanto, estabelecia duas regras completamente opostas às válidas para os serviços de radiodifusão sonora comercial e educativa: outorga com validade de três anos para as rádios comunitárias, enquanto as demais têm outorga com validade de 10 anos; e previsão de que poderia existir “a renovação por igual período”, possibilitando, assim, o entendimento de que poderia haver somente uma renovação da outorga concedida para as entidades de radiodifusão comunitária.

A outorga, portanto, a depender da interpretação dada a esse preceito, poderia nascer com a data de morte anunciada: após três anos ou, na melhor das hipóteses, no caso de concessão de prorrogação, após seis anos. De fato, o Decreto 2.615/98 deixava pouca margem a qualquer interpretação senão a de que seria permitida apenas uma renovação, ao estabelecer o seguinte em seu Art. 36: “a autorização para execução do

---

<sup>30</sup> A Norma Complementar no. 1/2004 mantém a previsão de alcance máximo de 1 km para as emissoras

RadCom poderá ser renovada por um outro período de três anos, desde que a autorizada apresente solicitação neste sentido com antecedência de três a um mês do seu termo final e que cumpra as exigências estabelecidas para tanto pelo Ministério das Comunicações” (grifo nosso). Apenas em 2002, com a publicação da Lei 10.597, esses erros foram corrigidos. A outorga de radiodifusão comunitária, a exemplo dos demais serviços de radiodifusão sonora, passou a ter prazo de validade de 10 anos. Além disso, alterou-se a redação do preceito citado anteriormente, de modo a garantir que as emissoras de radiodifusão comunitária tivessem direito a renovações sucessivas, sem qualquer limitação, desde que cumpridas as exigências legais.

Também há garantia de que não haverá qualquer tipo de migração de verbas publicitárias das emissoras comerciais para as comunitárias. A captação de verbas para o funcionamento de rádios comunitárias, portanto, fica restrita a poucas possibilidades – no caso de publicidade, está autorizada apenas no caso de apoio cultural, desde que as entidades apoiadoras sejam estabelecimentos presentes na área de prestação de serviço da rádio. Se, por um lado, as restrições publicidade convencional nas emissoras de radiodifusão comunitária são importantes para evitar que essas terminem por se transformar em mais uma entidade comercial, por outro estabelecem um grande entrave à sobrevivência dessas entidades, uma vez que limita consideravelmente as formas de captação de verbas para a manutenção de seus serviços.

Esse entrave é potencializado pelo entendimento bastante restritivo que o Ministério das Comunicações dá ao conceito de “apoio cultural”, por meio da Informação Conjur no. 277/2002. Essa informação foi emitida pela Consultoria Jurídica do Ministério em resposta a requerimento apresentado pelo Deputado Federal Walter Pinheiro (PT-BA) acerca do significado da expressão “apoio cultural” constante da Lei 9.612/98. De acordo com ela, “apoio cultural”, no contexto da radiodifusão comunitária, é tão somente a assunção, por parte de pessoa jurídica, do custeio de programa produzido e veiculado por determinada emissora. Qualquer dotação de verba que ultrapasse esse limite estabelecido, ainda que com o único intuito de dotar a emissora comunitária dos meios necessários ao seu funcionamento, é considerado publicidade não autorizada, sendo, portanto, passível de punição.

Tal dificuldade de manutenção torna-se ainda mais grave devido ao fato de as emissoras de radiodifusão comunitária estarem sujeitas, assim como as comerciais e educativas, ao pagamento das taxas de fiscalização das telecomunicações previstas em

lei. Além disso, no caso de incorrerem em infrações, eventuais penas de multa são aplicadas às rádios comunitárias de acordo com os mesmos critérios utilizados para a punição das comerciais e educativas, seguindo as regras estabelecidas no Art. 59 da Lei 4.117/62, com redação dada pelo Art. 3º. do Decreto-Lei 236/67 – ainda que as capacidades econômico-financeiras dessas entidades sejam consideravelmente diversas.

Outra crítica a se fazer está no isolamento ao qual as emissoras de radiodifusão comunitária foram relegadas. É fato que os interesses comuns de diversas comunidades, principalmente aquelas que convivem em uma mesma localidade, são notáveis. Nada mais justo, portanto, que as emissoras comunitárias pudessem estabelecer programações conjuntas, nas quais os problemas comuns às diversas comunidades pudessem ser debatidos. Contudo, a legislação prevê uma atuação completamente atomizada das emissoras, e não permite qualquer tipo de interação entre elas – mesmo aquelas que conviverem em uma mesma localidade ou até no mesmo bairro. Mais que isso: a lei proíbe a formação de redes de rádios comunitárias e a veiculação de material produzido por entidades outras que não a detentora da autorização – com exceção para as situações de guerra, calamidade pública, epidemias e para a transmissão dos programas “A Voz do Brasil”, político gratuito ou cadeias de rádio e televisão para pronunciamentos oficiais. Nega-se, assim, qualquer tipo de economia de escala às rádios comunitárias e, ainda mais grave, se impede que elas possam estabelecer programações conjuntas, promovendo assim não apenas a coesão social no interior das comunidades, mas também entre membros de comunidades distintas.



## **CAPÍTULO 4 – AINDA DA TEORIA PARA A PRÁTICA: O TORTUOSO PROCESSO DE OUTORGA DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA E SUAS EXIGÊNCIAS BUROCRÁTICAS.**

### **a) Alguns pressupostos**

Mas falemos agora do processo de outorga de emissoras de radiodifusão comunitária. O passo inicial é registrar uma entidade comunitária em cartório – somente por meio de uma organização social desse tipo se pode prestar o serviço de radiodifusão comunitária. Uma vez registrada a entidade e atendidos todos os preceitos estabelecidos pela legislação, as comunidades estão, enfim, aptas a iniciarem o burocrático e complicado processo que pode levar a outorga de uma autorização de radiodifusão comunitária. Todos os procedimentos aqui explicados estão a cargo da Coordenação de Radiodifusão Comunitária que, por mais estranho que isso possa parecer, integra a Coordenação-Geral de Outorga de Serviços de Radiodifusão de Áudio e Imagem (Televisão). Essa Coordenação-Geral é subordinada ao Departamento de Outorga de Serviços, departamento esse que faz parte da estrutura da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações.

Nas linhas seguintes, explicaremos, como se dá esse processo, quais etapas são cumpridas e quais as principais exigências estabelecidas pelo Poder Público para a emissão de autorização. Analisaremos ainda os pontos que se constituem nos maiores entraves estabelecidos pela legislação, resultando, desse modo, em barreiras muitas vezes intransponíveis para aquelas entidades que pleiteiam uma autorização para a instalação de rádio comunitária.

É necessário, contudo, lembrarmos a tese central desse trabalho: o Poder Público, por meio de uma política de radiodifusão comunitária que visava à “domesticação” do fenômeno das rádios livres, estabeleceu uma legislação bastante restritiva, que retira boa parte da capacidade de expressão das rádios comunitárias, relegando-as a ocuparem apenas um pequeno nicho no panorama das comunicações. Além disso, criou um processo de outorga demasiadamente burocrático e excludente, no qual há exigências descabidas, que levam ao arquivamento da maior parte dos processos analisados (exatos 4.878 em um total de 7.894, ou 61,78%) e à retenção de outros 6.112 processos, os quais são impedidos até mesmo de iniciarem o longo processo de análise. Tanto esse arquivamento quanto essa retenção de processos, na maior parte das vezes, se dá não por motivos técnicos, mas sim por motivos meramente burocráticos,

demonstrando assim uma grave disfunção na política de radiodifusão comunitária. O Estado, desse modo, age como um ente “desuniversalizador” nas comunicações, negando a diversas entidades o direito às comunicações.

Nesse trabalho, nos centramos na análise da segunda parte – a relacionada aos muitos obstáculos levantados pelo Poder Público no processo de outorga. Portanto, para o pleno entendimento desse fenômeno – e para se provar a tese levantada, no que concerne ao arquivamento descabido de processos - é necessário se explicar detalhadamente como se dá todo esse processo de outorga. É o que fazemos nas próximas linhas para, no capítulo seguinte, analisarmos as conseqüências das regras criadas – resumidamente, pode-se adiantar que tais conseqüências são redes e obstáculos quase intransponíveis para a maior parte das entidades que desejam prestar os serviços de radiodifusão comunitária.

## **b) Detalhamento do processo de outorga**

### **I – Cadastro de Demonstração de Interesse**

Tudo se inicia com a entrega do formulário de demonstração de interesse em executar o serviço de radiodifusão comunitária ao Ministério das Comunicações. Com a extinção das delegacias regionais do Ministério, essa entrega só pode ser feita por via postal, em correspondência encaminhada ao Ministério das Comunicações, ou diretamente em seu serviço de protocolo, em Brasília.<sup>31</sup> Trata-se de um formulário relativamente simples, no qual devem ser dadas as seguintes informações relativas à fundação ou associação comunitária interessada na outorga de rádio comunitária:

I – nome da entidade;

II – número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

III – endereço da sede da entidade, cidade e município;

IV – código DDD, número de telefone e endereço eletrônico na Internet (dados opcionais)

V - endereço pretendido para a instalação do sistema irradiante da estação (torre e antena), incluindo as respectivas coordenadas geográficas, com precisão de segundos, aferidas por sistema de referência GPS (Sistema de Posicionamento Global).;

VI – nome do representante legal da associação e seu CPF;

VII – endereço para correspondência e telefone para contato

---

<sup>31</sup> A partir da publicação da Norma Complementar no. 1/2004, a demonstração de interesse pode ser enviada também via Internet, na página do Ministério das Comunicações (<http://www.mc.gov.br>)

O formulário, ao chegar ao Ministério das Comunicações, é inserido em suas bases de dados, gerando assim um processo de outorga de radiodifusão comunitária. A fase de cadastro de demonstração de interesse não tem se mostrado problemática para as entidades que pleiteiam uma autorização de radiodifusão comunitária. O índice de erros na apresentação dos dados requeridos é bastante baixo, sendo a maior parte deles relacionada à aferição por GPS das coordenadas do local pretendido para a instalação da rádio. Contudo, ainda que incorra em erros, a entidade tem a chance de corrigi-los, após ser informada pelo Ministério das Comunicações, por meio de ofício, sobre os enganos cometidos e ações necessárias às suas correções.

Após a análise das manifestações de interesse, há três possibilidades para o prosseguimento do processo:

- Arquivamento, nos casos em que haja entidade já autorizada na área pretendida para a execução do serviço; quando a distância entre os sistemas irradiantes da estação autorizada e da estação pretendida for inferior a quatro quilômetros; ou quando não houver canal designado para o município no Plano de Referência para a Distribuição de Canais do Serviço de Radiodifusão Comunitária da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
- Sobrestamento, sempre que já existir, em análise no Ministério das Comunicações, pedido de autorização para executar Serviço de Radiodifusão Comunitária na mesma área de interesse, formulado por outra associação ou fundação comunitária;
- Prosseguimento, o que resultará na publicação de Aviso de Habilitação.

## **II – Aviso de habilitação**

Cria-se, desse modo, o primeiro obstáculo à concessão de autorização para as entidades interessadas em prestar o serviço de radiodifusão comunitária: o Aviso de Habilitação. Esse instrumento, por sinal, não é citado uma vez sequer na Lei 9.612/98. Ela diz tão somente, no parágrafo 1º de seu Art. 9º, que “analisada a pretensão (apresentada por meio da demonstração de interesse) quanto a sua viabilidade técnica, o Poder Concedente publicará comunicado de habilitação e promoverá sua mais ampla divulgação para que as entidades interessadas se inscrevam”. Ou seja, se há possibilidade técnica, o Ministério torna essa possibilidade de conhecimento público e inicia todo o processo de outorga. A Norma Complementar No. 02/98 chancela esse

entendimento, ao estabelecer, em seu item 6.6, que “constatada a possibilidade técnica (...), o Ministério das Comunicações publicará, no Diário Oficial da União, comunicado de inscrição para habilitação das entidades interessadas em prestar o Serviço na mesma área solicitada ou em área com o centro deslocado de até quinhentos metros daquela”.

Porém essa correlação entre viabilidade técnica – cuja verificação pode ser feita em simples consulta à Anatel, constatando se a agência designou canal para a radiodifusão comunitária na localidade pretendida – e publicação do comunicado de habilitação não é exatamente o que ocorre.

A quebra dessa correlação aconteceu com a criação do “Aviso de Habilitação”. Isso ocorre porque, a despeito do que prevê a legislação, os avisos de habilitação não têm prazo fixado para publicação, ainda que exista viabilidade técnica para que a interessada preste o Serviço de Radiodifusão Comunitária na cidade na qual pretende se instalar. Os avisos, portanto, passaram a ser ato discricionário do ministro das Comunicações, que os publica quando bem entende e nele inclui as localidades que lhe aprouver. A única regra estabelecida quanto à publicação dos avisos de habilitação é a contida na Norma Complementar, que estabelece como condição para a publicação que não haja em andamento outro aviso de habilitação para a execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária. Ou seja, há regras apenas para se ditar quando não pode haver a publicação de aviso, mas há omissão em se determinar qualquer regra para estabelecer com que periodicidade tais avisos devem ser publicados – algo que, ao nosso ver, contraria a regra estabelecida pela legislação, que condiciona a emissão de comunicado tão somente à disponibilidade de canal vago.

Isso fez com que no período estudado, dos 14.006 processos analisados, 6.112 estivessem represados, aguardando a boa vontade do ministro das Comunicações para a publicação de aviso que contemplasse suas localidades. Todos esses processos passaram pela primeira triagem, na qual são analisados os formulários de demonstração de interesse, e foram incluídos nas categorias “sobrestado” ou “prosseguimento”, ou seja, possuem viabilidade técnica e podem, perfeitamente, seguir sua tramitação normal. De fato, na análise desses processos, confirmamos que todos eles estão entre as 5.512 localidades para as quais a Anatel designou canal a ser utilizado pelas rádios comunitárias<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Fonte: Sistema de Informações de Comunicação de Massa, da Anatel

Esse número revela, como poderemos comprovar ao longo desse trabalho, que o primeiro obstáculo criado pelo processo de outorga de radiodifusão comunitária - representado pelo Aviso de Habilitação – é justamente o mais difícil de transpor. Esse obstáculo independe de qualquer esforço das entidades comunitárias em fazer com que seus processos cumpram todas as exigências legais estabelecidas pelo poder público – na verdade, trata-se de uma etapa na qual essas entidades não têm qualquer participação efetiva, a não ser o exercício de pressão para que as localidades nas quais atuam estejam incluídas no próximo aviso de habilitação. Muitas vezes, essa inclusão não passa de uma possibilidade remota, vez que o Ministério das Comunicações inclui “a conta gotas” as localidades em seus avisos de habilitação. No período analisado, foram publicados 18 avisos desse tipo<sup>33</sup>, os quais abriram processos de outorga para apenas uma pequena parte das localidades nas quais havia viabilidade técnica para a instalação de rádios comunitárias. Àquelas entidades que não foram incluídas – ou seja, a maior parte – resta apenas esperar a sorte de serem incluídas em um próximo aviso. A tabela abaixo mostra os 6.112 processos aguardando aviso de habilitação, divididos por ano de ingresso no Ministério das Comunicações:

**Tabela 1: Quantitativo de processos aguardando aviso de habilitação, divididos por ano de ingresso.**

<b>Ano de ingresso</b>	<b>Número de processos</b>
1998	916
1999	1.627
2000	550
2001	608
2002	672
2003	1.294
2004 <sup>34</sup>	397
Indeterminado <sup>35</sup>	48

<sup>33</sup> Durante a elaboração dessa dissertação, ocorreu a publicação do Aviso No. 1/2004, em 20 de janeiro de 2004

<sup>34</sup> Até 20 de maio de 2004

<sup>35</sup> O ano de ingresso do processo é indicado pelos seus dois últimos dígitos do número de protocolo. Assim, pode-se concluir que o processo 53123.456789/99, por exemplo, deu entrada no ano de 1999. Contudo, por erro de cadastro, 48 processos possuem erro nesse par final de dígitos, impossibilitando, desse modo, a determinação do ano em que deram entrada no Ministério das Comunicações.

Os dados apresentados na tabela demonstram o quão longa pode ser a espera até que se inicie efetivamente a análise dos processos de autorização para o serviço de radiodifusão comunitária. Espera que, como demonstramos, não tem qualquer base legal ou técnica – entendemos, portanto, que se deve unicamente a um estratagema deliberadamente elaborado para se dificultar o andamento dos processos de radiodifusão comunitária.

### **III – Publicação do aviso de habilitação**

Mas continuemos detalhando o processo de outorga. O passo seguinte ao da apresentação de demonstração de interesse é a publicação do aviso de habilitação. Esse dispositivo é o meio utilizado pelo Ministério das Comunicações para comunicar à sociedade a disponibilidade de canal para a prestação dos serviços de radiodifusão comunitária nas localidades listadas. O aviso indica ainda as coordenadas geográficas em que há disponibilidade de canal para a execução do serviço. As associações e fundações interessadas em obter autorização para operação de uma rádio comunitária para as localidades contempladas pelo aviso de habilitação são, então, convocadas a apresentarem toda a documentação exigida por lei, de modo que possam se habilitar à prestação do serviço.

Vale ressaltar que não apenas as entidades que apresentaram a demonstração de interesse, mas qualquer outra interessada pode ingressar com a documentação requerida e participar do processo seletivo. Basta que elas tenham como local pretendido para a instalação do sistema irradiante coordenada que esteja na mesma área incluída no Aviso de Habilitação ou em área com o centro deslocado de até quinhentos metros dessa. Assim como também vale ressaltar que tais regras, implicitamente, estabelecem que a execução dos serviços de radiodifusão comunitária se dará exclusivamente em ambientes urbanos, excluindo-se, desse modo, as comunidades rurais.

Essa exclusão implícita se dá porque, rotineiramente, as áreas de prestação de serviço incluídas nos avisos de habilitação cobrem somente a área urbana das localidades incluídas nos avisos. As coordenadas básicas utilizadas nos avisos de habilitação, a partir das quais são traçados os contornos que estabelecem a área de prestação do serviço de radiodifusão comunitária, são normalmente aquelas fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tais coordenadas referem-se ao centro da área urbana das localidades – logo, o círculo traçado a partir delas é

feito de forma a cobrir essa área urbana. Como a margem aceita de desvio entre o sistema irradiante proposto e a área de prestação de serviço é de no máximo 500 metros, o fato é que praticamente todos os pontos localizados fora da área urbana – nos quais se incluem praticamente todas as comunidades rurais – são automaticamente excluídos dos avisos de habilitação.

Mas voltando ao assunto anterior, a publicação do aviso de habilitação ocorre exclusivamente no Diário Oficial da União<sup>36</sup> e, a partir dessa publicação, passa a correr o prazo de 45 dias para que as entidades apresentem toda a documentação requerida. Prazo, por sinal, exíguo para o cumprimento de todas as exigências estabelecidas pela lei. Para que se tenha uma idéia das longas exigências estabelecidas, citamos, a seguir, quais documentos são normalmente solicitados nos avisos de habilitação, que devem ser apresentados no original ou em cópia autenticada:

- Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) do Ministério da Fazenda, com especificação do caráter de associação ou fundação da requerente, bem como seu endereço, que deve ser igual ao constante no Estatuto Social;
- Estatuto Social da Associação ou Fundação Comunitária, que deve estar registrado no Livro “A” do Registro de Pessoas Jurídicas;
- Ata de Constituição da Associação ou Fundação Comunitária, que também deve estar registrada no Livro “A” do Registro de Pessoas Jurídicas;
- Ata de Eleição de Diretoria, com mandato em vigor e registrada no Livro “B” do Registro de Títulos e Documentos;
- Relação contendo o nome de todos os associados pessoas físicas, com indicação de seus números de Código de Pessoa Física (CPF), número de documento de identidade e órgão expedidor, além de endereço de residência;
- Relação contendo o nome de todos os associados pessoa jurídicas, com indicação de seus números de CNPJ, número de registro no órgão competente e o endereço de cada um de seus diretores;

---

<sup>36</sup> A Norma Complementar 01/2004 estabelece que o aviso de habilitação deve ser publicado também na página do Ministério das Comunicações na Internet, no endereço <http://www.mc.gov.br>

- Prova de que todos os seus diretores são brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos e maiores de 18 anos ou emancipados;
- Manifestação de apoio à iniciativa de instalação de rádio comunitária, formulada individualmente por pessoas físicas ou por meio de abaixo assinado, contendo o nome, o número de identidade e o órgão expedidor, o endereço do domicílio ou residência, o CEP e a assinatura do declarante;
- Manifestação de apoio apresentada por entidades associativas ou comunitárias legalmente constituídas e sediadas na área pretendida para a execução do serviço contendo o nome da entidade apoiadora, o endereço da sede, o CEP e a assinatura do representante legal. Também é necessário, nesse caso, que seja enviada cópia de comprovante de inscrição da entidade no CNPJ, bem como da ata de eleição que elegeu o declarante como representante da entidade ou o seu termo de posse.
- Manifestação de apoio dos associados da entidade, comprovada por meio de assinaturas constantes da Ata de Assembléia Geral, convocada especialmente para manifestar apoio à iniciativa de requerer a autorização para a execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária, além de cópia da ata dessa Assembléia Geral;
- Declaração assinada por todos os diretores, comprometendo-se ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o serviço;
- Declaração assinada pelo representante legal da entidade, especificando o endereço completo de sua sede;
- Declaração assinada pelo representante legal atestando que todos os dirigentes da entidade residem na área da comunidade a ser atendida pela estação;
- Declaração assinada pelo representante legal de que a entidade não é executante de qualquer modalidade de serviço de radiodifusão, inclusive comunitária ou de qualquer outro serviço de distribuição de sinais de televisão por assinatura;
- Declaração assinada pelo representante legal na qual conste o nome de fantasia da emissora;



- Declaração assinada pelo representante legal atestando que o local pretendido para a instalação do sistema irradiante está de acordo com as normas legais estabelecidas;
- Declaração assinada pelo representante legal da entidade, na qual ateste que apresentará Projeto Técnico de acordo com as disposições legais e com os dados indicados em seu requerimento de demonstração de interesse, caso seja selecionada para receber a outorga para executar o Serviço;
- Declaração assinada por profissional habilitado ou pelo representante legal da entidade confirmando as coordenadas geográficas e o endereço proposto para instalação do sistema irradiante;
- Comprovante de recolhimento da taxa relativa às despesas de cadastramento;
- Para as entidades que necessitam de assentimento prévio para instalação de emissoras – ou seja, aquelas situadas na faixa de fronteira, em uma faixa interna de 150 quilômetros paralela à linha de fronteira do Brasil com outros países - é necessário apresentar autorização expedida pela Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional. Tal obrigatoriedade de assentimento prévio é estabelecida não apenas para as emissoras de radiodifusão comunitária, mas também para as de todas as outras modalidades, conforme estabelece a Lei 6.634/79, regulamentada pelo Decreto no. 85.064/80. Para se conseguir essa autorização, a entidade deve apresentar os seguintes documentos:
  - Prova de nacionalidade de todos os dirigentes;
  - Prova de que os dirigentes estão em dia com as obrigações referentes ao serviço militar;
  - Prova de que os dirigentes estão em dia com as obrigações referentes à Justiça Eleitoral;
  - Cópia autenticada dos Estatutos Sociais da Associação Comunitária ou Fundação;

#### **IV) Fase de habilitação**

As exigências para a habilitação das entidades interessadas em prestar os serviços de radiodifusão comunitária são, como se pode ver, muitas, compondo uma lista de difícil cumprimento por parte das entidades interessadas. Além disso, o tempo normalmente estabelecido para se preparar e enviar toda essa documentação é bastante curto – nos 18 avisos de habilitação que compõem a mostra dessa dissertação, esse tempo era de apenas 30 dias após a publicação do aviso no Diário Oficial. Levando-se em conta que muitas das entidades tomavam conhecimento da publicação desse aviso já com certo atraso, esse prazo torna-se ainda mais curto. Subsidiariamente, há também as dificuldades geradas pelas contradições entre a Lei 9.612/98 e o decreto que a regulamenta, bem como com a sua norma complementar. Muitas entidades utilizam somente a Lei 9.612/98 como guia para a preparação da documentação exigida – contudo, tanto o Decreto 2.615/98 quanto a Norma Complementar 01/98 acrescentaram muitas outras exigências ao rol de documentos necessários, o que faz com que essas entidades terminem por apresentar documentação incompleta.

Há que se lembrar que essas entidades, normalmente, são apenas pequenas associações ou fundações comunitárias, que raramente contam com um serviço de consultoria jurídica ou algo que o valha. As exigências, portanto, deveriam ser simples, de modo a permitir que tais entidades, até mesmo as mais humildes, pudessem elaborar sem grandes dificuldades os seus processos de autorização de radiodifusão comunitária.

Contudo, o que temos é exatamente o oposto – o processo de habilitação para radiodifusão comunitária é bastante complicado, repleto de exigências muitas vezes descabidas, ao ponto de ser consideravelmente mais trabalhoso e complicado do que o processo de habilitação necessário nas licitações de radiodifusão comercial. Ora, tal situação é um disparate, tendo em vista que para organizações com poder financeiro muito maior, que contam com todo um aparato de assessoria jurídica, as exigências são mais simples do que aquelas feitas para as entidades de radiodifusão comunitária. Exatamente por isso, enquanto o percentual de arquivamento de processos de radiodifusão comercial por não cumprimento de exigências burocráticas é inferior a 10% do total de processos arquivados, no caso da radiodifusão comunitária é superior a 80%. Ou seja – enquanto na radiodifusão comercial, a principal causa para se negar

uma concessão é técnica, na radiodifusão comunitária, as questões burocráticas são as preponderantes para o arquivamento.<sup>37</sup>

São, ao todo, 20 exigências para que se possa apenas iniciar o processo de outorga de radiodifusão comunitária – ou 24, para as entidades situadas na faixa de fronteira. Isso sem contar que, para o cumprimento de muitas dessas exigências, são necessários muitos outros documentos e comprovações. É o caso, por exemplo, da elaboração dos estatutos das entidades, que deve seguir uma ampla lista de regras e restrições. Isso significa que, ainda que exagerado, o número de exigências feitas às entidades de radiodifusão comunitária indica apenas em parte o grau de burocracia estabelecido pelo processo de outorga de radiodifusão comunitária, já que cada um desses pontos pode se subdividir em diversas outras exigências, necessárias ao cumprimento da exigência principal. No capítulo seguinte, apresentaremos de maneira pormenorizadamente as conseqüências desse excesso de burocracia, com a apresentação das causas que levam ao arquivamento dos processos de radiodifusão comunitária, além de estatísticas demonstrando quantos processos são arquivados devido a cada um desses motivos.

Posteriormente ao encerramento do prazo estabelecido pelo aviso de habilitação para a apresentação da documentação requerida, tem início a fase de análise da documentação recebida. São checados todos os documentos e, caso tudo esteja em ordem, a entidade é habilitada e, a partir de então, pode, finalmente, iniciar a fase concorrencial do processo de outorga de radiodifusão comunitária. Como era de se esperar, poucas são as entidades que conseguem atender a todas as exigências estabelecidas pela legislação e pelo aviso de habilitação. Mas os números são estarrecedores: menos de 1% das entidades apresentam a documentação sem incorrer em qualquer erro. Para a imensa maioria, composta por mais de 99% das entidades que respondem aos avisos de habilitação, são necessários ajustes, correção de documentação ou envio de partes pendentes para a habilitação dos processos<sup>38</sup>.

Tal situação, portanto, levaria à completa inviabilização do serviço de radiodifusão comunitária, em uma escala até mesmo maior do que a planejada quando da instalação e regulamentação das regras que regem o processo de outorga –

---

<sup>37</sup> Fonte: dados do autor, levantados a partir da análise de todos os processos de radiodifusão comunitária e de radiodifusão comercial arquivados entre 1º de janeiro de 1998 e 20 de maio de 2004.

<sup>38</sup> Fontes: estatísticas levantadas pelo autor; Jornal do Brasil, em matéria intitulada “Rádios comunitárias ferem legislação”, publicada em 03 de maio de 2004; e entrevistas realizadas com servidores da Coordenação de Radiodifusão Comunitária do Ministério das Comunicações.

lembramos, conforme será comprovado nas próximas linhas, que a extrema burocracia criada no processo de outorga foi algo deliberadamente planejado, com vistas a se criarem barreiras artificiais ao acesso das comunidades à radiodifusão e à manutenção do *status quo* do mercado de comunicações no Brasil.

Para facilitar os cálculos que demonstram as conseqüências do excesso de burocracia no processo de outorga de radiodifusão comunitária, digamos que exato 1% das entidades apresentassem a documentação sem qualquer falha – lembremos que 99% apresentam documentação com falhas. Na mostra analisada, 7.888 entidades foram contempladas em avisos de habilitação, sendo que 5.991 delas apresentaram a documentação requerida. Logo, utilizando-se a média de 1%, aplicada às 5.991 entidades que apresentaram documentação, chegaríamos à conclusão de que somente 60 entidades estariam habilitadas à prestação do serviço. Ou seja: ainda que houvesse a possibilidade técnica de que todas as entidades habilitadas instalassem seus transmissores, em quase seis anos de existência do serviço de radiodifusão comunitária, teríamos no máximo 60 rádios em funcionamento.

Tendo em vista esse quadro – que deixaria patente o quão restritiva e excludente é a política de radiodifusão comunitária vigente no Brasil – o Ministério das Comunicações admitiu a possibilidade de correção das pendências existentes nos processos enquanto eles estão correndo. Trata-se de uma mera questão de isonomia, vez que essa possibilidade existe também para os processos nas demais modalidades de execução dos serviços de radiodifusão. Assim, caso durante a análise dos processos sejam encontradas irregularidades na documentação apresentada – e caso se tratem de irregularidades sanáveis – o ministério encaminha à entidade ofício de exigências comunicando quais falhas foram encontradas e como a entidade deve proceder para corrigi-las. A associação ou fundação comunitária tem então, a partir do recebimento da exigência, um prazo de 30 dias (prorrogáveis) para o cumprimento das exigências.<sup>39</sup>

Inicialmente, acreditou-se que uma exigência seria o suficiente para o saneamento de todas as pendências existentes nos processos. Porém a prática demonstrou que o nível de falhas ainda era elevado, e o ministério resolveu proceder a duas exigências antes de considerar o processo inabilitado... Depois três, quatro, cinco, seis... Resultado: após a publicação do primeiro aviso de habilitação, ficava claro que a principal atividade da Coordenação de Radiodifusão Comunitária do

---

<sup>39</sup> O prazo foi diminuído pela Norma Complementar no. 1/2004 para 20 dias, prorrogáveis por mais 20.

Ministério das Comunicações passaria a ser não mais a análise dos processos, mas a elaboração de ofícios de exigência e a análise dos documentos enviados em resposta a eles. O ministério tornou-se, na prática, no que concerne à radiodifusão comunitária, um consultor jurídico. Na tentativa de habilitar quantos processos fosse possível, tendo em vista o excesso de burocracia criado pela política de radiodifusão comunitária, atua como um advogado das entidades, para que elas possam cumprir toda a longa lista de exigências que o próprio ministério ajudou a construir.

#### **V) Análise das manifestações de apoio**

Finalizada a fase de habilitação – processo que consome, em média, mais de um ano, contados a partir da publicação do aviso de habilitação -, inicia-se, finalmente, a fase concorrencial do processo de outorga de radiodifusão comunitária. Como evidenciaremos nas próximas páginas, a maior parte das entidades sequer vence a fase de habilitação, tendo seus processos arquivados, na maior parte das vezes, por motivos burocráticos.

Caso, em determinada área de execução do serviço de radiodifusão comunitária, apenas uma entidade atenda aos requisitos exigidos na legislação, ela é declarada habilitada e a fase concorrencial não ocorre, tendo em vista que a associação ou fundação é a única legalmente habilitada a instalar rádio comunitária. O processo, nesse caso, segue diretamente para a fase de aprovação de projeto técnico, que será pormenorizada mais adiante.

Contudo, se na mesma área de execução do serviço mais de uma entidade atender aos requisitos exigidos na legislação, todas serão consideradas habilitadas, e o ministério tentará promover o entendimento entre elas, objetivando que se associem. Para tanto, são enviados ofícios a todas elas, comunicando quais são as demais entidades habilitadas, seus respectivos endereços e representantes legais. Nesses ofícios, há a concessão de um prazo de 30 dias para que as entidades habilitadas se associem, visando à exploração em comum do serviço de radiodifusão comunitária. Tal associação pode-se dar de três formas distintas: fusão de todas as entidades concorrentes para a formação de uma nova entidade comunitária; incorporação, por uma das entidades, das demais concorrentes; associação a uma das entidades de todas as demais concorrentes.

Na prática, poucos são os casos em que a associação efetivamente ocorre. Na maioria das vezes em que há mais de uma interessada habilitada à prestação do serviço de radiodifusão comunitária em uma mesma área de atendimento, a decisão do processo

de dá por meio da análise do critério de representatividade. Recebe a autorização, portanto, aquela que acumular mais pontos nas manifestações de apoio. Essa contagem é feita a partir dos documentos enviados ainda no início do processo, no prazo estabelecido pelo aviso de habilitação, conforme mencionados anteriormente. Para as manifestações de apoio enviadas individualmente, conta-se um ponto, bem como para cada assinatura constante dos abaixo-assinados enviados. Para as manifestações encaminhadas por associações representativas da comunidade, são atribuídos cinco pontos, independentemente do número de associados dessas associações. Para as manifestações de apoio enviadas por associados integrantes da Associação Comunitária que pleiteia a autorização de radiodifusão, são atribuídos dois pontos por associado. Após o somatório dos pontos obtidos com todas essas manifestações de apoio, compara-se a representatividade das pleiteantes, sendo considerada a mais representativa a entidade que obtiver a maior pontuação.

Havendo igual representatividade entre as entidades habilitadas, a escolha se dá por sorteio, realizado em local público, na sede do Ministério das Comunicações, para o qual são convidadas as entidades interessadas. Trata-se de uma possibilidade remotíssima – de fato, a decisão por sorteio ocorreu uma única vez em toda a história<sup>40</sup>.

## **VI) Projeto técnico**

Vencida a fase concorrencial e escolhida a entidade que irá prestar os serviços de radiodifusão comunitária em determinada área de prestação, inicia-se então a fase de apresentação do projeto técnico. Trata-se do projeto para a instalação da estação, que deve ser apresentado pela entidade selecionada no prazo de até 30 dias após o recebimento do comunicado de seleção. A entidade, então, deve apresentar diversas informações técnicas referentes ao seu sistema irradiante. Os dados técnicos referentes à estação de radiodifusão comunitária que devem ser remetidos ao Ministério das Comunicações são os seguintes:

- Formulário padronizado, que deve ser preenchido por profissional habilitado, contendo informações referentes às características técnicas de instalação e de operação da estação;
- Declaração assinada pelo representante legal da entidade na qual ateste que, na ocorrência de interferências prejudiciais causadas pela estação,

---

<sup>40</sup> Fonte: dados do autor, levantados a partir da análise de todos os processos de radiodifusão comunitária que deram entrada no Ministério das Comunicações desde a criação do serviço, em 1998, até o dia 20 de maio de 2004.

interromperá imediatamente suas transmissões até que tais interferências sejam sanadas. Nessa mesma declaração, o representante legal deve ainda se comprometer a, na ocorrência de interferências indesejáveis causadas pela estação, caso essas não sejam sanadas no prazo estipulado pela Anatel, interromper suas transmissões;

- Planta de arruamento em escala compatível com a área da localidade objeto de outorga, que permita a visualização do nome das ruas, na qual deverá estar assinalados o local de instalação do sistema irradiante, com indicação das coordenadas geográficas. Também devem estar destacados na planta o traçado de circunferência de até um quilômetro de raio, que delimita a área de prestação de serviço da rádio comunitária, bem como o local da sede da entidade;
- Diagrama de irradiação horizontal da antena transmissora, com a indicação do Norte Verdadeiro; diagrama de irradiação vertical e especificações técnicas do sistema irradiante proposto; e, no caso de antenas de polarização circular ou elíptica, curvas distintas das componentes horizontal e vertical dos diagramas;
- Declaração de profissional habilitado atestando que a cota do terreno no local de instalação do sistema irradiante atende às condições exigidas na legislação;
- Declaração de profissional habilitado atestando que a instalação proposta não fere os gabaritos de proteção aos aeródromos. Essa declaração pode ser substituída por atestado de órgão competente do Ministério da Aeronáutica autorizando a instalação proposta ou, se for o caso, declaração de inexistência de aeródromos na localidade;
- Parecer conclusivo, assinado por profissional habilitado, atestando que a instalação proposta atende a todas as exigências das normas técnicas em vigor aplicáveis à estação radiodifusora. Tal parecer deve ainda ressaltar que a rádio comunitária respeitará o alcance de um quilômetro de distância da antena transmissora, em qualquer direção, quando em operação.

Estando corretos os dados apresentados, há a aprovação do projeto e a entidade pode, então, ser incluída entre as candidatas a portaria.<sup>41</sup> Caso haja irregularidades no projeto técnico, o Ministério inicia nova fase de exigências, que perdura até o saneamento de todos os erros. Somente após esse saneamento a entidade pode ser incluída entre as candidatas a portaria.

Uma vez aprovado o projeto técnico da entidade selecionada, a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica elabora um Relatório Final no qual indica as razões que levaram à seleção daquela entidade, bem como os fatos motivadores do arquivamento dos processos das demais entidades envolvidas. Tanto o processo da entidade vencedora quanto o relatório são, então, encaminhados para a Consultoria Jurídica. Após emissão de Parecer, a consultoria jurídica encaminha o processo ao Ministro das Comunicações para a outorga de autorização para executar o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

#### **VII) Ratificação da outorga**

A outorga é concretizada pela publicação de portaria de autorização no Diário Oficial da União, no qual são indicados o nome da entidade, o endereço de sua sede, o serviço a ser executado e o prazo de autorização, as coordenadas geográficas e a frequência na qual poderá operar. Isso não significa, contudo, que a entidade já pode operar – pelo contrário, restam ainda algumas exigências burocráticas até que finalmente isso ocorra.

Uma vez publicada a portaria, é necessário ainda, conforme estabelece o artigo 223 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, combinado com o art. 64, parágrafos 2º e 4º e com o inciso XII do art. 49 que o Congresso Nacional aprove a autorização. Somente após a anuência do Congresso, concretizada por meio da expedição de um Decreto Legislativo aprovando a Portaria, a entidade pode, então, passar a operar normalmente, como se pode depreender do texto constitucional, que diz:

*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. (grifo nosso)*

---

<sup>41</sup> A publicação da portaria, ato por meio do qual o Ministério confirma a escolha da entidade e torna esse fato de conhecimento público, ocorre somente após revisão de todo o processo na Consultoria Jurídica do



*¶ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, ¶¶ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem.*

*Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*(...)*

*XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.*

Contudo, o envio do processo ao Congresso Nacional, para análise e posterior emissão do Decreto Legislativo, não é feito diretamente pelo Ministério das Comunicações. Antes disso, ele tramita ainda pela Presidência da República, onde passa por mais uma revisão, antes do encaminhamento ao Congresso. A Presidência também é responsável pela elaboração de uma mensagem, que encaminha o processo e a portaria emitida pelo Ministério ao Congresso para sua deliberação. Em última instância, pode-se afirmar que a concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, inclusive as de radiodifusão comunitária, são de responsabilidade do Presidente da República, mas a sua vigência e eficácia estão condicionados à aprovação do Congresso Nacional.

Uma vez no Congresso, o processo, a portaria e a mensagem seguem o trâmite ordinário de tramitação. São analisados primeiramente na Câmara dos Deputados, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e na de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e, posteriormente, no plenário da Casa<sup>42</sup>. No Senado, a documentação é analisada pela Comissão de Educação e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Como a Constituição estabelece, nos artigos citados, os prazos estabelecidos nos parágrafos 2º e 4º de se art. 64, pode-se depreender que, de acordo com o texto constitucional, a análise dos processos de radiodifusão comunitária pelo Congresso Nacional deveria se dar, em, no máximo, 90 dias – 45 dias para a Câmara dos Deputados e 45 dias para o Senado Federal. Portanto, os prazos para análise seriam os mesmos estabelecidos para os projetos de lei de autoria do Presidente da República sob

---

Ministério das Comunicações e, estando todo o processo livre de qualquer erro, após assinatura do ministro das Comunicações.

<sup>42</sup> A análise em plenário ocorre apenas quando o Legislativo discorda da decisão do Executivo. Nos casos em que há concordância, essa análise ocorre somente nas comissões, que têm poder terminativo sobre essas matérias. Tal entendimento decorre do Parecer No 9-A, de 1990, publicado no Diário do Congresso Nacional-I de 26/04/1990, p. 3548, de autoria do ex-deputado e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim.

pedido de urgência por ele formulado, como se pode observar na redação do referido artigo:

*Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.*

*¶ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.*

*¶ 2º Se, no caso do ¶ 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (NR)<sup>43</sup>*

*(...)*

*¶ 4º Os prazos do ¶ 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.*

A forma verbal “deveria” não foi utilizada por acaso. Apesar do que prevê a Constituição, na realidade o Congresso, com raríssimas exceções cumpre o prazo de 90 dias para a análise dos processos de radiodifusão, não apenas na modalidade comunitária, mas em todas as demais. Isso porque o sobrestamento previsto no parágrafo 2º do art. 64 não ocorre na prática, fazendo com que o Congresso tenha ampla liberdade para deliberar sobre esses processos quando bem entender. Tal situação fazia com que, apesar de habilitadas, com o projeto técnico em dia e com portaria de autorização do Ministério das Comunicações publicada, as entidades de radiodifusão comunitária tivessem ainda que esperar por prazo indefinido pela emissão de Decreto Legislativo pelo Congresso Nacional para que pudessem efetivamente entrar em operação.

Tendo em vista tal disfunção e a completa impossibilidade de cumprimento pelo Congresso Nacional dos prazos estabelecidos para a apreciação dos processos de radiodifusão comunitária, foi editada a Medida Provisória 2.143-33/01. Essa Medida Provisória estabeleceu que, caso o ato de autorização permaneça por mais de 90 dias aguardando a deliberação do Congresso Nacional, sem que esse emane uma decisão

---

<sup>43</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional no. 32, de 12/09/2001.

final, o Ministério das Comunicações fica autorizado a expedir licença provisória de funcionamento, que terá validade até a publicação do Decreto Legislativo da entidade e a expedição de licença definitiva.

Já no caso de o Congresso Nacional não aprovar a portaria do Ministério das Comunicações que autoriza a entidade a operar, a licença provisória perde a validade e o ministério poderá reavaliar os processos das demais entidades habilitadas para a mesma área de prestação de serviços ou, caso não existam, incluir a localidade no Aviso de Habilitação seguinte. Contudo, uma negativa do Congresso Nacional a uma portaria de autorização de radiodifusão comunitária jamais ocorreu antes – a apreciação do legislativo federal tem se mostrado, não apenas no que concerne à radiodifusão comunitária, mas a todos os outros processos de outorga de radiodifusão, uma mera delonga burocrática, sem qualquer análise e deliberação efetivas.

Uma vez vencidas todas essas etapas, estando a entidade de posse de sua autorização – seja a provisória ou a definitiva – a entidade pode, finalmente, instalar a sua estação e iniciar suas transmissões. Essa instalação deve obedecer fielmente todas as informações técnicas apresentadas durante a fase de apresentação do projeto técnico citadas anteriormente. As entidades têm, então, um prazo máximo de seis meses improrrogáveis, a contar da data de expedição da licença de operação provisória ou definitiva para iniciar efetivamente a execução dos serviços. Após o início efetivo da execução do serviço de radiodifusão comunitária, a entidade deve ainda, em um prazo de cinco dias úteis, comunicar esse fato à Anatel. A agência, então, fará uma vistoria nos equipamentos e, caso eles estejam em conformidade com os dados constantes da autorização de operação, emitirá laudo atestando a conformidade técnica da rádio.

## CAPÍTULO 5 – O QUE OCORREU COM OS PROCESSOS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA? A EXCLUSÃO COMO RESULTADO DA ATUAL POLÍTICA DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA.

### a) Resultados empíricos da pesquisa

Uma vez detalhado o complicado processo de outorga de radiodifusão comunitária, chegamos ao que provavelmente é o coração dessa dissertação: comprovar que, de fato, as regras estabelecidas nas políticas de radiodifusão comunitária no Brasil geram uma grande exclusão, na medida em que a maioria das entidades não consegue cumprir as exigências legais estabelecidas. Como já demonstramos anteriormente, essa política excludente, que faz do Estado um agente “desuniversalizador” das comunicações, não se deu por acaso. Trata-se, na verdade, de uma contra-reforma conservadora, com o intuito da manutenção de um certo estado de coisas no que se refere à economia política das comunicações atualmente em vigente.

Assim, ao analisarmos todos os 14.006 processos de outorga de radiodifusão comunitária que tramitaram no Ministério das Comunicações entre 06 de agosto de 1998 e 20 de maio de 2004, escolhido como o ponto final dos processos, chegamos às seguintes estatísticas:

Tabela 2: Processos de outorga de radiodifusão comunitária que estiveram em tramitação no Ministério das Comunicações entre 06 de agosto de 1998 e 20 de maio de 2004, classificados por status.

Status	Número de processos
<b>Autorizados</b>	
Ainda não aprovados pelo Congresso Nacional	1.157 <sup>44</sup>
Aprovados pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo)	1.032
<b>Total de autorizadas</b>	<b>2.189</b>
<b>Em tramitação</b>	
Aguardando acordo	57
Análise de documentação recebida (atendimento de exigências)	111
Aguardando relatório final	9
Exigências de 1ª fase	272
Exigências de 2ª fase	240

<sup>44</sup> 824 desses com autorização provisória

Instruído e aguardando concorrente	37
Processos anexados	26
Pendências técnicas	22
Revisão final na Consultoria Jurídica	53
<b>Total em tramitação</b>	<b>827</b>
<b>Arquivados</b>	
Processos arquivados após análise	4.406
Requerimentos de demonstração de interesse arquivados	471
Autorização revogada	1
<b>Total de arquivados</b>	<b>4.878</b>
<b>Aguardando início da tramitação</b>	
Aguardando aviso de habilitação (demonstração de interesse)	6.112
<b>Total aguardando início da tramitação</b>	<b>6.112</b>
<b>TOTAL DE PROCESSOS</b>	<b>14.006</b>

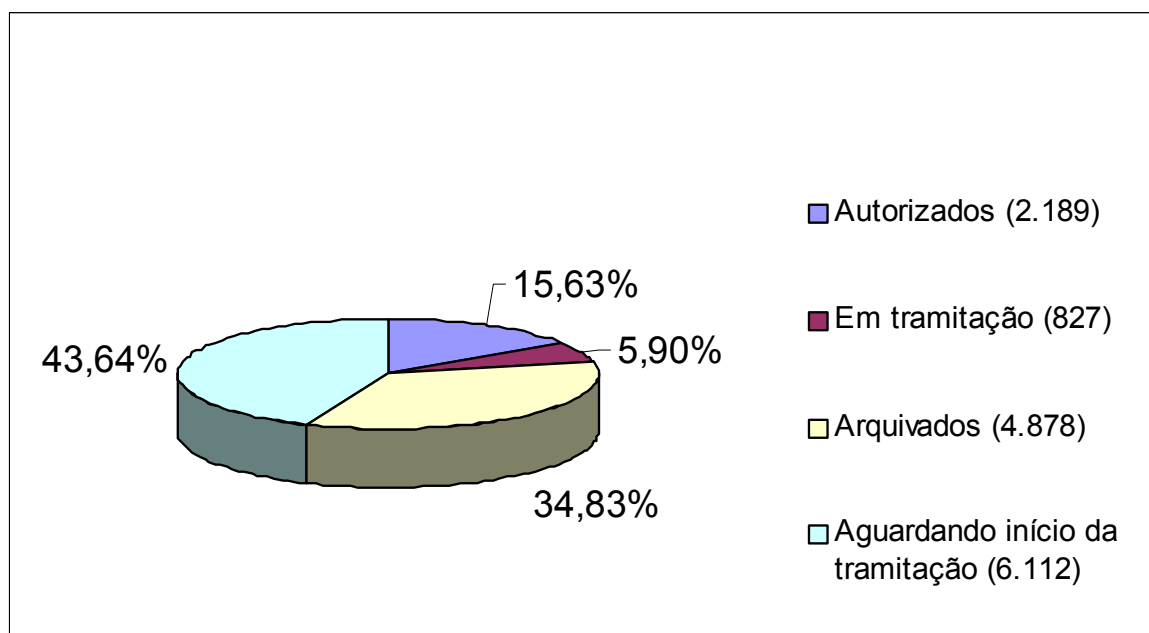
Os dados demonstram que apenas uma pequena parcela dos processos que compõem a amostra foram agraciados com uma autorização de funcionamento de radiodifusão comunitária. Entre 14.006 processos, apenas 2.189 foram capazes de vencer todas as barreiras burocráticas levantadas pela legislação de radiodifusão comunitária no que concerne ao processo de outorga. Restam ainda, contudo, as restrições ao funcionamento dessas rádios, que atuam em limites muito rígidos, com potência e alcance ínfimos e com poucas alternativas de captação de recursos para que possam atuar de maneira independente e eficiente. Mas esse é um assunto para um outro estudo.

Também fica claro que o aviso de habilitação é a etapa mais demorada de todo o processo de autorização, e aquela que mais cria dificuldades para o acesso a uma autorização de funcionamento de radiodifusão comunitária. São 6.112 entidades que aguardam a publicação do aviso de habilitação para que possam efetivamente iniciar os seus processos de outorga de radiodifusão comunitária. Trata-se de uma etapa na qual as entidades ficam completamente à mercê da discricionariedade do Poder Executivo – a elas, resta tão somente aguardar a boa vontade do Ministério das Comunicações de

incluir as localidades em que pretendem prestar os serviços de radiodifusão comunitária em um próximo aviso de habilitação, que pode ser publicado quando o ministério bem entender. E esse tempo de espera é normalmente bastante longo. Como demonstramos anteriormente, dessas 6.112 entidades que aguardam a publicação de aviso de habilitação, 4.373 já aguardam há dois ou mais anos essa publicação, sendo que para 916 dessas entidades a espera já é de mais de 6 anos.

O simples fato de, entre 14.006 processos analisados, 6.112 não terem nem ao menos iniciado todo o processo de outorga já seria suficiente para demonstrar o quão restritiva são as políticas de radiodifusão comunitária. Mas junte-se a isso também o fato de outros 4.878 terem sido arquivados no mesmo período da amostra – a maioria deles por motivos meramente burocráticos, como será demonstrado nas próximas linhas. Com base nesses dados, pode-se chegar à conclusão de que as chances de se obter uma autorização de radiodifusão comunitária são muito pequenas, e a culpa disso é, em grande parte, de uma legislação deveras restritiva, sem que haja qualquer motivação que possa dar legitimidade a essas restrições. O gráfico abaixo demonstra, de forma mais clara, as proporções entre o número de processos autorizados e os arquivados ou que aguardam a publicação de aviso de habilitação:

Gráfico 1: Processos de outorga de radiodifusão comunitária que estiveram em tramitação no Ministério das Comunicações entre 06 de agosto de 1998 e 20 de maio de 2004, classificados por status.



Nessa comparação, fica mais clara a proporção entre processos aguardando aviso de habilitação / processos arquivados e processos autorizados. Os processos em tramitação, como havíamos planejado quando da definição da metodologia da dissertação, compõem uma parte pouco significativa da amostra (5,9%), e não nos deteremos na análise mais pormenorizada deles. Basta ressaltar mais uma vez que esse status de processo pouco acrescenta aos objetivos dessa dissertação, uma vez que sobre eles não há ainda uma decisão final proferida pelo Ministério das Comunicações – assim, não agregam qualquer informação nova relevante aos propósitos dessa dissertação.

Já no que concerne à proporção entre processos aguardando aviso de habilitação / processos arquivados e processos autorizados, o que vemos é um amplo domínio da negação do direito a uma autorização de radiodifusão comunitária. Enquanto apenas 15,63% dos processos foram aprovados após o longo processo de outorga, outros 43,64% estavam parados e, até então, não tinham qualquer previsão de quando poderiam ser incluídos em um aviso de habilitação e iniciarem todo o processo de outorga.

Também é necessário ressaltar a proporção entre processos autorizados e processos arquivados – 15,63% e 34,83%, respectivamente. Ou seja, para cada processo de outorga de radiodifusão comunitária aprovado, 2,23 são arquivados. Desse modo, pode-se também chegar à conclusão de que a legislação vigente criou obstáculos que fazem com que as chances de acesso ao direito à prestação de serviços de radiodifusão comunitária sejam consideravelmente menores do que de ter esse direito negado. No universo analisado, fica claro que, ainda que resolvido o problema do grande número de processos aguardando aviso de habilitação, continuará havendo uma considerável exclusão, na medida em que diversas das entidades que terão iniciados os seus processos de outorga fatalmente não terão êxito em conseguir uma autorização de funcionamento. Portanto, o que é apresentado como sucesso pelo atual governo – o fato de o número de entidades outorgadas ser superior a duas mil – na verdade esconde um outro fato – quase 5 mil entidades foram excluídas definitivamente do direito de prestarem os serviços de radiodifusão comunitária por terem seus processos arquivados, e outras mais de 6 mil têm esse direito indefinidamente postergado devido à espera pela publicação de aviso de habilitação que não tem qualquer data prevista para acontecer.

Porém ainda mais significativo do que esses números talvez sejam as análises dos motivos que levaram ao arquivamento desses processos. Como já havíamos dito,

nossa hipótese era a de que não eram motivos técnicos, e sim burocráticos que levavam ao arquivamento da maioria desses processos. Em última instância, nossa hipótese era a de que motivações políticas conservadoras levaram à criação de uma política pública restritiva, que gerou empecilhos burocráticos artificiais com vistas à implementação de uma contra-reforma que pudesse dificultar ao máximo a outorga de autorizações de radiodifusão comunitária. Assim, da análise dos ofícios de arquivamento enviados pelo Ministério das Comunicações às 4.878 entidades que tiveram seus processos de autorização de radiodifusão comunitária arquivados, chegamos à seguinte estatística, que demonstra o número de processos arquivados por cada um dos motivos listados:

Tabela 3: Processos de outorga de radiodifusão comunitária arquivados entre 06 de agosto de 1998 e 20 de maio de 2004, classificados pela causa do arquivamento.

<b>Causa do arquivamento</b>	<b>Número de processos</b>
<b>Arquivados por motivos técnicos</b>	
Incompatibilidade técnica	222
Derrotada no critério de representatividade	217
Local proposto encontra-se em distância inferior a 4 km de entidade autorizada	6
Sorteio	1
Requerimento de demonstração de interesse arquivado	471
<b>Total de arquivados por motivos técnicos</b>	<b>917</b>
<b>Arquivados por falhas processuais</b>	
Apresentação intempestiva dos documentos	19
Arquivado sem ofício – DOU de 17/11/2003	243
Concorrente dista mais de 500 m das coordenadas do gerador do aviso	268
Coordenadas geográficas da antena divergentes das do endereço apresentado	12
Desistência	11
Entidade não apresentou satisfatoriamente exigências formuladas por duas ou mais vezes	283
Indícios de discriminação (sexo, raça, religião, político-partidária)	29



Não encaminhou documentação no prazo legal estabelecido no aviso de habilitação	333
Não se manifestou no prazo legal estabelecido	1.564
Ofício devolvido pelos correios – endereço incompleto	232
Insuficiência de dados para o cadastramento da demonstração de interesse	29
Sede da entidade fora da área proposta para a cobertura da rádio	2
Autorização revogada	1
Vínculo ideológico / não caracterização de comunitária / fins lucrativos / preferência por uma religião (problemas estatutários)	938
<b>Total de arquivados por falhas processuais</b>	<b>3.961</b>
<b>TOTAL DE PROCESSOS ARQUIVADOS</b>	<b>4.878</b>

O critério para a divisão das causas de arquivamento entre técnicos e por falhas processuais foi o seguinte:

- Processos arquivados por motivos técnicos: todos aqueles que tiveram como causa de indeferimento motivos relacionados à escassez de espectro radioelétrico para que pudessem operar. Há que se ressaltar, contudo, que mesmo em relação aos processos arquivados por motivos técnicos, há um forte interveniente político a explicar o motivo de seu arquivamento. Isso se dá devido à previsão legal de reserva de apenas um canal de radiodifusão comunitária em nível nacional, ou de canal alternativo, nos casos em que o canal único não seja tecnicamente viável. Trata-se de uma regra absolutamente aleatória, que pouco tem de caráter técnico propriamente dito. Por exemplo, mesmo em localidades em que o *dial* está completamente livre e não há uma rádio sequer operando na faixa de FM, ainda assim, de acordo com os critérios técnicos estabelecidos pela legislação, apenas um canal poderá ser reservado para o serviço de radiodifusão comunitária – mesmo que a lógica diga que todos os canais de FM estariam tecnicamente viáveis à prestação desse serviço.
- Processos arquivados por falhas processuais: foram inseridos nessa categoria todos os processos de radiodifusão comunitária que tiveram

como causa de arquivamento o não cumprimento de alguma exigência processual estabelecida na legislação. Assim, nessa categoria foram listados todos os processos que não tiveram uma razão técnica para o seu indeferimento, e sim um motivo simplesmente burocrático.

No anexo II dessa dissertação, há uma definição pormenorizada do que significa cada um dos status de processos listados. No anexo III, há uma descrição de cada um dos motivos de arquivamento citados anteriormente. Contudo, há dois desses motivos que merecem destaque, tendo em vista que foram as principais causas de arquivamento de processos, responsáveis conjuntamente pelo indeferimento de 2.502 processos – ou 51,29% do total de processos arquivados na mostra analisada.

O primeiro desses motivos, que levou ao arquivamento de 1.564 processos de radiodifusão comunitária da mostra (32,06% do total de processos arquivados), é a entidade não haver se manifestado no prazo legal. Em outras palavras, isso significa que a entidade agraciada por um aviso de habilitação não enviou a documentação exigida pela legislação no prazo estabelecido pelo aviso e, por esse motivo, teve seu processo indeferido.

A principal causa do arquivamento desses 1.564 processos é bastante simples – os 18 avisos de habilitação publicados no período compreendido pela amostra analisada foram divulgados exclusivamente por meio do Diário Oficial da União. Resultado: boa parte das entidades cujo processo é oriundo de localidades incluídas nesses avisos simplesmente não tomou conhecimento da abertura de aviso de habilitação, ou quando soube da publicação, o prazo estipulado para o envio de documentos já havia se encerrado. É verdade que, de acordo com o conceito de “publicidade dos atos legais”, a publicação no Diário Oficial é condição suficiente para o atendimento do princípio da publicidade estabelecido pela Constituição Federal. Mas isso não foi suficiente para se conferir a publicidade efetivamente necessária para que muitas das entidades interessadas em prestar os serviços de radiodifusão comunitária pudessem ter conhecimento da publicação dos avisos de habilitação – e o arquivamento desses 1.564 arquivos devido à não apresentação de documentação é uma prova disso<sup>45</sup>.

O outro motivo de arquivamento que merece destaque é a presença de falhas detectadas nos estatutos das entidades pelo Ministério das Comunicações, principalmente vínculo ideológico, não caracterização de comunitária, fins lucrativos ou

---

<sup>45</sup> Tendo em vista esse fenômeno, o Aviso de Habilitação no. 1/2004 foi divulgado não apenas por meio do Diário Oficial, mas também pela página do Ministério das Comunicações na Internet e por

preferência por uma religião. Tais falhas estatutárias foram responsáveis pelo indeferimento de 938 processos na mostra analisada (19,23% do total de processos arquivados).

À primeira vista, tratam-se de motivos justos para o arquivamento de processos de radiodifusão comunitária. Mas na verdade, a principal causa para o indeferimento desses processos é uma apreciação desmesuradamente rígida dos estatutos apresentados pelas entidades que pleiteiam uma autorização de radiodifusão comunitária, cujas regras são estabelecidas na legislação de radiodifusão comunitária vigente. Alguns exemplos são ilustrativos desse excesso:

- a Associação TO de Combate ao Câncer de Palmas, no Tocantins, processo no. 53665.00046/98, teve seu processo indeferido por não caracterização de comunitária. O Ministério das Comunicações considerou que a entidade não exercia uma atividade comunitária, uma vez que não representava um grupo de moradores de bairro, e sim uma entidade de combate a uma enfermidade. O indeferimento ocorreu em 17/10/2003
- a Associação dos Produtores Rurais de Apuí, no Amazonas, processo no. 53000.00017/01, teve seu pedido de autorização de radiodifusão comunitária negado devido a vínculo ideológico. Segundo o Ministério das Comunicações, o estatuto da entidade, ao definir que a divulgação de atividades de interesse dos produtores rurais da localidade por meio da rádio comunitária, deixava claro um vínculo ideológico na possível programação da rádio, o que causou o indeferimento do seu processo em 28/03/2002
- Em Salvador, Bahia, a Associação dos Torcedores do Esporte Clube Bahia, processo no. 53640.00149/99 não logrou êxito em conseguir uma autorização de radiodifusão comunitária. O Ministério das Comunicações considerou que uma torcida organizada não pode ser considerada uma comunidade. Além disso, julgou que havia um vínculo ideológico explícito, uma vez que estava restrita à torcida de um único time de futebol. O processo foi arquivado em 30/08/2000.
- Em Juazeiro do Norte, Ceará, a Associação das Mulheres de Juazeiro do Norte – AMUJUN, processo no. 53650.01021/99 teve pedido de

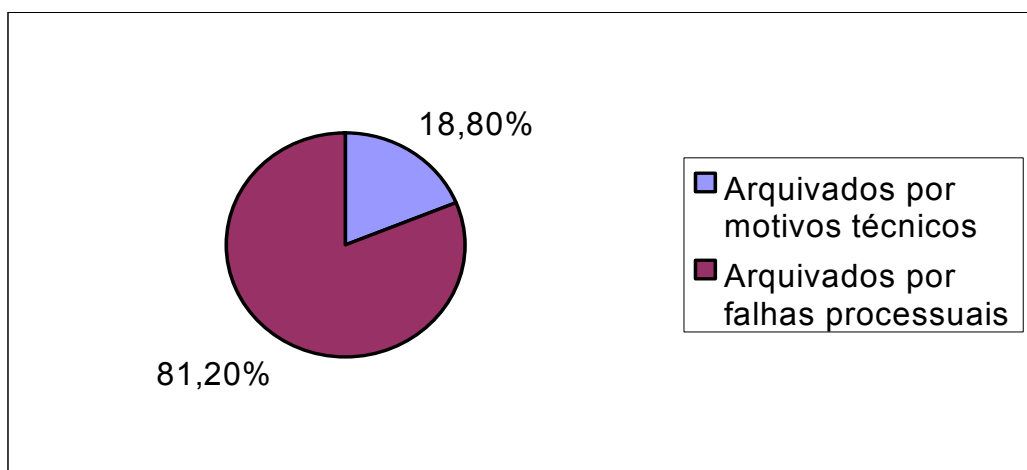
autorização para a prestação dos serviços de radiodifusão comunitária negado. A análise do Ministério das Comunicações concluiu que, por ser uma associação de mulheres, a AMUJUN promovia a discriminação sexual. O arquivamento ocorreu em 27 de julho de 2001.

Esses são apenas alguns exemplos ilustrativos dos motivos que levaram ao arquivamento de processos por motivos estatutários. Casos como os citados são dominantes entre os processos arquivados por essas causas, o que demonstra o excesso de rigor utilizado na apuração, o que levou ao arquivamento de um número considerável de processos de radiodifusão comunitária. Mais uma vez, a rigidez das regras estabelecidas levou à exclusão de diversas entidades das políticas de radiodifusão comunitária e, conseqüentemente, levou à negação do Direito Social às comunicações a essas entidades.

Das estatísticas gerais referentes às causas de arquivamento de processos de radiodifusão e desses exemplos citados, podemos chegar a mais uma conclusão. Primeiramente, já havíamos determinado que apenas uma pequena parcela das entidades pleiteantes do serviço de radiodifusão comunitária conseguem ter seus processos aprovados, enquanto que para a maioria o destino é o arquivamento. Também já havíamos concluído que a legislação de radiodifusão comunitária é o grande empecilho à outorga de autorizações desse serviço, uma vez que levanta barreiras que dificilmente são superadas pela maioria das entidades.

Em números relativos, a proporção entre processos arquivados por motivos técnicos e os arquivados por motivos burocráticos é a seguinte:

Gráfico 2: Causas de arquivamento dos processos de radiodifusão comunitária que foram arquivados no Ministério das Comunicações entre 06 de agosto de 1998 e 20 de maio de 2004.



Tais informações oriundas da análise das causas de arquivamento dos processos não apenas confirmam as conclusões já ressaltadas anteriormente, mas também agregam um novo conhecimento. Não são as restrições técnicas estabelecidas pela legislação, e sim o intrincado processo de habilitação – principalmente no que concerne à sua parte jurídica – o principal fator que explica o desmesurado número de processos arquivados, em proporção consideravelmente maior do que os que são aprovados. Já havíamos levantado essa hipótese anteriormente, hipótese essa baseada inicialmente na análise das restrições e obrigações estabelecidas pela legislação e nos testemunhos de diversas entidades que tentaram, em vão, obter uma autorização de radiodifusão comunitária. É justamente a partir desses dois indícios que praticamente toda a bibliografia disponível sobre o assunto estabelece a sua argumentação, inclusive boa parte da que é utilizada nesta dissertação.

As estatísticas relativas às motivações de arquivamento dos processos de radiodifusão comunitária, desse modo, não apenas confirmam as afirmações feitas anteriormente por diversos outros pesquisadores das políticas públicas de radiodifusão comunitária, como também fornecem uma prova definitiva de que esse fenômeno é, de fato, dominante. Como pudemos observar, há um domínio considerável das causas burocráticas para o arquivamento sobre as técnicas, em uma proporção de 81,20% contra 18,80% - e nunca é demais ressaltar a artificialidade dessas causas técnicas, em grande parte ligadas à especificação de apenas um canal para a prestação dos serviços de radiodifusão comunitária por localidade.

Tais dados, juntamente com todos os demais apresentados ao longo dessa dissertação, demonstram o quão restritivas são as regras estabelecidas para a radiodifusão comunitária no Brasil. Comprovam, assim, a exclusão gerada pelas políticas de radiodifusão comunitária vigentes, que levam ao indeferimento da maioria dos processos para esse serviço que deram entrada no Ministério das Comunicações, além de preverem grandes restrições ao funcionamento da minoria composta pelas entidades de radiodifusão comunitária que conseguem obter uma autorização para a prestação desse serviço.

#### **b) Por políticas públicas de comunicações includentes**

Para a plena execução de políticas públicas capazes de construir um sistema de comunicações alternativo ao modelo comercial preponderante no Brasil, há que se

superar algumas mazelas acumuladas durante anos e anos de políticas excludentes no que concerne às comunicações, principalmente em relação à mídia eletrônica. Nesse setor, houve uma espécie de mimetismo de estruturas sociais mais amplas, marcadas por grande exclusão das massas e pela inexistência de uma democracia efetiva. Pode-se constatar que as políticas públicas de comunicações postas em prática no País reproduzem sobremaneira a estrutura de poder existente no País – uma estrutura em que os oligopólios econômicos se reproduzem no campo das comunicações, transportando o “latifúndio da terra” para o “latifúndio do ar”, transformando coronelismo fundiário em coronelismo eletrônico (GRAÇA apud ROLDÃO, 1998, p. 1).

Constatação que pode ser confirmada ao analisarmos nosso Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)<sup>46</sup>, fruto da primeira política pública abrangente posta em prática no setor. Na área específica de telefonia, toda ela revogada pela Lei Geral de Telecomunicações, era um dispositivo legal bastante avançado, em muitos pontos paradigmático em contexto internacional. Porém nos pontos em que trata da radiodifusão, o código foi praticamente redigido por um conluio de lobistas que, posteriormente, viriam a se organizar formalmente na Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT. Vale lembrar que o então presidente João Goulart recusou-se a sancionar o código e vetou 46 itens em seus 129 artigos<sup>47</sup>. Porém o *lobby* dos empresários de radiodifusão foi tão intenso que o Congresso derrubou todos os vetos e a lei foi, então, sancionada exatamente como prevista originalmente (ALMEIDA, 1993, p. 51) (MATHIAS, 2003, p. 124 e 125).

Estaríamos, então, desdizendo tudo o que fora dito antes? Se no início desta dissertação defendemos que a política nasce de um processo dialético, e agora afirmamos que na verdade as políticas públicas de comunicações no Brasil surgiram de uma aliança entre Estado e classes dominantes, não estaríamos justamente negando essa dialética?

Não. Exatamente o oposto: estamos a reafirmá-la. Se há uma dialética, portanto, há um embate entre poderes. E quando há embate, tende-se a que os mais fortes vençam. Essa é uma lógica universal, que vale em praticamente todo ramo da ciência, desde a biologia até a sociologia. Ou, em uma visão mais elaborada, no processo

---

<sup>46</sup> Estabelecido pela Lei 4.117/62

<sup>47</sup> O número de vetos apresentados ao CBT é fonte de grande controvérsia, e varia de autor para autor. Desse modo, preferimos substituir o conceito de “veto” pelo de “itens vetados”, visto que esse segundo é bem mais útil para a análise das mudanças que João Goulart pretendia fazer no CBT. O número de itens vetados aqui descrito foi levantado a partir de pesquisa documental realizada no Livro Coleção das Leis do Brasil, vol. 7, p. 139, ano de 1962.

dialético leva grande vantagem a porção de indivíduos capaz de exercer maior influência sobre a sociedade política, seja de maneira direta, seja indireta, por meio do controle dos intelectuais orgânicos propagadores da ideologia na sociedade civil. Mas há aqueles que vêem esse processo de “vençam os mais fortes” como normal – daí o ideário hayekiano batizado como darwinismo social. Sob essa óptica hayekiana, o Estado brasileiro, em relação às comunicações, sempre teve atitudes acertadas – favoreceu os mais fortes e, assim, contribuiu para a manutenção da saúde evolucionista da economia capitalista vigente.

E há aqueles que entendem esse processo de uma perspectiva antípoda, entre os quais nos incluímos: o Estado não deve ser um mero suporte à manutenção do poder, e sim um agente perturbador dessa ordem, capaz de trazer maior equidade ao sistema. Assim, deve dar mais força aos mais fracos e menos força aos mais fortes. No campo das comunicações, deve estar preparado para realizar uma política similar à de redistribuição de renda – afinal, não se pode negar que a informação é hoje um insumo dos mais importantes. E essa pluralidade, esse pleno acesso às comunicações só é possível com a criação de políticas que estabeleçam um espaço maior para abordagens diferentes da realidade, na qual os movimentos populares possam ser proeminentes (UNESCO, 1983).

É justamente isso o que se entende pelo “desafio da participação social”. Esse desafio está em realizar um *trade-off*, bastante indigesto às classes dominantes e, em curto prazo, a um custo político bastante elevado para os governantes. Mas se queremos tornar o Brasil realmente democrático, é necessário coragem para enfrentar esse desafio e para transferir não apenas renda, mas também poder dos mais para os menos favorecidos. E reafirmamos: essa transferência só se faz com ampla participação social, de modo que a sociedade organizada possa se estabelecer com a legítima avaliação das políticas públicas.

Mas no campo das comunicações, temos ainda alguns mantos bastante turvos a romper para que se possa estabelecer uma verdadeira participação social nas políticas públicas. O mais grave deles ainda está no estabelecimento pleno das comunicações como um Direito Social. Porém há vários obstáculos a esse estabelecimento, sendo dois os principais: um de cunho mais estrutural, advindo do fato de as políticas de comunicações hoje vigente no Brasil terem sido impostas pela elite no poder, geradas como meras benesses; e outro, de caráter mais conjuntural, estabelecido pelo ideário neoliberal e pela tendência de desregulamentação trazida pelo fenômeno da

convergência tecnológica. Ambos os obstáculos, mas primordialmente o segundo, de cunho mais neoliberal, contribuem para uma grave disfunção social no que concerne à democracia e à plena participação popular no trato da coisa pública: a exclusão das classes não politicamente dominantes da esfera pública. As intervenções advindas das massas são tidas como potencialmente perigosas para o funcionamento do sistema e, nos dizeres de Daniel Campione, esse fenômeno se percebe:

*“Na apatia política que permitiria avançar rumo à utopia do “Estado mínimo (...) o resultado mais auspicioso para a classe capitalista é que os conglomerados empresariais – por condicionamento, por pressão e pela possibilidade de manejar ‘aparatos hegemônicos’ em maior medida que o Estado nacional – garantam a aplicação fiel de suas políticas, sem ter de se responsabilizar diretamente por elas” (CAMPIONE, 2002, p. 58).*

Campione, em momento algum, fala explicitamente das políticas de comunicações. Mas não há como não notar uma extrema similaridade entre o que ocorre em níveis “macro” na determinação das diversas políticas públicas postas em prática pelo Estado, e os fatos inerentes às políticas de comunicações. Essa ligação quase umbilical é realçada pelo autor, ainda que de maneira apenas reflexa, quando esse utiliza dois conceitos fundamentais em suas análises: “exclusão das classes não politicamente dominantes da esfera pública” e “aparatos hegemônicos”. Tanto a construção de tais aparatos quanto a exclusão de classes não politicamente dominantes se dá, em grande parte, por meio da negação do acesso das classes subalternas como produtoras e disseminadoras de conteúdos nos meios de comunicação de massa.

Como já ressaltamos anteriormente, vivemos em um momento histórico no qual as comunicações ganham importância jamais dantes vista para a organização dos processos sociais de trocas simbólicas – ao ponto de podermos afirmar, sem medo de exageros, que os meios de comunicação são disparados os principais intelectuais orgânicos da sociedade contemporânea e os maiores responsáveis pela construção da hegemonia. Daí, podemos chegar à seguinte conclusão: os processos aos quais o autor se refere se dão, em grande parte, no campo das políticas de comunicações. Atualmente, essas políticas pouco ou nada contribuem para uma maior participação social na produção e disseminação de conteúdos e, em última instância, na construção da hegemonia. E infelizmente, no que concerne exclusivamente à radiodifusão



comunitária, objeto desse estudo, podemos fazer uma inferência muito similar à apresentada por Campione: as atuais políticas de radiodifusão comunitária atuam como uma retirada das classes subalternas da esfera pública. Além disso, contribuem para que se coloquem ainda mais pesados mantos sobre a plena afirmação das comunicações como um direito. Essas são as conclusões a que podemos chegar a partir dos resultados da análise dos 14.006 processos de radiodifusão comunitária que fazem parte da mostra observada nesta dissertação. Como comprovam os números, o Estado, por meio da Política de Radiodifusão Comunitária por ele posta em prática, não foi capaz de elaborar uma ação que efetivamente promovesse a inclusão radiofônica por meio da radiodifusão comunitária. Pelo contrário, fica patente a utilização da exclusão como uma estratégia de contra-reforma, visto que o direito à comunicação é, na maioria das vezes, negado a diversas comunidades que pretendem prestar o serviço de radiodifusão comunitária. Assim, exclui-se a possibilidade de considerar a política de radiodifusão comunitária estabelecida pela Lei 9.612/98 como um fator para o estabelecimento de ações includentes e a superação da exclusão social nas comunicações. Pelo contrário, trata-se de mais um fator a promover a exclusão, na medida em que transforma o Ministério das Comunicações em um grande arquivador de processos, impedindo, de maneira artificial, devido aos entraves gerados pela legislação, o acesso a uma outorga de radiodifusão.

### **c) Por uma nova liberdade de expressão**

É necessário romper os mantos obscurantistas, erigidos por todo o histórico de exclusão nas comunicações, para podermos demonstrar, na prática, elas são muito mais amplas do que o velho conceito de “difusão de informações”. Isso porque é sobre esse conceito anacrônico e superado que se apóia a tendência de se considerar as comunicações um mero produto comercializável, uma mera mercadoria à disposição dos consumidores, para livre escolha dos cidadãos-clientes – um conceito ainda hegemônico, por sinal. Essa tendência mercantilista, como constatamos na atual economia política das comunicações, pode ser considerada “usual” – afinal em uma sociedade estruturada sob os moldes capitalistas, a tendência é que a estruturação do mercado das comunicações também se dê sob tais moldes - porém jamais “normal”.

E esse rompimento se faz com a utilização de outra definição para as comunicações: elas não são mera difusão de informações, e sim um encontro de natureza pública, uma formação de rede em que os atores sociais são tanto receptores quanto difusores de informações. Nesta concepção, não há um agente exclusivo

responsável pela emissão de conteúdo, e sim um novo e diversificado espectro de atores, verdadeiros detentores desse Direito Social. É exatamente o que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sua Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, enaltece: “a liberdade de imprensa não se esgota no reconhecimento teórico o direito a falar ou escrever, mas compreende, inseparavelmente, o direito a utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento e fazê-lo chegar a um maior número de destinatários”. Portanto, a política de radiodifusão comunitária atualmente vigente é, antes de mais nada, um desrespeito a esse Direito Social – e é papel da sociedade questionar essa política e atuar com vistas à defesa de seus direitos.

Trata-se de um grande avanço em relação à mera teoria da difusão de informações. Os conceitos de rede e de encontro público, nos quais os cidadãos são também produtores de informação, nos fornecem um panorama muito mais rico e democrático. Não que o conceito de difusão de informação seja posto de lado, pelo contrário, ele é englobado no conceito de rede, porém deixa de ser a única forma de se explicar a comunicação de massa para se tornar um dentre os muitos fenômenos comunicacionais que ocorrem na sociedade.

A superação do conceito de “difusão” e sua substituição pelo de “rede” fica clara ao notarmos que a sociedade tem buscado, mais e mais, criar alternativas à economia política das comunicações vigente. Essa reação social ocorre das mais diversas maneiras, desde pacíficos fóruns de debate até expressões bastante violentas, como as que ocorrem por meio das rádios livres<sup>48</sup>. Em todos esses movimentos, há o componente da “procura existencial” do homem, que só existe quando há na sociedade a certeza da existência de determinado Direito Social. Essa procura é assim explicada por Ricardo Romero.

*O homem desenvolve sua existência em um âmbito constituído por um conjunto de situações, bens e serviços. Nesses termos, se diz que desenvolve sua procura existencial. (...) este conjunto de situações se denomina espaço vital. E há dois tipos de espaços vitais: o espaço vital dominado e o espaço vital efetivo (ROMERO, 1998, p. 37).*

No caso das comunicações, o homem também busca um conjunto de situações, bens e serviços. As comunicações, portanto, fazem parte da procura existencial humana

---

<sup>48</sup> Essas rádios surgiram em escala mundial, como integrantes de um movimento mais amplo, denominado “mídia independente”. São, em sua maioria, rádios de baixa potência, que atendem pequenas comunidades locais e atuam sem qualquer autorização oficial.

e, portanto, integram o seu espaço vital. Assim, avancemos um pouco agora na diferenciação entre espaço vital dominado e espaço vital efetivo:

*O espaço vital dominado é aquele em que o indivíduo pode controlar e estruturar por si mesmo. Sobre esse espaço exerce um controle, um domínio (...) o espaço vital efetivo (...) está constituído de coisas e de possibilidades de que (o indivíduo) se serve, mas sobre as quais não tem um controle direto*<sup>49</sup> (ROMERO, 1998, p. 37).

Eis, portanto, uma primeira conclusão extremamente relevante: o homem não se contenta em ser apenas um pólo receptor de informações na Ordem Mundial das Comunicações. A ele, portanto, não basta tê-las em seu espaço vital efetivo. Ele busca ser também um disseminador de informação, um pólo ativo da atividade comunicacional. É o que Paulo Freire chama de “co-participação dos sujeitos”, ao constatar que as comunicações são um “diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores” (FREIRE, 1971, p. 67-69). Portanto, esse fenômeno, que Paulo Freire chamou de “comunicação dialógica”, encontra paralelo com a busca do homem por transpor as comunicações do espaço vital efetivo para o seu espaço vital dominado. Também encontra paralelo com a idéia de que as comunicações devem ser uma nova *Ágora*, porém não como um local para a resolução de divergências, e sim uma esfera que as estimule mais e mais, por meio da disponibilização do maior número possível de opiniões que possam alimentar o debate público.

Portanto, sob essa óptica, à qual nos filiamos irrestritamente, a pluralidade se faz não simplesmente com a maior quantidade de emissores de conteúdo possível, mas sim por meio de políticas capazes de estabelecer o maior número possível de abordagens, gerando, desse modo, um “conflito saudável”, no qual os diversos pontos de vista sobre fatos comuns são disponibilizados à sociedade, para que ela faça dessa informação o proveito que lhe aprouver. Enfim, tal conformação faz com que as comunicações sejam o pleno exercício ativo da liberdade (UNESCO, 1983). É, assim, um Direito Social não apenas em si mesma, mas também como suporte a outros como a democracia, o livre exercício de direitos políticos, a liberdade, a educação, entre diversos outros.

---

<sup>49</sup> Tradução livre do original.

#### **d) A dialética da construção da nova liberdade de expressão**

Mas aí ocorre um conflito vital, fruto da dicotomia entre o que chamarei de “donos do poder comunicacional”, que representam uma classe hegemônica nas sociedades contemporâneas, e os grupos que lutam pela democratização da mídia, aqui chamados de “mídia independente” – representantes de uma classe contra-hegemônica, que age com fins a prover uma maior participação social no mercado da informação. Na luta por trazer as comunicações para o seu espaço vital dominado, é preciso retirá-la do espaço vital efetivo – e para tanto é preciso lutar contra os entes que lá a mantêm. Há, na base desse embate, um problema econômico importante. Isso porque a lógica que move os donos do poder comunicacional é a da geração de lucros.

Movimentos de mídia independente, no ponto de vista deles, representam simplesmente um competidor comercial não autorizado pelas regras do sistema e, portanto, devem ser extirpados. Pouco importa se as comunicações são democráticas ou não, afinal, a busca é pela acumulação de capital e de poder político, não por equidade e participação social, bases para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Mas sobre esse conflito econômico surgem contradições ainda mais intensas, que se resolvem na sociedade civil, no nível das atividades superestruturais. Ainda mais quando estamos falando da mídia, a grande intelectual orgânica atual, que se encontra, em grande medida, justamente nessa transição entre a infra-estrutura e a superestrutura.

Essa dialética entre “donos do poder comunicacional” e “mídia independente” tem se dado de maneira feroz e, ao menos até bem pouco tempo atrás, o primeiro grupo tinha ampla vantagem nesse embate. Porém nos últimos anos, o movimento de mídia independente vem ganhando grande força, e se inseriu entre os chamados “novos movimentos sociais”, tais como o feminismo, o ambientalismo, a luta por plenos direitos dos homossexuais, movimentos pela afirmação étnica, dentre outros. Mas o movimento social pela democratização das comunicações, ao contrário dos demais “novos movimentos sociais”, não é tão novo assim, na medida em que não significa qualquer rompimento com as categorias político-econômicas tradicionais. Pelo contrário, o embate nesse campo é, eminentemente, um embate de classes, uma luta entre os proprietários e os não-proprietários de um meio de produção – especificamente, os meios de produção da informação.

### **e) Não há cidadão se não houver acesso às comunicações**

Informação, conhecimento e cidadania. Essa tríade tem se tornado cada vez mais fator fundamental para a plena participação social dos indivíduos na elaboração de políticas públicas. Diversas organizações não-governamentais têm dado grande ênfase à importância da informação e do conhecimento para a inserção social dos indivíduos. Tal fenômeno gerou experiências como a da RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor, entidade que visa fortalecer organizações da sociedade civil por meio do uso das tecnologias de informação e comunicações, algo essencial para se dar voz às comunidades carentes e não-participantes do processo de elaboração das políticas públicas.

De fato, o direito às comunicações e ao pleno conhecimento das ações governamentais é essencial para o “empoderamento” dos grupos sociais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Somente em uma sociedade na qual haja um efetivo direito às comunicações – representado pelo livre compartilhamento e troca de informações – é possível se estabelecer um verdadeiro controle popular da ação governamental, algo essencial para a construção de uma sociedade efetivamente justa e democrática.

Nos dizeres da Federação Nacional dos Jornalistas, “sem democratizar a comunicação, não haverá democracia no Brasil” (FENAJ, 1991, p. 1). Com uma adaptação ao objeto de estudo desse trabalho, podemos criar, baseado nesse, um novo mote: “sem democratizar a elaboração de políticas públicas de comunicações, não haverá democracia no Brasil”. Isso quer dizer, então, que toda aquela discussão inicial sobre a economia política das comunicações e o esforço pelo estabelecimento teórico das comunicações como um Direito Social não redundam apenas em conclusões para as políticas públicas de comunicações, mas para toda a democracia brasileira?

Sim, exatamente. Comunicações livres e cidadãos não são suficientes, por si só, para estabelecer uma verdadeira democracia. Mas no caminho inverso, democratizar as comunicações é uma das condições necessárias para se democratizar a sociedade – portanto, um projeto que possa estabelecer uma democratização na elaboração das políticas públicas de comunicações é um primeiro passo para se construir uma sociedade na qual a plena cidadania não seja uma mera utopia, e sim uma realidade. E na “Sociedade da Informação” que se consolida, um sistema de comunicações plural, livre de qualquer tipo de amarra, ganha ainda mais importância. Tal fato ocorre devido ao fato de as comunicações serem hoje o âmbito primordial no qual a troca do

conhecimento – produto de maior importância no mercado capitalista atual – se dá, de forma cada vez mais instantânea e eficiente. Garantir o acesso das massas às comunicações, portanto, é estabelecer meios para que elas possam ser destinatárias do insumo mais importante das sociedades contemporâneas (CASTELLS, 1999). É, além disso, estabelecer o controle do cidadão ao mais poderoso agente de mobilização social da contemporaneidade, constituinte principal de sua esfera pública (RAMOS, 2000).

#### **f) O desafio da participação social na formulação de políticas públicas de comunicações**

O caminho para essa democratização está, primordialmente, no estabelecimento de meios de participação social na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas de comunicações. Trata-se de um desafio político de proporções homéricas. Os interesses minoritários dos donos do poder comunicacional têm sido, desde há muito, predominantes. Pouco ou nenhum espaço resta para uma efetiva participação social nas comunicações brasileiras - o resultado é um sistema de informação na qual os grupos sociais “não se vêem”, ou seja, a informação que é disseminada não é aquela que realmente teria um valor para a maior parte da população, pois é dominada e elaborada por setores minoritários que usufruem do direito às comunicações de forma privilegiada. Trata-se de um livre exercício do despotismo do capital no mercado das comunicações – o que traz consigo a contradição intrínseca de se excluir do controle das comunicações seu legítimo titular: a sociedade.

Porém o que fazer, se vivemos em uma sociedade capitalista que, como tal, nega as comunicações como uma motivadora de política pública? Como defender um controle social da informação se “a lógica vigente afirma que toda ação do Estado sobre os meios de comunicação (...) é uma ação censória e, por isso, uma ameaça a todos os direitos e a toda liberdade” (RAMOS, LUZ E BAYMA, 2001, p. 5 e 6)? O ponto de início é negar tais afirmações, exatamente como fazem esses autores. A citada lógica vigente é um fato, mas não uma fatalidade: há, portanto, outras opções reais e viáveis. É uma falácia acreditar que a participação do público na definição dos conteúdos veiculados pelas comunicações se trata de censura – e a base conceitual para se comprovar essa falácia é o fato de as comunicações serem um Direito Social. Sendo direito, portanto, a plena participação social na definição de suas políticas públicas e, em última instância, em seus modos de organização nada mais é do que uma forma de

exercício da cidadania. Negar o acesso público ao controle da informação, portanto, é um insulto à democracia e aos direitos do cidadão.

No Brasil, a preocupação governamental com a participação social na elaboração e implementação das políticas públicas de comunicações é irrisória, ao ponto de ser quase inexistente – fruto, em grande parte, de um modelo formulado em bases clientelistas, patrimonialistas e mercantilistas, no qual a exclusão da sociedade do controle das comunicações foi herdada como consequência. Anteriormente, vimos que essa política é eminentemente regulatória – assim, é justamente na regulação das comunicações que procuramos (e quase não encontramos) mecanismos estabelecidos para a participação social nas políticas públicas de comunicações.

Em linhas gerais, o Conselho de Comunicação Social (CCS), previsto Art. 224 da Constituição Federal e instituído pela Lei 8.389/91, é o único ente legal que se aproxima de um aparato institucionalizado de participação social nas políticas públicas de comunicações. Esse Conselho também é citado na Lei 8.977/95 (que regulamenta o serviço de TV a Cabo), com a atribuição de órgão consultivo para a elaboração de normas e regulamentos para o setor. Interessante notar que ambas essas leis – tanto a que institui o Conselho quanto a que trata da TV a Cabo – foram descumpridas por longo tempo, sendo o Conselho de Comunicação Social instalado apenas em novembro de 2002 – ou seja, mais de onze anos depois de sua regulamentação. (AMORESE, 2003, p. 14).

Apesar da grande resistência em se instalar o CCS, principalmente por partes de congressistas ligados à “bancada da mídia”, seus resultados práticos têm sido escassos e de pouca relevância para o estabelecimento de uma efetiva participação social nas políticas públicas de comunicações. Não se trata de uma crítica ao funcionamento do Conselho – pelo contrário, há que se louvar a combatividade e a preocupação com o bem público que pautam as ações de seus membros. O problema está em seu nascedouro. O CCS não é um efetivo ente de participação social – é, na melhor das hipóteses, apenas um “conselho de notáveis”. Além disso, como bem ressaltou recentemente o jornalista e ex-membro do Conselho de Comunicação Social, Alberto Dines, a atribuição meramente consultiva atribuída pela legislação vigente ao CCS faz com que seu poder de influência na elaboração e implementação de políticas públicas de Comunicações seja bastante limitado, não passando, muitas vezes, de uma opinião secundária que pouco influi efetivamente na ação estatal.

Assim, urge estabelecermos uma legislação que possa gerar meios efetivos de participação social nas políticas públicas de comunicações. Essa preocupação ganha relevo no atual governo, afinal, tudo indica que no curto prazo finalmente será apresentado ao Congresso Nacional um projeto de lei que atualize a nossa carcomida legislação de Comunicação Social. Pelo menos isso é o que indica a ação “Reformulação da Política de Comunicação Eletrônica”, que integra o programa “Gestão da Política de Comunicação” no Plano Plurianual 2004 – 2007<sup>50</sup>.

Nessa nova legislação, é essencial que se coadunem esforços para a capacitação da sociedade como agente efetivo na elaboração dessa nova política de comunicações. Estado, sociedade e setor privado precisam estar juntos nessa empreitada, de modo a criar um aparato legal que atenda ao interesse público e, ao mesmo tempo, estabeleça as bases para um contínuo desenvolvimento econômico do setor de comunicações.

Pois bem, esses são alguns dos desafios brasileiros no campo da comunicação. Analisamos um pouco da atual economia política das comunicações no capítulo I, além de alguns fenômenos políticos fundamentais para esse setor e, no capítulo II, traçamos algumas linhas primordiais da importância das comunicações como um Direito Social. Ambos os capítulos são permeados por reflexões sobre a ação estatal no campo da informação. Esses capítulos foram as bases para que pudéssemos analisar as políticas públicas de radiodifusão comunitária hoje vigentes no Brasil e seus resultados. Podemos, baseado nos pressupostos teóricos apresentados e nos dados levantados na pesquisa, confirmar o caráter reacionário da atual política de radiodifusão comunitária, que leva ao tolhimento do legítimo direito popular ao pleno exercício do direito às comunicações.

---

<sup>50</sup> Disponível no sítio <http://www.planejamento.gov.br>



## CONCLUSÃO

*“Todo homem tem de obedecer apenas  
à lei de que ele mesmo é legislador”*

*Immanuel Kant<sup>51</sup>*

Os resultados da política de radiodifusão comunitária estabelecida a partir da Lei 9.612/98 e suas normas adjacentes fazem com que essa política seja, no mínimo, bastante questionável do ponto de vista de sua legitimidade. Toda legislação deveria, ao menos idealmente, ser o resultado de uma escolha social, fruto de um debate entre as diversas forças sociais, de modo a estabelecer uma política fruto de uma ampla representação de atores. E é certo que, quando as comunicações são assunto nesse debate, o resultado, em uma sociedade democrática deveria tender a privilegiar a liberdade e o pleno direito do cidadão a se expressar.

Mas os resultados obtidos a partir da análise dos 14.006 processos de radiodifusão comunitária que compunham a mostra integrante desse trabalho demonstram exatamente o oposto – liberdade e direito de expressão foram tolhidos por uma política pública extremamente restritiva, que leva não à inclusão comunicacional, mas sim ao seu contrário, à exclusão de diversos grupos de cidadãos do direito às comunicações. E essa exclusão, quando falamos de radiodifusão comunitária, se dá exatamente no ramo das comunicações que deveria ser mais democrático e aberto à presença de modelos alternativos, ramo esse mais plural do que a média dos demais modelos de comunicações, devido à praticamente inexistência de barreiras de entrada à criação de rádios comunitárias e à relativa facilidade de inserção de novas rádios comunitárias no espectro de radiodifusão (com exceção de alguns grandes centros urbanos).

Isso ocorreu porque, no processo de elaboração da política pública de radiodifusão comunitária e posteriormente, durante a sua implementação, as linhas diretrizes dominantes não foram o atendimento de uma necessidade social que já estava bastante explícita (como se pode perceber pelo grande número de rádios livres que operavam e continuam operando, à margem da legislação vigente). As forças hegemônicas do setor de comunicações – representadas sobretudo pelos interesses das

---

<sup>51</sup> (KANT apud BOBBIO, 1993, p. 52)

empresas exploradoras da radiodifusão nos moldes comerciais – foram preponderantes, fazendo com que a radiodifusão comunitária se tornasse, de acordo com os ditames da lei, apenas um nicho controlável, cujo poder de formação de opinião pudesse ser controlado por meio de uma política de exclusão.

Como demonstramos ao longo dessa dissertação, não apenas os interesses financeiros mas, sobretudo, os interesses de manutenção de hegemonia foram essenciais para o estabelecimento dessa política pública. Era necessário, de algum modo, controlar o movimento de rádios livres e comunitárias, que emergiam como um novo ator na formação da opinião pública e, conseqüentemente, como um ator contra-hegemônico importante. E esse controle se deu por meio de uma legislação canhestra, que criou uma série de empecilhos artificiais à instalação de rádios comunitárias legalizadas.

Mas, fiel ao excerto de Kant que abre essa conclusão, a radiodifusão comunitária termina por exceder as fronteiras estabelecidas pela política em vigor e, à margem de uma lei que não reflete a vontade popular, continua atuando como um importante formador de opinião. Prova disso é que nem mesmo as dificuldades impostas pela nossa legislação de comunicações, bem como a intensa repressão oficial, têm sido suficientes para coibir o funcionamento de rádios não-outorgadas. Termômetro dessa repressão são os dados apresentados pela Agência Nacional de Telecomunicações, responsável pela fiscalização do espectro radiofônico no País, em seu relatório de fiscalização de 2004<sup>52</sup>. Esse relatório revela que, durante todo o ano de 2004, foram realizadas 4.089 ações de combate ao funcionamento de entidades de telecomunicações (incluindo radiodifusão) não-outorgadas em todo o País, sendo que 81% dessas ações foram referentes a rádios comunitárias. O resultado foi o fechamento de mais de 2 mil rádios no Brasil apenas em 2004 – ou seja, número duas vezes maior do que o número de rádios comunitárias outorgadas e com funcionamento autorizado pelo poder legislativo em todos os 7 anos de existência do serviço de radiodifusão comunitária no País.

Assim, pode-se vislumbrar que a atual política de radiodifusão comunitária em breve ruirá, tendo em vista a sua falta de legitimidade. Os dados revelados pela Anatel demonstram que a instalação de rádios não-outorgadas, ao contrário do que pretendiam os legisladores, não foi coibida pela legislação de radiodifusão comunitária. Pelo contrário, acreditamos que as barreiras impostas à instalação de rádios comunitárias de forma legal terminaram por instituir mais um incentivo à instalação de rádios não-outorgadas. A médio prazo, a tendência é que a radiodifusão comunitária legalmente

estabelecida seja eclipsada pela radiodifusão não-outorgada – a não ser que a política atualmente posta em prática seja revista. É necessário, portanto, se incentivar a desburocratização do processo de outorga de rádios comunitárias pois, do contrário, a tendência é que a via legal para a instalação de rádios comunitárias se transforme em exceção, sendo a via ilegal a regra.

---

<sup>52</sup> Relatório Gerencial da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização da Anatel de 2004,

**ANEXO I – LEGISLAÇÃO DE RADIODIFUSÃO  
COMUNITÁRIA**

## **Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**

### **Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

§ 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

§ 2º Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila.

Art. 2º O Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá aos preceitos desta Lei e, no que couber, aos mandamentos da Lei 4.117/62, modificada pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e demais disposições legais.

Parágrafo único. O Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá ao disposto no art. 223 da Constituição Federal.

Art. 3º O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem por finalidade o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a:

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições 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 serviços 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.

Art. 4º As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida;

III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;

IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

§ 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária.

§ 2º As programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas, divulgando, sempre, as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados.

§ 3º Qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, devendo observar apenas o momento adequado da programação para fazê-lo, mediante pedido encaminhado à Direção responsável pela Rádio Comunitária.

Art. 5º O Poder Concedente designará, em nível nacional, para utilização do Serviço de Radiodifusão Comunitária, um único e específico canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada.

Parágrafo único. Em caso de manifesta impossibilidade técnica quanto ao uso desse canal em determinada região, será indicado, em substituição, canal alternativo, para utilização exclusiva nessa região.

Art. 6º Compete ao Poder Concedente outorgar à entidade interessada autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, observados os procedimentos estabelecidos nesta Lei e normas reguladoras das condições de exploração do Serviço.

~~Parágrafo único. A outorga terá validade de três anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências desta Lei e demais disposições legais vigentes.~~

Parágrafo único. A outorga terá validade de dez anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências desta Lei e demais disposições legais vigentes.(NR)

Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que 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.

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida.

Art. 8º A entidade autorizada a explorar o Serviço deverá instituir 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. 4º desta Lei.

Art. 9º Para outorga da autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária, as entidades interessadas deverão dirigir petição ao Poder Concedente, indicando a área onde pretendem prestar o serviço.

§ 1º Analisada a pretensão quanto a sua viabilidade técnica, o Poder Concedente publicará comunicado de habilitação e promoverá sua mais ampla divulgação para que as entidades interessadas se inscrevam.

§ 2º As entidades deverão apresentar, no prazo fixado para habilitação, os seguintes documentos: 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;

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.

§ 3º Se apenas uma entidade se habilitar para a prestação do Serviço e estando regular a documentação apresentada, o Poder Concedente outorgará a autorização à referida entidade.

§ 4º Havendo mais de uma entidade habilitada para a prestação do Serviço, o Poder Concedente promoverá o entendimento entre elas, objetivando que se associem.

§ 5º Não alcançando êxito a iniciativa prevista no parágrafo anterior, o Poder Concedente procederá à escolha da entidade levando em consideração o critério da representatividade, evidenciada por meio de manifestações de apoio encaminhadas por membros da comunidade a ser atendida e/ou por associações que a representem.

§ 6º Havendo igual representatividade entre as entidades, proceder-se-á à escolha por sorteio.

Art. 10. A cada entidade será outorgada apenas uma autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Parágrafo único. É vedada a outorga de autorização para entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de Serviço de Radiodifusão ou de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, bem como à entidade que tenha como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade detentora de outorga para exploração de qualquer dos serviços mencionados.

Art. 11. A entidade detentora de autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.

Art. 12. É vedada a transferência, a qualquer título, das autorizações para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Art. 13. A entidade detentora de autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária pode realizar alterações em seus atos constitutivos e modificar a composição de sua diretoria, sem prévia anuência do Poder Concedente, desde que mantidos os termos e condições inicialmente exigidos para a outorga da autorização, devendo apresentar, para fins de registro e controle, os atos que



caracterizam as alterações mencionadas, devidamente registrados ou averbados na repartição competente, dentro do prazo de trinta dias contados de sua efetivação.

Art. 14. Os equipamentos de transmissão utilizados no Serviço de Radiodifusão Comunitária serão pré-sintonizados na frequência de operação designada para o serviço e devem ser homologados ou certificados pelo Poder Concedente.

Art. 15. As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária assegurarão, em sua programação, espaço para divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade.

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.

Art. 17. As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária cumprirão tempo mínimo de operação diária a ser fixado na regulamentação desta Lei.

Art. 18. As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

Art. 19. É vedada a cessão ou arrendamento da emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária ou de horários de sua programação.

Art. 20. 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.

Art. 21. Constituem infrações - operação das emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária:

- I - usar equipamentos fora das especificações autorizadas pelo Poder Concedente;
- II - transferir a terceiros os direitos ou procedimentos de execução do Serviço;
- III - permanecer fora de operação por mais de trinta dias sem motivo justificável;
- IV - infringir qualquer dispositivo desta Lei ou da correspondente regulamentação;

Parágrafo único. As penalidades aplicáveis em decorrência das infrações cometidas são:

- I - advertência;
- II - multa; e
- III - na reincidência, revogação da autorização.

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.

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.

Art. 24. A outorga de autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária fica sujeita a pagamento de taxa simbólica, para efeito de cadastramento, cujo valor e condições serão estabelecidos pelo Poder Concedente.

Art. 25. O Poder Concedente baixará os atos complementares necessários à regulamentação do Serviço de Radiodifusão Comunitária, no prazo de cento e vinte dias, contados da publicação desta Lei.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 27. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 19 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**Medida Provisória 2.217, de 31 de agosto de 2001**

**Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

(...)

Art. 19. O art. 2º da Lei 9.612 passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º O Serviço de Radiodifusão Comunitária obedecerá ao disposto no art. 223 da Constituição, aos preceitos desta Lei e, no que couber, aos mandamentos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e demais disposições legais.

Parágrafo único. Autorizada a execução do serviço e, transcorrido o prazo previsto no art. 64, §§ 2º e 4º da Constituição, sem apreciação do Congresso Nacional, o Poder Concedente expedirá autorização de operação, em caráter provisório, que perdurará até a apreciação do ato de outorga pelo Congresso Nacional." (NR)

(...)

Brasília, 31 de agosto de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Johaness Eck*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Bernardo Pericás Neto*

*Eliseu Padilha*

*Marcus Vinicius Pratini de Moraes*

*Paulo Renato Souza*

*Francisco Dornelles*

*José Serra*

*Sérgio Silva do Amaral*  
*José Jorge*  
*Martus Tavares*  
*Pimenta da Veiga*  
*Roberto Brant*  
*Francisco Weffort*  
*Ronaldo Mota Sardenberg*  
*José Sarney Filho*  
*Carlos Melles*  
*Ramez Tebet*  
*José Abrão*  
*Pedro Parente*  
*Alberto Mendes Cardoso*  
*Aloysio Nunes Ferreira Filho*  
*Gilmar Ferreira Mendes*  
*A. Andrea Matarazzo*  
*Anadyr de Mendonça Rodrigues*

**Lei 10.597, de 11 de dezembro de 2002**

**Altera o parágrafo único do art. 6º da Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária, para aumentar o prazo de outorga.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O parágrafo único do art. 6º da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo único. A outorga terá validade de dez anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as exigências desta Lei e demais disposições legais vigentes." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de dezembro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Juarez Quadros do Nascimento*

**Decreto 2.615, de 03 de junho de 1998**

**Aprova o regulamento do Serviço de  
Radiodifusão Comunitária**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998,

**D E C R E T A :**

Art. 1º Fica aprovado, na forma do Anexo a este Decreto, o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, que com este baixa.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 03 de junho de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

**ANEXO**

**REGULAMENTO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA**

**CAPÍTULO I**

**DAS GENERALIDADES**

Art. 1º Este Regulamento dispõe sobre o Serviço de Radiodifusão Comunitária - RadCom, instituído pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, como um Serviço de Radiodifusão Sonora, com baixa potência e com cobertura restrita, para ser executado por fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do Serviço.

Art. 2º As condições para execução do RadCom subordinam-se ao disposto no art. 223 da Constituição Federal, à Lei nº 9.612, de 1998 e, no que couber, à Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, modificada pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e à

regulamentação do Serviço de Radiodifusão Sonora, bem como a este Regulamento, às normas complementares, aos tratados, aos acordos e aos atos internacionais.

Art. 3º O RadCom tem por finalidade o atendimento de determinada comunidade, com vistas a:

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições 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 serviços 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.

Art. 4º A Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL designará um único e específico canal na faixa de frequências do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, para atender, em âmbito nacional, ao Serviço de que trata este Regulamento.

Parágrafo único. Em caso de manifesta impossibilidade técnica quanto ao uso desse canal em determinada região, a ANATEL indicará, em substituição, canal alternativo, para utilização exclusiva naquela região, desde que haja algum que atenda aos critérios de proteção dos canais previstos nos Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, de Televisão em VHF e de Retransmissão de Televisão em VHF.

Art. 5º A potência efetiva irradiada por emissora do RadCom será igual ou inferior a vinte e cinco watts.

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.

Art. 7º O Ministério das Comunicações estabelecerá, no comunicado de habilitação de que trata o § 1º do art. 9º da Lei nº 9.612, de 1998, o valor da taxa relativa ao cadastramento da emissora, bem como as condições de seu pagamento.

## CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 8º Para os efeitos deste Regulamento, são adotadas as seguintes definições:

- I - Licença para Funcionamento de Estação: é o documento que habilita a estação a funcionar em caráter definitivo, e que explicita a condição de não possuir a emissora direito à proteção contra interferências causadas por estações de telecomunicações e de radiodifusão regularmente instaladas;
- II - Localidade de pequeno porte: é toda cidade ou povoado cuja área urbana possa estar contida nos limites de uma área de cobertura restrita;
- III - Interferência indesejável: é a interferência que prejudica, de modo levemente perceptível, o serviço prestado por uma estação de telecomunicações ou de radiodifusão regularmente instalada;
- IV - Interferência prejudicial: é a interferência que, repetida ou continuamente, prejudica ou interrompe o serviço prestado por uma estação de telecomunicações ou de radiodifusão regularmente instalada.

## CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA

Art. 9º Compete ao Ministério das Comunicações:

- I - estabelecer as normas complementares do RadCom, indicando os parâmetros técnicos de funcionamento das estações, bem como detalhando os procedimentos para expedição de autorização e licenciamento;
- II - expedir ato de autorização para a execução do Serviço, observados os procedimentos estabelecidos na Lei nº 9.612, de 1998 e em norma complementar;
- III - fiscalizar a execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao conteúdo da programação, nos termos da legislação pertinente;

Art. 10. Compete à ANATEL:

- I - designar, em nível nacional, para utilização do RadCom, um único e específico canal na faixa de frequências do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada;
- II - designar canal alternativo nas regiões onde houver impossibilidade técnica de uso do canal em nível nacional;



- III - certificar os equipamentos de transmissão utilizados no RadCom;
- IV - fiscalizar a execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao uso do espectro radioelétrico.

#### CAPÍTULO IV DA AUTORIZAÇÃO

Art. 11. São competentes para executar o RadCom fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que 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 dez anos.

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a executar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida.

Art. 12. As entidades interessadas em executar o RadCom deverão apresentar requerimento ao Ministério das Comunicações, demonstrando seu interesse, indicando a área onde pretendem prestar o Serviço e solicitando a designação de canal para a respectiva prestação.

Parágrafo único. A ANATEL procederá a análise da viabilidade técnica para uso do canal nacionalmente designado para o RadCom ou de canal alternativo, conforme disposto no art. 4º e no inciso I do art. 10 deste Regulamento.

Art. 13. Havendo possibilidade técnica para o uso do canal específico ou de canal alternativo, o Ministério das Comunicações publicará, no Diário Oficial da União, comunicado de habilitação para inscrição das entidades interessadas, estabelecendo prazo para que o façam, bem como informando o valor e as condições de pagamento da taxa relativa às despesas de cadastramento.

Art. 14. As entidades interessadas na execução do RadCom, inclusive aquela cuja petição originou o comunicado de habilitação, deverão apresentar ao Ministério das Comunicações, no prazo fixado no comunicado de habilitação, os documentos a seguir indicados, além de atender as disposições estabelecidas em norma complementar:

- 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;

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.

Art. 15. Se apenas uma entidade se habilitar para a prestação do Serviço, estando regular a documentação apresentada, o Ministério das Comunicações expedirá autorização à referida entidade.

Art. 16. Havendo mais de uma entidade habilitada para a prestação do Serviço, o Ministério das Comunicações promoverá o entendimento entre elas, objetivando que se associem. Não alcançando êxito, será procedida a escolha pelo critério de representatividade, evidenciada por meio de manifestações de apoio encaminhadas por membros ou por associações da comunidade a ser atendida.

Parágrafo único. Havendo igual representatividade entre as entidades, proceder-se-á à escolha por sorteio.

Art. 17. A autorização terá validade de três anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as disposições legais vigentes.

Art. 18. A cada entidade será expedida apenas uma autorização para execução do RadCom.

Parágrafo único. É vedada a expedição de autorização para entidades prestadoras de qualquer outra modalidade de serviço de radiodifusão ou de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, bem como a entidade que tenha como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade detentora de outorga para execução de qualquer dos serviços mencionados.

## CAPÍTULO V DA FORMALIZAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO

Art. 19. A autorização para execução do RadCom será formalizada mediante ato do Ministério das Comunicações, que deverá conter, pelo menos, a denominação da entidade, o objeto e o prazo da autorização, a área de cobertura da emissora e o prazo para início da execução do Serviço.

Art. 20. O Ministério das Comunicações providenciará a publicação, no Diário Oficial da União, do resumo do ato de autorização, como condição indispensável para sua eficácia, nos termos dos instrumentos aplicáveis.

## CAPÍTULO VI DA INSTALAÇÃO DE EMISSORA DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA

Art. 21. As condições necessárias à instalação da emissora, bem como o prazo para o início efetivo da execução do RadCom, serão estabelecidos pelo Ministério das Comunicações em norma complementar.

Parágrafo único. O prazo mencionado neste artigo será contado a partir da data de publicação do ato de autorização.

Art. 22. Dentro do prazo que lhe é concedido para iniciar a execução do Serviço, a entidade deverá requerer a emissão de Licença para Funcionamento de Estação, devendo instruir o requerimento de acordo com o estabelecido em norma complementar.

## CAPÍTULO VII DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO

Art. 23. O Ministério das Comunicações disporá, em norma complementar, sobre as características de operação das emissoras do RadCom.

Art. 24. Os equipamentos utilizados no RadCom serão certificados pela ANATEL, devendo ser pré-sintonizados na frequência de operação consignada à emissora.

Art. 25. A emissora do RadCom operará sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por estações de Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão regularmente instaladas.

Art. 26. Caso uma emissora do RadCom provoque interferência indesejável nos demais

Serviços regulares de Telecomunicações e de Radiodifusão, a ANATEL determinará a interrupção do serviço da emissora de RadCom interferente, no prazo fixado em norma complementar, até a completa eliminação da causa da interferência.

Art. 27. Caso uma emissora do RadCom provoque interferência prejudicial nos demais Serviços regulares de Telecomunicações e de Radiodifusão, a ANATEL determinará a imediata interrupção do seu funcionamento, até a completa eliminação da causa da interferência.

Art. 28. As emissoras do RadCom cumprirão período de oito horas, contínuas ou não, como tempo mínimo de operação diária.

Art. 29. É vedada a formação de redes na execução do RadCom, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, definidas em lei.

## CAPÍTULO VIII DA PROGRAMAÇÃO

Art. 30. As emissoras do RadCom atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;

II - promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade, e da integração dos membros da comunidade atendida;

III - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;

IV - não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias.

§ 1º É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária.

§ 2º As programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultânea em matérias polêmicas, divulgando sempre as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados.

§ 3º Qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar

idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, devendo observar apenas o momento adequado da programação para fazê-lo, mediante pedido encaminhado à direção responsável pela rádio comunitária.

Art. 31. As emissoras do RadCom assegurarão, em sua programação, espaço para divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade.

Art. 32. As prestadoras do RadCom poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida.

Art. 33. É vedada a cessão ou arrendamento da emissora do RadCom ou de horários de sua programação.

## CAPÍTULO IX DA TRANSFERÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO

Art. 34. É vedada a transferência da autorização para execução do RadCom, a qualquer título, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.612, de 1998.

Art. 35. A entidade autorizada a executar o RadCom pode, sem anuência do Ministério das Comunicações, realizar alterações em seus atos constitutivos e modificar a composição de sua diretoria, desde que essas operações não impliquem alteração nos termos e condições inicialmente exigidos para a autorização, devendo apresentar ao Ministério das Comunicações os atos que caracterizam as alterações mencionadas, devidamente registrados ou averbados na repartição competente, para fins de registro e controle, no prazo de trinta dias contado de sua efetivação.

## CAPÍTULO X DA RENOVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO

Art. 36. A autorização para execução do RadCom poderá ser renovada por um outro período de três anos, desde que a autorizada apresente solicitação neste sentido com antecedência de três a um mês do seu termo final e que cumpra as exigências estabelecidas para tanto pelo Ministério das Comunicações.

Art. 37. A renovação da autorização para execução do RadCom implicará pagamento de valor relativo às despesas decorrentes deste ato.

## CAPÍTULO XI DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 38. As penalidades aplicáveis em razão de infringência a qualquer dispositivo da Lei nº 9.612, de 1998, deste Regulamento e das normas aplicáveis ao RadCom são:

I - advertência;

II - multa; e

III - na reincidência, revogação da autorização.

§ 1º A pena de advertência poderá ser aplicada ao infrator primário quando incorrer em infração considerada de menor gravidade.

§ 2º Os valores das multas a serem aplicadas obedecerão aos critérios estabelecidos no art. 59 da Lei nº 4.117, de 1962, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-Lei nº 236, de 1967.

Art. 39. Antes da aplicação de penalidades, a autorizada será notificada para exercer seu direito de defesa, conforme o estabelecido na Lei nº 4.117, de 1962, sem prejuízo da apreensão cautelar de que trata o parágrafo único do seu art. 70, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-Lei nº 236, de 1967.

Art. 40. São puníveis com multa as seguintes infrações na operação das emissoras do RadCom:

I - transferência a terceiros dos direitos ou procedimentos de execução do Serviço;

II - permanência fora de operação por mais de trinta dias sem motivo justificável;

III - uso de equipamentos não certificados ou homologados pela ANATEL;

IV - manutenção, pela autorizada, no seu quadro diretivo, de dirigente com residência fora da área da comunidade atendida;

V - não manutenção do Conselho Comunitário, nos termos da Lei;

VI - estabelecimento ou manutenção de vínculos que subordinem a entidade ou a sujeito à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais;

VII - não comunicação ao Ministério das Comunicações, no prazo de trinta dias, das

alterações efetivadas nos atos constitutivos ou da mudança de sua diretoria;

VIII - modificação dos termos e das condições inicialmente atendidos para a expedição do ato de autorização;

IX - não destinação de espaço na programação disponível à divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade;

X - formação de redes na exploração do RadCom;

XI - não integração a redes quando convocadas em situações de guerra, calamidade pública e epidemias;

XII - não integração a redes para as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo;

XIII - cessão ou arrendamento da emissora ou de horários de sua programação;

XIV - transmissão de patrocínio em desacordo com as normas legais pertinentes;

XV - transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título;

XVI - desvirtuamento das finalidades do RadCom e dos princípios fundamentais da programação;

XVII - utilização de denominação de fantasia diversa da comunicada ao Ministério das Comunicações;

XVIII - imposição de dificuldades à fiscalização do Serviço;

XIX - não manutenção em dia os registros da programação em texto e fitas, nos termos da regulamentação;

XX - uso de equipamentos fora das especificações constantes dos certificados emitidos pela ANATEL;

XXI - não obediência ao tempo de funcionamento da estação comunicado ao Ministério das Comunicações;

XXII - alteração das características constantes da Licença para Funcionamento de Estação, sem observância das formalidades estabelecidas;

XXIII - não solicitação, no prazo estabelecido, da expedição de Licença para Funcionamento de Estação;

XXIV - não observância do prazo estabelecido para início da execução do Serviço;

XXV - utilização de frequência diversa da autorizada;

XXVI - início da execução do Serviço pela autorizada sem estar previamente licenciada;

XXVII - início da operação em caráter experimental pela autorizada, sem ter comunicado o fato no prazo estabelecido em norma complementar;

XXVIII - não comunicação de alteração do horário de funcionamento

XXIX - não cumprimento pela autorizada, no tempo estipulado, de exigência que lhe tenha sido feita pelo Ministério das Comunicações ou pela ANATEL.

## CAPÍTULO XII DA INTERRUPTÃO DO SERVIÇO

Art. 41. A execução do RadCom será interrompida nos seguintes casos:

I - de imediato, na ocorrência de interferências prejudiciais;

II - no prazo estipulado pela ANATEL, na constatação de interferências indesejáveis, caso estas não tenham sido eliminadas;

III - quando estiver configurada situação de perigo de vida.

## CAPÍTULO XIII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 42. As entidades autorizadas a executar o RadCom estão sujeitas ao pagamento das taxas de fiscalização das telecomunicações previstas em lei.

Art. 43. A entidade detentora de autorização para execução do RadCom não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.



## **Norma Complementar 01/98**

### **Norma complementar de radiodifusão comunitária**

#### **1. OBJETIVO**

Esta Norma tem por objetivo complementar as disposições relativas ao Serviço de Radiodifusão Comunitária - RadCom, instituído pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, como um Serviço de Radiodifusão Sonora, com baixa potência e com cobertura restrita, para ser executado por fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do Serviço, detalhando essas disposições e estabelecendo as condições técnicas de operação das estações do Serviço.

#### **2. REFERÊNCIAS BÁSICAS**

2.1 Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962, modificada pelo Decreto-lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967.

2.2 Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

2.3 Decreto n.º 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, e suas alterações.

2.4 Decreto n.º 2.615, de 3 de junho de 1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

2.5 Portaria nº 017, de 31 de janeiro de 1983, que dá nova redação à N-07/80 - Norma Técnica para a Execução do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada.

#### **3. DEFINIÇÕES**

Aplicam-se a esta Norma as definições estabelecidas na regulamentação do serviço de radiodifusão, em especial de radiodifusão sonora em frequência modulada, além das indicadas a seguir:

I – Licença para Funcionamento de Estação: é o documento que habilita a estação a funcionar em caráter definitivo, e que explicita a condição de não possuir a emissora direito a proteção contra interferências causadas por estações de telecomunicações e de radiodifusão regularmente instaladas.

II – Localidade de pequeno porte: é toda cidade ou povoado cuja área urbana possa estar

contida nos limites de uma área de cobertura restrita.

III - Interferência indesejável - é aquela que prejudica, de modo levemente perceptível, o serviço prestado por uma estação de telecomunicações ou de radiodifusão regularmente instalada.

IV - Interferência prejudicial - é aquela que, repetida ou continuamente, prejudica ou interrompe o serviço prestado por uma estação de telecomunicações ou de radiodifusão regularmente instalada.

#### **4. FINALIDADE DO SERVIÇO**

O RadCom tem por finalidade o atendimento de determinada comunidade, com vistas a:

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições 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 serviços 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.

#### **5. CANAL DE OPERAÇÃO DAS ESTAÇÕES DO RADCOM**

5.1 A Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL designará um único e específico canal na faixa de frequências do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, para atender, em âmbito nacional, ao RadCom.

5.1.1 Em caso de manifesta impossibilidade técnica quanto ao uso desse canal em determinada região, a ANATEL indicará, em substituição, um único canal alternativo para utilização exclusiva nessa região, desde que haja algum que atenda aos critérios de proteção estabelecidos em norma.

5.1.1.1 Os canais a serem protegidos são os dos serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada e de radiodifusão de sons e imagens e retransmissão de televisão em VHF, previstos em plano básico de distribuição de canais, bem como os canais dos mesmos serviços localizados em Zona de Coordenação de país limítrofe que mantenha acordo ou convênio com o Brasil e, ainda, os canais dos Serviços de Radionavegação

## **6. DE AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO SERVIÇO**

6.1 Em localidades cuja área urbana estiver circunscrita a um círculo com raio menor ou igual a 3,5 km, somente será expedida uma autorização de RadCom.

6.2 São competentes para executar o RadCom fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que 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 dez anos.

6.2.1 A sede das fundações e associações de localidade enquadrada na situação indicada no item 6.1 poderá estar em qualquer ponto da área urbana.

6.3 Os dirigentes das entidades pretendentes à execução do Serviço, além das exigências deste item, deverão manter residência na área da comunidade atendida.

6.3.1 A residência dos dirigentes de entidades de localidades enquadradas na situação indicada no item 6.1 poderá estar em qualquer ponto da área urbana.

6.4. As entidades interessadas em executar o RadCom deverão encaminhar requerimento à Delegacia do Ministério das Comunicações na jurisdição onde será instalada a estação, conforme modelo próprio, indicando a área onde pretendem prestar o Serviço, informando o endereço pretendido para a instalação da antena, bem como as respectivas coordenadas geográficas com precisão de segundos.

6.5 A ANATEL verificará se a área de interesse faz parte da região de utilização do canal nacionalmente designado para o RadCom ou indicará um canal alternativo, conforme disposto no item 5 desta Norma.

6.6 Constatada a possibilidade técnica de que trata o item anterior, o Ministério das Comunicações publicará, no Diário Oficial da União, comunicado de inscrição para habilitação das entidades interessadas em prestar o Serviço na mesma área solicitada ou em área com o centro deslocado de até quinhentos metros daquela.

6.6.1 O comunicado de habilitação para inscrição de entidades interessadas estabelecerá um prazo de, no máximo, 45 dias para as inscrições, bem como informará o canal consignado para a estação, o endereço e as coordenadas geográficas inicialmente propostas para a instalação da antena e o valor e as condições de pagamento da taxa relativa às despesas de cadastramento.

6.7 As entidades interessadas na execução do RadCom, inclusive aquela cuja petição originou o comunicado de habilitação, deverão encaminhar à Delegacia do Ministério

das Comunicações na jurisdição onde será instalada a estação, no prazo fixado, requerimento, acompanhado dos documentos a seguir indicados:

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 e maiores de 21 anos ou emancipados;

IV - declaração assinada pelo representante legal da entidade de que todos os seus dirigentes residem na área da comunidade a ser atendida pela estação ou na área urbana da localidade, conforme o caso;

V - declaração assinada por todos os diretores, comprometendo-se ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o 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 ou, nos casos enquadrados no item 6.1, na área urbana da localidade, firmada por pessoas naturais ou jurídicas que tenham residência, domicílio ou sede nessas áreas, devidamente comprovada;

VII - comprovante de que obteve o assentimento prévio do órgão próprio, se a estação pretendida estiver situada na faixa de fronteira, conforme indicado no item 6.8;

VIII - declaração do representante legal de que a entidade não é prestadora de qualquer modalidade de serviço de radiodifusão, inclusive comunitária, ou de qualquer serviço de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, bem como de que a entidade não tem como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade detentora de outorga para execução de qualquer dos serviços mencionados;

IX – declaração do representante legal de que o local pretendido para a instalação do sistema irradiante possibilita o atendimento do disposto no item 14.2.7.1 ou 14.2.7.1.1;

X - planta de arruamento, em escala de denominador máximo igual a 10.000, onde deverá estar assinalado o local de instalação do sistema irradiante, com indicação das coordenadas geográficas com precisão de segundos, e traçada a circunferência de até um km de raio, que limita a área abrangida pelo contorno de serviço;

XI – declaração constando, se for o caso, sua denominação de fantasia.

6.8 Para obtenção do assentimento prévio de que trata o inciso VII do item 6.7, a interessada deverá enviar à Delegacia do Ministério das Comunicações na jurisdição onde será instalada a estação, requerimento dirigido ao Secretário de Assuntos

Estratégicos da Presidência da República, solicitando o assentimento para instalar estação de radiodifusão comunitária na localidade pretendida, acompanhado da seguinte documentação:

I - minuta dos estatutos da entidade (se ainda em formação) ou cópia dos estatutos e suas alterações (se já constituída) em que constem artigos dispondo que:

a) a responsabilidade e a orientação intelectual da entidade caberão sempre a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos;

b) o quadro de pessoal será constituído de, ao menos, 2/3 (dois terços) de trabalhadores brasileiros;

c) a entidade não poderá efetuar nenhuma alteração do seu estatuto sem prévia autorização dos órgãos competentes;

II - prova de nacionalidade de todos os administradores (cópia da certidão de nascimento para os solteiros, cópia da certidão de casamento para os casados, cópia de certidão de casamento com a correspondente averbação para os desquitados ou separados judicialmente ou divorciados, e cópia da certidão de casamento e de óbito do cônjuge, para os viúvos);

III - prova de estarem em dia com as obrigações referentes ao serviço militar de todos os administradores;

IV - prova de estarem em dia com as obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral de todos os administradores.

6.9 Se apenas uma entidade se habilitar para a prestação do Serviço, estando regular a documentação apresentada, o Ministério das Comunicações expedirá autorização à referida entidade.

6.10 Havendo mais de uma entidade habilitada para a prestação do Serviço, o Ministério das Comunicações promoverá o entendimento entre elas, objetivando que se associem.

6.10.1 Será estabelecido um prazo de, no máximo, trinta dias para que as entidades habilitadas realizem o entendimento entre si e apresentem o resultado ao Ministério das Comunicações.

6.10.2 Não alcançando êxito, será realizada a escolha pelo critério de representatividade, evidenciada por meio de manifestações de apoio encaminhadas por membros ou por associações da comunidade a ser atendida, conforme mencionado no inciso VI do item 6.7.

6.10.3 Havendo igual representatividade entre as entidades, proceder-se-á a escolha por sorteio.

6.11 Selecionada a entidade a ser autorizada, a Secretaria de Serviços de Radiodifusão - SSR estabelecerá um prazo de, no máximo, trinta dias para que esta apresente os dados de instalação da estação, conforme a seguir estabelecido:

I - formulário padronizado, devidamente preenchido, contendo as características técnicas de instalação e operação pretendidas para a estação do RadCom;

II - declaração firmada pelo representante legal da entidade de que:

- a. na ocorrência de interferências prejudiciais causadas pela estação, interromperá imediatamente suas transmissões até que os problemas sejam sanados;
- b. na ocorrência de interferências indesejáveis causadas pela estação, caso estas não sejam sanadas no prazo estipulado pela ANATEL, interromperá suas transmissões;

III - planta de arruamento, em escala de denominador máximo igual a 10.000, onde deverá estar assinalado o local de instalação do sistema irradiante, com indicação das coordenadas geográficas com precisão de segundos, e traçada a circunferência de até um km de raio, que limita a área abrangida pelo contorno de serviço;

IV - diagrama de irradiação horizontal da antena transmissora, com a indicação do Norte Verdadeiro, diagrama de irradiação vertical e especificações técnicas do sistema irradiante proposto; no caso de antenas de polarização circular ou elíptica, devem ser apresentadas curvas distintas das componentes horizontal e vertical dos diagramas;

V - declaração do profissional habilitado de que a cota do terreno, no local de instalação do sistema irradiante, atende as condições exigidas no item 14.2.7.1 ou estudo específico, conforme determina o item 14.2.7.1.1;

VI - declaração do profissional habilitado atestando que a instalação proposta não fere os gabaritos de proteção aos aeródromos, ou declaração do órgão competente do Ministério da Aeronáutica autorizando a instalação proposta, ou, se for o caso, declaração de inexistência de aeródromos na localidade;

VII - parecer conclusivo, assinado pelo profissional habilitado, atestando que a instalação proposta atende a todas as exigências das normas técnicas em vigor aplicáveis à mesma e que o contorno de 91dBm da emissora não fica situado a mais de um km de distância da antena transmissora em nenhuma direção;

VIII - Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente à instalação proposta.

6.12 O formulário de que trata o item 6.11 estará disponível nas Delegacias do

Ministério das Comunicações nos Estados.

6.13 Anteriormente à expedição da autorização, a SSR poderá formular exigências relativas às informações técnicas indicadas no item 6.11.

6.14 Para a formalização da autorização, a entidade selecionada deverá encaminhar à SSR comprovante de recolhimento da taxa relativa às despesas de cadastramento.

## **7. FORMALIZAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO**

7.1 A autorização para execução do RadCom será formalizada mediante ato do Ministro das Comunicações que deverá conter, pelo menos, a denominação da entidade, o objeto e o prazo da autorização, a área de serviço da emissora, o endereço e as coordenadas geográficas de instalação da estação, a frequência de operação e o prazo para início da execução do Serviço.

7.2 O Ministério das Comunicações providenciará a publicação, no Diário Oficial da União, do resumo do ato de autorização.

7.3 O ato de autorização somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 9.612, de 1998, publicada em ato competente.

7.4 A autorização terá validade de três anos, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as disposições previstas nesta Norma.

7.5 A cada entidade será expedida apenas uma autorização para execução do RadCom.

## **8. INSTALAÇÃO**

8.1 A instalação da estação deverá atender às disposições estabelecidas no item 14 desta Norma e deverá estar de acordo com os dados constantes dos formulários mencionados no inciso I do item 6.11.

8.1.1 Qualquer alteração na instalação da estação que implique modificação dos dados informados deverá ser submetida à prévia anuência da Delegacia do Ministério das Comunicações na jurisdição da estação, em formulário padronizado.

8.2 O prazo para o início efetivo da execução do RadCom é de seis meses a contar da data de vigência do ato de autorização, não podendo ser prorrogado.

## **9. EXPEDIÇÃO DA LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO DE ESTAÇÃO 9.1**

Dentro do prazo que lhe é concedido para iniciar a execução do Serviço e com a antecedência mínima de dez dias do seu termo final, a entidade autorizada deverá

apresentar requerimento à Delegacia do Ministério das Comunicações na jurisdição da estação, solicitando expedição de Licença para Funcionamento de Estação, devendo instruir o requerimento com a informação relativa ao horário de funcionamento da estação e o comprovante de recolhimento da taxa de fiscalização da instalação.

9.2 Cumprida a formalidade estabelecida no item 9.1, a SSR emitirá a Licença para Funcionamento de Estação.

9.3 Caso a entidade tenha interesse em testar os equipamentos antes do início efetivo da execução do Serviço, uma vez concluída a instalação da estação, e dentro de tal prazo, poderá operar em caráter experimental, pelo período máximo de trinta dias, desde que comunique o fato à Delegacia do Ministério das Comunicações na jurisdição da estação, com antecedência mínima de cinco dias úteis.

9.4 Da Licença para Funcionamento de Estação deverá constar, pelo menos:

- a. nome da entidade;
- b. denominação de fantasia da emissora;
- c. endereço do estúdio e da estação transmissora e coordenadas geográficas do sistema irradiante;
- d. raio da área de serviço;
- e. frequência de operação;
- f. indicativo de chamada;
- g. fabricante, modelo e código de certificação do transmissor;
- h. potência de operação do transmissor;
- i. fabricante, modelo, tipo, polarização, ganho e altura da antena transmissora com relação ao solo;
- j. informação de que a emissora não tem direito a proteção contra interferências causadas por estações de telecomunicações e de radiodifusão regularmente instaladas.

9.5 Iniciada a operação da estação, a entidade autorizada comunicará o fato à ANATEL, no prazo máximo de cinco dias úteis, cabendo a esta proceder à vistoria a qualquer tempo.

9.6 Qualquer alteração na estação, que implique modificação nos dados constantes da Licença para Funcionamento de Estação, será objeto de emissão de nova Licença, uma vez comprovado o recolhimento da correspondente Taxa de Fiscalização da Instalação.

## **10. EXECUÇÃO DO SERVIÇO**



10.1 A emissora do RadCom operará sem direito a proteção contra eventuais interferências causadas por estações de Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão regularmente instaladas.

10.2 Caso uma emissora do RadCom provoque interferência indesejável em Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão regularmente executados, a ANATEL estabelecerá o prazo máximo de 48 horas para a eliminação da causa da interferência e, não sendo esta eliminada, determinará a interrupção do serviço da emissora interferente até que cesse a interferência.

10.3 Caso uma emissora do RadCom provoque interferência prejudicial em Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão regularmente executados, a ANATEL determinará a imediata interrupção do seu funcionamento, até a completa eliminação da causa da interferência.

10.4 A emissora de RadCom deverá manter a Licença para Funcionamento de Estação permanentemente exposta em local visível, no recinto onde se encontra o transmissor.

10.5 As emissoras do RadCom cumprirão período de oito horas, contínuas ou não, como tempo mínimo de operação diária.

10.5.1 Sempre que a entidade pretender alterar o horário de funcionamento de sua estação, deverá comunicar o fato ao Ministério das Comunicações com antecedência mínima de cinco dias úteis da data de efetivação da alteração.

10.6 Toda estação de RadCom é obrigada a irradiar seu indicativo de chamada a cada trinta minutos.

10.7 É vedada a formação de redes na execução do RadCom, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, definidas em lei.

10.8 A entidade autorizada a executar o RadCom não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais.

10.9 Os dirigentes das executantes do RadCom deverão manter residência na área da comunidade atendida ou, nos casos enquadrados no item 6.1, na área urbana da localidade.

10.9.1 A entidade autorizada a executar o RadCom deverá manter disponível e atualizado o nome e o endereço residencial de cada um de seus dirigentes, para qualquer

solicitação ou inspeção do Ministério das Comunicações.

10.10 Toda a programação deverá ser gravada e mantida em arquivo durante as 24 horas subseqüentes ao encerramento dos trabalhos diários da emissora, devendo também ser conservados em arquivo os textos dos programas, inclusive noticiosos, devidamente autenticados pelos responsáveis, durante sessenta dias.

## **11. PROGRAMAÇÃO**

11.1 As emissoras do RadCom atenderão, em sua programação, aos seguintes princípios:

- a. deverá ser dada preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, em benefício do desenvolvimento geral da comunidade;
- b. deverá haver promoção das atividades artísticas e jornalísticas, e da integração dos membros da comunidade atendida;
- c. deverão ser respeitados os valores éticos e sociais da pessoa e da família, favorecendo a integração dos membros da comunidade atendida;
- d. não deverá haver discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social;
- e. é vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das emissoras de radiodifusão comunitária;
- f. as programações opinativa e informativa observarão os princípios da pluralidade de opinião e de versão simultâneas em matérias polêmicas, divulgando sempre as diferentes interpretações relativas aos fatos noticiados;
- g. qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, devendo observar apenas o momento adequado da programação para fazê-lo, mediante pedido encaminhado à direção da entidade.

11.2 A entidade autorizada a executar o RadCom deverá instituir um Conselho Comunitário, composto por, no mínimo, cinco pessoas representantes de entidades da comunidade local ou, nos casos enquadrados no item 6.1, da área urbana da localidade, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores, desde que legalmente instituídas, com o objetivo de acompanhar a programação da emissora, com

vistas ao atendimento do interesse exclusivo da comunidade e dos princípios estabelecidos no art. 4º da Lei nº 9.612, de 1998.

11.2.1 A entidade deverá manter disponível e atualizado, para qualquer solicitação ou inspeção do Ministério das Comunicações, o ato que estabeleceu a composição do Conselho Comunitário.

11.3 As emissoras do RadCom assegurarão, em sua programação, espaço para divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade.

11.4 As autorizadas do RadCom poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida ou, nos casos enquadrados no item 6.1, na área urbana da localidade.

11.5 É vedada a cessão ou arrendamento da emissora do RadCom ou de horários de sua programação.

## **12. TRANSFERÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO**

12.1 É vedada a transferência da autorização para execução do RadCom, a qualquer título, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.612, de 1998.

12.2 A entidade autorizada a executar o RadCom pode, sem a anuência do Ministério das Comunicações, ressalvado o disposto na alínea *c* do inciso I do item 6.8, realizar alterações em seus atos constitutivos e modificar a composição de sua diretoria, desde que essas operações não impliquem alteração nos termos e condições inicialmente exigidos para a autorização, devendo esta apresentar à SSR os atos que caracterizam as alterações mencionadas, devidamente registrados ou averbados na repartição competente, para fins de registro e controle, no prazo de trinta dias contado de sua efetivação.

## **13. RENOVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO**

13.1 A autorização para execução do RadCom poderá ser renovada por um outro período de três anos, desde que a autorizada apresente solicitação neste sentido com antecedência de três meses a um mês do seu termo final e que cumpra as exigências estabelecidas para tanto pelo Ministério das Comunicações.

13.2 A renovação da autorização para execução do RadCom implicará pagamento de

valor relativo às despesas decorrentes desse ato.

## 14. ASPECTOS TÉCNICOS

### 14.1 CARACTERÍSTICAS DA EMISSÃO

14.1.1 Designação: monofônica: 180KF3EGN estereofônica: 256KF8EHF

14.1.2 Polarização: a polarização da onda eletromagnética emitida pela antena poderá ser linear (horizontal ou vertical), circular ou elíptica.

14.1.3 Tolerância de frequência: a frequência central da emissão não deve se afastar mais que 2000 Hz (para cima ou para baixo) de seu valor nominal.

14.1.4 Espúrios de radiofrequência: qualquer emissão presente em frequências afastadas de 120 a 240 kHz, inclusive, da frequência da portadora deverá estar pelo menos 25 dB abaixo do nível da portadora sem modulação; as emissões em frequências afastadas de mais de 240 kHz até 600 kHz, inclusive, da frequência da portadora deverão estar pelo menos 35 dB abaixo do nível da portadora sem modulação; as emissões em frequências afastadas de mais de 600 kHz da frequência da portadora deverão estar pelo menos  $(73 + P)$  dB ( $P$ = potência de operação do transmissor, em dBk) abaixo do nível da portadora sem modulação.

14.1.5 É estabelecida a referência de 75 kHz no desvio de frequência da portadora para definir o nível de modulação de 100%.

### 14.2 CARACTERÍSTICAS DAS EMISSORAS

14.2.1 A potência efetiva irradiada – ERP por emissora do RadCom será, no máximo, 25 Watts.

14.2.2 O máximo valor de intensidade de campo que a estação poderá ter a uma distância de 1 km da antena e a uma altura de 10 metros sobre o solo será de 91 dBm , obtido a partir da expressão:

$E \text{ (dBm)} = 107 + \text{ERP (dBk)} - 20 \log d \text{ (km)}$ , Onde:

ERP (dBk) – potência efetiva irradiada, em dB relativos a 1 kW (tomado o valor máximo, de -16 dBk, correspondentes a 25 W), sendo:

$\text{ERP (dBk)} = 10 \log ( P_t \times G_{ht} \times G_{vt} \times h )$ , em que:

$P_t$  - potência do transmissor, em kW

$G_{ht}$  - ganho da antena, no plano horizontal, em relação ao dipolo de meia onda, em vezes

$G_{vt}$  - ganho da antena, no plano vertical, em relação ao dipolo de meia onda, em vezes

h - eficiência da linha de transmissão

d - distância da antena transmissora ao limite da área de serviço, em km, (tomado o valor máximo de um km)

Em nenhuma direção, o valor da intensidade de campo, a um km, poderá ser superior à indicada no item 14.2.2.

14.2.3 A área de serviço de uma emissora do RadCom é aquela limitada por uma circunferência de raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora, e será estabelecida de acordo com a área da comunidade servida pela estação.

14.2.4 O sistema irradiante de estação do RadCom deverá estar localizado no centro da área de serviço da emissora.

14.2.5 O diagrama de irradiação da antena utilizada por estação do RadCom deverá ser onidirecional.

14.2.6 O ganho da antena transmissora será de, no máximo, 0 dB, em relação ao dipolo de meia onda.

14.2.7 A altura da antena com relação ao solo será de, no máximo, trinta metros.

14.2.7.1 A cota do terreno (solo), no local de instalação do sistema irradiante, não poderá ter desnível maior que trinta metros, com relação à cota de qualquer ponto do terreno no raio de um km em torno do local do sistema irradiante.

14.2.7.1.1 Caso a condição estabelecida no item 14.2.7.1 não seja satisfeita, a instalação proposta será analisada como situação especial, mediante análise, caso a caso, de estudo específico que apresente as peculiaridades do terreno, com levantamento das cotas num raio de até 3,5 km, e no qual fique demonstrada a adequada prestação de serviço na área a ser atendida, sem acréscimo dos valores de intensidade de campo sobre áreas de serviço de estações de radiodifusão comunitária ocupando o mesmo canal.

14.2.8 A ligação entre o transmissor e a antena deve ser feita por meio de cabo coaxial.

14.2.9 O estúdio e o transmissor devem estar instalados, preferencialmente, na mesma edificação, não sendo permitida a instalação de estúdio auxiliar.

14.2.9.1 No caso em que o estúdio e o transmissor não estejam instalados na mesma edificação, não será autorizado o uso de frequências destinadas aos serviços auxiliares de radiodifusão e correlatos.

14.2.10 A separação mínima entre duas estações do RadCom será de 3,5 km.

### 14.3 TRANSMISSORES

14.3.1 Somente será permitida a utilização de equipamentos transmissores certificados

pela ANATEL.

14.3.1.1 Os equipamentos transmissores utilizados no RadCom deverão ser pré-sintonizados na frequência de operação consignada à emissora e deverão ter sua potência de saída inibida à potência de operação constante da Licença para Funcionamento de Estação.

#### 14.4 REQUISITOS MÍNIMOS DOS TRANSMISSORES

As especificações dos transmissores deverão atender os requisitos mínimos a seguir indicados.

14.4.1 Os transmissores não poderão ter dispositivos externos que permitam a alteração da frequência de operação.

14.4.2 Os transmissores não poderão ter dispositivos externos que permitam a alteração da potência de operação.

14.4.3 Os transmissores devem estar completamente encerrados em gabinete metálico e todas as partes expostas ao contato dos operadores serão eletricamente interligadas e conectadas à terra.

14.4.4 Todo o transmissor deve ter fixada no gabinete uma placa de identificação onde conste, no mínimo, o nome do fabricante, o número de série, a potência nominal e a frequência de operação.

14.4.5 O dispositivo de controle da frequência deve ser tal que permita a manutenção automática da frequência de operação entre os limites de mais ou menos 2000 Hz da frequência nominal.

14.4.6 Qualquer emissão presente em frequências afastadas de 120 a 240 kHz (inclusive) da frequência da portadora deverá estar, pelo menos, 25 dB abaixo do nível da portadora sem modulação.

14.4.7 As emissões em frequências afastadas da frequência da portadora de 240 kHz até 600 kHz, inclusive, deverão estar, pelo menos, 35 dB abaixo do nível da portadora sem modulação.

14.4.8 As emissões em frequências afastadas de mais de 600 kHz da frequência da portadora deverão estar abaixo do nível da portadora sem modulação de  $(73 + P)$  dB, onde P é a potência de operação do transmissor em dBk.

14.4.9 A distorção harmônica total das frequências de áudio, introduzidas pelo transmissor, não deve ultrapassar o valor eficaz de 3,0% na faixa de 50 a 15.000 Hz para percentagens de modulação de 25, 50 e 100%.

14.4.10 O nível de ruído, por modulação em frequência, medido na saída do

transmissor, na faixa de 50 a 15.000 Hz, deverá estar, pelo menos, 50 dB abaixo do nível correspondente a 100% de modulação da portadora por um sinal senoidal de 400 Hz.

14.4.11 O nível de ruído, por modulação em amplitude, medido na saída do transmissor, na faixa de 50 a 15.000 Hz, deverá estar, pelo menos, 50 dB abaixo do nível que represente 100% de modulação em amplitude.

## **15. INFRAÇÕES E PENALIDADES**

15.1 As penalidades aplicáveis em razão de infringência a qualquer dispositivo da Lei n.º 9.612, de 1998, de seu Regulamento, desta Norma e das demais normas aplicáveis ao RadCom são:

I - advertência;

II - multa; e

III - na reincidência, revogação da autorização.

15.1.1 A pena de advertência poderá ser aplicada ao infrator primário quando incorrer em infração considerada de menor gravidade.

15.1.2 Os valores das multas a serem aplicadas obedecerão aos critérios estabelecidos no art. 59 da Lei n.º 4.117, de 1962, com a redação que lhe foi dada pelo art. 3º do Decreto-lei n.º 236, de 1967

15.2 Antes da aplicação de penalidades, a autorizada será notificada para exercer seu direito de defesa, conforme o estabelecido na Lei nº 4.117, de 1962, sem prejuízo da apreensão cautelar de que trata o parágrafo único do seu art. 70, com a redação que lhe foi dada pelo art. 3º do Decreto-lei nº 236, de 1967.

15.3 São puníveis com multa as seguintes infrações na operação das emissoras do RadCom:

I – transferência a terceiros dos direitos ou procedimentos de execução do Serviço;

II – permanência fora de operação por mais de trinta dias sem motivo justificável;

III – uso de equipamentos não certificados pela ANATEL;

IV - manutenção pela autorizada, no seu quadro diretivo, de dirigente com residência fora da área da comunidade atendida ou, nos casos enquadrados no item 6.1, da área urbana da localidade;

V – não manutenção do Conselho Comunitário, nos termos da Lei;

VI – estabelecimento ou manutenção de vínculos que subordinem a entidade ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de

qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais;

VII – não comunicação ao Ministério das Comunicações, no prazo de trinta dias, das alterações efetivadas nos atos constitutivos ou da mudança de sua diretoria;

VIII – modificação dos termos e das condições inicialmente atendidos para a expedição do ato de autorização;

IX – não destinação de espaço na programação disponível à divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade;

X – formação de redes na exploração do RadCom;

XI – não integração a redes quando convocadas em situações de guerra, calamidade pública e epidemias;

XII – não integração a redes para as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo;

XIII – cessão ou arrendamento da emissora ou de horários de sua programação;

XIV – transmissão de patrocínio em desacordo com as normas legais pertinentes ;

XV – transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título;

XVI – desvirtuamento das finalidades do RadCom e dos princípios fundamentais da programação;

XVII – utilização de denominação de fantasia diversa da comunicada ao Ministério das Comunicações;

XVIII – imposição de dificuldades à fiscalização do Serviço;

XIX – não manutenção em dia dos registros da programação em texto e fitas, nos termos da regulamentação;

XX – uso de equipamentos fora das especificações constantes dos certificados emitidos pela ANATEL;

XXI – não obediência ao tempo de funcionamento da estação comunicado ao Ministério das Comunicações;

XXII – alteração das características constantes da Licença para Funcionamento de Estação, sem observância às formalidades estabelecidas;

XXIII – não solicitação, no prazo estabelecido, da expedição de Licença para Funcionamento de Estação;

XXIV – não observância do prazo estabelecido para início da execução do Serviço;

XXV – utilização de frequência diversa da autorizada;



- XXVI – início da execução do Serviço sem estar previamente licenciada;
- XXVII - início da operação em caráter experimental sem ter comunicado o fato no prazo estabelecido em norma complementar;
- XXVIII – não comunicação de alteração do horário de funcionamento;
- XXIX - não cumprimento, no tempo estipulado, de exigência que lhe tenha sido feita pelo Ministério das Comunicações ou pela ANATEL.

### **INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO**

16.1 A execução do RadCom será interrompida nos seguintes casos:

- I - de imediato, na ocorrência de interferências prejudiciais;
- II - no prazo estipulado pela ANATEL, na constatação de interferências indesejáveis, caso estas não tenham sido eliminadas;
- III - quando for criada situação de perigo de vida.

### **17. DISPOSIÇÃO GERAL**

As entidades autorizadas a executar o RadCom estão sujeitas ao pagamento das taxas de fiscalização das telecomunicações previstas em lei.

**ANEXO II – DETALHAMENTO DOS STATUS DOS  
PROCESSOS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA**

<i>Status</i>	<i>Descrição do status</i>
Acordo	Duas ou mais entidades estão com processos regularmente instruídos e, diante da impossibilidade de convivência entre as emissoras, foi proposta a associação entre elas.
Análise da documentação recebida	Entidade apresentou documentação em resposta a exigência e essa documentação está sendo analisada.
Aguardando aviso de habilitação	Entidade apresentou demonstração de interesse em prestar o serviço de radiodifusão comunitária e aguarda publicação de aviso de habilitação para a sua localidade.
Aguardando relatório final	Processo está instruído e aguarda a elaboração de relatório final para ser encaminhado à Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações.
Arquivado	Processo arquivado por motivos burocráticos e/ou técnicos.
Autorizado	Entidade recebeu a autorização para executar o serviço de radiodifusão comunitária.
Decreto legislativo	Ato de autorização ministerial foi deliberado pelo Congresso Nacional, ensejando a aprovação de um Decreto Legislativo que ratifica a autorização .
Em análise	Processo está na etapa de análise inicial (1ª análise)
Exigência 1ª fase	Processo da entidade tem pendências, ensejando o envio de ofício de exigências à entidade.
Exigência 2ª fase	Processo da entidade segue com pendências, após primeira exigência, ensejando o envio de ofício de exigências finais à entidade, incluindo a solicitação de projeto técnico.
Indeferido	Demonstração de interesse indeferida devido à inviabilidade técnica para publicação de aviso de habilitação.
Instruído aguardando concorrente	Processo instruído e aguardando a análise de processos de entidades concorrentes.
Processo anexado	Processo anexado a outro processo, por pertencer a uma mesma entidade que concorre em avisos de habilitação diferentes.
Pendências técnicas	Processo apresenta pendências relacionadas a questões judiciais, legais ou de utilização de rádio-frequência.
Revisão final – Conjur	Processo instruído, com relatório final concluído e encaminhado à Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações para revisão final.
Revogado	Ato de autorização ministerial foi revogado.

**ANEXO III – DESCRIÇÃO DOS MOTIVOS DE  
ARQUIVAMENTO**

Causa do arquivamento	Descrição
<p>Incompatibilidade técnica</p> <p>Derrotada no critério de representatividade</p> <p>Local proposto encontra-se em distância inferior a 4 km de entidade autorizada</p>	<p>Não é possível operar rádio comunitária no local proposto pela entidade – ausência de canal disponível no espectro radioelétrico</p> <p>Entidade concorrente apresentou maior número de manifestações de apoio</p> <p>Havia rádio comunitária já estava em operação, em distância inferior a 4 km do local proposto pela entidade – descumprimento da regra de distância mínima estabelecida em norma.</p>
<p>Sorteio</p>	<p>Duas ou mais entidades concorrentes empataram no critério de representatividade, o que levou a disputa a ser decidida por sorteio.</p>
<p>Requerimento de demonstração de interesse arquivado</p>	<p>Coordenadas apresentadas pela entidade no requerimento de demonstração de interesse não são tecnicamente compatíveis, ou erros nas informações apresentadas no requerimento levaram ao seu arquivamento.</p>
<p>Apresentação intempestiva dos documentos</p> <p>Arquivado sem ofício – DOU de 17/11/2003</p>	<p>Documentos foram apresentados fora do prazo estipulado no aviso de habilitação.</p> <p>No Diário Oficial da União de 17 de novembro de 2003, o Ministério das Comunicações publicou edital chamando todas as entidades cujo endereço estava incorreto a apresentarem os documentos solicitados, no prazo de 30 dias. As entidades que não cumpriram a determinação do Ministério tiveram seus processos arquivados.</p>
<p>Concorrente dista mais de 500 m das coordenadas do gerador do aviso</p>	<p>Os Avisos de Habilitação determinam um círculo, traçado ao redor da coordenada base estipulada, no qual todos os pretendentes à prestação do serviço de radiodifusão comunitária devem ser instalados. Há uma margem de erro – e são aceitas proposições localizadas fora desse círculo, desde que localizadas a no máximo 500 metros dessa borda. Todas as proponentes localizadas a uma distância maior do que esses 500 metros da borda do círculo têm seus processos arquivados.</p>
<p>Coordenadas geográficas da antena divergentes das do endereço apresentado</p>	<p>Por um erro de preenchimento dos requerimentos, algumas entidades informaram um par de coordenadas para o sistema irradiante que não coincide com o endereço proposto para o funcionamento da rádio, o que levou ao arquivamento de seus processos.</p>
<p>Desistência</p>	<p>Entidades apresentaram ofício ao Ministério das Comunicações nos quais desistiram de concorrer a uma outorga de radiodifusão comunitária.</p>

Entidade não apresentou satisfatoriamente exigências formuladas por duas ou mais vezes	Sempre que há uma pendência no processo, o Ministério das Comunicações oficia a entidade, para que tais pendências sejam sanadas. Caso as exigências do ministério não sejam satisfatoriamente atendidas, os processos são arquivados.
Indícios de discriminação (sexo, raça, religião, político-partidária)	Por algum motivo, a análise dos documentos apresentados ao Ministério das Comunicações levou à conclusão de que a entidade iria promover algum tipo de discriminação, o que, de acordo com a lei, é motivo suficiente para o arquivamento de seus processos.
Não encaminhou documentação no prazo legal estabelecido no aviso de habilitação	Caso em que as entidades que haviam apresentado demonstração de interesse não enviam os documentos requeridos pelo Aviso de Habilitação.
Não se manifestou no prazo legal estabelecido	Caso em que as entidades que haviam apresentado demonstração de interesse não enviam os documentos requeridos pelo Aviso de Habilitação.
Ofício devolvido pelos correios – endereço incompleto	Entidades não cumpriram as exigências do Ministério das Comunicações porque os ofícios enviados ao mesmo jamais foram entregues aos seus destinatários – na maioria dos casos, a entrega não ocorre porque o endereço informado pela entidade estava incorreto.
Insuficiência de dados para o cadastramento da demonstração de interesse	Campos de preenchimento obrigatório do requerimento de demonstração de interesse não foram preenchidos.
Sede da entidade fora da área proposta para a cobertura da rádio	Entidade tem sua sede em local não integrante do raio de 1 km a ser atendido pela rádio comunitária, caso fosse outorgada
Autorização revogada	Houve publicação do ato de autorização, porém exame posterior demonstrou que algumas exigências legais não haviam sido cumpridas, o que ensejou a revogação.
Vínculo ideológico / não caracterização de comunitária / fins lucrativos / preferência por uma religião	A avaliação do estatuto apresentado pela entidade, na visão do Ministério das Comunicações, mostra que um ou mais desses motivos ensejaram a desclassificação da entidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Cristiano, *Análise da criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual*, in EPTIC, v. VII, No. 1, p. 54-70, 2005.
- AMERICANO, Álvaro, *A democratização da comunicação passa pelo rádio*, in Lumina. Juiz de Fora: Facom/UFJF, 2001.
- AMORESE, Rubem, *Estudo no. 195, de 2003, que traz levantamento e estudo sobre todos os textos jurídicos que se referem ao Conselho de Comunicação Social*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2003.
- ALMEIDA, André. M. de, *Mídia Eletrônica: seu Controle nos EUA e no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense, 1993.
- ALVES, Luiz Roberto, *Comunicação e Políticas públicas ou de como fazer retornar a cidadania à Cidade*, Agujero Negro, 2003.
- AMARC, *Fundamentos Jurídicos do Direito à Comunicação*, Associação Mundial de Rádios Comunitárias, 2000.
- ARENDRT, Hannah, *O que é política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- AZEVEDO, Adriana, *Comunicação e Cidadania – Experiências na América Latina e Brasil*, artigo apresentado na ALAIC 2003.
- BAGDIKIAN, Ben H., *O Monopólio da Mídia*. Tradução de Maristela M. de Faria Ribeiro, São Paulo, Scritta, 1993.
- BATISTA, Carlos M., *Considerações metodológicas para a formulação de políticas no setor público: uma avaliação dos instrumentos adotados* (mimeo), Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas na Universidade de Brasília, 2003.
- BIANCO, Nélia. R. Del, *Cautela, riscos e incertezas na implantação do rádio digital no Brasil*, in *Desafios do rádio no Século XXI*. Rio de Janeiro: INTERCOM/UERJ, 2001.
- BOBBIO, Norberto, *O Conceito de Sociedade Civil*, tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.
- \_\_\_\_\_, *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL, *Lei 9.612, de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências; Lei 9.472, de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações; Lei 4.117, de 1962 – Código Brasileiro de Telecomunicações; Decreto-Lei 236, de 1967, que complementa e modifica a Lei 4.117, de 1962; Lei 9.684, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; Lei 10.597, de*

2002., que dá nova redação à lei 9.612, de 1998; Medida Provisória 2143-33, de 2001, que dá nova redação à Lei 9.612, de 1998; Decreto 52.795 – Regulamento da Radiodifusão; Decreto 2.615, de 1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária; Norma Complementar do Serviço de Radiodifusão Comunitária no. 02/98; Portarias 83, de 1999, e 131 e 244, de 2001, que dão nova redação à Norma Complementar do Serviço de Radiodifusão Comunitária; Portaria 83, de 2003, que institui o Grupo de Trabalho para Acompanhamento e Análise de Processos de Rádios Comunitárias; Norma Complementar no 1/2004, que complementa as disposições relativas ao Serviço de Radiodifusão Comunitária.

BISHOP, Matthew; KAY, John; MAYER, Colin., *The Regulatory Challenge*, New York, Oxford University, 1995.

BRECHT, Bertold, *Teorias de la radio (1927-1932)*, in EPTIC, v. V, No. 2, p. 6-17, 2003.

CAMPIONE, Daniel, *Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina*, in Ler Gramsci, Entender a Realidade, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARNOY, Martins. *Estado e Teoria Política*. Campinas, Papirus, 1986.

CARVALHO, José Murilo de, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTELLS, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – Vol. 1: A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Brasília: Imprensa Nacional, 2004.

COUTINHO, Carlos N., *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

\_\_\_\_\_, *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*. São Paulo: Editora Campus.

DALMÁS, Alicia G., *Viajes Compartidos, Reflexiones Y Aprendizajes desde la Comunicación Comunitaria*, artigo apresentado na ALAIC 2003.

DIZARD, Wilson, 2000. *A Nova Mídia: a Comunicação de Massa na Era da Informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

DJANKOV, Simeon; McLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana; SHLEIFER, Andrei, *Media Ownership and Prosperity*, in *The Right to Tell – The Role of Mass Media in Economic Development*: Washington: The World Bank, 2002.

FAUSTO, Boris, *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2003.



FAUTH, Luis. F., *Radiodifusão Comunitária no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2003.

FENAJ, *Proposta dos Jornalistas à Sociedade Civil*. Joinville: UFSC, 1991.

FREIRE, Paulo, *Extensão ou comunicação?*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

FREY, Klaus, *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*, in *Planejamento e Políticas*, no. 21 – junho de 2000.

FUKS, M., *Definição da Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social*, in *Revista ANPOCS*, no. 49, 1º semestre de 2000.

GIDDENS, Anthony, *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2002.

GODOI, Guilherme C. S., *Uma comparação entre duas propostas para a legislação da comunicação de massa no Brasil*, XXII Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação – Intercom 2000, Grupo de trabalho de Políticas de Comunicação, 2000.

GOMES, Pedro G.; PIVA, Márcia, *Políticas de Comunicação, Participação Popular*. São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

GRAMSCI, Antonio, *Concepção Dialética da História*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1987.

GRUPPI, Luciano., *Tudo Começou com Maquiavel – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Tradução de Dario Canali, L&PM Editores, 1980.

IANONI, Marcos, *Sobre o Quarto e o Quinto Poderes*, in *Comunicare (Revista de Pesquisa)*, 2003.

INNOCENTINI, Mario, *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. São Paulo, Editora Tecnos, 1979.

ISLAM, Roumeen, *Into the Looking Glass: What the Media Tell and Why – An Overview*, in *The Right to Tell – The Role of Mass Media in Economic Development*: Washington: The World Bank, 2002.

JORNAL DO BRASIL, *Rádios comunitárias ferem legislação*. Rio de Janeiro, 03 de maio de 2004.

LENIN, Vladimir. I., *The State and the Revolution, in Lenin Selected Works, Vol. 2*. Moscou: Foreign Language Publishin House, 1974

LIGUORI, Guido, *Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade*, in *Ler Gramsci, Entender a Realidade*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Venício A., *Mídia: Teoria e Política*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001.

\_\_\_\_\_, *Sete Teses sobre Mídia e Política no Brasil*, in Revista da USP – Dossiê Televisão, n. 61, mar-abr-mai 2004; pp 48-57.

LINS, Bernardo. F. E., *Análise Comparativa de Políticas Públicas de Comunicação Social*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002.

\_\_\_\_\_, *Rádio e Televisão como Instrumentos de Valorização da Identidade Nacional*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

LOPES, Ismael, *Os (des)mandamentos da Radiodifusão Comunitária*. Brasília, ABRAÇO, 2000.

LUZ, Dioclécio., *O Direito de Falar – Rádios Comunitárias*. Brasília: Coletivo Petista de Comunicação Comunitária, 2001.

LUZ, Dioclécio.; RODRIGUES, A. M. *Comentários à Lei das Rádios Comunitárias*. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 1998.

MANKIOW, N. Gregory, *Introdução à Economia – Princípios de Micro e Macroeconomia*, Editora Campus, 1999

MARX, Karl., *Para uma Crítica da Economia Política*, disponível em <http://www.jahr.org/nel/critica/index.html>

MATHIAS, Suzeley, *O clientelismo do governo militar nas comunicações*, in Comunicação e Política, Vol. X, no. 1, jan.-abr. 2003.

MELO, Marcus André, *Estado, Governo e Políticas Públicas*, in O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), Política, ANPOCS.

MILIBAND, Ralph, *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Graal, 1972.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, *Seminário Internacional de Radiodifusão*, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_, *Relatório Final do Grupo de Trabalho de Radiodifusão Comunitária*, publicado em 2 de julho de 2003.

MORAES, Dênis. (org.), *Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MOREIRA, Sônia V., *Tecnologia e legislação para o rádio no século XXI*, in Desafios do rádio no Século XXI. Rio de Janeiro: INTERCOM/UERJ, 2001.

MOSCO, Vincent, *Repensando e renovando a economia política da comunicação*, Perspectivas em Ciência da Informação, vol. 3, n. 2, 1998.

NUNES, Marisa Meliani, *Rádios Livres – O Outro Lado da Voz do Brasil*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Jornalismo e Editoração da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

NUNES, Márcia Vidal, *Rádios comunitárias no século XXI: exercício de cidadania ou instrumentalização da participação popular?*, in *Desafios do rádio no Século XXI*. Rio de Janeiro: INTERCOM/UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. *As rádios comunitárias nas campanhas eleitorais: exercício da cidadania ou instrumentalização (1998-2000)*, in *Revista de Sociologia e Política*, no. 22: 59-76 jun. 2004.

PAGANELLI, Wilson, *A rádio comunitária e o Judiciário*. Teresina, Jus Navegandi, a. 4, n. 37, dez. 1999.

PERUZZO, Cicilia, *Participação nas Rádios Comunitárias no Brasil*, paper apresentado no GT Cultura e Comunicação Popular, XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, set. 1998.

RAMOS, Murilo C., *Às Margens da Estrada do Futuro – comunicações, políticas e tecnologias*. Brasília, Universidade de Brasília, 2000. Livro-eletrônico: [www.unb.br/fac/publicacoes/murilo](http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo).

\_\_\_\_\_, *O ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão normativa*. Depoimento à Comissão de Educação do Senado Federal proferido em 05/12/2001.

\_\_\_\_\_, *Agências Reguladoras: a reconciliação com a política* (mimeo, 2004).

RAMOS, Murilo. C.; BAYMA, Israel.; LUZ, Dioclécio, *Por Políticas Democráticas de Comunicação*, Contribuição ao ideário de reconstituição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Brasília, 2001.

REVISTA IMPRENSA, *Piratas, Comunitárias ou o que?*, Revista Imprensa, número 144, ano XIII, 1999.

ROLDÃO, Ivete C. C., *O Governo FHC e a Política de Radiodifusão* (mimeo), 1998.

ROMERO, Ricardo M., *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, in *Política Social*. Madri: McGraw-Hill, 1998.

SILVEIRA, Paulo F., *Direito Constitucional e Radiodifusão Comunitária* (mimeo), 2002.

TAVARES, Reynaldo C., *Histórias que o Rádio Não Contou – Da galena ao Digital, desvendando a Radiodifusão no Brasil e no Mundo*. São Paulo, Ed. Harbra, 1999.

UNESCO, *Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação na Nossa Época*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.

URRY, John, *Anatomia das sociedades capitalistas*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1982.

WEBER, Max. *Economy and Society*. California: University of California Press, 1998.