

A radiodifusão pública é “cara demais”? Uma avaliação do orçamento da EBC

¿La radiodifusión pública es “demasiado cara”? Una evaluación del presupuesto de EBC

Is public broadcasting “too expensive”? An evaluation of the EBC budget

Octavio Pieranti

Professor no Programa de Pós-graduação em Mídia e Tecnologia da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (PPGMiT/Faac/Unesp). Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV,, com PósDoutorado na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília - FAC/UnB (2018).

Contato: octavio.pieranti@gmail.com

Submetido em: 12.11.2019 |
Aprovado em: 30.04.2020

Resumo

O suposto alto custo da EBC tem sido usado como um dos argumentos que corroboram a opção por privatizar a empresa. O artigo tem por objetivo avaliar se esse custo é realmente alto a partir do histórico do orçamento da EBC e de uma comparação desses valores com o de emissoras públicas estrangeiras. Feita essa análise, verifica-se que, na verdade, segundo os critérios adotados, o custo da EBC é baixo, sendo importante ressaltar a diminuição do percentual do orçamento destinado a investimentos nos últimos anos. A empresa vem sendo limitada ao pagamento de seus funcionários e de despesas operacionais regulares.

Palavras-chave: EBC; orçamento; privatização

Resumen

El supuesto alto costo de EBC se ha utilizado como uno de los argumentos que respaldan la opción de privatizar la empresa. Ese artículo tiene como objetivo evaluar si este costo es realmente alto a partir de lo presupuesto histórico de EBC y de una comparación de estos valores con el de las emisoras públicas extranjeras. Este análisis muestra que, de acuerdo con los criterios adoptados, el costo de la EBC es bajo, y es importante resaltar la disminución en el porcentaje del presupuesto asignado a las inversiones en los últimos años. La compañía se ha limitado al pago de sus empleados y gastos operativos cotidianos.

Palabras clave: EBC. Presupuesto. Privatización.

Abstract

EBC's alleged high cost has been used as one of the arguments supporting the option to privatize the company. This article aims to assess whether this cost is really high based on EBC's historical budget and on a comparison of these values with that of foreign public broadcasters. This analysis shows that, according to the adopted criteria, EBC's cost is low, and it is important to highlight the decrease in the percentage of the budget allocated to investments in recent years. The company has been limited to the payment of its employees and regular operating expenses.

Keywords: EBC. Budget. Privatization.

Introdução

Em pouco mais de uma década de existência, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), responsável pela operação das emissoras públicas e pela comunicação institucional de governo no plano federal, recebeu diversas críticas. Foi acusada, por exemplo, de aderir a governos mesmo quando afirmava que a programação pública deveria ser independente, bem como a audiência de suas emissoras, notadamente da TV Brasil, foi apontada como insuficiente. Uma outra vertente das críticas, contudo, é a que justifica a abordagem deste artigo: trata-se da opinião de que a EBC consumiu recursos públicos em excesso – ou seja, seria “cara demais”.

Este artigo tem por objetivo avaliar se a EBC é realmente “cara demais”, a partir de uma análise do seu orçamento. Essa expressão é, por óbvio, imprecisa, já que deve ser vista em função de um referencial específico – afinal, por definição, se algo é “caro”, assim o é em contraste com algo “barato”, logo, para uma crítica razoável, presumivelmente deve existir um referencial para comparação. A razoabilidade pretendida, como se defenderá ao longo deste artigo, vem sendo colocada em xeque neste caso; ainda assim, a análise desse argumento tem o mérito de dialogar com parte das críticas que foram feitas à EBC ao longo do tempo.

Para alcançar o objetivo pretendido, este artigo divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima, serão resumidas as críticas referentes aos valores dispendidos pela empresa ao longo da sua existência. A seguir, com base nas leis orçamentárias, serão analisados os orçamentos previstos e realmente executados, bem como as tendências do período. Por fim, serão apresentados parâmetros internacionais a título de comparação.

Antes de passar à seção seguinte, é preciso apresentar uma ressalva: “radiodifusão pública” é termo frequentemente associado à EBC, daí a opção por utilizá-lo neste artigo, inclusive no seu título. No entanto, a EBC vai além da radiodifusão pública – afinal, é também a responsável pela comunicação institucional do governo federal e por outras iniciativas além do rádio e da TV, sendo a mais importante a Agência Brasil. Não é possível separar o orçamento dessas atividades apenas a partir da legislação. Além disso, cabe frisar que a EBC é parte integrante do que se poderia chamar de sistema público de radiodifusão, nos termos da Constituição Federal, porém a radiodifusão pública vai muito além da empresa. Esse campo reúne, ainda, cerca de 4,6 mil rádios comunitárias e de 600 emissoras educativas de TV e rádio. Alargando esse conceito rumo à definição de um “campo público da comunicação eletrônica”, seria possível incluir no grupo, ainda, centenas de canais comunitários e universitários na TV por assinatura e emissoras legislativas. Não é objetivo deste artigo fazer essa discussão conceitual. Entretanto, é importante delinear, de forma muito preliminar, a extensão mais precisa do conceito de radiodifusão pública.

As críticas


Desde sua criação, a EBC sofreu críticas diversas. Para fins esquemáticos, é possível separá-las em três grandes grupos, considerando-se o principal argumento utilizado em cada um deles. Essa é uma classificação artificial: historicamente foi comum o uso dos três argumentos de forma combinada, conforme se verifica nos próprios textos citados na sequência.

A primeira vertente de críticas diz respeito a uma suposta politização das emissoras mantidas pela empresa e, mais especificamente, à sua vinculação ao governo. A TV Brasil, por exemplo, já foi chamada por políticos e jornalistas de “TV do Lula” e de “TV da Dilma” (HOINEFF, 2014; BENÍCIO, 2018), em óbvia alusão a ex-presidentes da República. Sob uma perspectiva otimista – e, pode-se dizer, mais ingênua – seria possível relevar, em parte, essas citações, ao se considerar que, a despeito de previsão constitucional, “sistema público de radiodifusão” não é um conceito claro para grande parte da opinião pública. Parecia corroborar para essa interpretação o fato de a EBC descender da Radiobrás, estrutura de comunicação institucional do governo federal, por mais que essa tenha buscado, em seus últimos anos, aderir a um modelo mais compatível com o sistema público (BUCCI, 2008). Já por uma perspectiva bem menos otimista – e mais realista – a crítica a uma vinculação política era, na verdade, uma tentativa de desacreditar o projeto da radiodifusão pública no país (PIERANTI, 2018). De qualquer forma, essa primeira vertente das críticas não está relacionada ao objetivo deste artigo.

Um segundo grupo de julgamentos ataca a audiência das emissoras de TV e rádio da EBC (principalmente da TV Brasil). Ela chegou a ser citada como “a emissora que fala sozinha” (MENDONÇA, 2011); “canal com ibope ‘negativo’” (FOLHA DE S. PAULO, 2011) e foi dito que sua audiência relutava em “sair do traço” (DOMINGOS; TOSTA; PERON, 2013). O resultado da EBC – ou seja, no tocante à radiodifusão, a audiência de suas emissoras – não é exatamente o foco deste artigo, mas, como essa crítica está ligada à próxima, o argumento será retomado adiante.

E, finalmente, um terceiro grupo frisa que, para obter audiência supostamente muito baixa, os custos da empresa eram elevadíssimos. Falou-se que seus gastos anuais giravam “em torno de R\$900 milhões” (DOMINGOS; TOSTA; PERON, 2013) ou – valor mais plástico, capaz de gerar mais comoção – R\$1 bilhão (HERMES, 2016).

Esses valores povoaram o debate público sobre o tema. Em 2018, um dia após sua eleição como presidente da República, Jair Bolsonaro deu entrevista a uma emissora privada anunciando que privatizaria ou extingiria a TV Brasil (SOUZA, 2018). Essa não era, de todo, uma surpresa: não apenas criticara a estação em sua atividade como parlamentar, como anunciara, ao longo da campanha eleitoral, que empresas públicas seriam privatizadas nos anos seguintes.



O novo governo começou no primeiro dia de 2019, porém o presidente voltou a se referir à privatização da EBC apenas no fim de maio, em entrevista a um programa de TV de uma segunda emissora privada (SOARES, 2019). Esse intervalo não foi um período tranquilo para a EBC. Em meio a demissões de dirigentes e promessa de redução do quadro de funcionários, foi tomada medida já aventada no governo anterior: a fusão dos canais NBr (conteúdo institucional do Poder Executivo) e TV Brasil (comunicação pública), mantendo o nome deste segundo, e supostamente “com um objetivo mais voltado para o cidadão” (LAUTERJUNG, 2019).

Em paralelo ao discurso oficial, aumentaram as reclamações sobre os rumos da empresa. Madeiro (2019) ressaltou que a programação da nova TV Brasil passou a ser interrompida, mesmo durante a veiculação de desenhos animados infantis, para a transmissão de atos ao vivo do governo federal, como, por exemplo, os alusivos à comemoração do Dia do Exército. Além disso, a emissora foi acusada de censurar seus próprios profissionais quanto à cobertura de determinados assuntos ou uso de termos específicos. Nesse sentido, por exemplo, “golpe militar” e “ditadura” estariam caindo em desuso para se referir ao regime político instalado no Brasil de 1964 a 1985. Conteúdos institucionais estariam também ocupando cada vez mais tempo do principal telejornal da emissora. O diretor-presidente da EBC afirmava, contudo, que não havia censura; que a empresa buscava trabalhar segundo parâmetros de neutralidade, sem a defesa de qualquer ideologia; e que a reunião dos conteúdos em uma mesma grade representaria economia de gastos – ou seja, a medida era, também, uma resposta às críticas recorrentes de que a empresa gastava muito.

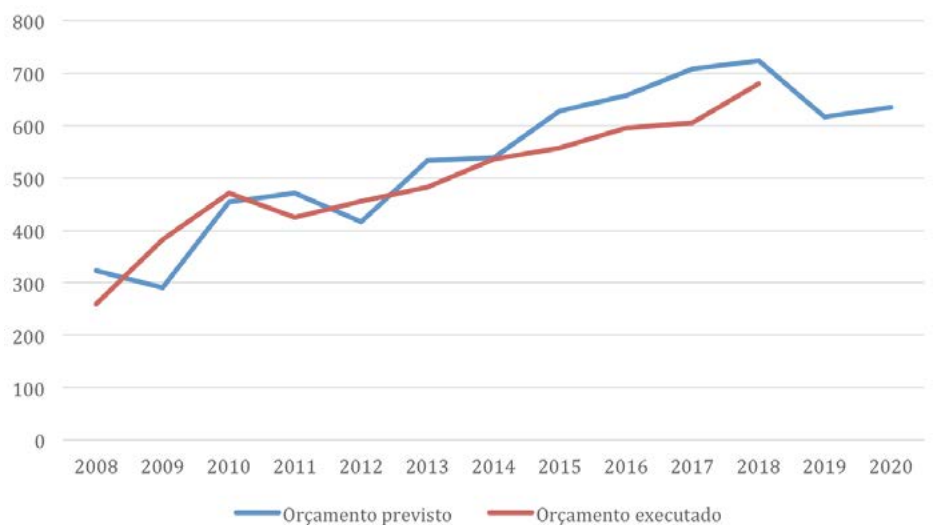
Em novembro de 2019, a empresa foi formalmente incluída no conjunto de entidades públicas que seria submetido a estudos visando sua privatização. Em janeiro de 2020, representante do governo federal chegou a esboçar um calendário de futuras privatizações, anunciando que a da EBC ocorreria até janeiro de 2022 (HOMERO, 2020).

Os custos reais

Esta seção tratará do orçamento da EBC entre 2008 e 2020, partindo de uma abordagem geral – o orçamento completo – para o específico – em particular, os recursos destinados a investimentos. Os valores analisados foram retirados das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), documentos dos quais constam não apenas o orçamento nominal de cada ano, como também o executado em anos anteriores e rubricas específicas. A seguir, são apresentados os valores orçados e os efetivamente executados, de 2008 a 2018 (a LOA de 2020 não mencionava o valor referente a 2019).

Gráfico 1: Orçamento Anual da EBC (2008-2020, em milhões de R\$)

Fonte: Elaboração do autor, com base nas LOAs




Do gráfico é possível depreender que historicamente o orçamento previsto para a EBC aumentou, com algumas poucas quedas ao longo do período. A maior delas ocorreu no penúltimo ano da série, quando o orçamento deixou o patamar de R\$723,4 milhões para o de R\$617 milhões – uma redução de mais de 14% (que seria ainda maior se os valores tivessem sido atualizados). Para o ano seguinte, o orçamento previsto subiu pouco menos de 3%.

A linha azul representa um indicador importante, mas se trata de uma previsão, considerando as receitas também previstas do governo federal e as expectativas de gasto com a EBC, sendo necessário lembrar que essa empresa depende do Tesouro Nacional para custear suas atividades, como voltará a ser abordado adiante. Os valores previstos no orçamento público não costumam ser totalmente executados seja no caso da EBC, seja no de qualquer órgão ou entidade que mantenha a mencionada relação de dependência. Isso ocorre porque o órgão ou entidade pode não conseguir gastar os recursos previstos ou porque o governo federal não arrecada tanto quanto previsto inicialmente, levando-o a contingenciar os recursos destinados aos órgãos e entidades a ele vinculadas. Existem, ainda, situações em que os gastos superam o orçamento previsto. Assim, mais relevantes que os valores previstos no orçamento, para os fins deste artigo, são os valores executados, representados pela linha laranja do gráfico anterior.

De 2009 a 2012, em vários momentos essa linha superou a azul no gráfico, ou seja, a EBC recebeu mais recursos – e os gastou – que a previsão original. À época, a economia brasileira vivia um momento positivo e a comunicação era tema de frequente debate público. Naqueles anos, por exemplo, foram realizadas a I Conferência Nacional de Comunicação e a discussão, em grupo de trabalho e, a seguir, no Ministério das Comunicações, sobre um novo marco regulatório para o setor.

De 2013 a 2018, por sua vez, o orçamento executado foi sempre menor que o previsto. À exceção dos anos de 2014 e 2018, quando foram executados



respectivamente 99,5% e 94%, esse percentual não ultrapassou 90,6% nos outros quatro anos do período. A pior marca foi o ano de 2017, quando a execução foi de 85,53%. Há de se questionar o que a diminuição desse percentual, com o tempo, representa: uma hipótese provável, a julgar pelo discurso público, é justamente a perda de importância política da empresa.

É importante lembrar, aqui, que o orçamento analisado – tanto o previsto, quanto o executado – refere-se à EBC como um todo. Assim, são os recursos públicos empregados, ano a ano, na operação da TV Brasil, geradoras de TV, parque de retransmissoras próprias, oito emissoras de rádio, NBr, agências de notícias e outros produtos e plataformas, financiados majoritariamente por esse orçamento, tendo em vista que a geração de receita pela própria empresa é bem inferior aos valores que recebeu por aquela via.

O orçamento da EBC acumulado entre 2008 e 2018 chegou a R\$5,7 bilhões, dos quais cerca de R\$5,37 bilhões foram executados (em torno de 94%). Assim, o orçamento anual médio, no período, para manter todos os produtos mencionados, foi de aproximadamente R\$495 milhões – número, portanto, muito distante do R\$1 bilhão que chegou a ser citado por seus críticos.

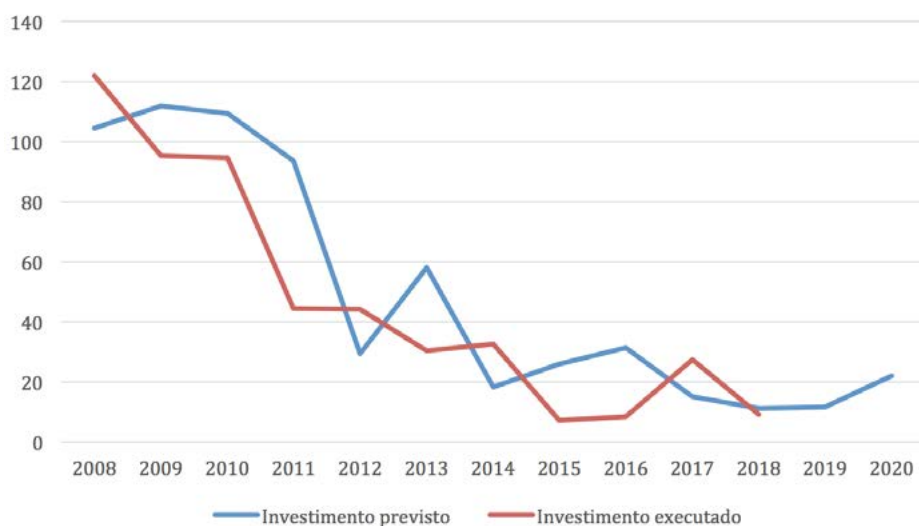
Uma análise das rubricas do orçamento da EBC impõe um olhar sobre as despesas com pessoal e encargos sociais. Por óbvio, esses valores estão relacionados ao dimensionamento, à qualificação e à valorização da força de trabalho. No período, a EBC incorporou a antiga Radiobrás – e, conseqüentemente, seus empregados passaram a integrar a folha salarial da nova empresa – e realizou concursos públicos. Além disso, enfrentou uma greve, negociações salariais e implementou planos de demissão voluntária (PDV).

Ou seja, isso significa dizer que os custos da EBC referentes ao seu pessoal decorriam de um quadro com a seguinte composição: (a) mão de obra herdada da antiga Radiobrás, com mais de mil empregados; (b) novos contratados mediante dois concursos públicos, sendo o último deles realizado em 2013 e (c) cargos comissionados preenchidos por funcionários de fora do quadro, incluídos, aí, em grande parte, os diretores da empresa. Vale lembrar que, no período, a empresa manteve contrato de gestão com a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) e que contou com os mais de mil funcionários dessa entidade no desenvolvimento de atividades pertinentes às emissoras. No entanto, a manutenção desse quadro não entra, para efeito de cálculo, na rubrica de pessoal e encargos sociais da EBC.

Em 2008, o valor destinado a pessoal e encargos sociais era de R\$69,9 milhões, o equivalente a 21,6% do orçamento previsto para aquele ano; em 2018, esses números chegaram a R\$408 milhões e 56,4%; e, em 2019, a R\$399 milhões e 64,7%. Note-se que, em 2019, o valor previsto para gasto com pessoal caiu, em parte fruto de PDV, porém, tendo em vista a diminuição significativa do orçamento total, o percentual do seu comprometimento aumentou. Essa é uma amarra importante: como a folha consome

Gráfico 2: Orçamento Anual da EBC para Investimentos (2008-2020, em milhões de R\$)

Fonte: Elaboração do autor, com base nas LOAs



A primeira - e mais óbvia - informação que se depreende do gráfico é: a EBC vem historicamente perdendo sua capacidade de investimento. Essa perda possui efeitos ainda mais sérios em um setor dinâmico, em constante transformação, como este em que atua, e considerando que a empresa precisa competir, em alguma medida, com redes e emissoras tradicionais e constituídas há décadas.

Em cada um dos seus três primeiros anos, a empresa executou sempre mais de R\$94 milhões em investimentos. Nessa época renovou seus equipamentos e as grades de programação, incentivou a produção audiovisual, instalou diversas novas estações, programou e efetivou sua expansão.

A partir de 2011 esses investimentos foram subitamente contidos: neste ano, observa-se um abismo, no gráfico, entre os recursos previstos e os executados; a partir de 2012, os valores são mais próximos. Entre 2011 e 2014, durante o primeiro governo Dilma, a EBC executou, por ano, entre R\$30 milhões e R\$44,5 milhões em investimentos. Logo a seguir, com o acirramento da crise econômica, a empresa chegou ao seu piso nessa categoria - R\$7,2 milhões, o que equivale a menos de 6% dos quase R\$122 milhões executados em 2008, o melhor ano da série. Vale lembrar que os valores não foram corrigidos e, se o fossem, essa distância seria ainda maior.

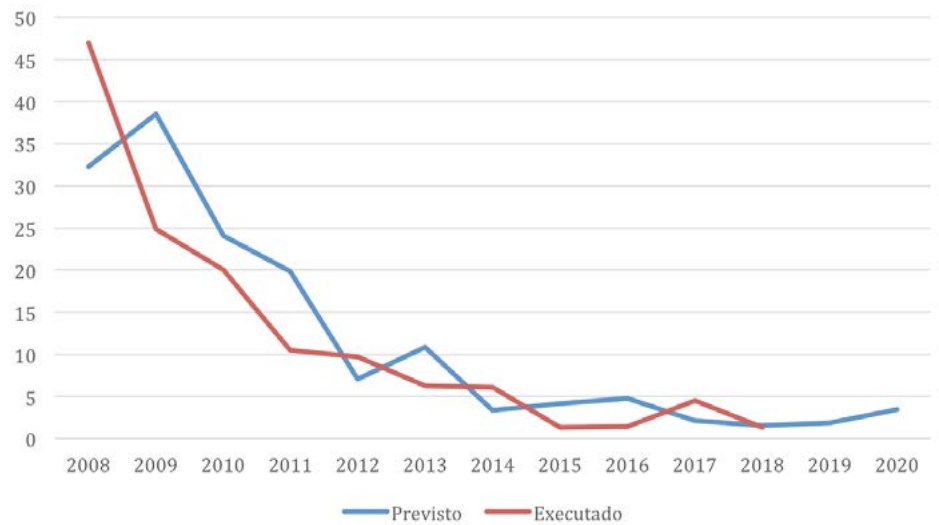
Ressalte-se que é natural um investimento maior por parte de uma empresa de comunicação em seus primeiros anos de vida, eis que se faz necessá-

ria a montagem de sua infraestrutura ou, no caso da EBC, a modernização do parque herdado da Radiobrás. Ainda assim, a queda do total observada, pela sua magnitude, é digna de nota.

Um outro dado importante diz respeito à comparação entre os valores previstos para investimentos e os efetivamente executados, que refletem o quanto a empresa foi contida em suas pretensões seja por contingenciamento orçamentário, seja por outros fatores. Verifica-se que a EBC investiu, em 2011 e 2013, respectivamente 47,45% e 52,39% do previsto; e, no biênio 2015-2016, auge da crise política que culminou em troca de governo, respectivamente 27,83% e 26,65%. É certo que, em outros quatro anos da série, a empresa investiu mais que o inicialmente previsto. A inconstância e a imprevisibilidade, de toda sorte, quanto aos recursos que estão efetivamente disponíveis impacta qualquer tipo de planejamento não apenas da EBC, como em qualquer agente econômico que se pretenda competitivo em um dado setor. Convém, por fim, examinar a relação mostrada no seguinte gráfico entre orçamento total e o disponível na rubrica de investimentos tanto no que se refere à previsão original, quanto no que diz respeito ao executado.

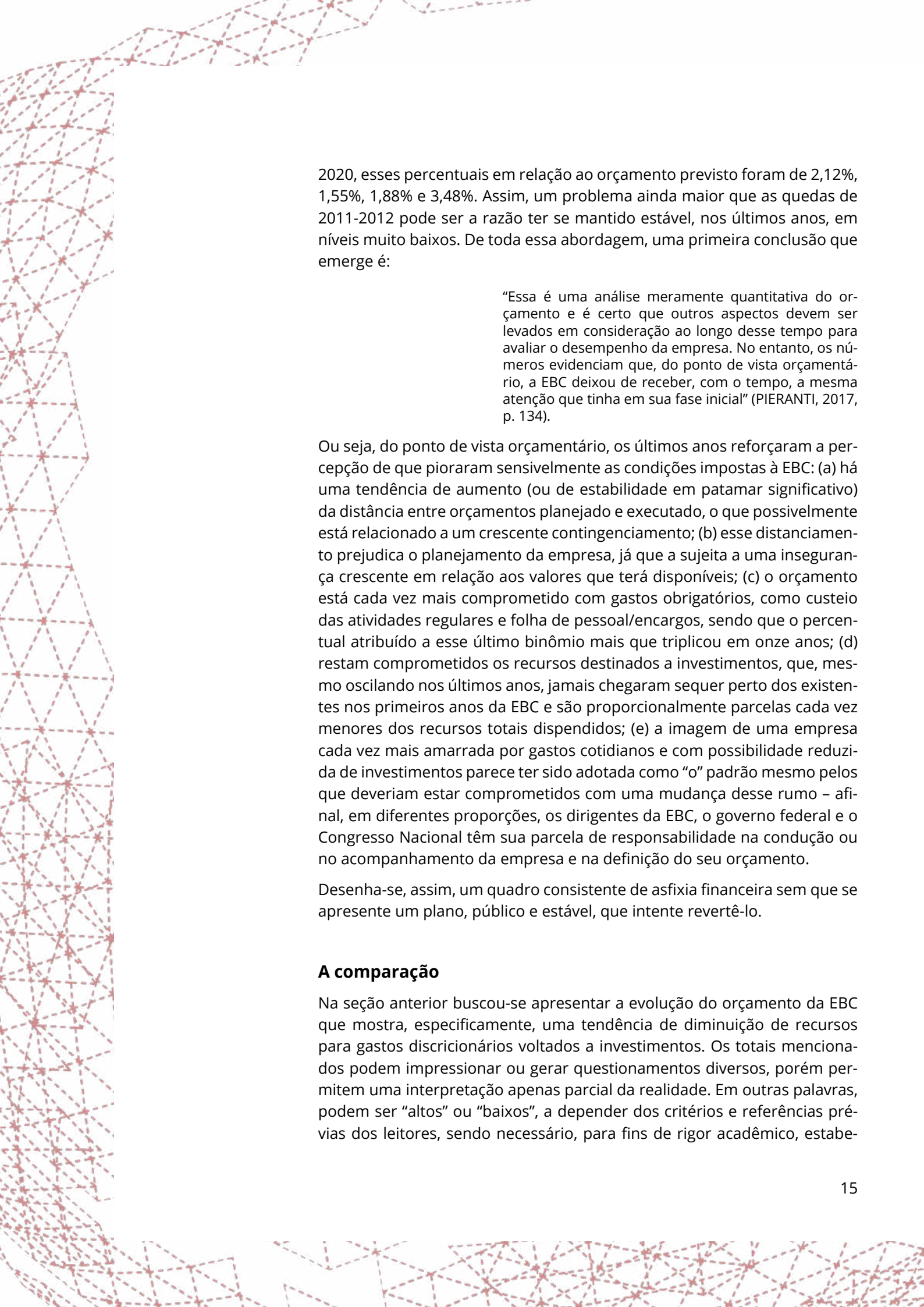
Gráfico 3: Relação entre Orçamento Total e Investimentos na EBC (2008-2020, em %)

Fonte: Elaboração do autor, com base nas LOAs



A linha azul do gráfico demonstra o percentual do orçamento previsto destinado a investimentos a cada ano. A linha laranja revela a mesma relação, porém considerando o orçamento executado.

Nos três primeiros anos da existência da EBC, os investimentos representaram entre 24,11% e 38,51% do orçamento previsto e entre 20,05% e 47,02% do orçamento executado. Esses percentuais diminuíram bruscamente em 2011 e mantiveram uma tendência de queda. O problema se agravou nos anos da já mencionada crise política, quando os investimentos foram de 1,3% e 1,41% do orçamento executado. E a experiência do “mundo real” parece ter inspirado também a “realidade planejada”: no quadriênio 2017-



2020, esses percentuais em relação ao orçamento previsto foram de 2,12%, 1,55%, 1,88% e 3,48%. Assim, um problema ainda maior que as quedas de 2011-2012 pode ser a razão ter se mantido estável, nos últimos anos, em níveis muito baixos. De toda essa abordagem, uma primeira conclusão que emerge é:

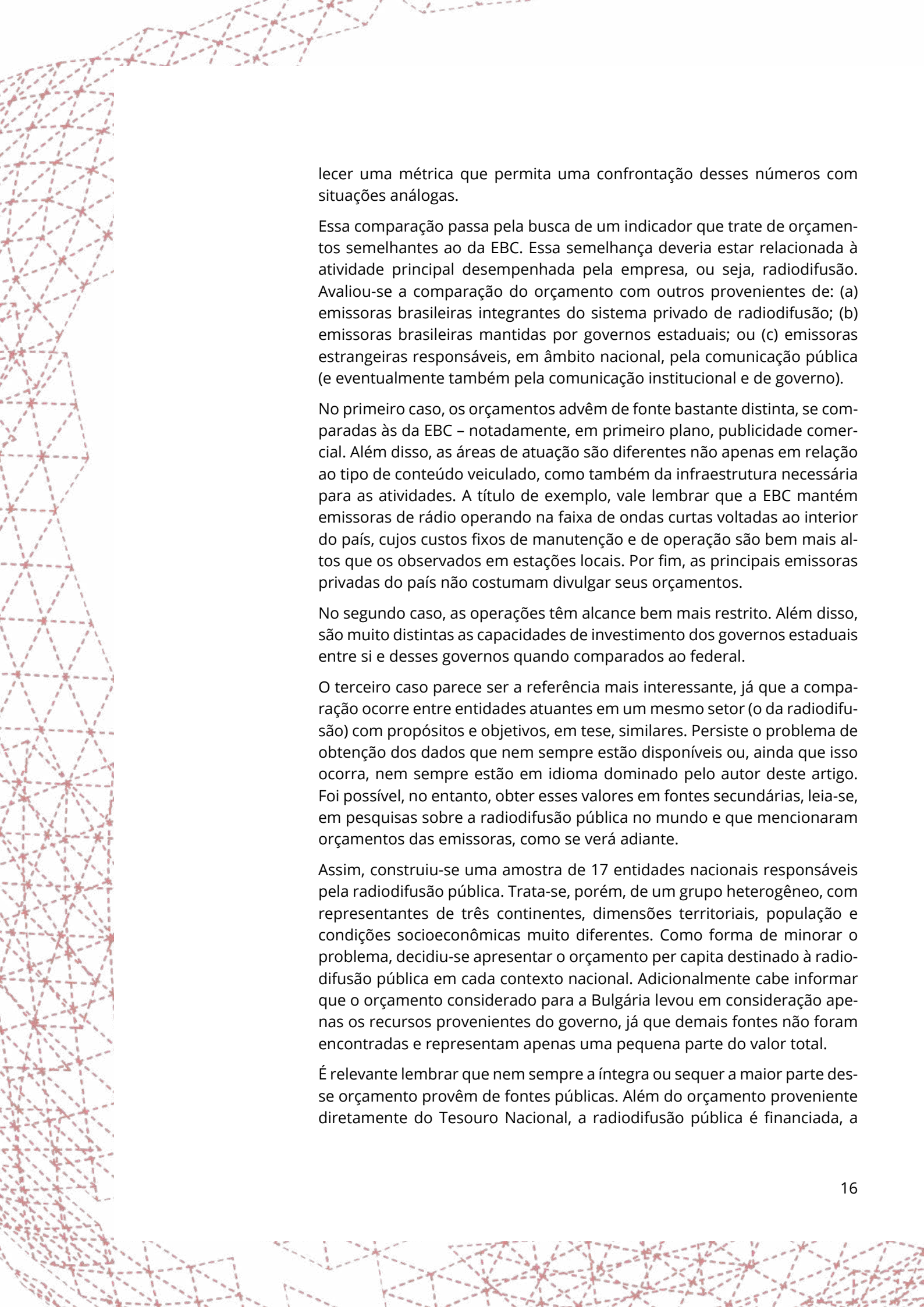
“Essa é uma análise meramente quantitativa do orçamento e é certo que outros aspectos devem ser levados em consideração ao longo desse tempo para avaliar o desempenho da empresa. No entanto, os números evidenciam que, do ponto de vista orçamentário, a EBC deixou de receber, com o tempo, a mesma atenção que tinha em sua fase inicial” (PIERANTI, 2017, p. 134).

Ou seja, do ponto de vista orçamentário, os últimos anos reforçaram a percepção de que pioraram sensivelmente as condições impostas à EBC: (a) há uma tendência de aumento (ou de estabilidade em patamar significativo) da distância entre orçamentos planejado e executado, o que possivelmente está relacionado a um crescente contingenciamento; (b) esse distanciamento prejudica o planejamento da empresa, já que a sujeita a uma insegurança crescente em relação aos valores que terá disponíveis; (c) o orçamento está cada vez mais comprometido com gastos obrigatórios, como custeio das atividades regulares e folha de pessoal/encargos, sendo que o percentual atribuído a esse último binômio mais que triplicou em onze anos; (d) restam comprometidos os recursos destinados a investimentos, que, mesmo oscilando nos últimos anos, jamais chegaram sequer perto dos existentes nos primeiros anos da EBC e são proporcionalmente parcelas cada vez menores dos recursos totais dispendidos; (e) a imagem de uma empresa cada vez mais amarrada por gastos cotidianos e com possibilidade reduzida de investimentos parece ter sido adotada como “o” padrão mesmo pelos que deveriam estar comprometidos com uma mudança desse rumo – afinal, em diferentes proporções, os dirigentes da EBC, o governo federal e o Congresso Nacional têm sua parcela de responsabilidade na condução ou no acompanhamento da empresa e na definição do seu orçamento.

Desenha-se, assim, um quadro consistente de asfixia financeira sem que se apresente um plano, público e estável, que intente revertê-lo.

A comparação

Na seção anterior buscou-se apresentar a evolução do orçamento da EBC que mostra, especificamente, uma tendência de diminuição de recursos para gastos discricionários voltados a investimentos. Os totais mencionados podem impressionar ou gerar questionamentos diversos, porém permitem uma interpretação apenas parcial da realidade. Em outras palavras, podem ser “altos” ou “baixos”, a depender dos critérios e referências prévias dos leitores, sendo necessário, para fins de rigor acadêmico, estabe-



lecer uma métrica que permita uma confrontação desses números com situações análogas.

Essa comparação passa pela busca de um indicador que trate de orçamentos semelhantes ao da EBC. Essa semelhança deveria estar relacionada à atividade principal desempenhada pela empresa, ou seja, radiodifusão. Avaliou-se a comparação do orçamento com outros provenientes de: (a) emissoras brasileiras integrantes do sistema privado de radiodifusão; (b) emissoras brasileiras mantidas por governos estaduais; ou (c) emissoras estrangeiras responsáveis, em âmbito nacional, pela comunicação pública (e eventualmente também pela comunicação institucional e de governo).

No primeiro caso, os orçamentos advêm de fonte bastante distinta, se comparadas às da EBC – notadamente, em primeiro plano, publicidade comercial. Além disso, as áreas de atuação são diferentes não apenas em relação ao tipo de conteúdo veiculado, como também da infraestrutura necessária para as atividades. A título de exemplo, vale lembrar que a EBC mantém emissoras de rádio operando na faixa de ondas curtas voltadas ao interior do país, cujos custos fixos de manutenção e de operação são bem mais altos que os observados em estações locais. Por fim, as principais emissoras privadas do país não costumam divulgar seus orçamentos.

No segundo caso, as operações têm alcance bem mais restrito. Além disso, são muito distintas as capacidades de investimento dos governos estaduais entre si e desses governos quando comparados ao federal.

O terceiro caso parece ser a referência mais interessante, já que a comparação ocorre entre entidades atuantes em um mesmo setor (o da radiodifusão) com propósitos e objetivos, em tese, similares. Persiste o problema de obtenção dos dados que nem sempre estão disponíveis ou, ainda que isso ocorra, nem sempre estão em idioma dominado pelo autor deste artigo. Foi possível, no entanto, obter esses valores em fontes secundárias, leia-se, em pesquisas sobre a radiodifusão pública no mundo e que mencionaram orçamentos das emissoras, como se verá adiante.

Assim, construiu-se uma amostra de 17 entidades nacionais responsáveis pela radiodifusão pública. Trata-se, porém, de um grupo heterogêneo, com representantes de três continentes, dimensões territoriais, população e condições socioeconômicas muito diferentes. Como forma de minorar o problema, decidiu-se apresentar o orçamento per capita destinado à radiodifusão pública em cada contexto nacional. Adicionalmente cabe informar que o orçamento considerado para a Bulgária levou em consideração apenas os recursos provenientes do governo, já que demais fontes não foram encontradas e representam apenas uma pequena parte do valor total.

É relevante lembrar que nem sempre a íntegra ou sequer a maior parte desse orçamento provém de fontes públicas. Além do orçamento proveniente diretamente do Tesouro Nacional, a radiodifusão pública é financiada, a

dependem do país, por uma cesta de diferentes fontes possíveis, dentre as quais se destacam, como as mais comuns, a publicidade comercial e taxas específicas voltadas à manutenção dessas emissoras, pagas normalmente por pessoas que dispõem de aparelhos de TV ou atreladas à conta de energia (PIERANTI, 2018). No Brasil, é vedada a veiculação de publicidade comercial pelas emissoras mantidas pela EBC, nos termos da lei de sua criação.

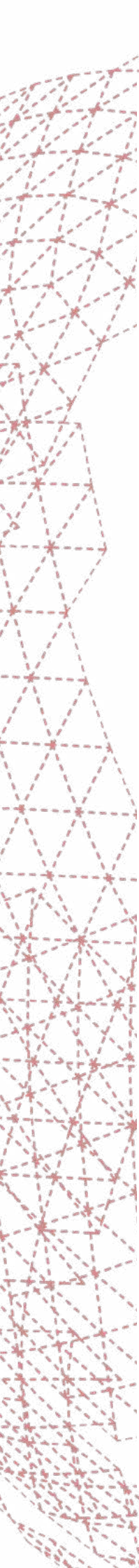
A mesma lei instituiu a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), a ser paga pelos prestadores de serviços de radiodifusão e de telecomunicações, mas estes ajuizaram ação contestando-a e depositaram os valores em juízo, o que levou ao seu não uso efetivo por parte da EBC. Ainda que esses recursos tivessem ficado disponíveis à empresa ao longo dos anos, provavelmente a EBC continuaria dependente do Tesouro Nacional – afinal, os recursos previstos para a CFRP foram comumente estimados em menos de R\$400 milhões/ano e o orçamento da empresa, desde 2010, supera essa marca. Na tabela a seguir, o orçamento mencionado no caso do Brasil diz respeito ao valor global efetivamente executado.

Tabela 1 – Orçamento *per capita* da radiodifusão pública.

Fonte: Elaboração do autor, baseado em JÕESAAR (2011); IFM (2011); RTSH (2015); MINISTÉRIO DA FAZENDA (2016); BALOGH (2016); ČT (2016); ROMANIA INSIDER (2016); BENSON; POWERS; NEFF (2017); PIERANTI (2018).

1. Sobre a taxa de conversão cabe ressaltar que, na maior parte dos casos, os valores em Euros desta tabela constavam dos trabalhos originais citados como fontes. Os demais encontravam-se convertidos, em Pieranti (2018), com base em taxa do segundo semestre de 2017. O valor referente ao Brasil foi convertido tomando-se por base a cotação do Euro em 31/12/2017.

País	Orçamento <i>per capita</i> (€) ¹	Ano
Noruega	155,49	2011
Alemanha	118,53	2011
Suécia	97,98	2011
Reino Unido	87,96	2011
Japão	37,48	2015
Canadá	27,46	2013
Rep. Tcheca	23,98	2016
Estônia	18,04	2009
Hungria	16,31	2015
Polônia (TV)	10,88	2011
Bulgária	7,66	2016
Letônia	7,02	2009
Albânia	6,56	2015
Romênia (TV)	5,23	2016
Lituânia	4,01	2009
Estados Unidos	2,92	2012
Brasil	0,73	2017



Conforme a tabela, parte dos orçamentos considerados foi observada há uma década, quando o mundo vivia cenário econômico diferente do atual e, além disso, o rádio e a TV não tinham sua importância questionada frente aos novos meios de comunicação e plataformas baseados na Internet. Ainda assim, os valores devem ser vistos como um referencial, por mais que tenham sofrido alterações com o tempo. E, ao menos no caso brasileiro, essa defasagem não levaria a outra conclusão a partir da tabela.

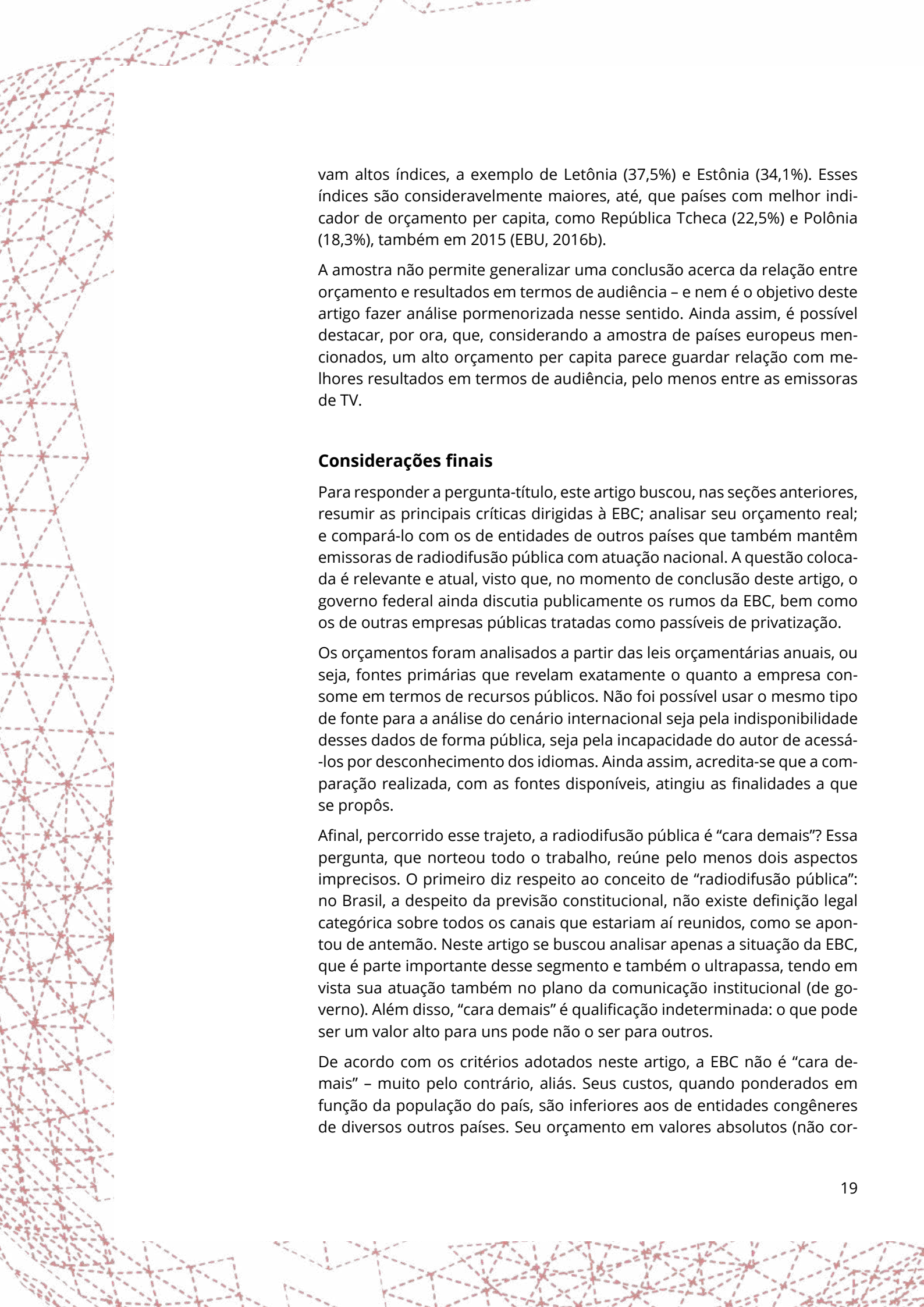
O ano mais citado nela é 2011 e, considerando o orçamento executado, a população estimada e o valor do euro à época, o indicador, no Brasil, subiria para 0,92. Esse valor é cerca de 35% maior que os 0,68 constantes da tabela, porém manteria a EBC na última colocação, ainda muito distante da penúltima, ocupada pelos Estados Unidos.

É essa justamente a principal consideração que se depreende da comparação: mesmo nos seus melhores anos em termos orçamentários, a EBC não dispõe de recursos compatíveis com os de outras entidades mantenedoras de emissoras públicas no mundo. Note-se que a tabela não inclui apenas exemplos corriqueiros de países com grande experiência em radiodifusão pública, como Alemanha, Reino Unido e Japão – seria possível inferir os altos investimentos realizados nesses países até mesmo pelo senso comum. No entanto, a tabela também revela que os indicadores são substancialmente maiores, quando comparados ao da EBC, em países egressos de regimes autoritários e cujos primeiros esforços em relação à radiodifusão pública datam do início da década de 1990, como, por exemplo, República Tcheca, Bulgária, Albânia e outras seis nações do centro-leste europeu.

Uma comparação dos valores dispendidos por ano, por pessoa, com a EBC com outros serviços e produtos corriqueiros no país também serve para reforçar o argumento. Gasta-se com a empresa valor inferior a duas passagens de ônibus e menor que um pacote de pão de forma, considerando-se os preços correntes em diversas capitais do país.

Como, em seção anterior deste artigo, foi relatado que uma crítica recorrente sobre a EBC relacionava altos custos e resultados ruins, convém tecer brevemente um comentário sobre esse ponto quanto ao plano internacional. No caso da TV, em 2015, emissoras públicas com indicador de orçamento per capita maior, como as da Alemanha (44,8% de market share), Polônia (31,2%) e República Tcheca (30,4%), superavam a marca de 30% de audiência em média, considerando-se os receptores de televisão ligados e somadas, aí, todas as suas programações simultâneas na plataforma digital. Por outro lado, países com indicador menor, como Letônia (12,4%), Lituânia (10,3%), Bulgária (8,1%) e Romênia (4,7%) apresentaram menos de 13% de audiência, segundo os mesmos critérios (EBU, 2016a).

No que tange ao rádio, essa relação não é tão clara. Alemanha (55,7%) e Hungria (31,6%) preservavam altos índices de *market share*. Porém países com indicador de orçamento per capita mais baixos também apresenta-



vam altos índices, a exemplo de Letônia (37,5%) e Estônia (34,1%). Esses índices são consideravelmente maiores, até, que países com melhor indicador de orçamento per capita, como República Tcheca (22,5%) e Polônia (18,3%), também em 2015 (EBU, 2016b).

A amostra não permite generalizar uma conclusão acerca da relação entre orçamento e resultados em termos de audiência – e nem é o objetivo deste artigo fazer análise pormenorizada nesse sentido. Ainda assim, é possível destacar, por ora, que, considerando a amostra de países europeus mencionados, um alto orçamento per capita parece guardar relação com melhores resultados em termos de audiência, pelo menos entre as emissoras de TV.

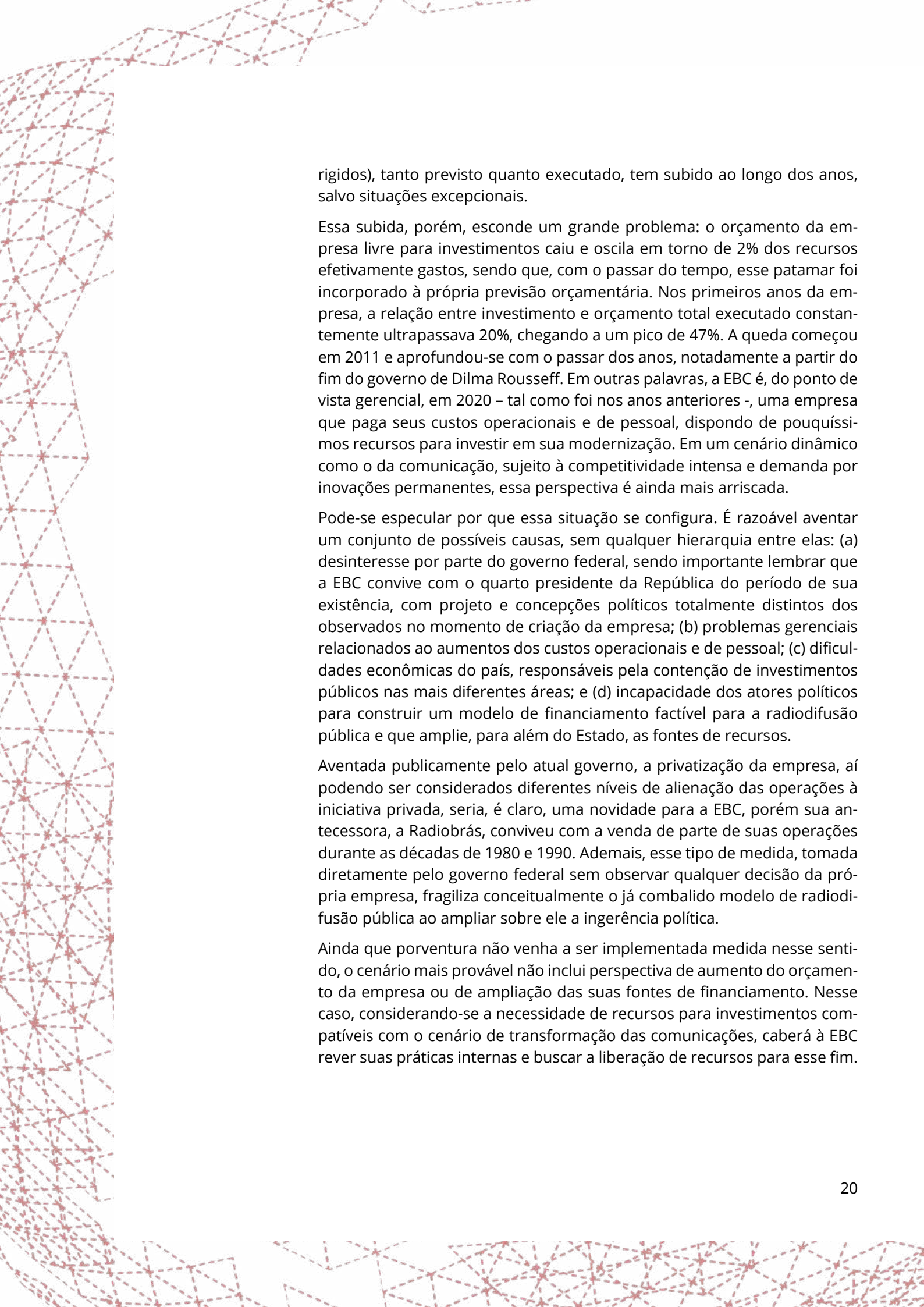
Considerações finais

Para responder a pergunta-título, este artigo buscou, nas seções anteriores, resumir as principais críticas dirigidas à EBC; analisar seu orçamento real; e compará-lo com os de entidades de outros países que também mantêm emissoras de radiodifusão pública com atuação nacional. A questão colocada é relevante e atual, visto que, no momento de conclusão deste artigo, o governo federal ainda discutia publicamente os rumos da EBC, bem como os de outras empresas públicas tratadas como passíveis de privatização.

Os orçamentos foram analisados a partir das leis orçamentárias anuais, ou seja, fontes primárias que revelam exatamente o quanto a empresa consome em termos de recursos públicos. Não foi possível usar o mesmo tipo de fonte para a análise do cenário internacional seja pela indisponibilidade desses dados de forma pública, seja pela incapacidade do autor de acessá-los por desconhecimento dos idiomas. Ainda assim, acredita-se que a comparação realizada, com as fontes disponíveis, atingiu as finalidades a que se propôs.

Afinal, percorrido esse trajeto, a radiodifusão pública é “cara demais”? Essa pergunta, que norteou todo o trabalho, reúne pelo menos dois aspectos imprecisos. O primeiro diz respeito ao conceito de “radiodifusão pública”: no Brasil, a despeito da previsão constitucional, não existe definição legal categórica sobre todos os canais que estariam aí reunidos, como se apontou de antemão. Neste artigo se buscou analisar apenas a situação da EBC, que é parte importante desse segmento e também o ultrapassa, tendo em vista sua atuação também no plano da comunicação institucional (de governo). Além disso, “cara demais” é qualificação indeterminada: o que pode ser um valor alto para uns pode não o ser para outros.

De acordo com os critérios adotados neste artigo, a EBC não é “cara demais” – muito pelo contrário, aliás. Seus custos, quando ponderados em função da população do país, são inferiores aos de entidades congêneres de diversos outros países. Seu orçamento em valores absolutos (não cor-



rigidos), tanto previsto quanto executado, tem subido ao longo dos anos, salvo situações excepcionais.

Essa subida, porém, esconde um grande problema: o orçamento da empresa livre para investimentos caiu e oscila em torno de 2% dos recursos efetivamente gastos, sendo que, com o passar do tempo, esse patamar foi incorporado à própria previsão orçamentária. Nos primeiros anos da empresa, a relação entre investimento e orçamento total executado constantemente ultrapassava 20%, chegando a um pico de 47%. A queda começou em 2011 e aprofundou-se com o passar dos anos, notadamente a partir do fim do governo de Dilma Rousseff. Em outras palavras, a EBC é, do ponto de vista gerencial, em 2020 – tal como foi nos anos anteriores –, uma empresa que paga seus custos operacionais e de pessoal, dispondo de pouquíssimos recursos para investir em sua modernização. Em um cenário dinâmico como o da comunicação, sujeito à competitividade intensa e demanda por inovações permanentes, essa perspectiva é ainda mais arriscada.

Pode-se especular por que essa situação se configura. É razoável aventar um conjunto de possíveis causas, sem qualquer hierarquia entre elas: (a) desinteresse por parte do governo federal, sendo importante lembrar que a EBC convive com o quarto presidente da República do período de sua existência, com projeto e concepções políticas totalmente distintos dos observados no momento de criação da empresa; (b) problemas gerenciais relacionados ao aumento dos custos operacionais e de pessoal; (c) dificuldades econômicas do país, responsáveis pela contenção de investimentos públicos nas mais diferentes áreas; e (d) incapacidade dos atores políticos para construir um modelo de financiamento factível para a radiodifusão pública e que amplie, para além do Estado, as fontes de recursos.

Aventada publicamente pelo atual governo, a privatização da empresa, aí podendo ser considerados diferentes níveis de alienação das operações à iniciativa privada, seria, é claro, uma novidade para a EBC, porém sua antecessora, a Radiobrás, conviveu com a venda de parte de suas operações durante as décadas de 1980 e 1990. Ademais, esse tipo de medida, tomada diretamente pelo governo federal sem observar qualquer decisão da própria empresa, fragiliza conceitualmente o já combatido modelo de radiodifusão pública ao ampliar sobre ele a ingerência política.

Ainda que porventura não venha a ser implementada medida nesse sentido, o cenário mais provável não inclui perspectiva de aumento do orçamento da empresa ou de ampliação das suas fontes de financiamento. Nesse caso, considerando-se a necessidade de recursos para investimentos compatíveis com o cenário de transformação das comunicações, caberá à EBC rever suas práticas internas e buscar a liberação de recursos para esse fim.

Referências

- BALOGH, Eva S. The deadly embrace of Hungarian Television Propaganda. **Hungarian Spectrum**, 3 out. 2016. Disponível em: <<http://hungarianspectrum.org/tag/magyar-televizio/>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- BENÍCIO, Jeff. Alckmin promete fechar “TV do Lula”: “Não tem audiência”. **Terra**, 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/diversao/tv/blog-sala-de-tv/alckmin-promete-fechar-tv-do-lula-nao-tem-audiencia,5f4994cb35615719aa959c56763ddc64j9fpz8e5.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- BENSON, Rodney; POWERS, Matthew; NEFF, Timothy. Public Media Autonomy and Accountability: Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies. **International Journal of Communication**, 11, 2017, p. 1-22.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro, Record, 2008.
- ČT. **History**. 2016. Disponível em: <<http://www.ceskatelevize.cz/english/history-in-a-nutshell/>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- DOMINGOS, João; TOSTA, Wilson; PERON, Isadora. Aparato estatal de notícias custa R\$900 mi. **O Estado de S. Paulo**, 21 abr. 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,aparato-estatal-de-noticias-custa-r-900-mi-imp-,1023632>>. Acesso em: 2 ago. 2019.
- EBU. Audience Trends Television 2016. EBU, July 2016a.
- _____. Audience Trends Radio 2016. EBU, July 2016b.
- FELTRIN, Ricardo. Em 2 anos, TV Brasil dispara 64% no Ibope e vira 10ª emissora do país. **UOL**, 14 ago. 2018. Disponível em: <<https://tvefamosos.uol.com.br/noticias/ooops/2018/08/14/em-2-anos-tv-brasil-dispara-64-no-ibope-e-vira-10-emissora-do-pais.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2019.
- FOLHA DE S. PAULO. Cinco programas que quase ninguém vê na TV. **Folha de S. Paulo**, 18 ago. 2011. Disponível em: <<https://f5.folha.uol.com.br/televisao/960653-cinco-programas-que-quase-ninguem-ve-na-tv.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- HERMES, Felipe. Ela custa R\$1 bilhão aos cofres públicos, mas ninguém assiste. Chegou a hora de fechar a TV Brasil. **Spotniks**, 16 jun. 2016. Disponível em: <<https://spotniks.com/ela-custa-1-bi-aos-cofres-publicos-mas-ninguem-assiste-chegou-hora-de-fechar-tv-brasil/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- HOINEFF, Nelson. Da TV Lula à TV Dilma. **O Globo**, 6 dez. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/da-tv-lula-tv-dilma-14755869>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- HOMERO, Valquiria. Governo quer privatizar Correios e EBC até janeiro de 2022. **Poder 360**, 29 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360>

com.br/economia/governo-quer-privatizar-correios-e-ebc-ate-janeiro-de-2022/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

IFM. **Country Profile: Poland**. 2011. Disponível em: <<https://www.media-db.eu/en/europe/poland.html>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

JÕESAAR, Andres. Different ways, same outcome? Liberal communication policy and development of public broadcasting. **Trames**, 15, 1, 2011, p. 74-101.

LAUTERJUNG, Fernando. EBC une programação da TV Brasil e da NBR. **Tela-viva**, 9 abr. 2019. Disponível em: <<https://telaviva.com.br/09/04/2019/ebc-une-grades-da-tv-brasil-e-da-nbr/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MADEIRO, Carlos. Nova TV Brasil é marcada por denúncias de censura e “overdose de governo”. **UOL**, 25 abr. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/25/nova-tv-brasil-e-marcada-por-denuncias-de-censura-e-overdose-de-governo.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

MENDONÇA, Ricardo. A emissora que fala sozinha. **Época**, 21 out. 2011. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2011/10/emissora-que-fala-sozinha.html>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Orçamento da BNT e da BNR**. 2016. Disponível em: <<https://www.minfin.bg/bg/page/1150>>. Acesso em: 3 jul. 2017.


PIERANTI, Octavio Penna. Políticas públicas para radiodifusão no governo Dilma. Brasília-DF: UnB, 2017. Disponível em: <<https://faclivros.wordpress.com/2017/09/29/politicas-publicas-de-radiodifusao-no-governo-dilma/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

_____. A radiodifusão pública resiste: a busca por independência no Brasil e no Leste Europeu. Brasília-DF: UnB, 2018. Disponível em: <<https://faclivros.wordpress.com/2018/08/22/a-radiodifusao-publica-resiste-a-busca-por-independencia-no-brasil-e-no-leste-europeu-e-o-novo-livro-de-octavio-penna-pieranti-lancamento-sera-no-dia-31-de-agosto/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

ROMANIA INSIDER. Romanian public television gets less money from the state budget. **Romania Insider**, 2016. Disponível em: <<http://www.romania-insider.com/romanian-public-television-gets-less-money-from-the-state-budget/amp/>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

RTSH. Struktura e te ardhurave te RTSH gjate vitit 2015. Disponível em: <http://rtsh.al/wp-content/uploads/Analiza%20vjetore%202015%20per_Publikim.pdf>. Acesso em: 3 jull. 2017.

SOARES, Jussara. Promessa de campanha, EBC será extinta, afirma Bolsonaro. **O Globo**, 31 mai. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/promessa-de-campanha-ebc-sera-extinta-afirma-bolsonaro-23708282>>. Acesso em: 21 jun. 2019.



SOUZA, Gabriel. Bolsonaro diz que vai extinguir ou privatizar a TV Brasil, criada por Lula. **Notícias da TV**, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/jair-bolsonaro-diz-que-vai-extinguir-ou-privatizar-a-tv-brasil-criada-por-lula-23012>>. Acesso em: 22 jun. 2019.