

O ciclo da política pública brasileira de migração do rádio AM para FM: sustentabilidade, gestão do espectro e regulação¹

El ciclo de la política pública brasileña de migración de radio AM para FM: sostenibilidad, gestión del espectro y regulación

The cycle of the brazilian public policy of migration from radio AM to FM: sustainability, spectrum management and regulation

Nelia R. Del Bianco

Doutora em Comunicação pela Universidade de São Paulo. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Goiás (UFG)- Brasil.

Contato: nbianco@uol.com.br

Artigo submetido em 21/01/2018

Aprovado em 28/03/2018

¹ Versão parcial deste artigo foi apresentada no XV Congresso Internacional Ibercom, realizado 16 a 18 de novembro de 2017 - Universidade Católica Portuguesa (FCH-UCP) – Lisboa, Portugal.

Resumo

Análise do processo de migração de emissoras brasileiras AM para a faixa FM no período de 2010-2017. A partir da metodologia de análise do ciclo de construção de política pública (SUBIRATS, 2008), artigo aborda a construção do marco regulatório e a dinâmica dos atores privados e públicos envolvidos na formulação e implementação da migração. Estudo aponta as interações entre esses atores, tensionamentos e desafios da migração sob aspectos tecnológicos e de sustentabilidade das emissoras diante da ecologia midiática convergente e multiplataforma. Conclui que o setor empresarial foi protagonista do processo e influenciou todas as etapas do ciclo, não somente fazendo pressão política como oferecendo soluções aos impasses regulatórios.

Palavras-chave: Migração do rádio AM; Política de Comunicação; Radiodifusão.

Abstract

Analysis of the migration process of Brazilian AM broadcasters for the FM band in the period of 2010-2017. Based on the methodology of analysis of the public policy construction cycle (SUBIRATS, 2008), this article discusses the construction of the regulatory framework and the dynamics of the private and public actors involved in the formulation and implementation of migration. This study points relationship between these actors, tensions and challenges of migration under technological aspects and the sustainability of the broadcasters in the face of convergent and multiplatform media ecology. It concludes that the business sector was the protagonist of the process and influenced all stages of the cycle, not only by lobbying for political solutions but also by offering solutions to regulatory deadlocks.

Keywords: AM radio migration; Communication Policy; Broadcasting.

Resumen

Análisis del proceso de migración de emisoras brasileñas AM para la banda FM en el período de 2010-2017. A partir de la metodología de análisis del ciclo de construcción de política pública (SUBIRATS, 2008), el artículo aborda la construcción del marco regulatorio y la dinámica de los actores privados y públicos involucrados en la formulación e implementación de la migración. El estudio apunta las relaciones entre esos actores, tensiones y desafíos de la migración bajo aspectos tecnológicos y de sostenibilidad de las emisoras ante la ecología mediática convergente y multiplataforma. Concluye que el sector empresarial fue protagonista del proceso e influyó todas las etapas del ciclo, no sólo haciendo presión política como ofreciendo soluciones a los impasses regulatorios.

Palabras clave: Migración de la radio AM; Política de Comunicación; Radiodifusión.

Introdução

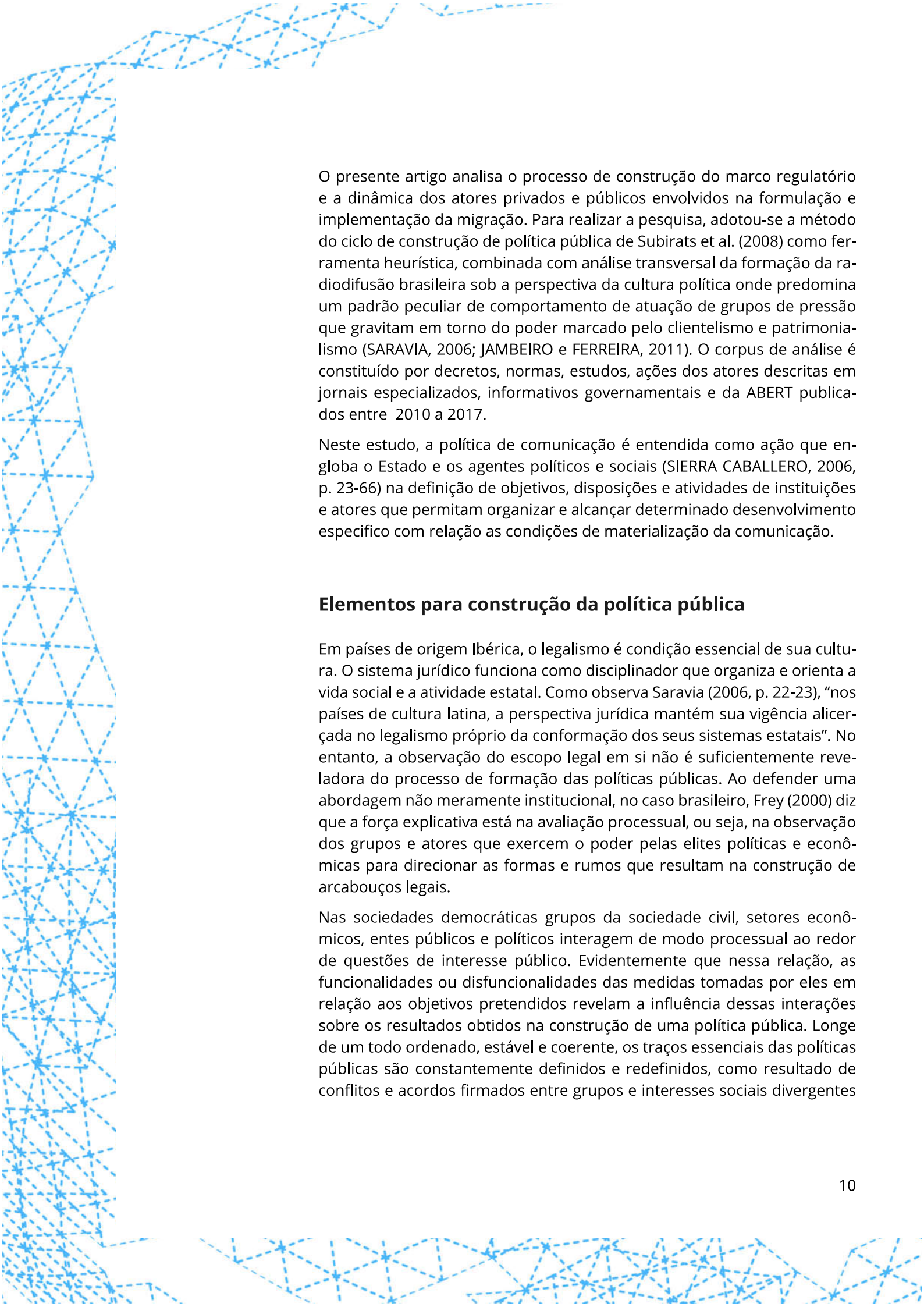
Observa-se há mais de uma década o crescente declínio AM no Brasil. Além da notória diferença na qualidade do áudio em relação ao FM, o crescimento urbano aumenta cada vez mais o nível de ruídos, interferências e poluição na faixa de Ondas Médias. Com a deterioração da qualidade de áudio, os ouvintes enfrentam dificuldades para sintonizar emissoras em AM, seja em receptores de mesa ou de automóveis. Soma-se a isso, as dificuldades técnicas/operacionais de recepção em dispositivos móveis como os *smartphones*. A crise do AM provocou a queda de audiência e, conseqüentemente, reduziu a competitividade de emissoras no dial.

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. A construção da política pública para o processo de migração teve início em 2010 com os primeiros estudos sobre o uso da faixa FM estendida (frequência entre 76.1 a 87.5 MHz), tecnologia que viabiliza a transferência de emissoras em localidades com espectro saturado, e culmina com a assinatura do Decreto Presidencial nº 8.139/2013 que autorizou a mudança. Após a publicação do Decreto, a proposta de migração enfrentou impasses envolvendo entes públicos – Ministério das Comunicações² e Tribunal de Contas da União (TCU) – e empresarial em relação à definição do valor da nova outorga em FM. Inicialmente, o preço médio calculado pelo TCU com base em indicadores era incompatível com capacidade financeira de rádios médias e pequenas. O impasse chegou ao final em 2015, a partir de uma proposta de valores apresentada pela ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – que considerou no cálculo critérios econômicos e sociais de cada cidade e região, a capacidade financeira das candidatas à nova frequência, além da disponibilidade de canais em FM convencional e estendido.

A partir dessa solução, 1.500 emissoras solicitaram a migração, cerca de 84% das AMs instaladas no Brasil³. Desse total, 960 possuem canal previsto (faixa entre 88 a 108 MHz) no Plano Básico da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). As outras 540 rádios, estabelecidas em áreas onde o espectro está saturado, terão de aguardar o término do desligamento do sinal analógico de TV para liberação da faixa 700MHz (canais 5 e 6) previsto para 2018/2019. Ao todo 220 municípios demandarão a faixa FM estendida. A política beneficia mais de 50% rádios de potência de 1KW instaladas em localidades com até 150 mil habitantes. Trata-se da maior política pública de migração das Américas; o México é o segundo país com 400 emissoras AM operando em FM desde 2015.

2 O Ministério das Comunicações teve seu nome alterado em 2016 para Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Neste artigo serão utilizados os dois termos a depender da data das ações e atos legais citadas.

3 De acordo com dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estão em funcionamento no Brasil 1.781 emissora em AM.



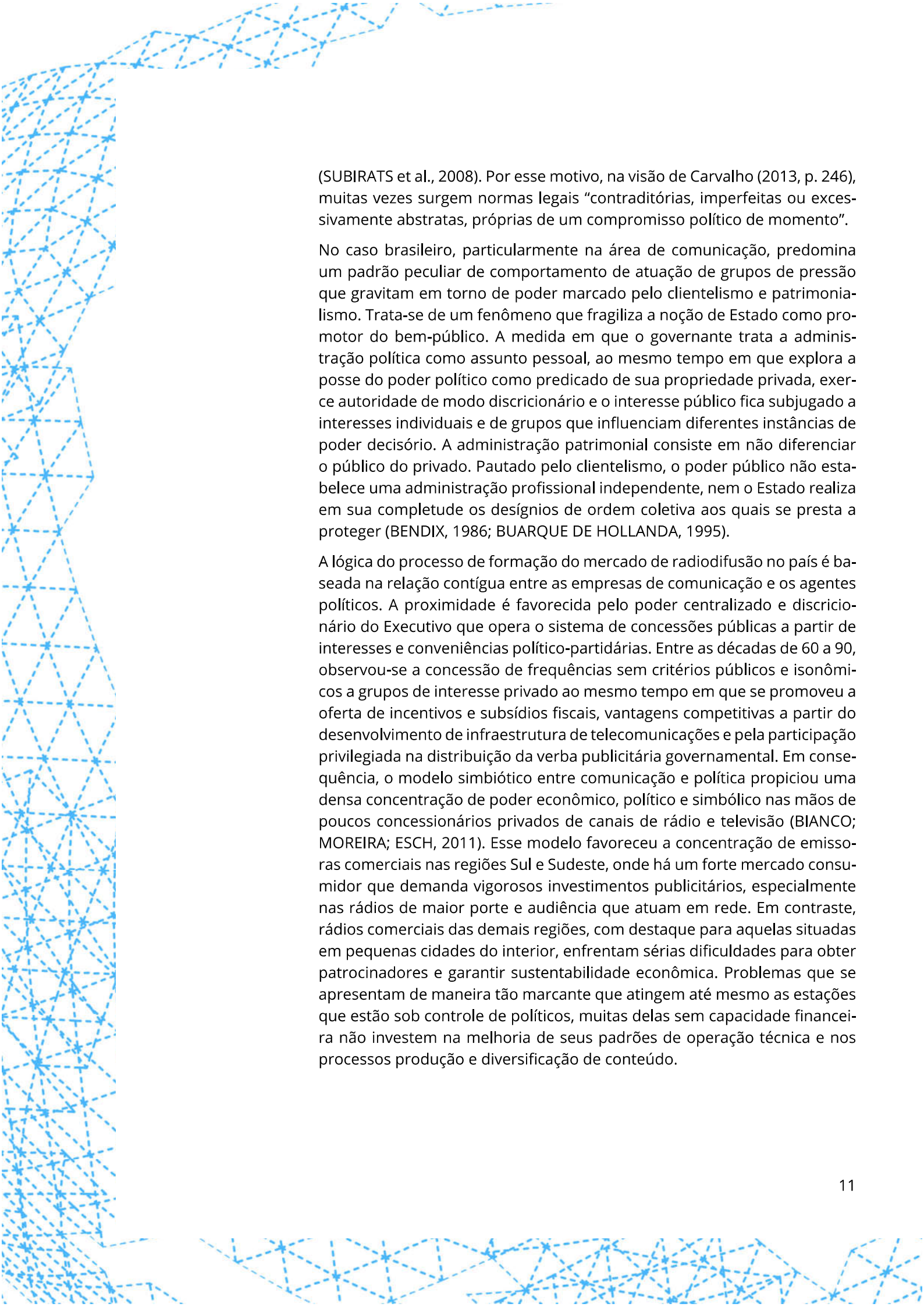
O presente artigo analisa o processo de construção do marco regulatório e a dinâmica dos atores privados e públicos envolvidos na formulação e implementação da migração. Para realizar a pesquisa, adotou-se a método do ciclo de construção de política pública de Subirats et al. (2008) como ferramenta heurística, combinada com análise transversal da formação da radiodifusão brasileira sob a perspectiva da cultura política onde predomina um padrão peculiar de comportamento de atuação de grupos de pressão que gravitam em torno do poder marcado pelo clientelismo e patrimonialismo (SARAVIA, 2006; JAMBEIRO e FERREIRA, 2011). O corpus de análise é constituído por decretos, normas, estudos, ações dos atores descritas em jornais especializados, informativos governamentais e da ABERT publicados entre 2010 a 2017.

Neste estudo, a política de comunicação é entendida como ação que engloba o Estado e os agentes políticos e sociais (SIERRA CABALLERO, 2006, p. 23-66) na definição de objetivos, disposições e atividades de instituições e atores que permitam organizar e alcançar determinado desenvolvimento específico com relação as condições de materialização da comunicação.

Elementos para construção da política pública

Em países de origem Ibérica, o legalismo é condição essencial de sua cultura. O sistema jurídico funciona como disciplinador que organiza e orienta a vida social e a atividade estatal. Como observa Saravia (2006, p. 22-23), “nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais”. No entanto, a observação do escopo legal em si não é suficientemente reveladora do processo de formação das políticas públicas. Ao defender uma abordagem não meramente institucional, no caso brasileiro, Frey (2000) diz que a força explicativa está na avaliação processual, ou seja, na observação dos grupos e atores que exercem o poder pelas elites políticas e econômicas para direcionar as formas e rumos que resultam na construção de arcabouços legais.

Nas sociedades democráticas grupos da sociedade civil, setores econômicos, entes públicos e políticos interagem de modo processual ao redor de questões de interesse público. Evidentemente que nessa relação, as funcionalidades ou disfuncionalidades das medidas tomadas por eles em relação aos objetivos pretendidos revelam a influência dessas interações sobre os resultados obtidos na construção de uma política pública. Longe de um todo ordenado, estável e coerente, os traços essenciais das políticas públicas são constantemente definidos e redefinidos, como resultado de conflitos e acordos firmados entre grupos e interesses sociais divergentes



(SUBIRATS et al., 2008). Por esse motivo, na visão de Carvalho (2013, p. 246), muitas vezes surgem normas legais “contraditórias, imperfeitas ou excessivamente abstratas, próprias de um compromisso político de momento”.

No caso brasileiro, particularmente na área de comunicação, predomina um padrão peculiar de comportamento de atuação de grupos de pressão que gravitam em torno de poder marcado pelo clientelismo e patrimonialismo. Trata-se de um fenômeno que fragiliza a noção de Estado como promotor do bem-público. A medida em que o governante trata a administração política como assunto pessoal, ao mesmo tempo em que explora a posse do poder político como predicado de sua propriedade privada, exerce autoridade de modo discricionário e o interesse público fica subjugado a interesses individuais e de grupos que influenciam diferentes instâncias de poder decisório. A administração patrimonial consiste em não diferenciar o público do privado. Pautado pelo clientelismo, o poder público não estabelece uma administração profissional independente, nem o Estado realiza em sua completude os desígnios de ordem coletiva aos quais se presta a proteger (BENDIX, 1986; BUARQUE DE HOLLANDA, 1995).

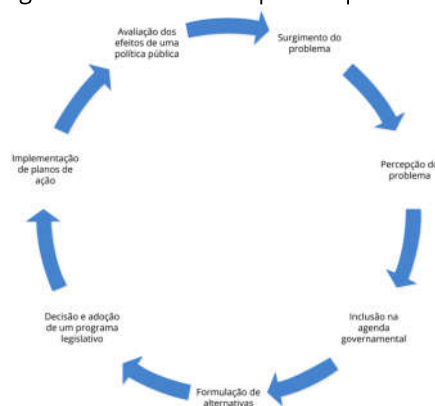
A lógica do processo de formação do mercado de radiodifusão no país é baseada na relação contígua entre as empresas de comunicação e os agentes políticos. A proximidade é favorecida pelo poder centralizado e discricionário do Executivo que opera o sistema de concessões públicas a partir de interesses e conveniências político-partidárias. Entre as décadas de 60 a 90, observou-se a concessão de frequências sem critérios públicos e isonômicos a grupos de interesse privado ao mesmo tempo em que se promoveu a oferta de incentivos e subsídios fiscais, vantagens competitivas a partir do desenvolvimento de infraestrutura de telecomunicações e pela participação privilegiada na distribuição da verba publicitária governamental. Em consequência, o modelo simbiótico entre comunicação e política propiciou uma densa concentração de poder econômico, político e simbólico nas mãos de poucos concessionários privados de canais de rádio e televisão (BIANCO; MOREIRA; ESCH, 2011). Esse modelo favoreceu a concentração de emissoras comerciais nas regiões Sul e Sudeste, onde há um forte mercado consumidor que demanda vigorosos investimentos publicitários, especialmente nas rádios de maior porte e audiência que atuam em rede. Em contraste, rádios comerciais das demais regiões, com destaque para aquelas situadas em pequenas cidades do interior, enfrentam sérias dificuldades para obter patrocinadores e garantir sustentabilidade econômica. Problemas que se apresentam de maneira tão marcante que atingem até mesmo as estações que estão sob controle de políticos, muitas delas sem capacidade financeira não investem na melhoria de seus padrões de operação técnica e nos processos produção e diversificação de conteúdo.

É nesse contexto que a política pública da migração do AM para o FM foi analisada, partindo do modelo que identifica o papel central do Estado na sociedade ao mesmo tempo em que busca interpretar e avaliar a atuação dos atores públicos e privados implicados nesse processo. Subirats et al (2008, p. 21) defende que o fundamental na análise de uma política pública é descobrir a lógica da ação, ou seja, compreender a atuação das instituições e dos atores desde o ângulo de sua contribuição para a solução de um problema e sua influência para preservar conquistas e status. Sob a perspectiva da lógica da ação, Subirats et al. (2008, p. 27-28) propõe um método de investigação que considera a arena onde os atores interatuam num âmbito determinado, a influência das instituições no comportamento dos atores e nos resultados substanciais da ação pública, além de dedicar atenção especial aos recursos que os diversos atores mobilizam para fazer valer seus interesses.

Como ferramenta heurística, o método do ciclo de construção pública permite identificar as diferentes fases do processo e orienta o trabalho empírico de observação para além do fato de que existirem forças sistêmicas que, em tese, poderiam explicar o todo. O ciclo é uma perspectiva descritiva que pressupõe certa linearidade das etapas, o que pode conduzir a análise para a construção de modelo causal na tentativa de dar coerência as etapas. Para superar esse limite do método, considerou-se as conexões e nexos inerentes a realidade. Como qualquer processo dinâmico, a construção de políticas está sujeita a rupturas, reformulações condicionadas pela existência de círculos de retroalimentação, podendo ser redefinida ou realinhada quando questionada.

Para a análise foram consideradas as sete dimensões que integram o ciclo de Subirats (2008, p. 44): a) surgimento do problema; b) percepção do problema nos âmbitos privado e público; c) inclusão na agenda governamental; d) formulação de alternativas; e) processos regulatórios; f) implementação de plano de ação; g) avaliação dos efeitos da política pública.

Figura 1: Ciclo de uma política pública



Fonte: SUBIRATS et al, 2008, p. 44.

O ciclo da política de migração

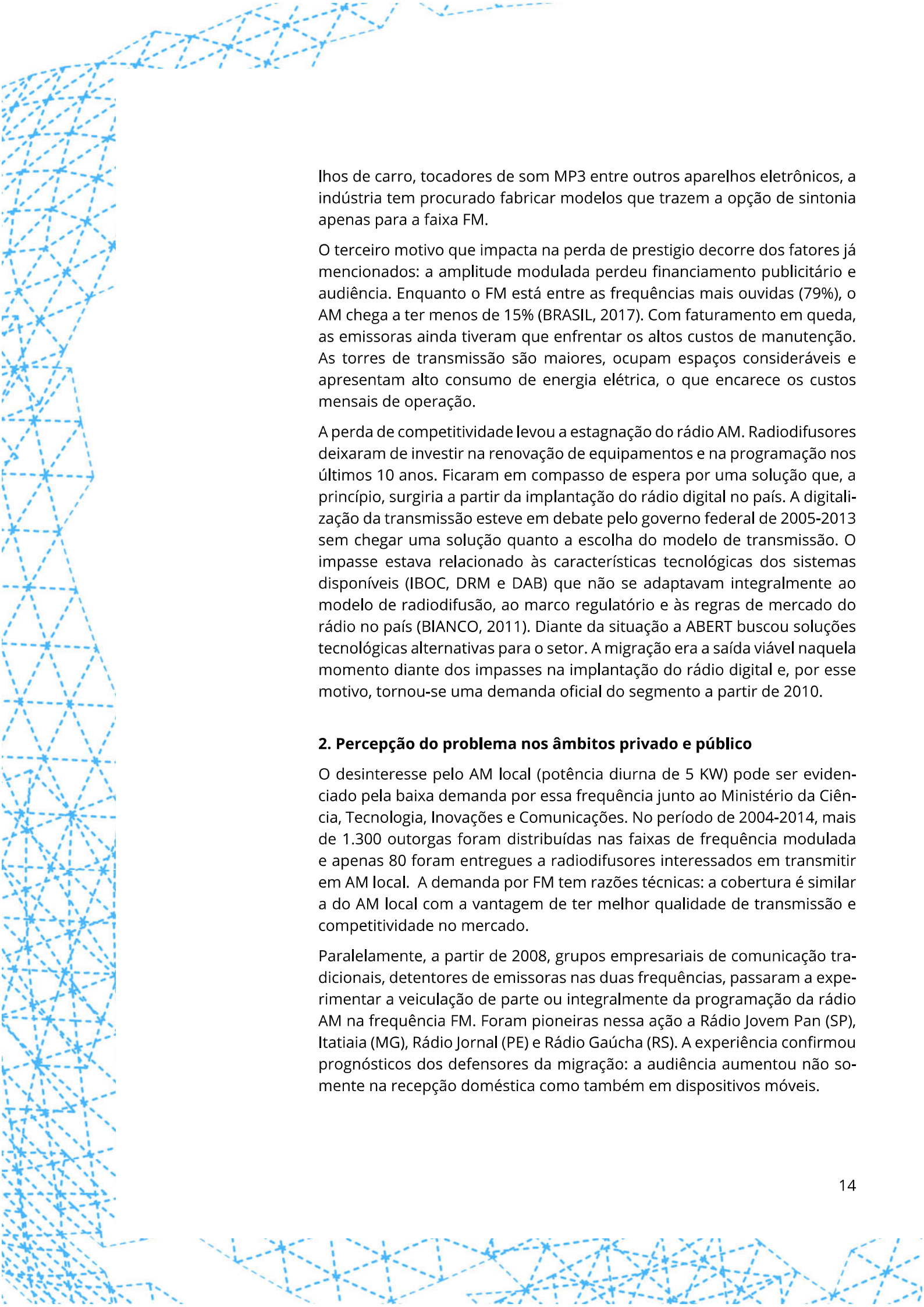
1. O surgimento do problema

O rádio AM foi o primeiro meio de comunicação. Mudou mentalidades provincianas, de horizonte estreito, ligando vilas e cidades ao que ocorria em nosso agitado século. Presente ao mesmo tempo em toda parte, rápido em fornecer notícias, propiciou uma nova área de observação a todos os países e classes sociais. Foi importante na disseminação de costumes, ideais políticos e democráticos e na construção cultural da integração nacional graças ao alcance de seu sinal com forte predomínio em cidades interioranas. Até o final dos anos 60, ouvir rádio AM era uma experiência imersiva, coletiva e familiar. Condição de proximidade com o público que deu sobrevida a frequência até os anos 80, mesmo diante de sucessivas inovações tecnológicas como o advento da TV e a popularidade do FM. Porém, as mudanças tecnológicas e sociais do século XXI como o crescimento da internet, dos dispositivos móveis, da transmissão via satélite e a disseminação de mídias de gravação e reprodução de música por *streaming* passaram a ameaçar a sustentabilidade dessa frequência histórica.

A queda de prestígio do AM pode ser atribuída a três fatores, segundo Curado (2014, p. 56-61) que entrevistou os 13 maiores radiodifusores do país sob supervisão desta autora. O primeiro fator foi a perda da qualidade do som. Com o crescimento dos centros urbanos, aumentaram-se construções de edifícios e a demanda de energia de aparelhos eletrônicos. Em consequência, equipamentos e sons, como eletrodomésticos, fábricas, linhas de transmissão e até o barulho produzido por veículos provocam excesso de ruídos que interferem na propagação do AM, especialmente na recepção móvel. Ademais, a indústria automobilística tem fabricado carros com antenas menores que não recebem o sinal do AM adequadamente. Ou seja, em deslocamentos de carro, onde mais se consome rádio — 14% dos brasileiros (BRASIL, 2017) — não há como ouvir AM com qualidade.

O segundo motivo está relacionado a popularização do uso de celulares, smartphones e tablets. Em 2016, 17% dos brasileiros ouviam rádio pelo celular. E a tendência é crescer, mas somente na faixa FM. Há motivos para esse diagnóstico. Os celulares fabricados a partir de 2009 não dispõem de antena para captar o AM. Ocorre que esse sinal para ser operado numa frequência baixa consome mais energia do que o FM, exigindo a instalação de chip no celular que aumenta ainda mais o consumo de bateria. Outro aspecto está relacionado a necessidade de ter antena maior para captar a frequência. Esses dois fatores juntos inviabilizavam a fabricação de aparelhos mais baratos e leves. Por essa razão, a indústria decidiu por excluir o AM do ecossistema dos dispositivos móveis dando preferência ao FM⁴. Adicionalmente há problemas impostos pelas indústrias fabricantes de aparelhos receptores analógicos. Cada vez mais portáteis e integrados a apare-

⁴ Pesquisa realizada pela ABERT em 2016 constatou que a totalidade dos celulares que custam até R\$ 300 já incluíam a opção do rádio FM. Dos 235 modelos de celulares à venda no mercado, 179 (76%) tinham rádio FM integrado. Apesar de corresponder à maioria dos aparelhos, a comparação com a pesquisas anteriores revela queda na quantidade de celulares com FM embutido: em 2014/15, 79% tinham rádio e em 2016 caiu para 78%. (FARFAN, 07.04.2017). A Apple continua resistindo a ativar o chip de FM apesar dos insistentes pedidos dos radiodifusores americanos de acordo com pesquisa da NAB (National Association of Broadcasters).



lhos de carro, tocadores de som MP3 entre outros aparelhos eletrônicos, a indústria tem procurado fabricar modelos que trazem a opção de sintonia apenas para a faixa FM.

O terceiro motivo que impacta na perda de prestígio decorre dos fatores já mencionados: a amplitude modulada perdeu financiamento publicitário e audiência. Enquanto o FM está entre as frequências mais ouvidas (79%), o AM chega a ter menos de 15% (BRASIL, 2017). Com faturamento em queda, as emissoras ainda tiveram que enfrentar os altos custos de manutenção. As torres de transmissão são maiores, ocupam espaços consideráveis e apresentam alto consumo de energia elétrica, o que encarece os custos mensais de operação.

A perda de competitividade levou a estagnação do rádio AM. Radiodifusores deixaram de investir na renovação de equipamentos e na programação nos últimos 10 anos. Ficaram em compasso de espera por uma solução que, a princípio, surgiria a partir da implantação do rádio digital no país. A digitalização da transmissão esteve em debate pelo governo federal de 2005-2013 sem chegar uma solução quanto a escolha do modelo de transmissão. O impasse estava relacionado às características tecnológicas dos sistemas disponíveis (IBOC, DRM e DAB) que não se adaptavam integralmente ao modelo de radiodifusão, ao marco regulatório e às regras de mercado do rádio no país (BIANCO, 2011). Diante da situação a ABERT buscou soluções tecnológicas alternativas para o setor. A migração era a saída viável naquela momento diante dos impasses na implantação do rádio digital e, por esse motivo, tornou-se uma demanda oficial do segmento a partir de 2010.

2. Percepção do problema nos âmbitos privado e público

O desinteresse pelo AM local (potência diurna de 5 KW) pode ser evidenciado pela baixa demanda por essa frequência junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. No período de 2004-2014, mais de 1.300 outorgas foram distribuídas nas faixas de frequência modulada e apenas 80 foram entregues a radiodifusores interessados em transmitir em AM local. A demanda por FM tem razões técnicas: a cobertura é similar a do AM local com a vantagem de ter melhor qualidade de transmissão e competitividade no mercado.

Paralelamente, a partir de 2008, grupos empresariais de comunicação tradicionais, detentores de emissoras nas duas frequências, passaram a experimentar a veiculação de parte ou integralmente da programação da rádio AM na frequência FM. Foram pioneiras nessa ação a Rádio Jovem Pan (SP), Itatiaia (MG), Rádio Jornal (PE) e Rádio Gaúcha (RS). A experiência confirmou prognósticos dos defensores da migração: a audiência aumentou não somente na recepção doméstica como também em dispositivos móveis.

5 No México, encontra-se em curso o processo de migração voluntária iniciado em 2005 sob o comando do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT). Atualmente mais de 400 emissoras já aderiram a migração e cerca de 150 estão à espera de aprovação da solicitação. Para viabilizar o processo, o IFT fez extenso trabalho de reorganização do espectro de rádio, reduzindo a separação entre frequências portadoras na banda FM, desde que a operação das estações fosse garantida. Com a medida pode identificar mais frequências que poderiam ser atribuídas (IFT, 2017). Sob um aspecto, a política pública no México é distinta do Brasil: as emissoras que migram podem manter operação também no canal em AM. Nos Estados Unidos, a solução encontrada foi o uso do FM translator stations ou transferência indireta, que opera como um reforço de cobertura em áreas problemáticas, onde há interferência, por exemplo, e no núcleo de prestação de serviço da emissora AM. O sistema retransmite simultaneamente o sinal de uma AM primária para uma estação de FM com frequência diferente. A função do FM translator stations preenche o sinal em áreas onde o alcance do AM enfrenta problemas de recepção. Na maioria dos países europeus há emissoras AM que transmitem a programação em simulcasting com uma emissora em FM. Em alguns casos, como na Noruega, a tendência é extinguir a frequência analógica e operar exclusivamente no sistema digital DAB.

O setor público deu um passo definitivo em direção à construção do processo de migração quando a Agência Nacional de Telecomunicações publicou em maio de 2010 um estudo de viabilidade técnica da migração do rádio AM para a faixa de FM, usando os canais 5 e 6 de televisão a serem liberados com a migração para a TV digital. Trata-se do FM estendido (eFM) entre a faixa de 76 a 88 Mhz que amplia o espectro hoje ocupado pela faixa entre 88 e 108 MHz. No documento, o governo reconheceu os problemas enfrentados pelas AMs e mostrava que a migração poderia ser a solução, embora não fosse mais uma novidade a considerar que experiência semelhante havia sido testada em outros países⁵. Baseado em análises do espectro de Santa Catarina, o estudo apontava a viabilidade da mudança em localidades com dial saturado. A faixa estendida poderia ser utilizada em grandes centros como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, respeitando assim as condições atuais da faixa FM.

Em junho de 2011, membros do Conselho de Rádio da Abert e presidentes das associações estaduais de radiodifusão entregaram documento ao então ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, manifestando apoio à destinação da faixa de VHF, canais 5 e 6, para as rádios AM operarem na extensão da faixa de FM. A preocupação do setor era encontrar uma saída técnica que garantisse a melhoria da qualidade necessária e facilitasse a transição para o padrão digital (ABERT, 2011). Importante destacar que no documento os radiodifusores esperavam pelo avanço das discussões em torno do rádio digital. Entendiam que, independente do modelo, o digital seria bom para o FM, mas traria dificuldades técnicas as emissoras em AM. Por essa razão, a migração seria o primeiro passo rumo à digitalização da transmissão.

3. Inclusão na agenda governamental

O assunto foi incluído na agenda governamental quando o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, anunciou durante o 26º Congresso Brasileiro de Radiodifusão da Abert, realizado em junho de 2012, a decisão de reservar os canais 5 e 6, liberados pelas TVs analógicas, para a ampliação da faixa de FM. A partir dessa decisão, o governo iniciou estudos para construção do marco legal.

A Abert inicia imediatamente o monitoramento do processo e fixa estratégias para influenciá-lo. No início de 2013, o Conselho de Rádio da Abert e as associações estaduais de radiodifusão discutiram quais deveriam ser as premissas para a mudança de faixa. Em documento entregue ao Ministério das Comunicações na época, a entidade defendeu, por exemplo, o tratamento isonômico das emissoras interessadas em mudar, tanto nas cidades com espectro livre como naquelas em que era preciso utilizar a faixa estendida (ABERT, 2013).

4. Formulação de alternativas

A construção do processo de migração aconteceu paralelamente às discussões sobre a viabilidade da implantação do rádio digital no país, seguindo uma tendência internacional. O Ministério das Comunicações instituiu o Conselho Consultivo do Rádio em agosto de 2012 com representantes do Governo Federal, do Poder Legislativo, do setor de radiodifusão e da indústria. A missão do Conselho era firmar uma posição técnica sobre qual modelo de rádio digital adequado à realidade brasileira, além de tratar de temas como financiamento da transição do sistema, política industrial e modelo de negócio. Após cinco reuniões realizadas entre outubro de 2012 a junho de 2013, o Conselho não consolidou uma posição a considerar que os dados coletados até aquele momento por meio de testes dos formatos não eram suficientemente conclusivos a ponto de permitir a simulação de cenários a partir da adoção de um ou outro modelo de digitalização em discussão. Ao final das reuniões, os radiodifusores mostraram-se insatisfeitos com o desenrolar do processo e passaram a não mais oferecer suporte para que o Ministério das Comunicações pudesse realizar novos testes previstos para 2014. A ação política dos empresários ficou concentrada na construção do documento legal para a migração. Situação que se repetiu em vários momentos da história do rádio quando estava em jogo a preservação do *status quo* do grupo (BIANCO, 2016, p. 305-306).

5. Processos regulatórios

Convicta de que poderia reverter a crise das emissoras AM, a Abert acompanhava o processo de construção do marco regulatório da migração. Em setembro de 2013, o Ministério das Comunicações remeteu para análise técnica da Casa Civil da Presidência da República a minuta do decreto de migração. Em 7 de novembro de 2013, dia do Radialista, a presidente Dilma Rousseff assinou decreto n. 8.139/2013 com as regras para a mudança, prevendo a apresentação de requerimentos a partir de 1º de janeiro de 2014. O decreto foi resultado de um acordo estabelecido entre Governo e Abert em torno de questões essenciais à recuperação do setor: a) a migração é facultativa; b) a frequência AM local será extinta ao término do processo; quem não aderir terá de migrar para outras categorias de operação na faixa AM (regional e nacional); c) a concessão de outorga para FM é onerosa, deve ser pago o valor correspondente pelo uso da radiofrequência em parcela única estipulada pelo governo; d) para solicitar a mudança emissoras devem comprovar regularidade fiscal e trabalhista; e) o atendimento aos pedidos está condicionado à viabilidade técnica da localidade; f) a nova outorga é restrita ao município onde está situada a emissora de origem; g) é permitido *simulcast* por até 180 dias após a transferência nas localidades onde há espaço no dial, sendo que nas localidades onde FM estendido o

6 Trata-se da pesquisa mais recente disponível sobre faturamento das rádios brasileiras. Encontra-se em andamento em 2018 um censo que definirá o perfil das emissoras em funcionamento. A pesquisa é realizado pela Fundação Getúlio Vargas sob encomenda da Abert. Não há dados oficiais produzidos pelo MCTIC a esse respeito.

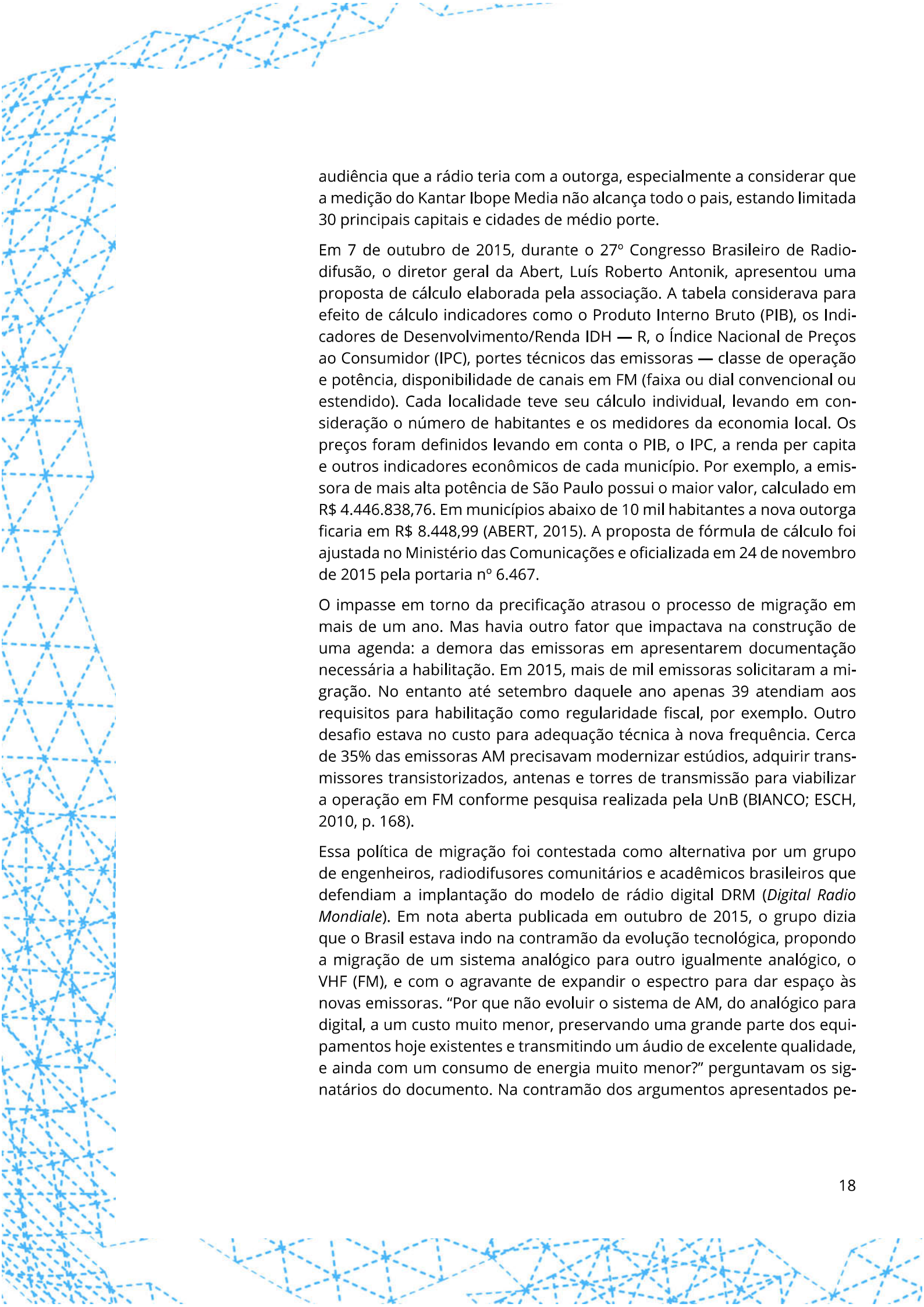
prazo de convivência dos dois sinais é por até cinco anos; e h) as transmissões em Ondas Tropicais e Ondas Curtas não foram beneficiadas com o direito à adaptação, mas o serviço foi preservado.

O presidente da Abert à época, Daniel Slaviero, disse que a assinatura do decreto era o fato mais relevante para o rádio nos últimos 50 anos. Segundo ele, o AM enfraqueceu com o surgimento de novos meios de comunicação e que a mudança beneficiaria a maioria das emissoras: 79% das rádios AM têm até 5Kw de potência, faturamento médio de 50 mil e estão instaladas em cidades de pequeno e médio porte (ABERT, 2013)⁶.

Outro marco legal importante foi a portaria n. 127 do Ministério das Comunicações, assinada em 12 de março de 2014, que definiu o rito processual da mudança. As solicitações para a adaptação da outorga são feitas em sessões públicas por estado sob a coordenação da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério. Concluídas as sessões públicas, a Anatel realiza estudos de viabilidade técnica para verificar a disponibilidade de espaço no espectro naquela localidade.

O ponto de inflexão no ciclo de construção dessa política pública foi a fixação do valor da nova outorga. Pelo decreto presidencial n. 8.139/2013, o valor seria a diferença entre os preços mínimos de outorga para os serviços de OM e FM, considerando o grupo de enquadramento arbitrado em função da potência e frequência de operação e a localidade das emissoras. A polêmica residia na dificuldade de definir um valor, a considerar que Tribunal de Contas da União (TCU) ainda não aprovara até aquele momento a metodologia para o cálculo do preço de novas outorgas de radiodifusão. Segundo Pieranti (2017, p. 79), o TCU havia rejeitado a metodologia de cálculo para o valor mínimo de outorgas em novas licitações de radiodifusão aplicada pelo Ministério das Comunicações e, por isso, foram suspensas desde 2010. O TCU cobrava do Ministério medidas de fiscalização econômica-financeira das outorgas e a organização de banco de dados com informações de mercado que permitisse aplicar as regras de fixação de valor da outorga. Desde então, o ministério tentava adaptar-se às condições determinadas pelo tribunal.

Em 3 de junho de 2015, o TCU aprovou uma metodologia com base em um Edital de Concorrência submetido pelo Ministério das Comunicações para criar um modelo de cálculo viável à concessão em FM a partir de uma rádio da cidade de Anápolis (GO), a 50 KM da capital Goiânia. O valor definido foi de R\$ 3.917.000, o que causou grande espanto e indignação por parte dos radiodifusores, empresários e políticos. Para emissoras que faturam mensalmente até 50 mil reais mostrava-se inviável assumir o custo estipulado. A dificuldade estava em, principalmente, encontrar um padrão de cálculo que revelasse o preço de mercado para uma concessão de FM. Entre as variáveis para se chegar a cifra, estava o desafio em medir o alcance de



audiência que a rádio teria com a outorga, especialmente a considerar que a medição do Kantar Ibope Media não alcança todo o país, estando limitada 30 principais capitais e cidades de médio porte.

Em 7 de outubro de 2015, durante o 27º Congresso Brasileiro de Radiodifusão, o diretor geral da Abert, Luís Roberto Antonik, apresentou uma proposta de cálculo elaborada pela associação. A tabela considerava para efeito de cálculo indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), os Indicadores de Desenvolvimento/Renda IDH — R, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPC), portes técnicos das emissoras — classe de operação e potência, disponibilidade de canais em FM (faixa ou dial convencional ou estendido). Cada localidade teve seu cálculo individual, levando em consideração o número de habitantes e os medidores da economia local. Os preços foram definidos levando em conta o PIB, o IPC, a renda per capita e outros indicadores econômicos de cada município. Por exemplo, a emissora de mais alta potência de São Paulo possui o maior valor, calculado em R\$ 4.446.838,76. Em municípios abaixo de 10 mil habitantes a nova outorga ficaria em R\$ 8.448,99 (ABERT, 2015). A proposta de fórmula de cálculo foi ajustada no Ministério das Comunicações e oficializada em 24 de novembro de 2015 pela portaria nº 6.467.

O impasse em torno da precificação atrasou o processo de migração em mais de um ano. Mas havia outro fator que impactava na construção de uma agenda: a demora das emissoras em apresentarem documentação necessária a habilitação. Em 2015, mais de mil emissoras solicitaram a migração. No entanto até setembro daquele ano apenas 39 atendiam aos requisitos para habilitação como regularidade fiscal, por exemplo. Outro desafio estava no custo para adequação técnica à nova frequência. Cerca de 35% das emissoras AM precisavam modernizar estúdios, adquirir transmissores transistorizados, antenas e torres de transmissão para viabilizar a operação em FM conforme pesquisa realizada pela UnB (BIANCO; ESCH, 2010, p. 168).

Essa política de migração foi contestada como alternativa por um grupo de engenheiros, radiodifusores comunitários e acadêmicos brasileiros que defendiam a implantação do modelo de rádio digital DRM (*Digital Radio Mondiale*). Em nota aberta publicada em outubro de 2015, o grupo dizia que o Brasil estava indo na contramão da evolução tecnológica, propondo a migração de um sistema analógico para outro igualmente analógico, o VHF (FM), e com o agravante de expandir o espectro para dar espaço às novas emissoras. “Por que não evoluir o sistema de AM, do analógico para digital, a um custo muito menor, preservando uma grande parte dos equipamentos hoje existentes e transmitindo um áudio de excelente qualidade, e ainda com um consumo de energia muito menor?” perguntavam os signatários do documento. Na contramão dos argumentos apresentados pe-

7 Documento "Migração para do AM para o FM, a quem interessa?". Disponível em <http://culturadigital.br/blog/2015/10/02/migracao-para-do-am-para-o-fm-a-quem-interessa/>

los radiodifusores comerciais, o documento apontava a digitalização como mais econômica, não exigindo uma infraestrutura complexa (CULTURA DIGITAL, 2015).⁷

6. Implementação de plano de ação

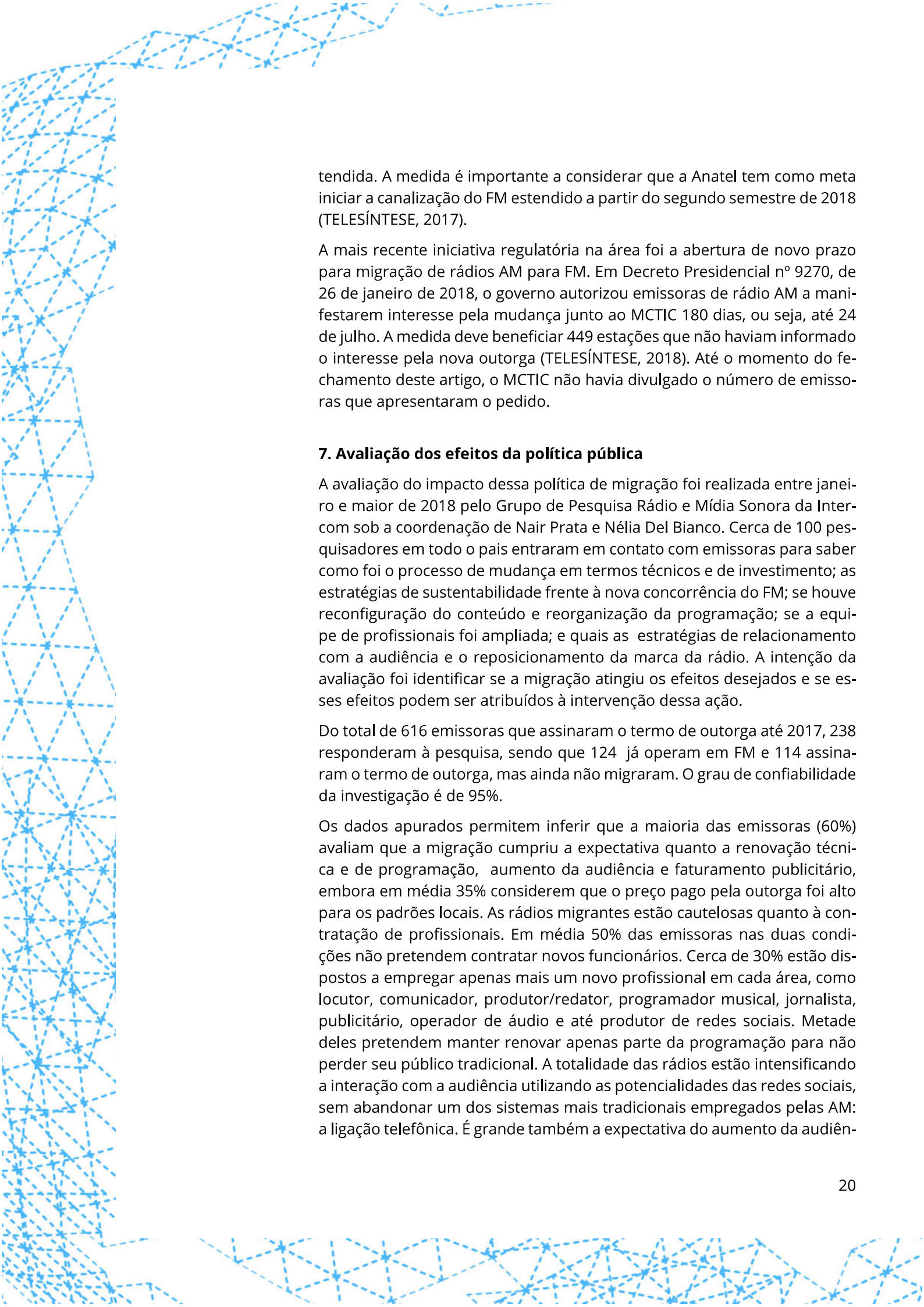
As críticas ao processo de migração não encontraram ecos junto ao governo. E tão logo foi definido o valor da nova outorga, colocou-se em prática a metodologia de realização de audiências públicas para as emissoras em migração conforme prevê o decreto 8.139/13. Em outubro de 2016, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) divulgou a primeira lista com 144 emissoras em condições para mudar de frequência. No mês seguinte, durante solenidade no Palácio do Planalto, foram assinados 244 termos aditivos de adaptação de outorgas. Com a assinatura, as emissoras apresentaram ao MCTIC o projeto técnico de instalação e solicitaram à Anatel autorização para o uso da radiofrequência.

Para acelerar o processo, o Ministério tem realizado habilitação de rádios por lotes. Com a documentação em dia e pagamento de taxa pela nova frequência, o órgão realiza mutirões por estado, uma espécie de força-tarefa, para a entrega de termos aditivos de adaptação de outorga. Entre novembro de 2016 a setembro de 2017 foram realizados mutirões em dois terços dos estados brasileiros, o que permitiu a 600 emissoras AM iniciarem a operação em nova frequência.

Além do custo para regularização da frequência, a migração exige das emissoras investimento na reorganização de seu parque de transmissão e de produção. O investimento médio é de cerca de R\$ 500 mil entre custos de adaptação pago ao governo, compra de transmissor e novos equipamentos digitais de estúdio (ANTONIK, 2016).

A meta do governo é concluir a primeira etapa da migração para rádios em condições de operar na faixa atual, cerca de mil emissoras, até a metade de 2018. A previsão do ministério é concluir todo o processo até 2019/2020 com a inclusão de emissoras na faixa estendida de FM.

Com essa previsão, radiodifusores passaram a pressionar o MCTIC por uma solução para a falta no mercado de aparelhos populares abertos para recepção a partir da faixa estendida 76.3 MHz. Para resolver a questão, o governo brasileiro assinou a Portaria Interministerial nº 68/2017 que obriga os fabricantes de eletroeletrônicos a produzirem rádios FM capazes de sintonizar a faixa estendida. Atualmente, a faixa estendida é acessível apenas em receptores que disponibilizam a função troca de região na banda FM, o que permite abrir o espectro FM a partir de 76.3 FM. E, de forma tímida, já existem alguns receptores automotivos e de mão que possuem a faixa es-



tendida. A medida é importante a considerar que a Anatel tem como meta iniciar a canalização do FM estendido a partir do segundo semestre de 2018 (TELESÍNTESE, 2017).

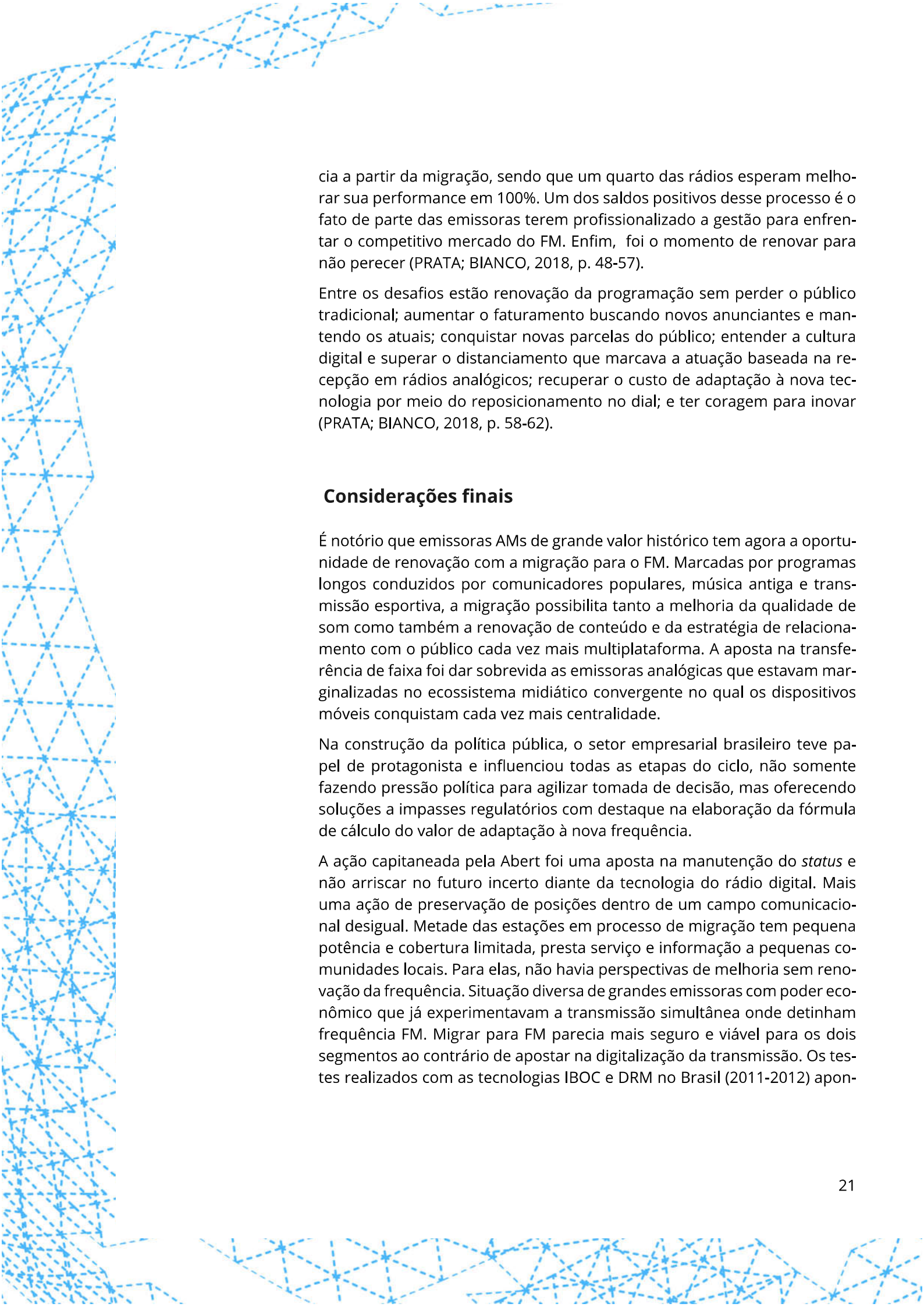
A mais recente iniciativa regulatória na área foi a abertura de novo prazo para migração de rádios AM para FM. Em Decreto Presidencial nº 9270, de 26 de janeiro de 2018, o governo autorizou emissoras de rádio AM a manifestarem interesse pela mudança junto ao MCTIC 180 dias, ou seja, até 24 de julho. A medida deve beneficiar 449 estações que não haviam informado o interesse pela nova outorga (TELESÍNTESE, 2018). Até o momento do fechamento deste artigo, o MCTIC não havia divulgado o número de emissoras que apresentaram o pedido.

7. Avaliação dos efeitos da política pública

A avaliação do impacto dessa política de migração foi realizada entre janeiro e maio de 2018 pelo Grupo de Pesquisa Rádio e Mídia Sonora da Intercom sob a coordenação de Nair Prata e Nélia Del Bianco. Cerca de 100 pesquisadores em todo o país entraram em contato com emissoras para saber como foi o processo de mudança em termos técnicos e de investimento; as estratégias de sustentabilidade frente à nova concorrência do FM; se houve reconfiguração do conteúdo e reorganização da programação; se a equipe de profissionais foi ampliada; e quais as estratégias de relacionamento com a audiência e o reposicionamento da marca da rádio. A intenção da avaliação foi identificar se a migração atingiu os efeitos desejados e se esses efeitos podem ser atribuídos à intervenção dessa ação.

Do total de 616 emissoras que assinaram o termo de outorga até 2017, 238 responderam à pesquisa, sendo que 124 já operam em FM e 114 assinaram o termo de outorga, mas ainda não migraram. O grau de confiabilidade da investigação é de 95%.

Os dados apurados permitem inferir que a maioria das emissoras (60%) avaliam que a migração cumpriu a expectativa quanto a renovação técnica e de programação, aumento da audiência e faturamento publicitário, embora em média 35% considerem que o preço pago pela outorga foi alto para os padrões locais. As rádios migrantes estão cautelosas quanto à contratação de profissionais. Em média 50% das emissoras nas duas condições não pretendem contratar novos funcionários. Cerca de 30% estão dispostos a empregar apenas mais um novo profissional em cada área, como locutor, comunicador, produtor/redator, programador musical, jornalista, publicitário, operador de áudio e até produtor de redes sociais. Metade deles pretendem manter renovar apenas parte da programação para não perder seu público tradicional. A totalidade das rádios estão intensificando a interação com a audiência utilizando as potencialidades das redes sociais, sem abandonar um dos sistemas mais tradicionais empregados pelas AM: a ligação telefônica. É grande também a expectativa do aumento da audiên-



cia a partir da migração, sendo que um quarto das rádios esperam melhorar sua performance em 100%. Um dos saldos positivos desse processo é o fato de parte das emissoras terem profissionalizado a gestão para enfrentar o competitivo mercado do FM. Enfim, foi o momento de renovar para não perecer (PRATA; BIANCO, 2018, p. 48-57).

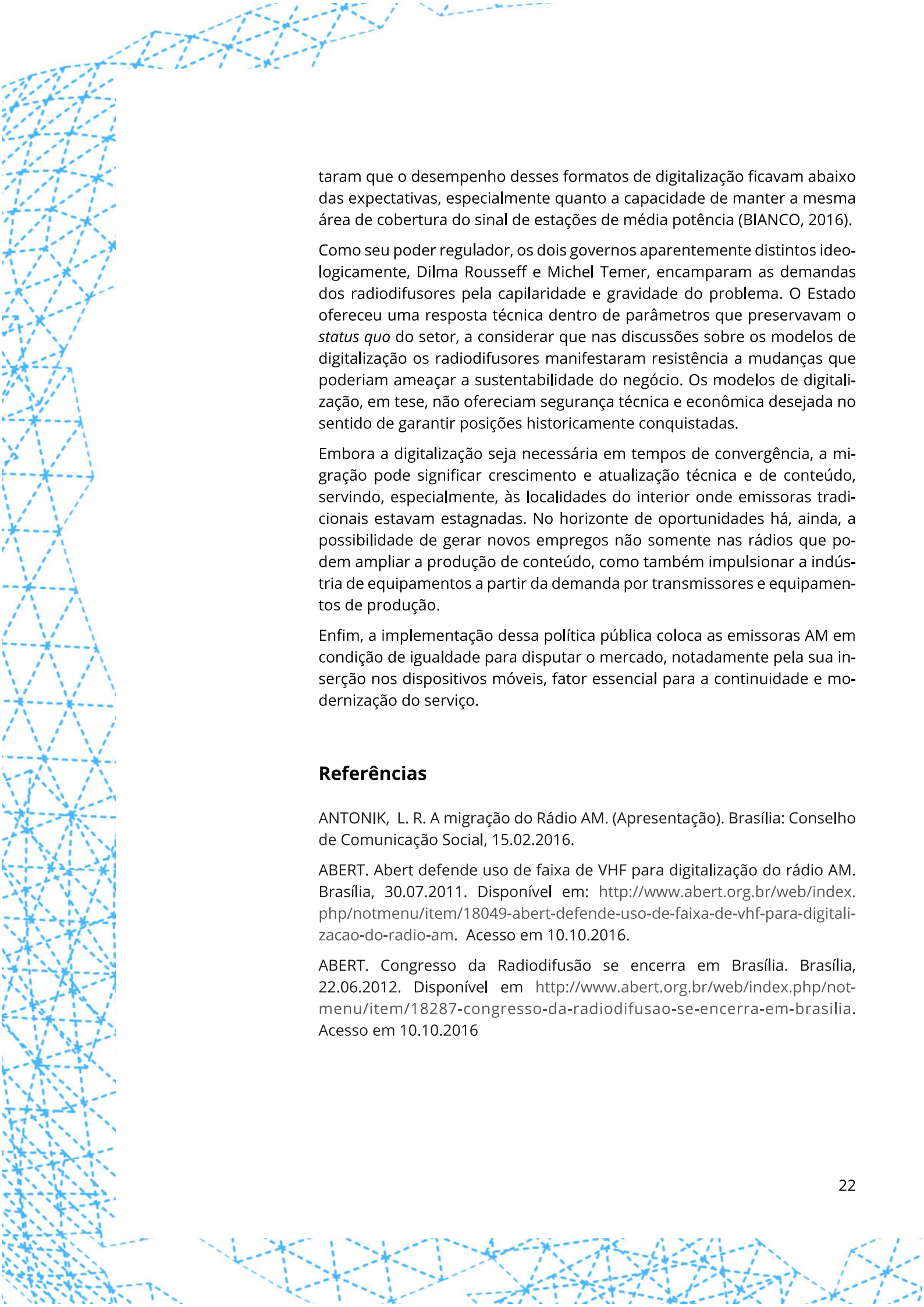
Entre os desafios estão renovação da programação sem perder o público tradicional; aumentar o faturamento buscando novos anunciantes e mantendo os atuais; conquistar novas parcelas do público; entender a cultura digital e superar o distanciamento que marcava a atuação baseada na recepção em rádios analógicos; recuperar o custo de adaptação à nova tecnologia por meio do reposicionamento no dial; e ter coragem para inovar (PRATA; BIANCO, 2018, p. 58-62).

Considerações finais

É notório que emissoras AMs de grande valor histórico tem agora a oportunidade de renovação com a migração para o FM. Marcadas por programas longos conduzidos por comunicadores populares, música antiga e transmissão esportiva, a migração possibilita tanto a melhoria da qualidade de som como também a renovação de conteúdo e da estratégia de relacionamento com o público cada vez mais multiplataforma. A aposta na transferência de faixa foi dar sobrevida as emissoras analógicas que estavam marginalizadas no ecossistema midiático convergente no qual os dispositivos móveis conquistam cada vez mais centralidade.

Na construção da política pública, o setor empresarial brasileiro teve papel de protagonista e influenciou todas as etapas do ciclo, não somente fazendo pressão política para agilizar tomada de decisão, mas oferecendo soluções a impasses regulatórios com destaque na elaboração da fórmula de cálculo do valor de adaptação à nova frequência.

A ação capitaneada pela Abert foi uma aposta na manutenção do *status* e não arriscar no futuro incerto diante da tecnologia do rádio digital. Mais uma ação de preservação de posições dentro de um campo comunicacional desigual. Metade das estações em processo de migração tem pequena potência e cobertura limitada, presta serviço e informação a pequenas comunidades locais. Para elas, não havia perspectivas de melhoria sem renovação da frequência. Situação diversa de grandes emissoras com poder econômico que já experimentavam a transmissão simultânea onde detinham frequência FM. Migrar para FM parecia mais seguro e viável para os dois segmentos ao contrário de apostar na digitalização da transmissão. Os testes realizados com as tecnologias IBOC e DRM no Brasil (2011-2012) apon-



taram que o desempenho desses formatos de digitalização ficavam abaixo das expectativas, especialmente quanto a capacidade de manter a mesma área de cobertura do sinal de estações de média potência (BIANCO, 2016).

Como seu poder regulador, os dois governos aparentemente distintos ideologicamente, Dilma Rousseff e Michel Temer, encamparam as demandas dos radiodifusores pela capilaridade e gravidade do problema. O Estado ofereceu uma resposta técnica dentro de parâmetros que preservavam o *status quo* do setor, a considerar que nas discussões sobre os modelos de digitalização os radiodifusores manifestaram resistência a mudanças que poderiam ameaçar a sustentabilidade do negócio. Os modelos de digitalização, em tese, não ofereciam segurança técnica e econômica desejada no sentido de garantir posições historicamente conquistadas.

Embora a digitalização seja necessária em tempos de convergência, a migração pode significar crescimento e atualização técnica e de conteúdo, servindo, especialmente, às localidades do interior onde emissoras tradicionais estavam estagnadas. No horizonte de oportunidades há, ainda, a possibilidade de gerar novos empregos não somente nas rádios que podem ampliar a produção de conteúdo, como também impulsionar a indústria de equipamentos a partir da demanda por transmissores e equipamentos de produção.

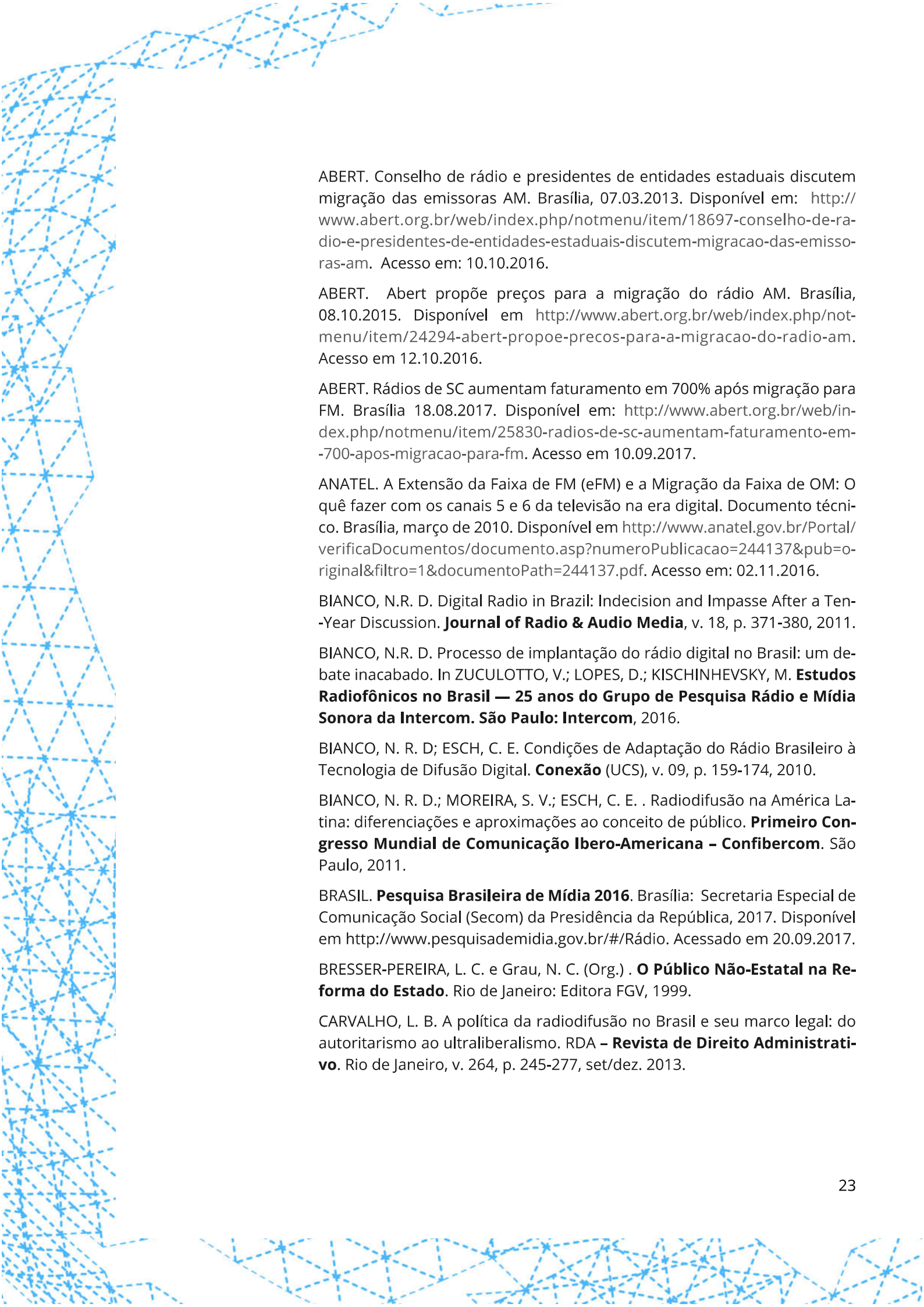
Enfim, a implementação dessa política pública coloca as emissoras AM em condição de igualdade para disputar o mercado, notadamente pela sua inserção nos dispositivos móveis, fator essencial para a continuidade e modernização do serviço.

Referências

ANTONIK, L. R. A migração do Rádio AM. (Apresentação). Brasília: Conselho de Comunicação Social, 15.02.2016.

ABERT. Abert defende uso de faixa de VHF para digitalização do rádio AM. Brasília, 30.07.2011. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/18049-abert-defende-uso-de-faixa-de-vhf-para-digitalizacao-do-radio-am>. Acesso em 10.10.2016.

ABERT. Congresso da Radiodifusão se encerra em Brasília. Brasília, 22.06.2012. Disponível em <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/18287-congresso-da-radiodifusao-se-encerra-em-brasil>. Acesso em 10.10.2016



ABERT. Conselho de rádio e presidentes de entidades estaduais discutem migração das emissoras AM. Brasília, 07.03.2013. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/18697-conselho-de-radio-e-presidentes-de-entidades-estaduais-discutem-migracao-das-emissoras-am>. Acesso em: 10.10.2016.

ABERT. Abert propõe preços para a migração do rádio AM. Brasília, 08.10.2015. Disponível em <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/24294-abert-propoe-precos-para-a-migracao-do-radio-am>. Acesso em 12.10.2016.

ABERT. Rádios de SC aumentam faturamento em 700% após migração para FM. Brasília 18.08.2017. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/25830-radios-de-sc-aumentam-faturamento-em-700-apos-migracao-para-fm>. Acesso em 10.09.2017.

ANATEL. A Extensão da Faixa de FM (eFM) e a Migração da Faixa de OM: O quê fazer com os canais 5 e 6 da televisão na era digital. Documento técnico. Brasília, março de 2010. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=244137&pub=original&filtro=1&documentoPath=244137.pdf>. Acesso em: 02.11.2016.

BIANCO, N.R. D. Digital Radio in Brazil: Indecision and Impasse After a Ten-Year Discussion. **Journal of Radio & Audio Media**, v. 18, p. 371-380, 2011.

BIANCO, N.R. D. Processo de implantação do rádio digital no Brasil: um debate inacabado. In ZUCULOTTO, V.; LOPES, D.; KISCHINHEVSKY, M. **Estudos Radiofônicos no Brasil — 25 anos do Grupo de Pesquisa Rádio e Mídia Sonora da Intercom**. São Paulo: Intercom, 2016.

BIANCO, N. R. D; ESCH, C. E. Condições de Adaptação do Rádio Brasileiro à Tecnologia de Difusão Digital. **Conexão** (UCS), v. 09, p. 159-174, 2010.

BIANCO, N. R. D.; MOREIRA, S. V.; ESCH, C. E. . Radiodifusão na América Latina: diferenciações e aproximações ao conceito de público. **Primeiro Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana – Confibercom**. São Paulo, 2011.

BRASIL. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2016**. Brasília: Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República, 2017. Disponível em <http://www.pesquisademidia.gov.br/#/Rádio>. Acessado em 20.09.2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e Grau, N. C. (Org.) . **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARVALHO, L. B. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. RDA – **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set/dez. 2013.

CULTURA DIGITAL. Migração para do AM para o FM, a quem interessa?. 02.10.2015. Disponível em <http://culturadigital.br/blog/2015/10/02/migracao-para-do-am-para-o-fm-a-quem-interessa/> Acessado em 20.09.2017.

CURADO, Camila C. **Migração de rádios AM para FM: processos de preparação e perspectivas de mudança frente à convergência tecnológica.** Trabalho de conclusão de curso (graduação). Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2015. Disponível em : <http://bdm.unb.br/handle/10483/12196>. Acesso em novembro de 2016.

FARFAN, Tainá. Pesquisa da ABERT mostra evolução de celulares com acesso à TV e rádio. Abert 07.04.2017 Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/25584-pesquisa-da-abert-mostra-evolucao-de-celulares-com-acesso-a-tv-e-radio>> . Acesso em 15/04/2017.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, jun. 2000.

IFT . Instituto federal de Telecomunicaciones del México. **Comunicado 80/2017 de 16.06.2017.** Disponível em <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-autoriza-41-cambios-de-frecuencias-de-am-fm-diversas-estaciones-de-radio-asi-como-la-prorroga>. Acesso em 01.08.2017.

JAMBEIRO, O.; FERREIRA, F. Comunicações como Serviço Público no Brasil: Configuração Contemporânea. **Revista Brasileira de Políticas de Comunicação.** Brasília, nº 1, jan. 2011.

KANTAR IBOPE MEDIA. **E-Book de Rádio.** Setembro, 2017. Disponível em https://www.kantaribopemedia.com/wp-content/uploads/2017/09/KIM17_bookradio_final-2.pdf

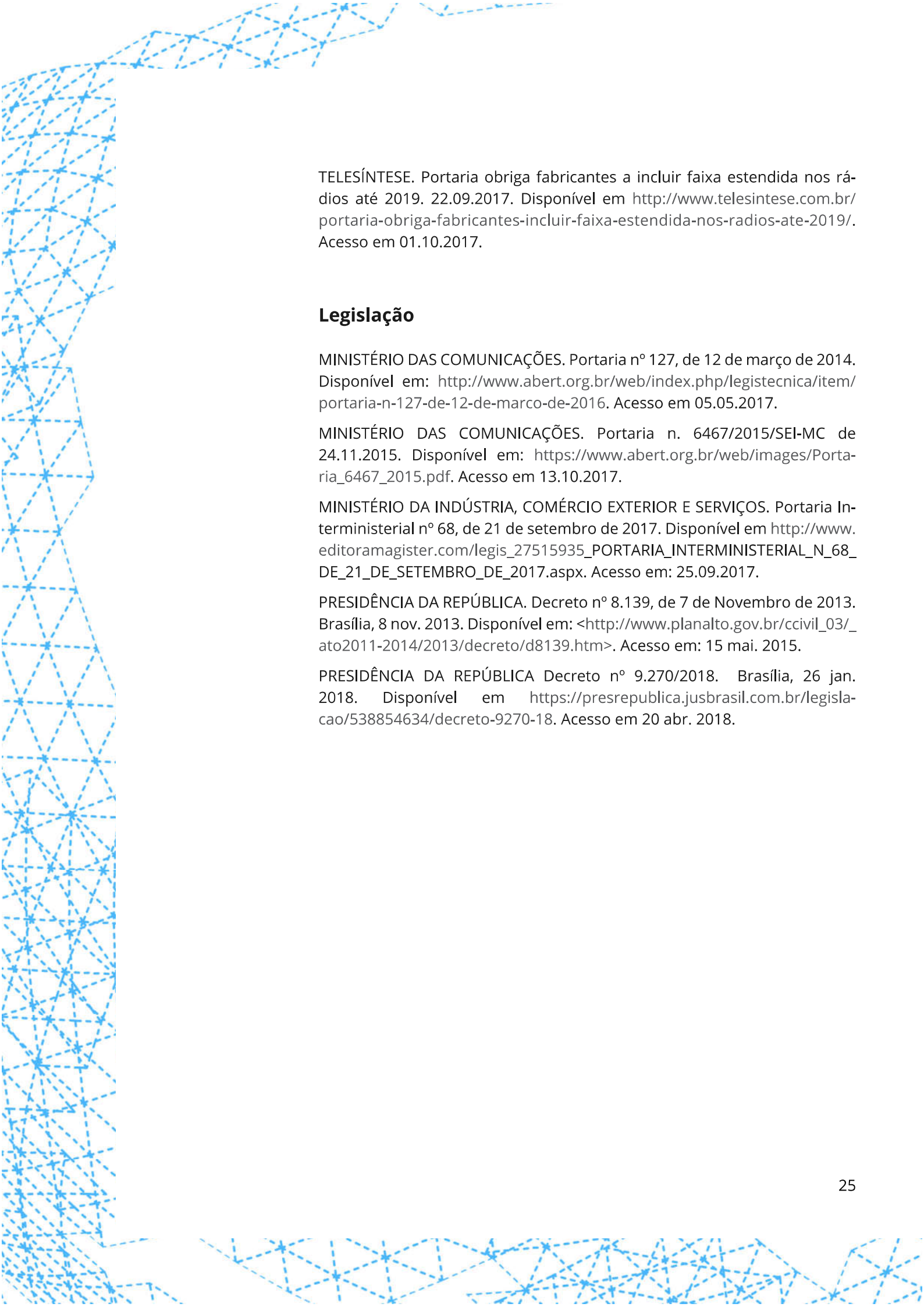
PRATA, N; BIANCO, N. R. D. **Migração do rádio AM para o FM – Avaliação de impacto e desafios frente à convergência tecnológica.** Florianópolis: Insular, 2018.

PIERANTI, O. P. **Políticas Públicas de Radiodifusão no Governo Dilma.** Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2017.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas, coletânea.** V.1. Brasília: Enap, 2006.

SIERRA CABELLERO, F. **Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento.** Barcelona: Gedisa, 2006.

SUBIRATS, J. et al. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona: Editorial Airel, 2008.



TELESÍNTese. Portaria obriga fabricantes a incluir faixa estendida nos rádios até 2019. 22.09.2017. Disponível em <http://www.telesintese.com.br/portaria-obriga-fabricantes-incluir-faixa-estendida-nos-radios-ate-2019/>. Acesso em 01.10.2017.

Legislação

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria nº 127, de 12 de março de 2014. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/legistecnica/item/portaria-n-127-de-12-de-marco-de-2016>. Acesso em 05.05.2017.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria n. 6467/2015/SEI-MC de 24.11.2015. Disponível em: https://www.abert.org.br/web/images/Portaria_6467_2015.pdf. Acesso em 13.10.2017.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Portaria Interministerial nº 68, de 21 de setembro de 2017. Disponível em http://www.editoramagister.com/legis_27515935_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_68_DE_21_DE_SETEMBRO_DE_2017.aspx. Acesso em: 25.09.2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 8.139, de 7 de Novembro de 2013. Brasília, 8 nov. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8139.htm>. Acesso em: 15 mai. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Decreto nº 9.270/2018. Brasília, 26 jan. 2018. Disponível em <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/538854634/decreto-9270-18>. Acesso em 20 abr. 2018.