

Televisão pública e modelos de financiamento: análise do caso brasileiro¹

Televisión pública y los modelos de financiación :análisis del caso brasileño

Public television and financing models: analysis of the Brazilian case

Ivonete da Silva Lopes

Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Contato: ivonetesilvalopes@gmail.com

Artigo recebido em: 30/09/2014 e aprovado em 15/10/2014.

Resumo

O modelo de financiamento tem sido um critério relevante para a definição conceitual de televisão pública no Brasil, além da programação e da participação social. Este artigo traz uma reflexão sobre o financiamento e mostra as principais tendências encontradas na América Latina com relação ao modelo de sustentabilidade financeira da radiodifusão pública, e aponta que enquanto no Brasil há rejeição à inserção de publicidade, em parte dos países vizinhos existe certa aceitabilidade a sua veiculação. Por fim, analisa o modelo de gestão orçamentária da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Palavras-chave: Televisão pública, Modelos de financiamento, Gestão.

Resumen

El modelo de financiación ha sido clave para la definición conceptual de la televisión pública en Brasil, así como la programación y la participación social. En este artículo se presenta una reflexión sobre la financiación y muestra las principales tendencias que se encuentran en América Latina sobre la sostenibilidad financiera de la radiodifusión pública. Señala que en Brasil tiene rechazado la inserción de publicidad, encuanto en los países cercanos se hay una cierta aceptabilidad de su difusión. Por último, se analiza el modelo de gestión del presupuesto de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC).

Palabras-clave: televisión pública, financiación, gestión

Abstract

The financing model has been a key to the conceptual definition of public television in Brazil, as well as the programming and social participation. This article presents a reflection on the financing and shows the main trends found in Latin America about the financing model of public broadcasting. Points out that while Brazil's rejection of insertion of advertising in the neighboring countries there is a certain acceptability to insert an advertising in the public broadcasting. Finally, it analyzes the model of budget management of EmpresaBrasil de Comunicação (EBC).

Keywords: Public television , financing model , Management

1. Este texto é um recorte da tese de doutorado: "Do projeto à práxis: a construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil".

Introdução

Os debates envolvendo o modelo de financiamento adotado pela radiodifusão pública estão distantes de serem consensuais; entretanto, independentemente do posicionamento defendido, os estudos realizados na área convergem na defesa da autonomia diante dos governos e do mercado como um dos preceitos mais relevantes à práxis dos meios de comunicação públicos.

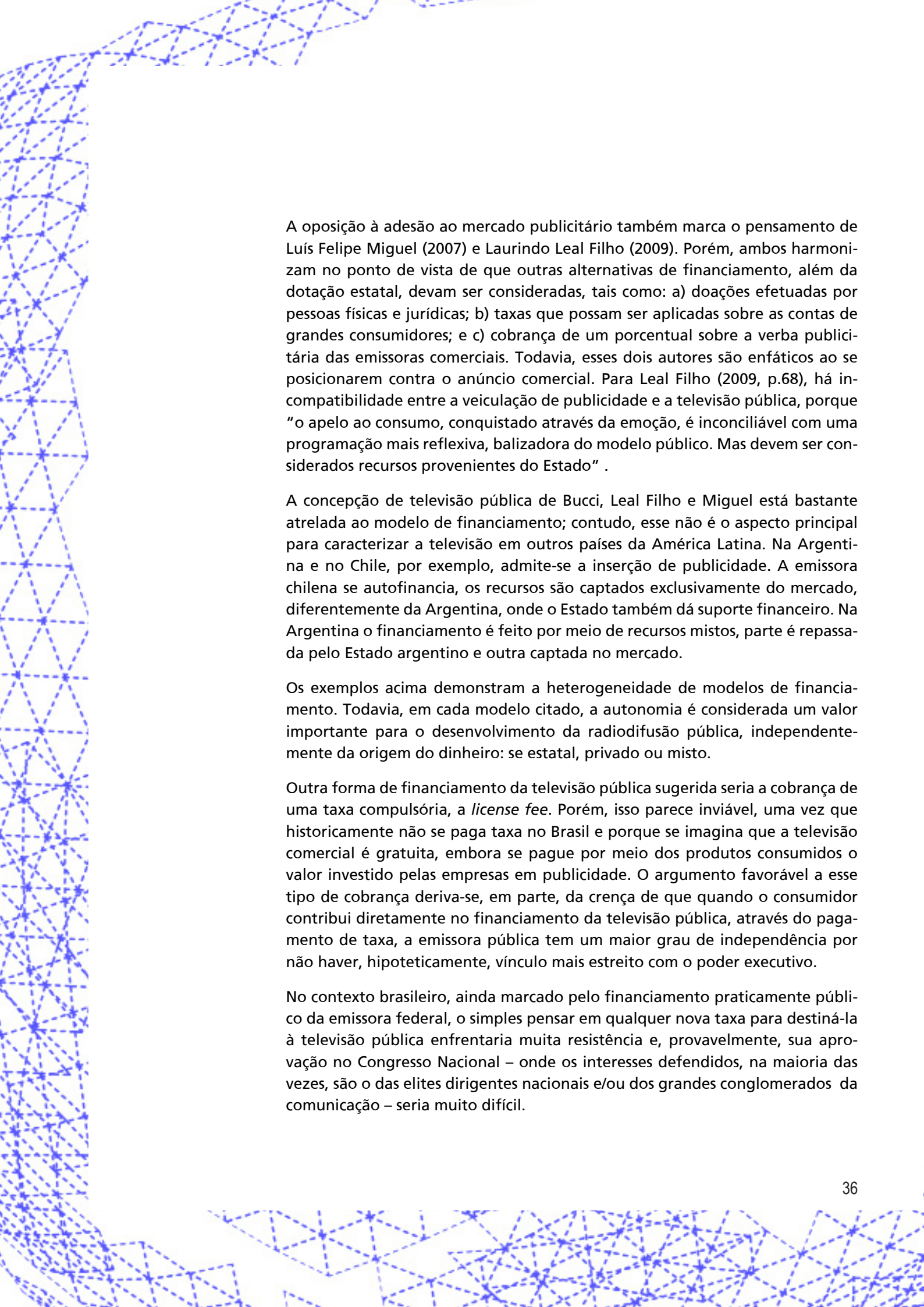
Entre os pesquisadores latino-americanos percebe-se pelo menos três correntes de pensamento sobre o financiamento da televisão pública, as quais podem ser assim sistematizadas: a) Financiamento com recursos públicos – defendem a manutenção exclusivamente com recursos públicos (orçamento estatal ou contribuição da sociedade) para evitar o controle do mercado sobre a programação; b) Financiamento com recursos privados/comerciais – argumentam que a não dependência de recursos públicos (governamentais) traz maior autonomia e introduz uma gestão administrativa mais eficiente às emissoras; c) Financiamento misto – admite fontes diversas de financiamento, inclusive a publicidade para certos gêneros, desde que exista regulamentação e limite de tempo para inserção.

Após apresentar a reflexão sobre modelos de financiamento, neste trabalho será analisado o modelo de financiamento da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), implantada em 2007 pelo governo federal. A empresa é a gestora da TV Brasil, da TV Brasil Internacional, da Agência Brasil e de oito emissoras de rádio.

Modelos de financiamento: recurso público

O modelo de financiamento aparece como um dos pontos mais críticos quando se discute radiodifusão pública. As posições oscilam entre aqueles que defendem a sustentabilidade das emissoras apenas com recursos públicos e aqueles que admitem a inserção em menor proporção da publicidade, corrente que aparece como predominante na América Latina.

No Brasil, um dos mais contundentes defensores de que o financiamento da televisão pública deva ser exclusivamente público, feito pelo Estado, é Eugênio Bucci (2010, 2012 e 2013). Para ele a televisão somente pode ser caracterizada como pública quando recebe dotações do Estado ou da sociedade, através de uma taxa compulsória (license fee), como ocorre no Reino Unido para o financiamento da BBC (British Broadcasting Company). Segundo esse pesquisador, "o fundamental [...] é que esses aportes financeiros estejam previstos em lei e sejam protegidos por lei, de tal forma que não possam ser desviados, pela autoridade pública, para outras finalidades [...]" (BUCCI, 2013, p.132).



A oposição à adesão ao mercado publicitário também marca o pensamento de Luís Felipe Miguel (2007) e Laurindo Leal Filho (2009). Porém, ambos harmonizam no ponto de vista de que outras alternativas de financiamento, além da dotação estatal, devam ser consideradas, tais como: a) doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas; b) taxas que possam ser aplicadas sobre as contas de grandes consumidores; e c) cobrança de um percentual sobre a verba publicitária das emissoras comerciais. Todavia, esses dois autores são enfáticos ao se posicionarem contra o anúncio comercial. Para Leal Filho (2009, p.68), há incompatibilidade entre a veiculação de publicidade e a televisão pública, porque “o apelo ao consumo, conquistado através da emoção, é inconciliável com uma programação mais reflexiva, balizadora do modelo público. Mas devem ser considerados recursos provenientes do Estado” .

A concepção de televisão pública de Bucci, Leal Filho e Miguel está bastante atrelada ao modelo de financiamento; contudo, esse não é o aspecto principal para caracterizar a televisão em outros países da América Latina. Na Argentina e no Chile, por exemplo, admite-se a inserção de publicidade. A emissora chilena se autofinancia, os recursos são captados exclusivamente do mercado, diferentemente da Argentina, onde o Estado também dá suporte financeiro. Na Argentina o financiamento é feito por meio de recursos mistos, parte é repassada pelo Estado argentino e outra captada no mercado.

Os exemplos acima demonstram a heterogeneidade de modelos de financiamento. Todavia, em cada modelo citado, a autonomia é considerada um valor importante para o desenvolvimento da radiodifusão pública, independentemente da origem do dinheiro: se estatal, privado ou misto.

Outra forma de financiamento da televisão pública sugerida seria a cobrança de uma taxa compulsória, a *license fee*. Porém, isso parece inviável, uma vez que historicamente não se paga taxa no Brasil e porque se imagina que a televisão comercial é gratuita, embora se pague por meio dos produtos consumidos o valor investido pelas empresas em publicidade. O argumento favorável a esse tipo de cobrança deriva-se, em parte, da crença de que quando o consumidor contribui diretamente no financiamento da televisão pública, através do pagamento de taxa, a emissora pública tem um maior grau de independência por não haver, hipoteticamente, vínculo mais estreito com o poder executivo.

No contexto brasileiro, ainda marcado pelo financiamento praticamente público da emissora federal, o simples pensar em qualquer nova taxa para destiná-la à televisão pública enfrentaria muita resistência e, provavelmente, sua aprovação no Congresso Nacional – onde os interesses defendidos, na maioria das vezes, são o das elites dirigentes nacionais e/ou dos grandes conglomerados da comunicação – seria muito difícil.

2.O Fistel é destinado a cobrir as despesas do governo com a fiscalização dos serviços. Tem como principais fontes de receita as taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Funcionamento (TFF). O Fistel também recebe 50% das receitas de outorga de concessões, permissões e autorizações e de multas previstas na Lei Geral das Telecomunicações (LGT), o que faz com que a arrecadação varie bastante a cada ano. É fonte dos recursos da Anatel

Serve para ilustrar o caso do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)². O fundo é pago anualmente pelas empresas de telecomunicações. Do montante arrecadado, 5% deveria ser repassado ao Fundo de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, dos quais 75% caberia à EBC. Porém, as empresas de telecomunicações, por meio do Sindi Telebrasil, contestaram o pagamento, alegando inconstitucionalidade por não haver relação entre as telecomunicações e a radiodifusão pública. Em virtude dessa ação judicial que se iniciou em 2009, cerca de R\$1,5 bilhão estava depositado em juízo até julho de 2013.

Outra proposta de complemento do financiamento da televisão pública é apresentada por Leal Filho (2009): as doações de pessoas físicas ou jurídicas com dedução do imposto. Esta é uma prática comum nos Estados Unidos, onde não apenas as grandes corporações fazem doações às emissoras públicas de televisão, mas também pessoas físicas, colaborando desse modo para a sua sustentabilidade financeira, assim como para a valorização das emissoras públicas locais.

No Brasil, ainda não faz parte da cultura das elites “abrir mão” de uma pequena parte do seu patrimônio para apoiar e/ou financiar políticas ou instituições públicas, entre as quais a televisão pública. Pelo contrário, essas elites historicamente têm se reproduzido mediante a apropriação dos serviços e bens públicos de qualidade, como, por exemplo, a educação superior pública (SANTOS, 2010) e/ou por meio de benesses concedidas pelo ou expropriadas do Estado. Nos Estados Unidos há a cultura do reconhecimento institucional, na qual parte significativa das elites, ao assentir com a importância de uma determinada instituição para o seu enriquecimento pessoal ou à realização de uma política pública, faz doações significativas, inclusive para a área de radiodifusão pública.

Financiamento comercial

Entre a posição anteriormente apresentada, que defende a manutenção da radiodifusão pública com recursos estatais, e a segunda, que concorda com a inserção de publicidade, faz-se necessário mostrar como pode ser complexo apontar o modelo mais adequado de financiamento da televisão pública para uma determinada sociedade. Exemplifica o caso francês, em que a substituição da publicidade pelo financiamento estatal, medida que aparentemente poderia ser entendida como positiva, teve reação contrária por parte da sociedade francesa.

Em 2008, o então presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012) anunciou a retirada de publicidade da televisão pública francesa, sob a alegação de fazer a “revolução cultural no serviço público de televisão”, e, assim, aumentar a qualidade da programação. Por dois anos a publicidade foi reduzida das 20h às 6h. A partir de 2011 ela foi completamente suprimida da televisão pública francesa. Porém, os

3.Observatório da Imprensa disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/sarkozy_quer_proibir_publicidade_em_tv_estatal>. Acesso em: 20 jun.2013

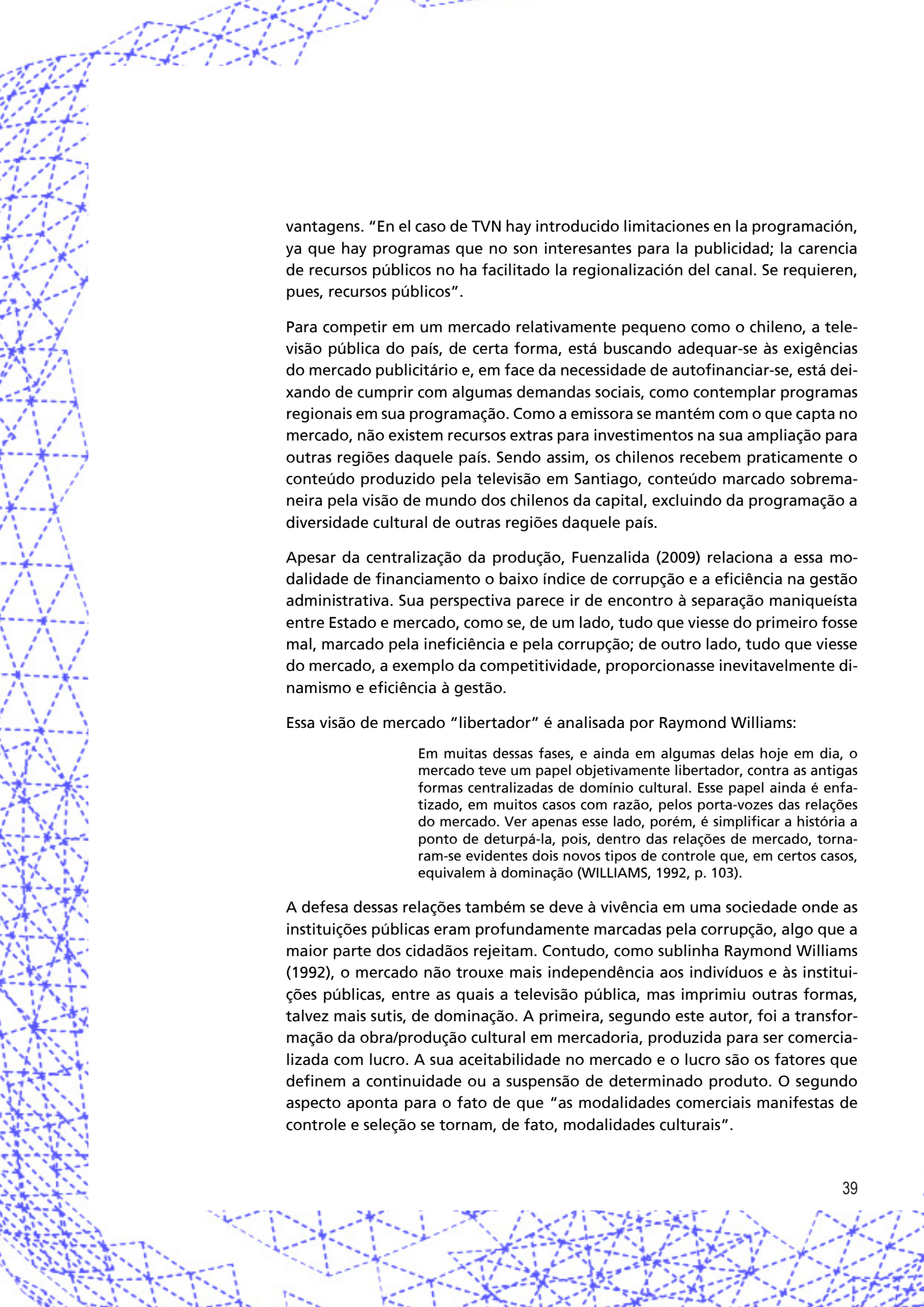
profissionais da área de comunicação pública e parte significativa da oposição à administração Sarkozy inferiram que por trás da proibição estava a intenção dele de controlar politicamente e enfraquecer comercial e financeiramente a televisão pública. Na época, em face desta medida, Sarkozy foi acusado de beneficiar os canais privados, visto que houve “a transferência de 800 milhões de euros [anualmente] para as emissoras privadas”³, valor que era captado no mercado pela televisão pública.

O exemplo vindo da França demonstra que governos que *a priori* indicam que se deve redefinir a televisão pública, assim como sua forma de financiamento, para torná-la sustentável e melhorar a sua qualidade, podem estar de fato a serviço do capital. Isto é, podem estar se utilizando de técnicas indiretas, como o sucateamento da televisão pública, para beneficiar a radiodifusão privada. Aparentemente o financiamento estatal que beneficiaria à televisão estatal estava servindo como uma transferência indireta de dinheiro para o mercado. Mostrar o exemplo francês não significa fazer aqui a defesa do financiamento à televisão pública via mercado, mas apenas demonstrar o quanto é complexa a discussão.

A veiculação de publicidade é defendida pelo pesquisador chileno Valério Fuenzalida (2002, 2006, 2009). Sustenta o autor que se deve abrir mão de antigos valores que definiam a televisão pública, como, por exemplo, a propriedade estatal e o financiamento exclusivamente público. A partir da análise da conjuntura chilena, o pesquisador considera que TVN (Televisão Nacional do Chile) teve ganhos quando passou a disputar recursos no mercado publicitário, especialmente com a conquista da autonomia e o aumento da credibilidade social. Essa emissora foi criada em 1969 como empresa estatal, portanto, três anos após a implantação da ditadura militar chilena. Em 1992, já na fase pós-ditadura militar, foi reformulada pelo primeiro governo democrático. Desde então, a empresa é autofinanciada. Conforme o pesquisador,

[...] el autofinanciamiento y la competitividad de la empresa constituyen el fundamento económico-material para su independencia política del Gobierno, y posibilitan el pluralismo ideológico-cultural en favor de los intereses nacionales; así mismo, impulsó hacia una administración profesional y tecnificada (FUENZALIDA, 2006, p. 28).

Fuenzalida faz uma relação direta entre a gestão autofinanciada da emissora e a adoção de uma administração mais profissional e técnica. O fato não é que o mercado trouxe eficiência, mas a maior diferenciação pode ter se dado pelo uso que o regime totalitário fez da emissora. Em vez de priorizar uma gestão feita por profissionais com conhecimento na área, preferiram manter na administração pessoas de confiança do regime. Mais recentemente, Fuenzalida (2009, p.13) ponderou que o financiamento publicitário possui, também, algumas des-



ventajas. “En el caso de TVN hay introducido limitaciones en la programación, ya que hay programas que no son interesantes para la publicidad; la carencia de recursos públicos no ha facilitado la regionalización del canal. Se requieren, pues, recursos públicos”.

Para competir em um mercado relativamente pequeno como o chileno, a televisão pública do país, de certa forma, está buscando adequar-se às exigências do mercado publicitário e, em face da necessidade de autofinanciar-se, está deixando de cumprir com algumas demandas sociais, como contemplar programas regionais em sua programação. Como a emissora se mantém com o que capta no mercado, não existem recursos extras para investimentos na sua ampliação para outras regiões daquele país. Sendo assim, os chilenos recebem praticamente o conteúdo produzido pela televisão em Santiago, conteúdo marcado sobremaneira pela visão de mundo dos chilenos da capital, excluindo da programação a diversidade cultural de outras regiões daquele país.

Apesar da centralização da produção, Fuenzalida (2009) relaciona a essa modalidade de financiamento o baixo índice de corrupção e a eficiência na gestão administrativa. Sua perspectiva parece ir de encontro à separação maniqueísta entre Estado e mercado, como se, de um lado, tudo que viesse do primeiro fosse mal, marcado pela ineficiência e pela corrupção; de outro lado, tudo que viesse do mercado, a exemplo da competitividade, proporcionasse inevitavelmente dinamismo e eficiência à gestão.

Essa visão de mercado “libertador” é analisada por Raymond Williams:

Em muitas dessas fases, e ainda em algumas delas hoje em dia, o mercado teve um papel objetivamente libertador, contra as antigas formas centralizadas de domínio cultural. Esse papel ainda é enfatizado, em muitos casos com razão, pelos porta-vozes das relações do mercado. Ver apenas esse lado, porém, é simplificar a história a ponto de deturpá-la, pois, dentro das relações de mercado, tornaram-se evidentes dois novos tipos de controle que, em certos casos, equivalem à dominação (WILLIAMS, 1992, p. 103).

A defesa dessas relações também se deve à vivência em uma sociedade onde as instituições públicas eram profundamente marcadas pela corrupção, algo que a maior parte dos cidadãos rejeitam. Contudo, como sublinha Raymond Williams (1992), o mercado não trouxe mais independência aos indivíduos e às instituições públicas, entre as quais a televisão pública, mas imprimiu outras formas, talvez mais sutis, de dominação. A primeira, segundo este autor, foi a transformação da obra/produção cultural em mercadoria, produzida para ser comercializada com lucro. A sua aceitabilidade no mercado e o lucro são os fatores que definem a continuidade ou a suspensão de determinado produto. O segundo aspecto aponta para o fato de que “as modalidades comerciais manifestas de controle e seleção se tornam, de fato, modalidades culturais”.

Financiamento misto

Por fim, além da concepção favorável ao financiamento majoritariamente público da radiodifusão pública e aquela aderente ao financiamento comercial, há outra concepção que defende o financiamento misto. Para Germán Rey (2002, p. 126), o financiamento publicitário deixa pouca margem à experimentação e limita a busca da diversidade, entretanto “a proibição imposta às empresas públicas de terem acesso ao mercado publicitário estabelece sérias limitações ao seu desenvolvimento, dentro do marco das atuais políticas de redução do gasto público, e gera um privilégio em favor das empresas privadas”.

Em alguns casos, como o brasileiro, a proibição da veiculação de publicidade nas TVs educativas não foi uma medida para proteger a audiência do apelo consumista das inserções publicitárias. Seu objetivo era outro, atender os empresários da comunicação. Conforme destaca César Bolaño (2007, p.16), “[essa] norma [foi] ferrenhamente defendida pelos concessionários comerciais [...], o que na prática, exclui o serviço público da concorrência”. Esse autor vai além, pois sustenta, ainda, que o fracasso das TVs locais, entre elas as Educativas, se deu pela proibição de venda da publicidade, dificultando a captação de recursos. Some-se a isso o fato de que essas emissoras não tinham produção de conteúdo local, que era proibida até praticamente o final da década de 1990. Nesse período as TVs educativas operavam apenas como retransmissoras da TV Cultura de São Paulo e da TVE do Rio de Janeiro.

Nesta fase de reformulação da radiodifusão pública na América Latina, as conjunturas nacionais apontam para a fixação de modelos mistos de financiamento na maior parte dos países, com a participação de recursos do Estado e, também, a captação de recursos no mercado, por meio da inserção de publicidade de instituições privadas nas televisões públicas (BECERRA et al, 2013). A região está seguindo uma tendência mundial com a adoção de financiamento misto ou híbrido, que envolve alguma inserção de publicidade.

Na Argentina, contrariamente ao Brasil, a publicidade faz parte da história da televisão pública. Entretanto, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual aprovada em 2009 possibilitou a diversificação das fontes de financiamento. Com a lei os concessionários privados pagam uma taxa ao Estado e, dessa, 20% é usado para o custeio da radiodifusão pública. Adiciona-se a isso “la venta de publicidad, la comercialización de la producción de sus contenidos, los auspicios o patrocinios y los legados y donaciones. Asimismo, los aportes de parte del Estado resultan vitales para que los medios de gestión estatal [...]” (BECERRA et al, 2013, p. 144).

O pesquisador venezuelano Antonio Pasquali (1991), assim como Becerra et al (2013), destaca a relevância do aporte financeiro do Estado. Contudo, o pri-

4.No Brasil as redes comerciais podem inserir 15% de publicidade.

5.Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm>. Acesso em: 7 jul. 2013

6.Lei Rouanet disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons Lei Rouanet disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 2 abr. 2012.htm. Acesso em: 2 abr. 2012

7.Lei nº 9.637/1998 dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona a absorção de suas atividades por organizações sociais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 08 ago.2013

meio autor é mais enfático ao afirmar que a radiodifusão pública deve ser, em maior proporcionalidade, mantida por recursos públicos para poder qualificar-se como tal. A publicidade comercial pode até ser feita na televisão pública, mas tem que ser mínima e jamais pode ser a principal fonte de recursos ou em uma quantidade significativa que influencie a missão dessa televisão. Segundo Pasquali, “sus ingresos extrapresuestarios, esencialmente publicitarios, deben limitar-se a um porcentaje discreto, que no alcance a influenciar sus políticas y contenidos programáticos [...]” (PASQUALI, 1991, p.154).

Mas qual é o limite de publicidade admissível nos meios públicos? Em quais programas pode haver inserção de publicidade? No *Manual das melhores práticas do serviço público de comunicação* (UNESCO, 2006) é sugerido o máximo de sete minutos a cada hora. Alguns países europeus que aderiram à publicidade não costumam veiculá-la durante a exibição de obras cinematográficas ou de programação infantil⁴. Esses são caminhos para a regulamentação da publicidade na radiodifusão pública, tendo em vista que, caso seja inevitável a inserção, melhor fazê-la dentro de demarcações muito precisas.

O modelo brasileiro de financiamento

No Brasil à televisão não comercial ficou vedada da inserção de publicidade pelo Decreto-Lei nº 236/1967 que criou a televisão educativa, regra flexibilizada por três atos governamentais nas décadas de 1980 e 1990. Primeiro, com a aprovação da Lei nº 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney, que possibilitou às atividades culturais receber incentivo mediante patrocínio⁵. Mais tarde a Lei Rouanet 8.313/1991 incluiu as emissoras de rádios e televisão educativas, culturais e não comerciais no recebimento de incentivos⁶.

Com a lei das Organizações Sociais, a Lei nº 9.637/1998, o Estado permite a essas organizações captar recursos mediante a veiculação de publicidade institucional de entidades de direito público ou privado. Podem ser inseridos como apoio cultural, patrocínio, eventos e projetos, no entanto continua vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configuram comercialização de produtos ou serviços nos intervalos dos programas⁷.

A veiculação de apoio institucional é considerada pelos gestores de emissoras como alternativa para complementar o orçamento. Posição compartilhada pelo presidente da EBC Nelson Breve (2013), que vê como insustentável a manutenção das emissoras somente com recursos públicos. A lei que criou a EBC abre a possibilidade para a diversificação de recursos, permitindo a inserção de até 15% de apoio institucional nos intervalos da programação. Sobre a composição do orçamento Breve afirma:

8. Comunicação pública busca novo modelo de financiamento Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Comunicacao-publica-busca-novo-modelo-de-financiamento/4/27844>>. Acesso em 28 jun.2013

O orçamento [público] está esgotado e é insuficiente. O campo público tem que mudar a cabeça e partir para a captação de recursos próprios, seja pela prestação de serviços ou pela publicidade institucional. É preciso também diversificar as fontes de financiamento e ter criatividade (BREVE apud WEISSHEIMER, 2013)⁸.

A diversificação de fontes de financiamento pode levar à redução de recursos públicos por intermédio da entrada de recursos privados. E o financiamento via mercado, em vez de ser um complemento, pode se transformar na principal fonte de recursos para a manutenção financeira da emissora pública, o que pode ser problemático tendo em vista que ganha certa autonomia diante do Estado, porém cai na dependência do mercado. Neste aspecto é ilustrativo o caso da TV Cultura de São Paulo. Em 2003, a dotação governamental correspondia a 81,53% do orçamento da emissora. Desde então, a participação de recursos públicos vem sendo reduzida. Em 2012, o governo paulista repassou R\$ 104,1 milhões e R\$ 96,2 milhões foram de recursos próprios provenientes de receitas e convênios. Com a entrada cada vez maior na emissora de recursos privados, está havendo redução do repasse governamental e, conseqüentemente, aumentando sua dependência do mercado.

No entanto, a diversificação de fontes de recursos é apontada como o melhor caminho para a gestão das TVs públicas (UNESCO, 2006). O presidente da EBC Nelson Breve afirma que tal medida contribui para evitar sobressaltos na gestão das emissoras, ocorridos com mudanças de governos. Ao mencionar que a troca de governantes pode resultar em alterações das prioridades e na conseqüente redução dos investimentos, Breve parece fazer referência a uma realidade próxima: o próprio orçamento da EBC. A situação financeira da empresa pública brasileira foi melhor durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva se comparado ao mandato da sua sucessora, a também petista Dilma Rousseff. O histórico orçamentário da EBC mostra que mesmo quando governantes possuem igual filiação partidária, a troca de gestão pode representar mudança nos rumos da radiodifusão pública.

A gestão financeira da EBC

Na análise dos valores anuais repassados pelo governo federal à EBC, percebe-se um incremento do orçamento entre 2008 e 2011, período em que o presidente ainda era Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2009, a EBC recebeu R\$ 360 milhões, ou 18% a mais se comparado ao ano anterior. O mesmo ocorreu em 2010, contudo o incremento foi de 10% e chegou a R\$ 396 milhões. O orçamento de R\$ 461 milhões destinados a EBC em 2011, primeiro ano da gestão da presidente Dilma Rousseff, foi o maior em valor absoluto. Observa-se contudo uma diminuição no investimento feito pelo governo federal na empresa pública entre 2011 e 2012, quando se registrou redução de R\$ 50 milhões. O mesmo ocorreu em

9.O histórico do orçamento está no Plano de Trabalho EBC. Disponível em: <http://www.conselhoadvisor.ebc.com.br/sites/conselhoadvisor/files/2_Planos_de_Trabalho_EBC_2013.pdf>. Acesso em 10 abr.2013

2013, embora em menor proporção, pois o encolhimento orçamentário foi de R\$ 5 milhões⁹. Se comparado um governo ao outro, constata-se o crescimento dos recursos durante a administração Lula e o inverso durante a gestão Dilma Rousseff, período no qual a redução chegou a R\$ 60 milhões.

Recursos EBC de 2008 a 2013

Ano	Tesouro Milhões de R\$	Próprios Milhões de R\$	Total Milhões de R\$
2008	305,4	28,2	333,6
2009	360	33,9	393,9
2010	395,5	42,8	438,3
2011	461,3	57	518,3
2012	411,6	66,8	478,4
2013*	401,2	132,3	533,5

Fonte: EBC - *Previsão

A diminuição orçamentária não fica explícita no Plano de Trabalho 2013 da EBC, e observa-se uma tentativa de ocultar essa informação. De acordo com o referido plano:

O orçamento previsto para a EBC em 2013 é de R\$ 533,5 milhões, *14,4% maior que o autorizado em 2012* [...]. Desse total, R\$ 26 milhões estão provisionados para contingências e só serão liberados em casos de extrema necessidade e emergência. Dos R\$ 507,5 milhões a serem disponibilizados ao longo do ano, R\$ 106,3 milhões (21%) dependem da captação de receitas próprias por meio do apoio da publicidade institucional e da prestação de serviços (PLANO DE TRABALHO EBC, 2013) (grifo meu)

Quando a EBC divulga que o orçamento é de R\$ 533,5 milhões, sugere que este valor estará disponível para custeio e investimento, mas R\$ 106,3 milhões precisariam ser captados no mercado e outros R\$ 26 milhões poderiam ser utilizados somente em caso de urgência. Dessa forma, os números revelam que não houve aumento no orçamento destinado pelo governo federal, mas diminuição em relação ao ano de 2012. Na divulgação dos valores pela EBC há uma tentativa de ocultar a redução ao se prever o incremento de 50% no valor para ser captado como recurso próprio em comparação a 2012, ano em que a EBC conseguiu captar somente R\$ 66,8 milhões com a prestação de serviços e inserção de apoio institucional.

10. Segundo Becerra et al (2013), a TVN teve faturamento de \$ 155 milhões de dólares em 2012. Os valores referentes aos meios públicos argentinos foram de 880 milhões de pesos argentinos, dos quais 670 milhões vindos do tesouro nacional. Disponível em: <http://www.clarin.com/medios/destina-millones-Canal-Radio-Nacional_0_704929659.html>. Acesso em 20 abr. 2013. (Para realizar a conversão para a moeda brasileira, utilizei o câmbio do dia 2 de janeiro de 2012.)

11. O investimento da Rede Globo com a telenovela Avenida Brasil exibida em 2012 foi de R\$ 80,5 milhões, praticamente a soma dos valores investidos pela EBC na produção de programas entre 2010 e 2012. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/celebridades/avenida-brasil-faturou-1-bilhao-de-reais-em-anuncios>>. Acesso em: 20 abr. 2013

Os dados informados pela própria EBC sobre a captação de recursos revelam que a empresa depende praticamente do orçamento federal. Entre 2010 e 2012, a venda de apoio institucional e/ou da prestação de serviços representou entre 10 e 16% do recurso repassado pelo tesouro nacional. Neste aspecto é importante observar que a soma dos recursos é insuficiente para investimentos, tendo em vista o comprometimento do orçamento com despesas fixas. De acordo com o Plano de Trabalho EBC 2013, “R\$ 211,3 milhões (41,6% do total) estão destinados ao pagamento de pessoal e benefícios, R\$ 238,2 milhões (46,9%) ao custeio e R\$ 58 milhões (11,4%) aos investimentos” (EBC, 2013).

Observa-se que os R\$ 401,2 milhões assegurados pelos cofres públicos não seriam suficientes sequer para cobrir as despesas com a folha de pagamento e despesas de custeio, que totalizam R\$ 449,5 milhões. Com o comprometimento total do orçamento destinado pelo tesouro nacional, o investimento em produção e na coprodução fica na dependência da captação de apoio institucional no mercado ou da prestação de serviços às empresas públicas.

Diante da dificuldade de se ter recursos para criar novos produtos, é importante mensurar a escassez do orçamento da EBC utilizando como parâmetro o exercício financeiro de 2012 (exercício fechado). Nesse ano o governo repassou R\$ 411,6 milhões à EBC, valor equivalente ao faturamento de um único programa da Rede Globo de Televisão, o Big Brother Brasil (BBB 12), que angariou R\$ 400 milhões. No mesmo ano a TV Globo faturou R\$ 12,7 bilhões. Se comparados os recursos da emissora brasileira com os das TVs públicas argentina e chilena, evidencia-se que o Brasil – país com maior população e mais rico – investe proporcionalmente menos que os países citados. O Canal 7 e a Rádio Nacional argentinos tiveram orçamento de R\$ 382 milhões, dos quais R\$ 290,9 milhões transferidos pelo governo e o restante via publicidade. A Televisión Nacional de Chile (TVN) recebeu R\$ 289,4 milhões¹⁰, porém não explicita no site a origem dos recursos. Considerando que essa é autofinanciada, pode-se supor que a maior parte do orçamento deve ser de publicidade e da prestação de serviços.

O limitado orçamento reflete no baixo investimento na produção de novos produtos audiovisuais, especialmente em ficção. O histórico financeiro divulgado pela EBC sobre as despesas com produção mostra que os recursos foram maiores nos primeiros três anos da empresa, entre 2008 e 2010, passando neste período de R\$ 750 mil para R\$ 27,9 milhões. Contudo, entre 2010 e 2012, o investimento que já não era significativo foi reduzido em R\$ 5 milhões¹¹. O demonstrativo financeiro até julho de 2013 apontava a tendência pior para 2013, tendo a empresa aplicado menos de R\$ 800 mil na produção de programas.

Despesa com produção de programas

Grupo de Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (até julho)
Produção de Programas	750.000	5.967.530	27.904.270	26.962.636	22.934.662	790.159

Fonte: EBC

Considerações finais

Há uma predisposição na América Latina à aceitação da veiculação de publicidade nas emissoras públicas. Todavia, essa reflexão gera muitas inquietações. A admissão da adesão ao mercado acaba sendo justificada pela falta de recursos disponibilizados pelos governos ao financiamento das televisões públicas. Algumas vezes porque há necessidades de cortes ou ajustes no orçamento público; outras vezes porque os governos não veem a radiodifusão pública como uma prioridade. Em qualquer um dos casos, gera preocupação a possibilidade de que a partir do ingresso no mercado, o Estado acabe se retirando, aos poucos, do compromisso de manter as emissoras públicas. Por outro lado, embora seja bastante pertinente o argumento de se ter fontes diversificadas de financiamento, se comparado a um único financiador, de fato a diversificação poderia, em tese, gerar maior independência da gestão das emissoras públicas em relação a um financiador exclusivo como o governo ou o mercado; contudo, teoricamente o inverso também pode ocorrer, a dupla ou a múltipla dependência.

No caso da televisão pública brasileira, embora seja permitida a veiculação de 15% de apoio institucional, a dependência praticamente do orçamento destinado pelo governo federal dá pouca margem para investimento na produção de novos produtos audiovisuais. Mesmo depois de seis anos de implantação da emissora, cerca de 30% da grade de programação é composta por conteúdos licenciados. A escassez de recursos impede também a ampliação do sinal para levar a programação a maior parte do território nacional. O exemplo do Brasil é apropriado para mostrar a necessidade de que os recursos destinados pelo Estado estejam fixados legalmente para evitar reduções orçamentárias, a exemplo do que vem ocorrendo nos últimos três anos, em que houve diminuição de R\$ 60 milhões .

Vislumbra-se a possibilidade da situação financeira da EBC tornar-se mais confortável. Isso depende de que governo federal vença ação judicial movida pelas empresas de telecomunicações para garantir que parte dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) seja repassado ao Fundo de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública. Desde que a ação foi movida pelas teles, em 2009, cerca de R\$ 1,5 bilhão está depositado em juízo, valor significativo se comparado à soma de R\$ 1,9 bilhão que o governo federal

repassou à EBC em cinco anos. O valor retido na Justiça até o primeiro semestre de 2013 representaria 77% a mais de recursos para investimento ou, em média, o acréscimo de R\$ 300 milhões por ano no orçamento anual da empresa.

Na primeira instância, a Justiça deu ganho de causa à EBC. Se confirmada a decisão judicial e a radiodifusão pública tiver acesso a esses recursos, é importante que o governo federal mude sua política e não reduza o orçamento. Se o Fistel apenas substituir o dinheiro repassado pelo governo federal, não haverá alterações significativas na situação financeira da EBC.

Referências bibliográficas

BECERRA, Martín et al. **El renacimiento de la televisión pública en América Latina**. Buenos Aires: Tecnos, 2013.

BOLAÑO, César. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm>. Acesso em: 7 jul. 2013.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>. Acesso em: 2 abr. 2012.

_____. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios da radiodifusão pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm>. Acesso em: 5 out.2011.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1997**. Dispõe sobre a qualificação das entidades como organizações sociais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BUCCI, Eugênio. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. **Revista Eptic online**, v. 15, n. 2 (2013), Aracaju: UFS (p.121-136).

_____; CHIARETTI, Marco; FIORINI, Indicadores de qualidade nas emissoras públicas – uma avaliação contemporânea. **Série Debates CI** (Unesco), v. 10, 2012.

_____. É possível fazer televisão pública no Brasil? **Novos Estudos Cebrap**, v. 88, p. 5-18, nov. 2010.

CLARÍN. El Estado destina casi dos millones de pesos por día a Canal 7 y Radio Nacional. Disponível em: <http://www.clarin.com/medios/destina-millones-Canal-Radio-Nacional_0_704929659.html>. Acesso em: 20 abr. 2013.

EBC. Plano de Trabalho 2013. Disponível em: <http://www.conselhcurador.ebc.com.br/sites/_conselhcurador/files/files/2_Plano_de_Trabalho_EBC_2013.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

FUENZALIDA, Valério. Reformas em la TV Pública de América Latina. In: MORENO, Maria Rosa (ed). **De lo estatal a lo público. Medios de quieny pra qué?** Lima: A.C.S Calandria y Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, 2006 (p. 19-54).

_____. Programação. Por uma televisão pública para a América Latina. In: RINCON, Omar (Org.) **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002. p. 155-200.

_____. La reforma da TVN em Chile: logros y problemas. In: UNESCO. **Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas/ C.R.:** Oficina de la UNESCO para América Central, 2006 (p. 118-145).

_____. **Television pública: experiencias de Alemania y Latinoamerica**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

LEAL FILHO, Laurindo. A televisão pública brasileira, um vazio histórico. In: Haussen, F.G; Brittos, V.C. (org.). **Economia Política, Comunicação e Cultura**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, v. 1, p. 57-72.

LOPES, Ivonete da Silva. **Do projeto à práxis: a construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil**. Tese [Doutorado em Comunicação]. Niterói: UFF, 2014.

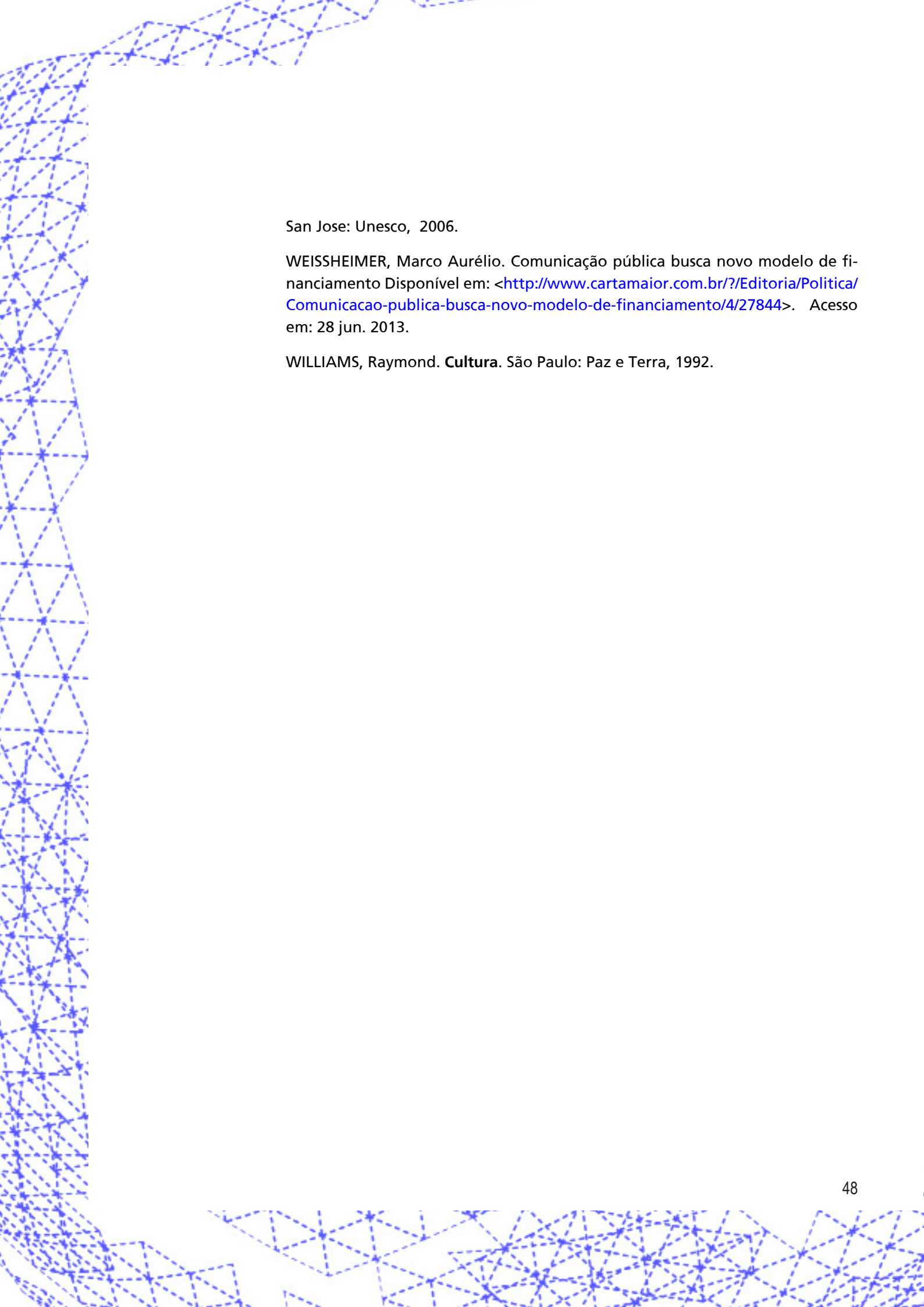
MIGUEL, Luís Felipe. Alternativas na pauta. In: **Mídia e Política públicas de comunicação**. (Andi). Disponível em: <http://www.andi.org.br/_pdfs/midia_ppc.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. Sarkozy quer proibir publicidade em TV estatal. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/sarkozy_quer_proibir_publicidade_em_tv_estatal>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PASQUALI, Antonio. **El orden reina. Escritos sobre comunicaciones**. Caracas: Monte Avila, 1991.

SANTOS, Sales Augusto dos. Universidades Públicas, Sistema de Cotas para os Estudantes Negros e Disputas Acadêmico-Políticas no Brasil Contemporâneo. Política & Trabalho. **Revista de Ciências Sociais**. nº 33, Out. 2010 (p. 49-73).

UNESCO. **Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas**.



San Jose: Unesco, 2006.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Comunicação pública busca novo modelo de financiamento Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Comunicacao-publica-busca-novo-modelo-de-financiamento/4/27844>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.