



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº 03, DE 2003-CCS

Do Conselho de Comunicação Social sobre o PLS 575, de 1999 que "altera a Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências, para instituir o serviço de televisão comunitária".

Relatores: **Paulo Machado de Carvalho Neto e Daniel Herz.**

I - Relatório

O ilustríssimo Senador Paulo Paim, no exercício da Presidência do Senado Federal, enviou ao Conselho de Comunicação Social (CCS), na data de 30 de maio do corrente ano, o Projeto de Lei do Senado nº 575, de 1999, de autoria do Senador Paulo Hartung, que "altera a Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências, para instituir o serviço de televisão comunitária", solicitando a emissão de parecer.

A solicitação deste parecer foi iniciativa do Senador Aelton Freitas, com requerimento aprovado pela Comissão de Educação em 27 de maio último.

O PLS 575/99 foi aprovado na Comissão de Infra-Estrutura, em 27 de março de 2000, com parecer da Senadora Emília Fernandes e, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Sob atual exame da Comissão de Educação, o projeto do Senador Paulo Hartung, mediante modificações na Lei de Radiodifusão Comunitária, pretende:

(a) ampliar o serviço comunitário, hoje restrito à radiodifusão sonora (rádio), para permitir a transmissão por sons e imagens (televisão) limitada a uma potência máxima de 250 watts e prevendo a designação de pelo menos dois canais para operação do serviço, sendo um na frequência VHF e outro na UHF;

(b) estabelecer um critério de mensuração do apoio por pessoas jurídicas às entidades interessadas na execução do serviço, determinando que a manifestação a ser encaminhada ao Ministério das Comunicações seja decidida por voto da maioria dos membros filiados às associações que se manifestarem nas comunidades abrangidas;

(c) conceder outorga de autorização, por no máximo dois anos, em caráter precário, a todas as entidades que estejam ou estiveram em atividade, entre a data de sanção da Lei 9.612 e a data de publicação da proposição, como regra de transição;

(d) conceder anistia às pessoas e entidades que vinham prestando serviço de radiodifusão de natureza comunitária sem autorização, limitando-a às conseqüências administrativas, ressalvando as eventuais reparações civis por danos que a operação tenha causado a terceiros;

(e) determinar a devolução dos equipamentos eventualmente apreendidos, sem que tal ato de disposição pela autoridade gere direito à indenização.

Esta matéria, após o parecer do CCS, retornará à Comissão de Educação para apreciação do relatório do Senador Almeida Lima, em caráter terminativo.

II - Análise

Preliminarmente cabe observar que o PLS 575/99, apresentado em 18 de outubro de 1999, foi formulado apenas pouco mais de um ano e meio após a aprovação da Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, incidindo sobre algumas lacunas identificadas pelo autor nesta legislação. O projeto revela um perceptível esforço de produzir a menor alteração possível nesta lei que havia sido recentemente aprovada, depois de intensa polêmica e disputa no Congresso Nacional entre os setores interessados na matéria.

Tais condicionamentos do período e tal cautela do autor do PLS 575/99, decorridos quase cinco anos e meio de vigência da Lei 9.612, não obscurecem a correta identificação de lacunas destacadas nesta legislação e a antevisão, pelo autor, dos problemas que as mesmas iriam provocar, independente do mérito das suas formulações, examinadas neste Parecer do CCS.

O que se constata na atual análise, com a vantagem de a procedermos quatro anos depois de formulado o PLS 575/99, é que apesar deste ter focado questões relevantes, a pauta de problemas e as formulações indicadas para solucioná-los apresentam diversas inadequações.

Ao abordarmos, em 2003, a problemática do segmento de Radiodifusão Comunitária, tratada prematuramente pelo PLS 575/99, é necessário reconhecer toda a amplitude das decorrências vividas por este segmento, depois de cinco anos de vigência da Lei 9.612, com

o impacto gerado pelo serviço sobre a sociedade e sobre o segmento de radiodifusão sonora como um todo.

É com estas constatações preliminares que o CCS procedeu a análise do PLS 575/99 desenvolvida neste Parecer.

Para a elaboração deste Parecer foram incumbidos dois relatores, um representante do segmento empresarial de radiodifusão e outro do segmento profissional de comunicação, ambos imbuídos da intenção de não condicionar exclusivamente sua formulação a interesses específicos destes segmentos, mas interpretar sobretudo o interesse público envolvido na questão. Tal parecer, portanto, é originado a partir da diversidade de perspectivas que o assunto tem suscitado na sociedade brasileira. e que caracteriza a composição do plenário do próprio CCS.

Tal diversidade de perspectivas, entretanto, não impede a unânime constatação de que a Radiodifusão Comunitária, tal como conceitua a Lei 9.612, constitui um legítimo instrumento para democratização do acesso aos meios de comunicação social e um importante canal para oferta eficiente de entretenimento, lazer, educação e cultura às inúmeras pequenas comunidades que afloram pelo Brasil.

Destacamos neste projeto três principais pontos que fundamentarão as preocupações e proposições do CSS.

O primeiro refere-se à ampliação do escopo, com a introdução pelo autor, mediante o artigo 1º do PLS 575/99, de uma nova redação na Lei 9.612, acrescentando ao serviço de Radiodifusão Comunitária, além da modalidade de radiodifusão sonora, também a de sons e imagens.

O CCS constata, preliminarmente, as dificuldades ainda enfrentadas para a implantação do serviço de Radiodifusão Comunitária, tanto as decorrentes da ainda manifesta incapacidade do Executivo em normalizar o processo de análise das solicitações de autorização que lhe foram e estão sendo apresentadas, como pelos problemas enfrentados pelos órgãos governamentais incumbidos da fiscalização para assegurar que a utilização do espectro ocorra em bases legais e para garantir que os serviços de radiodifusão comunitária com autorização legal tenha caráter efetivamente comunitário, sem desvirtuar os preceitos e exigências estabelecidas na Lei 9.612.

Consideramos que a criação de um novo serviço, neste quadro, em um segmento do espectro ainda mais congestionado tecnicamente, mostra-se iniciativa temerária, tendendo a acrescentar novas e maiores dificuldades a um cenário cujos problemas, infelizmente, ainda estão irresolvidos.

Outra consideração a ser feita, que pode ser definida como ainda mais relevante, é constatação de que no prazo de um a dois anos, teremos no país as definições sobre o processo de introdução da TV Digital aberta, o que criará um cenário muito mais favorável

para a introdução deste novo serviço, inclusive por ser estabelecida uma nova realidade técnica, com a disponibilização de um maior número de frequências, superando o atual congestionamento do espectro e criando condições mais propícias para a introdução do novo serviço de Televisão Comunitária.

O entendimento do CCS, portanto, é o de que, ao invés da criação imediata do serviço de Televisão Comunitária em base analógica, é mais adequada a criação deste serviço em base digital, a partir das definições que serão adotadas pelo país. Tal cautela, inclusive, possibilitaria que a instituição do novo serviço fosse precedida de estudos específicos e experiências piloto, o que não ocorreu antecedendo a implantação da Radiodifusão Comunitária, o que poderia ter evitado muitos dos problemas hoje verificados neste segmento.

O segundo ponto destacado pelo CCS refere-se à nova redação proposta para o parágrafo 5º do artigo 9º da Lei 9.612, com o PLS 575/99 especificando o critério de representatividade das entidades pretendentes à execução do serviço de Radiodifusão Comunitária que não apresentam condições de convivência técnica e que não chegam a um acordo em torno da utilização conjunta de uma mesma frequência. O referido parágrafo expressa uma correta preocupação com a comprovação e documentação desta representatividade, mas não é algo que pareça adequado para se detalhar, deste modo, no corpo da Lei.

A definição da representatividade das pessoas jurídicas constitui apenas um dos aspectos de um amplo conjunto de disposições que devem compor o critério de representatividade, incluindo neste, como prevê a Lei 9.612, pessoas físicas e, ainda, a necessária caracterização da representatividade da própria entidade solicitante da autorização, que também deve ser aferida, aspectos estes que ficaram a descoberto na formulação do PLS 575/99.

Argumenta-se aqui que esta é uma matéria mais adequada para detalhamento na regulamentação, na normatização e nos procedimentos de análise dos processos, do que na Lei, onde sofre o risco de cristalizar definições cujo teste de aplicação é decisivo, pois podem se revelar como formas pouco adequadas para assegurar o conteúdo que pretendiam afirmar.

Neste sentido, considera-se mais apropriado que as especificações do critério de representatividade, que comandará os procedimentos administrativos para sua caracterização, não sejam fixadas na Lei, restringindo-se esta ao enunciado do seu princípio geral.

O terceiro ponto destacado pelo CCS refere-se ao artigo 2º do PLS 575/99, mediante o qual o autor pretende introduzir na Lei 9.612 o artigo 25-A, como uma regra de transição para as emissoras de radiodifusão de "natureza comunitária que estejam ou estiveram em

funcionamento no período de 19 de fevereiro de 1998" (data da sanção da Lei) "até a data de publicação desta lei, pelo prazo de 24 meses contados desta data".

Os segmentos profissionais e diversos outros da sociedade civil têm destacado as decorrências da reconhecida incapacidade do Ministério das comunicações para analisar e atender os pleitos considerados justificáveis, frustrando o atendimento dos direitos estabelecidos pela Lei 9.612, o que consiste em um fator de estímulo à proliferação de operações sem autorização.

O segmento empresarial de radiodifusão, por sua vez, tem ressaltado que tal inépcia do Poder Executivo não é justificativa suficiente para simplesmente enquadrar na legalidade, as muitas emissoras que atualmente operam sem autorização, partindo do entendimento de que o Estado de Direito desejado pela sociedade brasileira, em qualquer hipótese, deve punir a clandestinidade, e o uso irregular do espectro. Com este enfoque, as operações autorizadas e não-autorizadas deveriam estar rigorosamente sujeitas ao tratamento previsto na legislação em vigor.

Esta diferença de perspectivas não também impede que, por unanimidade, o CCS tenha a preocupação de não se legitimar ou premiar condutas ou procedimentos injustificáveis que desvirtuem o democrático uso do espectro eletromagnético ou a natureza dos serviços que através dele são prestados à sociedade, seja pela utilização arbitrária do espectro, seja pela prestação de serviços incompatíveis com o previsto na legislação e em desconformidade com as demandas sociais e o interesse público.

Neste sentido, o CCS constata que a formulação apresentada pelo projeto do senador Paulo Hartung, a título de regra de transição, não se mostra adequada.

Tal situação, como bem descreve o parecer da ilustre Senadora Emília Fernandes, apresentado e aprovado na Comissão de Infra-Estrutura do Senado, caracterizada pela "proliferação das rádios comunitárias, sem qualquer tipo de controle e regulamentação, não se coaduna com o Estado de Direito desejado pela sociedade brasileira. O uso do espectro, é claro, deve ser disciplinado de modo a possibilitar um acesso organizado e tecnicamente adequado, ao mesmo tempo em que contemple o máximo possível de usuários".

A própria Senadora Emília Fernandes acrescenta, no seu parecer, que "no entanto, não se pode, liminarmente, desconsiderar experiências anteriores com alto significado para suas comunidades". A esta observação se pode agregar a preocupante constatação de que junto com entidades que operam emissoras sem autorização legal adotando características de perfil efetivamente comunitário, estabeleceu-se um ambiente onde entidades sem perfil comunitário aproveitam a situação para realizar seus propósitos privados.

A formulação apresentada pelo projeto do Senador Paulo Hartung, entretanto, não consegue responder adequadamente ao dilema constatado pela senadora Emília Fernandes.

Observe-se que, pela regra contida no PLS 575/99, receberiam automaticamente uma "autorização precária" pelo prazo de dois anos, todos os "serviços de radiodifusão sonora que "estejam ou estiveram em funcionamento no prazo de 19 de fevereiro de 1998 até a data de publicação desta lei". O projeto, deste modo, não exige qualquer comprovação do funcionamento em curso ou que teria se verificado no período estipulado, dando margem para que, para tanto, baste uma alegação dos interessados.

O PLS 575/99 também não estabelece nenhuma exigência para assegurar, na outorga da autorização precária, que as entidades postulantes tenham efetivamente um caráter comunitário.

Além da preocupação com a natureza sumária das definições para habilitação das entidades postulantes, agregue-se a esta a liberalidade e a elasticidade do prazo que confere direito à autorização precária, fixado pelo PLS 575/99, o que certamente estimularia centenas de entidades, senão milhares, inclusive de natureza não comunitária, a se apressar, até a véspera do prazo expirar, em iniciar operações para ocupar espaço através da criação de situações de fato.

Tal regra de transição, portanto, do modo como está formulada, acabaria por prejudicar seriamente o serviço de radiodifusão comunitária e mesmo os demais serviços de radiodifusão sonora, por dificultar sobremaneira a gestão democrática do espectro de freqüências e, também, pela real possibilidade que abre para a imposição de fato de entidades sem perfil comunitário que, de modo oportunista, visem apenas a obtenção da autorização precária, antes de uma aferição adequada do perfil das entidades habilitadas.

A adoção de uma regra de transição nas bases propostas pelo PLS 575/99, finalmente, também estimularia a criação de conflitos entre as entidades postulantes, que tenderiam a se impor pela criação de situações de fato, antes de qualquer arbitramento prévio, o que certamente agravaria o quadro atual, tornando-o mais caótico e prejudicial ao desenvolvimento do serviço.

No contexto propiciado pelo PLS 575/99, considera-se que a idéia da simples concessão de anistia para as "entidades, associações e pessoas físicas ou jurídicas que exploravam radiodifusão comunitária desprovidas de autorização", especialmente em combinação com o dispositivo que estabelece a regra de transição, teria como principal efeito a garantia de impunidade para todas as iniciativas que viessem a ser precipitadas antes da publicação da Lei, permitindo que iniciativas oportunistas, sem perfil comunitário, fossem especialmente estimuladas a se aventurar pela obtenção da autorização precária, já que estariam amparadas pela anistia que o PLS 575/99, se aprovado com tal formulação, lhes asseguraria.

Esta análise, concentrada em três importantes dispositivos do PLS 575/99, teve a finalidade de procurar evidenciar, não só a necessidade de um exame mais acurado das

suas formulações, como também a identificação de aspectos relevantes da atual realidade da radiodifusão comunitária no Brasil, após cinco anos e meio de vigência da Lei 9.612.

É de parecer do CCS que não há sentido em se proceder modificações tópicas na Lei 9.612, quando a mesma necessita de modificações mais abrangentes, de modo a se coadunar com as demandas da sociedade e os problemas atualmente verificados no segmento da radiodifusão comunitária.

Por todas essas razões, O CCS acredita ser necessária uma análise do serviço de Radiodifusão Comunitária que vá além do proposto no PLS 575/99. Faz-se necessária uma avaliação abrangente, contemplando a atual situação da radiodifusão em seu conjunto, nas suas modalidades comerciais, educativas e comunitárias, de modo a se assegurar que a operação de todas estas em bases legais, alcancem um equilíbrio, evitem prejuízos e beneficiem a radiodifusão brasileira como um todo para o cumprimento das funções constitucionais que lhe são atribuídas.

O serviço de radiodifusão, como instrumento de desenvolvimento social e como promotor da melhora da qualidade de vida dos cidadãos, precisa para ter assegurada sua viabilidade técnica, com a manutenção da qualidade das suas transmissões, sem o risco de interferências causadas por utilizações arbitrárias do espectro eletromagnético, de modo a possibilitar a execução adequada dos serviços e sua expansão compatível com o interesse público.

Deste modo, a despeito de estar oferecendo à Comissão de Educação, tal como solicitado, uma contribuição que, esperamos, possa constituir subsídio à continuidade dos debates sobre a matéria, o CCS prosseguirá suas atividades, com o objetivo de desenvolver, no prazo de 90 dias, uma formulação alternativa, mais abrangente do que a contida no PLS 575/99, realizando um esforço de identificação de todos os problemas verificados na Lei 9.612 e de uma busca de solução para cada um deles. Para tanto, o CCS está se propondo a recorrer à contribuição e a participação dos setores atuantes e interessados no segmento de radiodifusão.

III – Posicionamento, Recomendações e Iniciativa

O Conselho de Comunicação Social, até onde avançou no debate do PLS 575/99, concluiu, por unanimidade, amparado nos argumentos expostos na análise aqui apresentada, pela **RECOMENDAÇÃO** ao Senado Federal da necessidade de um reenfoque do mesmo, posicionamento que deveria constituir premissa para uma decisão sobre sua aprovação ou rejeição.

Neste sentido, o CCS **RECOMENDA** que a Comissão de Educação considere especialmente os seguintes subsídios que lhe estão sendo apresentados:

a) A **INTERPRETAÇÃO**, nos termos apresentados na análise contida neste parecer, de que o PLS 575/99, a despeito de méritos que lhe podem ser atribuídos, é um projeto que está condicionado por uma conjuntura de quatro anos atrás, tratando-se este de um segmento que é extremamente dinâmico e está hoje com sua situação profundamente alterada, após quase cinco anos e meio de vigência da Lei 9.612;

b) a **CONCLUSÃO** de que é prematura a instituição do serviço de Televisão Comunitária com base na tecnologia analógica e que a criação deste novo serviço seria mais adequada com base na tecnologia digital, cujas definições serão tomadas pelo país oportunamente;

c) a **CONCLUSÃO**, apresentada por este Parecer, de que os problemas de formulação do PLS 575/99 não se esgotam naqueles identificados no Parecer aprovado na Comissão de Infra-estrutura e nos debates travados até agora na Comissão de Educação e de que as soluções apresentadas para estes problemas têm, inclusive, o paradoxal efeito de descaracterizar a intenção original do próprio autor, que é a de favorecer o desenvolvimento da Radiodifusão Comunitária com autorização legal no país;

d) a **AVALIAÇÃO** de que a pauta de problemas enfocados pelo PLS 575/99 é insuficiente para dar conta dos atuais problemas do segmento da radiodifusão comunitária;

e) o **ENTENDIMENTO** de que carece de sentido a introdução de mudanças tópicas na Lei 9.612, quando a mesma necessita de mudanças abrangentes que mereceriam ser tratadas em uma mesma iniciativa legislativa, que talvez possa ser o próprio PLS 575/99.

Com esta contribuição o CCS procurou cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e regimentais, oferecendo subsídios para o debate da matéria, tal como lhe foi solicitado pela Comissão de Educação.

Além disso, porém, o CCS também **PROPÕE** que a Comissão de Educação **AVALIE** a possibilidade de igualmente considerar, se isto ainda for possível, o trabalho que este colegiado consultivo do Congresso Nacional desenvolverá, como um esforço adicional, no prazo de 90 dias, com a finalidade de ainda melhor subsidiar o debate da iniciativa legislativa aqui em exame ou de outras que estão tramitando no Parlamento Federal, com uma proposta mais abrangente de mudanças na Lei 9.612, tal como hoje se mostra urgente e necessário, com uma formulação mais acurada e, sobretudo, negociada entre os diversos setores comunitários e empresariais do segmento da radiodifusão, além dos demais setores da sociedade civil que a radiodifusão comunitária afeta e interessa.

O CCS tem a convicção de que uma adequada reformulação da Lei 9.612, aliada com o compromisso do Governo Federal de cumprir a sua parte no atendimento das demandas da sociedade pela execução do serviço de Radiodifusão Comunitária, em muito contribuirá para assegurar não só a necessária gestão democrática do espectro eletromagnético, como

também para favorecer o exercício do direito de expressão e a pluralidade na comunicação social do país.

Plenário do Conselho de Comunicação Social, 1 de setembro de 2003

(Assinam o parecer os Srs. Conselheiros: José Paulo Cavalcanti Filho – Presidente; Jayme Sirotsky – Vice-Presidente; Paulo Machado de Carvalho Neto e Daniel Koslowsky Herz – Relatores; Roberto Wagner Monteiro; Fernando Bittencourt; Francisco Pereira da Silva; Geraldo Pereira dos Santos; Alberto Dines; Ricardo Moretzsohn).