

Rádios comunitárias na cidade de São Paulo: um balanço do processo de legalização

**Documento especialmente elaborado para a reunião de 08/09/2008,
na Ação Educativa, para fins de balanço do processo de legalização
das rádios comunitárias na cidade de S. Paulo.**

O processo de implementação do aviso de habilitação 3/06, publicado pelo Ministério das Comunicações em dezembro de 2006, está perto de ser concluído. É notável o fato de que, pela primeira vez na história, São Paulo passará a ter rádios comunitárias legalmente autorizadas a funcionar. Ao mesmo tempo, o processo revelou os limites da atual legislação para o setor e deixou evidente a dificuldade em se obter, com a regulamentação técnica em vigor, um resultado satisfatório para as rádios comunitárias e para a população paulistana. Mais que isso, evidenciou também a falta de compromisso de diversas esferas do poder público com a democratização da comunicação.

As entidades, personalidades e parlamentares que subscrevem este documento são também signatários do Compromisso de Honra de apoio às rádios comunitárias. O Compromisso de Honra permaneceu aberto à assinatura de qualquer interessado por quatro meses, e representou o compromisso público de apoio a todas as associações pleiteantes, na busca da legalização do maior número possível de rádios comunitárias e da democratização da comunicação. Para isso, essas mesmas organizações promoveram, entre outubro de 2006 e setembro de 2007, 12 Mesas de Trabalho com o Ministério das Comunicações e um seminário em conjunto com a Câmara dos Deputados, buscando viabilizar o diálogo permanente do ministério com as rádios interessadas.

Neste momento em que a etapa de aplicação desse aviso de habilitação está perto de ser concluída, torna-se responsabilidade histórica dessas organizações uma análise detalhada do processo, de forma a deixar clara sua visão sobre os fatos. Esse documento traz, ao final, propostas que visam contribuir para que vários dos problemas identificados não se repitam nos próximos avisos de habilitação abertos para a cidade de São Paulo. Esperamos que elas possam também servir de parâmetro para os processos de habilitação e licenciamento em outras cidades do país.

A longa espera pela abertura do processo no município

A lei 9.612, que criou condições para legalização das rádios comunitárias, foi aprovada em 1998. Contudo, só em dezembro de 2006 o município de São Paulo foi contemplado com o primeiro aviso de habilitação – que corresponde a um edital de chamada para as associações que desejam ter rádio em determinada localidade.

O principal motivo alegado para a demora foi a falta de espaço no dial de FM para viabilizar a legalização. Por conta da alta ocupação do espectro na capital paulista, com

39 rádios comerciais ou educativas em operação, por muito tempo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) alegou que não havia canais disponíveis para as comunitárias. Uma das formas de se quebrar tal impasse teria sido pela efetiva fiscalização da agência e do Ministério das Comunicações sobre as rádios já em operação, uma vez que entre as 39 rádios transmitindo para a capital, 22 têm outorgas para outros municípios e 36 têm outorgas vencidas, além do fato de que dois grupos detêm pelo menos cinco outorgas.

Nem o ministério nem a Anatel enfrentaram essa questão, e foi apenas depois de muita pressão que, em 2004, seis anos depois de aprovada a lei 9.612, a agência designou o canal 198, equivalente à frequência 87,5 MHz, para o uso das rádios comunitárias na capital paulista. A designação deste canal para utilização pelas comunitárias foi mais uma amostra do tratamento desigual que elas recebem em relação às rádios comerciais. O canal 198 fica localizado no extremo do *dial* e em alguns aparelhos simplesmente não pode ser sintonizado. Mas a indicação do canal não bastou para que o ministério publicasse o chamado para São Paulo; o aviso de habilitação ainda demoraria dois anos para sair. Esses fatos demonstram que, durante todos esses anos, as rádios comunitárias da capital foram ilegais não por opção, mas pela omissão do poder público.

Em setembro de 2006, o ministério sinalizou que publicaria o aviso de habilitação. Tal aviso daria apenas 45 dias para a resposta das associações, em um procedimento para inscrição extremamente burocrático. Vislumbrando a inviabilidade de resposta dos interessados em tal prazo, organizações da sociedade civil propuseram que houvesse mais tempo para que as rádios se preparassem. Solicitaram também que, antes da publicação do aviso de habilitação, fosse enviada correspondência a todas as rádios que já houvessem, desde 1998, declarado interesse em ter uma rádio na capital, o que veio a ocorrer.

O aviso seria afinal publicado em 7 de dezembro de 2006 e, antes mesmo de sua publicação, foram organizadas as primeiras Mesas de Trabalho. As Mesas, promovidas por entidades que não queriam nem viriam a pleitear rádios, foram realizadas em parceria com o poder legislativo – Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa – e tinham o intuito de facilitar o diálogo entre as associações interessadas e o ministério, garantindo a elas também apoio técnico, jurídico e político. Essa mediação se tornava ainda mais necessária pela ausência, desde 2002, das Delegacias Regionais do Ministério das Comunicações.

A pedido dessas organizações, o prazo final de inscrição para o edital foi ainda prorrogado por mais 45 dias e as associações tiveram até 5 de março de 2007 para se inscrever. Nesse período, as organizações promotoras das Mesa de Trabalho fizeram um enorme esforço concentrado de apoio às rádios. Foi garantida assistência jurídica para adequar estatutos e para preencher todos os formulários – notadamente pelo Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da PUC-SP, pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG). A assistência técnica para medição das coordenadas geográficas contou com o empenho e trabalho do Escritório Paulista da Amarc (Associação Mundial de Rádios Comunitárias), Sub-Prefeitura do Itaim Paulista, Escola Politécnica da USP, Instituto Itaú Cultural e engenheiros dedicados à causa. Contou-se ainda com apoio político de inúmeras instituições das áreas da comunicação e da cultura, como

Intervozes, Artigo 19, Comuni e Projeto Cala-boca já Morreu e de parlamentares de quase todos os partidos, em especial a vereadora Soninha Francine, os deputados estaduais Carlos Neder e Simão Pedro e a deputada federal Luiza Erundina. Todo esse arco de competências permitiu dialogar com o Ministério das Comunicações em relação a todos os detalhes necessários. Ao final, 154 associações conseguiram se inscrever a tempo.

O desenrolar do processo de habilitação – os entendimentos entre as rádios inscritas e sua mediação

As Mesas de Trabalho seguiram acontecendo, em média uma por mês, com a participação de dezenas de rádios comunitárias. O ministério compareceu a cerca de metade delas. Para os demais encontros, alegou dificuldades logísticas e/ou financeiras e não enviou representantes. No decorrer desse processo, o ministério anunciou que 37 das rádios inscritas não teriam cumprido todos os requisitos, o que levou a 117 o número de associações aptas a concorrer à autorização.

Para dar conta de acompanhar e analisar esse quadro, as promotoras das Mesas de Trabalho montaram uma Sala de Situação no Escritório Paulista da Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc), com a localização de todas as 117 associações no mapa de São Paulo. O mapa foi levado a todas as Mesas de Trabalho para que os representantes das associações pudessem visualizar a configuração do processo no município. Já o Ministério das Comunicações não cumpriu o que era previsto no aviso de habilitação, e deixou de publicar o mapa com todas as entidades pleiteantes. Em resposta a pedido de informações sobre o tema, o ministério alegou que “o mapa oficial não pôde ser publicado por razões de ordem técnica”.

O mapa seria essencial para enfrentar aquele que se mostrou o maior desafio do processo: a definição das áreas de execução. Uma vez que a Lei 9.612 e o decreto que a regulamenta prevêm apenas uma frequência para as rádios comunitárias e alcance máximo de 1 km de raio, a distância mínima entre as rádios acabou por ser estabelecida em 4 km pela norma 01/2004 da Anatel. Em razão do elevado número de rádios aptas e dos critérios estabelecidos, todas as associações inscritas encontravam-se a menos de 4 km de pelo menos uma outra associação, configurando um cenário que tornava impossível o licenciamento de todas as rádios. Com esse quadro, a definição das áreas de execução é que apontaria quem estava concorrendo com quem.

O aviso de habilitação previa que as áreas de execução fossem definidas respeitando a divisão do município em 31 subprefeituras. Entretanto, o ministério optou por não respeitar essa definição e estabeleceu, no meio do processo, um outro critério, a partir da definição de grupos encabeçados pelas associações que teriam obtido mais manifestações de apoio. Com essa regra, o ministério desrespeitou o edital e impôs um critério que não dialoga com a formatação das comunidades na cidade. Em vez da definição se dar por um critério sócio-geográfico, o critério passou a ser puramente geométrico, com base na quantidade discutível de assinaturas de apoio. Além disso, em nenhum momento a regulamentação previa que a pontuação de manifestações de apoio fosse tomada como referência para a definição das áreas de execução. Elas só deveriam ser usadas como critério de desempate, no caso de não haver o entendimento entre as

rádios para composição entre elas.

Esse entendimento entre as rádios, segundo critério legal, deveria ser promovido pelo Poder Público sempre que houvesse mais de uma entidade apta na mesma área de execução. De fato, como alertado desde o início, o cenário era de grande complexidade, e cada composição gerava um efeito dominó e modificava todo o cenário, o que demandava a participação ativa de um mediador independente e imparcial que buscasse as melhores soluções e redesenhasse o tabuleiro a cada novo acordo. Apesar disso, o Ministério das Comunicações pouco fez para promover o entendimento entre as rádios. Pelo contrário, adotou algumas posturas que dificultaram tal processo, abrindo mão do espaço das Mesas de Trabalho para esse diálogo.

A abertura de diálogos unilaterais fez com que a negociação se fragmentasse, inviabilizando um entendimento coletivo que desse condições isonômicas de negociação às rádios. Na maioria dos casos, o ministério passou a incumbência da mediação para procuradores de grupos de rádios, o que gerou um processo em que prevaleceu a falta de informação e a atuação unilateral, sem transparência, com claro favorecimento a algumas rádios em detrimento de outras. Para beneficiar algumas rádios, chegou-se a autorizar a alteração na localização das antenas ainda com o processo de legalização em andamento, o que não encontra amparo legal. Em suma, o envolvimento do Ministério e a manutenção das negociações coletivas teriam sido vitais para realizar manobras de acomodação com toda a transparência e lisura, visando o interesse público e a democratização da comunicação.

Também no âmbito municipal as rádios não encontraram amparo nas ações da Prefeitura de São Paulo, que não cumpriu o papel de desenhar um plano diretor de radiodifusão comunitária, conforme previsto no artigo 266 da lei municipal 13.885/04, que define o zoneamento municipal. Esse foi um dos motivos da falta de referências na definição das áreas de execução do serviço. Chamada a debater e discutir soluções para esse plano, a Secretaria Municipal de Planejamento e a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras não apresentaram nenhuma proposta, não cederam mapas que poderiam ajudar na definição das áreas e não demonstraram nenhum interesse em construí-la com os agentes envolvidos.

A finalização do primeiro processo de licenciamento

A consequência de todos esses fatos é que o aviso de habilitação deve ser concluído com a legalização de apenas 41 rádios, não contemplando a maioria das associações interessadas e deixando a maior parte da população paulistana sem acesso a nenhuma rádio comunitária. O processo deixou evidente que a alocação de apenas um canal por município e a distância obrigatória de 4 km entre as rádios fazem com que elas se encontrem em situação de indesejável competição, ao mesmo tempo em que criam áreas de sombra entre elas. Estudos técnicos mostram que, nessas condições, a cobertura das rádios comunitárias ficará entre 2,5% e 10% do total da área urbana do município. O conflito com municípios limítrofes também gerou problemas, impedindo a legalização de rádios na capital que interfeririam em rádios já legalizadas em outras localidades, como Guarulhos, uma vez que os processos da capital não foram articulados com a região metropolitana.

Além disso, a rigidez das características técnicas (potência, tamanho da antena, alcance e distância entre as rádios) impediu que a dimensão da comunidade a ser abrangida fosse a referência para a definição das áreas de execução. Os métodos adotados para essa definição e para a composição entre as associações impuseram limites de alcance que não dialogam com as características geográficas e territoriais das comunidades. Rádios ligadas a determinadas comunidades, ao se associarem com rádios que estão em outras comunidades, passaram a não dialogar nem com o próprio público.

Também a designação do canal 198 causou problemas. Já em meio ao aviso de habilitação, um representante da Anatel chegou a declarar, em reunião em São Paulo, que a utilização desse canal era tecnicamente impossível já que ele sequer havia sido testado. Esse fato é amostra da incoerência técnica da agência, que, apesar de instada diversas vezes a desempenhar um papel pró-ativo não fez uso de suas competências para encontrar soluções que viabilizassem a legalização das rádios na capital paulista, limitando-se a apresentar os atuais limites impostos pelo Plano Básico de FMs.

Propostas das organizações signatárias

Todos esses erros podem ser corrigidos para um próximo aviso de habilitação que contribua para a consolidação da radiodifusão comunitária na capital e em outras cidades ainda não contempladas com avisos de habilitação. Para isso, antes que tais novos avisos sejam publicados, seriam necessárias as seguintes medidas:

- i) modificação da lei 9.612, com vistas a:
 - a. ampliar o número de canais reservados às rádios comunitárias, com o apontamento de pelo menos três canais não adjacentes para a radiodifusão comunitária em FM;
 - b. definir novas diretrizes técnicas, flexíveis e adaptáveis de acordo com as particularidades de cada localidade. Não faz sentido determinar limites fixos de alcance, potência e altura de antena, já que o tamanho e características das comunidades é variável;
 - c. revisar os problemáticos critérios de composição e de desempate entre as rádios, incapazes de apontar qual entidade é de fato a mais representativa;
 - d. garantir a participação da comunidade e do Poder Local na outorga, maior controle social na gestão política e autonomia financeira na gestão administrativa das rádios.
- ii) aprimoramento da transparência e disponibilização de informações sobre o processo de legalização das rádios pelo Ministério das Comunicações, garantindo que informações vitais, como o mapa de localização das rádios solicitantes, sejam necessariamente apresentadas antes da finalização e fechamento dos processos de registro e autorização;
- iii) definição, pela Prefeitura de São Paulo, do Plano Diretor de Radiodifusão Comunitária para a capital, com a participação de arquitetos, engenheiros e setores interessados, levando em conta as áreas das comunidades e a divisão do município em subprefeituras;
- iv) fiscalização, pelo Ministério das Comunicações, das rádios comerciais que

- atuam irregularmente na capital paulista, o que poderia abrir espaço para mais comunitárias;
- v) avaliação da possibilidade de ocupação imediata do canal 199, hoje reservado na cidade para fins experimentais e científicos.

Além dessas questões, é importante salientar o impacto negativo para as rádios comunitárias que pode ser gerado pela adoção do padrão IBOC/HD Radio para rádio digital. Se adotado o IBOC, o número de rádios no dial deve diminuir, ao invés de aumentar, como se poderia supor. Isso por conta de suas características técnicas, que não possibilitam a utilização de canais adjacentes, como por exemplo os utilizados pelas comunitárias. Por conta da diminuição na potência de transmissão utilizada, mantido o atual limite de 25W para as rádios comunitárias, o sinal digital destas poderá simplesmente desaparecer como ruído. Além disso, por ser um sistema proprietário, ele implicará no pagamento anual de royalties para a detentora do padrão, a empresa norte-americana Ibiquity. Para a definição dos rumos que devem nortear essas e outras políticas referentes ao tema, defendemos a imediata convocação da Conferência Nacional de Comunicação, com garantia de ampla participação dos diversos setores da sociedade civil organizada.

Ressaltamos ainda que, do ponto de vista social, as rádios comunitárias cumprem um papel fundamental para a cidadania. Por meio delas, a população pode ouvir e participar de debates sobre os temas locais e exercer o seu direito à comunicação. O fato de as rádios serem meios de comunicação com baixo custo de instalação e manutenção faz com que sejam acessíveis para o conjunto da sociedade, e que não haja a dependência de grande poder econômico para se viabilizar uma emissora.

Acreditando nesse papel fundamental das rádios comunitárias, durante todo esse período as entidades subscritas tiveram como objetivos apoiar jurídica, técnica e politicamente todas as associações interessadas em obter rádios e garantir que o processo acontecesse de forma democrática e transparente, sem atuar em nome de interesses particulares. Fechado esse problemático processo, seguiremos no apoio a todas as rádios comunitárias, legalizadas ou não, buscando ampliar o espaço a elas reservado e contribuir na qualificação de sua atuação. Nosso Compromisso de Honra permanece.

São Paulo, 29 de agosto de 2008