

## Tensionamentos sobre as condições de origem e perspectivas do Serviço de Radiodifusão Pública no Brasil<sup>1</sup>

**Elton Bruno Barbosa PINHEIRO<sup>2</sup>**  
Universidade de Brasília - UnB

**Resumo:** Este estudo busca revisar, tensionar e compreender as condições de origem do Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro e, além disso, cotejar o desenvolvimento das experiências dos modelos de gestão da radiodifusão norte-americana e britânica no intuito de, à luz destas, também elucidar possibilidades de adaptação e integração das emissoras públicas brasileiras ao cenário tecnológico e midiático hodierno. Levando em consideração a complexidade e a dinâmica do contexto no qual se inserem as experiências de radiodifusão no país e no mundo, em suas reflexões, este estudo adota como aporte teórico-metodológico a abordagem dialética. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, cujos resultados, em linhas gerais, apontam tanto o estado do conhecimento da temática quanto sinalizam relevantes perspectivas para atuação do Serviço de Radiodifusão Pública no contemporâneo cenário brasileiro.

**Palavras-chave:** Radiodifusão no Brasil. Serviço Público de Radiodifusão. Emissoras Públicas.

### 1 O que é Radiodifusão Pública?

A *priori*, com o intuito de compreender no que se constitui, de fato, a radiodifusão pública e, para tanto, tomando como exemplo uma realidade na qual está inserido o contexto brasileiro, corrobora-se os estudos realizados pelo Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina, os quais apontam e ajudam a aclarar que:

[...] a elaboração de um conceito comum para a radiodifusão pública na América Latina é um estimulante desafio semântico, mas, acima de tudo, um difícil desafio político e cultural. As principais dúvidas surgem a partir das diferentes concepções de financiamento, sistemas de gestão, possibilidades de participação social e a assimilação da responsabilidade editorial encontrados no perfil das instituições públicas de radiodifusão. (ESCH; BIANCO; MOREIRA, 2013, p. 69).

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no DT 5 – Rádio, TV e Internet, do XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste realizado de 19 a 21 de maio de 2016. O presente trabalho integra pesquisa de Doutorado do autor, em andamento, sob orientação da Profa. Dra. Nelia R. Del Bianco.

<sup>2</sup> Doutorando em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Comunicação e Culturas Midiáticas e Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina e do GP Rádio e Mídia Sonora da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. E-mail: eltonbrunopinheiro@gmail.com.

Tratando-se especificamente da realidade brasileira, é bem certo que estes aspectos mencionados por Carlos Eduardo Esch, Nelia Del Bianco e Sônia Virgínia Moreira (2013) são, de fato, os principais desafios para o desenvolvimento eficiente e eficaz do serviço de radiodifusão pública no país: a compreensão sobre a necessária natureza e atuação democrática e transparente do seu modelo de gestão e de financiamento, bem como o amadurecimento de questões relacionadas à autonomia e independência editorial das suas emissoras na produção e propagação dos conteúdos da sua programação, e a urgente reconfiguração dos modos de participação do cidadão nesse processo comunicacional público, que deve ser de ativamente fomentada.

Contudo, sabe-se que, no caso específico do Brasil, a prática da Radiodifusão está regulada, de fato, como um Serviço Público (Cf. BRASIL, 1988 – Artigo nº 21, XII, “a”; Artigo nº 22, IV; Artigo nº 48, XII; Artigo nº 155, X, “d”; Artigo nº 223; BRASIL, 1995 – Emenda Constitucional nº 8; BRASIL, 2008 – Lei Nº 11.652), muito embora esta própria noção de serviço público seja consideravelmente discutida, sobretudo na esfera científico-acadêmica, por se considerar que há, em seu entorno, complexos conflitos/entrecruzamentos conceituais, entre eles, aquele que se refere a um entendimento de que a Radiodifusão Pública é também uma atividade de *interesse público*, portanto, também ligada a um objetivo comercial.

Ainda assim, considerando o disposto nos dispositivos legais mencionados, percebe-se que sua origem está, de fato, fortemente ligada ao âmbito do Serviço Público, cuja execução, de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo nº 175, pode dar-se “diretamente pelo Poder Público ou sob regime de concessão ou permissão.”

Nos estudos acadêmicos, essa afirmação sobre a caracterização, no Brasil, da radiodifusão como um Serviço Público, encontra fundamentos, por exemplo, na visão de Dinorá Grotti (2003, p. 45), em *Serviço Público e Dimensão Brasileira*. A referida pesquisadora assinala que o Estado possui diferentes motivos para inserir um determinado serviço no âmbito público como, por exemplo: “[...] realizar a justiça social, suprir carência da iniciativa privada; favorecer o progresso técnico, ordenar o aproveitamento de recursos finitos; [...] manter a unidade nacional do país”, aspectos estes, portanto, claramente possíveis de se relacionarem à natureza, missão, objetivos e possibilidades do serviço de radiodifusão pública.

Também endossa evidências para a radiodifusão ser compreendida como um serviço público o pensamento de Miriam Wimmer e Octavio Pieranti (2009, p. 04), segundo os

quais “a titularidade da União sobre os serviços de comunicação remonta” tanto à Constituição de 1934 quanto à Constituição de 1891. Esta última por indicar que competia à União estipular “taxas de correios e telegraphos federaes” (Art. 7º, 4º), apontados como “antecessores remotos dos serviços de (tele)comunicações”, e a primeira por registrar que à União competia “explorar ou dar em concessão os serviços de telegraphos e radiocomunicação.” (Art. 5º, VIII). Tal interpretação histórica contribui para um entendimento tanto conceitual quanto crítico do serviço de radiodifusão na atualidade, ao aclarar o relevante papel a ser desempenhado pelo Estado na regulação dessa esfera do serviço público.

Ainda sustentando a afirmação da radiodifusão enquanto um serviço público, este estudo corrobora o que abalizam Suzy Santos e Érico da Silveira (2007, p. 78), os quais enfatizam o necessário entendimento de que “o Serviço Público compreende uma série de características [...] e pode ser explorado de maneiras flexíveis entre o Estado e a iniciativa privada”, mas que Serviço público, em si, “claramente se refere à obrigatoriedade do Estado em garantir um direito aos cidadãos que representa” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 79).

Ao corroborar o pensamento de Willian François (1990), tais autores ajudam a elucidar que a radiodifusão, em seu caráter intrínseco, possui um conjunto de razões – a exemplo do aspecto público das ondas eletromagnéticas e da questão da concessão pública de licenças – que justificam o papel regulador e fiscalizador do Estado, aqui anteriormente frisado em relação à contribuição de Wimmer e Pieranti (2009).

Contudo, retomando uma reflexão analítica dos dispositivos legais, percebe-se que a atual Constituição Brasileira (1988), no que se refere à radiodifusão, apresenta algumas demasiadas lacunas, a exemplo do que versa o Art nº 223, onde se lê: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da *complementaridade* dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

A questão é que o conceito de “complementaridade”, indicado no referido texto constitucional, permanece sem a necessária regulamentação. Sua compreensão é, portanto, desafio conceitual intrigante. Sobre isso, o pesquisador Murilo Ramos articula:

No Brasil, a ideia, inscrita na Constituição, de sistemas complementares – estatal, público e privado – separa equivocadamente o público do estatal, como se um pudesse existir sem o outro, além de induzir a uma confusão conceitual entre Estado e governo, como se aquele pudesse se reduzir a

este. Ainda mais, a ideia inscrita na Constituição isola o privado do estatal e do público, como se aquele pudesse existir sem a licença e o controle regulatórios destes. (RAMOS, 2008, p. 05).

Diante dessa realidade do caso brasileiro, onde a ideia de complementaridade entre os sistemas estatal, privado e público de radiodifusão surgiu de maneira desregulamentada e assim permanece, urge, sem dúvidas, a necessidade de regulamentação do dispositivo que rege tal serviço. Torna-se igualmente relevante a criação, democrática e efetiva, de um autônomo órgão regulatório e fiscalizador da Radiodifusão Brasileira, sob pena de tal serviço cair em total descrédito perante a sociedade. (RAMOS, 2008).

É, portanto, justamente no sentido de aprimorar o Sistema de Radiofusão Pública brasileiro que se considera pertinente e necessário um olhar histórico, crítico e reflexivo sobre o modelo de desenvolvimento do sistema de radiodifusão pública em outras nações e sobre o papel que o Estado desempenha em cada uma delas, o que certamente varia de acordo com o entendimento que cada uma dessas realidades tem sobre a importância da comunicação e também conforme se dá a dinâmica das transformações tecnológicas, culturais, sociais, políticas e econômicas no mundo.

## **2 Modelos de atuação do Estado na gestão da Radiodifusão Pública**

No que se refere ao papel do Estado na gestão da radiodifusão, nota-se a sua atuação em dois diferentes e principais modelos: o do *serviço público*, no qual presta o serviço direta e indiretamente e o regula; e o do *interesse público*, em que os serviços de radiodifusão podem ser prestados pela iniciativa privada mas também sob regulação e fiscalização estatal.

Ambos serão cotejados a seguir com os exemplos norte-americano e britânico, já consolidados em suas realidades e, portanto, importantes pela contextual contribuição que oferecem ao atual horizonte que se apresenta à radiodifusão brasileira, onde o conceito de complementaridade entre os sistemas estatal, público e privado abre consideráveis lacunas que comprometem tanto o entendimento conceitual quanto o cumprimento da missão de cada um desses sistemas – os quais precisam e podem ser regulamentados, por exemplo, à luz do que realizam esses diferentes modelos internacionais de gestão do Estado para a Radiodifusão. Tais modelos também trazem luz ao Serviço de Radiodifusão Pública

brasileiro em relação à potencial integração dos mesmos ao cenário tecnológico em constante mutação.

## 2.1 O Estado e a radiodifusão nos EUA: interesse público

O modelo de radiodifusão desenvolvido nos Estados Unidos, o qual Ramos (2008) denominou como “CBS-FCC-PBS<sup>3</sup>”, tem como principal característica compreender tal atividade como um bem privado, estando suas raízes fincadas na ideia de “livre mercado” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 60).

Como analisa Sivaldo Pereira da Silva (2009, p. 138): “diferentemente do que ocorreu em outras localidades, no caso norte-americano, a participação do Estado foi menos ostensiva e se deu basicamente como regulador, isto é, mediador de interesses e conflitos”, o que é importante de ser ressaltado, sobretudo, pelo aspecto da intervenção estatal ativa na garantia/fiscalização do cumprimento dos preceitos da atividade.

Trata-se de um modelo também sustentado pela ideia de liberdade de expressão, requerida pelos radiodifusores e concedida através do documento americano chamado *First Amendment* (Primeira Emenda), e também amparado pelo potencial da lógica da publicidade.

É preciso ressaltar, nesse sentido, que no modelo norte-americano há uma “preocupação” com a possível censura/controlado e regulação do Estado sobre o aspecto específico dos conteúdos das programações das emissoras. E que, nesse modelo se atribuiu ao Estado, em um primeiro momento por meio do *Federal Radio Commission* (FRC) e, atualmente, através do *Federal Communications Commission* (FCC) – que segue atuando na fiscalização da exploração comercial da radiodifusão norte-americana –, o papel de definição e fiscalização do fiduciário público (*Public Trustee*), ou seja, daquele representante público que tem licença para atuar como radiodifusor.

O Estado, nesse modelo de radiodifusão, atua, portanto, levando em consideração tanto as questões referentes ao bem público, como as limitações do espectro, quanto àquelas relacionadas ao interesse público, conceito que, segundo o documento publicado em 1928,

---

<sup>3</sup> Trata-se de uma referência ao processo de desenvolvimento do modelo de radiodifusão norte-americana, sintetizado pelo pioneirismo da “Columbia Broadcasting System (CBS) como rede de rádio e, depois, também de televisão, sob controle privado, a se estabelecer, mas debaixo de forte regulação estatal” (RAMOS, 2008); o papel do *Federal Communications Commission* (FCC) como órgão americano fiduciário e fiscalizador da radiodifusão; e o atual exemplo concreto de radiodifusão de interesse público observado no caso do *Public Broadcasting Service* (PBS), bem como da *National Public Radio* (NBR).

pela *Federal Radio Commission*, alude à valorização do interesse da sociedade em detrimento dos interesses dos radiodifusores e dos anunciantes, o que, certamente, se torna uma questão paradoxal – e, talvez, paradigmática –, uma vez que o modelo norte-americano de radiodifusão tanto “valoriza a liberdade em relação ao Estado e está a ele atrelado pela concessão de licenças” quanto “valoriza a liberdade de expressão em relação ao setor privado, mas está a ele ligado pelos sistemas de financiamento” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 66).

Nesse sentido, percebe-se que o conceito de interesse público em que está inserida a radiodifusão norte-americana, ainda que preveja certa regulação estatal na definição e fiscalização dos fiduciários, apresentou determinadas contradições, mas que puderam ser repensadas/reinterpretadas quando, na década de 1960:

[...] o Estado, nos Estados Unidos, se atribuiu a responsabilidade de gerar uma empresa pública, a *Corporation for Public Broadcasting* (CPB), responsável pela coordenação, e financiamento, com recursos do Tesouro, de uma cooperativa de emissoras independentes, até então ditas educativas e culturais, mas que passaram a se chamar, em seu conjunto, *Public Broadcasting Service* (PBS). No caso do rádio, o equivalente ao PBS, gerado sob a mesma lógica não comercial, foi o *National Public Radio* (NPR). (RAMOS, 2008, p. 04).

O PBS – *Public Broadcasting Service*<sup>4</sup> (Serviço Público de Radiodifusão) é considerado a maior empresa de comunicação pública dos Estados Unidos da América. Com natureza educativo-cultural, essa organização nacional, criada em 1969, surgiu buscando contrapor-se às demasiadas redes comerciais presentes no continente norte-americano.

Trata-se de uma experiência de radiodifusão (sons e imagens) pública com características relevantes, cujo intuito maior, conforme enunciado em sua missão é “usar a mídia para educar, inspirar, entreter e expressar a diversidade de perspectivas e capacitar os indivíduos a realizarem as suas potencialidades e fortalece a saúde social, democrática e cultural dos EUA” (PBS, s/d, *online*, tradução nossa). O PBS, inclusive, foi classificado nos Estados Unidos, por 12 anos consecutivos, como a instituição mais confiável entre as organizações conhecidas nacionalmente.

---

<sup>4</sup> A home page da *Public Broadcasting Service* pode ser acessada em: <<http://www.pbs.org/>>.

Já a NPR – *National Public Radio*<sup>5</sup> (Rádio Pública Nacional), criada em 1970, atua nos Estados Unidos, no ar e *on-line*, sendo também mantida por recursos públicos e privados e por doações dos ouvintes e distribui sua programação para mais de 800 emissoras de rádio públicas no país. “Trata-se de uma rede pública organizada de notícias multimídia e de produção de programas de rádio. Conta com uma base sólida de estações-membro e simpatizantes em todo o país.” (NPR, s/d, *online*, tradução nossa).

A própria NPR destaca o perfil que considera inovador e desenvolvedor dos seus funcionários, os quais exploram formas diferentes de servir ao público através das plataformas digitais e das novas tecnologias. Assim como ocorre com a PBS, no caso da televisão, a NPR se constitui como “o principal exemplo de organização de membros associados em torno da rádio pública no continente norte-americano.” (NPR, s/d, *online*, tradução nossa).

Em linhas gerais, é importante ressaltar que os exemplos do PBS e da NPR no âmbito da radiodifusão norte-americana estão balizados pela lógica do interesse público, sendo suas formas de financiamento advindas de diferentes fontes, por exemplo: dos governos (federal, estaduais e locais), fundações, entidades públicas de radiodifusão, corporações e doações individuais.

A gestão dessas organizações é realizada por conselhos administrativos. No caso do PBS, tais administradores são responsáveis pela gestão e definição da política de trabalho. No total, o Conselho do PBS é composto por 27 membros, sendo: 14 Administradores Profissionais (gestores de estação); 12 Diretores-Gerais (diretores externos); e o Presidente do PBS. Todos os membros do Conselho de Administração PBS atuam em mandatos sem remuneração por um período de três anos. (PBS, s/d, *online*).

No caso da NPR, o Conselho de Administração é responsável pela gestão das 501 organizações sem fins lucrativos que compõem o serviço. Tal Conselho define as políticas gerais para a gestão de NPR, monitora o desempenho da NPR e fornece supervisão financeira. É composto por 17 conselheiros, dos quais 10 são gestores de Estações-membro da NPR eleitos para o Conselho pelos integrantes das referidas Estações. Entre os outros sete conselheiros estão inclusos o presidente da NPR, o presidente da Fundação NPR e cinco membros proeminentes do público selecionado pelo conselho e confirmado pelas Estações-membro da NPR. (NPR, s/d, *online*).

---

<sup>5</sup> A home page da *National Public Radio* pode ser acessada em: <<http://www.npr.org/>>.

## 2.2 O Estado e a radiodifusão no Reino Unido: serviço público

O modelo de radiodifusão desenvolvido no Reino Unido, o qual Ramos (2008) denominou como “BBC-ITV”<sup>6</sup>, caracteriza-se por atribuir “maior responsabilidade ao Estado na prestação do serviço, aproximando seu sistema de comunicação ao Serviço Público.” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 67). Trata-se de um exemplo relevante para compreensão do que é, de fato, o serviço público de radiodifusão, diferenciado, sobretudo, pelo criterioso controle do Estado na regulação do mesmo.

A criação da *British Broadcasting Corporation* no cenário britânico é, de fato, um exemplo paradigmático. Vale ressaltar que a BBC nasceu como fruto da pressão da sociedade inglesa que, em consonância com praticamente a totalidade da comunidade europeia, considerava as comunicações como atividade impulsionadora da cultura e da educação.

A BBC surge, portanto, sem intenções comerciais, financiada pelo Estado através de impostos advindos da venda de aparelhos de rádio e, posteriormente, de TV, sendo, em 1927, alçada ao posto de organismo público. De acordo com Jonas Valente (2009, p. 235) o modelo da BBC é “referência de comunicação pública de todo mundo. Foi a precursora na concepção do serviço público de comunicação. [...] é protagonista na definição da missão e propósitos desse tipo de mídia e até hoje sustenta um alto grau de aceitação popular.”

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, o Partido Conservador britânico, ao assumir o poder, decidiu criar um canal de tevê comercial, que pudesse atuar em paralelo com a BBC. Nasceu assim, entre 1954 e 1955, a ITV (*Independent Television*), obviamente também com uma missão educativo-cultural e com regulação estatal, em que o governo obtinha autoridade fiscalizadora sobre a programação a ser veiculada.

Corroborando o pensamento de Santos e Silveira (2007, p. 76), “pode-se dizer que o sistema britânico foi o modelo que melhor garantiu o *status* e Serviço Público com múltiplos instrumentos de proteção aos interesses dos consumidores”, o que é fundamental de ser considerado pela experiência brasileira.

Atualmente, o serviço de radiodifusão britânico é regulado pelo *Office of Communications*<sup>7</sup> (Ofcom), que é um órgão independente e autoridade competente pelas

---

<sup>6</sup> Trata-se de uma referência ao processo de desenvolvimento do modelo do serviço de radiodifusão britânico, sintetizado pela criação e atuação da *British Broadcasting Corporation* (BBC) e da *Independent Television – ITV*.

<sup>7</sup> A *home page* da *Office of Communications* pode ser acessada em: < <http://www.ofcom.org.uk/>>.



indústrias de comunicações do Reino Unido.

Ao se proceder esta elucidação dos modelos de radiodifusão britânica e norte-americana, bem compreendendo o que articulam Santos e Silveira (2007, p. 78) para quem a utilização dos termos “Serviço Público e Interesse Público” não deve apresentar sinonímia possível, uma concisa consideração pode ser levantada: é fundamental para experiência brasileira que a noção de / a atuação do serviço público seja aprimorado no âmbito da radiodifusão, o que não necessariamente significa abominar a visão de que este é também um serviço de interesse público, não no sentido de ser explorado como um negócio privado, mas sim no sentido de se constituir como uma necessidade e um direito dos cidadãos.

Tal compreensão aqui abordada busca dialogar com aquilo que articula Ramos (2008, p. 07) sobre algumas das necessidades mais urgentes para o caso brasileiro. Segundo ele, a radiodifusão do Brasil requer “medidas simples de política setorial: a plena utilização do instituto do serviço público para as concessões e permissões de rádio e televisão e o estabelecimento de um organismo regulatório autônomo”, este último, sobretudo, para zelar pelo cumprimento de seus objetivos e princípios de coisa pública.

É bem certo que o caminho até a concretização dessas medidas apontadas por Ramos parece longo, principalmente pela demasiada burocracia que caracteriza a realidade brasileira. Nesse sentido, considera-se que é extremamente necessário e oportuno estimular a compreensão/elucidar que o atual contexto no qual se insere o serviço de radiodifusão pública instituído no Brasil apresenta peculiaridades que remetem, sem dúvidas, à sua condição de origem, as quais, a exemplo da gênese no sistema educativo de radiodifusão, pelas fortes influências presentes que denotam ainda hoje, precisam ser fundamentalmente levadas em conta para que análises sobre e/ou proposições para o referido serviço não caiam em um trivial exercício de futurologia.

### **3 Radiodifusão pública no Brasil**

No Brasil, o serviço público de radiodifusão, como atividade regulada e, de certo modo, regulamentada (nesse último caso leva-se em consideração os aspectos norteadores da Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008, que instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo poder executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; e constituiu a Empresa Brasil de Comunicação - EBC), é, de fato, relativamente recente e de compreensão complexa, sobretudo por seu surgimento, apesar de

ter raízes no sistema educativo, logo passar a se dar, diferentemente de realidades como a do modelo britânico, em um ambiente onde as práticas comerciais e a visão de mercado historicamente prevalecem e se sobrepõem ao caráter público da comunicação.

Além disso, conforme analisam Esch, Bianco e Moreira (2013), a ideia de “público”, na visão de uma camada expressiva da população brasileira, ainda está limitadamente atrelada ao governo e/ou às questões políticas partidárias, bem como a uma visão estereotipada de uma prática comunicacional voltada exclusivamente para as elites, o que acaba enfraquecendo e fragilizando o conceito e a própria prática da radiodifusão pública no país.

Nesse sentido, para a compreensão do serviço de radiodifusão pública brasileiro, da sua origem ao cenário contemporâneo, é fundamentalmente necessário um olhar retrospectivo para as primeiras práticas de tal atividade no país. Ao se realizar esse exercício de memória encontra-se um fato relevante, cuja conjuntura é reveladora e esclarecedora: a forma como se deu o início oficial das atividades de radiodifusão no Brasil, em 1922, com a transmissão inaugural do rádio marcada pelo discurso do então Presidente Epitácio Pessoa, no Rio de Janeiro, já evidencia que a atuação das primeiras emissoras brasileiras de rádio do país ocorreu em um contexto que tangenciava o conceito de Serviço Público, por elas estarem atreladas ao suporte dos poderes públicos e terem, já em sua origem, a missão primaz de educar, informar e promover cultura.

Apesar disso, esse propósito público presente na raiz das rádios pioneiras no Brasil, como a Radio Sociedade de Roquette-Pinto, por exemplo, foi logo sucumbido por visões comerciais, como analisa Garcez (2012, p. 14): “e foi assim que o rádio foi se formando no Brasil. Público, mesmo que inconscientemente para alguns, porém privado pela apropriação que dele faziam os que o viam como instrumento de lucro e alavancador de prestígios pessoais.”

De toda forma, essa fase de surgimento oficial da radiodifusão no Brasil é marcada, portanto, pela atuação entrecruzada de emissoras culturais, educativas, universitárias ou estatais (ZUCULOTO, 2012), cujos esforços de atuação naquela época se davam (e ainda se dão) na busca de certa independência no que se refere à diversidade da programação e no fomento à pluralidade de vozes em suas programações. É justamente o caráter específico da qualidade e características da programação dessas primeiras emissoras que mobilizam uma recorrente, porém limitada, compreensão destas como públicas.

Dessa forma, é preciso ressaltar que para que uma emissora seja considerada, de fato, pública, outros aspectos precisam ser levados em conta, como o modelo de sua gestão e suas fontes de financiamento, não sendo, portanto, bastante para isso o fato de elas estarem legalmente fora da rubrica comercial.

A estrutura de financiamento, advinda exclusivamente de recursos estatais, por exemplo, ainda não garante como deveria, a autonomia editorial dessas emissoras. A ainda perceptível vinculação e/ou dependência que estas emissoras geralmente possuem como governos tem levado a Radiodifusão Pública, portanto, a uma determinada perda de credibilidade junto à sociedade, conforme aqui já apontado. E mesmo os investimentos estatais, por serem muitas vezes insuficientes, levam o serviço de radiodifusão pública do país, além da dependência financeira, a um notável sucateamento e/ou desatualização das suas emissoras frente às mutações tecnológicas.

O modelo de gestão das emissoras de radiodifusão pública do Brasil também sofre as consequências da dependência/vínculo com o(s) governo(s). Esse modelo é, muitas vezes, do tipo não profissional, sendo os principais cargos ocupados por indicações políticas partidárias. Até mesmo a contratação de outros profissionais técnicos especializados é uma questão a ser amadurecida pelo serviço de radiodifusão pública brasileiro, ao lado de outras questões importantes como a transparência de seus processos de gestão e a imprescindível e ativa participação social.

Ao pontuar tais aspectos torna-se igualmente importante endossar que a origem do serviço de Radiodifusão Pública remete, sobretudo, a um conceito maior que é o de Comunicação Pública: um “processo comunicativo que se instaura entre Estado, o Governo e a Sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2012, p. 09); “um instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2012, p. 60); “a Comunicação Pública envolve também a resposta do cidadão a iniciativas no fluxo das relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.” (MATOS, 2012, p. 48).

Ressalte-se ainda que, especificamente para a radiodifusão pública, há diretrizes paradigmáticas expressas em um documento elaborado pela Unesco (2001), o qual se discutirá a seguir por se constituir como um importante dispositivo para compreensão de tal esfera da Comunicação.

#### 4 Radiodifusão Pública sob o prisma da UNESCO

Entre as principais diretrizes já pensadas para a Radiodifusão Pública em âmbito internacional, encontram-se os princípios, a missão e mandato estabelecidos pela UNESCO (2001), no documento *Public Broadcasting - Why? How?*.

Tais *princípios* referem-se à universalidade, diversidade, independência e diferenciação. Quanto ao *mandato*, este mesmo documento prevê que tal serviço possui o mandato triplo de forma, informar e entreter e, como *missão*, permitir que os cidadãos sejam informados sobre uma variedade de assuntos para adquirir novos conhecimentos, sempre no âmbito da programação interessante e atraente.

Em relação aos referidos princípios, esses ainda que atuais, devem, por recomendação da própria Unesco, ser reinterpretados constantemente “em um mundo caracterizado pela fragmentação da mídia” (UNESCO, 2001, p. 11). São eles: a) *Universalidade*, que diz respeito à igualdade e à democracia, na medida em que enfatiza a necessidade da radiodifusão pública ser acessível e voltada para todos; b) *Diversidade*, que complementa a ideia de universalidade ao indicar a relevância que há em se oferecer diferentes possibilidades em termos de gêneros de programas, público-alvo e temas discutidos. c) *Independência*, cujo objetivo central é fazer circular ideias, opiniões e críticas em um fórum que seja livre de interesses particulares, pressões comerciais e/ou influências políticas; d) *Diferenciação*, que aponta para a necessidade de se ofertar uma programação que se caracterize não apenas por produzir conteúdos menos abordados/transmitidos na mídia comercial, mas sim por criar e produzir conteúdos plurais, sem negligenciar nenhum gênero.

#### 5 Sobre os desafios contemporâneos e perspectivas

No hodierno cenário midiático, marcado pela influência das novas tecnologias da informação e da comunicação, o conceito e as práticas/estratégias de convergência tornam-se questões-chave para compreensão dos desafios e perspectivas que se apresentam aos diferentes modelos de serviço de radiodifusão do mundo.

Nesse sentido, referindo-se às influências das constantes mutações tecnológicas, a esse conceito complexo, dinâmico e multidimensional que é a convergência e, principalmente, à necessária reconfiguração dos serviços de radiodifusão neste contexto,

surgem, na década de 1990, sobretudo na Europa, estudos sobre a chamada “*post-broadcasting age*”: a era pós-rádiodifusão.

Trata-se de um conceito que problematiza a necessidade de mudanças substanciais tanto para o âmbito das emissoras do serviço público de rádiodifusão quanto para a lógica das empresas de rádiodifusão de caráter privado-comercial.

Os estudos sobre a era *pós-broadcasting*, em síntese, sinalizaram, primeiramente para a Europa, a necessidade de uma mudança do modelo *PBS – Public Service Broadcasting* (Serviço Público de Rádiodifusão), para o modelo *PSM – Public Service Media* (Serviço Público de Mídia) o qual busca, em sintonia com a lógica da convergência, superar os entraves técnicos da rádiodifusão, ampliando-a para o ambiente digital, fazendo-a se expandir e reverberar junto à sociedade, com a fundamental participação desta em seus processos. Eis o desafio da realidade brasileira.

Fundamentando a necessária compreensão sobre a lógica pós-rádiodifusão, podem-se citar diferentes pesquisas realizadas em âmbito europeu, por exemplo: no livro *The Post-Broadcasting Age – New Technologies, New Communities*, organizado por Nod Miller e Rod Allen (1996); na obra *Reinventing Public Service Communication – European Broadcasters and Beyond*, organizada por Petros Iosifidis (2010) e, mais recentemente, em *Os media de serviço público*, de Sílvio Correia Santos (2013), bem como em trabalhos como *Reinventing Public Service Broadcasting in Europe: Prospects, Promises, and Problems*, de Johannes Bardoel e Leen D'Haenens (2013); e *Rumo à renovação do serviço público midiático*, de Gaëtan Tremblay (2014).

Pensar contextualmente o *post-broadcasting* no Brasil ainda é, de fato, uma questão desafiadora, pois a noção de serviço de rádiodifusão pública no país, conforme se pontuou ao longo deste trabalho, principalmente pelos mencionados aspectos das suas condições de origem, ainda segue distante das potencialidades da convergência, fenômeno que se mostra como potencial reconfigurador do cenário aqui elucidado, mas que precisa ser criteriosamente abordado em suas múltiplas dimensões – social, cultural, política, econômica etc. –, tarefa que motiva a continuidade deste estudo.

## **6 Considerações em andamento**

Ao se desenvolver o presente estudo trilhando reflexões sobre determinadas condições de origem do Serviço de Rádiodifusão Pública no Brasil e as influências destas

para o atual momento que vive essa esfera da comunicação, percebeu-se que este é um exercício que, apoiado por um olhar crítico, é revelador e, portanto, imprescindível para compreensão do cenário e dos desafios contemporâneos que se apresentam à referida atividade no país.

Nesse sentido, acredita-se também que a busca pelo conhecimento de outras experiências de radiodifusão pública no mundo é uma relevante oportunidade de trazer luz à experiência brasileira. Nessa direção, defende-se que o modelo de atuação do Estado a partir da lógica da radiodifusão como um serviço público apresenta-se, contextualmente, como propícia para o Brasil, muito embora tal modelo precise ser melhor compreendido no país no que se refere aos aspectos da gestão democrática, participativa, do financiamento justo e transparente, da programação atraente, ética, plural, da responsabilidade editorial autônoma e da ativa participação social.

É justamente para tanto que também se percebe a importância e se argumenta a necessidade de se promoverem esforços para o cumprimento dos aspectos norteadores – missão, princípio e mandato – para Radiodifusão Pública presentes nos mencionados documentos elaborados no âmbito e/ou com o fomento da Unesco.

Enfim, as ponderações aqui elucidadas, sobretudo aquelas relacionadas à era *post-broadcasting*, cuja compreensão ainda é um grande desafio no cenário brasileiro, são, de certo modo, preliminares, mas, relevantes para um debate específico que se deseja seguir aprofundando a respeito do Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro frente às mutações das tecnologias da comunicação e da informação, especificamente, sobre os limites e perspectivas para adaptação e integração das suas emissoras no ambiente da convergência. Trata-se, portanto, de um dos primeiros passos de uma investigação complexa, permeada de questões instigantes.

## Referências

ANATEL. **Serviços de Radiodifusão.** 2007. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1218>>. Acesso em: 11 de nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.652, de 7 de abril 2008.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 7 de abril de 2008.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2012.

BUCCI, E.; CHIARETTI, M; FIORINI, A. M. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas** – Uma avaliação contemporânea. Brasília: Representação no Brasil da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2012.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

ESCH, Carlos Eduardo; BIANCO, Nelia Rodrigues Del; MOREIRA, Sônia Virgínia. **Rádiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina**. Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho), v. 10, p. 67-86, 2013.

FRANÇOIS, William E. **Mass Media Law and Regulation**. Iowa (EUA): Iowa State University Press, 1990.

GARCEZ, José Roberto. Contribuição para refletir sobre um “modelo brasileiro” de rádio pública. In: ZUCULOTO, Valci Regina Mousquer. **A programação de Rádios Públicas Brasileira**. Florianópolis: Insular, 2012.

GROTTI, Dinorá A. M. **Serviço Público e a Constituição Brasileira**. São Paulo: Malheiros, 2003.

JENKINS, Henry; FORD, Sam; GREEN, Joshua. **Cultura da Conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável**. Tradução Patrícia Arnaud. São Paulo: Aleph, 2014.

MATOS, Heloíza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDEL, Toby. **Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado** / Toby Mendel. Brasília: UNESCO, 2011.

NPR. **Home**. Disponível em: < <http://www.npr.org/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

PBS. **Home**. Disponível em: < <http://www.pbs.org/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

RAMOS, Murilo César. **Reestruturação do sistema e controle público**. 2008. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/search/?q=Reestrutura%C3%A7%C3%A3o+do+sistema>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

SANTOS, Suzy; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy. **Políticas de Comunicação**. Buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Público de Comunicação dos Estados Unidos. In: INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009.

VALENTE, Jonas. Sistema Público de Comunicação do Reino Unido. In: INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009.

UNESCO. **Public Broadcasting: Why? How?** Unesco: 2001. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf> >. Acesso em: 05 mai 2015.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. Vol. XI, n. 1, enero – abril / 2009.

ZUCULOTO, Valci Regina Mousquer. **A programação de Rádios Públicas Brasileira**. Florianópolis: Insular, 2012.