

PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AUDIOVISUAIS

Rede Pública de Rádio e TV: A Vez do Popular

André Barbosa Filho

Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República.
Membro do Comitê de Desenvolvimento e do Grupo Gestor do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBDTV).
Consultor de projetos em áudio do CCA-SENAC-SP.
Mestre e Doutor em Comunicação Social.

RESUMO

Este artigo objetiva analisar o rádio como meio a ser melhor dimensionado para atender a todos os segmentos sociais, inclusive os de menor renda e os que demandam por uma programação regionalizada. O novo cenário que sustenta o rádio atualmente é afetado pelas novas tecnologias e por novas políticas públicas, algo que dá novos contornos inclusive para a atuação privada, que não tem sido aceita face aos problemas éticos e de qualidade apresentados junto à sociedade brasileira.

Palavras-chave: rádio, políticas públicas no Brasil, telerádiodifusão.

ABSTRACT

This article intends to show the radio performance. Most people don't have been benefited by the broadcasting programming, because it hasn't enough regional or popular contents. The radio, currently, is affected by new technologies and public policies that are affecting the trade at all, mainly in the ethic and quality field, somewhat that have to be discussed by Brazilian society.

Keywords: radio, public policies in Brazil, broadcasting.

UM CENÁRIO REFERENCIAL

Nos últimos trinta anos, temos assistido ao crescimento da exploração dos serviços de comunicação audiovisuais e sonoros pela iniciativa privada. O evento tem sido observado em diversos países da Europa, onde, por décadas, o modelo de controle foi eminentemente estatal, principalmente em relação aos complexos de administração da criação, produção e exibição de ações para o rádio e a televisão.

A escolha europeia, em síntese, foi a de instaurar uma política pública de comunicação que, de imediato, fizesse frente aos altos investimentos do capital, e acrescentar ao cenário midiático uma estratégia voltada para a manutenção do interesse coletivo (Paulu, 1981).

Entretanto, à observação dos resultados inerentes a este esforço seguiu-se, em alguns poucos casos, a manutenção de um sistema público de rádio e televisão atuante e, em sua grande maioria, a participação em alguns segmentos desinteressantes para o setor privado e, portanto, sem uma resposta de audiência significativa.

A máxima consagrada pelas democracias ocidentais, quanto aos princípios essenciais da comunicação social, diz respeito à liberdade de expressão, que, por meio do conjunto de normas jurídicas pertinentes, pretende assegurar ao cidadão, de forma indiscriminada, o direito à informação e a busca da verdade, à sua realização pessoal, à sua formação e o apoio ao conhecimento dos direitos e obrigações individuais, na tentativa de assegurar a todos uma sociedade justa e integrada, onde se persiga o permanente aperfeiçoamento das instituições (Vogel, 1994).

O aspecto fundamental deste processo de construção de idéias e atitudes reside na estrita observância de regras básicas de

competitividade entre as empresas do setor, onde se estabelecem critérios de equilíbrio de oferta e demanda, reguladas pelo poder público e pelos grupos representativos da sociedade civil, respeitando-se aí a diversidade de opiniões e o direito ao controverso, mantendo limites ao acesso do capital estrangeiro e praticando a defesa da empresa de comunicação nacional no que se refere à intervenção espúria nos conteúdos de suas produções artísticas e na veiculação de mensagens jornalísticas.

A nova estrutura de informação, assegurada pelo fenomenal avanço tecnológico, permite alcançar, em segundos, bilhões de pessoas, simultaneamente, em todo o planeta.

A linha de produção, dentro das modernas empresas de comunicação, é complexa e suas especificidades reclamam uma organização administrativa, tecnológica e de recursos humanos, algo que representa, para sua manutenção diária, um gigantesco aporte financeiro, nem sempre disponível ao pequeno e médio empresário, aos sindicatos e associações civis, atuantes nos países em desenvolvimento.

Desse modo, podemos concluir que a dependência em relação às verbas publicitárias, a aquisição quase constante de instrumentos tecnológicos de produção e transmissão, fruto das transformações provocadas pela sistemática mudança de sistemas de operação, programadas milimetricamente pelos fornecedores, constituídos primordialmente por empresas multinacionais, e a conseqüente dificuldade da formação de mão-de-obra qualificada e permanentemente atualizada fazem do radiodifusor nacional presa fácil do capital e de seus interesses (Lins, 2002).

Alguns dados referenciais atestam esta realidade. Nos Estados Unidos, a receita advinda da publi-

cidade é cinco vezes maior do que a proveniente das vendas ao público (Bagdikian, 1993). A tudo isso, soma-se a baixa oferta de frequências para o exercício das atividades ligadas à radiodifusão americana.

Sua regulação deve-se à limitada oferta de sinais geradores e retransmissores, dentro dos espectros oferecidos pelos planos de distribuição realizada pela Federal Communications Commission (FCC).

Muito embora os novos serviços oferecidos – como os sistemas a cabo, MMDS e Satélites – permitam pouco controle em relação à convivência de sinais, mesmo estes sofrem, por parte do estado, o cerceamento legal para obtenção das concessões. (Squirra, 1995).

REGULAÇÃO DO CAMPO DA RADIODIFUSÃO

As formas de organização do mercado de radiodifusão no mundo ocidental se apresentam do seguinte modo:

- sistema de radiodifusão privada, acrescido de pequena participação de mercado pela radiodifusão estatal oficial e de emissoras de caráter público;
- sistema de monopólio estatal da radiodifusão, no qual é admitido, de modo insipiente, a presença de empresas independentes;
- sistema misto no qual, em virtude da quebra do monopólio estatal, as emissoras nele sedimentadas competem, abertamente, com as operadoras privadas (Lins, 2002).

A necessidade da regulação dos serviços de radiodifusão ganhou espaço em diversos países após sua privatização, especialmente naqueles onde havia a

prática do controle estatal dos sistemas de produção e transmissão de produtos audiovisuais radiodifundidos.

O modelo norte-americano foi o escolhido como referência.

Nos EUA, as questões referentes à pressão da mídia pelo governo central em busca de divulgação de suas posições ideológicas ou administrativas e a compulsiva fixação das linhas políticas de orientação da opinião pública pelos proprietários dos veículos de informação, visando a influir nas ações governamentais para obtenção de vantagens, aliam-se à coação dos anunciantes em direção aos veículos com o mesmo propósito.

Mas, por lá, tais relações são parcialmente resolvidas pelo mercado, obedecendo às diretrizes da livre competição, em uma equação que reúne os fatores da defesa da livre expressão e da liberdade empreendedora, mesmo com a fiscalização pela FCC, órgão regulador do setor, que limita a alocação de frequências e impõe normas e parâmetros técnicos de operação.

Na Europa, especialmente, na Itália, França, Alemanha e Inglaterra, o decantado processo de privatização, em alguns casos motivado pelo anseio dessas sociedades em quebrar o monopólio estatal por meio de transmissões baseadas no conceito da desobediência civil, e que gerou o fenômeno das "rádios livres", gerou distorções na relação do controle dos veículos, como no caso italiano, onde se estabeleceu um duopólio entre a RAI, estatal, e a rede do grupo Fininvest, de Berlusconi, consolidado pela legislação de 1990 (Federcomin, 2002).

As regras desta matriz reguladora foram montadas a partir de alguns conceitos, retirados da prática cotidiana, respeitando questões operacionais, políticas e legais que podem ser descritas como se segue:

- Os veículos utilizam uma tecnologia de oferta restrita como o espectro radiofônico, as estradas de informação alimentadas por fibra ótica, canais adjacentes de serviços de telecomunicação em ociosidade. O agente fiscalizador estabelece normas para a utilização destes recursos.
- Os conteúdos artísticos e informativos estão sujeitos a fiscalização, tendo em vista a defesa dos direitos patrimoniais dos autores das obras e textos e a proteção do indivíduo menor de idade, visando à preservação dos valores morais.
- Em razão da tendência da concentração do aporte de verbas publicitárias em alguns poucos veículos de maior penetração popular e a conseqüente formação de oligopólios, o agente regulador deve ter o poder de estruturar uma política de coerção a esses abusos, objetivando o equilíbrio da oferta de idéias, a diversidade de opiniões e interpretação dos fatos, restringindo as tentativas insidiosas do controle informativo da opinião pública.

Tal regulação é realizada por agentes com características e poderes diferenciados. São exemplos a administração direta pelo Estado ou por meio de fiscalização policial e a exercida por órgão regulador independente. (Tehrani, 1990).

No Brasil, a regulação das ações dos agentes de produção e da transmissão de rádio e teledifundidos se dá por meio da administração direta, realizada pelo Ministério das Comunicações, onde a existência de um órgão independente tem pouca importância, em razão de sua limitação regulamentada por lei.

O órgão regulador pode desempenhar funções específicas, como acontece em diversos países, tais como:

- função de regulamentação; limitação sobre a propriedade de veículos, formação de grupos controladores, operação em rede, execução e fiscalização dos serviços;
- função de administração do setor, estabelecendo regras para o uso dos recursos de transmissão, escolha dos concessionários, observância dos indicadores e as situações localizadas de mudança do regime estatutário das empresas, etc.
- função de controle, que estabelece critérios de verificação da qualidade técnica das transmissões, da gestão das empresas e dos conteúdos de programação.
- função de julgamento e aplicação de penalidades, que incluem todos os procedimentos referentes a apuração, indiciamento e utilização de sanções (Lins, 2002).

A questão que suscita maior polêmica atualmente nas sociedades democráticas diz respeito ao controle dos conteúdos. A aplicação de restrições aponta para algumas direções, tais como a garantia da diversidade de opiniões, a proteção ao menor, o controle da violência e da pornografia e as limitações de espaços reservados à publicidade e ao telemarketing.

No Brasil, a ampla liberdade de expressão adquirida com a redemocratização traz em seu bojo restrições mínimas. As regras de limitação dos oligopólios estão restritas à limitação da propriedade de emissoras por pessoa física e região, o que não restringe a formação de redes, o poder das empresas na exploração de suportes multimídia e a manutenção perene de índices absolutos de audiência.

Quanto à proteção ao menor, ao controle da violência e da pornografia e à inserção de espaços publicitários com divulgação de produtos perniciosos a sua formação, o Brasil tem legislação semelhante à dos outros países ocidentais, com limitações de horário para a exibição de programas de caráter erótico, proibindo também a veiculação de mensagens disseminadoras do uso do álcool e do fumo, agrotóxicos, medicamentos, armas e munições. Essas limitações durante a faixa de programação voltada para o público infantil também excluem a pedofilia e a divulgação de sorteios e prêmios pelo serviço de telemarketing.

RADIODIFUSÃO PÚBLICA: A VEZ DO POPULAR

A realidade da radiodifusão brasileira privada, conforme o exposto acima, está à mercê das relações de mercado, mesmo submetida a restrições legais, cujo alcance tem, sem dúvida, poucos efeitos reais.

A oferta de conteúdos sem o comprometimento com as respostas imediatas dos investimentos publicitários, onde se possa observar a participação de agentes de modo a oferecer ao público uma visão multifacetada da realidade política, econômica e cultural, está ligada, efetivamente, ao incentivo das propostas de atuação de um sistema público de radiodifusão, cujo posicionamento marque uma posição complementar à representada pela mídia comercial.

Assim, poderemos assegurar a manutenção de incentivos de produção que atendam aos valores culturais e sociais, quase sempre distantes da programação das emissoras privadas, cuja ausência sempre vem justificada pelo argumento de que não asseguram a audiência de que os patrocinadores necessitam para investir.

O que é paradoxal nesta análise é a verificação de que o sistema privado, tendo a criação de produtos sonoros e audiovisuais engessada pela ditadura dos índices das pesquisas de audiência, montou metodologias de auscultação desta escolha por meio de reuniões periódicas de mensuração de tendências – as pesquisas qualitativas – onde os referenciais de preferência são medidos por captação da opinião de grupos de indivíduos que apresentem um discutível perfil sociológico comum, a partir da observação de conteúdos pré-produzidos e alimentados pelos interesses comerciais. E, desse modo, o que é autenticamente popular é substituído pelo popularesco, com a ingerência de uma oferta de programação artificial, licenciada, preconceituosa e consumista, numa autêntica política anestésica de dominação.

A informação dos fatos políticos e econômicos relevantes, cujo teor necessite do debate entre as partes envolvidas, ou de um formato temático mais extenso e aprofundado, para o seu necessário conhecimento e que, no mais das vezes, recebe o desprezo das editorias das empresas de informação, por não resultar em manchetes que “puxem as vendas” ou que desatendam a seus interesses nem sempre transparentes, deve estar presente na oferta de programação do sistema público, conduzida com esmero técnico e obediente a um processo semiótico concernente à aproximação do universo de conhecimento da população em geral.

E, principalmente, numa proposta integrada que privilegie a voz dos “locais”, por meio de:

- oferta da formação profissional permanentemente atualizada de jornalistas, radialistas e técnicos para atuação em suas regiões de

origem, em parceria com as universidades públicas, centros de aprendizagem e sindicatos;

- montagem de núcleos regionais de produção e retransmissão de mensagens audiovisuais e sonoras de qualquer gênero, priorizando a demanda dos respectivos públicos; disponibilização dos meios de transmissão de sinais analógicos e/ou digitais, aproveitando e ampliando a estrutura da Rede de Radiodifusão estatal – Radiobrás – por emissoras públicas independentes de pequeno porte e de baixa potência ou comunitárias;
- difusão dos variados e ricos acervos culturais e sociais presentes nas diversas regiões do país, dirigida à sociedade que os abriga, em um processo de retroalimentação que permita sua permanência e valorização, por meio da ativa participação dos agentes sociais e da recepção desses conteúdos em canais locais públicos;
- realização de projetos de permuta de conteúdos com emissoras nacionais e internacionais, objetivando a transmissão de produções variadas e de interesse popular, não obrigatoriamente escolhidas pelo critério discriminatório dos ditos detentores do saber, desrespeitando-se aí o gosto popular, por meio da parcialidade preferencial pelo dito “bom gosto” baseada em valores culturais das elites, como tem sido, em sua maioria, a oferta de programação das Rádios e TVs públicas brasileiras.

O público brasileiro, em geral, tende a manter a atual oferta de conteúdos, apartado da produção, observação e reflexão de sua própria realidade, considerando-se os índices absolutos de audiência referentes às programações comerciais em rede, transmitidas dos grandes centros, onde se encontram os núcleos de produção e os grandes anunciantes, em detrimento da cobertura dos eventos cotidianos locais.

O investimento nesta nobre direção, aliado a uma regulação inibidora que permita a presença dos valores populares em nossos meios de comunicação sonoros e audiovisuais, é urgente e indispensável, para implantação de políticas sociais e para a conquista da verdadeira emancipação de todos os setores da sociedade brasileira.

PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO DE UM PROJETO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SONORA E AUDIOVISUAL

O estudo da obtenção de receitas que façam frente às despesas de custeio e investimento, necessárias à implantação e à manutenção de emissoras públicas de rádio e televisão, passa, inicialmente, pela definição das características e propriedades estatutárias dessas instituições e suas possibilidades de captação de ativos.

As emissoras públicas brasileiras, como já mencionamos, concessionárias de canais educativos de radiodifusão sonora e televisiva, apresentam-se como:

- empresas estatais, ligadas à administração direta do Estado, caso da Radiobrás.
- empresas públicas, sejam como Fundações de caráter privado, onde estado e representantes da sociedade civil dividem seu gerenciamento, exemplo da

Fundação Padre Anchieta de São Paulo ou das fundações privadas, sem participação estatal e que abrigam as emissoras educativas e comunitárias, além das universitárias, ligadas à estrutura das autarquias públicas de escopo educacional superior.

A programação das emissoras públicas, em geral, segue linhas de atuação definidas, tais como:

- divulgação independente de fatos e procedimentos de caráter público e governamental;
- divulgação de programação de elite, voltada a temas eruditos, a divulgação científica, a debates, análises e estudos de casos;
- divulgação de programação educativa e de ensino à distância.

Em alguns casos, destacam-se espaços reservados à divulgação de programação local, de cultura popular e atividades comunitárias, além de programas experimentais.

A adoção de práticas de captação de recursos conhecidas como “apoio cultural”, além da utilização das legislações de incentivo à cultura, são formas de sustentação dos custos operacionais, que se somam, muitas vezes, a subsídios oferecidos pelo poder público. Essas verbas têm, muitas vezes, caráter pontual, tornando-se insuficientes para a manutenção de uma política desejada de enfrentamento sadio com a iniciativa privada.

No mundo, a radiodifusão pública apresenta formas de financiamento diferenciadas, tais como:

- contribuições espontâneas, como no caso das comunitárias e das rádios étnicas, na França e no Canadá, e de

campus, ligadas a alunos de universidades em países europeus;

- subsídios, como as rádios argentinas de fronteira, tais como incentivos fiscais para compra de equipamentos, por meio da isenção de impostos, redução de taxas de fiscalização e de uso das frequências;
- contrapartidas. Alguns países, em troca da implantação e da manutenção de emissoras de caráter público, atendem ao pedido de empresas para a obtenção de concessões em grandes centros;
- renúncia fiscal. São concedidas isenções como compensação a empresas que invistam nas programações das rádios públicas. Em outros casos, admite-se essa aplicação como atividade típica de entidades sem fins lucrativos, viabilizando o custeio da empresa.
- aplicação direta de recursos públicos: é o caso mais comum, inclusive nos EUA, Japão, países europeus e no Brasil;
- veiculação de publicidade, modo que acaba recebendo críticas das empresas comerciais congêneres que alegam competição desleal, assim como a desvirtuação dos princípios norteadores daquelas entidades sem finalidades lucrativas (Lins, 2002).

Hoje, com as restrições orçamentárias vigentes na economia de quase todos os países e, portanto, o corte dos incentivos, os exemplos de parceria com a iniciativa privada são pouco alvissareiros. Na França, as rádios livres, inicialmente clandestinas antes da lei Mitterrand

que as alforriou no início dos anos 1970, quando atingiam índices satisfatórios de audiência, foram sistematicamente encampadas pelas corporações privadas.

A roupagem comercial adotada pela maioria das emissoras “comunitárias”, além do uso com finalidades religiosas, acaba por isolar as experiências genuínas como a brasileira Rádio Favela, com propostas legítimas de divulgação da cultura de uma comunidade de excluídos de Belo Horizonte ou a Rádio Muda, da UNICAMP, criada pelos alunos na tentativa de exercitar novas propostas de linguagem sonora.

CONCLUSÃO

O desafio para a implantação de um sistema público de comunicação audiovisual e sonora em nosso país tem proporções gigantescas. Para uma sociedade onde a cultura do consumo e do imediatismo, impregnada pelo ambiente aculturado, é estimulada pela postura predatória do mercado, resta o abrigo em projetos que estabelecem uma nova relação com o consumidor, algo que vem sendo desenvolvido pela iniciativa privada com a marca da responsabilidade social; as parcerias, chamadas “apoios culturais”, também são uma realidade auspiciosa.

Por outro lado, o incentivo à criação de uma grande rede pública *broadcasting* de rádio e TV, com a participação do sistema estatal, remodelado, modernizado e reestruturado, integrado pelas emissoras educativas e universitárias, além do apoio das empresas, dos sindicatos, associações não governamentais, etc., pode se tornar um espaço privilegiado de discussão dos valores e princípios de uma sociedade organizada, multiracial, pluralista e democrática.

Este não é um trabalho fácil. Mas é, sem dúvida, um projeto facilitador da inclusão e da conquista plena da cidadania.

O escopo da produção de cada centro irradiador e alimentador da rede, por certo, estará à disposição da tão decantada e esperada, mas ainda não viabilizada, rede de emissoras comunitárias.

Uma rede de rádios públicas pela WEB é, também, outra alternativa de grande alcance, propiciando a oferta e a fixação dos conteúdos sonoros, de modo simultâneo ou *on-demand* que estará, por certo, rivalizando com os sinais das programações por assinatura enviadas via satélite, dentro do bojo do sistema digital, cujas possibilidades de produção e captação das mensagens sonoras e audiovisuais são extremamente interessantes.

A Rádio do Centro Cultural São Paulo, ligado à Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, com inauguração prevista para julho de 2004, é testemunho vivo deste esforço.

Estimular as formas de expressividade popular, buscando aprofundar o conhecimento da identidade cultural da população, por meio do uso dos espaços públicos de comunicação eletrônica é, sem dúvida, plantar semente boa em terreno fértil, cuja colheita será desfrutada pelas novas gerações.

Um cenário novo se descortina na medida em que o Ministério das Comunicações anunciou em 2004, em seu sítio na Rede Mundial, uma consulta pública para o recebimento de projetos que apresentem soluções para a implementação de sistema digital para televisão de cunho nacional.

Os trabalhos, já em franco desenvolvimento, contam com a participação de mais de 40 universidades brasileiras, que responderam à consulta pública e que comprovaram as condições necessárias para o desenvolvimento de pesquisas em todos os segmentos do projeto SBDTV (Sistema Brasileiro de Televisão Digital).

Aparentemente, a questão, cujo interesse esteve até aqui focado na vertente tecnológico-operacional, passa a ter outros contornos de ordem econômica e política na tentativa de expandir a inclusão digital, mobilizando todo o parque produtivo brasileiro, de modo a eliminar grande parte do pagamento de direitos e baixar custos como no caso da televisão, da produção e conseqüente consumo dos “set top Box” – a caixinha doméstica de decodificação do sinal digital acoplada ao televisor analógico – além dos próprios receptores digitais, cuja oferta e implantação serão obrigatoriamente graduais e de acordo com o perfil socioeconômico do país e, finalmente, sua exportação para outros países (Projeto, 2002).

O rádio digital, já implantado em 35 países, atinge um número superior a 284 milhões de pessoas, recebendo as programações emitidas por mais de 400 emissoras de rádio em receptores industrializados por mais de 22 marcas em todo o mundo (Rádio, 2002). Melhor qualidade sonora, inexistência de interferência, redes com emissoras na mesma frequência (redes de frequência única), rentabilizando o espectro radiofônico e permitindo a adição de textos, dados e até de imagens.

Este é um momento em que a questão da convergência e da mudança de sistemas de transmissão, produção e recepção de sinais não pode ficar à margem da Universidade e da análise crítica da opinião pública, pois terá, com toda a certeza, fortes implicações no projeto de emancipação da população brasileira em relação a sua inclusão digital, apoiado nos instrumentos de comunicação contemporâneos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAGDIKIAN, B.H. **O monopólio da mídia**. São Paulo: Scritta, 1993.

FEDERCOMIN – Federazione delle Imprese delle comunicazioni e dell’ informatica – **Il futuro di radio ed Internet nel rapporto Federcomin “L’evoluzione della radio”** – Attività svolte. Roma: Federcomin, 2002.

LINS, B.F.E. **Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002.

PAULU, B. **British broadcasting: radio and television in the United Kingdom**. London: MacMillan, 1981.

PROJETO CPqD/Genius. 2002. Página www.mc.gov.br/tv_digital_17.htm

RADIO Digital em Portugal. **A rádio digital já existe**. 2002. Página www.rdp.pt/geral

SQUIRRA, S. **O século dourado**. A comunicação eletrônica nos EUA. São Paulo: Summus, 1995.

TEHRANIAN, M. **Technologies of power: Information Machines and democratic prospects**. Norwood, N.J: Ablex, 1990.

VOGEL, H.L **Entertainment industry economics**. Nova York: Cambridge University Press, 1994.