

A estrutura regulatória da radiodifusão pública dos Estados Unidos: uma possível proposta para o sistema público brasileiro¹

Gislene Nogueira Lima²
Universidade de São Paulo – USP

Resumo

O artigo apresenta uma análise do modelo regulatório da radiodifusão pública dos Estados Unidos sob a perspectiva dos quatro atributos fundamentais para as emissoras públicas propriamente ditas propostos por Bucci (2015): (1) independência do Estado e do governo, (2) financiamento por recursos públicos, (3) gestão conduzida por conselhos internos independentes, e (4) programação que denota alto grau de autonomia. As conclusões indicam que a radiodifusão pública norte-americana corresponde parcialmente ao modelo ideal teórico. Ainda assim, a estrutura regulatória apresenta pontos que podem servir de referência para o aprimoramento da legislação brasileira no que diz respeito ao modelo de propriedade das instituições e à forma de gestão das emissoras públicas.

Palavras-chave: radiodifusão pública; serviço público de radiodifusão; *public service media*.

Introdução

Os Estados Unidos exerceram forte influência na formação do modelo comercial de radiodifusão adotado no Brasil como demonstram Amorim (2014) e Schwoch (1990). No entanto, o marco regulatório da radiodifusão pública norte-americana não teve impacto no desenho da legislação da radiodifusão pública no Brasil. O objetivo deste artigo é analisar a estrutura regulatória da radiodifusão pública norte-americana para avaliar a viabilidade de servir como referência para a estrutura regulatória brasileira.

O quadro teórico de referência em que se apoia este artigo inclui o conceito de esfera pública como forma de a opinião pública ressoar e participar da democracia elaborado por Jürgen Habermas (1984). É também referência a definição de radiodifusão pública da Unesco como “um local de encontro onde todos os cidadãos são bem-vindos e considerados iguais. É uma ferramenta de informação e educação, acessível a todos e destinada a todos, independentemente de sua condição social ou econômica” (UNESCO, 2001, p. 7).

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do 25º Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. O artigo é um recorte de parte da pesquisa de doutorado da autora.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes (ECA-USP). Visiting scholar na American University (EUA). Bolsista da Capes. E-mail: gisnogueira@usp.br.

Diversos autores identificam as principais características que historicamente definem as instituições prestadoras de serviço público de comunicação, entre eles estão Eric Barendt (1995), Toby Mendel (2011) e Karen Donders (2021). Para este artigo, optamos como referência a construção teórica de Eugênio Bucci (2015) que lista quatro atributos essenciais para as emissoras públicas propriamente ditas.

Metodologia

O estudo buscou dados empíricos da radiodifusão pública dos Estados Unidos para avaliar a sua aderência aos atributos definidos no modelo teórico de Bucci (2015). O autor identifica quatro características fundamentais das emissoras públicas propriamente ditas: (1) independência do Estado e do governo, (2) financiamento por recursos públicos, (3) gestão conduzida por conselhos internos independentes, (4) programação que denota alto grau de autonomia (Bucci, 2015, p. 78-79).

Integraram o recorte de análise: a emissora pública de rádio WAMU, a televisão pública WETA, a *Public Broadcasting Service* (PBS), e a *National Public Radio* (NPR), redes públicas respectivamente de televisão e de rádio em atuação nos Estados Unidos. Em relação aos itens (1) e (3), uma resposta "sim" ou "não" foi atribuída. Para o item (2), foi utilizado o termo "parcialmente" quando a forma de financiamento está próxima do ideal, mas não corresponde integralmente ao modelo de Bucci (2015).

Na impossibilidade de realizar uma pesquisa qualitativa em larga escala para determinar o grau de autonomia da programação das emissoras e redes públicas, optou-se por adotar uma escala de atribuição para determinar um indicativo para o item (4) do modelo teórico. Para Bucci (2015, p. 79), a emissora pública propriamente dita tem programação que “denota alto grau de autonomia, que se manifesta de forma perceptível aos olhos dos telespectadores ou dos ouvintes”. Além disso, a “escolha das atrações não deve depender da aprovação ou anuência de autoridades externas” (Bucci, 2015, p. 79). Com base na revisão bibliográfica elaborada para este artigo, buscou-se evidências que pudessem indicar como o público percebe a programação das emissoras públicas avaliadas e se há registros sobre a necessidade de aprovação ou anuência de autoridades externas para a escolha de atrações. Em caso de evidências descritas na revisão bibliográfica de que uma emissora ou rede pública sofre interferência direta e constante do governo, o número 1 deve ser atribuído, o que significa que não demonstra autonomia. Em caso de ausência

de documentação objetiva sobre interferências diretas e constantes do governo, a classificação atribuída foi o número 2, o que indica que demonstra ter autonomia editorial.

A trajetória da radiodifusão pública nos Estados Unidos

A implementação das tecnologias de rádio e de televisão como meios de comunicação de massa foi estabelecida a partir do modelo comercial nos Estados Unidos, diferentemente do que aconteceu em diversos países da Europa. Apesar da opção pelo modelo comercial, parte do espectro eletromagnético norte-americano foi reservada para estações educativas de rádio desde os anos 1920. Nas décadas seguintes, a televisão pública também garantiu espaço entre os canais comerciais.

Um marco na história da radiodifusão pública norte-americana foi o estabelecimento da Comissão Carnegie de Televisão Educativa (Carnegie I), em 1965, com o financiamento de grandes organizações filantrópicas. A comissão era formada por líderes proeminentes no campo de artes, educação, política e negócios (Witherspoon; Kovitz, 2020, p. 14). O relatório da Comissão Carnegie listou 12 recomendações para o desenvolvimento da televisão pública e foi a base para um projeto de lei apresentado pelo presidente Lyndon Johnson como parte de seu programa de governo *Great Society*, quando diversos programas sociais foram criados (Aufderheide, 2006).

A Lei de Radiodifusão Pública de 1967, que incluiu o rádio em sua proposta de última hora, divergiu em vários aspectos do que a comissão recomendava (Witherspoon; Kovitz, 2020). Ainda assim, a Lei de Radiodifusão Pública de 1967 estabeleceu a estrutura regulatória para as emissoras públicas não comerciais norte-americanas operarem com finalidade educativa e cultural. O Congresso criou a Corporação para Radiodifusão Pública (CPB) e atribuiu à organização a tarefa de apoiar o desenvolvimento de um sistema de radiodifusão público educativo com programas de alta qualidade (Witherspoon; Kovitz, 2020). O papel da CPB foi concebido para "proteger as emissoras de influência política e fornecer apoio federal de forma que não afete a capacidade de uma emissora operar de forma independente" (CPB, n.d.).

A Lei de Radiodifusão Pública estabeleceu também a pedra fundamental para o surgimento das organizações *Public Broadcasting Service* (PBS) e *National Public Radio* (NPR). Para Witherspoon e Kovitz (2020, p. 26), as duas corporações tornaram-se os “blocos de construção fundamentais na estrutura da radiodifusão pública dos EUA”. Ao

longo dos anos, outros serviços de programação foram criados como a *Public Radio Exchange* (PRX) e o *Independent Television Service* (ITVS), que produz documentários para a televisão pública.

A principal vulnerabilidade deixada pela Lei de Radiodifusão Pública de 1967 foi a questão do financiamento. Ao longo dos anos, houve diversas ameaças de corte dos recursos federais. Os presidentes Richard Nixon, Ronald Reagan, além de membros conservadores no Congresso e o atual presidente Donald Trump tentaram reduzir ou liquidar completamente o financiamento público. Os desdobramentos das novas tentativas de Trump para zerar o repasse de verbas federais às emissoras públicas é um tema em desdobramento neste momento e merece atenção. Até aqui, a radiodifusão pública venceu todas as batalhas e ameaças contra o corte de recursos federais. As pressões políticas, no entanto, causaram impacto como aponta Aufderheide (2006):

Embora nenhum [ex-presidente] tenha tido sucesso [em prejudicar ou destruir o serviço], em parte devido à lealdade dos telespectadores entre grupos-alvo, como pais e idosos, os executivos da TV pública aprenderam a ser cautelosos, e assuntos de interesse públicos continuam sendo uma área de programação com recursos escassos. (Aufderheide, 2006, p. 48)

Durante a presidência do republicano Ronald Reagan (1981-1989), o noticiário da NPR veiculou reportagem sobre um massacre atribuído ao grupo conhecido como “Os Contras”, apoiados pela administração Reagan, na Nicarágua. Aufderheide (2020, p. 225) conta que a cobertura exibiu minuto a minuto pessoas chorando em um funeral – o que “criou um furor em Washington/DC sobre ‘equilíbrio’”. Os editores da NPR se curvaram à pressão e convidaram o funcionário do Departamento Estado encarregado da diplomacia latino-americana, Otto Reich, para uma entrevista em que refutou a matéria. A cobertura do jornalista Charles Castaldi na Nicarágua acabou. Aufderheide (2020) acrescenta que o produtor de Castaldi, Gary Covino, contou anos depois que o tratamento da história pelo então editor enviou uma mensagem, falada e silenciosa, de que aquele não era o tipo de coisa que a NPR deveria fazer nesta parte do mundo e muitas pessoas começaram a se autocensurar (Aufderheide, 2020, p. 225).

Apesar do episódio nos anos da administração de Reagan, a radiodifusão pública conquistou uma reputação de confiança entre os norte-americanos ao longo do tempo. Pesquisa realizada por uma equipe de pesquisadores republicanos e democratas mostra que 70% dos eleitores que votaram em Trump para o seu primeiro mandato apoiavam a manutenção dos repasses orçamentários federais para a televisão e o rádio públicos; o apoio

entre os eleitores de Hillary Clinton atingia 93% (PBS, 2017). Para Aufderheide (2020), a cautela e a aplicação rigorosa de padrões jornalísticos podem ter contribuído para explicar o apoio que a radiodifusão pública reuniu.

Talvez a grande cautela, a ênfase em padrões jornalísticos e a adesão ao que é familiar necessários para blindar as notícias na radiodifusão pública contra os ideólogos do livre mercado tenha contribuído para gerar confiança em todo o espectro ideológico, embora com algum custo tanto na amplitude de perspectivas quanto na quantidade de notícias. (Aufderheide, 2020, p. 230)

As emissoras públicas de rádio e de televisão alcançam mais de 98% da população com programas de qualidade, programação infantil, noticiários independentes e documentários sobre temas poucos presentes na mídia comercial. São mais de 1.041 emissoras públicas locais de rádio e mais de 365 canais locais de televisão públicos em operação. Em áreas rurais e regiões de comunidades de povos originários, emissoras públicas são muitas vezes o único veículo de mídia local (CPB, 2025).

Ainda que as transformações digitais tenham causado significativas mudanças nos hábitos de leitura de notícias, as emissoras públicas permanecem relevantes e são consideradas fontes de informação confiáveis, afirma Aufderheide (2020):

Na ecologia da mídia baseada em fatos, a radiodifusão pública nos EUA é um recurso fundamental. A maioria dos norte-americanos afirma assistir notícias pela televisão e um quarto afirma ouvir notícias pelo rádio. (...) A radiodifusão pública é um investimento público de bilhões de dólares em informação não comercial e na expressão cultural para um amplo público norte-americano. (...) Frequentemente negligenciada por veículos mais comerciais, impulsionados por anunciantes, ela permanece notavelmente saudável e uma fonte diária e confiável de notícias locais e nacionais. (Aufderheide, 2020, p. 215)

A radiodifusão pública dos Estados Unidos não aparece na literatura acadêmica entre os melhores modelos de serviço público de radiodifusão do mundo, uma posição geralmente ocupada pela *British Broadcasting Corporation* (BBC) entre outros sistemas relevantes como Canadá, Alemanha e Escandinávia. Mesmo assim, a estrutura regulatória dos Estados Unidos estabeleceu bases favoráveis para a coexistência de uma mídia pública independente em um país onde a mídia comercial se tornou inquestionavelmente lucrativa e bem-sucedida.

Resultado e interpretação³

A Tabela 1 apresenta os resultados da análise de dados empíricos da WAMU, WETA, NPR e PBS. O estudo avaliou a aderência das instituições públicas aos quatro atributos identificados por Bucci (2015) nas emissoras públicas propriamente ditas.

Tabela 1: Resultado da análise⁴

	(1) independência do Estado e do governo	(2) Financiamento por recursos públicos	(3) Conselhos internos independentes	Autonomia editorial Escala 1-2
NPR	Sim	Parcialmente	Sim	2
PBS	Sim	Parcialmente	Sim	2
WAMU	Sim	Parcialmente	Sim	2
WETA	Sim	Parcialmente	Sim	2

Fonte: Elaborado a partir da análise de atributos das emissoras públicas propostos por Bucci (2015)

Quanto à propriedade e à natureza jurídica, a PBS e a NPR são corporações privadas sem fins lucrativos. A rádio WAMU pertence à American University, universidade particular sem fins lucrativos em Washington/DC⁵. O canal de televisão WETA é de propriedade da *Greater Washington Educational Telecommunications Association*, associação com sede em Arlington, na Virgínia⁶.

A análise sobre a forma de gestão das instituições mostra que a radiodifusão pública que produz informação para o público dentro dos Estados Unidos não é administrada pelo governo. A PBS e a NPR são gerenciadas por conselhos de administração compostos por representantes das emissoras e do público (Witherspoon; Kovitz, 2020). Todas as emissoras beneficiárias de recursos federais devem comprovar periodicamente que cumprem uma série de critérios legais, gerenciais e operacionais para receber os repasses de recursos da Corporação para Radiodifusão Pública (CPB, s.d.).

³ Os resultados mostram um resumo da pesquisa em andamento que integra a tese de doutorado da autora em Ciências da Comunicação na Escola de Comunicações e Artes (ECA) com previsão de ser concluída em 2026.

⁴ Diante da impossibilidade temporal de realizar uma pesquisa qualitativa em larga escala para avaliar o grau de autonomia editorial da programação de cada organização pública analisada, optou-se por adotar uma escala de atribuição de 1 a 2 para indicar um resultado para o atributo (4) do modelo de Bucci (2015). A escala corresponde a: 1 = não demonstra autonomia editorial; 2 = demonstra autonomia editorial. Mais detalhes sobre a metodologia adotada estão nas páginas 2 e 3 deste artigo.

⁵ WAMU 88.5 FM. **Mission & Vision**. Disponível em: <https://wamu.org/mission-vision/>. Acesso em 5 jul. 2025.

⁶ WETA. **WETA History**. Disponível em: <https://weta.org/about/history>. Acesso em 5 jul. 2025.

A CPB exerce o papel de “proteger as emissoras da influência política e fornecer apoio federal de maneira que não afete a capacidade de uma emissora operar de forma independente” (CPB, n.d.). Para Witherspoon e Kovitz (2020, p. 26), “como destinatária dos fundos orçamentários, a corporação é o ponto de contato natural para questões que preocupam o Congresso ou o governo, especialmente porque o presidente dos Estados Unidos nomeia os diretores da CPB e o Senado precisa confirmá-los”.

Em relação à forma de financiamento, a Lei de Radiodifusão Pública de 1967 alocou apenas uma pequena quantia de recursos federais à CPB, valores que são repartidos entre as emissoras locais do país. Os valores são insuficientes para pagar as operações e a produção de programas. Para sustentar suas atividades, as emissoras públicas precisam buscar recursos em diversas fontes. Uma delas é pedir doações voluntárias de ouvintes e telespectadores em campanhas de arrecadação que são realizadas periodicamente.

A veiculação de publicidade é expressamente proibida na radiodifusão norte-americana. No entanto, o patrocínio corporativo (*underwriting*) compõe a combinação complexa e diversificada de fontes de receita das quais as emissoras públicas dependem para operar. As mensagens de apoio seguem regras impostas pela Comissão Federal de Comunicações (FCC, na sigla em inglês) que permitem a veiculação de logotipos e slogans, mas proíbe divulgar promoções, usar superlativos, fazer comparações e chamar o consumidor para uma ação (Witherspoon; Kovitz, 2020).

As regras asseguram aos ouvintes e telespectadores alguma proteção da saturação publicitária. No entanto, mesmo campanhas institucionais “que promovem marcas sem fazer propaganda de um bem de consumo específico” conspiram contra a vocação natural da emissora pública na avaliação de Bucci (2015). Para o autor, os anúncios exigem que a instituição pública preste contas de sua eficiência a agentes de mercado. Ao veicular patrocínios corporativos, a radiodifusão norte-americana corresponde parcialmente ao modelo teórico ideal de Bucci (2015).

Em termos de autonomia da programação, a televisão pública dos Estados Unidos conquistou uma sólida reputação por fornecer serviços de informação de qualidade, afirma Aufderheide (2006). A mídia pública se transformou em um recurso quase único para programas de alto custo como programação infantil e documentários históricos bem pesquisados e que retratam questões sociais como a desigualdade. Ouvintes e telespectadores da NPR e da PBS classificam repetidamente essas instituições entre as marcas mais confiáveis do país (PBS, 2024).

Tal reconhecimento é uma conquista notável para as estações públicas norte-americanas que inicialmente tinham a tarefa de produzir apenas programação considerada não lucrativa e que não atraísse interesse comercial, descreve McChesney (2003). Aufderheide (2020) relata, no entanto, que as emissoras públicas demonstram certa resistência em investir em programação sobre algumas questões de interesse público e tendem a evitar tópicos que possam ser controversos, especialmente para os conservadores.

O retorno do republicano Donald Trump à Casa Branca para seu segundo mandato marca uma fase inédita de ataques contra o setor. As tentativas de dismantelar a estrutura e acabar com os recursos federais que financiam as emissoras públicas locais, ainda que parcialmente, atingem um ápice sem precedentes. No momento da redação deste artigo, a permanência do financiamento federal para os próximos anos depende de uma votação no Congresso. Os desdobramentos podem ser determinantes para o futuro do serviço no país.

Conclusões

O estudo dos quatro atributos essenciais das emissoras públicas propriamente ditas propostos por Bucci (2015) indica que a radiodifusão pública dos Estados Unidos corresponde parcialmente ao modelo teórico analisado. O modelo não é plenamente atendido no que se refere ao formato de financiamento. A ecologia norte-americana de emissoras públicas demonstra ter autonomia e independência editorial, apesar de pressões políticas sofridas em momentos de sua trajetória. Um indicativo do bom desempenho é a conquista de confiança e apoio de republicanos e democratas.

A dependência financeira de recursos federais periodicamente definidos por dotações orçamentárias, sujeitas a flutuações e pressões políticas, é um ponto de vulnerabilidade. É justamente o orçamento federal concedido às instituições públicas o alvo principal de repetidos ataques de republicanos. O retorno de Donald Trump à Casa Branca representa uma fase de ameaças sem precedentes e o impacto ainda é incerto.

Outra questão controversa é a veiculação de campanhas institucionais que promovem marcas, o que também difere do modelo teórico proposto por Bucci (2015). Contudo, o modelo de propriedade das empresas (na forma de organizações sem fins lucrativos) e o modelo de gestão (por meio de conselhos de administração nomeados de forma autônoma) protegem as instituições de interferências políticas diretas mesmo em face do descontentamento de políticos, especialmente republicanos. Apesar das restrições

orçamentárias federais, a possibilidade de as emissoras públicas receberem doações de ouvintes, telespectadores e fundações privadas permitiu que as instituições aumentem seus orçamentos para investir na programação. Outro ponto relevante é que os recursos financeiros recebidos pelas emissoras públicas por meio de apoios culturais e patrocínios corporativos seguem regras rigorosas garantindo que o espaço audiovisual da mídia pública seja preservado em alguma medida da publicidade comercial de produtos e serviços.

A literatura consultada para a elaboração deste artigo revela que as emissoras públicas nos Estados Unidos parecem evitar a veiculação de conteúdo sobre tópicos que possam ser controversos, especialmente para os republicanos. Apesar de as descrições indicarem uma possível permeabilidade a pressões políticas, um estudo minucioso no futuro poderá avaliar a questão com mais profundidade.

Para o Brasil, o marco regulatório da mídia pública norte-americana pode servir de referência para o aprimoramento da legislação no que se refere ao modelo de propriedade e natureza jurídica e à forma de gestão das instituições. Quanto à natureza jurídica, as organizações de radiodifusão pública dos Estados Unidos são corporações sem fins lucrativos, o que as desvincula de subordinação ao Executivo. Quando um presidente toma posse nos Estados Unidos, ele não tem poder para nomear nenhum presidente, diretor ou profissional para a PBS, a NPR ou outras estações públicas locais como WAMU e WETA. Quanto à forma de gestão, as organizações são geridas por conselhos de administração e cumprem regras fiscalizadas pela CPB.

No modelo teórico de Bucci (2015), as emissoras públicas efetivamente independentes de interesses comerciais, partidários, governamentais e religiosos priorizam a diversidade de vozes, a experimentação de linguagem, a informação crítica e independente e colaboram para a formação de cidadãos autônomos.

Aprimorar, portanto, a legislação para a radiodifusão pública no Brasil para que atue com independência do governo e seja administrada de forma autônoma trará potenciais benefícios para a democracia. O serviço público de comunicação efetivamente independente pode ainda contribuir assertivamente para um ecossistema midiático saudável e produzir notícias precisas e confiáveis, essenciais para o atual contexto midiático de plataforma marcado pela circulação de desinformação e pela ascensão da extrema direita.

Referências

- AMORIM, Ana Paola. Os enigmas da herança do primeiro período Vargas na radiodifusão brasileira: a ausência do público. In LIMA, Venício *et al.* (orgs.). **Em defesa de uma opinião pública democrática: conceitos, entraves e desafios**. São Paulo: Paulus, 2014.
- AUFDERHEIDE, P. Television, public service broadcasting, public interest mandate - US. In: GOMERY, D.; HOCKLEY, L. (Eds.). **Television industries**. British Film Institute, 2006. p. 45–48.
- AUFDERHEIDE, P. US Public Broadcasting: A Bulwark against Disinformation? In: BENNETT, W. L.; LIVINGSTON, S. (Eds.). **The Disinformation Age**. Cambridge University Press: SSRC Anxieties of Democracy, 2020. p. 213-237.
- BARENDT, E. **Broadcasting law: A comparative study**. New York: Clarendon Press, 1993.
- BUCCI, E. **Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CORPORATION FOR PUBLIC BROADCASTING. About public media / How the system works: **Corporation for Public Broadcasting**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cpb.org/aboutpb>. Acesso 6 mar. 2025.
- DONDERS, K. **Public service media in Europe: Law, theory and practice**. Routledge, 2021.
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- McCHESNEY, R. W. Public broadcasting: Past, present, and future. In: McCAULEY, M. P. et al. (Eds.). **Public broadcasting and the public interest**. Routledge, 2003. p. 10–24.
- MENDEL, T. **Public service broadcasting: A comparative legal survey**. UNESCO, 2011.
- NPR. **NPR fact sheet**. NPR, 2024. Disponível em: https://media.npr.org/documents/about/press/NPR_Fact_Sheet.pdf. Acesso 27 jan. 2025.
- PBS. PBS Foundation fast facts. **PBS**, fev. 2024. Disponível em: <https://foundation.pbs.org/pbs-fast-facts/>. Acesso 6 mar. 2025.
- PBS. **New National Survey Shows 73% of Voters – Including Most Republicans – Oppose Eliminating Federal Funding for Public Television**. 2017. Disponível em: <https://www.pbs.org/about/about-pbs/blogs/news/survey-shows-voters-oppose-eliminating-federal-funding/>. Acesso 8 jul. 2025.
- SCHWOCH, J. **The American Radio Industry and Its Latin American Activities, 1900-1939**. University of Illinois Press, 1990.
- UNESCO. **Public broadcasting: why? how?** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Digital Library, 2001.
- WITHERSPOON, J.; KOVITZ, R. **A History of Public Broadcasting**. Current The Public Telecommunications Newspaper, 2000