

# Regulador ou protaagonista: princípios e práticas da atuação do Estado nas políticas de comunicação no Brasil

## Regulator or protagonist: principles and practices of governmental actions in communication policies in Brazil

**Luiz Felipe Ferreira Stevanim** | [fstevanim@yahoo.com.br](mailto:fstevanim@yahoo.com.br)  
Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

### **Resumo**

Este artigo busca analisar o papel do Estado como regulador das comunicações e mantenedor de instituições radiodifusoras. A figura de mediador neutro dos conflitos sociais cede espaço à ideia de que o Estado é um ator na negociação das políticas. A motivação de fundo é entender o caráter público do Estado, sem restringir a ele a extensão do chamado sistema público de mídia.

**Palavras-chave:** Estado; regulação; sistemas públicos de mídia.

### **Abstract**

*The aim of this article is analyze the role played by the State as regulator and broadcaster's provider. The configuration as neutral mediator of social conflicts is displaced by the conception that the State is an actor in the negotiation about the policies. The motivation is to understand the public character of the State, without restricting the extension of the public broadcasting to state apparatus.*

**Keywords:** State; regulation; public broadcasting.

## 1. O SENTIDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

O papel do Estado nas políticas de comunicação está associado a seu caráter público. No entanto, não há uma única concepção sobre essa natureza: as experiências ao redor do mundo, de acordo com as épocas, os aportes ideológicos e os interesses envolvidos, mostraram a existência de diferentes sentidos para a “coisa pública”.

Um ponto de partida para entender a função do Estado é aquela distinção que termina por separá-lo dos interesses sustentados pelos governos de turno. Nas democracias modernas, os grupos políticos assumem a gerência do Estado por períodos legais, ao disporem de mandatos legítimos. Contudo, esses ocupantes temporais não são o aparelho administrativo propriamente dito, pois este se define por sua natureza institucionalizada, relativamente estável, apesar de também estar sujeito a alterações no tempo.

Ainda que o Estado possua função pública, não se pode excluir da definição de “público” aquele grupo de ações, entes e instituições que remontam a essa orientação universalista, mas não são estatais. Existe, portanto, um segundo sentido possível para o termo: aquilo que compartilhamos, o coletivo, o que pertence a todos e, em consequência, a nenhum ator particular exclusivamente. Essa é uma definição que deriva, segundo Norberto Bobbio (2009, p.15), da noção de *res publica* do direito romano, como “uma ‘coisa do povo’ desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione* [De re publica, I, 41, 48]”.

No setor das comunicações, o caráter público do Estado assume duas dimensões: de um lado, a regulação e, de outro, a manutenção dos sistemas de mídia público-estatais. Mas o que legitima a atuação estatal nesse terreno em que o princípio da “liberdade” ocupa um lugar de centro? O que caracteriza a ação estatal: é ele um mediador dos conflitos de interesse ou também um ator na negociação das políticas?

O propósito deste texto é apontar os princípios que orientam as políticas de comunicação democráticas e a atuação estatal no setor. Para esse intento, analisa a atividade de regulação e questiona o papel do Estado como mediador nas políticas de comunicação. Por fim, a partir de levantamento junto às bases públicas de dados do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), além de outras fontes, reúne o conjunto de rádios e televisões ligadas ao aparelho estatal. A motivação de fundo é entender o caráter público do Estado, sem restringir a ele a extensão do chamado sistema público de mídia.

## 2. REGULAR É PRECISO: GARANTIAS PARA A LIBERDADE E A IGUALDADE

De um ponto de vista clássico, a regulação é “um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta nem está envolvida na dita atividade” (MITNICK,

1989, p.29)<sup>1</sup>. Apreende-se, portanto, que a regulação envolve necessariamente um ato de intervenção nas esferas econômicas, culturais ou políticas – por exemplo, o nível de poluentes que uma fábrica despeja em um rio é matéria que merece atenção. Ainda quando considera a prática de regular como processo dinâmico, essa definição se limita a um aspecto “negativo” do termo, já que implica em enquadrar a ação de determinados sujeitos dentro de um escopo desejável.

Faz-se necessária, portanto, uma definição “positiva” da regulação, como condição essencial para a democracia e mecanismo garantidor de justiça social. De fato, esse parece ser o caminho de uma visão do Estado como fiscalizador e, ao mesmo tempo, promotor de políticas – e, para os sistemas de comunicação que contam com financiamento e gestão estatal, é possível enxergá-lo ainda como produtor e proprietário. A visão economicista da atuação tolerável do Estado sobre os agentes privados, somente quando necessária, cede lugar a uma concepção segundo a qual a democracia não existe sem instituições garantidoras – em outras palavras, o Estado não é um “mal necessário”, mas um bem indispensável.

Em termos de regulação da comunicação, um ponto inicial de referência é a Primeira Emenda da Constituição norte-americana, segundo a qual nenhuma lei deve ser feita para diminuir a liberdade de expressão. O argumento, entretanto, passou a ser utilizado para fortalecer um cenário em que o abuso da liberdade favorece a concentração econômica e o uso político dos meios. Como se verifica no Brasil, em contexto agravado pelo trauma da ditadura militar, qualquer iniciativa de fiscalização e responsabilização dos meios de comunicação é entendida como censura.

O número restrito de atores econômicos converte-se em prejuízo para a pluralidade da informação. Ao contrário do que apregoa o discurso empresarial, é a concentração da propriedade que constitui a principal barreira à liberdade de expressão. Desse modo, sem garantias institucionais, a comunicação não se torna acessível em todas as suas dimensões ao conjunto dos cidadãos, como nos lembra James Michael (1990, p. 46, livre tradução)<sup>2</sup>:

(...) se a diversidade de informações transmitidas é desejável como um fim, o mercado não é necessariamente a melhor forma de alcançá-la. Até mesmo em termos mensuráveis do provimento de acesso universal ao serviço de radiodifusão, a concorrência no mercado não será necessariamente um incentivo para chegar a áreas remotas.

A regulação das comunicações encontra seu sentido no caráter social do direito de se comunicar, um exercício essencialmente coletivo. Por essa razão, a simples garantia das liberdades individuais não implica em um cenário mais amplo de justiça social.

A questão central nas comunicações não é o *que* pode ser regulado – que abre espaço para a defesa de que nada é passível de regulação –, mas sim *com base em que* princípios o controle público deve acontecer. Serviços e meios técnicos guardam especificidades quanto ao objeto regulado: na radiodifusão,

por exemplo, há um espectro limitado a ser distribuído entre as operadoras. Entretanto, a regulação não conta com atributos essencialmente técnicos; ao contrário, sua função é garantir a observância de questões de interesse público, como igualdade de acesso e liberdade de fala – trata-se, portanto, de matéria de natureza política por excelência.

Há distintas visões sobre aquilo que se entende como interesse público. Uma primeira acepção diz respeito a ações que possam beneficiar o maior número possível de pessoas sem prejudicar direitos individuais ou coletivos. Essa perspectiva é notada, por exemplo, nas políticas de universalização do acesso à banda larga ou ao telefone, que compreendem o aumento numérico da penetração tecnológica como um fator de interesse para a sociedade.

Tal abordagem está associada a uma perspectiva majoritarista da democracia, segundo Arend Lijphart (1999), que se caracteriza pela resposta aos anseios da maioria da sociedade. No entanto, nem todos os cidadãos concordam com a opinião do maior número ou têm seus anseios atendidos pelo consenso hegemônico. É desse desequilíbrio que nascem as minorias representativas.

Uma segunda concepção possível para o interesse público alia a preocupação da quantidade com a qualidade na distribuição dos benefícios e liga-se a uma visão consensualista da democracia (LIJPHART, 1999). Advém daí a ideia de que o bem coletivo não corresponde à soma dos interesses individuais, mas sim envolve um quadro de valores humanistas, dentre eles o respeito à democracia, à vida, à ética pública e ao meio ambiente, dentre outros. No mesmo exemplo da universalização da banda larga, a expansão do número de pessoas conectadas não garante a qualidade do acesso às tecnologias de informação e comunicação, assim como a diversidade dos usos e apropriações.

Essa é a concepção que, segundo William H. Melody (1990), deve orientar as políticas públicas de comunicação, motivadas a conciliar duas perspectivas: a) aquela dos grupos afetados pelas ações, ainda que não disponham de recursos de organização e reivindicação sistemática de suas demandas; e b) as aspirações da sociedade como um todo, no conjunto dos benefícios.

As opções na condução das políticas públicas em geral se estruturam entre essas duas vertentes. Não se tratam, porém, de alternativas estanques, mas pólos de uma infinidade de combinações encontradas na realidade, que podem envolver opções mais ou menos atentas às questões da diversidade e da participação social.

### **3. MEDIADOR DE INTERESSES OU MEDIADOR “INTERESSADO”: A ATUAÇÃO DO ESTADO NA REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES**

Responder aos anseios da maioria, em ações de alcance generalizado, ou atender às demandas dos grupos minoritários, observando cada especificidade? Definir estratégias a partir de técnicos do Estado ou permitir a participação da sociedade nas decisões? Utilizar o aparelho estatal somente para fiscalizar o

andamento de atores privados ou tornar o Estado parte do processo produtivo, compartilhando responsabilidades com o setor privado?

Embora não haja oposição necessária entre cada uma dessas alternativas, são essas decisões estratégicas a serem tomadas no âmbito das políticas públicas – e na comunicação não é diferente, com o agravante de que esse campo possui um potencial tanto econômico quanto político-cultural, uma vez que envolve as esferas de produção e circulação de dados, informações e opiniões na sociedade.

A análise do papel assumido pelo Estado permite destacar duas tendências normativas em políticas de comunicação, segundo Suzy dos Santos e Érico da Silveira (2007). Em um dos pólos, preserva-se o valor de livre mercado ao reduzir a intervenção estatal à distribuição de concessões, ainda assim por uma exigência técnica do meio, que se serve de um espaço de transmissão limitado. No outro polo, sob influência da ideologia do Bem-Estar Social, o Estado atua como principal promotor da comunicação e a presença do mercado é permitida, porém fortemente regulada.

O primeiro modelo foi a experiência por que passaram os Estados Unidos, onde a mínima regulação sobre a radiodifusão guia-se por um vago pressuposto de *interesse público*; já o segundo paradigma teve manifestações diferentes na Europa, a partir do Reino Unido, em países nos quais a comunicação foi considerada um *serviço público*, como a distribuição de água e o sistema de correios.

Para entender a relação do Estado com a comunicação é útil a teoria proposta por Vincent Mosco (1988), que considera as formas de governança presentes nas sociedades capitalistas desenvolvidas – com a observação essencial de que o Estado se faz presente em todas as variações, mesmo naquelas que parecem prescindir do poder público em favor de decisões estratégicas de mercado. Ao receber demandas oriundas das esferas sociais, o Estado atua como mediador dos jogos de interesse – o que, como já observamos, não implica em impessoalidade nas decisões.

A teoria de classe, na leitura de Mosco, enxerga “o controle das agendas e decisões como expressões de processos dinâmicos e relações de poder no conjunto do sistema social” (MOSCO, 1988, p. 117)<sup>3</sup>. Segundo o autor, quatro vetores definem o processamento das demandas sociais por parte do Estado: o *mercado* e sua lógica restritiva, baseada no aumento dos benefícios particulares; a *representação democrática*, com a ressalva de que o excesso de demanda pode atuar como um componente de entrave; o *controle social*, que mais do que a forma anterior implica em participação direta de segmentos sociais representativos; e por último, a *especialização* ou o poder baseado no conhecimento técnico, que apresenta o risco de decisões desumanizadas, carentes de atenção para as reivindicações correntes na realidade. Da combinação entre essas quatro tendências de interesses no jogo social é que se elaboram as formas de governança, como evidencia a Figura 3.1.

De acordo com Mosco, a *regulação* (1) corresponde à mediação dos conflitos de interesse, em um cenário de predomínio da iniciativa privada, para que se respeite minimamente o interesse público. É o que se verifica na experiência da radiodifusão brasileira, assim como na norte-americana, em que o Estado tem o

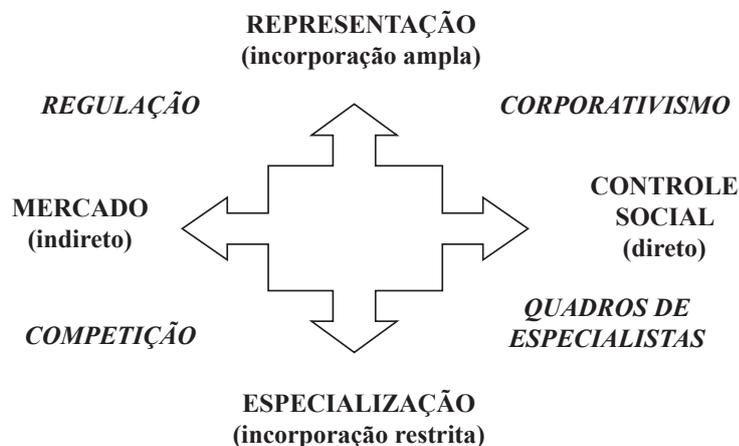
papel predominante de autoridade concessora de outorgas, além de estabelecer princípios gerais para a execução dos serviços por parte de agentes privados.

Já a vertente da *competição* (2) baseia-se no mito de que o mercado é autossustentado. Menos frequente na realidade do que o tipo ideal anterior, remete às iniciativas de autorregulação empreendidas pelo mercado publicitário no Brasil, como também aspiram fazer as empresas jornalísticas, ao menos segundo os discursos das entidades representativas, como a ANJ (Associação Nacional dos Jornais).

Já o *corporativismo* (3) é o esforço por parte do poder público de incorporar, na formulação de decisões, os distintos segmentos sociais (radiodifusores, empresários das telecomunicações, associações de pais, entidades de defesa e conscientização dos consumidores, grupos de representação minoritária, como homossexuais, mulheres, negros, índios, portadores de deficiência, entre outros). No Brasil, o diálogo por parte do Estado com esse universo de atores teve na I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, a sua principal manifestação.

Por fim, a gestão pelo *quadro de especialistas* (4) se baseia em princípios técnicos e em valores como eficiência, produtividade, transparência e gastos mínimos. A visão que privilegia aspectos universalistas, efetivada através de mecanismos que garantam a impessoalidade das ações públicas, é uma via de mão dupla: nas palavras de Eli Diniz (1998, p. 38), “conduziria ao aprimoramento da qualidade das decisões”, na medida em que amplia o horizonte de atuação do poder público, enquanto por outro lado, devido à extensão da máquina burocrática, pode passar “ao largo dos procedimentos rotineiros de controle democrático”. No fundo, pode se constituir como estratégia para mascarar o real propósito da tecnocracia de garantir benefícios para poucos. Trata-se da forma de governança que advém com o capitalismo informacional, defendido por empresas de infotelecomunicações e por governos de inspiração neoliberal.

**FIGURA 3.1 – Formas de governança nas sociedades capitalistas avançadas, a partir dos vetores de forças que pesam no processamento de demandas por parte do Estado**



Fonte: Vincent Mosco (1988), traduzido

Se o modelo sugerido por Mosco se aplica a “sociedades capitalistas avançadas”, o que dizer de países com níveis diferentes de desenvolvimento, como seria o caso brasileiro?

A postura do Estado brasileiro, por vezes incapaz de gerar bens públicos, não é exclusiva do setor das comunicações. Reflete antes o patrimonialismo exercido na política brasileira, que se caracteriza pela “apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados” (SORJ, 2001, p. 13). Durante os ciclos autoritários, o Estado foi confundido com governo e a mesma lógica persistiu após a redemocratização.

Por outro lado, nem todo o aparelho estatal é capturado pela prática de favorecimento de setores hegemônicos, já que não podemos considerar o Estado como um bloco monolítico. Se prevalece a máxima de que para governar é preciso fazer acordos, forças progressistas e conservadoras podem conviver no mesmo governo. Desse modo, políticas voltadas para a diversidade cultural, empreendidas pelo Ministério da Cultura, dividiram espaço com uma gestão pouco aderente às reivindicações sociais, por parte do Ministério das Comunicações, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que se caracterizou por coalizões pragmáticas entre políticos remanescentes da ditadura e intelectuais renomados de esquerda.

Qual é, enfim, o papel do Estado nas políticas de comunicação? Nem árbitro imparcial dos interesses das organizações, nem uma espécie de “gerente” das mudanças tecnológicas. O Estado é arena dos conflitos políticos, *locus* de disputa entre os grupos de interesse, espaço de elaboração de decisões a partir de dissensos e consensos (MOSCO, 1988).

Até aqui analisamos o papel do Estado como regulador das comunicações, mas é possível entendê-lo ainda como mantenedor de um sistema próprio de mídia, como veremos no item a seguir pela análise do caso brasileiro.

#### 4. O ESTADO COMO MANTENEDOR DE TELEVISÕES NO BRASIL

Apesar de ter se constituído sob bases comerciais, a radiodifusão no Brasil contou com o Estado como elemento propulsor de seu desenvolvimento – seja por meio de incentivos ao mercado oligopólico ou ao contribuir com a distribuição de sinais das emissoras comerciais pela extensão do território brasileiro. De acordo com Othon Jambeiro (2000, p. 23), é possível visualizar três dimensões para a atuação do Estado nas comunicações brasileiras:

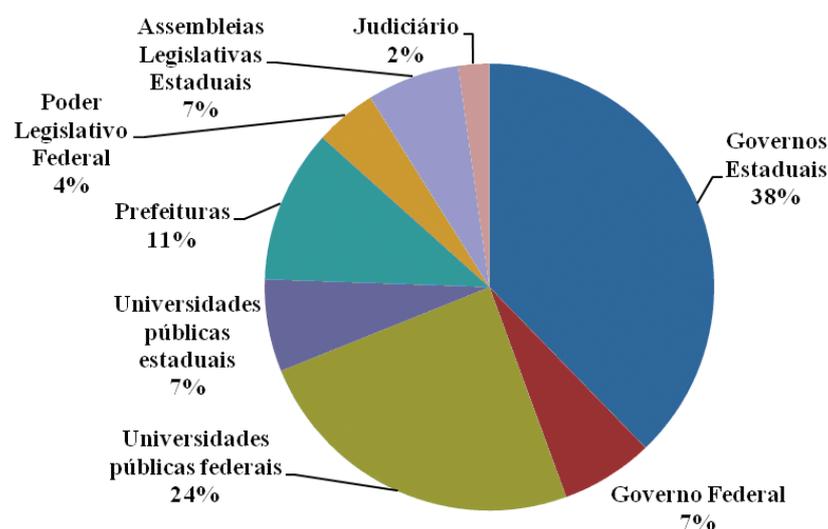
Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, a bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de infraestrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios.

No exercício da função de proprietário, o Estado mantém serviços de comunicação voltados para a informação, a educação e o entretenimento dos cidadãos, buscando a representação da diversidade dos segmentos socioculturais e diferenciando-se da lógica da mídia comercial (pelo menos em tese). De outro modo (e essa é uma tendência mais recente), o poder público monta veículos de divulgação institucional, que atuam como “janelas” para a sociedade, fomentando a transparência sobre as esferas de poder. É o caso das TVs e rádios ligadas aos órgãos de comunicação dos três poderes da República.

Na prática, entidades públicas ou ligadas ao Estado detêm 45 concessões de televisão aberta no Brasil, segundo levantamento próprio – sendo que 41 delas estão instaladas. Como mostra o Gráfico 2.1, a vinculação com instâncias estatais se dá por meio de governos estaduais (17), universidades públicas federais (11), universidades públicas estaduais (3), Prefeituras (5), Governo Federal (3), Poder Legislativo Federal (2), Judiciário (1) e Assembleias Legislativas (3).

Uma vez que foram incluídas nesse conjunto de emissoras de vinculação estatal também algumas TVs universitárias e entidades geridas por Conselhos Curadores, para as quais a alcunha de “estatal” soaria incômoda, é preciso esclarecer o que se entende por este vínculo: qualquer relação com o poder público em termos de financiamento e nomeação do quadro gestor. A independência da programação, que reflete a autonomia gerencial e a solidez do orçamento, precisa ser analisada em cada caso.

**GRÁFICO 2.1: Vínculo das concessões de TV com as instâncias estatais**



Fonte: Levantamento próprio.

Dentre as atuais 20 associadas da Abepec (Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais), percebe-se uma variedade de instituições gestoras. Quatro ligam-se a universidades (Pernambuco,

Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Tocantins). Nos estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo, as emissoras são mantidas por fundações públicas (de direito público ou privado).

A estatal Empresa Brasil de Comunicação (EBC) gerencia a TV Brasil no Distrito Federal, no Maranhão e no Rio de Janeiro. A gestão se dá por meio de autarquias estaduais em Alagoas, Acre, Paraná e Espírito Santo. E, por fim, a TV Minas é mantida por uma OSCIP<sup>4</sup>. Dentre as televisões estaduais, quatro não estão associadas à Abepec: Goiás, Piauí e duas emissoras do Governo de Pernambuco (a TV estadual que está em processo de gestação e o canal por meio do qual o Departamento de Telecomunicações leva até a ilha de Fernando de Noronha o sinal da TV Globo, com inserção de programação local – um híbrido “estatal-comercial”).

Na função de proprietários, os governos estaduais exerceram um protagonismo que levou à constituição de canais públicos regionais. As televisões se estruturaram minimamente em uma pirâmide de produção, sob a liderança da TV Cultura de São Paulo e da emissora educativa do Governo Federal, devido ao fornecimento de programação para a grade limitada da maior parte delas<sup>5</sup>. O termo “rede”, utilizado pelo campo desde 1999, após assembleia da Abepec que formalizou a chamada Rede Pública de Televisão, não implica em intercâmbio de conteúdo entre as emissoras. Não é prática frequente, por exemplo, parcerias entre instituições do Norte e Nordeste para a produção cooperativa de séries e documentários (como se poderia esperar de uma estrutura operativa integrada de fato).

**GRÁFICO 2.2: Vínculo institucional das associadas da Abepec**

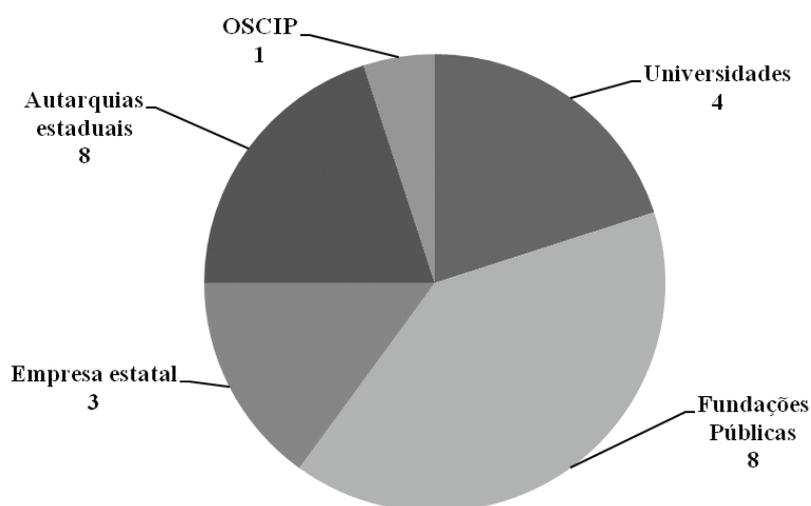
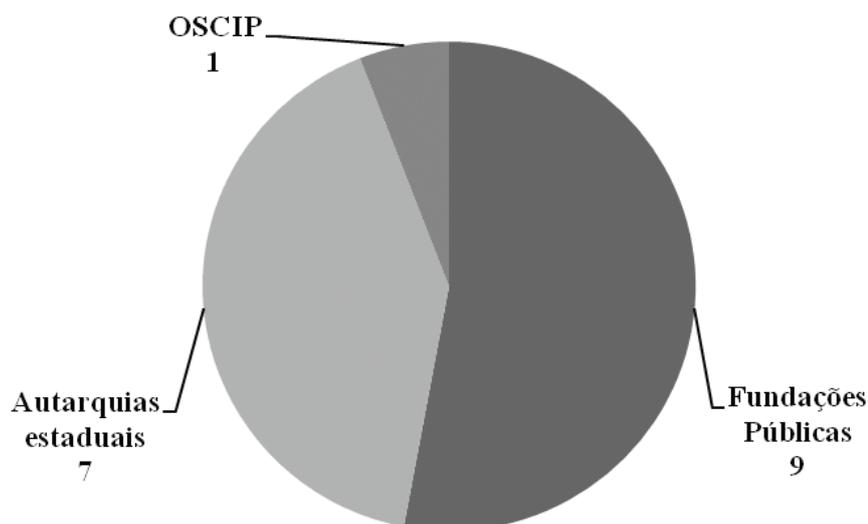


GRÁFICO 2.3: Vínculo institucional das associadas da Abepec



Fonte: Levantamento próprio.

17

Por outro lado, não se pode falar em uma arquitetura verticalizada semelhante ao modelo adotado pela comercial TV Globo porque não existem restrições formais para a produção própria, muito menos padrões editoriais a serem seguidos. Devido à ausência de centralização, a parcela de conteúdo produzido pelas emissoras pode variar de acordo com a demanda e as condições locais: como informou o diretor do IRDEB (Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia), o cineasta Pola Ribeiro (Paulo Roberto Vieira Ribeiro), a televisão educativa baiana gera entre 25 a 30% de seu conteúdo, mas durante eventos culturais do estado, como o carnaval e as festas juninas, esse índice pode chegar a 80%.

O que se verifica, na realidade das televisões educativas estatais, é a carência de recursos, que obriga essas emissoras a utilizarem reprise de programação e a repercutirem as produções daquelas que dispõem de mais verbas. Uma das consequências da fragilidade institucional é a submissão aos favores dos governos. Até anos recentes, a TVE Bahia era considerada uma das emissoras educativas mais sujeitas a injunções políticas: tornou-se célebre o episódio, ocorrido em 2001, em que o programa “Observatório da Imprensa”, produzido pela TVE Brasil, foi retirado do ar enquanto um entrevistado, o jornalista João Carlos Teixeira Gomes, apresentava críticas ao líder político baiano Antônio Carlos Magalhães.

O foco para a maior parte dessas emissoras são programas jornalísticos, com presença do viés opinativo, por demandarem em geral orçamentos menores que produtos ficcionais, por exemplo. O atual diretor da TVE Bahia, Pola Ribeiro, defende a abertura das diretrizes de programação aos grupos culturais representativos, como a comunidade negra, e a produtores independentes e universitários<sup>6</sup>. O campo público emerge como um espaço possível de representação para as culturas regionais – o que, em tese, é prerrogativa de qualquer

rádio ou TV, de acordo com o artigo 221 da Constituição, que enuncia o princípio da “regionalização da produção cultural, artística e jornalística”.

A entrada da TV Brasil nessa estrutura representou um recuo na participação da TV Cultura como principal liderança do campo público, para o que contribuiu ainda o fato de que esta última passou a cobrar pela retransmissão de seus conteúdos a partir de 2009. Três anos após a criação do canal federal, a emissora de São Paulo somente disponibiliza conteúdo para as televisões de seis estados: Acre, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, Tocantins e Minas Gerais, esta última com significativa produção própria e também retransmissora de conteúdo da TV Brasil. Se por um lado o direcionamento do campo assumido por uma instituição federal contribui para formalizar a estrutura pública, por outro a centralidade da TV Brasil traz consigo o risco de enfraquecer ainda mais os braços regionais.

A desatualização do parque tecnológico e a carência de identidade criativa contribuíram para associar o campo público a uma imagem de televisão de baixa qualidade, sob uma perspectiva que valoriza aquilo que parece “bonito”, “moderno” ou “destinado ao consumo”. Soma-se a esse quadro a lentidão burocrática a que estão submetidas as TVs estatais, sendo uma das consequências dessa dificuldade o fato de que aproximadamente a metade delas tem a concessão vencida (e não renovada), inclusive a TV Cultura de São Paulo (desde 2007), a TV Paraná Educativa (2003) e a TV UFPE (1981).

Tal observação é um indicativo de que as TVs públicas no Brasil operam na precariedade, mesmo quando abarcam a criatividade em suas iniciativas. É o que se verifica no projeto de renovação empreendido por uma nova televisão em Pernambuco, lançada em 2010, sob a direção do músico Roger de Renoir. Com um modelo de gestão participativa e programação regional, a emissora estadual oficialmente não dispõe de outorga na capital – o governo do estado possui apenas uma retransmissora em Recife. A concessão de geradora está baseada no município de Caruaru, a 140 km da capital, mas também vencida desde 1997. Projetos inovadores não podem prescindir de solidez jurídica e institucional, porque do contrário não se sustentam no tempo.

Na tendência de representação regional, algumas prefeituras municipais desenvolveram seus próprios canais de televisão, de perfil generalista, como a TVE de São Carlos, criada em 2006, atualmente com 3h30 de grade local (sendo 75% de produção própria). Nesse cenário, surgem novas possibilidades de gestão e financiamento, adaptadas às realidades locais – em Montenegro, no Rio Grande do Sul, a TV gerida pela Fundação Municipal de Artes (Fundarte) é “mantida por dotação orçamentária municipal, convênios, doação de empresas, participação de patrocinadores de eventos, projetos socioculturais e contribuições de alunos”<sup>7</sup>. Uma tendência de localismo das TVs públicas e estatais precisaria ser acompanhada, entretanto, do fortalecimento das instâncias de regulação, para evitar a submissão aos interesses econômicos e políticos dos lugares.

A outra face da atuação do Estado como mantenedor de veículos de comunicação cumpre com os princípios da publicidade e da prestação de contas, ao considerar a informação pública como um direito dos cidadãos. Trata-se de um fenômeno posterior à Lei 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo, que impõe às operadoras de cabodifusão a reserva de sete canais para instituições governamentais, universitárias e comunitárias – como mostra a Tabela 2.1. Uma vez que passaram a dispor de um canal reservado na televisão por assinatura, os órgãos de comunicação do Poder Legislativo conceberam as primeiras emissoras de divulgação institucional, a começar pela TV Senado em 1996 e pela TV Câmara em 1998.

**TABELA 2.1: Canais públicos e estatais transmitidos pelas operadoras de cabodifusão, de acordo com a Lei do Cabo de 1995**

Canais	Ligação institucional	Perfil	Financiamento /Gestão
TV Câmara	Câmara dos Deputados	Comunicação institucional pública	Estatal
TV Senado	Senado Federal	Comunicação institucional pública	Estatal
TV Justiça	Supremo Tribunal Federal	Comunicação institucional pública	Estatal
NBR*	Empresa Brasil de Comunicação	Educativo / Institucional*	Estatal
TVs das Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais	Legislativos Estadual e Municipal	Comunicação institucional pública	Estatal
Canal Universitário	Universidades públicas ou privadas	Educativo	Universidades
Canal Comunitário	Instituições comunitárias, por meio de acordo com a operadora	Comunitário	Organizações da sociedade civil

\* A NBR ocupa a reserva do canal educativo-cultural, na ausência deste, cujo conteúdo deveria ser gerado em parceria entre os órgãos encarregados da educação e da cultura nos governos federal, estadual e municipal.

Como estão incumbidas da função de comunicação pública, as televisões e rádios estatais com perfil institucional não podem cair no vício da autorreferência em relação às casas legislativas e aos órgãos assessorados, muito menos se submeter aos interesses dos mandatários. O monitoramento dos governos por meio das redes digitais é uma agenda para as ações de comunicação dos poderes públicos, ao lado de mecanismos de participação e controle social em rádios e TVs institucionais – afinal, estas também são públicas.

Entretanto, há que se compreender que existe uma diferença conceitual entre os órgãos de comunicação institucional e aquelas televisões chamadas de educativas, mas que se voltam para o entretenimento, a informação e a educação dos cidadãos. Ainda que tenham o orçamento e a gestão vinculados em larga medida ao Estado, as TVs públicas, no sentido amplo da palavra, precisam exercitar a distinção em relação ao estatal, no difuso campo das televisões universitárias, comunitárias, legislativas, estaduais, federais e municipais.

No Brasil, o texto da Constituição traz implícita essa pluralidade de sentidos para o público ao enunciar a complementaridade entre os três sistemas de radiodifusão (público, estatal e privado), de acordo com o artigo 223. A questão que logo surge é: mas o estatal não é público? Aí reside um debate fértil sobre a relação entre as duas esferas e o que a referência constitucional parece apontar é que existe uma noção de “público” que não se resume ao estatal. Instituições radiodifusoras controladas pela sociedade e sem fins lucrativos poderiam compor esse universo comunicativo complementar aos sistemas privado e estatal propriamente ditos, ao exemplo das comunitárias autênticas, de algumas universitárias ou mesmo das públicas geridas com participação social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria a regulação dos atores privados condição suficiente para promover o direito à comunicação? A resposta é não. O Estado não é apenas regulador, mas também mantém e incentiva veículos do sistema público-estatal.

Pode-se supor que basta um mercado regulado, em que os participantes observem os princípios da legalidade e da pluralidade, ainda que estejam voltados para objetivos de empresas comerciais (como é legítimo que o façam), para garantir o direito de se comunicar a todos e todas. Na realidade, esse quadro levaria a um vício na estrutura das comunicações, criando duas categorias de cidadãos: aqueles que só têm oportunidade de se expressar para seus próximos e outros que podem falar ao conjunto da sociedade, pelo rádio e pela televisão. Já se vê que é preciso ir além da prática regulatória, pois a dimensão pública exige que os cidadãos sejam produtos e copartícipes na comunicação.

Os veículos de comunicação mantidos pelo Estado podem contribuir com essa segunda atribuição, desde que estejam abertos à participação da sociedade tanto no quadro gestor quanto na produção de conteúdo. Essa ainda não é a regra no conjunto das emissoras estatais, notadamente as vinculadas aos governos estaduais. Outro perfil de entidades radiodifusoras mantidas pelo Estado são as TVs e rádios ligadas aos órgãos de comunicação dos poderes públicos, que emergiram após a Lei do Cabo de 1995 e cumprem função de comunicação pública.

Não é possível edificar limites estáveis entre os sistemas público e estatal, uma vez que, na realidade social, as redes se cruzam e se ampliam, mas definições dinâmicas são exigidas e precisam ser buscadas pelos formuladores e atores das políticas públicas de comunicação.<sup>8</sup>

**NOTAS**

1 Livre tradução para “La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad”.

2 Livre tradução para: “(...) if diversity of information communicated is desirable as an end, the market is not necessarily the best way of achieving it. Even in measurable common carrier terms of providing universal broadcast service, market competition will not necessarily be an incentive to reach remote areas.”

3 “Class theory sees control over decisions and agendas as expressions of dynamic processes and power relations in the entire social system, in the case developed capitalism societies.”

4 A OSCIP é um modelo de entidade instituído no Brasil em 1999, pela lei 9.790, cujo perfil se caracteriza por não governamental, mas recebe do Ministério da Justiça um título que lhe confere obrigações pertinentes ao direito público. Autarquias e fundações públicas são duas modalidades da administração pública indireta.

5 Segundo dados da Abepec anteriores ao lançamento da TV Brasil (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 47), “a TV Cultura e a TVE Brasil são as grandes muniadoras de conteúdos para a rede: 40% das emissoras associadas (AL, AM, BA, ES, RN, SC e TO) ocupam entre 80% a 95% de sua grade de programação com material gerado pelas duas. A programação captada da TV Cultura representa em média 46,47%, variando de 83,16% (TVE/AL) a 10,29% (TVE/MT), e a da TVE Brasil ocupa uma média de 30,11% da grade das emissoras associadas, variando de 5,46 % (TVC/SC) a 83,24 % (TVE/MA).” É preciso lembrar que esses números sofreram alterações significativas depois da criação da TV Brasil.

6 Informações concedidas por telefone, em janeiro de 2011. Como ainda mencionou Pola Ribeiro: “Nós acompanhamos todos os eventos da cultura negra baiana. Quando começamos o trabalho na TV, a Bahia estava um pouco miúda, mesmo sendo um estado diverso. O negão querendo falar, a negona querendo falar. A TVE Bahia percebeu isso e abrimos espaço para questões de interesse dessa comunidade. Também tiramos a missa de domingo, mas fizemos isso de uma forma bacana, chamando o bispo para conversar (e essa discussão agora chegou até a TV Brasil), mas mantivemos uma missa ecumênica na programação, em que participam diversos segmentos religiosos. Também temos um programa que se chama ‘Liberdade Religiosa’, que trabalha com diferentes religiões.”

7 Segundo o site da instituição: [http://www.fundarte.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20&Itemid=29](http://www.fundarte.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=29)

8 Esse artigo é parte da dissertação de mestrado, defendida em 2011 na Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob orientação de Suzy dos Santos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

DINIZ, ELI. *Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado*. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Ciência Política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1998, nº 45, pp. 29-48.

JAMBEIRO, Othon. *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador: Edufba, 2000.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, USA: Yale University Press, 1999.

MELODY, William H. *Communication Policy in the Global Information Economy: Whither the Public Interest?* In: FERGUSON, Marjorie (ed). **Public communication: the new imperatives**. London: Sage Publication, 1990, pp. 16-39.

MICHAEL, James. *Regulating Communications Media: From the Discretion of Sound Chaps to the Arguments of Lawyers*. In: FERGUSON, Marjorie (ed). **Public communication: the new imperatives**. London: Sage Publication, 1990, pp. 40-60.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *I Fórum Nacional das TVs Públicas: Diagnóstico do campo público de televisão (Caderno de Debates vol.1)*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

MITNICK, Barry M. *La economía política de la regulación*. Tradução de Adriana Sandoval. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

MOSCO, Vincent. *The political economy of communication: Rethinking and renewal*. London: Sage Publications, 1996.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. *Serviço público e interesse público nas comunicações*. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, pp. 49-82.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.