
Liberalismo econômico e a sobrevivência da radiodifusão pública¹

Ivana Sonegheti DE MINGO²

Edgard REBOUÇAS³

Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES

RESUMO

O presente artigo incia um aprofundamento nos debates em torno das políticas de comunicações, com destaque para o papel das emissoras de rádio públicas e/ou estatais no ambiente democrático enquanto emissoras voltadas conceitualmente para o interesse público. Esta análise exploratória, na perspectiva da economia política da comunicação, apresenta um levantamento comparativo entre o conceito de radiodifusão pública no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá, trazendo à discussão o modelo de liberalismo econômico em confronto com a comunicação pública.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Pública; Radiodifusão; Democracia; Liberalismo; Economia Política da Comunicação

(Re)pensar a comunicação pública

Uma das grandes complexidades para os estudos sobre o sistema público de comunicação no Brasil têm relação direta com a controvérsia introduzida pelo artigo 223 da Constituição de 1988 e a falta de regulamentação para a aplicabilidade do princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. E, apesar das conclusões dos trabalhos desenvolvidos no âmbito acadêmico (MARTINS, 2009; ZUCOLOTO, 2010; DETONI, 2012, entre outros), que buscam a conceituação dos sistemas público, privado e estatal e a aplicabilidade típica dos estudos em comunicação latino-americanos, os avanços democráticos em direção à articulação popular e participação social na construção das políticas públicas são freadas pelos interesses privados em atendimento ao lobby praticado as esferas decisórias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (REBOUÇAS, 2018).

As tentativas para a criação do Conselho Nacional de Comunicação, desde o início dos anos 1990, e posteriormente para a instauração de um marco regulatório para

¹Trabalho apresentado na DT 8 – Estudos Interdisciplinares da Comunicação, GP de Políticas e Estratégias de Comunicação, para o XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidade da UFES e pesquisadora do Observatório da Mídia: direitos humanos, políticas, sistemas e transparência. E-mail: ivana.mingo@aluno.ufes.br.

³ Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidade da UFES e do Observatório da Mídia: direitos humanos, políticas, sistemas e transparência. E-mail: edgard.reboucas@ufes.br.

o setor, foram frustradas pela pressão dos grupos de poder ligados às redes midiáticas. Além disso, o avanço do neoliberalismo como política central do Estado, apoiados na lógica mercadológica, determinam o andamento de políticas públicas, culminando com a migração das emissoras de rádio em Amplitude Modulada (AM) para Frequência Modulada (FM), em andamento desde 2013, e o recente desmantelamento da Empresa Brasil de Comunicação, iniciado com a fusão da TV Brasil e da NBR, ocorrida em 2019.

Partindo das pesquisas em comunicação pública no Brasil, pretende-se observar como as políticas públicas atuam nos sistemas público e estatal, e sobrevalorizando o sistema privado. A seguir, propõe-se ampliar o olhar para outros países, visando observar como tal processo de regulação ocorre historicamente nos Estados Unidos e no Canadá, apesar de serem países de tradição econômica liberal e nos quais os sistemas privado e público cohabitam. Por fim, pelo viés dos referenciais da economia política da comunicação, pretende-se analisar o avanço neoliberal e a ameaça que representa para a sobrevivência do sistema público de rádiodifusão no Brasil.

Ressalta-se ainda que o presente trabalho é parte de pesquisa de mestrado em andamento cujo objetivo maior é compreender o papel das emissoras de rádio estatais no quadro da comunicação pública brasileira. A metodologia de pesquisa proposta para este levantamento foi o estudo comparativo por meio da investigação bibliográfica e histórica, em uma abordagem transmetodológica buscando pesquisar o que já foi estudado e confrontar os dados com teorias dos campos político, econômico, social e comunicacional. Sobre a aplicação da pesquisa transmetodológica, a professora e pesquisadora Virgínia Sá Barreto (2008) explica que para além dos métodos e procedimentos relativos às etapas de investigação clássicas, tal processo não se restringe a aplicação de apenas um, “e, sim a todo o processo de ordenação e sistematização da pesquisa. Logo, a metodologia não é dada; ela é construída pelo pesquisador”. (BARRETO, 2008, p. 56)

Política para a radiodifusão brasileira e a concepção do que é público

As pesquisadoras Nélia Del Bianco e Camila Curado (2014) trabalham os conceitos de radiodifusão pública encontrados nas pesquisas em comunicação no Brasil a partir da perspectiva que:

Para a maioria dos autores de artigos científicos analisados, espera-se que uma emissora pública se caracterize pela difusão de conteúdo cultural, educativo, artístico, informativo e a incessante busca pela imparcialidade e a pluralidade, além de possuir grade de programação heterogênea que espelhe a diversidade cultural do país. Rádios e televisões de caráter público devem privilegiar a informação de qualidade isenta de qualquer interferência, seja ela comercial ou política de qualquer natureza. Para os pesquisadores, a maioria das emissoras atende parcialmente os preceitos que caracterizam um serviço público de radiodifusão (DEL BIANCO, CURADO, 2014, p. 9).

A descrição, conforme exposta por Del Bianco e Curado, coincide em muitos aspectos com os princípios comunicacionais propostos na Constituição Federal de 1988. O Artigo 5º, inciso IX, determina que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (BRASIL, 1988). Já no capítulo V do título VIII, o artigo 220 explicita que é a livre manifestação do pensamento e a liberdade de informação. Enquanto que no artigo 221 está determinado que a produção e programação no Rádio e da Televisão devem atender aos princípios com finalidade “educativas, artísticas, culturais e informativas” além da valorização da cultura e identidade local.

Neste caso, a Constituição de 1988 e os pesquisadores em radiodifusão concordam sobre o que deveria ser a comunicação pública, porém, seria este o mesmo entendimento dos radiodifusores? Ou antes, dos grupos midiáticos hegemônicos? Ou antes, dos grupos políticos que atuam no lobby da indústria da midiática no Brasil?

A discussão sobre democracia passa necessariamente pela observação das articulações para a manutenção e revisão dessas leis. Otavio Pena Pieranti (2007) lembra que o texto final do Capítulo V da Constituição não foi um consenso: “Extremamente polarizada, a subcomissão foi a única a não enviar seu relatório, objeto de inúmeras discordâncias, para a Comissão de Sistematização”. O texto acaba por valorizar a liberdade sem acrescentar dispositivos que privilegiem a participação social ou que regulem a pluralidade.

Artigo 223 que é o Poder Público quem determina para quem será dada esta autorização: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (BRASIL, 1988).

Ficou, portanto determinado, por meio do artigo 223 da Constituição de 1988, que as concessões de rádio seriam destinadas e geridas pelo Estado, pelos setores privado ou pela sociedade civil. Mas a lei não explica onde ou como a

complementaridade dos três existiria. E, na prática, a destinação de canais de Rádio e Televisão passaram a ser moeda de troca entre políticos e empresários que usam as concessões como barganha no jogo do poder.

É certo afirmar que o *lobby* faz parte do jogo político necessário a toda democracia, pois é por meio dele que os grupos sociais podem manifestar seus interesses. O que não é correto é que não seja regulado, de forma que todos possam claramente expressar e defender suas posições. O fato de a maior parte das ações de *lobby* serem exercidas nos bastidores do poder é que faz com que seja alimentada sua imagem pejorativa (REBOUÇAS, 2005, p. 191).

Assim, é possível afirmar, que no âmbito da política nacional brasileira, nas mesas e corredores de negociações onde são definidas as políticas públicas de comunicações, não estão dissociados nenhum dos três sistemas. Isto porque, as relações de poder existentes no campo da comunicação (pública, estatal ou privada) obedecem ao que o pesquisador Bernard Miège (2007) caracteriza como uma lógica mercadológica, que se incide em toda a cadeia produtiva:

O modelo intervém ao longo de toda a cadeia de produção-difusão dos produtos, da concepção dos produtos pelos trabalhadores artísticos e intelectuais até seu consumo, produzindo “efeitos” variáveis (assim como, por exemplo, assistir a um filme numa sala de cinema, num canal aberto de TV ou um DVD). Os atores dominantes se diferenciam num e noutro caso: o editor ou produtor dão lugar ao programador das mídias audiovisuais. Donde esta importante conclusão: a caracterização do funcionamento das indústrias culturais e mediáticas no quadro de modelos não devem ser entendidas de maneira estreita: ela é tanto sócio-econômica quanto sócio-simbólica (MIÈGE, 2007, p.48).

É na relação de troca sócio-simbólica que permeia a lógica mercadológica onde a democracia é negociada ao longo da cadeia produtiva. Venício de Lima (2016) lembra que esta problemática foi uma construção histórica.

O que acontece, pois, no Brasil? Houve uma escolha ainda na década de 1930 que priorizou a exploração comercial da radiodifusão – lógica que se reproduziu em todas as áreas da comunicação, até porque muitos grupos concessionários de radiodifusão também controlam mídias impressas. Fez-se uma opção de explorar esse serviço público através da iniciativa privada. O modelo adotado pelo Estado brasileiro é um modelo que copia, em parte, o modelo comercial dos Estados Unidos, que é financiado pela publicidade (LIMA, 2016, p. 15).

O autor destaca ainda que superar esse modelo comercial “é uma outra resposta possível à questão da urgência em democratizar a comunicação. Não é um modelo único e muitas vezes não serve aos interesses públicos, precisando ser equilibrado pelos sistemas público e estatal” (LIMA, 2016, p. 15). Porém, a criação do Conselho de Comunicação com caráter “consultivo” (previsto no artigo 224 da Constituição) ou de uma lei complementar que regulasse o setor nunca saiu do papel em favor da

prevalência da competição mercadológica em detrimento do interesse público, conforme lembra César Bolaño (2001):

A falta de regulamentação acaba preservando na prática o velho modelo. Mesmo a vitória que foi a abolição da censura, à falta de uma regulamentação dos direitos do telespectador, acaba dando munção aos defensores da manutenção do capitalismo selvagem em matéria de comunicação no país (BOLAÑO, 2001, p. 77).

A liberdade de expressão se apresenta, como uma justificativa para manter os grupos hegemônicos privados no poder. Bolaño (2001) completa ressaltando que o quadro resultante da gestão liberal para os sistemas de radiodifusão no Brasil é um modelo de televisão em que a produção é extremamente centralizada nas cabeças de rede situadas em São Paulo e Rio de Janeiro, notadamente a Rede Globo e o SBT.

Trata-se de um modelo nacionalista e concentracionista que, ao mesmo tempo em que protege os capitais instalados da concorrência externa, limita a manifestação das expressões locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo basicamente aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam no seu interior. Assim, a inexistência de regras anti-monopolistas, como aquelas relativas à propriedade cruzada e “concentração multimídia, evidencia menos um suposto liberalismo do modelo do que a existência de uma espécie de capitalismo selvagem por parte de grupos familiares e oligarquias locais e nacionais que detêm o privilégio da exploração privada desse bem público que é o espectro de frequências, protegidos por uma lei criada sob medida para servir aos interesses particulares. (BOLAÑO, 2001, p. 75).

Em entrevista à revista *Mídia com Democracia*, Murilo César Ramos (2008), destaca que a hegemonia dos grupos privados prevalece sobre os interesses coletivos do Estado, o que põe em cheque a democracia brasileira.

Os governos se sucedem, mas não se impõem sobre o mercado, sobre as empresas de comunicações, em especial sobre as de radiodifusão. Iniciativas surgem, da sociedade, de setores do próprio governo, como foi o caso do projeto da Ancinav no primeiro mandato do presidente Lula, mas quando se chega perto de uma decisão, voltam a se impor os interesses do patronato da comunicação. Nada disso deve nos surpreender muito em uma sociedade capitalista. Mas, no caso da radiodifusão, nosso ambiente político-normativo está entre os mais entregues ao mercado de que tenho notícia. Nem na sociedade mais capitalista e consumista do mundo, os Estados Unidos, é assim. Como não o é na Grã-Bretanha, na França, na Suécia, e assim por diante (RAMOS, 2008).

Com relação à sobreposição dos interesses privados em detrimento do bem comum, Denis McQuail (1997) lembra que os meios de comunicação buscam em geral a desregulamentação para, dentro da lógica mercadológica, ampliar sua área de

influência cultural, o que pode ser extremamente conflituoso em se tratando da soberania da cultura nacional.

Os meios de comunicação de massa foram progressivamente capazes de escapar das mãos do controle político, em parte, embora não exclusivamente, como resultado não planejado, mas tendências "liberadoras", nos campos da tecnologia e da economia. Embora as políticas de comunicação retenham algum poder para regular a estrutura e alguns aspectos dos mercados de mídia, a regulamentação do conteúdo e, portanto, da cultura, tem sido amplamente enfraquecida, deslegitimada ou mesmo abandonada. A condição atual é de tensão entre um mundo midiático em expansão e uma capacidade cada vez menor da "sociedade" para controlá-lo (não menos por causa de uma redução da soberania nacional em relação aos fluxos comunicacionais) (MCQUAIL, 1997, p. 40).

Ressalta-se, portanto, que a proposta por uma regulação da mídia não se tratava de suprimir o parágrafo primeiro do artigo 220 da Constituição de 1988, que proíbe a criação de dispositivos para o controle da liberdade de informação ou a livre expressão do pensamento, mas sim, de atender ao disposto no parágrafo 3º, inciso II, do mesmo artigo: “estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio” (BRASIL, 1988). Além disso, a regulação da mídia poderia desentravar o embate entre o público, privado e estatal, jogado quase que aleatoriamente no artigo 223.

Assim, o problema não se coloca tanto no âmbito de descrever a comunicação pública, mas de propor mecanismos para que ela ocorra de fato, o que, conforme demonstrado anteriormente esbarra em interesses privados.

A consolidação do modelo mercadológico pode estar originada na concepção do que seria denominado como algo “público”. Na América Latina esse conceito acaba por se confundir com o governamental e leva dele alguns preconceitos culturais. Como demonstra estudo apresentado por Esch, Del Bianco e Moreira (2013):

(...) O privado significa, portanto, estar excluído, desprovido do aparelho de Estado – está associado ao mercado, à total liberdade de ação. Por outro lado, público se reforça como sinônimo de estatal, atributo que se refere ao seu funcionamento, regulamentado de acordo com competências e legitimado pela representatividade que assume para regular a vida coletiva e cotidiana (ESCH; DEL BIANCO; MOREIRA, 2013, p. 72).

Essa consistente concepção cultural, traduzida na dicotomia entre Estado e privado, acaba por encampar o que se poderia compreender como público, ou, para o bem comum.

É preciso ainda entender outro aspecto intrínseco à descrição acima, que relaciona o que é privado à liberdade. Neste sentido, Norberto Bobbio (1988, p. 20) fala que “Há uma acepção de liberdade - que é a acepção prevalente na tradição liberal – segundo a qual, “liberdade” e “poder” são dois termos antitéticos, que desnotam duas realidades em contraste entre si e são, portanto, incompatíveis”. Ele explica ainda que, no liberalismo, o poder do Estado é limitado pela liberdade individual. Mas esta ideia não se fecha na posição entre Estado e mercado. Já em “O Futuro da Democracia - Uma defesa das regras do jogo”, Bobbio (1986) acena para o fato de que a democracia só pode ser encontrada quando há no governante o interesse pelo bem comum.

(...) para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça” (BOBBIO, 1984, p. 30).

Já do ponto de vista de Othon Jambeiro (2002), a doutrina liberal, ao propor o Estado mínimo, entende a livre organização da esfera pública como se esta estivesse livre também dos interesses econômicos, ignorando que os rearranjos finais dos serviços de interesse público (como a radiodifusão) acabam se firmando entre os mais ricos e que têm maior influência no Estado.

Evidentemente, a doutrina liberal esquece de observar que no mundo real contemporâneo não tem existido tal competição de ideias em tão amplo nível. O poder de expressão das pessoas e grupos é limitado pelo poder econômico e controle do estado de que dispõem. E tais poder e controle, que têm permanecido sempre nas mãos de poucos, que os usam como meio de conservá-los para si próprios, inclusive e principalmente para dificultar, ou mesmo impedir, a diversidade de fontes e a livre circulação de informações e opiniões (JAMBEIRO, 2002, p. 125).

A forma de se evitar que tal processo deixe de lado os interesses públicos, conforme descritos na Constituição, poderia ser, para Jambeiro (2002), a regulação, que, para o autor, seria uma forma de criar mecanismo de defesa para a liberdade. Ao Estado caberia organizar e controlar o ambiente viabilizando a pluralidade de pensamentos e a diversidade de fontes.

(...) Ele [o Estado] constitui e gere um conjunto de mecanismos de organização e controle, tendo como objetivos principalmente: evitar os monopólios e

controlar os oligopólios; proteger os consumidores; facilitar o surgimento de competidores; proteger o interesse público; privilegiar o desenvolvimento nacional; sedimentar a cultura e a identidade nacionais. Essas atividades são legitimadas através de leis, decretos, portarias, regulamentos e outros atos e ações de natureza legal, administrativa e técnica (JAMBEIRO, 2002, p. 119).

Concluindo, apesar de existir um consenso entre o que poderia ser a comunicação pública, esta somente seria de fato aplicada em um ambiente regulado por leis que garantissem a efetiva apropriação da sociedade por parte da gestão do sistema. Porém, este mecanismo não encontra saída na aplicação das leis de políticas públicas por esbarrar nos interesses dos grupos de mídia e políticos associados ao setor da radiodifusão que atuam no lobby para favorecer a lógica mercadológica, justificando sua atuação com o argumento da democracia e da liberdade de expressão. Mas, como observamos, o liberalismo preza por mecanismos que garantam a liberdade e a democracia e, a seguir, destacam-se exemplos como a regulação da comunicação pode ser um destes mecanismos.

Regulação e democracia

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial os estudiosos da comunicação passaram a estudar a democratização das mídias como uma forma de promover a democratização da própria sociedade. Esse conceito passou a guiar a formulação das leis que permeiam os meios de comunicação. A esse respeito, Rozumilowicz (2002, p. 11) destaca que “(...) a liberdade política e social, como a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, e a liberdade de organização são todos elementos necessários para garantir a integridade da concorrência política”.

Assim, ressaltadas as devidas diferenças culturais entre as distintas sociedades, observa-se a viabilidade da coexistência dos sistemas público, privado e estatal em ambientes liberal-democráticos por meio da regulação da comunicação. Esta regulação garante a efetiva participação social na formulação, manutenção e atualização das leis de radiodifusão, além de permitir que prevaleça o ambiente democrático na política social.

Analisando o modelo canadense, Marc Raboy (1994) destaca que a Lei de Radiodifusão Canadense é gerida por um órgão independente do Governo e a

formulação das políticas ocorrem em diversos níveis sociais, de forma que nunca se trata de uma atividade unicamente do Estado.

De um modo geral, a política de radiodifusão canadense envolve três aspectos: legislação, orientação e regulação. Cada um deles envolve diferentes etapas e diferentes atores institucionais em um processo formal que, embora tudo ocorra na esfera política, não é tão simples quanto parece. De fato, por meio de uma variedade de mecanismos, os interesses do capital privado e do público são trazidos para o processo de tal maneira que esta gama de atividades não pode simplesmente ser reduzida a uma atividade do Estado (RABOY, 1994, p, 10).

Raboy ainda acrescenta que a última revisão da Lei (promulgada em 1991) demorou cinco anos para se editada, devido aos diversos estágios que envolvem a participação ativa da sociedade. E, segundo o autor, cinco pontos de consenso foram definidos no processo:

- 1- Que a radiodifusão deverá permanecer principalmente em propriedade dos canadenses.
- 2- Que a radiodifusão deverá continuar relacionada a fins socioculturais.
- 3- Que a Canadian Broadcasting Corporation (CBC) é o serviço nacional de radiodifusão, e que deverá privilegiar uma programação em Francês e Inglês.
- 4- Que deve ser dada maior prioridade a outros serviços, principalmente não comerciais, como os canais de radiodifusão educativa operados provincialmente e as emissoras de rádio e televisão comunitárias.
- 5- Que todos esses criterios deverão ser levados em consideração toda vez que for criado um novo serviço de radiodifusão.

A participação efetiva da sociedade evita que as leis sejam promulgadas em favor de grupos de mercado privados em detrimento da real necessidade da população. Raboy (1994) lembra ainda que o debate sobre a produção, distribuição e consumo dos produtos de mídia são amplamente debatidos na sociedade, enquanto a participação pública na regulação e política para o setor fica em segundo plano.

Chegar a este nível de participação democrática não foi algo simples. Analisando como o modelo canadense de participação da sociedade nos debates das políticas de comunicações poderia ser inspirador para o caso brasileiro, Edgard Rebouças (2018) destaca que o trajeto entre a discussão e a promulgação da Lei de Radiodifusão foi uma disputa entre os interesses públicos e privados e que no Brasil, a participação popular para a construção da política para a formulação do Marco

Regulatório acabou por permanecer passiva no debate, talvez devido ao longo período de censura à participação popular.

No Brasil, com exceção de ações de alguns grupos de pressão, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo Intervozes, a sociedade é completamente passiva e desinteressada pelos debates sobre os sistemas de comunicações. Isso se deve principalmente aos longos períodos autoritários que impediram a população de participar das discussões sobre políticas públicas, bem como a forte proximidade dos donos de mídia dos governos, não permitindo qualquer tipo de regulação para o setor (REBOUÇAS, 2018, p. 52).

Já nos Estados Unidos não existe uma lei específica, mas uma série de regras pautadas por diversas legislações e geridas por um órgão colegiado composto por membros das cinco regiões daquele país. A primeira intervenção estatal na radiodifusão ocorreu no fim dos anos 1920, quando as emissoras tiveram um grande crescimento em número e as transmissões passaram a se sobrepor. Datada de 1927, a primeira Lei de Rádio determinava que o Estado estaria responsável por conceder as outorgas para as emissões, que as ondas eletromagnéticas estariam proibidas à empresários estrangeiros, ficando também proibida a formação de monopólios. A gestão da Lei ficou a cargo da *Federal Radio Commission* (FRC) (DETONI, 2012).

Posteriormente, em 1934, a lei foi reformulada e a gestão das outorgas e concessões passou a ficar a cargo da *Federal Communication Commission* (FCC) que exerce a vigilância sobre algumas proibições como:

- É proibida a propriedade cruzada de meios de comunicação;
- Fica limitado o número de concessões para uma mesma empresa;
- Casos de abuso relacionados ao conteúdo e que violem a legislação e os direitos humanos são julgados pela FCC

As lideranças da FCC são indicadas por representantes dos poderes Executivo e Legislativo e por isso também podem sofrer a influência política de acordo com o partido que está no poder. Exemplo disto é que, recentemente foi retirada a proibição de propriedade cruzada, e desde 2017 uma mesma empresa pode deter concessões para emissoras de rádio, de televisão e jornais na mesma região, o que pode gerar concentração da informação e de recursos publicitários.

Assim, compreende-se que, os grupos de interesse empresariais exercem grande pressão sobre as decisões da radiodifusão nos Estados Unidos e no Canadá, porém, é interesse do Estado e da sociedade que as instituições públicas coexistam e para isso,

são promovidos mecanismos para que elas se fortaleçam, mesmo em um ambiente em que a política econômica se baseie em um sistema neoliberal. Exemplos disso são as fortes participações no cenário midiático dos dois países de sistemas como a *National Public Radio* (NPR), com difusão em mais de 1000 emissoras; e o *Public Broadcasting System* (PBS), retransmitido por cerca de 350 emissoras; ambos originários dos sistemas de radiodifusão educativa dos Estados Unidos; e a *Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio Canada*, que reúne as estações de rádio e TV do governo canadense.

O momento da radiodifusão brasileira

Assim, como nos Estados Unidos e Canadá, o processo para a implantação de políticas públicas no Brasil também envolvem a criação de comissões e a realização de reuniões públicas que servem para ampliar a participação popular nas discussões sobre as políticas a serem implementadas, porém, ao final, as decisões ficam em geral ao cargo dos políticos e empresários.

Vide o processo que culminou com o Decreto 8.139/2013 que determina a migração das emissoras AM para o espectro FM, ou a sua extinção. O decreto foi estabelecido devido à pressão dos empresários da radiodifusão. Após os testes para a definição pelo modelo de rádio digital terminarem inconclusivos, a Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (Abert) e o Governo Federal definiram que, em nome de uma melhor qualidade de sinal, que o espectro AM seria extinto.

Em janeiro de 2018, 1.500 (das 1.781 emissoras de rádio AM registradas no Brasil na época) estavam em processo de migração, porém, efetivamente, somente 616 passaram a operar em AM, é o que afirmam as pesquisadoras do Grupo de Pesquisa Rádio e Mídias Sonoras do Intercom, Nelia del Bianco e Nair Prata (2018), que organizaram uma pesquisa com 238 emissoras que já haviam obtido a outorga para iniciar as transmissões no novo espectro. Os radiodifusores relataram que realizaram, ou tinham a intenção de realizar, mudanças na gestão, estética e conteúdo, visando aumentar o lucro e a audiência:

A migração para o FM foi apontada por empresários do setor como solução para melhorar a qualidade do som, garantir presença celular, aumentar o faturamento e viabilizar a continuidade da oferta do serviço. A mudança representa uma oportunidade para renovar a programação, seja no conteúdo, plasticidade e

sonoridade, além de ampliar a interação com a audiência a partir de dispositivos móveis (DEL BIANCO; PRATA, 2018, p. 25).

Ainda segundo as pesquisadoras, 60% se associaram a grandes redes para a retransmissão de programas (DEL BIANCO; PRATA, 2018, p 99). Ou seja, em nome da competição no dial FM e para se tornarem mais atrativas aos anunciantes, as emissoras mudaram de identidade, apesar de isto representar uma padronização da faixa de frequência.

Atraídos pela lógica do capital, os gestores buscam atrair o público jovem, usuário de tecnologia, porém, alguns dados sobre os ouvintes de rádio no Brasil precisariam ser consideradas neste processo, tanto de decisão dos gestores, mas antes para a definição da política pública. Primeiramente, o alcance e abrangência do rádio AM. Em regiões impactadas pelos acidentes geográficos, que dificultam a propagação das ondas em FM, o AM é, em muitos casos, a única fonte de informação. Em segundo, os dados fornecidos pela pesquisa Kantar Ibope 2018, segundo a qual, 85% dos ouvintes de rádio optam por escutar o veículo de aparelhos tradicionais e apenas 18% nos celulares (KANTAR IBOPE, 2018). Assim, é possível que o público das emissoras que migraram fique restrito às áreas de abrangência, pois, mesmo que os gestores invistam em equipamentos para a transmissão via Internet, a rede não é utilizada pela grande maioria dos ouvintes. O terceiro ponto se refere à pesquisa realizada pelo Atlas da Notícia, projeto de mapeamento dos veículos de jornalismo realizado pelo Instituto para o desenvolvimento do jornalismo (Projor), divulgada no final de 2018, que demonstra a existência de iniciativas midiáticas no Brasil. Segundo a pesquisa, foram mapeadas 4007 iniciativas de rádio no Brasil até dezembro de 2018, sendo que em 2014, o Ministério das Comunicações havia divulgado 4990 emissoras em todo o país. Em vias de extinção, se juntam as 200 emissoras estatais AM, cujo pedido de outorga não foi solicitado por nenhum estado ou pelo Governo Federal (DEL BIANCO; PRATA, 2018, p. 17).

Portanto, o resultando da política de migração não se restringe “apenas” a extinção das emissoras AM, mas também promove a ampliação dos desertos de notícia. Vai assim, inviabilizando a livre circulação da informação, princípio básico a qualquer democracia. Tem-se até aqui, a existência, na prática, de uma política pública que visa o atendimento exclusivo aos interesses privados, apesar de existirem leis que protejam o direito dos cidadãos e mecanismos para a promoção de políticas públicas.

Com o avanço do neoliberalismo e da política de extrema direita no Brasil a tendência de retirar o que é público da sociedade e destinar à iniciativa privada se torna prática rotineira. Sobre o neoliberalismo, Milton Santos (1987-2000) alertava para o fato de que o modelo responsabiliza a sociedade pela crise econômica e destina, em nome da liberdade, tudo que é público para o privado, inclusive a própria liberdade.

A grande crise econômica que vivemos conduziu a certos retrocessos em matéria de conquistas sociais e políticas. O neoliberalismo, ao mesmo tempo em que prega a abstenção estatal na área produtiva, atribui ao Estado capitalista uma grande cópia de poder sobre os indivíduos a título de restaurar a saúde econômica, e, assim, preservar o futuro. A alegação de que o grande desemprego é necessário para aumentar o emprego daqui a alguns anos é um desses argumentos consagrados para justificar uma recessão programada. (SANTOS, 1987-2000, p. 11).

A pesquisadora Mariana Martins Carvalho (2009) afirma o protagonismo social para evitar que os grupos hegemônicos tomassem a frente dos processos de promoção das políticas públicas.

No Brasil, a construção de uma comunicação democrática passa necessariamente pela revisão do ambiente regulatório e do cumprimento de leis que são propositalmente esquecidas, mas passa também e, principalmente, pela participação popular tanto nos processos de elaboração e de fiscalização destas leis como na própria construção simbólica feita via meios de comunicação. A construção de processos participativo e representativo depende também da sensibilização da sociedade para o tema comunicação e a academia, mesmo sem os mecanismos mais eficazes de intervenção na esfera pública, não pode se furtar de fazer este debate, seja através de propostas ou de problematizações, mas deve, da sua forma, não ser só pautada, mas também pautar a agenda pública sobre o tema. (MARTINS CARVALHO, 2009, p. 197)

Porém, como ocorreu no caso da formulação do projeto pela regulação da comunicação, após uma campanha promovida pelos grupos empresariais midiáticos, a sociedade defendeu encerramento do processo. Ou seja, em nome da liberdade, a lógica mercadológica retira a possibilidade de leis que regulem a própria liberdade.

Assim, muito embora a comunicação pública tenha sido defendida ao longo dos anos pelos diversos autores citados, e apesar de os estudos das realidades internacionais apontarem para o avanço democrático se baseando no direito à informação, na liberdade de expressão e na valorização da soberania da identidade e cultura nacional. Embora todos os indícios apontem para a necessidade de um modelo de comunicação desvinculado do Estado e da iniciativa privada, as políticas públicas praticadas desde 2017 tendem a priorizar o modelo comercial.

A democracia, o liberalismo e a regulação podem estar associados, porém, é preciso que exista interesse dos políticos e da sociedade para a manutenção e criação de mecanismos democráticos que viabilizem a manutenção dos princípios da Constituição. Assim, a diferença entre o Canadá, os Estados Unidos e o Brasil pode estar associada à transparência dos processos, ou ao interesse e protagonismo do cidadão nas políticas públicas, mas passa também pelo entendimento sobre o que seria a coisa pública, pela associação do público ao estado, e pela dicotomia entre estatal e privado, que suprime o que é público.

Referências

- BARRETO, Virgínia Sá. Epistemologia e metodologia em comunicação: um olhar nos espaços e tempos de uma experiência de tese. In: MALDONADO, Alberto Efendy; BONIN, Jiani Adriana; ROSÁRIO, Nísia Martins (Orgs.). **Perspectivas metodológicas em comunicação**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2008, p. 55-82.
- BOBBIO, Norberto **Liberalismo e democracia**. 6. ed., São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BOBBIO, Norberto **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual, **Revista Comunicação e Espaço Público**, a. 4, v. 1, n. 1, p.71-94, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CURADO, Camila Cristina; DEL BIANCO, Nélia Rodrigues. O conceito de radiodifusão pública na visão de pesquisadores brasileiros. **Anais da Intercom**. São Paulo: Intercom, 2014.
- DEL BIANCO, N. R.; ESCH, C. E.; MOREIRA, S. V. Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 4, p. 67-86, Out./Dez. 2013.
- JAMBEIRO, Othon. Estado e regulação da informação e das comunicações no mundo globalizado. In: BRITTOS, Valério (Org.). **Comunicação, informação e espaço público: exclusão no mundo globalizado**. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2002.
- KANTAR Ibope Media. **E-Book de Rádio 2018**. Disponível em: https://www.kantaribopemedia.com/wp-content/uploads/2018/09/Book-de-Rádio-2018_Final.pdf. Acesso em: 15 de abril de 2019
- LIMA, Venício A. de. Governo brasileiro caiu em armadilha e desperdiçou oportunidade histórica. In: BIANCHI, Felipe (Org.). **Mídia e democracia nas Américas**. São Paulo: Barão de Itararé, 2016.
- MARTINS CARVALHO, Mariana. **Ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF: inoperância regulatória, crise no Estado e domínio privado**. 205 páginas. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- MIÈGE, Bernard. As indústrias culturais e mediáticas: uma abordagem sócio-econômica. **MATRIZES**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 41-54, 2007.

- MCQUAIL, Denis. Policy Help Wanted: Willing and Able Media Culturalists Please Apply. In: FERGUSON, Marjorie; GOLDING, Peter. **Cultural Studies in Question**. London: Sage, 1997.
- PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- PRATA, Nair; DEL BIANCO, Nélia (Orgs.). **Migração do rádio AM para FM: Avaliação de impacto e desafios frente à convergência tecnológica**. Florianópolis: Insular, 2018.
- RABOY, Marc The Role of the Public in Broadcasting Policy-making and Regulation: Lessons for Europe from Canada. **European Journal of Communications**, London, v. 9, p. 5-23, 1994.
- RAMOS, Murilo César. Entrevista A Hegemonia do Privado sobre o Estado. **Mídia Com Democracia**, n. 7, Fev. 2008, disponível em <<www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=20660>> acesso em 19/06/2019.
- REBOUÇAS, Edgard. Os atores sociais do lobby nas políticas de radiodifusão no Brasil. In: BEZZON, Lara Andréa Crivelaro (Org.). **Comunicação política e sociedade**. Campinas: Editora Alínea, 2005.
- REBOUÇAS, Edgard. From Canada to Brazil: a Model of Society's Participation in Communication Policy Debate? **Canadian Journal of Media Studies**, 2018. Disponível em <<<https://cjms.fims.uwo.ca/issues/16-01/Reboucas.pdf>>> Acesso em 19/06/2019.
- REBOUÇAS, Edgard. Lobbying Groups in Communications and Media Policies in Brazil. In: KHAJEHEIAN, Datis; FRIEDRICHSEN, Mike; MÖDINGER, Wilfried (Eds). **Competitiveness in Emerging Markets: Market Dynamics in the Age of Disruptive Technologies**. Cham (Swi): Springer, 2018, p. 175-186.
- SANTOS, Milton **O espaço do cidadão** 5. ed. São Paulo: Estúdio Nobel, 1987-2000
- ROZUMILOWICZ, Beata. Democratic Change: A theoretical perspective In: PRICE, Moroe E.; ROZUMILOWICZ, Beata; VERHULST, Stefaan G. **Mídia Reform: Democratizing the media, democratizing the state**. London: Routledge, 2002.