

Conselho Consultivo da Anatel

Parecer

Ementa: Radiodifusão Comunitária. Atuação das emissoras. Procedimentos da Anatel em relação ao serviço.

Relator: Conselheiro Bernardo Lins

1 Do requerimento

Por sugestão oferecida pelo Conselheiro José Zunga Alves de Lima, este Conselho deliberou, com fundamento no art. 8º, § 1º, no art. 22, incisos IV e VIII, e no art. 35, inciso IV, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, bem assim no art. 17, incisos XXXIV a XXXVIII, no art. 35, incisos IV e V e no art. 36, § 1º, alínea “d”, do Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997, ouvir representantes da Agência Nacional de Telecomunicações e de entidades representativas da sociedade civil, com vista a examinar os procedimentos conduzidos pela Anatel em relação ao segmento das rádios comunitárias.

Em decorrência, este Conselho colheu, na sua 138ª Reunião Extraordinária, realizada em 14 de junho de 2010, depoimentos dos seguintes convidados:

- Sr. José Luiz do Nascimento Sóter, Coordenador Executivo da Abraço – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária.
- Sr. Marcelo Bechara de Souza Hobaika, Procurador-Geral da Anatel, que atuou como Presidente da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional de Comunicação.
- Sr. Yapir Marotta, Gerente Geral de Administração de Planos e Autorização de Uso de Radiofrequência
- Sr. João Bosco Medeiros de Albuquerque, Gerente de Fiscalização e Supervisão Regional da Anatel.

2 Da radiodifusão comunitária

A radiodifusão comunitária caracteriza-se, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências, como “*radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura*”

restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço”.

Entre as limitações técnicas previstas em lei para a operação das emissoras de radiodifusão comunitária (RadCom), incluem-se:

- Potência limitada a 25 W e altura do sistema irradiante limitada a 30 m. (art. 1º, § 1º)
- Cobertura restrita à comunidade, bairro ou vila atendida (art. 1º, § 2º)
- Utilização de um único e específico canal, em nível nacional, na faixa de frequência da radiodifusão sonora em FM, podendo ser apontado canal alternativo, em nível regional, se houver impossibilidade técnica na atribuição do canal original (art. 3º).
- Uso de equipamentos pré-sintonizados na frequência de operação designada (art. 14).
- Operação sem direito à proteção contra interferências de outros serviços (art. 22).
- Vedação de interferir em outros serviços (art. 23).

A lei impõe igualmente restrições operacionais às emissoras de RadCom, tais como a vedação de operar em rede, a obrigação de assegurar espaço para uso de membros da comunidade, de cumprir tempo mínimo diário de operação, a vedação de veicular publicidade e de ceder ou arrendar espaços da grade de programação.

3 Da atuação das emissoras de radiodifusão comunitária

O Sr. José Luiz Sóter, Diretor Executivo da Abraço, lembrou que a radiodifusão comunitária dá voz a comunidades indígenas, agrovilas, assentamentos, comunidades quilombolas, pequenos municípios, agricultores, donas de casa, feirantes, mendigos, portadores de deficiências. Lamentou que a Anatel não oferecesse disposição para ouvi-los, sentar-se com eles para saber o que pensam.

Apontou, nesse sentido que a Conferência Nacional de Comunicação representou um marco para a democratização do País:

“Sem a democratização das comunicações não há democratização de qualquer outra coisa. Não há reforma agrária, não há democratização dos direitos gerais, da moradia, da saúde, da educação, da inclusão social, da inclusão digital. E hoje estamos ansiosos, pois estávamos num processo de capacitação das rádios comunitárias, de radialistas comunitários... Capacitação, que fizemos pelo Brasil afora, através de ONGs, para atender uma necessidade, uma das finalidades da radiodifusão comunitária, que é democratizar o acesso à informação de interesse de cidadãos e cidadãs, principalmente daqueles mais necessitados.”

Sóter observou que várias dessas iniciativas contam com parceria da Unesco e de organizações não governamentais de diversos portes, tendo atendido a cerca de 700 emissoras.

Trata-se de um setor que desenvolveu, também, uma capacidade de articulação adequada à sua importância, como destacou o Procurador da Anatel, Sr. Marcelo Bechara:

“A Conferência Nacional de Comunicação mereceu um grupo de trabalho praticamente exclusivo para tratar dos assuntos da radiodifusão comunitária. Realmente, foi muito impressionante a capacidade de mobilização desse segmento. Salvo engano, o segmento da sociedade civil que mais estava ali representado, do ponto de vista quantitativo, era justamente o dos radiodifusores comunitários”.

O Procurador da Anatel lembrou que as propostas aprovadas pela Conferência foram divulgadas em documento assinado pelos principais representantes do seu comitê organizador e que algumas dessas recomendações já vinham sendo encaminhadas pelo governo. Apontou, dentre estas, a descriminalização da radiodifusão comunitária, na forma de um projeto de lei enviado ao Congresso Nacional e que se encontra em exame na Câmara dos Deputados.

Outras propostas de interesse da radiodifusão comunitária e de alçada administrativa também estão sendo postas em prática, a exemplo da recriação das representações estaduais do Ministério das Comunicações, que haviam sido fechadas em 2002. O Ministério promoveu, também, novos avisos de habilitação para essa modalidade de radiodifusão.

4 Dos procedimentos da Anatel em relação ao RadCom

4.1 Da natureza dos procedimentos

Não compete à Anatel, conforme esclareceu o Sr. Yapir Marotta, Gerente Geral de Administração de Planos e Autorização de Uso de Radiofrequência, tratar de procedimentos autorizativos ou de critérios relativos à veiculação de conteúdo e à atribuição de frequências, pois a outorga é prerrogativa do Poder Executivo.

De fato, é competência do Ministério das Comunicações proceder à seleção e autorização das emissoras (art. 9º do Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, aprovado pelo Decreto nº 2.615, de 3 de junho de 1998).

A Agência Nacional de Telecomunicações conduz, junto à radiodifusão comunitária, procedimentos relacionados à administração do espectro, ao monitoramento das emissões, à fiscalização *in loco*, em decorrência de irregularidades identificadas pela Agência ou de denúncias de terceiros, quanto aos parâmetros técnicos e ao conteúdo da emissão, podendo determinar a interrupção do serviço para correção de irregularidades, e à homologação de equipamentos habilitados ao serviço (arts. 24 a 27 e 41 do Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária).

4.2 Dos conflitos nas ações de fiscalização

Em relação aos conflitos decorrentes dos procedimentos de fiscalização, o Procurador da Anatel observou que estes ocorrem com a radiodifusão em geral e que ganham destaque no caso das emissoras comunitárias em decorrência do grande número de estações autorizadas, que já tende a ser superior ao de estações comerciais e deverá aumentar ainda mais, pressionado pela demanda reprimida por esse tipo de atividade.

O Sr. Marcelo Bechara lamentou o uso do termo “perseguição” por parte dos fiscalizados:

“A Agência não persegue. Ela exerce um papel de poder de polícia, de fiscalização. E isso não é uma atividade que o fiscalizado vá achar efetivamente boa, especialmente quando sofrer uma atuação. Mas a Agência é gestora do espectro de radiofrequência e deve manter a fiscalização desse bem, que é um bem público, escasso e que deve ser utilizado de forma eficiente, racional, inclusive no sentido de que não sejam os serviços prejudicados por interferência”.

O Sr. José Luiz Sóter, porém, classificou a relação entre a Anatel e os radiodifusores comunitários de “conflituosa” e observou que o segmento tem diversos contenciosos ainda em negociação. Em relação a atos repressivos por parte da Anatel, discordou do Procurador da Anatel:

“É uma repressão, por mais que se fale que é administrativa. O ato é repressivo por causa da arrogância e da postura policialesca com que os fiscais agem na ponta.”

Em relação ao Ministério das Comunicações, Sóter criticou a atuação de alguns de seus profissionais:

“Há um setor do Ministério que é inoxidável, é inabalável, é invulnerável, porque está completamente protegido pelo mercado para atender aos interesses do mercado, que é o Departamento de Outorgas e Serviços. Está há quatro ou cinco governos no mesmo local, com a mesma pessoa, e essa pessoa tem nos eleito como um empecilho para que se atenda aos interesses da comunicação mercantil. Trata a rádio comunitária como um estorvo nas missões e nos objetivos do Ministério”.

Trata-se, nesse particular, de aspecto que foge do alcance da Agência Nacional de Telecomunicações e a respeito do qual este Conselho nada tem a opinar. A observação é aqui reproduzida para efeito de registro, ficando a cargo do Ministério das Comunicações quaisquer atos a esta correlatos.

5 Das denúncias específicas apresentadas pela Abraço

5.1 Das alegações

Ao levantar questionamentos a respeito das ações da Anatel, o Sr. José Luiz Sóter reconheceu a legitimidade da fiscalização do órgão, reclamando, porém, tratamento isonômico em relação à radiodifusão comercial:

“Nós não somos contra a fiscalização. O princípio da transparência pública é o da fiscalização. E um dos objetivos que nós sempre pregamos para as rádios comunitárias é o de fiscalizar o que venha contra os interesses do cidadão na sua localidade. Só que, no nosso entendimento, a fiscalização feita pelos agentes da Anatel é completamente viciada.”

A seguir apresentou três denúncias específicas. A primeira em relação ao uso indevido de recursos para proceder à fiscalização, constatada em São Paulo:

“Nós já identificamos, em São Paulo, agentes da Anatel promovendo ações contra rádios comunitárias utilizando-se de carros alugados em locadoras e descobrimos que quem alugava esses carros para os fiscais visitarem nossas emissoras era a Abert.”

A segunda, relativa à assimetria de tratamento entre emissoras de radiodifusão comunitária e radiodifusão comercial, fazendo visitas de surpresa no primeiro caso e visitas agendadas no segundo, observada em Santa Catarina:

“Em Santa Catarina, tivemos a visita em uma rádio completamente regular. A visita da fiscalização deu-se porque o apoio cultural tinha mais de 15 segundos e a emissora foi autuada. E, da própria emissora, o fiscal ligou para uma rádio comercial, avisando que ele estava se dirigindo a essa emissora para fiscalizá-la. Estou citando esse exemplo para vocês perceberem o cenário das relações que se fazem lá na ponta da fiscalização”.

A terceira, apontando o uso de critérios incompatíveis com a regulamentação para justificar autuação, no Rio Grande do Sul:

“Nós tivemos, em Santa Cruz, lá no Rio Grande, semana passada, quarta-feira, a visita da fiscalização da Anatel, que fechou uma emissora nossa. Que tem, inclusive, uma liderança estadual da Abraço em sua direção. Fecharam a emissora e apreenderam os equipamentos, alegando que o transmissor não era homologado, o que não é verdade, pois era um transmissor monobloco, que já vem homologado pelo Ministério das Comunicações”.

5.2 Da posição da Anatel

O Sr. João Bosco Medeiros de Albuquerque, Gerente de Fiscalização e Supervisão Regional, solicitou que qualquer irregularidade na fiscalização fosse comunicada, para que houvesse apuração. Asseverou que a orientação da Anatel é a de que os fiscais cumpram seu papel de fiscalizar se as leis e normas estão sendo cumpridas, independente de quem esteja praticando os atos. Mencionou, ainda, existir uma gradual redução no número de entidades lacradas em decorrência de fiscalização.

Em relação à interferência em outros serviços, o Sr. João Bosco Medeiros de Albuquerque apontou como principal foco os equipamentos de link de rádio utilizados por usuários do STFC. Mencionou haver, ainda, ocorrências de interferência de transmissores usados por operadores de SCM e de ERBs.

Quanto à limitação de 1 km. para alcance de operação do RadCom, o Sr. Yapir Marotta informou que a limitação decorre da previsão legal de que o serviço tenha cobertura restrita e que esse alcance foi estabelecido pela regulamentação.

O Sr. Marcelo Bechara asseverou, enfim, que as denúncias oferecidas seriam acompanhadas pela Procuradoria da Anatel.

6 Das conclusões e recomendações

Embora o tema central dos debates a respeito da radiodifusão comunitária na 138ª Reunião Extraordinária deste Conselho tenha sido a fiscalização das estações de RadCom, é oportuno levantar outros pontos mencionados pelos depoentes.

A distinção entre emissoras que detêm outorga e estações que operam irregularmente deve ser claramente estabelecida, de modo a qualificar o debate. Este Conselho reconhece que há diversas estações de rádios livres, não outorgadas, que prestam valioso serviço à comunidade. No entanto, o ônus social da operação irregular não deve ser minimizado, uma vez que expõe outros serviços a interferências, dificulta a administração racional do espectro e sujeita a estação a atos coercitivos que marcam a imagem de todo o segmento, inclusive daqueles que optaram por seguir os procedimentos consagrados, requerer a correspondente autorização e operar dentro dos limites técnicos atribuídos.

Por outro lado, depreendemos dos depoimentos que o RadCom sofre um tratamento desigual, em face de outros serviços. Não é, infelizmente, um caso isolado. Em que pese vivermos em um ambiente de plena democracia, como é hoje a sociedade brasileira, isto não significa que estejamos convivendo com ampla equanimidade de tratamento, reconhecimento das demandas sociais e plena valorização de direitos. Estas são lutas permanentes, que as entidades representativas conduzem de modo legítimo. Mas significa que existem canais cada vez mais abertos a essas questões e cada vez mais qualificados para discuti-las e confrontá-las a outros interesses. Essas instituições são, a cada dia, mais testadas pela sociedade, mais maduras e mais resilientes à tergiversação e à falta de transparência.

Nesse sentido, é elogiosa a iniciativa do Governo Federal no sentido de dar andamento a uma proposta de descriminalização da radiodifusão comunitária. Tal iniciativa desmistifica a imagem que tem sido construída a respeito das rádios comunitárias e poderá ser, oportunamente, enriquecida com ajustes nas normas para a prestação do serviço que estimulem a regularização das estações.

Chamou a atenção deste Conselho, também, a declaração da Anatel de que o RadCom não é o único e nem o principal gerador de interferências em outros serviços, particularmente de controle de tráfego aéreo, sendo apontada como principal responsável a emissão de sinais espúrios de equipamentos de radioenlace importados, utilizados por usuários de telefonia fixa, sem prévia autorização ou homologação.

Diante do rápido crescimento do tráfego aéreo no País, da proximidade de grandes eventos coletivos como a Olimpíada e a Copa do Mundo e das reconhecidas limitações de nossa infra-estrutura aeroportuária e de nossos sistemas de controle, este Conselho recomenda à Anatel que proceda à preparação e execução de um plano específico para identificar, em caráter prioritário, as várias fontes de interferência nas transmissões entre aeronaves e destas com os postos de terra, promover sua eliminação ou o ajuste de sua operação e assegurar permanentemente a preservação das faixas de frequência utilizadas pelo tráfego aéreo.

Em face dos depoimentos colhidos e dos atos preliminares já conduzidos, este Conselho oferece, ainda, as seguintes recomendações e comentários:

- i. As denúncias oferecidas pelo Sr. José Luiz Sóter devem ser apuradas, em que pese a insuficiência de informações apresentadas, com vista a regularizar, uniformizar e padronizar os procedimentos de fiscalização relacionados à radiodifusão.
- ii. No caso de existirem fatos que fundamentem as denúncias apresentadas, ou que sejam constatados em outros procedimentos fiscalizatórios, o Conselho considera que as seguintes condutas, se vierem a ser identificadas, devem ser objeto de clara orientação e rigorosa repressão por parte do Conselho Diretor:
 - utilizar, nos procedimentos fiscalizatórios, equipamentos ou recursos custeados por entidades privadas, outorgatários, seus representantes ou seus competidores;
 - existir assimetria de tratamento entre outorgatários de diferentes serviços de radiodifusão, baseada na mera classificação do serviço oferecido;
 - existir equiparação de tratamento entre emissoras regularmente autorizadas e emissoras que operem sem outorga;
 - ocorrerem atos que caracterizem abuso de autoridade ou procedimentos que extrapolem as determinações legais.
- iii. A existência de desvios e assimetrias, se constatada, sugere a possibilidade de colusão entre servidores da Anatel e entes regulados. Para evitar a reincidência de episódios dessa natureza, este Conselho recomenda que a Agência revise os manuais de atuação de seus agentes, tornando mais claras as normas gerais de comportamento e os procedimentos padronizados de interação. Recomenda, também, que se realizem programas de treinamento e reciclagem, periódicos e compulsórios, a respeito desses procedimentos.
- iv. No caso de não serem colhidos quaisquer elementos que sugiram a ocorrência das irregularidades apontadas, ficando evidenciada a inexistência dos problemas indicados, que seja dada publicidade ao fato e conhecimento ao Conselho Consultivo da Anatel.

Brasília, em 28 de janeiro de 2011

Bernardo Felipe Estellita Lins

Relator

Complementação de voto

Em vista das considerações dos Srs. Conselheiros, externadas na 145^a Reunião Extraordinária deste Conselho, realizada hoje, ofereço esta Complementação de Voto.

Em 22 de outubro de 2010, o Sr. Presidente deste Conselho, Walter José Faiad de Moura, oficiou ao Sr. Presidente da Anatel, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, solicitando apreciação das denúncias recebidas. O Sr. Presidente da Anatel encaminhou resposta a este Conselho, em 25 de janeiro de 2011, com cópia dos laudos de apuração, mostrando não ter encontrado elementos suficientes para justificar as alegações.

Tal resposta, a nosso ver, não prejudica as conclusões do Parecer, em particular quanto aos itens (ii) e (iii) das recomendações, na medida em que não demonstra, de modo suficiente, uniformidade e isenção da fiscalização da Anatel. Tal uniformidade e isenção de procedimentos será particularmente importante se a Anatel vier a conduzir procedimentos de radioescuta de emissões.

Recomendamos, enfim, que o Parecer e este complemento sejam oferecidos à Corregedoria da Agência, para conhecimento e acompanhamento. Ademais, este Conselho deverá, futuramente, acompanhar a matéria.

Brasília, em 28 de janeiro de 2011

Bernardo Felipe Estellita Lins

Relator