
A rádio estatal em relação ao conceito da comunicação pública

Ivana Sonegheti DE MINGO¹
Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES

Resumo

Este artigo apresenta proposta de pesquisa de mestrado que busca estudar a influência do poder público nas emissoras de rádio estatais. Pretende-se com a pesquisa observar a participação do poder público na gestão da emissora, avaliando em quais aspectos estes processos trazem para a prática ou se relacionam ao conceito de comunicação pública. A proposta se situa no momento em que a migração de faixa para liberação do espectro AM não contempla as emissoras estatais.

Palavras-chave: Rádio, comunicação pública, emissora estatal, economia política da comunicação

Problemas relacionados com a migração das emissoras do AM para o FM

Originalmente pensado para contornar o problema da qualidade nas transmissões em Amplitude Modulada, o processo de migração das emissoras de rádio AM para o espectro de Frequência Modulada (FM) foi concebido em 2013 em meio ao debate sobre a digitalização da radiodifusão. A discussão foi modulada pelo empresariado por meio da participação direta da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT), porém, não houve um consenso para a definição do modelo de rádio digital que seria implantado no país, e, com a intenção do governo em disponibilizar a faixa AM para a televisão digital e telefonia móvel, as emissoras que tinham interesse em permanecer vivas, acabaram aderindo ao processo iniciado com a promulgação do marco regulatório por meio do Decreto 8.139/2013.

A migração da faixa AM para FM já estava em andamento, em janeiro de 2018, para 1.500 das 1.781 emissoras de rádio AM registradas no Brasil, segundo divulgado pelo então ministro de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), Gilberto Kassab, para a Agência Brasil. Porém, o processo tem um alto custo, que varia conforme estipulado Portaria nº 6467 de 24 de novembro de 2015 que determinou que o

¹ Estudante do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidade da UFES, e-mail: ivana.mingo@aluno.ufes.br

valor da outorga estaria condicionada com a potência, a população do local e a classificação da emissora, ficando na faixa entre R\$8.000,00 e R\$4 milhões. Soma-se ainda a este valor, os custos para a aquisição de novos equipamentos de transmissão e o treinamento de pessoal.

Motivadas pela inquietação dos radiodifusores de todo o Brasil com a expectativa pela mudança, Nair Prata e Nelia Del Bianco, professoras e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Rádio e Mídias Sonoras do Intercom, organizaram uma pesquisa para avaliar os impactos sentidos pelas emissoras após a migração de faixa. Foram consultadas 238 emissoras, num universo de 616 que já haviam obtido a outorga para iniciar as transmissões no novo espectro (DEL BIANCO, PRATA, 2018, p 39). Estas emissoras relataram que as mudanças foram significativas na gestão, estética e conteúdo. Mais que apenas replicar o sinal para a nova faixa, as emissoras, na busca pela audiência e visando garantir maior número de anunciantes, fizeram mudanças significativas na sua imagem e identidade:

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)

Assim, a mudança na identidade e conteúdo das emissoras é justificada para garantir a sobrevivência no dial, se tornar competitivas e atrativas para os anunciantes. Porém, a competitividade no dial, salvo algumas exceções, é vista como a necessidade de se moldar a um ‘padrão FM’ de entretenimento. Atraídos pela lógica do capital, os gestores ao mesmo tempo que pretendem manter o público antigo visam o público jovem e usuário das novas tecnologias. Sem atentar para a continuidade da padronização dos conteúdos, 60% se associaram a grandes redes para a retransmissão de programas (DEL BIANCO, PRATA, 2018, p 99).

A segmentação do meio como forma de enfrentar a disputa no dial começou a ocorrer na década de 1980, quando as emissoras se dividiam entre duas tendências, que Gisela Ortriwano (1985) denomina de Rádio de Mobilização e Rádio de Relaxamento: “De maneira geral, o rádio de mobilização está voltado para a fala, enquanto o rádio de relaxamento tende para a música” (ORTRIWANO, 1985, p 30). Nesta mesma fase, temos

a formação de redes nacionais, “transmitindo uma programação unificada para os mais diversos pontos do país” (ORTRIWANO, 1985, p31).

Assim, ao retornar para a situação apresentada pelas emissoras de rádio migrantes para o espectro FM, podemos observar que, décadas depois, os modelos aplicados na programação das emissoras de rádio continuam atendendo às demandas da lógica do capital e viabilizando a incorporação de pequenas emissoras à programação das grandes redes, já que o conteúdo local não se diferencia em muitos aspectos do conteúdo distribuído em outras regiões. A segmentação das emissoras assim se perpetua valorizando a agressividade comercial nas produções.

É preciso destacar ainda o alcance e abrangência do rádio AM, que é uma característica importante para regiões que são impactadas pelos acidentes geográficos, que dificultam a propagação das ondas em FM. Na pesquisa realizada pelo GP Rádio e Mídias Sonoras, a perda do alcance não é percebida como um problema, já que para 100% das emissoras entrevistadas na referida pesquisa (p 118), há a possibilidade de aumentar a audiência e alcance no novo espectro. Porém, para que a abrangência se mantenha, é necessário considerar o investimento em equipamentos para a retransmissão do sinal, ou a veiculação pela internet.

Mas, segundo dados apresentados pela pesquisa Kantar Ibope 2018, 85% dos ouvintes de rádio optam por escutar o veículo de aparelhos tradicionais e apenas 18% nos celulares (KANTAR IBOPE, 2018). Portanto, embora se descortine um cenário de entusiasmo entre as emissoras que assinaram a outorga para migrar para a faixa FM, é possível que o público dessas emissoras, em algumas regiões impactadas pelos acidentes geográficos, fique restrito à área de abrangência, resultando, não somente na diminuição da audiência, mas também na ausência de qualquer fonte de informação para muitos brasileiros que, considerando a dicotomia sócio-econômica do país, não têm acesso a internet, smartfone, computador, televisão ou carro, em regiões onde o rádio de mesa é a única fonte de informação, conexão com as capitais, e valorização da cultura local. Esse é o tema de outra importante 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 exemplifica a situação de regiões do país, onde existem iniciativas midiáticas. Segundo a pesquisa, foram mapeadas 4007 iniciativas de rádio no Brasil até dezembro de 2018. Em comparação com dados de 2014 do Ministério das Comunicações, isso representa que

em 4 anos foram encerradas as atividades de cerca de 20% das emissoras de rádio no Brasil².

Alheias a todo este processo, permanecem sem solicitar a outorga para migração de faixa, cerca de 200 emissoras de rádio estatais AM (segundo informado pelo ex-diretor da Abert Luis Roberto Antonik, In: DEL BIANCO; PRATA, 2018, p 17), apesar de os acontecimentos indicarem uma possível extinção do espectro AM.

Reside aqui o interesse da pesquisa que trata este artigo, pois, ao analisar o perfil das emissoras em processo migratório, que buscam a lógica do capital na disputa pela audiência no dial FM, paira a dúvida do real papel das rádios estatais na veiculação de informações.

Sendo assim, propõe-se a análise do conceito de comunicação pública para entender qual a sua aplicação nas intuições de rádio públicas, além de confrontar estes dados com a abordagem teórica da economia política da comunicação para observar se a lógica do capital se aplica aos veículos de rádio públicos de comunicação no Brasil.

Comunicação Pública x Comunicação Estatal

Em 2014, Nelia Del Bianco e Camila Curado apresentaram no XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom) uma pesquisa sobre os conceitos de Comunicação Pública encontrados nas pesquisas em comunicação. Del Bianco e Curado constataram que, tendo em vista o significado e as características daquilo que, em geral os autores pesquisados entendem por comunicação pública, há o entendimento de que as emissoras públicas, geralmente, atendem a estes preceitos:

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 o 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)

² Dados do Ministério das Comunicações divulgados no site tudoradio.com informam que em 2014 haviam no Brasil registradas 3209 emissoras de rádio FM e 1781 emissoras de rádio AM operando em Ondas Médias.

Porém, Del Bianco e Curado reconhecem que há ainda controvérsias quanto a definição do que seria a instituição pública. Corrobora com essa controvérsia, o texto da Constituição Federal de 1988. No Título III, Capítulo II, que trata da Organização do Estado, o artigo 21, inciso XII a carta determina que é da competência da União “Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”. Já no capítulo V do título VIII que trata da Comunicação Social traz no 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”. Nelia Del Bianco e Camila Curado (2014) observam o texto da Constituição como uma proposta que diferencia o sistema público do estatal, ao menos, na teoria:

Em tese, o sistema estatal faria prestação de serviços do governo e apresentaria à população o ponto de vista governamental como componente da variedade de pontos de vista da democracia midiática. O sistema público também como componente importante da variedade democrática seria porta-voz da sociedade, oferecendo pluralidade de opinião e de diversidade cultural sem intermediação do governo ou de interesses da iniciativa privada. (DEL BIANCO; CURADO, 2014, p 5)

Eugênio Bucci (2008) concorda que o texto da Constituição coloca o serviço de rádio e televisão ou como um serviço público ou estatal. Porém, segundo o autor, o texto é assim interpretado pois não há um dispositivo que regule a complementaridade do sistema de mídia:

Sem uma lei complementar para organizar a matéria [...] o senso comum dos profissionais - e dos políticos - consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que “defende o ponto de vista do governo” e a pública é aquela que “dá voz à sociedade”. (BUCCI, 2008, p 259).

Porém, ele entende que a comunicação estatal é também pública e, por isso, um sistema de radiodifusão não poderia servir aos interesses privados, de instituições públicas, ou privadas (partidos, governos, terceiro setor, empresários...).

Observa-se, portanto, que, para alguns autores, a comunicação pública e observada como partindo de uma instituição pública estatal. Já que o que não é público estaria relacionado ao que é privado. É o que considera o conceito de público apresentado por Del Bianco, Esch e Moreira, no artigo “Radiodifusão pública: um

desafio conceitual na América Latina”, publicado na Revista FSA em 2013. O público como um lugar que pode ser ocupado ou modificado, ou como uma instância que foi apropriada e por tanto não pertence ao público. O privado é a ausência do Estado:

Essa visão confronta-se com o sentido clássico do conceito de público, que se vincula ao bem comum, ao interesse coletivo, à noção de despertamento geral, universal, enquanto o privado praticamente significa o interesse particular, o individual. O domínio comum é coisa pública. 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)

A dificuldade em relacionar o conceito de público a uma instância não estatal remete a reflexão se seria possível, portanto, uma comunicação pública que partisse de uma instituição não estatal, e como a comunicação pública estaria desvinculada também dos interesses privados, sem perder de vista o território onde ela é travada, e a correlação existente entre os agentes responsáveis pela comunicação na origem (políticos, poder público, instituições públicas, sociedade, empresas) e o conteúdo que é comunicado (interesse público, privado e estatal).

A contribuição da Economia Política da Comunicação

Segundo Vincent Mosco (2008), a economia política da comunicação é o “estudo das relações sociais, principalmente das relações de poder, que constituem ao mesmo tempo a produção, a distribuição e o consumo de recursos”. Para o autor, “[...] a economia política tende a se concentrar em um ponto específico das relações sociais organizadas em torno do poder ou de sua habilidade para controlar outras pessoas, processos e coisas, mesmo que enfrentando resistência” (MOSCO, 2008, p.25-26)

O rádio no Brasil é, conforme observado anteriormente, constitucionalmente, uma instituição pública, regulada pelo Estado, sendo a gestão realizada ou pelo governo, ou pelo setor privado ou pela sociedade civil. Além disso, é também, por tradição, moeda de troca entre políticos e empresários que usam as concessões como barganha no jogo do poder. Estes mesmos políticos e empresários exercem pressão para a institucionalização de regras e a concretização de políticas públicas que possam beneficiar aos seus próprios interesses. Ou seja, as políticas para garantir a qualidade

técnica e viabilizar financeiramente as emissoras de radiodifusão acabam por fomentar a guerra pela audiência, já que são definidos de acordo com os interesses de grupos econômicos que operam nos bastidores da política.

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, In: BEZZON, p 191)

Assim, é por meio da Economia Política da Comunicação que se busca entender as relações de poder existentes no campo da comunicação pública no rádio estatal. Pois o veículo (financiado ou não pelo poder público/governamental), ainda assim, é um meio de distribuição de cultura e informação industrial. O pesquisador Bernard Miège (2007) caracteriza o modelo de produção da indústria audiovisual por uma lógica que ele denomina de *Flot*, privilegiando a programação, desde a concepção dos produtos ao consumo e dependente de financiamento, público ou publicitário, já que não é o público quem remunera a produção, apesar de ser ele mesmo quem lhe atribui um valor simbólico:

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. Murdock (In: SOUSA, 2006) descreve a democracia e o capitalismo como dois agentes incompatíveis:

O facto de os serviços culturais e de comunicação centrais (...) serem propriedade privada e de accionistas, cujo maior interesse é aumentar o rendimento do seu investimento ou desenvolver as suas ambições económicas ou políticas, privilegia necessariamente os interesses pessoais em detrimento do interesse público. (MURDOCK, 2006, p 17)

Ao apresentar os paralelos - democracia e capitalismo - demonstra a distância entre o interesse privados e públicos nos meios de comunicação.

Retornando a discussão anterior sobre a compreensão do conceito de público, entendendo que este é o que parte de um organismo público, estatal, é preciso observar que há ainda a necessidade de analisar se o agente responsável pela comunicação na esfera pública dos assuntos de interesse público, cujo financiamento e a produção ficaram a cargo do próprio Estado, estará sujeito à lógica de *flot*, apresentada por Bernard Miège (2007). Ou seja, é possível que a programação privilegie, ainda que pública, o poder econômico e simbólico vigente?

Como a comunicação pública no Brasil passou desde o início, a ser também a comunicação governamental, as emissoras públicas são, por meio do poder público indicadas pelo governo, orientadas a seguir a visão ideológica do partido de Governo que as financia. E, como explicitado anteriormente por Rebouças (2005) este partido é também parte do jogo de poder dos agentes de pressão presentes na formação das políticas públicas.

Metodologia

O processo metodológico para a pesquisa proposta neste artigo é primeiramente a revisão bibliográfica, observando as pesquisas realizadas sobre o rádio no Brasil e a relação do meio com as instâncias de poder, pesquisas que buscam apresentar como a comunicação pública se manifesta no meio radiofônico, além de estudos da área de economia-política da comunicação que buscam compreender como as forças de poder influenciam na produção radiofônica.

Em uma segunda etapa será realizada a análise documental e histórica da relação entre o Governo do Espírito Santo e a emissora Rádio Espírito Santo. Pretende-se observar a relação após o período de abertura política compreendido entre 1985 a 2018, por meio de documentos, dados sobre investimento e entrevistas realizadas com os gestores da emissora que estiveram a frente neste período.

Em se tratando de um estudo do meio radiofônico é primordial considerar os aspectos mutáveis do ciclo social, principalmente quando está proposta a análise de fatos e processos políticos em andamento.

Busca-se ainda a multidisciplinaridade como forma de compreender a razão de ser do processo comunicativo. Para Gilson Raslam (2013), trata-se de considerar a totalidade do sistema na epistemologia da pesquisa, sem anular a existência de uma

materialidade tecida segundo a complexidade histórico-social. Ao levar em conta a multidisciplinaridade no processo de troca simbólica entre emissoras de rádio estatais e o próprio Estado propõe-se ampliar a compreensão a respeito das práticas e decisões políticas em torno da comunicação realizada para a sociedade.

Conclusão

Desta forma exposto, tem-se que as emissoras de rádio AM, vinculadas ao poder público, encontram-se hoje em um momento decisório. Entre enfrentar a mudança para o FM e a concorrência direta com as demais emissoras que praticam os modelos de veiculação comercial, o que pode ocasionar a perda da audiência, alcance, credibilidade, identidade, ou buscar alternativas para uma transmissão diferenciada no dial.

Além disso, a clareza no papel das emissoras públicas estatais põe em questão a aplicabilidade da estratégia proposta pelas emissoras privadas na migração do dial AM para o FM, já que estas estratégias foram definidas com base na lógica mercadológica.

Assim, ao analisar a gestão da emissora quanto aos investimentos feitos pelo governo e a programação praticada pretende-se observar a lógica que orienta os princípios da gestão estatal na radiofonia, além de avaliar como o conteúdo materializa estes princípios, e qual comunicação transparece para o público, a comunicação pública, governamental ou comercial.

Com base na pesquisa, espera-se concluir quais as possibilidades para emissoras estatais ampliarem a atuação dentro do campo da comunicação pública.

Referências bibliográficas

ABERT. <http://www.abert.com.br>

AGÊNCIA BRASIL. **Governo vai reabrir prazo para emissoras de rádio AM pedirem migração para FM.** Disponível em: <http://www.agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2018-01>. Acesso em: 22 de abril de 2018

PROJOR. **Atlas da Notícia: mapeando o Jornalismo Local no Brasil. Versão 2.0** <http://www.atlas.jor.br> . 2018

BRASIL. Decreto 21.111, de 1 de março de 1932. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Rio de Janeiro, RJ.

_____. Decreto nº 26.998, de 2 de agosto de 1949. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Rio de Janeiro, RJ.

- _____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF
- _____. Câmara dos Deputados. **Convergência e Integração na Comunicação Pública**. Edições Câmara, DF, Brasília, 2013
- _____. Decreto nº 8139, de 07 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF
- _____. Portaria nº 6467, de 24 de novembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF
- _____. Decreto nº 9270, de 25 de janeiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília 19h**. Rio de Janeiro: Record, 2008
- CURADO, Camila Cristina; Del Bianco, Nélia Rodrigues. **O Conceito de Radiodifusão Pública na visão de pesquisadores brasileiros**. INTERCOM: Foz do Iguaçu, 2014
- DEL BIANCO, N. R.; ESCH, C. E.; MOREIRA, S. V. **Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina**. Revista FSA, Teresina, v10, n4, art4, p. 67-86, Out./Dez. 2013
- 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
- MOSCO, Vincent. Current trends in the political economy of communication. **Global Media Journal** – Canadian Edition, v.1, n1, p. 45-63, 2008
- MIÈGE, Bernard. As indústrias culturais e mediáticas: uma abordagem sócio-econômica. **MATRIZES**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 41-54, 2007.
- MURDOCK, Graham. “Transformações continentais: capitalismo, comunicação e mudança na Europa”. In: SOUSA, Helena (org.). **Comunicação, Economia e Poder**. Portugal: Porto, 2006.
- ORTRIWANO, Gisela Swetlana. **A Informação no Rádio: Os Grupos de Poder e a Determinação dos Conteúdos**. São Paulo: Summus, 1985.
- PRATA, Nair; DEL BIANCO, Nélia (orgs). **Migração do rádio Am para FM – Avaliação de impacto e desafios frente à convergência tecnológica**. Florianópolis: Insular, 2018
- RASLAM FILHO, Gilson Soares. **Em busca de uma ontologia do processo comunicativo: ou encruzilhadas de um campo científico**. Revista Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n.29, p. 18-34, dez.2013.
- REBOUÇAS, Edgard. “Os Atores Sociais do Lobby nas Políticas de Radiodifusão no Brasil”. In: BEZZON, Lara Andréa Crivelaro (org). **Comunicação Política e Sociedade**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2005.