



## O HORIZONTE É AO LADO: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE AS LEIS DE COMUNICAÇÃO BRASILEIRA E ARGENTINA

João Paulo Malerba<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo discute inicialmente aspectos da atual legislação brasileira em comunicação, cuja obsolescência, ausência de regulamentação e descumprimento de normas têm impedido a diversidade nos conteúdos, a pluralidade de meios e aprofundado a concentração midiática no Brasil. Em seguida, o texto trata da I Conferência Nacional de Comunicação, seus avanços e limites. A seguir, o artigo apresenta o processo de construção e os pontos centrais da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina. Por fim, a lei brasileira de radiodifusão comunitária é brevemente analisada à luz da experiência argentina, sugerindo novos caminhos de luta para a efetivação do direito humano à comunicação no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Legislação em comunicação; CONFECOM; Brasil; Argentina; Democratização da comunicação.*

---

<sup>1</sup> Mestre em Comunicação e Cultura pelo Programa de Pós-graduação da Escola de Comunicação da UFRJ, bacharel em jornalismo pela Escola de Comunicação da UFRJ e atual representante nacional da Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC Brasil).

## **Ponto de partida: a (des)regulamentação da comunicação no Brasil**

O marco legal que rege a radiodifusão no Brasil tem quase meio século. Desde que o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) foi instituído em 27 de agosto de 1962, através da Lei 4.117/62, as tecnologias e seus usos pelos atores sociais – e, conseqüentemente, suas implicações culturais, sociais, econômicas e, sobretudo, políticas – mudaram radicalmente o cenário da comunicação no Brasil. Tal obsolescência legal – aliada a quase ausência de cumprimento das normas – torna a lei de radiodifusão brasileira um instrumento de regulação praticamente inócuo, aprofundando ainda mais o cenário de oligopolização midiática no Brasil (Moraes, 2003) e impedindo assim a efetivação do direito humano à comunicação e a diversidade e a pluralidade na produção e circulação de informações, elementos imprescindíveis para uma sociedade democrática.

Mudando para não mudar, ao longo das últimas décadas, o Código Brasileiro de Telecomunicações – que regia tanto a radiodifusão quanto a telefonia – foi alvo de diversos adendos, decretos e alterações<sup>2</sup>. Como apontam Pieranti e Martins (2006: 2) “o conteúdo relativo à telefonia foi revogado e outros artigos foram mutilados, novas tecnologias impuseram uma lógica de desenvolvimento peculiar ao setor e diversas leis e decretos passaram a funcionar como apêndice do código, mas esse continua vigente”. Algumas dessas alterações só vieram aprofundar sua inspiração já originalmente conservadora, como foi o caso do decreto 236 de 1967 referente à censura, por ocasião do governo do Marechal Artur da Costa e Silva, num momento de excitada ditadura militar no Brasil. Outras atualizações aconteceram, como em 1995 com a criação da chamada Lei do Cabo (Lei 8.977/95), sobre o serviço de televisão a cabo, e em 1998 com a regulamentação da radiodifusão comunitária, sob a Lei 9.612/98, cujas limitações e imposições serão brevemente analisadas logo mais. Em 1997, foi sancionada a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Como nos conta Leal, com a LGT “houve uma ruptura entre os chamados serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão”, que mereceriam uma legislação específica, “provavelmente a chamada Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, ainda não implementada para substituir nessa área o Código Brasileiro de

---

<sup>2</sup> Para uma breve e descritiva narração de tais alterações cf. Rebouças e Martins, 2007.

Telecomunicações” (Leal, 2000:61). Passada uma década desde escritas as linhas de Leal, a radiodifusão continua contando com uma lei caduca.

É bem verdade que,

a Constituição de 1988, considerada a mais cidadã de toda história normativa e política do país, traz preceitos modernos pautados no liberalismo tanto econômico como político e princípios republicanos como mecanismos de ampliação da participação do público na gestão da coisa pública, mediante controle social de serviços públicos, lançando as bases legais para sustentar experiências de democracia participativa (Haje; Leal; Paulino, 2008:15)

e com ela foi criado um capítulo específico para a comunicação, não sem controvérsias e disputas acirradas.<sup>3</sup> Como resultado foram estabelecidas importantes diretrizes para o setor, como: a criação do Conselho de Comunicação Social; a proibição da censura; a garantia da liberdade de expressão; a interdição de monopólio e oligopólio; além de limites e condições específicas quanto ao conteúdo, como: programação regional do rádio e TV; produção independente; finalidade cultural, artística e informativa; entre outros. Porém, por falta de regulamentação específica grande parte dessas diretrizes é hoje *letra morta*, contribuindo para o uso particularista e preponderantemente mercadológico dos meios de comunicação. O Conselho de Comunicação, por exemplo, até hoje é inoperante, “fator que corrobora para a hegemonia dos pleitos das vertentes políticas conservadoras e liberais, deixando de fazer valer um mecanismo importante de democracia participativa em favor da sociedade civil” (Haje; Leal; Paulino, 2008:16). E mesmo aquelas poucas normas regulatórias que foram transpostas em lei são cotidianamente desrespeitadas. Isso pode ser observado pela falta de controle sobre o tempo gasto com publicidade (máximo de 25%), com jornalismo (mínimo de 5%) ou com programas educativos (mínimo de 5 horas diárias). A endêmica oligopolização midiática brasileira também demonstra a fragilidade da atual legislação. Não há restrições à propriedade cruzada e os poucos limites estabelecidos são ineficientes, pois permitem ao mesmo proprietário deter em diferentes regiões o número máximo de emissoras permitido por região. Burlando a fraca legislação, os grupos políticos e econômicos criam seus conglomerados de mídias

---

<sup>3</sup> Para se ter uma ideia, como afirma Rebouças e Martins, “a comissão criada para elaborar uma proposta foi a única de todas as demais comissões da Constituição que não concluiu o relatório dos seus trabalhos, resultado da falta de acordos entre os setores representados e dos diferentes interesses” (2007:7).

através da concentração horizontal, propriedade cruzada e monopólio em cruz. A primeira manobra, a concentração horizontal, trata da “oligopolização ou monopolização que se produz dentro de uma mesma área do setor” (Lima, 2004: 96). Já a propriedade cruzada é a concentração, por um mesmo grupo, de diferentes tipos de mídia do setor de comunicações. A reprodução, em nível local e regional, dos oligopólios da propriedade cruzada é definida, por Lima, como monopólio em cruz. Esses conglomerados se reproduzem tanto em esferas locais, regionais como mundiais.

Com tudo isso, o que temos hoje na comunicação brasileira é uma colcha de retalhos normativa ineficiente e inoperante. E uma profunda revisão do marco legal do setor parece ir ficando a cargo sempre de um próximo governo, aparentemente um tema *non grato* a ser evitado a qualquer custo. Recentemente, mais uma promessa endereçada a outrem: em julho de 2010, o presidente Lula liberou um decreto criando uma comissão interministerial para “elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”. Não há ainda informações precisas, mas aparentemente a proposta é formular um projeto de lei convergente que aborde tanto o setor de telecomunicações quanto o de radiodifusão, que, como foi dito mais acima, continua sendo regido pelo Código de 1962. A base para formulação do novo projeto seria a Lei Geral de Telecomunicações. Tendo em vista o curto prazo para entrega do relatório final (dezembro de 2010, um mês antes da posse do novo governo), acredita-se que haverá uma priorização dos temas. A previsão é de que a comissão seja composta por representantes da Casa Civil, dos Ministérios das Comunicações e da Fazenda, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e da Advocacia Geral da União. Porém, vale ressaltar, não há qualquer indicativo de que a sociedade civil – empresarial e não-empresarial – será convidada a contribuir para o debate. De qualquer forma, tendo em vista a iminente troca de governo, o próprio atual ministro-chefe da Secretaria de Comunicação, Franklin Martins, defende a ideia de deixar para os futuros eleitos qualquer definição referente ao tema.

Em um texto publicado no *Observatório da Imprensa*, dias depois de sua assinatura, o professor Venício Lima nos lembrava que o presente era o terceiro decreto de igual teor, cada qual revogando o anterior, todos do atual governo, sem que nem

sequer uma reunião interministerial tivesse ocorrido até o momento. Ao que Lima acredita tal decreto ser mais uma das “promessas pré-eleitorais ou oficiais que envolvem a formulação de políticas públicas” em que “a distância entre o que se anuncia e o que realmente se faz é imensurável” (Lima, 2010).

Tal pessimismo não é partilhado por grande parte das organizações e movimentos sociais ligados ao direito humano à comunicação, que acenou positivamente ao decreto,<sup>4</sup> apesar de defender a participação da sociedade civil na construção de uma nova lei. A esperança – e a reivindicação – se deve provavelmente aos resultados do mais importante fato ligado a discussão de políticas públicas para a comunicação dos últimos anos, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).

### **A Confecom como um passo**

A 1ª Confecom representou um marco na história da comunicação no Brasil. Pela primeira vez, sociedade civil, poder público e empresariado sentaram juntos para discutir o futuro da comunicação no país. À primeira vista, o resultado foi considerado positivo até pelos mais pessimistas: em quatro dias, mais de 1.600 delegados aprovaram em 15 GTs (grupos de trabalho) 672 propostas. O fato é que agora uma nova luta se inicia: a mudança no cenário midiático brasileiro depende mesmo de que tais propostas sejam transformadas em lei.

A Confecom aconteceu nos dias 14 a 17 de dezembro de 2009, em Brasília, mas seu processo de construção se iniciou bem antes disso. A reivindicação por uma conferência de comunicação era pauta antiga do movimento pelo direito à comunicação no Brasil. Desde 2007, diversas entidades da sociedade civil se articularam em torno de uma Comissão Nacional para pressionar o Estado a realizar a conferência. Essas entidades avaliavam que, devido à ausência de um marco regulatório consistente, a construção das poucas políticas públicas de comunicação existentes acontecia sem a efetiva participação da sociedade. Uma Conferência de Comunicação seria uma forma de propor mecanismos democráticos de formulação, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas para o setor. Ao lado da Comissão Nacional, diversas comissões

---

<sup>4</sup> Cf. Segundo, 2010.

estaduais foram se instalando de norte a sul do país, aumentando a pressão para que o governo convocasse a Conferência. Isso foi acontecer somente em janeiro de 2009, desencadeando a realização de etapas prévias em âmbitos municipal, regional e estadual, com vistas à realização da etapa nacional em dezembro de 2009, vale dizer, às vésperas de um ano eleitoral.

Ao longo de 2009 foram realizadas diversas conferências preparatórias em todo o país mobilizando um público estimado em mais de 30 mil participantes – a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) sobe esse cálculo para cerca de 60 mil participantes –, num esforço de mobilização sem comparação na história da luta pelo direito humano à comunicação no país. O processo de construção da conferência acabou por rearticular antigos e novos atores em torno do direito humano a comunicação, deixando como legado um acúmulo político importante para a luta pela efetivação das propostas aprovadas pela Conferência. Outros movimentos sociais, como o negro, de mulheres, da criança e adolescente, participaram ativamente das conferências preparatórias incorporando suas demandas ao debate.<sup>5</sup> Como resultado das conferências livres, municipais, regionais e estaduais, foram geradas mais de 6.000 propostas. Esse elevado número pode ser entendido como consequência da própria demora de anos para realização da conferência de comunicação: havia uma série de demandas represadas na sociedade que, enfim, puderam encontrar espaço público para discussão.

Em geral, o que vimos na Confecom foi a apresentação de propostas de diferentes segmentos da luta pelo direito humano à comunicação em separado. Imersos em suas agendas específicas, os movimentos negro, de TVs comunitárias, de rádios comunitárias, de mulheres, LGBT, dos direitos da criança e do adolescente etc. trouxeram à mesa de debate suas demandas, imediatas ou não. Houve esforços por parte dos movimentos sociais de unir pautas e priorizar questões mais abrangentes antes da Confecom<sup>6</sup>. Mas a real diversidade das reivindicações e a dificuldade em definir

---

<sup>5</sup> Para cf. a Plataforma das Mulheres para a I Conferência Nacional de Comunicação ver: [www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/comunica/plataformamulheresconfecom.pdf](http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/comunica/plataformamulheresconfecom.pdf); para uma agenda da interface infância e comunicação levada a I Confecom ver: [http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/cartilha-infancia-e-comunicacao-uma-agenda-para-o-brasil/at\\_download/arquivo](http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/cartilha-infancia-e-comunicacao-uma-agenda-para-o-brasil/at_download/arquivo).

<sup>6</sup> Um dia antes do início da Confecom, no dia 13 de dezembro de 2009, foi realizada a Plenária da Sociedade Civil (ou Plenária dos Movimentos Sociais), um primeiro esforço de encontrar convergências e afinar as divergências dentro das propostas da sociedade civil não-empresarial para a Confecom. A ideia

critérios aceitos por todos os segmentos dificultaram tal tarefa. Dessa forma – inclusive por seu próprio caráter de “Conferência”, enquanto verificação do desenvolvimento de determinada política pública nos âmbitos local, estadual e nacional – o resultado da Confecom foi mais uma abrangente listagem de propostas de mudanças nas políticas públicas em comunicação que o espaço de formulação de uma nova política de comunicação para o país.

### **A Ley de Medios Argentina como um horizonte**

No segundo dia da Confecom ocorreu um painel internacional que contou com a palestra do professor de Direito à Informação da Universidade de Buenos Aires, Damian Loreti. O professor participou da Conferência como um dos observadores convidados pela Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC Brasil)<sup>7</sup>, tendo em vista seu papel de protagonismo no processo de discussão e elaboração da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina, aprovada naquele ano, em 2009. A importância da fala de Loreti consistiu justamente em apresentar o processo democrático da construção de uma lei de comunicação considerada uma das modernas do mundo, contando inclusive com opinião favorável da relatora especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), Catalina Botero, e do relator especial sobre Liberdade de Expressão e Opinião da ONU, Frank La Rue.

O processo de construção da chamada Ley de Medios Argentina envolveu a mobilização de cerca de 20 mil pessoas reunidas na *Coalición por una Radiodifusión Democrática* (Coalizão por uma Radiodifusão Democrática)<sup>8</sup>. Tal coalizão foi formada em 2004 e protagonizada pela sociedade civil, abarcando mais de 300 organizações entre sindicatos, organizações de direitos humanos, universidades, mídias comunitárias, entre outros envolvidos na luta pelo direito humano à comunicação e pela liberdade de

---

era mapear as propostas a partir do que foi enviado por algumas entidades nacionais e criar uma plataforma comum.

<sup>7</sup> A Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) foi fundada em agosto de 1983, por ocasião do Ano Internacional das Comunicações, promovido pela ONU. Desde então, a AMARC tem se consolidado como uma associação de coordenação e promoção das rádios comunitárias de todo o mundo. Atualmente, são mais de 4.000 associadas à AMARC, que se encontram em 115 países de todos os continentes. Sua missão é promover a democratização das comunicações para fortalecer a liberdade de expressão e contribuir para o desenvolvimento equitativo e sustentável dos povos.

<sup>8</sup> Para maiores detalhes sobre a Coalizão cf. <http://www.coalicion.org.ar/>.

expressão. Dessa coalizão surgiu um documento contendo 21 pontos prioritários, que deveriam compor a letra da nova lei de comunicação. Cerca de duas mil organizações assinaram a declaração pelos pontos, que, posteriormente, foram analisados pelo governo e efetivamente incorporados na nova lei.

Além disso, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina foi formulada com critérios de direito comparado, a partir de diretrizes do Sistema Internacional de Direitos Humanos, Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de declarações conjuntas de organismos internacionais como OEA, ONU, Cooperação Europeia e Sistema Africano. Nas palavras de Loreti,

A princípio procuramos um molde de regulação inovador. Diante de um modelo disperso como o americano, optamos pelo do Parlamento Europeu (Diretiva 65/2007), que ratifica que os serviços de comunicação audiovisual não são apenas econômicos, mas formam uma atividade que deve estar incorporada e protegida pela UNESCO (Tokarnia, 2010).

Houve também o cuidado em tornar o processo o mais transparente e participativo possível: para a consolidação da regulamentação foram realizadas diversas reuniões; a fim de divulgar amplamente a lei, o governo argentino criou uma página na internet intitulada *Hablemos todos* (ou “Falemos todos”)<sup>9</sup>; além disso, depois do Código Civil, essa foi a primeira lei com notas, onde foram localizados os 21 pontos e as influências das diretrizes internacionais, inclusive com os nomes e as respectivas contribuições.

Dessa forma, a nova lei pode ser tanto legitimada pela participação da sociedade argentina quanto respaldada por parâmetros internacionais de legislação em comunicação. A preparação de tais trincheiras era fator necessário frente aos iminentes ataques por parte dos grandes conglomerados de comunicação argentinos, como o grupo *Clarín*, protagonista de intensas campanhas contra a aprovação da lei e autor de recursos depois que a mesma foi aprovada.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Disponível em [www.argentina.ar/hablemostodos/](http://www.argentina.ar/hablemostodos/).

<sup>10</sup> Após ser alvo de verdadeiras guerras jurídicas, até a finalização do presente artigo, segundo autoridades governamentais, a aplicação integral da lei ainda dependia de um único ponto: uma decisão judicial da corte suprema do país acerca de um recurso pedido pelo grupo de mídia Clarín que questionava o artigo 161 da nova lei, que obriga as empresas que tenham mais de 10 licenças de serviços de comunicação a se desfazer de tudo que passar deste limite. Cf. <http://www.brasil.agenciapulsar.org/nota.php?id=6666>.

Isso porque um dos principais objetivos da nova legislação é criar mecanismos para combater a concentração midiática do país, a fim de garantir que não ocorram monopólios ou oligopólios e que haja pluralidade tanto de prestadores de serviços quanto de conteúdos oferecidos. Para isso, a lei estabelece um limite de licenças para exploração dos serviços audiovisuais: cada entidade passa a poder usufruir de, no máximo, dez concessões em TV aberta ou a cabo. Anteriormente, esse limite era de 24 outorgas. As empresas que atualmente excedem esse limite terão de se desfazer das demais licenças. Também a duração das licenças passou de 15 para dez anos. Quanto aos meios locais, a concentração fica impedida com a proibição de um mesmo concessionário operar mais de uma licença em frequência de rádio AM e mais de duas em FM. Além disso, há medidas para evitar o excesso de conteúdos estrangeiros nos meios de comunicação: no rádio 30% do que for veiculado deve ser de origem nacional; na TV, a produção argentina deve alcançar 60% de toda a programação.<sup>11</sup> O objetivo é incentivar a criação e fomento da produção nacional. Também um recurso amplamente utilizado nos oligopólios midiáticos brasileiros, a anteriormente citada propriedade cruzada, também é alvo da lei: empresas de radiodifusão não podem operar distribuidoras de TV a cabo em uma mesma localidade e vice-versa.

Dentro da proposta de ampliar a pluralidade de atores nos meios de comunicação, a lei argentina divide o espectro eletromagnético considerando os três atores do sistema de radiodifusão argentino: o comercial, o estatal e o público (entendidas aqui como entidades sem fins lucrativos, incluídas igrejas, associações comunitárias, sindicatos, universidades, fundações etc. diferindo da aceção brasileira que relaciona “comunicação pública” a “comunicação estatal”). Vale destacar que este último é o único setor que conta com uma porcentagem garantida, em que são reservados 33% do espectro.

Outro ponto importante da nova lei é efetivar o controle social da mídia assegurando a participação da sociedade civil, através de conselhos. Seus membros vão ter diferentes origens e ficarão responsáveis por fiscalizar os conteúdos produzidos e o sistema em geral. Além disso, o processo de concessão e renovação de outorgas vai depender de aprovação social, já que a lei prevê a necessidade de audiências públicas

---

<sup>11</sup> Isso quando as emissoras estiverem em cidades com mais de 600 mil habitantes.

nos locais de prestação de serviço das emissoras para avaliar seus desempenhos. Também está prevista a criação de uma Defensoria do Público, órgão responsável por “receber denúncias e reclamações, criar espaços de debate sobre os meios de comunicação e representar os interesses do público e da comunidade, isolada ou conjuntamente, em um recurso administrativo ou judicial” (Segundo, 2009). Para a promoção e a fiscalização da nova lei há instâncias específicas, com a criação de alguns organismos novos, voltados especificamente para isso. Um deles é a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, encarregada de aplicar a lei, aprovar projetos técnicos das estações de radiodifusão junto com a Autoridade de Aplicação de Telecomunicações e aplicar sanções em caso de violação da lei, sob supervisão judicial.

Por fim, há que destacar que a lei desata o nó da convergência tecnológica ao avançar no conceito de radiodifusão: a legislação argentina trata de serviços audiovisuais e regula o sistema independentemente da plataforma em que os diferentes serviços são operados (tecnologia analógica ou digital, transmissão pelo ar, cabo ou via satélite) quando coloca que “conteúdos audiovisuais idênticos ou similares devem ser regulados pelo mesmo marco regulatório, independente da tecnologia de transmissão”.

Uma conquista transversal da lei de audiovisual argentina é sua influência em alguns países vizinhos: Uruguai, Colômbia, México e Guatemala estão utilizando os parâmetros legais argentinos para revisar parte de seus marcos legais em comunicação.

### **A radiodifusão comunitária brasileira como caso**

As rádios comunitárias brasileiras são atores importantes na luta pelo direito humano a comunicação no país, pois favorecem a liberdade de expressão e dão voz a parcelas da população historicamente excluídas dos tradicionais espaços de difusão de ideias. Para suas comunidades, essas emissoras instauram “a possibilidade não de serem representadas, mas de serem reconhecidas: de fazer ouvir a própria voz, de poder dizer-se com suas linguagens e relatos” (Martín-Barbero, 2003:74). De acordo com Peruzzo, tais iniciativas midiáticas têm de ser entendidas no “contexto de um processo de mobilização e organização social dos segmentos excluídos (e seus aliados) da população com a finalidade de contribuir para a [sua] conscientização e organização [...] visando superar as desigualdades e instaurar mais justiça social” (2003:9)

Segundo estimativas da Associação Brasileira das Rádios Comunitárias (Abraço) hoje são mais de 15.000 emissoras comunitárias operando em todo o Brasil, com ou sem outorga. De acordo com o Ministério das Comunicações, as emissoras comunitárias com licença somam 4.045<sup>12</sup> rádios. Já segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 48,6% dos municípios brasileiros existem rádios comunitárias, superando pela primeira vez as comerciais de FM (34,3%) e as de AM (21,2%)<sup>13</sup>. A grande incidência desse tipo de mídia no Brasil e sua forte influência política exigem uma análise atenta sobre tal fenômeno.

A multiplicação de emissoras de baixa potência começou no Brasil a partir dos anos 1980, coincidindo e corroborando ao processo de reabertura democrática, após a fase da última ditadura militar brasileira. Muitas rádios foram sendo criadas a partir de uma necessidade local de comunicação, num país marcado tanto pela grande extensão territorial quanto pela já citada oligopolização midiática. Outras surgiram com um caráter puramente experimental, uma curiosidade em fazer comunicação e foram adquirindo uma atuação política processualmente: tal apropriação pode ser explicada pelas ausências do estado em muitas regiões e pela capacidade que os meios de comunicação comunitários têm de mobilizar pessoas em torno de demandas específicas, de modo a tornar mais eficaz a pressão junto ao poder público.

Na década de 1990, o exponencial aumento no número de rádios comunitárias brasileiras foi acompanhado pela consolidação de um processo de articulação entre esses atores. Além de favorecer um incremento ainda maior no número de emissoras, tal mobilização possibilitou um acúmulo de forças e forte pressão social a favor da regulamentação do funcionamento das rádios comunitárias brasileiras. A luta pela criação de uma legislação específica para o setor dividiu o movimento entre aqueles que acreditavam que a regulamentação criaria mecanismos capazes de promover o acesso democrático ao espectro eletromagnético e os que entendiam que, devido ao estado de

---

<sup>12</sup> Dados obtidos no site do Ministério das Comunicações em 16/09/2010. Disponível em [http://www.mc.gov.br/images/radio-comunitaria/processos-autorizados/Rel\\_radcom\\_entidades\\_autorizadas-brasil\\_2010-09-13.pdf](http://www.mc.gov.br/images/radio-comunitaria/processos-autorizados/Rel_radcom_entidades_autorizadas-brasil_2010-09-13.pdf).

<sup>13</sup> Cf. <http://www.carosouvintes.org.br/blog/?p=826>.

forças políticas do momento<sup>14</sup>, a legislação funcionaria como uma estratégia para, de uma só vez, ceder à pressão do crescimento das emissoras comunitárias, ao mesmo tempo em que o reprimia. Por fim, em fevereiro de 1998 foi promulgada a Lei 9.612/98, que regulamenta, restringe e, em alguns casos, inviabiliza a radiodifusão comunitária no Brasil.

Antes da promulgação da lei, todas as emissoras de baixa potência eram alvo da repressão estatal, já que o Código Brasileiro de Telecomunicações não previa o serviço de comunicação comunitária. A verdade é que a criação da lei – mais um adendo ao CBT – não significou a diminuição da repressão. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), 6.716 rádios foram fechadas e consideradas clandestinas no país de 2004 a 2009, uma média de 3,68 por dia. O número representa quase o dobro do total das 3.652 autorizações concedidas pelo Ministério das Comunicações para o funcionamento de rádios comunitárias em dez anos. O processo que foi instituído para a concessão da outorga às rádios comunitárias é altamente burocrático, lento e passível de apadrinhamento político, ajudando a arrastar as emissoras comunitárias para a ilegalidade e dessa forma, continuam a ser alvo da repressão estatal.

---

12

A criação de uma lei específica para rádio comunitária definiu – limitando – o seu poder de incidência. Como já foi discutido em outro momento<sup>15</sup>, se foi através do seu corpo legislativo que o estado pode enquadrar e controlar as rádios comunitárias, a questão espacial foi seu *leitmotiv*. Para o estado, rádio comunitária é aquela emissora cuja operação se dá num espaço restrito, estritamente delimitado. Apesar de legislar sobre motivações ideológicas, programação, modos de funcionamento, formas de financiamento etc., a definição primeira fornecida pela página do Ministério das Comunicações não titubeia: “rádio comunitária é um tipo especial de emissora de rádio FM, de alcance limitado a, no máximo, um quilômetro a partir de sua antena transmissora”<sup>16</sup>. Da mesma forma, a lei de radiodifusão comunitária brasileira, logo em seu primeiro artigo, apressa-se em restringir o funcionamento da emissora comunitária “ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila”. A restrição

---

<sup>14</sup> Dos parlamentares membros da Comissão de Comunicação, Tecnologia e Informática, responsável pela aprovação do projeto de lei que regulamentaria a radiodifusão comunitária no Brasil, 70% eram donos ou tinham interesses indiretos em empresas de rádio e televisão. (Costa e Hermann Junior, 2002)

<sup>15</sup> Cf. Malerba, 2008a.

<sup>16</sup> Cf. [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br). Acesso em 16/09/2010.

quanto à área de abrangência foi e ainda é uma das limitações impostas pela lei 9.612/98 mais questionadas pelo movimento de rádios comunitárias.<sup>17</sup> Além de versar sobre o alcance de um quilômetro de raio, a lei de radiodifusão comunitária reforça a restrição quanto à área de abrangência ao estipular 25 watts máximo de potência e “altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.”

Segundo o professor Damian Loreti, os setores empresariais argentinos, ao longo do processo de construção da lei, sustentaram que a *Ley de Medios* não deveria ter agentes reguladores e que as emissoras comunitárias deveriam ser tratadas de forma apartada. Após intensas disputas, conseguiu-se que as entidades sem fins de lucro e os meios comunitários fossem tratados de forma equânime frente aos meios comerciais, a partir do princípio de isonomia legal de tratamento nas concessões. Com isso, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina retoma a definição de determinados movimentos sociais latino-americanos, como a AMARC, que

estabelecem que as rádios e TVs comunitárias são atores privados que têm uma finalidade social e se caracterizam por ser geridas por organizações sociais de diversos tipos sem fins de lucro. Sua característica fundamental é a participação da comunidade tanto na propriedade do meio, como na programação, administração, operação, financiamento e avaliação. Tratam-se de meios independentes e não-governamentais, que não realizam proselitismo religioso nem são de propriedade ou estão vinculados a partidos políticos ou empresas comerciais.

Dessa forma, a lei de comunicação argentina reafirma o caráter político e social dos meios comunitários e, diferentemente do caso brasileiro, desvincula-os de qualquer limitação territorial: não há qualquer restrição a tipologia das emissoras comunitárias para seu funcionamento, como limites de potência, frequência ou limitação de uso de banda (AM/FM).

Os princípios de isonomia e complementaridade nos serviços de comunicação também foram contemplados na lei argentina ao estipular a reserva de um terço do espectro para a chamada comunicação pública. Com isso, a lei reconhece a relevância

---

<sup>17</sup> Na época da discussão do Projeto de Lei 1.532/96 que deu origem à Lei 9.612/98, uma das propostas era de que a rádio comunitária cobrisse um raio de, no máximo, mil metros. Após intensos debates, o Congresso Nacional rejeitou essa possibilidade por “razões técnicas, políticas [e] sociais”. A introdução dessa restrição foi feita posteriormente através de Decreto. Com essa atitude, o Poder Executivo assumiu um papel que não lhe cabe de elaborar leis e desprezou decisões do Poder Legislativo. A emenda era uma antiga proposta da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e foi introduzida sob o comando do então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta.

social dos meios não-comerciais e favorece a pluralidade no cenário midiático. No caso brasileiro, a Lei 9.612/98 estipula frequência única para as rádios comunitárias, além de serem praticamente banidas do dial por estarem alocadas no canal 87,5 MHz. Com a chegada do rádio digital e um conseqüente uso mais eficiente do espectro eletromagnético (dependendo da tecnologia o número de canais pode dobrar ou triplicar), a limitação do canal único pode tornar irrisória a proporção de rádios comunitárias no dial.<sup>18</sup>

Por fim, é importante ressaltar que a questão financeira afeta significativamente as rádios comunitárias brasileiras. A Lei 9.612/98 proíbe a veiculação de publicidade na programação das emissoras comunitárias. É permitida somente a propaganda na forma de apoio cultural, ou seja, no pagamento dos custos relativos à transmissão da programação ou de um programa. A emissora, nesse caso, pode veicular apenas mensagens institucionais do estabelecimento patrocinador, sem fazer referência a seus produtos ou serviços. O que pode parecer uma norma relevante por garantir a isenção do veículo de comunicação cria, na verdade, o efeito contrário: uma dependência a interesses muitas vezes nada comunitários. A situação de penúria pela quase ausência de recursos financeiros leva muitas emissoras a aceitar “apoios” de políticos e de outros grupos de interesses que comprometem sua autonomia. Para se ter uma ideia, de acordo com uma pesquisa da Universidade de Brasília, ao menos metade (50,2%) das autorizações dadas às rádios comunitárias entre 1999 e 2004 está sob controle de grupos partidários. Frequentemente, as rádios comunitárias passam a burlar a legislação e veiculam anúncios de estabelecimentos comerciais locais. Além de a emissora correr o risco de perder a concessão por conta dessa atitude, seus patrocinadores podem ser também punidos: uma lei federal já aprovada incrimina quem anuncia em rádios comunitárias. As que persistem cumprindo a lei têm procurado formas alternativas para continuar funcionando através de doações, promoções, eventos ou recolhendo pequenas mensalidades de associados, artifícios que, no melhor cenário, é o suficiente somente para garantir sua sobrevivência. Com tal limitação, as rádios comunitárias veem tolhidos qualquer potencial de crescimento, sua capacidade de mobilização social e ampliação da cidadania devido à carência de recursos. Já a Lei de Serviços de

---

<sup>18</sup> Cf. Malerba, 2008b.

Comunicação Audiovisual não estipula limitações para a realização de atividades econômicas para sua sustentabilidade, desde que seja sem fins de lucro.

### **Considerações finais**

Quando questionado por esse autor, por ocasião do III Seminário de Legislação e Direito à Comunicação realizado pela Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC Brasil)<sup>19</sup>, sobre os motivos que possibilitaram a aprovação de uma lei de comunicação verdadeiramente capaz de garantir o direito humano à comunicação, Damian Loreti sugeriu dois fatores como fundamentais: um processual, outro conjuntural. Primeiramente, a sociedade civil argentina reuniu esforços e acúmulos, debruçando-se coletivamente na proposta de uma nova política de comunicação abrangente e capaz de dar conta dos anseios democráticos dos diversos atores sociais envolvidos. A construção processual e gradativa seguia a espera de uma constelação favorável de fatores políticos: quando isso aconteceu as bases estavam formadas: o novo se deu.

A Confecom foi um passo necessário, mas ainda insuficiente para o estabelecimento de uma nova política de comunicação para o país. A próxima etapa a ser travada pela sociedade civil comprometida com o direito humano à comunicação é ultrapassar quaisquer particularismos imediatistas e agir por uma nova lei geral de comunicação no Brasil realmente comprometida com a pluralidade dos meios de difusão de ideias, a isonomia de tratamento dos diferentes tipos de atores da comunicação (público, privado e estatal) e a efetivação das diretrizes em comunicação já asseguradas pela Carta Magna brasileira.

Enquanto o governo acena que a proposta de uma nova lei de comunicação é tarefa de gabinete, a sociedade civil precisa uma vez mais demonstrar que qualquer solução democrática só pode vir mesmo da coletividade.

---

<sup>19</sup> A AMARC Brasil realizou o “III Seminário de Legislação e Direito à Comunicação – Um outro marco regulatório para as Rádios Comunitárias”, nos dias 13 e 14 de abril de 2010, em Brasília, com o apoio da Fundação Ford. O evento reuniu representantes de entidades e movimentos sociais brasileiros que defendem e trabalham pelo Direito à Comunicação. O Dr. Damián Loreti, da Universidade de Buenos Aires, na Argentina, apresentou a última Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual aprovada nesse país. No encontro foi divulgado e debatido, à luz da realidade brasileira, os “14 Pontos para uma Legislação Democrática em Rádio e TV Comunitária”, publicado pela AMARC ALC.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, M. S. R. e HERMANN JUNIOR, W. “Rádios Livres, rádios comunitárias, outras formas de fazer rádio e política”. In: *Revista Lugar Comum*. Rio de Janeiro, n. 17, Mai – Out, 2002.

HAJE, Lara; LEAL, Sayonara; PAULINO, Fernando. “Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008”. In: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Natal - RN setembro de 2008.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. “Algumas considerações sobre o modelo de regulação do mercado brasileiro de telecomunicações: os mecanismos de controle público presentes na regulamentação do setor e o papel da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel”. *Eptic: Revista de economia política das tecnologias da informação e comunicação*, Aracaju, Ano II nº3/ dezembro de 2000, p. 56-68.

16

LIMA. Venício A.D. *Mídia, Teoria e Política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dezesseis anos, três decretos e nada muda*. Observatório da Imprensa, em 26.07.2010. Disponível em [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=6941](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6941). Acesso em 16/09/2010.

MALERBA, João Paulo. “Rádios comunitárias brasileiras e a questão espacial”. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - Compós, 17, 2008a, São Paulo.

\_\_\_\_\_. “Rádios comunitárias brasileiras e as novas tecnologias de informação e comunicação: tecnologia, regulamentação e poder”. *Projetos Experimentais.com*, v. 2, p. 4, 2008b.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. “Globalização Comunicacional e Transformação Cultural”. In: MORAES, Denis de (org.) *Por Uma Outra Comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MORAES, D. “O capital da mídia na lógica da globalização”. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

PERUZZO, Cicília. “Mídia local e suas interfaces com a mídia comunitária no Brasil”. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Belo Horizonte-MG, setembro de 2003. São Paulo: Intercom, 2003. *Anais...*

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos Martins. “A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestão do código brasileiro de telecomunicações”. In: 1º Encontro da ULEPICC-BRASIL. 2006, Niterói. *Anais...*

REBOUÇAS, Edgard; MARTINS, Mariana. “Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil”. In: V Congresso Nacional de História da Mídia, São Paulo-SP, maio-junho de 2007. São Paulo: Intercom, 2007. *Anais...*

SANTOS, S. “Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico” In: SARAVIA, E; MARTINS, P.E.; PIERANTI, O (orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008, v.1, p. 223-241.

SEGUNDO, Jacson. *Sociedade civil quer contribuir com GT do marco regulatório*, Observatório do Direito à Comunicação, em 13/08/2010. Disponível em:

[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=7033](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=7033). Acesso em 16/09/2010.

\_\_\_\_\_. *'Ley de Medios' cria novo e avançado marco regulatório*, Observatório do Direito à Comunicação, em 23/09/2009. Disponível em [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5586](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5586). Acesso em 16/09/2010.

TOKARNIA, Mariana. *Professor argentino enaltece a "Ley de Medios" de seu país*, Observatório do Direito à Comunicação, em 16/04/2010. Disponível em [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=6464](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6464). Acesso em 16/09/2010.