

A complementaridade dos sistemas de radiodifusão: conceito, limites e dimensionamento

The complementarity of broadcasting systems:
concept, limits and dimensioning



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

**OCTAVIO PENNA
PIERANTI**

orcid.org/0000-0002-2719-2431

Universidade Estadual Paulista
Júlio de Mesquita Filho (Unesp)
Bauru (SP). Brasil.

RESUMO:

A Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão. Esses sistemas não foram definidos pela legislação nem dimensionados em pesquisas. Este artigo tem dois objetivos: (a) ponderar as fragilidades desse modelo conceitual de três sistemas em face do desenvolvimento da radiodifusão brasileira; e (b) dimensionar os sistemas de radiodifusão, considerando bases de dados oficiais que reúnem as emissoras com outorga e devidamente autorizadas a funcionar. Evidencia-se, em números, a preponderância do sistema privado e destaca-se o papel de alguns serviços específicos, como, por exemplo, o de retransmissão de TV, a radiodifusão comunitária e as estações de natureza confessional.

PALAVRAS-CHAVE:

radiodifusão; comunicação pública; sistemas de radiodifusão; Constituição Federal

ABSTRACT:

The 1988 Federal Constitution establishes the principle of complementarity between private, public and state broadcasting systems. These systems have not been defined by law or sized in researches. This article has two objectives: (a) to consider the weaknesses of this conceptual model of three systems in light of the development of Brazilian broadcasting; and (b) to assess the scope of broadcasting systems, considering official databases that include broadcasters with licenses and duly authorized to operate. The figures show the predominance of the private system and highlight the role of some specific services, such as TV retransmission, community broadcasting and religious stations.

KEYWORDS:

broadcasting; public communication; broadcasting systems; Federal Constitution

INTRODUÇÃO

Passaram-se quase quarenta anos desde a promulgação da Constituição Federal e, ao longo desse tempo, a legislação foi incapaz de definir uma expressão inserta no art. 223 do texto: “o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Se a lei não foi capaz de apontar um norte, a pesquisa acadêmica tentou suprir parcialmente a lacuna. Artigos e capítulos de livros dedicaram-se ao debate sobre o que se pode entender por complementaridade, bem como aventuraram-se a buscar uma conceituação, em específico, do sistema público, notadamente depois da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2007.

Em paralelo e à revelia de tertúlias acadêmicas, a radiodifusão cresceu e se desenvolveu. Emissoras instalaram-se, redes ganharam capilaridade e a população brasileira segue assistindo a, em média, mais de cinco horas de TV por dia (Kantar, 2024a) e ouvindo rádio por quase três (Kantar, 2024b). O Ministério das Comunicações continuou expedindo outorgas, e a Presidência da República seguiu remetendo-as ao Congresso Nacional, visto que a este cabe a apreciação final dos processos. Se o caput do art. 223 fixou um princípio, os parágrafos que o sucedem são bem mais incisivos ao tratar de responsabilidades e de um fluxo para a aprovação de novas outorgas.

Este artigo não será mais um a se fixar no debate conceitual sobre os sistemas de radiodifusão. Parto desse ponto, é verdade, só porque disso depende o atingimento dos seguintes objetivos: (a) ponderar as fragilidades desse modelo conceitual de três sistemas em face do desenvolvimento da radiodifusão brasileira; e (b) dimensionar os sistemas de radiodifusão, considerando bases de dados oficiais que reúnem as emissoras com outorga e devidamente autorizadas a funcionar, um esforço aparentemente inédito, ao menos da forma como aqui levado a cabo.

Para isso, este artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A próxima versará sobre a metodologia, enfocando, por exemplo, as bases de dados utilizadas para subsidiar o delineamento dos sistemas. A seguir, em busca do primeiro objetivo mencionado no parágrafo anterior, o artigo partirá da discussão conceitual dos sistemas de radiodifusão para apontar as fragilidades inerentes a esse construto, tendo em vista a realidade fática. Na sequência, o olhar recairá sobre o segundo objetivo: definidos e ponderados os conceitos, serão dimensionados os sistemas a partir do total de emissoras autorizadas a funcionar.

METODOLOGIA

A discussão conceitual sobre os sistemas de radiodifusão e os limites e fragilidades desse modelo, travada neste artigo, é fruto de uma revisão bibliográfica, considerando-se uma vasta produção acadêmica sobre esse tema ao longo das últimas décadas. Esse debate é rico, mormente entre os pesquisadores das políticas de comunicação, da economia política da comunicação e da comunicação pública.

Busquei não apenas sintetizar e sistematizar a discussão conceitual segundo essas perspectivas teóricas, como também ponderá-la à luz da minha própria experiência profissional como servidor público atuante na área. Por óbvio, fugi da tentação de “opinar” sobre o assunto, o que descaracterizaria o rigor acadêmico almejado, mas é forçoso reconhecer que a trajetória pessoal, neste caso, sugere indícios do que deve ser contestado ou sopesado.

Essa ponderação das constatações vocalizadas em pesquisas anteriores em face do cenário concreto é ancorada em duas bases de dados oficiais, mantidas pelo Estado brasileiro, que são fundamentais para se dimensionar os sistemas de radiodifusão (vale lembrar, o segundo objetivo deste artigo).

A primeira é o Sistema Mosaico, alimentado pelo Ministério das Comunicações e, principalmente, pela Anatel, a ela cabendo também sua gestão. O Mosaico pode ser vislumbrado como o grande cartório da radiodifusão brasileira: ali estão registradas todas as emissoras existentes, bem como referenciados documentos importantes, como a data do ato de outorga, uma “certidão de nascimento” por meio da qual o Estado reconhece que determinada entidade pode executar um dado serviço, em UF e município específicos; o ato de licenciamento, que autoriza a estação a funcionar; e infrações cometidas. Extraí a base de dados do Sistema Mosaico, em sua versão de acesso público, no dia 17 de abril de 2025 (Anatel, 2025).

A segunda é a base de dados de rádios comunitárias, que não consta do sistema mencionado. Neste caso, o Ministério das Comunicações mantém uma ferramenta BI em seu site, da qual constam, para esse serviço, informações análogas às disponíveis para os demais serviços de radiodifusão no Sistema Mosaico. Acessei esses dados em 31 de março de 2025 (MCOM, 2025).

É preciso fazer três comentários adicionais sobre essas bases de dados. Salvo eventuais e pontuais erros nesses sistemas, qualquer estação que deles não conste não está autorizada pelo Estado a funcionar, sequer dispondo de outorga. Estações clandestinas, popularmente chamadas de “piratas”, não integram, por óbvio, os números mencionados neste artigo.

Além disso, a análise aqui realizada refere-se a emissoras licenciadas ou autorizadas a funcionar precariamente (nesse caso, com autorização de uso de radiofrequência e, no caso de rádios comunitárias, com licença provisória). A outorga pelo governo federal, como dito, é uma certidão de nascimento. Depois dela, cabe a apreciação do ato pelo Congresso Nacional (salvo para consignações da União e retransmissoras de TV e de rádio). Na sequência, a entidade ainda apresenta informações para que a estação possa começar a funcionar, ou seja, obtenha uma licença (aqui a exceção é o serviço de radiodifusão comunitária, cujas informações para o licenciamento já foram prestadas durante a instrução do processo de outorga). Por entender que o tamanho dos sistemas é fruto do que a sociedade pode, de fato, ver e ouvir, optei por considerar apenas as emissoras autorizadas a funcionar de forma plena ou precária.

Não estão na análise, assim, por exemplo, novas consignações da EBC em um movimento de expansão da comunicação pública que tem potencial para ser

o maior da história e que examinei anteriormente (Pieranti, 2024). Também não compõem os números as outorgas mais ou menos recentes de todos os serviços de radiodifusão, que tenham sido encaminhadas há pouco tempo ao Congresso Nacional e que, portanto, não receberam licença e não podem estar funcionando.

Por fim, é certo que os números apresentados neste artigo são um retrato da radiodifusão brasileira nas datas citadas. Ainda assim, para que conclusões e reflexões a partir deles tenham alcance de longo prazo, ressaltei políticas públicas e ações em curso que poderão, aqui e ali, levar a ajustes no panorama desse setor.

LIMITES CONCEITUAIS DOS SISTEMAS DE RADIODIFUSÃO

Como a legislação infraconstitucional não se preocupou em definir os sistemas de radiodifusão, é possível apontar, em tese, três caminhos para o enquadramento de cada emissora. Um seria em função da natureza jurídica de cada entidade detentora de outorga. De saída, haveria um problema, com duas opções (pessoas de direito público ou privado) para três sistemas. Outro seria a definição em função do tipo de programação veiculada por cada emissora, o que imporia uma dificuldade extra — afinal, seria necessário analisar previamente os conteúdos transmitidos para definir em que sistema a estação se encaixaria. Ainda haveria a solução de se rotular a emissora em função do serviço de radiodifusão objeto da outorga.

A literatura acadêmica, ao abordar esse tema, conflui para uma abordagem que mescla as três alternativas, por um lado conferindo maior complexidade à definição e, por outro, evitando opções simplistas. Assim o faz a partir de uma discussão conceitual sobre o que é comunicação pública e, por analogia, radiodifusão pública.

Essa já foi definida como um direito de cidadania (Kunsch, 2012, p. 15), fruto de uma perspectiva horizontalizada que a insere como uma estratégia comunicacional da sociedade civil organizada (Brandão, 2006, p. 8). Em trabalho anterior (Pieranti, 2018), ressaltei, como sua característica central, a esperada independência em relação a governos e ao mercado, tão mais forte quanto confirmados quatro elementos a ela intrínsecos: forma plural de indicação de dirigentes; estabilidade dos dirigentes e outros profissionais; mecanismos de controle social; e fontes plurais de financiamento. Esse é um modelo ideal, vivenciado por poucas emissoras públicas (ou “sistemas públicos”). Na prática, são elementos desejados, buscados, eventualmente conquistados e nunca garantidos no longo prazo.

No caso específico do sistema público, também colaboram para defini-lo a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o serviço de radiodifusão comunitária, e a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que trata da radiodifusão pública explorada pelo Poder Executivo federal e permite a criação da EBC. Ambas apontam princípios em consonância com o disposto no parágrafo anterior e

voltados ao pluralismo, à difusão de programação educativa, cultural e informativa, à não discriminação e à diversidade, dentre outros. Em comum, ainda, vedam a veiculação de publicidade comercial por essas emissoras. Por todas essas características, cabe incluir nesse sistema as emissoras educativas.

A partir desse conjunto de abordagens, é possível, por exclusão, definir os outros dois sistemas. O sistema privado, protagonizado por entidades privadas, dedica-se à veiculação de programação comercial, ao passo que o sistema estatal, protagonizado por entidades de direito público, tem como foco a transmissão de conteúdos institucionais dos poderes públicos e de governos.

Feito esse esforço teórico, passo a analisar os limites do modelo constitucional de complementaridade dos três sistemas de radiodifusão.

O primeiro questionamento se dá sobre o que seria “complementaridade”. Por definição, complementar é o que combina para se definir um todo. No caso dos sistemas de radiodifusão, podem ser abordados aspectos como pluralismo, diversidade de formatos e gêneros de conteúdos e diferenças regionais, dentre tantos outros.

Nunca é demais lembrar que justamente essas características alçam os meios de comunicação a elementos fundamentais ao fortalecimento da democracia, na visão de diversos autores do campo da comunicação (e de outros das ciências sociais) ao longo das décadas. Tendo em vista o intuito deste artigo de buscar parâmetros objetivos para mensurar os sistemas, os critérios aqui adotados têm caráter jurídico e institucional, dos quais derivam as programações transmitidas e disponíveis à sociedade.

Além disso, cabe ponderar o conceito de “sistema”. Definições desse vocábulo apontam para a interdependência entre seus elementos e a organização dos seus componentes. Ou seja, um sistema pode ser compreendido como um todo integrado, em que as partes se comunicam.

Isso não ocorre no caso dos “sistemas” de radiodifusão. Nesse segmento, e ainda mais no caso do meio TV, a integração ocorre no âmbito de redes, normalmente verticalizadas a partir de uma ou mais emissoras cabeças-de-rede, cuja programação é retransmitida por geradoras (com inserções locais) e retransmissoras. Em qualquer um dos sistemas, porém, as redes operam sem depender de uma cooperação permanente entre si no dia a dia.

Há momentos de interação entre as redes. Quando o comunicador Silvio Santos faleceu, em 2024, as redes concorrentes cobriram o fato e transmitiram programas especiais, muitas vezes dialogando com profissionais e ex-profissionais do SBT. Na Globo, cuja liderança de audiência o SBT de Silvio Santos tentou disputar em momentos diversos, o ex-apresentador ganhou homenagens que chegaram a emular seus programas antigos, como o *Show de Calouros* (Fraguito, 2024). Exemplos como este caracterizam uma *interação*, já que profissionais de uma rede passam a dispor de espaço momentâneo em outra, mas não constituem uma integração entre elas.

Há outros momentos, também pontuais, que, aí sim, caracterizam uma maior integração. Desde 1989, debates televisivos com os candidatos a Presidente da República são organizados por algumas redes em conjunto, sendo transmitidos por todas as integrantes do *pool*. No início de 2026, Band e Cultura anunciaram que repetiriam esse modelo na eleição dali a alguns meses (Cultura, 2026).

Por sua vez, a EBC e a Câmara dos Deputados, coordenadoras, respectivamente, da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP) e da Rede Legislativa, cooperam no âmbito do Programa Brasil Digital, que possibilitará a expansão de ambas com parceiros, devidamente selecionados a partir de editais públicos (Sinimbú, 2024). Essa política pública será mencionada adiante e, em curso no momento de conclusão deste artigo, ainda não pode ter todo seu impacto devidamente dimensionado.

Essas, porém, são situações excepcionais. Não é possível afirmar que qualquer sistema de radiodifusão, dentre os três constitucionais mencionados, funcione como um todo integrado.

Além disso, se, conceitualmente, é possível distinguir os sistemas público e estatal, na prática, a realidade é mais confusa. Pela definição, seria possível enquadrar as emissoras legislativas no sistema estatal. No entanto, essas estações, notadamente TVs e Rádio Câmara e Senado, têm atuado politicamente, há décadas, em bloco, com integrantes do sistema público. A entidade associativa que as representa, Astral, foi uma das organizadoras do Fórum Nacional de TVs Públicas em suas duas edições, em 2007 e 2009 (Melo, 2013). Por força de dispositivo da Lei nº 11.652/08, as emissoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal fazem jus a recursos da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão *Pública*. E as emissoras legislativas são objeto de políticas públicas, como o Programa Brasil Digital já citado. Não por acaso, pesquisadores chegaram a argumentar que a TV Câmara vinha implementando medidas típicas da comunicação pública, almejando enquadrar-se nesse sistema, como, por exemplo, uma tentativa de conferir maior autonomia à sua programação e a seus jornalistas (Lemos; Bernardes; Barros, 2011).

Também se encontram nessa divisa entre os sistemas público e estatal determinados produtos que, por suas características, são marcados pelo hibridismo. O que seria o Canal Educação, por exemplo? O Ministério da Educação define-o textualmente como “a TV do MEC” (MEC, 2025), sendo por ele responsável a assessoria de comunicação social do órgão e competindo sua operação e transmissão à EBC, mediante contratação para prestação desse serviço. Essa caracterização sugere sua inserção no sistema estatal. No entanto, a programação veiculada não está majoritariamente voltada à comunicação institucional do órgão, sendo composta por conteúdos educativos e formativos – ou seja, aderentes a objetivos da radiodifusão pública, segundo a Lei nº 11.652/08.

Mesmo a distinção entre os sistemas privado e estatal nem sempre é clara. Sobre este ponto, é possível partir de um argumento que perdura no tempo, evocado em verso e prosa por pesquisadores: emissoras privadas de radiodifusão tenderam a ser condescendentes com governos, em grande parte porque diversos governantes e políticos em geral foram donos delas, estiveram ligados

às entidades que as controlavam, atuaram em prol do seu desenvolvimento e eventualmente preencheram todas essas características de forma simultânea. Cite-se, como exemplo, um artigo de Caparelli (1977), simbolicamente intitulado “50 anos depois, só há um discurso: o dos governantes”, que constatou, ao analisar as então quase seis décadas de existência do rádio no Brasil:

As concessões então, muito cedo, são ditadas por apadri-
nhamentos políticos ou por um simples desdobramento do
poder econômico: os detentores do poder político são os mes-
mos que detêm o poder econômico e a radiodifusão, na sua
condição de setor para aplicação de capitais, muda de mãos
apenas teoricamente: são concessões públicas a privados,
por privados que manobram a coisa pública. As concessões
na maioria das vezes não extravasam o âmbito restrito dos
grupos dominantes, mas circulam internamente, dando a
palavra a quem já a tem e prosseguindo o bloqueio de quem
dela precisa (Caparelli, 1977, p. 6).

O Brasil e a legislação mudaram desde então, com a redução (mas não eliminação) do espaço para a discricionariedade nos processos de outorga de radiodifusão. Ainda assim, por relações políticas e econômicas, diversas estações e comunicadores continuaram a adotar um comportamento amistoso, quando não elogioso, a governos e lideranças políticas locais. Como exemplo, citam-se as pesquisas de Lobato (2017) e de Aires e Santos (2017), pródigas em relatos nesse sentido.

Seriam essas emissoras privadas ou estatais? Difícil avaliar sem incorrer em subjetividade excessiva, porém essa relação entre os dois sistemas pode ser avaliada também de forma mais objetiva. Muito antes da criação das emissoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e do estabelecimento de parcerias com o Poder Legislativo local, câmaras de vereadores de municípios maiores contratavam emissoras privadas de rádio para a transmissão de sessões legislativas pelo menos desde a década de 1950 (Barros; Bernardes; Macedo, 2015). Essa é uma prática que resiste ao tempo, notadamente em municípios de médio e de pequeno porte (Bazo Júnior; Pieranti, 2023), e que se constitui, na prática, em financiamento parcial de emissoras privadas pelo poder público, além de gerar confusão conceitual entre os sistemas.

Há um outro exemplo ainda mais evidente: o desenvolvimento e a capilarização das grandes redes nacionais de TV, a partir da década de 1970, ancoraram-se em retransmissoras de TV (RTVs) outorgadas a prefeituras de municípios de médio e pequeno porte. Neles, sem a existência de interesse econômico por parte das redes, candidatos e lideranças políticas locais prometiam à sociedade a chegada da programação; pleiteavam ao Ministério das Comunicações outorgas; cediam terreno e arcavam com a conta de energia. As novas estações, titularizadas pelo município (e que poderiam integrar o sistema estatal), passavam a retransmitir os conteúdos de emissoras privadas (integrantes, claro, do sistema privado). O sistema oficial da Anatel (2025) ainda registra quase 6,7 mil outorgas de RTVs analógicas em nome de “município” ou de “prefeitura” (em fase de desligamento, como a TV analógica como um todo). A julgar pelo status, boa parte não chegou a receber licença e possivelmente nunca entrou em funcionamento; ainda assim, e mesmo considerando que é impossível estimar

com precisão, pode-se dizer que milhares de RTVs integravam, em tese, o sistema estatal, mas, na prática, compunham o sistema privado.

Vale lembrar que, na Amazônia Legal e em Fernando de Noronha, RTVs sempre puderam inserir parte da programação localmente. Ou seja, nesses locais, municípios abriam “sua” grade – que, na verdade, era de rede privada – para veicular notícias e transmitir conteúdos de interesse local, em alguma medida simpáticos às autoridades. Vários desses comunicadores tornaram-se lideranças políticas locais, com diversos casos relatados em pesquisa (Lobato, 2017) – ou seja, estações que poderiam compor o sistema estatal, mas que, na verdade, compunham o sistema privado, foram decisivas para construir carreiras políticas de agentes privados que passavam a desempenhar funções públicas.

Há, ainda, a questão das emissoras confessionais: seriam elas integrantes do sistema privado ou do sistema público? Do ponto de vista regulatório, não existe um serviço de radiodifusão que congregue todas essas estações. É possível encontrar outorgas de geradoras de TV e de FM comercial e educativa, bem como rádios comunitárias, detidas por entidades cujos nomes incluem os termos “Deus”, “Cristo”, “Igreja”, “Evangélica”, “Católica” e “Cristã”, entre outros (Anatel, 2025; MCOM, 2025).

Longe de ser um fenômeno exclusivamente brasileiro, aqui a radiodifusão confessional tem raízes distantes. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, no fim da década de 1980, deputados federais evangélicos mobilizaram-se em prol da obtenção de emissoras de rádio como retribuição ao apoio a pautas defendidas pelo governo federal (Rocha, 2024, p. 106). Essa dinâmica de troca de votos por outorgas de radiodifusão foi além do âmbito religioso, sendo consagrada por pesquisadores como importante para que o governo federal aprovasse o presidencialismo e o mandato de cinco anos para o Presidente da República naquele momento (Motter, 1994). Desde então, entidades confessionais ampliaram sua atuação para TV, constituíram redes e reforçaram a compra de espaço na grade de emissoras privadas.

Por fim, para esta pesquisa, existe a dificuldade adicional de não se saber exatamente quantas e quais emissoras estão em funcionamento no país – quando o leitor terminar este artigo, possivelmente alguma emissora já terá deixado de funcionar. Adotou-se o critério objetivo de considerar que estações com status de licenciadas nos sistemas estão em funcionamento, porém várias delas não estão de fato. Afinal, podem ter simplesmente interrompido suas atividades sem enviar qualquer comunicado a esse respeito ao Ministério das Comunicações (o que configura uma infração passível de sanção, se descoberta).

Esse problema parece ser bem maior no caso de rádios comunitárias. Há mais de dez anos, pesquisadores diversos ressaltaram que uma consequência da legislação restritiva e da falta de um modelo de sustentabilidade seguro tem sido o fechamento dessas estações (Peruzzo, 2010; Cabral, 2012; Brock, Malerba, 2013).

Existem indícios de que esse continua sendo um problema significativo. Por exemplo: em 2023, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República regulamentou a possibilidade de mensagens públicas de patrocínio, sob a forma de apoio cultural, nessas estações. Na sequência, publicou edital

voltado a emissoras interessadas a compor o cadastro. O público potencial era de cerca de 3,5 mil estações licenciadas (número que aumentou, conforme se verá), no entanto, pouco mais de mil se manifestaram e 811 foram efetivamente cadastradas ao entregar a documentação pertinente — ou seja, pouco mais de 23% do total (Secom, 2024). A ausência de mais de 70% do público potencial pode ser explicada por vários fatores: parte das emissoras pode não ter se interessado; não ter conseguido reunir e enviar a documentação; não ter tomado conhecimento do edital — ou simplesmente não estar em funcionamento.

Expostas essas dificuldades, é preciso definir objetivamente os sistemas de radiodifusão para fins desta pesquisa para que se possa dimensioná-los. Este é o tema da próxima seção.

DEFINIÇÃO E TAMANHO DOS SISTEMAS DE RADIODIFUSÃO

As considerações realizadas na seção anterior permitem definir, para fins esquemáticos, os sistemas de radiodifusão da seguinte forma: (a) o sistema estatal é formado por consignações da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do STF e da administração pública direta federal; (b) o sistema público é integrado por outorgas de radiodifusão educativa, rádios comunitárias e consignações da EBC (que opera, como faixas principais, a TV Brasil e a Rádio Nacional, emissoras explicitamente reconhecidas como públicas); e (c) o sistema privado é composto pelas demais outorgas, incluindo emissoras marcadas nos sistemas como comerciais e RTVs de prefeituras.

Essa definição é prejudicada por casos específicos mencionados na seção anterior. Emissoras confessionais subdividem-se nos dois últimos sistemas, em função do serviço de radiodifusão que formalmente executam. Além disso, emissoras comerciais alinhadas com governos e com o poder público local e muitas vezes por eles formalmente contratadas permanecem no sistema privado, não integrando o estatal. Essas são duas ressalvas que, somadas às outras, reforçam a percepção de que a divisão do setor em três sistemas respeita o texto constitucional, porém não dialoga com a complexidade real da radiodifusão brasileira. Dito isso, cabe quantificar as outorgas por serviços e sistemas:

TABELA 1.
Dimensionamento dos
sistemas (geradoras TVD + FM).
Fonte: Elaborado pelo autor, com base
em Anatel (2025) e MCOM (2025).

Sistema estatal de radiodifusão	
Câmara dos Deputados	118
Senado Federal	34
Supremo Tribunal Federal + TRT 23ª Região	3
Administração pública direta federal	6
Total	161
Sistema público de radiodifusão	
Radiodifusão educativa	525
Radiodifusão comunitária	4663
Empresa Brasil de Comunicação	44
Total	5232
Sistema privado de radiodifusão	
Geradoras comerciais	3736
Total	3736

Consideradas apenas as geradoras de TV digital e FM, ou seja, estações que podem (e devem) incluir programação local independentemente de sua localização, o sistema público é quase 30% maior que o sistema privado, ao passo que o estatal é ínfimo. Ocorre que esse resultado é fortemente condicionado por rádios comunitárias, que, por força de lei, são emissoras de baixa potência e seu alcance é historicamente estimado em cerca de um quilômetro de raio.

Assim, os números da tabela não refletem uma maior cobertura do sistema público em comparação com os demais. Descontadas as rádios comunitárias, aliás, os sistemas público e estatal somados equivaleriam a menos de 20% do total de outorgas do sistema privado. Por ora, sequer estão consideradas as retransmissoras, como se verá a seguir.

Cabe, ainda, quantificar as outorgas por meio – TV e rádio. Isso porque pesquisas clássicas do campo da comunicação costumavam ressaltar que a conformação da televisão brasileira refletiu historicamente a hegemonia privada. Falou-se em um mercado competitivo substituído por outro dominado por oligopólios a partir do fim da década de 1960 (Bolaño, 2004) e na “exploração predominantemente privada da indústria” (Jambeiro, 2002, p. 41). A TV só prosperou como meio quando cresceu o consumo de produtos industrializados, o mercado se consolidou e “emissoras de televisão se tornaram economicamente viáveis como empresas comerciais” (Mattos, 2002, p. 26). Ou, de forma resumida, o segmento seria marcado por um “oligopólio, com apetites monopolistas” (Caparelli, 1980, p. 9). Em números:

TABELA 2.
Dimensionamento dos
sistemas (geradoras de TV).
Fonte: Elaborado pelo autor, com base
em Anatel (2025) e MCOM (2025).

Sistema estatal de radiodifusão	
Câmara dos Deputados	81
Senado Federal	16
Supremo Tribunal Federal	1
Total	98
Sistema público de radiodifusão	
Radiodifusão educativa	153
Empresa Brasil de Comunicação	15
Total	168
Sistema privado de radiodifusão	
Geradoras comerciais	298
Total	298

No caso da TV, portanto, com o desconto natural das outorgas de radiodifusão comunitária, os sistemas público e estatal somados não equivalem ao total de emissoras em funcionamento do sistema privado. O sistema público supera o estatal graças à radiodifusão educativa, protagonizada principalmente por mais de 130 outorgas controladas por fundações de direito privado, várias das quais atualmente responsáveis por programação confessional. Além disso, observa-se um número ainda baixo de estações da EBC quando comparado, por exemplo, às da Câmara dos Deputados.

No caso do rádio, a literatura não foi tão enfática na caracterização de oligopólios, talvez porque rádios comunitárias, há quase trinta anos, desempenham um papel bastante significativo e porque a constituição de redes foi

menos frequente. Não foram consideradas as emissoras de ondas médias (popularmente chamadas de “AM”), curtas (OC) e tropicais (OT), já que foi regulamentada a migração voluntária de todas as estações dessas faixas para FM, com grau elevado de demanda. No caso da migração AM/FM, chegou a ser registrado que, de 1.781 estações (nem todas em funcionamento), 1.720 solicitaram a migração (Abert, 2018), sendo que parte desses processos ainda se encontra em tramitação. A tabela a seguir retrata o cenário do meio rádio:

TABELA 3.
Dimensionamento dos
sistemas (geradoras de FM).
Fonte: Elaborado pelo autor, com base
em Anatel (2025) e MCOM (2025).

Sistema estatal de radiodifusão	
Câmara dos Deputados	37
Senado Federal	18
Supremo Tribunal Federal + TRT 23ª Região	2
Administração pública direta federal	6
Total	63
Sistema público de radiodifusão	
Radiodifusão educativa	372
Radiodifusão comunitária	4663
Empresa Brasil de Comunicação	29
Total	5064
Sistema privado de radiodifusão	
Geradoras comerciais	3438
Total	3438

No meio rádio, por óbvio, a radiodifusão comunitária desempenha papel muito relevante no dimensionamento dos sistemas, permitindo uma superação considerável do privado pelo público. Mas, pelos motivos já elencados anteriormente — baixo alcance e instabilidade quanto ao funcionamento, fruto de restrições legais —, é importante avaliar os números também excluindo esse serviço. Nesse caso, a diferença entre o tamanho dos sistemas é bem mais gritante que a observada no meio TV: somadas, emissoras FM dos sistemas público e estatal, incluindo educativas de caráter confessional, equivalem a menos de 13,5% das integrantes do sistema privado.

As tabelas anteriores evidenciam a distribuição do que se convencionou chamar de serviços principais, mas não consideram um elemento central da radiodifusão brasileira: as redes, notadamente de TV, constituídas principalmente a partir de retransmissoras de TV. A simples comparação de números permite dimensionar, de saída, do que se está falando. No Brasil, no momento desta pesquisa, existem 564 geradoras de TV digital autorizadas a funcionar, que equivalem a quatro por cento das 14094 retransmissoras de TV nas mesmas condições.

As RTVs foram cruciais para garantir o caráter nacional das principais redes de TV. Por força de comando de carregamento obrigatório de sinais por prestadoras de TV por assinatura, previsto na Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, a Anatel teve que regulamentar o que se convencionou chamar de redes nacionais de TV. Essas foram entendidas como aquelas que (a) têm presença em todas as cinco macrorregiões geográficas e (b) alcançam pelo menos um terço da população brasileira. Foram reconhecidas, na sequência, dezesseis

redes nacionais, quase todas integrantes do sistema privado; algumas de caráter confessional; e uma pública, a TV Cultura (Anatel, 2020). Outras duas públicas preenchem esses requisitos, a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), coordenada pela EBC, e a Rede Legislativa, coordenada pela Câmara dos Deputados, que não foram tratadas em resolução da Anatel, porque seu carregamento é obrigatório com base em outro dispositivo legal. A tabela a seguir revela o tamanho dos sistemas, considerando geradoras e retransmissoras:

TABELA 4.
Dimensionamento dos sistemas
(geradoras e retransmissoras).
Fonte: Elaborado pelo autor, com base
em Anatel (2025) e MCOM (2025).

Sistema estatal de radiodifusão	
Câmara dos Deputados	118
Senado Federal	34
Supremo Tribunal Federal + TRT 23ª Região	3
Administração pública direta federal	6
Retransmissoras de TV (Câmara + Senado)	1552
Total	1713
Sistema público de radiodifusão	
Radiodifusão educativa	525
Radiodifusão comunitária	4663
Empresa Brasil de Comunicação	44
Retransmissoras de TV (radiodifusão educativa)	571
Retransmissoras de TV (EBC)	1591
Retransmissoras de FM	79
Total	7473
Sistema privado de radiodifusão	
Geradoras comerciais	3736
Retransmissoras de TV	10380
Retransmissoras de FM	91
Total	14207

Incluídas as retransmissoras, o sistema público, mesmo com as rádios comunitárias, equivale a 52% do total de outorgas do sistema privado. Somados, os sistemas público e estatal representam 64,6% do sistema privado.

Essa diferença decorre do peso gigantesco de RTVs na conta total. Sozinhas, as retransmissoras de TV integrantes do sistema privado respondem por 44,3% de todas as 23393 outorgas de FM e TV digital autorizadas a funcionar no país. Há, ainda, uma alteração relevante na composição dessas retransmissoras: se, no passado, como explicado, milhares de RTVs analógicas foram outorgadas a prefeituras que permitiram a expansão das redes privadas, no mundo digital esse número não chega a trezentas. Parte delas foi descontinuada (e presumidamente substituída por outras estações), e parte foi absorvida pelas próprias redes.

A tabela anterior não deixa margem a dúvidas de que o sistema privado é bem maior que os demais, tensionando a previsão constitucional de complementaridade. Não obstante, é preciso reconhecer o avanço dos sistemas público e estatal, notadamente da RNCP e da Rede Legislativa, nos últimos anos, a partir de políticas públicas federais e do estabelecimento de parcerias com outros agentes públicos. Quase todas as RTVs da EBC e da Câmara dos

Deputados foram instaladas com recursos do Programa Digitaliza Brasil, criado em 2021. Esse programa previa a instalação de estações em pouco mais de 1.500 municípios que, naquele momento, ainda não dispunham de sinais de TV digital. Trata-se de alguns dos menores municípios brasileiros, normalmente sem apelo comercial para as grandes redes nacionais, e o programa custeou, além das RTVs públicas, também retransmissoras de redes privadas interessadas (MCOM, 2021).

Há, ainda, perspectiva de novos avanços, nos próximos anos, a partir de duas ações em curso e interligadas. Uma é o movimento de expansão da RNCP, em TV e FM, em parcerias entre EBC, universidades públicas e institutos federais, examinado em outro artigo (Pieranti, 2024), que tem potencial para ser o maior da história. No momento de conclusão deste trabalho, no início de maio de 2025, já haviam sido atribuídos 135 novos canais para essa expansão.

O outro é o Programa Brasil Digital (não confundir com o Digitaliza Brasil citado anteriormente). Com o uso de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de emendas parlamentares e da digitalização da TV no Brasil (este último também fonte do Digitaliza Brasil), o programa visa instalar geradoras ou RTVs da RNCP e da Rede Legislativa em municípios que não contem com estações licenciadas da EBC ou da Câmara dos Deputados (MCOM, 2024). Do fim de 2024 até o início de 2026, foram divulgadas três listas com mais de trezentos municípios, selecionados a partir de editais públicos, que poderão receber essas estações, a depender dos recursos efetivamente disponibilizados para o programa. Desde o fim de 2025, essas estações começaram a ser inauguradas; ao longo dos cinco meses seguintes, já haviam sido concluídos os trabalhos em 25 municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas seções anteriores, buscou-se ressaltar que o modelo esquemático previsto na Constituição Federal, que divide a radiodifusão em três sistemas, não responde à complexidade desse segmento no Brasil atual. Há um esmaecimento de divisas conceituais que impede asseverar, de forma objetiva e com precisão, cada integrante dos sistemas. Os sistemas estatal e privado se confundem quando emissoras comerciais são formalmente contratadas por governos, perfilam na linha de frente de sua defesa por outras razões ou, fazendo uso de outorgas dos municípios, veiculam programação de emissoras comerciais. Também os sistemas público e estatal se confundem, já que emissoras do segundo, por vezes, argumentam se encaixar no primeiro. Emissoras confessionais, em crescimento a partir da década de 1980, não se encaixam nitidamente nos sistemas previstos. Esses são apenas alguns exemplos, dentre outros abordados neste artigo.

De qualquer forma, em face da previsão constitucional e considerando-se essas dificuldades, foram delineadas definições para cada um dos sistemas a partir do tipo de serviço de radiodifusão executado. Levando-se em conta apenas as estações autorizadas a funcionar de forma plena ou precária no país, de acordo com as previsões regulamentares, chegou-se a um total de 23393

emissoras e retransmissoras no momento de conclusão da versão original deste artigo, no início de maio de 2025 (número que certamente é um pouco diferente no momento em que este trabalho é lido, visto que continuam em curso licenciamentos).

Alguns elementos merecem ser destacados: (a) o modelo de desenvolvimento da radiodifusão é fortemente centrado em RTVs, cujo processo de outorga é historicamente mais discricionário; (b) rádios comunitárias também têm peso significativo, porém há indícios de que número considerável delas não está em funcionamento, o que pode ser explicado pelas restrições legais que impactam sua sustentabilidade; e (c) os sistemas público e estatal avançaram nos últimos anos e deverão ganhar ainda mais capilaridade, a partir de políticas públicas voltadas ao seu fortalecimento.

Um desafio de pesquisas posteriores a este artigo, aliás, é verificar se essa tendência, de fato, se concretizou. Investigações futuras também podem analisar como a emergência de plataformas digitais vem impactando os limites do conceito de “sistemas” no cenário das comunicações. Estudos comparativos internacionais podem, ainda, subsidiar reflexões sobre o contexto brasileiro.

Considerados os critérios adotados na Tabela 4, o sistema privado de radiodifusão é bem maior que os demais e o total de outorgas que o integra é quase o dobro das observadas no sistema público, por exemplo. Também é importante ressaltar, aliás, que o tamanho do sistema público é fortemente impactado pelo total de rádios comunitárias, emissoras com potência muito reduzida e instáveis, quanto ao seu funcionamento, graças, em grande parte, às restrições legais para o seu financiamento.

Assim, pelo critério do número de outorgas e frente às disparidades mencionadas neste artigo e nesta seção em especial, não é possível afirmar que o princípio da complementaridade entre os sistemas, previsto na Constituição Federal, vem sendo historicamente observado nas últimas décadas.

REFERÊNCIAS

ABERT. **Migração AM-FM**. 2018. Disponível em: <https://www.abert.org.br/site/migracao>. Acesso em: 3 mai. 2015.

AIRES, Janaina; SANTOS, Suzy dos. **Sempre foi pela família**: mídias e políticas no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

ANATEL. **Canais obrigatórios**. 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/conheca-seus-direitos/tv-por-assinatura/canais-obrigatorios#:~:text=Atualmente%20as%20prestadoras%2C%20em%20caso,de%20Televis%C3%A3o%2C%20Rede%20Internacional%20de>. Acesso em: 4 mai. 2025.

ANATEL. **Sistema Mosaico**. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/srd.php>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; MACEDO, Sílvia Mugnatto. Comunicação, cultura e política nas rádios do poder legislativo no Brasil: Identidade e perfil da programação da Rádio Senado e da Rádio Câmara. **Latin American**

Research Review, v. 50, n. 1, p. 207-227, 2015. Disponível em: <https://www.readcube.com/articles/10.1353%2Fflar.2015.0004>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BAZO JÚNIOR, Rafael; PIERANTI, Octavio Penna. Um modelo híbrido de comunicação institucional? O caso de Lençóis Paulista-SP. **Revista Brasileira de História da Mídia**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2023, p. 190-208. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/rbhm/article/view/14110/8650>. Acesso em: 16 mai. 2026.

BOLAÑO, César. **Mercado brasileiro de televisão**. São Paulo: EDUC, 2004.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e significados do conceito comunicação pública. **Encontro dos núcleos de pesquisa da Intercom**, v. 6, p. 4-9, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BROCK, Nils; MALERBA, João Paulo. Um ar mais livre? Uma breve abordagem comparativa da situação legal das rádios comunitárias na Europa e América do Sul. In: **IX Conferência Brasileira de Mídia Cidadã**. 2013. Disponível em: <https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Joao-Paulo-Malerba.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CABRAL, Adilson V. A formulação de políticas no setor de rádios comunitárias no Brasil: por um modelo que compreenda o desenvolvimento humano e social. **Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación**, v. 1, n. 6, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3919431.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CAPARELLI, Sérgio. 50 anos depois, só há um discurso: o dos governantes. **Cadernos de Jornalismo**: Porto Alegre: Sindicato dos Jornalistas, 1977. p. 5-9.

CAPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. São Paulo: Cortez Ed., 1980.

CULTURA. **Band e TV Cultura fecham parceria para a realização dos debates presidenciais das Eleições 2026**. 17 mar. 2026. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/74207_band-e-tv-cultura-fecham-parceria-para-a-realizacao-dos-debates-presidenciais-das-eleicoes-2026.html. Acesso em: 16 mai. 2026.

FRAGUITO, Giovanna. Como as concorrentes do SBT fazem cobertura da morte de Silvio Santos. **Veja**, 17 ago. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/veja-gente/como-as-concorrentes-do-sbt-fazem-cobertura-da-morte-de-silvio-santos/>. Acessível em: 23 abr. 2025.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002.

KANTAR. **Inside Video 2024**. 2024a. Disponível em: <https://kantariobopemedia.com/inside-video-2024/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

KANTAR. **Inside Radio 2024**. 2024b. Disponível em: <https://kantariobopemedia.com/inside-audio-2024/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: Heloiza Matos (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**, p. 13-30, 2012.

LE MOS, Cláudia Regina Fonseca; BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. **Observatório (OBS*)**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudia-Lemos-2/publication/277046657_TV_Camara_TV_publica_As_TVs_legislativas_brasileiras_na_transicao_para_a_plataforma_digital/links/61f7f32511a1090a79c40837/TV-Camara-TV-publica-As-TVs-legislativas-brasileiras-na-transicao-para-a-plataforma-digital.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

LOBATO, Elvira. **Antenas da floresta: a saga das TVs da Amazônia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

MATTOS, Sérgio. **História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

MCOM. **Digitaliza Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/digitaliza-brasil-1>. Acesso em: 4 mai. 2025.

MCOM. **Programa Brasil Digital**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/brasil-digital>. Acesso em: 4 mai. 2025.

MCOM. **RadCom - Rádio comunitária**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/radio-e-tv-aberta/radcom-radio-comunitaria>. Acesso em: 23 abr. 2025.

MEC. **Canal Educação – a TV do MEC. 2025**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/canal-educacao>. Acesso em: 23 abr. 2025.

MELO, Paulo Victor. TVs Legislativas e Políticas de Comunicação no Brasil: perspectivas no novo marco regulatório das comunicações. In: **V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica)**. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Melo-21/publication/361163933_TVs_Legislativas_e_Politicas_de_Comunicacao_no_Brasil_perspectivas_no_novo_marco_regulatorio_das_comunicacoes/links/62a0676e55273755ebdc1810/TVs-Legislativas-e-Politicas-de-Comunicacao-no-Brasil-perspectivas-no-novo-marco-regulatorio-das-comunicacoes.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.

PERUZZO, Círcia M. Krohling. Rádios Comunitárias no Brasil: da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadas na CONFECOM. **Encontro Anual da Compós**, v. 19, 2010. Disponível em: http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_circia_peruzzo.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

PIERANTI, Octavio Penna. **A radiodifusão pública resiste: a busca por independência no Brasil e no Leste Europeu**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2018. 306 p. Disponível em: https://faclivros.files.wordpress.com/2018/08/a-radiodifusc3a3o-pc3bablica-resiste_a-busca-por-independc3aancia-no-brasil-e-no-leste-europeu.pdf. Acesso em: 16 mai. 2026.

PIERANTI, Octavio Penna. Quase sessenta anos em um? A expansão da radiodifusão universitária e pública no Brasil. **Eptic**, v. 16, n. 3, 2024, p. 9-22. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/21574/16396>. Acesso em: 16 mai. 2026.

ROCHA, André Ítalo. **A bancada da Bíblia: uma história de conversões políticas**. São Paulo: Todavia, 2024.

SECOM. **Secom e MinC lançam edital de apoio cultural a rádios comunitárias**. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/secom-e-minc-lancam-edital-de-apoio-cultural-a-radios-comunitarias>. Acesso em: 3 mai. 2025.

SINIMBÚ, Fabíola. Programa Brasil Digital vai aumentar alcance da TV com mais definição. **Agência Brasil**, 28 mai. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/programa-brasil-digital-vai-aumentar-alcance-da-tv-com-mais-definicao>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Recebido em:

06/05/2025

Aprovado em:

17/05/2026

**Disponibilidade de
dados de pesquisa:**

Os dados de pesquisa
estão disponíveis no
corpo do documento.

Editores responsáveis:

- Adriana Teixeira
- Fábio Fonseca de Castro
- Maurício Ribeiro da Silva
- Norval Baitello

OCTAVIO PENNA PIERANTI

é doutor em Direito (UnB) e Administração (FGV), com pós-doutorado em Comunicação (UFRJ e UnB). Professor do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia (Mestrado e Doutorado) da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (PPGMiT/Unesp). Autor/organizador de 11 livros e autor de mais de 50 artigos acadêmicos. É servidor público federal concursado e trabalhou em todos os órgãos públicos que lidam com formulação e implementação de políticas públicas para as comunicações (Anatel, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Ministério das Comunicações, Empresa Brasil de Comunicação e Ministério da Cultura).

octavio.pieranti@gmail.com