



DIREITO, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E RÁDIOS COMUNITÁRIAS¹

Eduardo Altomare Ariento²

RESUMO: O presente artigo trata da comunicação popular por intermédio das rádios comunitárias como exercício legítimo do direito à liberdade de expressão.

PALAVRAS-CHAVE: *Rádios Comunitárias; Comunicação Popular; Liberdade de Expressão.*

¹ Texto apresentado no I Curso de Difusão de Jornalismo Popular e Alternativo na ECA-USP, com modificações e atualizações.

² Advogado em São Paulo, Professor da disciplina Deontologia e Legislação do Jornalismo do Departamento de Jornalismo e Editoração da ECA-USP; Professor da disciplina Direito e Software do Instituto de Matemática e Estatística da USP.

1 – Introdução

Atualmente, não há como falarmos em liberdade de expressão sem nos referirmos às rádios comunitárias. As rádios comunitárias resgatam com muita vivacidade o conceito de liberdade de expressão que desejamos, em razão de ser barata e possuir um potencial de transformação social muito grande.

Portanto, torna-se importante, para o aprofundamento da nossa democracia, não apenas denunciar os malefícios da imprensa comercial, mas também ampliar e disseminar conceitos e práticas de rádios comunitárias de baixa potência.

2 – Liberdade de expressão: dois momentos distintos

Podemos falar que na modernidade o conceito de liberdade de expressão possui duas fases distintas. A primeira delas teve início em 1787, na primeira emenda da Constituição norte-americana. Posteriormente, também foi objeto de atenção durante a Revolução Francesa de 1789, como postulado da burguesia em ascensão.

Após a Segunda Guerra Mundial, a liberdade de expressão mereceu tratamento de Direito Humano pela ONU. Vale dizer, passou a ser considerada um direito universal, de todos os países signatários da Carta de São Francisco em 1948. Nesse momento histórico surgiu com vigor o conceito de *direito à informação*.

Assim, *numa primeira acepção, Liberdade de Expressão corresponde ao direito à informação*. Em termos singelos, o *direito à informação significa o direito das pessoas receberem informações para a tomada das decisões, definição de atitudes e de políticas públicas*.

Assim, a informação percorre um percurso unidirecional, de um emissor para vários receptores. Por exemplo, um canal de televisão emite informações para todas as pessoas que o sintonizam; ou uma novela que transmite, além de uma narrativa, idéias e modos de vida. *Portanto, podemos dizer que para o funcionamento de grandes empresas de comunicação com propósitos comerciais essa acepção é suficiente*.

Depois disso, no decorrer da década de 1970 e 1980, a UNESCO promoveu intensos e profundos debates sobre a liberdade de expressão ao redor do mundo. Reside justamente nesse período a transformação da primeira para a segunda fase, digamos assim, de um conceito de liberdade de expressão.

Como resultado dessas discussões travadas no âmbito da UNESCO, uma Comissão formada para estudar o assunto, presidida Sean Macbride apresentou, em 1980, um relatório denominado “*Many Voices, One World*”³ que, de certa forma, consolidou uma *ampliação do conceito de direito à liberdade de expressão para direito à comunicação*. Vale destacar que essa distinção não é meramente retórica. Ela define importantes mudanças e ampliações do sentido desse novo direito.

Então, *numa segunda acepção, a liberdade de expressão está associada ao direito à comunicação* e ocorre, conseqüentemente, uma significativa diferença prática e conceitual. No direito à comunicação, todas as pessoas se tornam potenciais emissoras de informações. *Assim, todos têm o direito de utilizar a televisão ou o rádio, por exemplo, para o transmitirem informações de seus interesses, independentemente de pagarem por isso. Os meios de comunicação de massa tradicionais, portanto, não teriam necessariamente feição mercantil.*

Desse modo, nessa concepção de direito à comunicação, a própria população participa do processo de produção e transmissão das informações. As *rádios comunitárias* são exemplo do modo como o direito à comunicação pode funcionar, assim como blogs e sites de conteúdo colaborativo, nos quais a gestão é mais democrática e o conteúdo se pauta muito mais pela utilidade e necessidade de determinado assunto do que o lucro e a audiência que ele pode gerar.

3

3 – O direito à comunicação no nosso ordenamento jurídico

Muito se questiona se o direito brasileiro de fato incorporou a liberdade de expressão nessa acepção mais ampla, de direito à comunicação ou apenas outorgou um privilégio informativo às grandes emissoras de rádio, televisão, bem como aos grandes jornais e revistas comerciais do país.

Concretamente, sabemos que no Brasil impera a informação que provém de grandes empresas de comunicação. Todavia, isso não significa um impedimento teórico ou jurídico que impeça uma abertura para a comunicação popular.

³ MACBRIDE, Sean et al. “*Many voices, One World – towards a new an more efficient world information and communication order*” Kogan Page, London/Unipub, New York/Unesco, Paris

Em poucas linhas, podemos afirmar, com toda segurança, que existe previsão legal que ampara o direito à comunicação tanto na Constituição Federal de 1988, como também no Pacto de São José da Costa Rica, referendado pelo Brasil em 1992.⁴

Sucedem que *tanto as faculdades de direito como os nossos tribunais ainda estão amarrados ao conceito de direito à informação*, ou seja, da atividade cotidiana de grandes meios de comunicação. Embora exista, dentro do direito brasileiro, um grande potencial para progressão de interpretação, *nossos juristas ainda permanecem presos a uma concepção mais restrita, associando inexoravelmente liberdade de imprensa à atividade da mídia comercial*.

Torna-se fundamental, portanto, que haja intensa mobilização acadêmica e popular para que o direito à comunicação seja mais disseminado no âmbito da comunidade jurídica, de modo que as rádios comunitárias, por exemplo, sofram menos resistência ideológica e deixem de ser associadas às rádios piratas, como ocorre freqüentemente.

4 – A necessidade democrática de rádios comunitárias

4

Num país com tantas carências materiais, como falta de saneamento básico, com milhões de famílias que vivem abaixo de padrões razoáveis de dignidade, lutar por rádios comunitárias pode parecer, numa primeira análise, um tema secundário. Porém, não podemos nos esquecer de que as rádios comunitárias de baixa potência podem servir justamente como canal de mobilização coletiva para a reivindicação de direitos, transmissão de informações relativas à saúde pública, manuseio de alimentos, bem como incentivo à vacinação infantil. Não obstante, podem concretizar a liberdade de expressão de comunidades carentes de direitos independentemente de sua localização geográfica.

Portanto, a libertação comunicacional não pode ser considerada um fim em si mesma. Ela deve objetivar ser um dos instrumentos democráticos de transformação radical de nossa sociedade, desafiando os poderes estabelecidos que engessam o avanço social e mantêm as desigualdades de renda e de exercício de direitos no Brasil.

⁴ O Pacto de São José da Costa Rica, que data de 1969, somente foi promulgado pelo Brasil em 1992 pelo decreto n.º 678, de 06 de Novembro.

5 – Criminalização das rádios comunitárias

No Brasil, a lei que pela primeira vez tratou de rádios comunitárias data de 1998. A lei n.º 9612/98, das rádios comunitárias, foi resultado de muita pressão popular. Todavia, seu conteúdo, como se sabe, é extremamente decepcionante. Além das restrições de potência (25w) e de antena (não superior a 30m), não é permitida a formação de redes, a não ser para transmissão de conteúdos estipulado pelo governo federal, como o horário para propaganda política.

Ainda que diante dessas restrições, inúmeras comunidades pelo país se apressaram para solicitar pedidos de outorga ao Ministério das Comunicações. Pelo menos no município de São Paulo, podemos afirmar que os pedidos (cerca de 70) realizados pelas comunidades paulistanas ainda estão sob análise. As únicas exceções, que fogem totalmente à regra, são os casos das rádios de Heliópolis, e mais recentemente, da rádio Cantareira⁵.

O sistema imposto pelo governo federal, portanto, impede que as comunidades coloquem suas rádios para funcionar, mesmo que, passados quase 11 anos, ainda não tenha dado sequer uma resposta definitiva aos pedidos das comunidades interessadas.⁶ A sanção para quem ousa desafiar tais regras está no artigo 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações: de 2 a 4 anos de reclusão.

Diante da ausência de políticas públicas para o setor da radiodifusão comunitária, resta a aplicação do direito penal para enquadrar eventuais transgressores. Nossos tribunais, inclusive, estão forrados de ações penais pela prática de “*desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação*”, ainda que dentro dos limites de 25w de potência.

Com efeito, podemos concluir que o próprio público empurra as rádios comunitárias para a “ilegalidade”, na medida em que mesmo as comunidades que

⁵ A rádio comunitária de Cantareira foi legalizada em 22 de abril de 2010 e opera na frequência 87,5 Mhz no bairro da Brasilândia em São Paulo

⁶ Para tentar agilizar o processo de análise das concessões de rádios comunitárias pelo Ministério das Comunicações, propomos, em colaboração com a Procuradoria da República em São Paulo, a Ação Civil Pública n.º 2007.61.00.010459-7, que se encontra em trâmite perante a 14ª Vara da Justiça Federal de São Paulo.

formalizaram seus pedidos ao governo federal não estão isentas de sofrer punições de caráter penal.

Do mesmo modo que o MST protesta legitimamente quando ocupa terras improdutivas para pressionar o governo federal a implementar a reforma agrária, é lícito o movimento de rádios de baixa potência colocar seus sinais no ar para pressionar o Ministério das Comunicações a legalizar suas emissões. Cuida-se, portanto de exercício regular de direito à liberdade de expressão e, por outro lado, ato de desobediência civil. Jamais configura cometimento de crime contra as telecomunicações diante da insignificância da potência, quando irradiada a apenas 25w de potência.

Poderíamos, indo mais além, até argumentar que, do ponto de vista do direito, trata-se de uma posição míope a criminalização de rádios de baixa potência, pois contraria não apenas o Pacto de São José da Costa Rica, como também a Constituição Federal.

5ª- Da sistemática violação do Brasil ao Pacto de São José da Costa Rica sobre liberdade de expressão.

6

O Pacto de São José da Costa Rica é de fundamental importância para a garantia dos direitos humanos no nosso continente. Embora o Brasil tenha assinado o referido diploma em 1992, concordando com seus termos, no que se refere à liberdade de expressão, ainda temos muito a progredir.

Merece destaque o inciso 3 do artigo 13º, que trata sobre censura *indireta* da comunicação por intermédio de abuso no controle de frequências radioelétricas:

Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

3. *Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.*

Na medida em que o governo federal impede artificialmente o acesso de rádios comunitárias ao espectro eletromagnético, está sendo configurada justamente um tipo de

censura indireta à liberdade de expressão. Mais do que isso o país está violando uma norma que se comprometeu a cumprir perante os demais signatários do Pacto.

Vale ressaltar, de todo modo, que tal norma significa apenas um *reforço* à liberdade de expressão já assegurada pela Constituição Federal.

6 – Rádios Comunitárias: dificuldades de acesso, venda de facilidades e proselitismo

As dificuldades burocráticas criadas pelo governo federal, assim como a escassez de espaço nos FMs abriu um novo mercado para políticos inescrupulosos e representantes de bancadas de determinadas igrejas. Os meandros burocráticos do Ministério das Comunicações, dependendo do padrinho político da rádio, podem se tornar um problema menor. Isto porque estima-se que emissoras de Radcoms apadrinhadas têm três vezes mais chances de sucesso do que aquelas que lutam com as próprias forças.

Para vender facilidades, é comum a presença de políticos profissionais nas reuniões públicas sobre a situação das rádios comunitárias. Num caso recente, em que estava sendo debatida a criação de mecanismos democráticos de concessões em São Paulo, presenciamos um deputado federal, que ao despedir-se da sessão, não perdeu a oportunidade de oferecer seus “serviços”, tal qual um despachante: franqueou, para o espanto geral, àqueles que quisessem, procurar o gabinete dele para “resolver o problema”. Ou seja, tentou atrair aqueles desesperados prometendo acesso à casa grande das FMs pela porta dos fundos. Tal lógica, na verdade, só perpetua uma arcaica de venda de favores em troca de apoio político.

Do mesmo modo, empregando a força de bancadas religiosas, rádios que se apresentam como comunitárias, conseguem suas outorgas para na verdade funcionarem exclusivamente a favor da propagação de determinada seita ou segmento religioso. Desse modo, afastam-se dos propósitos republicanos e comunitários que as rádios deveriam servir.

Para concluir esse ponto, podemos afirmar que *os problemas que assolam a radiodifusão comunitária brasileira atualmente não são de ordem técnica ou jurídica, mas sobretudo de ordem política, de falta de compromisso de sucessivos governos com*

a liberdade de expressão. Historicamente os nossos governantes adotam políticas, que atribuem as concessões das comunicações em geral quase que em caráter de exclusividade à exploração comercial.

A história ainda deve condenar o nosso país por essa vergonhosa postura diante das rádios comunitárias. Por hora, nossos tribunais não tiveram a necessária sensibilidade para demandar uma outra postura do poder executivo frente às rádios comunitárias. Quem sabe, as cortes internacionais sejam mais ágeis e sensíveis aos nossos problemas do que os nossos próprios governantes.

7 – Benesses da radiodifusão comercial em São Paulo

Para uma visão mais nítida de que as rádios comunitárias estão sofrendo um tratamento injusto, nada melhor do que compará-las com as FMs comerciais de São Paulo.

Num tratamento absolutamente diferenciado em relação às emissoras comunitárias, as rádios comerciais em São Paulo desfrutam uma situação de absoluto descontrole. Segundo levantamento realizado pelo Intervezes no ano de 2007, das 39 emissoras comerciais na capital, apenas 3 delas encontravam-se em situação regular.⁷

Dentre os casos analisados, havia emissoras com outorga vencida desde 1990. Outra irregularidade comum entre as emissoras FM em São Paulo versa sobre a localidade da licença. Normalmente, emissoras comerciais de FM obtêm autorizações para funcionar localidades próximas de São Paulo, mas operam, de fato, na capital.

Além disso, as emissoras comerciais costumam se refugiar num decreto de 1983 para se manterem em funcionamento em caráter precário. Disso resulta uma evidente escassez de espaço no espectro da FM, que dificulta o ingresso de rádios comunitárias. Tem sido justamente esse o argumento do Ministério das Comunicações: falta de espaço no FM para o funcionamento das rádios comunitárias.

Contudo, como se vê, o rigor penal é seletivo, assim como as facilidades distribuídas a todas as emissoras que não sejam comunitárias.

⁷ Para a consulta do documento na íntegra, ver http://www.intervezes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista_concessoes_web.pdf

8 – Acepções do termo censura

A palavra censura, ao menos no senso comum, sempre tem caráter negativo. Ninguém, em tempos democráticos, costuma confessar que tolera censura a qualquer veículo de informação. Nesse sentido, censura costuma ser usada como antítese de liberdade de expressão. Todos, portanto, são a favor da liberdade de expressão dos cidadãos.

No Brasil, contudo, precisamos fazer uso desse termo com moderação. Uma coisa é a censura estatal e outra é a censura econômica. Somente quando as duas são ultrapassadas, temos propriamente liberdade de expressão.

A censura estatal pode operar *diretamente* sobre a imprensa, como em épocas de ditaduras declaradas, impedindo a publicação de determinados conteúdos, ou *indiretamente*, taxando papel, tinta para impressão, ou mediante a criação de artifícios e obstáculos para o funcionamento de veículos de informação.

Outro modo de censura é a econômica, que consiste em submeter os processos e relações sociais à lógica do lucro. O que é lucrativo prospera na comunicação social, ao passo que aquilo eu não dá retorno financeiro não tem espaço. As rádios de baixa potência, que não dispõem de recursos para pagarem as suas despesas mensais, simplesmente fecham as portas.

Atualmente, portanto, podemos afirmar que a rádios comunitárias estão submetidas tanto à censura estatal indireta, por meio da restrição de acesso ao FM, como também à censura econômica, que submete rádios não comerciais à lógica mercantil.

A verdadeira censura, nesse sentido, é deflagrada contra as rádios comunitárias, que não são perseguidas em função do seu conteúdo, mas por disputar espaço no FM com emissoras comerciais, ao mesmo tempo em que oferece um mecanismo alternativo de informação barata, popular e democrática.

09 – Liberdade de expressão e liberdade de empresa

Acreditamos que no Brasil não existe propriamente liberdade de imprensa ou liberdade de expressão. A preponderância da comunicação ligada a grupos econômicos,

a atrofia de um sistema verdadeiramente público, que não esteja ligado ao Estado e a inexistência de um sistema de rádios comunitárias nos permitem chegar a essa conclusão. *Possuímos, portanto, apenas uma liberdade formal para comunicar e não uma liberdade material para exercer esse direito.*

Nesse sentido, os proprietários dos veículos de difusão de informações no Brasil ou estão ligados ao poder econômico ou ao poder político. As poucas exceções a essa regra não são suficientes para invalidar essa tese.

Nem se diga que a liberdade de expressão pode ser assegurada por meio de blogs ou *twitter*. Estamos falando em informações para consideráveis contingentes populacionais, capazes de influenciar comportamentos em escala. Atualmente, por diversos motivos, que passam pela desigualdade social ao precário acesso às novas tecnologias, não conseguimos imaginar essas novas mídias substituir a televisão e o rádio.

As concessões de radiodifusão só confirmam que comunicação no Brasil é muito mais um negócio do que um direito. Elas sempre foram moedas de troca para a costura das alianças políticas que governaram e ainda governam o país.⁸ Mesmo assim, aqueles que detêm esse privilégio de divulgar informações para milhares de pessoas, como as concessões comerciais, fazem um péssimo uso dessa ferramenta.

No Brasil, mesmo a imprensa comercial, só possui liberdade de empresa, e não liberdade de imprensa. Os jornalistas que trabalham nos grandes veículos só possuem liberdade de falar enquanto suas posições não colidem com a ideologia de seus patrões. Livres mesmo para divulgar as suas ideologias para grandes contingentes populacionais no Brasil, apenas os donos dos veículos.

A resposta do nosso Judiciário a esses problemas até agora, como dito acima, foi realmente decepcionante: para assegurar a liberdade de imprensa, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais tanto a Lei de Imprensa, como também a exigência de diploma para exercer a função de jornalista. Essas duas medidas são absolutamente insuficientes para resolver o problema. O máximo efeito que conseguiu foi de precarizar ainda mais a profissão dos jornalistas.

⁸ Para mais detalhes, ver nosso artigo *Contribuição para o debate sobre a democratização da comunicação social no Brasil*, escrito para o 9º volume da revista eletrônica PJ:BR, publicada em 2007. <http://www.eca.usp.br/pjbr/arquivos/expediente9.htm>

Desse modo, podemos concluir que a interpretação do conceito de liberdade de expressão dado pela nossa mais alta Corte inda esta muito distante do desejado. Ademais, diante desse quadro, podemos afirmar que comunicação social no Brasil é muito mais um privilégio de empresas atuantes no ramo da comunicação social do que um direito de todos.

10 – Finalidades comerciais: o mercado ditando as regras.

Quando se fala que a mercantilização da informação é negativa, não se trata de mero denunciamento de ativistas de esquerda. Ao pautar a atividade do veículo pela finalidade lucrativa, a lógica do capital quase sempre vence a batalha contra a independência editorial e a capacidade crítica. Sob o ponto de vista de liberdade editorial, os grandes anunciantes podem representar muito mais um fardo do que um instrumento de libertação.

Por conta disso, defendemos que a comunicação comunitária, para não fugir de seus princípios, deveria ser financiada pelo próprio poder público, sem que fosse necessário criar novos tributos. Bastaria direcionar uma pequena parcela de fundos ligados à comunicação, como o FUST, que recebe parcela de contas de telefone.

Ao mesmo tempo em que as rádios podem adquirir independência frente a assédios de políticos, proselitismos religiosos e grupos empresariais, elas poderiam se preocupar apenas em compartilhar informações nas comunidades e organizar a ação coletiva.

11 - Conclusão

Impõe-se à comunidade acadêmica, uma defesa intransigente de defesa da comunicação popular, alternativa e democrática. Não podemos mais compactuar com uma estrutura comunicacional arcaica e servil ao poder econômico.

Torna-se necessário então criarmos uma trincheira de meios de comunicação sem fins lucrativos nessa terra devastada pela mídia comercial, cujos concessionários desfrutam, há décadas, de privilégios e benesses do governo federal.

Para tanto, urge resgatarmos o conceito de direito à comunicação, já assegurado pelo nosso ordenamento jurídico, notadamente pela ampliação de redes capilarizadas de

comunicação via rádios populares comunitárias sem fins lucrativos. Além disso, precisamos disseminar esses conceitos para fora dos muros das academias, de modo a não seguirmos pregando unicamente para aqueles que já estão catequizados.

Com efeito, a defesa da comunicação popular, alternativa e comunitária deve ser considerada nevrálgica para o debate da democracia que desejamos, com vistas a tentar sanarmos a grave assimetria informativa vigente na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACBRIDE, Sean et al. *“Many voices, One World – towards a new an more efficient world information and communication order”* Kogan Page, London/Unipub, New York/Unesco, Paris.