

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
TESE DE DOUTORADO - PPGE

**UMA VISÃO SISTÊMICA DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O SETOR AUDIOVISUAL  
ENTENDENDO SUA TRAJETÓRIA DESDE OS ANOS 1990 NO BRASIL**

LUANA MAÍRA RUFINO ALVES ZUBELLI  
matrícula nº 113013788  
luana.zubelli@ppge.ie.ufrj.com.br  
luanarufinoalves@gmail.com

**ORIENTADORES:**  
Prof. Dr. José E. Cassiolato  
Prof. Dr. Marcelo G. P. de Matos

MAIO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
TESE DE DOUTORADO - PPGE

**UMA VISÃO SISTÊMICA DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O SETOR AUDIOVISUAL  
ENTENDENDO SUA TRAJETÓRIA DESDE OS ANOS 1990 NO BRASIL**

LUANA MAÍRA RUFINO ALVES ZUBELLI  
matrícula nº 113013788  
luana.zubelli@ppge.ie.ufrj.com.br

Tese apresentada ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Doutor em Economia.

**ORIENTADORES:**  
Prof. Dr. José E. Cassiolato  
Prof. Dr. Marcelo G. P. de Matos

MAIO 2017

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Z93 Zubelli, Luana Maíra Rufino Alves.  
Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil / Luana Maíra Rufino Alves Zubelli. – 2017.  
275 p. ; 31 cm.

Orientador: José Eduardo Cassiolato .

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2017.

Bibliografia: f. 263 – 275.

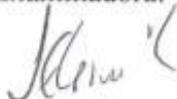
1. Políticas públicas. 2. Sistema de inovação. 3. Economia do audiovisual. I. Cassiolato, José Eduardo, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.92

**UMA VISÃO SISTÊMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR  
AUDIOVISUAL: ENTENDENDO SUA TRAJETÓRIA DESDE OS ANOS 1990 NO  
BRASIL**

Tese apresentada ao Corpo Docente do  
Programa de Pós-Graduação em  
Economia da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro como parte dos  
requisitos à obtenção do título de  
Doutor em Economia.

Banca Examinadora:



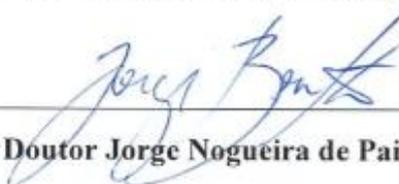
---

**Professor Doutor José Eduardo Cassiolato**



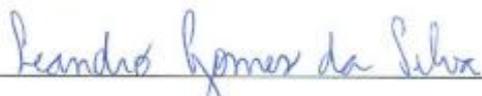
---

**Professor Doutor Marcelo Gerson Pessoa de Matos**



---

**Professor Doutor Jorge Nogueira de Paiva Britto**



---

**Professor Doutor Leandro Gomes da Silva**



---

**Professora Doutora Marina Honorio de Souza Szapiro**



---

**Professor Doutor Fabio Silos Sá Earp**

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora, assim como os erros remanescentes. Todos os textos originalmente em inglês foram livremente traduzidos pela autora.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que se fez presente no rosto de todos aqueles que tornaram possível essa realização. Particularmente, agradeço aos meus professores do IE/UFRJ que demonstraram tanta paixão nas salas de aula a ponto de que eu me apaixonasse pelo estudo da Economia também. Em especial agradeço profundamente os meus orientadores José Cassiolato e Marcelo Matos que me ajudaram imensamente nesse trabalho. Toda dedicação, disponibilidade e cuidado cedidos a mim foram responsáveis pela conclusão dessa jornada.

Ao meu amado marido Daniel Loureiro, sou muito grata por todo o seu amor e ternura nesse período que exigiu tanto de mim. Sua paciência e companheirismo foram fundamentais para que eu desse esse passo. Para minha nobríssima irmã Paula Rufino, reconheço toda a ajuda prestada nesse caminho. Agradeço a você pela afeição e por sempre ter se doado com tamanha intensidade a mim.

Ao meu tio Rogério Rufino, de quem veio o meu maior estímulo, obrigada por todo incentivo e preocupação que, em todo momento e sem hesitar, dedicou à minha formação pessoal e profissional. Ao meu tio Paulinho Rufino, meu exemplo de genialidade e persistência, agradeço por todos os cuidados que foram oferecidos a mim ao longo de minha vida. Vocês dois portam a figura de pai que eu carrego.

Agradeço a minha grande mãe Rosana Rufino, de quem sempre imitei a dedicação apaixonada ao trabalho e força para alcançar seus objetivos. Agradeço também a minha fofíssima avó Maria do Rosário Rufino, minha mãe em dobro, que por toda a minha vida se sacrificou para que eu fosse feliz. Aos meus queridos sogros Rosani Loureiro e Carlos Alberto Victorina agradeço por todo suporte e força que me deram desde que me adotaram como filha.

Também agradeço aos meus amigos de doutorado Carla Curty e Fernando Ferraz que, com seu otimismo e amizade, marcaram esse período. Certamente, esse é um dos tesouros que levo dessa estrada. A todos amigos da Superintendência de Análise de Mercado da ANCINE, parabênzo pelo esforço e determinação que vocês empreenderam para que os dados da Economia do Audiovisual finalmente pudessem ser revelados, através do Observatório do Cinema e do Audiovisual.

Às amigas Bianca Gama, Tatiana Deane e Bruna Roppa reconheço a persistência e irmandade por permanecerem tão próximas de mim nesses anos; um agradecimento especial à Bruna Roppa que junto à pequena Isabela treinaram comigo para o *grand finale*.

Ao Lucas Maia: a gentileza e a bondade são tão fundamentais e tão raras hoje em dia e, por isso, encontrar com você nesse período me dá esperança e me faz acreditar mais uma vez que, no fim, tudo será salvo. Ao Carlos Henrique Nascimento e Magno Maranhão, fica aqui novamente o reconhecimento de todo suporte que vocês me deram nessa jornada. Aos queridos João Márcio Pinho, Cainan Baladez, Laís Lopes e Alexandre Gianni agradeço pela revisão detalhada e esclarecimentos prestados a esse trabalho. À amiga Eloiza Mara, obrigada por ter sido a primeira a acreditar em mim e a mulher mais companheira, saiba que a sua perseverança e perspicácia me dão forças.

Aos amigos Luana Freitas Costa e Felipe Escarlata, casal 20, agradeço pela convivência intensa nesses anos, sempre com tanto zelo e carinho. À amiga Silvia Helena Filippo, obrigada por toda solidariedade e afeição desde o momento que me conheceu. Ao Robertinho Walter que enche de alegria a todos a sua volta, que você sempre traga esse seu bom-humor a qualquer ambiente. Ao Hermann Schmall: quero envelhecer como você, senador. À equipe mais maravilhosa - a Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda: vocês fazem ser ‘chefe’ ser tão fácil, admiro de forma particular cada um dos ‘ccvianos’.

Por fim, à Danielle Borges que, além de ser uma hippie paz e amor, é uma acadêmica surpreendente, obrigada pela energia maravilhosa e pela companhia nos e-mails bomba do dia-a-dia. Ao Braulio Barbosa, cuja ternura e inteligência são tão encantadoras, parabéns por ser simplesmente quem você é para nós. À Heloisa Machado: se 1% das mulheres fossem que nem você esse mundo seria 20 vezes melhor. Ao Luiz Henrique Silva, nosso intelectual da CCV, suas análises e reflexões nos engrandecem, obrigada por sempre me trazer uma nova perspectiva. À Fernanda Garat, obrigada pela meiguice e amabilidade tão presentes nesses tempos. Ao Gledson Mercês, estar ao seu lado é saber que a persistência pode tudo. À Marília Moreira, com sua doçura, você me entendeu e me cativou assim que me olhou pela primeira vez. Aos estagiários que vão ficar pra história - Renata Tedeschi, Guinevere Gaspari, Manuella Braz e Fernando Jorge: não sei se foram vocês que aprenderam conosco ou se nós que aprendemos com vocês.

*“Não existe triunfo sem perda, não há vitória sem sofrimento, não há liberdade sem sacrifício. A vitória pertence àquele que acredita nela por mais tempo. Cada minuto que passa é uma nova chance de mudar tudo para sempre”.*

TOLKIEN, J. R. R. O Senhor dos Anéis.

## RESUMO

Nos últimos anos, as políticas econômicas para o setor audiovisual têm ganhado visibilidade no mercado, nos debates acadêmicos e no governo. De fato, experiências bem-sucedidas por todo o mundo têm demonstrado o potencial das ações direcionadas a essa esfera da produção, não só pela grande possibilidade de geração de emprego e renda, como também pela expectativa de desenvolvimento socioeconômico que essa indústria carrega. Embora não haja um marco teórico consolidado para a “Economia do Audiovisual”, encontram-se diversas outras referências e abordagens que permeiam esse tema, tais como: “economia da cultura”, “economia da mídia”, “economia do entretenimento”, “economia criativa”, “economia da informação”, “economia do conhecimento”, entre outros.

Ressalvados os diversos programas de pesquisa que perpassam este campo de ideias, vale destacar a própria complexidade no estudo de um setor que, além de reacender o debate da real separação entre indústria e serviços em meio a cadeias globais de valor cada vez mais emaranhadas, traz à superfície da análise a dificuldade singular em se explorar sua dinâmica. Isso ocorre pela dualidade intrínseca do produto audiovisual que, ao mesmo tempo em que carrega impactos significativos na mentalidade e na rotina dos consumidores, também percorre um setor intrinsecamente inovador que a todo momento reorganiza sua própria estrutura.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual nos últimos 20 anos, e em que medida se dá a consistência e a articulação dessas políticas no Brasil, considerando a interface das políticas cultural, industrial e de CTI<sup>1</sup> e sua capacidade de desenvolver o setor. Além disso, busca-se entender quais são os elementos necessários para a proposição de políticas, a partir de sua perspectiva como um sistema de inovação e de que modo a interação dessas políticas pode desenvolver o audiovisual, bem como a repercussão desta articulação para o Sistema Nacional de Inovação.

A análise da lógica das políticas revela lacunas e inconsistências com relação aos objetivos declarados, no que se refere principalmente à sua ênfase em fomento em conteúdo. A avaliação do impacto das políticas, por sua vez, revela que ocorreram desdobramentos positivos no que se refere à recuperação da produção de obras

---

<sup>1</sup> Ciência, Tecnologia e Inovação.

audiovisuais brasileiras para os diferentes segmentos de mercado e aumento de sua veiculação através das diferentes janelas de exibição. Contudo, a hipótese que percorre a tese é a de que as políticas econômicas voltadas ao setor audiovisual precisam ser reformuladas a fim de que o setor audiovisual, como um todo, alcance um desenvolvimento sustentado. Para isso, é necessário mudar a orientação de políticas culturais isoladas para políticas industriais que integrem o setor audiovisual ao sistema nacional de inovação. Com intuito de investigar esta hipótese, analisa-se, em perspectiva comparativa, o caso das políticas para o audiovisual na Coreia do Sul e se chega a uma comparação e classificação das políticas industriais nos dois países. As políticas audiovisuais coreanas são classificadas como políticas industriais ofensivas e estruturantes, enquanto as políticas brasileiras são definidas como de fomento defensivas e de sobrevivência. Por fim é discutido como os motores da dinâmica de inovação no setor precisam movimentar atores de todas as camadas do sistema de inovação a partir de sua interação com a ANCINE.

**Palavras-chave:** Economia do Audiovisual; Políticas Públicas; Política Industrial; Sistemas de Inovação.

## **ABSTRACT**

ZUBELLI L.M.R.A. A Systemic Vision of Public Policies for The Audiovisual Sector: Understanding the Trajectory since The 1990s In Brazil. Rio de Janeiro: Economics Institute/Federal University of Rio de Janeiro, 2017. PhD Thesis.

In recent years, economic policies for the audiovisual sector have gained visibility in the marketplace, in academic debates, and inside the government. In fact, successful experiences throughout the world have demonstrated the potential of actions directed to this sphere of production, not only because of the great possibility of employment and income generation, but also because of the expectation of socioeconomic development that this industry can carry. The objective of this work is to evaluate public policies focused on the audiovisual sector in the last 20 years, and to what extent these policies in Brazil are consistent and articulated, considering the cultural and industrial policy interface and their capacity to develop this sector. In addition, it seeks to understand what elements are necessary for the proposal of policies for the sector, from its perspective as an innovation system and how the interaction of these policies can develop the Brazilian audiovisual.

**Keywords:** Audiovisual Economics; Public Policy; Industrial Policy; Innovation System.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

2D - Duas Dimensões

3D - Três Dimensões

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

APLs - Arranjos Produtivos Locais

ASPILs - Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

BD - Blu-ray Disc

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBC - Conselho Brasileiro de Cinema

CD - Compact Disc Laser

CdR - Cabeças de Rede

CGI - Computer-generated imagery

CIS - Community Innovation Survey

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CRT – Certificado de Registro de Título

CPB - Certificado de Produto Brasileiro

CSC - Conselho Superior de Cinema

CTAv - Centro Técnico Audiovisual

DCI - Digital Cinema Initiatives

DSM - Digital Source Master

DCP - Digital Cinema Package

DCSS - Digital Cinema System Specification

DV - Digital video

DVD - Digital Versatile Disk

EDI - Electronic Data Interchange

EUA - Estados Unidos da América

FNC - Fundo Nacional da Cultura

FICART - Fundo de Investimento Cultural e Artístico

FSA - Fundo Setorial do Audiovisual

GATS - General Agreement on Trade in Services

GDD - Gestão de Direitos Digitais (em inglês, DRM - Digital Rights Management)

HD - High definition

HDTV - High Definition Television

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMB - Image Media Block

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTV - Internet Protocol Television

IR - Imposto de Renda

KDM - Key Delivery Message

KIBS - Knowledge Intensive Business Services

MD - Mini Disc

MDIC - Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MinC - Ministério da Cultura

MMB - Multiple Media Block

MPA - Motion Pictures Association

MP3 - MPEG Audio Layer 3 (MPEG - Moving Picture Experts Group)

MPPC - Motion Picture Patent Company

MXF - Material Exchange Format

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

OTT - Serviços Over-the-Top

RCD - RAIN Cinema Digital

SAv - Secretaria do Audiovisual

SI - Sistemas de Inovação

SNI - Sistema Nacional de Inovação

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

VOD - Vídeo por Demanda

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Formas de Concentração das Empresas do Audiovisual. ....	28
Figura 2 – Cadeia de Valor Expandida do Audiovisual.....	32
Figura 3 – A Cadeia de Valor do segmento de Salas de Exibição .....	35
Figura 4 – A Cadeia de Valor do segmento de Vídeo Doméstico.....	36
Figura 5 – A Cadeia de Valor e os Agentes de Mercado da TV aberta. ....	37
Figura 6 – A Cadeia de Valor na TV Por Assinatura. ....	38
Figura 7 – Evolução das Políticas do Audiovisual desde os anos 1990: Um Movimento em Ondas.....	55
Figura 8 - Tripé Institucional vigente na edição da MP nº 2.228-1/01 .....	64
Figura 9 – Rompimento do Tripé Institucional no Governo Lula.....	68
Figura 10 – Mecanismos do PRONAC.....	85
Figura 11 – Etapas da Operação de Projetos Culturais pela Lei Rouanet .....	89
Figura 12 – Operacionalização do Art. 3ºA da Lei do Audiovisual.....	100
Figura 13 – Novo Tripé Institucional de Políticas do Setor Audiovisual a partir do FSA.....	109
Figura 14 – Distribuição do Público de Filmes Brasileiros por Sala em 2015.....	161
Figura 15 – Estrutura de Suporte das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual .....	227
Figura 16 –Intervenção do Estado, por Setores, de acordo com seu Papel na Dinâmica Tecnológica.....	238
Figura 17 - Desenho das Interações do Sistema Nacional de Inovação com a ANCINE, a partir do modelo de camadas .....	251

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Trajetória dos Filmes Brasileiros lançados em 2011 e 2012 nas diferentes janelas de exibição até 2015*.....	31
Gráfico 2 – Evolução do Número de Salas de Exibição e Público de Filmes Brasileiros (Milhões) a partir das Ondas de Política do Audiovisual, de 1970 até 2015 .....	78
Gráfico 3 – Evolução do Número de CRTs emitidos para o segmento de TV paga e do Número de Horas de Programação de Conteúdo Brasileiro na TV paga, de 2011 e 2015.....	80
Gráfico 4 – Evolução dos Valores Reais totais do Fundo Setorial do Audiovisual e de Recursos Incentivados, de 2003 a 2015 (Em R\$ de 2015*) .....	82
Gráfico 5 – Evolução do Valor Adicionado Real do Setor Audiovisual, de 2007 a 2014 (R\$ bilhões de 2014*) .....	128
Gráfico 6 – Evolução das Participações do Setor Audiovisual na Economia (%), de 2007 a 2014 .....	128
Gráfico 7 - Valor adicionado pelo setor audiovisual e Valor adicionado total: variações anuais reais* (%), de 2007 a 2014.....	129
Gráfico 8 – Percentual de Horas de Programação das Emissoras de TV Aberta, por Origem do Conteúdo em 2015 .....	133
Gráfico 9 - Veiculação de Longas-Metragens na TV Aberta por Emissora e por Origem em 2015.....	135
Gráfico 10 - Percentual de Tempo de Veiculação de Séries e Minisséries Brasileiras por Classificação de Independência* em 2015.....	136
Gráfico 11 - Evolução do Número Total de Assinantes de 2002 a 2014 (em Milhões).....	137
Gráfico 12 – Evolução do Número de Assinantes por Tecnologia de 2002 a 2015 (em Mil) ..	138
Gráfico 13 - Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Grupo em 2014.....	139

Gráfico 14 – Evolução do Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Tipo, .....	139
Gráfico 15 – Percentual de Horas de Programação por Tipo de Obra nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis, Dentro e Fora do Horário Nobre, em 2015.....	141
Gráfico 16 – Percentual de Horas de Programação por Tipo de Obra nos Canais de Espaço Qualificado Infantis, Dentro e Fora do Horário Nobre, em 2015 .....	141
Gráfico 17 - Tempo de programação que ultrapassa a cota legal de conteúdo brasileiro no horário nobre nos Canais de espaço qualificado não infantis, em 2015 (média percentual).....	142
Gráfico 18 – Evolução do Número de dias de Conteúdo Brasileiro em Canais de Espaço Qualificado de 2010 a 2014. ....	143
Gráfico 19 - Percentual de Horas de Programação por Dia da Semana, no horário nobre nos	144
Gráfico 20 - Percentual de Horas de Programação por Dia da Semana, no horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado Infantis em 2015.....	145
Gráfico 21 - Percentual de Horas de Programação Brasileira por Faixa Horária do horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis em 2015 .....	145
Gráfico 22 - Percentual de Horas de Programação Brasileira por Faixa Horária do horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis em 2015 .....	146
Gráfico 23 – Número de Veiculações de Longas Metragens na TV Paga em relação ao Público nos Cinemas, Máximo de Salas Ocupadas e Ano de Produção, em 2014.....	147
Gráfico 24 – Evolução do Público Total em Salas de Cinema de 2009 a 2015 (em Milhões) .	148
Gráfico 25 - Público dos Filmes Brasileiros (Milhões) e Participação no Público Total (%) de 2009 a 2015.....	149
Gráfico 26 – Evolução do Número de Salas do Parque Exibidor Brasileiro, de 1970 até 2015	151
Gráfico 27 – Evolução dos Valores Reais do Prêmio Adicional de Renda (Exibição) de 2005 a 2015 (R\$ de 2015*).....	153
Gráfico 28 - Comparativo da Participação de Público, Renda e Lançamentos por origem da Distribuidora em 2015.....	154
Gráfico 29 - Participação de Renda por Distribuidoras nos Títulos Brasileiros e Estrangeiros Exibidos em 2015.....	155
Gráfico 30 – Evolução da Participação da Renda por Origem das Distribuidoras de Títulos Brasileiros e Estrangeiros Exibidos, de 2009 a 2015 .....	156
Gráfico 31 – Participação da Renda dos Títulos Brasileiros Exibidos por Distribuidoras em 2015 .....	157
Gráfico 32 – Quantidade de Lançamentos Brasileiros, de 2009 a 2015 .....	157
Gráfico 33 – Evolução do Número de CPBs emitidos para salas de exibição e o número de Lançamentos cinematográficos, de 2009 a 2016.....	158
Gráfico 34 – Perfil de Lançamento dos Títulos Brasileiros, por faixa de salas em 2015.....	159
Gráfico 35 - Participação de Público e Renda dos Títulos Brasileiros por Região em 2015 ....	161
Gráfico 36 - Evolução do Número de Obras Lançadas em DVD e Blu-ray, de 2010 a 2015...	163
Gráfico 37 - Evolução do Número de Obras Lançadas por Nacionalidade (DVD + Blu-ray) de 2010 a 2015.....	163
Gráfico 38 - Evolução do Número de Obras Lançadas por Distribuidora (DVD + Blu-ray), de 2010 a 2015.....	164
Gráfico 39 - Obras Brasileiras Lançadas em DVD e Blu-ray por Categoria .....	166
Gráfico 40 - Títulos comercializados em vídeo doméstico em 2015 .....	166
Gráfico 41 – Evolução do Número de Serviços de Vídeo por Demanda no Brasil, de 2012 a 2015.....	168
Gráfico 42 – Evolução do Número de Assinantes do Netflix no Brasil (Em Mil), de 2011 a 2015 .....	168
Gráfico 43 – Percentual de Obras Brasileiras no Catálogo de Provedores de VoD selecionados em 2015.....	171

Gráfico 44 - Evolução dos Valores Reais Captados pelos Mecanismos de Incentivo*, para projetos audiovisuais, entre 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015**) .....	173
Gráfico 45 – Evolução dos Valores Reais Captados pelo Art. 1º da Lei 8.685/93 de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*).....	174
Gráfico 46 – Evolução dos Valores Reais Captados pela Lei Rouanet e pelo Art. 1º-A da Lei 8.685/93 de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*) .....	175
Gráfico 47 – Evolução dos Valores Reais Captados pelos FUNCINES* de 2006 a 2015.....	177
Gráfico 48- Evolução dos Valores Reais Recolhidos do Art. 3º da Lei 8.685/93 entre 2002 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*).....	179
Gráfico 49 - Valores Aportados por Investidor pelo Art.3º da Lei 8.685/93 no ano de 2015 (em %). .....	179
Gráfico 50 - Evolução dos Valores Reais Captados pelo Art. 3º-A da Lei 8.685/93 de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*).....	181
Gráfico 51 – Participação dos Valores Aportados por Investidor do Art.3º-A da Lei 8.685/93 em 2015 (%).....	181
Gráfico 52 – Evolução dos Valores Reais Recolhidos pelo Art. 39, X da MP 2.228-1/01 de 2003 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*).....	183
Gráfico 53- Valores Aplicados em Projetos por Investidor pelo Art.39, X da MP 2.228-1/01 no ano de 2015 (em %). .....	184
Gráfico 54 – Evolução do Valor Real das Remessas para o Exterior (R\$ Bilhões de 2015*) para Empresas que utilizaram o Art. 39 da MP 2.228-1/01** e Razão (em %) dos Valores Recolhidos sobre o Crédito ao Exterior, de 2002 a 2015*** .....	185
Gráfico 55 – Evolução dos Valores Reais de Investimento FSA, Recursos Incentivados, Editais, Programas e Prêmios de 2003 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*) .....	186
Gráfico 56 – Evolução dos Valores Reais das Linhas do Fundo Setorial do Audiovisual: PRODECINE 01, 02 e 03, PRODAV 01 de 2009 a 2015* (R\$ Milhões de 2015**).....	190
Gráfico 57 – Evolução dos Valores Reais da Linha de Crédito e Investimento do Programa Cinema Perto de Você pelo FSA, de 2010 a 2015 (R\$ Milhões de 2015*).....	191
Gráfico 58 – Participação das Obras Audiovisuais Lançadas Com e Sem Recursos Públicos, 199	
Gráfico 59 – Evolução do Índice CR4 dos Exibidores Cinematográficos entre 2008 e 2015. .	244
Gráfico 60 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Brasileiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015 .....	244
Gráfico 61 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Estrangeiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015 .....	245
Gráfico 62 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Brasileiros e Estrangeiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015.....	246

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Valores Arrecadados de CONDECINE: 2006 a 2015 (R\$ de 2015*) .....	76
Tabela 2 – Limites Estipulados pela Cota de Tela Cinematográfica, por Cinema, desde o ano de 2015.....	108
Tabela 3 - Evolução do Número de Empregos Diretos e Indiretos no Setor Audiovisual entre 2007 e 2015 .....	130

Tabela 4 – Brasil: Vendas e Aquisições de Serviços Audiovisuais (em US\$) em 2014 e 2015.....	131
Tabela 5 – Número de Horas e Taxa de Crescimento de Veiculação Nacional, entre 2014 e 2015. ....	132
Tabela 6 – Tempo de Programação das Emissoras de TV Aberta por Origem do Conteúdo em 2015.....	133
Tabela 7 - Tempo de Veiculação das Categorias de Programação da TV Aberta por Origem em 2015 .....	134
Tabela 8 - Veiculação de Filmes Brasileiros e Estrangeiros de Longa-metragem na TV Aberta por Emissora em 2015 .....	134
Tabela 9 - Quantidade de Títulos e Público por tamanho do Lançamento, entre 1995 e 2015 .....	159
Tabela 10 - Quantidade de Títulos e Público por tamanho do Lançamento em 2015..	160
Tabela 11 – Distribuição do Número de Salas de Cinema por Região em 2015 .....	162
Tabela 12 - Origem das Obras Lançadas em DVD pelas Distribuidoras Internacionais e Nacionais em 2015 .....	164
Tabela 13 - Número de Obras Brasileiras e Estrangeiras Lançadas em DVD por Distribuidora em 2015 .....	165
Tabela 14 - Desempenho Comercial das Obras por Nacionalidade (DVD e Blu-ray) em 2015 .....	167
Tabela 15 - Serviços de Vídeo sob Demanda (VoD) disponíveis no Brasil em 2015..	169
Tabela 16 - Serviços de VoD utilizados por usuários de internet .....	170
Tabela 17 - Número de Títulos e Quantidade de Visualizações por Origem da Obra no Netflix no Brasil em 2015 .....	170
Tabela 18 – Evolução dos Valores Reais das Ações de Investimento via Fundo Setorial do Audiovisual de 2009 a 2015 (R\$ de 2015).....	187
Tabela 19 – Evolução do Número de Empresas e Salas Contempladas pelo RECINE, de 2012 a 2015 .....	192
Tabela 20 – Total dos Valores Reais Captados, Receita Real de Bilheteria, Média Real de Bilheteria por Filme e Diferença entre Renda Real e Captação Real de todos os Títulos Lançados entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014*).....	200
Tabela 21- Número de Títulos com e Sem Recursos Públicos, Receita Real de Bilheteria e Média Real de Bilheteria em cada Filme por Gênero da Obra de todos os Títulos Lançados entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014*) .....	200
Tabela 22 – Valor Real Total Captado, Média Real de Bilheteria por Título e Diferença entre Renda Real e Captação Real por Filme, por Gênero da Obra de todos os Títulos Lançados com ou sem Recursos Públicos entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014*) .....	201
Tabela 23 - Resultado da Estimativa por Diferenças em Diferenças no Segmento Cinematográfico, de 1995 a 2014.....	205
Tabela 24 – Resultado da Estimativa por Diferenças em Diferenças no Segmento de TV Paga, de 2002 a 2016.....	208

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos de Política Pública para o Setor Audiovisual Brasileiro desde a década de 1990.....	123
Quadro 2 – Explicação do Modelo Dif in Dif.....	203
Quadro 3 - Interpretação dos Resultados da Estimção, por Dif in Dif, do Impacto dos Recursos Públicos no Lançamentos de Filmes Nacionais.....	205
Quadro 4 - Interpretação dos Resultados da Estimção, por Dif in Dif, do Impacto da Política Regulatória de Cota de Tela, após publicação da Lei da TV Paga em 2011, na Programação de Obras Audiovisuais Brasileiras na TV por Assinatura.....	220
Quadro 6 – Quotas para Programação de Horas Nacionais na Coreia do Sul, por Tipo de Obra e por Segmento (em %)......	223
Quadro 7 - Principais Medidas para a Promoção do Setor Audiovisual na Coreia do Sul pelo Ministério da Cultura a partir dos anos 1990.....	228
Quadro 8 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990.....	239
Quadro 9 – Características das Instituições no Sistema de Inovação e Atribuições da ANCINE. ....	248
Quadro 10 – Descrição das Camadas e Atores nas interações do SI com a ANCINE.....	250
Quadro 11 – Exposição das Interações da ANCINE com os Atores envolvidos no SI do Audiovisual.....	252

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I: UMA APROXIMAÇÃO DOS CONCEITOS PARA A ECONOMIA DO AUDIOVISUAL.....</b>	<b>16</b>
I.1 – CONTRIBUIÇÕES DOS DIFERENTES MARCOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DA ECONOMIA DO AUDIOVISUAL .....	17
I.1.1 Definições e Classificações do Bem Audiovisual .....	18
I.1.2 Características do Setor Audiovisual.....	20
I.1.3 Estratégias Comerciais para aumento da rentabilidade e redução dos riscos.....	23
I.1.4 Formas de Concentração do Setor Audiovisual .....	25
I.2 – A CADEIA DE VALOR DA INDÚSTRIA DO AUDIOVISUAL.....	28
I.2.1 Segmento de Mercado das Salas de Exibição .....	34
I.2.2 Segmento de Mercado de Vídeo Doméstico .....	35
I.2.3 Segmento de Mercado de TV Aberta .....	36
I.2.4 Segmento de Mercado de TV Paga .....	37
I.2.5 Segmento de Mercado de Vídeo por Demanda.....	39
I.3 – A ABRANGÊNCIA DO MODELO DE BAUMOL E BOWEN NO PROGRAMA DE PESQUISA DA ECONOMIA DA CULTURA.....	41
I.4 – UMA NOVA ABORDAGEM PARA ECONOMIA DO AUDIOVISUAL.....	46
<b>CAPÍTULO II: MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL NO BRASIL DESDE A DÉCADA DE 1990.....</b>	<b>54</b>
II.1 - A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SETOR AUDIOVISUAL DESDE A RETOMADA.....	55
II.1.1 <i>Primeira Onda: Atuação Indireta nos anos 1990</i> .....	55
II.1.2 <i>Segunda Onda: o ‘Tripé Institucional’ dos anos 2000</i> .....	61
II.1.3 <i>Terceira Onda: o fortalecimento da Atuação Direta do Estado</i> .....	67
II.2 - EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA A PARTIR DE SEUS ASPECTOS LEGAIS	83
II.2.1 <i>Primeiro Marco Legal: As Leis de Incentivo</i> .....	83
II.2.1.1 Lei Rouanet.....	84
II.2.1.1.1 Fundo Nacional de Cultura (FNC).....	85
II.2.1.1.2 Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICARTs) .....	87
II.2.1.1.3 Incentivo a Projetos Culturais.....	87
II.2.1.2 Lei do Audiovisual .....	90
II.2.1.2.1 Art. 1º da Lei do Audiovisual .....	91
II.2.1.2.2 Art. 1º-A da Lei do Audiovisual.....	94
II.2.1.2.3 Art. 3º da Lei do Audiovisual .....	96
II.2.1.2.4 Art. 3º-A da Lei do Audiovisual.....	98
II.2.2 <i>Segundo Marco Legal: A MP de criação da ANCINE</i> .....	101
II.2.2.1 Medida Provisória 2.228-1/01 .....	101
II.2.2.1.1 Art. 39º, X.....	103
II.2.2.1.2 FUNCINES .....	104

II.2.2.1.3 Cota de Tela Cinematográfica .....	106
II.2.3 <i>Terceiro Marco Legal: A criação do FSA</i> .....	108
II.2.3.1 PRODECINE e PRODAV .....	111
II.2.3.2 PAR e PIQCB.....	112
II.2.3.1 Programa Cinema Perto de Você (PCPV).....	114
II.2.3.4 Editais Internacionais .....	115
II.2.3.5 PROCULT .....	116
II.2.4 <i>Quarto Marco Legal: A Lei da TV Paga</i> .....	117
<b>CAPÍTULO III: A ECONOMIA DO AUDIOVISUAL BRASILEIRA E OS IMPACTOS DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>127</b>
PARTE I – EVOLUÇÃO DO SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS ANOS .....	127
III.I.1 MOVIMENTOS NA RENDA E EMPREGO DO SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO .....	127
III.I.2 O PRODUTO AUDIOVISUAL NACIONAL NAS DIFERENTES JANELAS DE EXIBIÇÃO	131
III.I.2.1 <i>TV Aberta</i> .....	132
III.I.2.2 <i>TV Paga</i> .....	137
III.I.2.3 <i>Cinema</i> .....	148
III.I.2.4 <i>Vídeo Doméstico</i> .....	162
III.I.2.5 <i>Vídeo por Demanda</i> .....	167
PARTE II – EFEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO.....	172
III.II.1. RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE FOMENTO INDIRETO E DIRETO E REGULATÓRIA .....	172
III.II.2.1 Efeitos Líquidos das Políticas Públicas a partir do Modelo de Regressão por Diferenças em Diferenças (Dif in Dif).....	203
III.II.2.1.1 Análise do Efeito Líquido das Políticas Públicas de Fomento à Produção de Longas-Metragens Cinematográficos .....	204
III.II.2.1.2 Análise do Efeito Líquido da Política Regulatória de Cota de Tela de Programação na Veiculação de Obras Nacionais Não Publicitárias.....	207
<b>CAPÍTULO IV: UMA PERSPECTIVA INDUSTRIAL E SISTÊMICA PARA NORTEAR AS POLÍTICAS AO SETOR AUDIOVISUAL .....</b>	<b>210</b>
IV.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DA COREIA DO SUL PARA O SETOR AUDIOVISUAL NACIONAL .....	210
IV.2 NECESSIDADE DE UMA NOVA FORMA DE CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO SETOR AUDIOVISUAL À LUZ DO CONCEITO DE SI.....	229
IV.2.1 <i>O caso da digitalização do parque exibidor brasileiro</i> .....	242
IV.2.2 <i>Relações da ANCINE com o Sistema de Inovação</i> .....	247
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>254</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>259</b>

## INTRODUÇÃO

A indústria do audiovisual compreende a produção, a distribuição, a exibição, a circulação e o subsequente consumo de obras audiovisuais diversas. Nesse mercado, variados agentes desempenham atividades econômicas específicas, responsáveis por produzir conteúdos, selecioná-los e, posteriormente, direcioná-los, sob diferentes canais de exibição, ao consumidor final. Assim, o setor audiovisual consiste não apenas na produção de conteúdo, mas sua cadeia de valor engloba a distribuição do produto audiovisual em diversos meios, como a reprodução em salas de cinema e festivais, a veiculação em televisão aberta ou por assinatura, e a venda e locação em mídias físicas, tais como DVD e Blu-Ray ou por *streaming*/OTT em serviços de vídeo por demanda.

De acordo com o OCA/ANCINE, utilizando a metodologia de matriz insumo-produto, os dados das contas nacionais brasileiras permitem estimar o valor adicionado do setor audiovisual em R\$24,5 bilhões para 2014. Isso corresponde a 0,54% do PIB brasileiro. Além disso, para MPA (2016), a contribuição indireta estimada do setor para a economia é de R\$18,6 bilhões no mesmo ano. Com isso, a indústria revela uma participação semelhante e até maior do que outros setores como têxtil, vestuário, autopeças, e produtos farmacêuticos. Analisando a evolução do setor, pela sua variação em termos reais, percebe-se um crescimento de 66% entre 2007 e 2014, o que equivale a uma expansão contínua real de 8,8% ao ano. Este percentual é significativamente superior à média de todos os setores da economia no período observado. Isto é, em constante crescimento, a indústria audiovisual brasileira tem se consolidado como geradora de conteúdo, emprego e renda.

Ademais, a partir de dados da MPA (2016), verifica-se que em 2014, o setor audiovisual contava com, aproximadamente, 169 mil empregos, número que representa 0,30% do total de vínculos registrados na economia daquele ano. Em termos de efeito indireto do setor audiovisual sobre o total de empregos, o multiplicador estimado é de 2,94. Esse valor significa que para cada emprego criado no audiovisual outros 1,94 empregos são gerados em outros setores da economia em razão da maior demanda por insumos, assim, em 2014, foram gerados 328 mil empregos provocados por essa indústria. A relevância do setor audiovisual também pode ser medida pela sua massa salarial que foi da ordem de R\$7,2 bilhões em 2014. No mesmo período, verifica-se que também o salário médio é maior do que outros setores, situando-se em R\$3.582 para esse ano, enquanto que a média salarial para o setor de serviços foi de R\$2.084.

Em suma, por ser um forte gerador de emprego e renda, o setor audiovisual tem sido objeto de grande interesse por parte do governo, e diversas políticas públicas foram concebidas com o intuito de estimular seu desenvolvimento nacional. Não obstante os resultados alcançados nos últimos vinte anos nos diferentes segmentos da indústria, de acordo com dados da ANCINE (2016), a participação líquida internacional brasileira de conteúdo e de serviços ainda é deficitária, mantendo-se com *déficit* de US\$1,4 bilhões em 2015<sup>2</sup>.

Em particular, a despeito da pujança de muitas produtoras e distribuidoras brasileiras, a fração dos filmes nacionais ainda é pequena. Os filmes brasileiros apresentam baixa penetração no mercado nacional. Nesse sentido, o advento das tecnologias digitais de reprodução traz grandes oportunidades ao setor, ao melhorar a experiência do espectador e reduzir os custos de logística; mas, não se observam ações de governo para catalisar esse processo de forma efetiva. Este cenário indica a necessidade de ajustes nas políticas públicas, com o objetivo de promover sua sustentabilidade.

As políticas para o setor ainda apresentam complicações. Entre elas, o viés cinematográfico e seu enfoque excessivamente cultural. Em geral, as iniciativas são destinadas para resolver questões isoladas e não estão coadunadas com outras formas de coordenação de política econômica. Hodiernamente, há de se ressaltar o caráter contraditório das políticas promovidas pelo Estado, principalmente no que se refere às políticas implícitas e explícitas adotadas. De fato, tanto as políticas explícitas quanto as implícitas precisam levar em conta a heterogeneidade que caracteriza o sistema industrial e, em consequência, afeta seus resultados.

Ademais, além da falta de coordenação interna às políticas audiovisuais, elas são pouco integradas ao sistema nacional de inovação (SNI), ou seja, há uma carência de políticas industriais. Comumente, as poucas políticas voltadas ao desenvolvimento tecnológico são predominantemente direcionadas à modernização do parque e não pensadas de forma a estimular o conhecimento interno. Em grande medida, essa miopia na condução das políticas está associada ao referencial teórico adotado pelos seus formuladores.

A hipótese que percorre a tese é a de que as políticas econômicas voltadas ao setor audiovisual precisam ser reformuladas a fim de que o setor audiovisual, como um todo, alcance um desenvolvimento sustentado. Para isso, é necessário mudar a orientação de

---

<sup>2</sup> Déficit de também US\$1,4 bilhões em 2014.

políticas culturais isoladas e voltadas à conteúdo para políticas industriais coordenadas que integrem o setor audiovisual ao Sistema Nacional de Inovação. Na finalidade de investigar a hipótese, o objetivo principal deste trabalho é verificar em que medida uma mudança na orientação de política econômica para o setor audiovisual pode gerar sustentabilidade em toda sua cadeia de valor.

Nesse sentido, este trabalho, de forma geral, tem como intuito verificar os referenciais teóricos que orientam as decisões dos formuladores de política da Economia do Audiovisual brasileira e por que a abordagem neoschumpeteriana e, em especial, o referencial de sistemas de inovação melhor se adequam para entender a dinâmica do setor audiovisual no Brasil.

De forma específica, a investigação do trabalho segue no mapeamento e na avaliação de políticas públicas dos últimos 20 anos, e em que medida se dá a consistência e a articulação das políticas para o audiovisual no Brasil, considerando a interface das políticas cultural, industrial e de CTI e sua capacidade de desenvolver o setor. Além disso, procura-se entender quais elementos necessários para a proposição de políticas para o setor, a partir de sua perspectiva como um sistema de inovação e de que modo a interação dessas políticas pode desenvolver o audiovisual, bem como a repercussão desta articulação para o sistema de inovação.

Dessa forma, busca-se elucidar os referenciais conceituais e teóricos associados à análise das atividades audiovisuais, entendendo suas características e especificidades dos segmentos audiovisuais de modo a identificar sua lógica de organização para auxiliar na definição de prioridades para o desenho de políticas. Em seguida, procura-se avaliar os resultados das políticas econômicas voltadas ao setor audiovisual brasileiro. De modo que, entre os objetivos específicos da tese estão: (i) analisar a lógica das políticas para a promoção do audiovisual brasileiro, buscando identificar as inconsistências e lacunas em relação aos objetivos e instrumentos utilizados para alcançá-los; (ii) mapear todas as políticas públicas nacionais voltadas ao setor; (iii) verificar os resultados e eficácia dos instrumentos de política existentes; (iv) buscar elementos para a proposição de políticas para o audiovisual, a partir de experiência comparada com a Coreia do Sul e sua perspectiva como um sistema de inovação.

## METODOLOGIA E DISPONIBILIDADE DE FONTES

Para investigar as questões apontadas, será feita a revisão de literatura que aborda diretamente o tema da Economia do Audiovisual, assim como as políticas públicas voltadas ao setor no Brasil. Como principais referências teóricas neste trabalho destacam-se: Throsby (2009); Vogel (2011); Herscovici (1995); Hesmondhalgh (2007); Hoskins; Towse (2003), Furtado (1964); Adorno (1986); Freeman (1974); Lundvall (1988); Dosi (1982); Cassiolato e Lastres (2003); Galvão (2012); Coutinho (2005); Erber (1992); Prado & Barradas (2014); Prado (2014); Sá Earp (2002); Sá Earp & Sroulevich (2008); Ikeda (2015); Matos (2011); Cassiolato & Matos (2008).

Dentre os conceitos e marcos teóricos utilizados para esta abordagem a partir da literatura acima estão: i) Economia da Cultura; ii) Economia do Audiovisual; iii) Cadeia de Valor do Audiovisual; iv) Sistemas de Inovação (SI); v) Políticas Industriais; vi) Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.

A pesquisa bibliográfica foi feita através dos principais artigos e manuais de economia que envolvem o tema, pelo portal de periódicos da CAPES, Scielo-Brasil e ResearchGate, pelo acompanhamento do Observatório do Cinema e do Audiovisual da ANCINE – assim como suas Instruções Normativas e dispositivos legais – e através do acompanhamento de notícias, jornais, revistas, seminários e congressos.

Como explicitado, a hipótese que percorre a tese é a constatação de que as políticas industriais sistêmicas produzem melhores efeitos do que as políticas culturais voltadas à conteúdo. No entanto, deve-se reconhecer as benesses das políticas culturais até então realizadas. Para isso será feita uma análise das políticas econômicas voltadas ao setor brasileiro desde a década de 1990, com um mapeamento dos instrumentos de fomento direto e indireto e das políticas regulatórias. Além disso, serão analisados os momentos de política pelos quais passou o setor audiovisual a partir do conceito de movimento em ondas de atuação estatal: (i) Atuação Indireta; (ii) Criação do Tripé Institucional com a criação da ANCINE; (iii) Atuação Direta.

Depois de mapeadas as políticas, uma análise qualitativa e quantitativa dos seus impactos no Brasil será elaborada. Os dados utilizados foram obtidos pelo Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA)/ANCINE; IBGE; *Motion Picture Association* (MPA), Filme B; Rentrak; Observatório Europeu do Audiovisual (OEA/Focus); STATISTA.

No intuito de comprovar a superioridade das políticas industriais inseridas e articuladas em um sistema nacional de inovação, será realizado um estudo de caso da Coreia do Sul. De acordo com Laquinto (2013), esse país é um caso de sucesso das políticas públicas para o setor audiovisual, ultrapassando em mais de dez pontos percentuais a França<sup>3</sup>, por exemplo, visto que seu *market share* de filmes nacionais permaneceu em 57% em 2014. Em seguida, à luz do caso de sucesso sul-coreano, será feita uma comparação e classificação das políticas públicas brasileiras e coreanas ao setor audiovisual nos últimos 20 anos a partir de uma abordagem sistêmica.

## ESTRUTURA DA TESE

O primeiro capítulo discute quais elementos teóricos são importantes para análise da política audiovisual no Brasil. Este capítulo tem por objetivo principal entender quais elementos teóricos são importantes para análise da política audiovisual brasileira. Para isso, na primeira seção, serão apresentadas as principais características e singularidades do produto audiovisual a partir de diferentes contribuições teóricas. Em seguida, a segunda seção busca entender como os formuladores de políticas públicas percebem o setor audiovisual brasileiro através de sua cadeia de valor, pela lógica de janelas de exibição. A terceira seção mostra qual modelo teórico está por trás das políticas públicas ao setor audiovisual, elucidando como a abordagem neoclássica do programa de pesquisa de Baumol e Bowen influenciou as políticas culturais brasileiras. Por fim, tendo observado as características do setor audiovisual, e como a abordagem neoclássica pode prejudicar a formulação de políticas ao setor, será demonstrado como o conceito de sistemas de inovação pode trazer luz à essa análise.

O segundo capítulo traz o panorama das políticas públicas do setor audiovisual, em nível nacional, desde a década de 1990, a fim de entender a concepção teórica por trás dos seus formuladores e, em que medida, ela afeta os seus resultados. A primeira seção deste capítulo trata da análise do setor audiovisual a partir do movimento de políticas por ondas de atuação estatal, enquanto que a segunda seção deste capítulo tem por objetivo compreender todas as políticas voltadas ao setor, a partir da abrangência de seu marco legal com o mapeamento de todas as políticas do setor, assim como seus dispositivos legais.

---

<sup>3</sup> A despeito das inúmeras políticas culturais voltadas ao setor e do grande aporte de recursos em financiamento automático (57%), a França manteve seu *market share* de filmes nacionais em 41% em 2011.

Após discutidos todos os instrumentos de política federal para o setor audiovisual desde a década de 1990 e realizadas a contextualização e análise legal de cada instrumento de política pública, o terceiro capítulo tem por objetivo analisar o impacto das mesmas na Economia do Audiovisual. O objetivo deste capítulo é analisar o efeito das políticas públicas voltadas ao setor audiovisual nos últimos 20 anos. O capítulo está dividido em duas partes: (i) a primeira parte mostra a evolução recente do setor e o retrato atual de cada janela de exibição, ou seja, como o conteúdo audiovisual brasileiro se comporta em cada uma de suas janelas de exibição; (ii) a segunda parte mostra os efeitos de política pública tanto regulatórias quanto de fomento no setor audiovisual brasileiro, a partir da investigação da evolução de recursos de cada instrumento. No final do capítulo é realizada uma análise a partir de regressão com o modelo de ‘Diferenças em Diferenças’ (*Dif-in-Dif*) de duas políticas públicas: efeito na exibição cinematográfica do fomento (direto e indireto) sobre obras audiovisuais brasileiras (primeira subseção) e efeito da regulação da cota de tela de programação na veiculação de obras audiovisuais brasileiras (segunda subseção).

Por fim, o quarto capítulo pretende dar uma perspectiva de como podem ser realizadas as políticas públicas ao setor audiovisual de forma sistêmica. Para isso, na primeira seção serão analisadas as políticas voltadas ao setor audiovisual na Coreia do Sul, principalmente desde a década de 1990, isto é, comparativamente ao caso brasileiro. Na segunda seção, as políticas públicas brasileiras serão analisadas à luz do conceito de sistemas de inovação, no intuito de esclarecer a condução das ações estatais voltadas ao setor, cuja intervenção está calcada no modelo neoclássico, como visto nos capítulos anteriores. Assim, chega-se a uma comparação e classificação das políticas industriais nos dois países. Por último, à luz do caso coreano e da condução da digitalização do parque exibidor brasileiro, é discutido como os motores da dinâmica de inovação no setor precisam movimentar atores a partir da interação da Agência Reguladora com o sistema de inovação, e qual contribuição a ANCINE pode dar ao sistema de inovação do setor audiovisual.

## **CAPÍTULO I: UMA APROXIMAÇÃO DOS CONCEITOS PARA A ECONOMIA DO AUDIOVISUAL**

Nos últimos anos, as políticas econômicas para o setor audiovisual têm ganhado visibilidade no mercado, nos debates acadêmicos e no governo. De fato, experiências bem-sucedidas por todo o mundo têm demonstrado o potencial das ações direcionadas a essa esfera da produção, não só pela grande possibilidade de geração de emprego e renda, como também pela expectativa de desenvolvimento socioeconômico que essa indústria carrega. Embora não haja um marco teórico consolidado para a “Economia do Audiovisual”, encontram-se diversas outras referências e abordagens que permeiam esse tema, tais como: “economia da cultura”, “economia da mídia”, “economia do entretenimento”, “economia criativa”, “economia da informação”, “economia do conhecimento”, entre outros.

Ressalvados os diversos programas de pesquisa que perpassam este campo de ideias, vale destacar a própria complexidade no estudo de um setor que, além de reacender o debate da real separação entre indústria e serviços em meio a cadeias globais de valor cada vez mais emaranhadas, traz à superfície da análise a dificuldade singular em se explorar sua dinâmica. Isso ocorre pela dualidade intrínseca do produto audiovisual que, ao mesmo tempo em que carrega impactos significativos na mentalidade e na rotina dos consumidores<sup>4</sup>, também percorre um setor intrinsecamente inovador que a todo momento reorganiza sua própria estrutura.

Este capítulo tem por objetivo principal entender quais elementos teóricos são importantes para análise da política audiovisual no Brasil. Para isso, na primeira seção, serão apresentadas as principais características e singularidades do produto audiovisual a partir de diferentes contribuições teóricas. Em seguida, a segunda seção busca entender como os formuladores de políticas públicas percebem o setor audiovisual brasileiro através de sua cadeia de valor, pela lógica de janelas de exibição. A terceira seção mostra qual modelo teórico está por trás das políticas públicas ao setor audiovisual, elucidando como a abordagem neoclássica do programa de pesquisa de Baumol e Bowen influenciou as políticas culturais brasileiras. Por fim, tendo observado as características do

---

<sup>4</sup> Por isso, o bem audiovisual é chamado de ‘meritório’ e merece atenção especial dos pesquisadores. Não somente ele possui um papel estratégico atrelado a ele por moldar mentalidades, como também pertence a uma indústria profundamente transformadora.

audiovisual, e como a abordagem neoclássica pode prejudicar a formulação de políticas ao setor, será demonstrado como o conceito de sistemas de inovação pode trazer luz à essa análise.

O objetivo dessa seção é entender como os formuladores de políticas públicas percebem o setor audiovisual brasileiro. Com efeito, como será visto nos capítulos II e III deste trabalho, toda a divisão de políticas e estrutura organizacional da ANCINE<sup>5</sup> entende o setor à luz de cada segmento de mercado, isto é, a cada janela de exibição do produto audiovisual.

## **I.1 – Contribuições dos Diferentes Marcos Teóricos para a Análise da Economia do Audiovisual**

Como muitas abordagens perpassam a “Economia do Audiovisual” sem que nenhuma delas se atenha exclusivamente a esta construção teórica, buscou-se nessa seção elucidar as principais características desta indústria, a partir das contribuições teóricas diversas, de forma que se entenda a concepção por trás dos formuladores das políticas audiovisuais no Brasil. O produto audiovisual possui características intrínsecas que o distingue do delineamento tradicional da economia. Abaixo foram listadas as principais características e peculiaridades que o aproximam e, ao mesmo tempo, também o distanciam dos diversos programas de pesquisa (‘Economia da Mídia’, ‘Economia da Cultura’, ‘Economia Industrial’, ‘Economia do Bem-Estar Social’, ‘Economia Criativa’, ‘Economia do Entretenimento’).

As principais referências encontradas para caracterização do audiovisual estão em: PRADO & BARRADAS (2014)<sup>6</sup>; PRADO (2014); GALVÃO (2012)<sup>7</sup>; BERTINI (2008); ROPPA (2015); DANTAS (2011); THROSBY (1994); GINSBURGH (2001); MATOS (2011); SÁ EARP et. al. (2008); IN nº 100/12 da ANCINE<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Como será visto nos capítulos posteriores, a ANCINE é a agência reguladora, de fomento e de desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira. Além disso, nela está o cerne da formulação de políticas para o setor audiovisual no Brasil.

<sup>6</sup> Prado & Barradas (2014) define as características do produto midiático, no presente trabalho, entretanto, utilizou-se essas definições para qualificar especialmente o produto audiovisual.

<sup>7</sup> Tentou-se aqui, dentro da abordagem da economia da mídia, agrupar os conceitos dos dois estudos [Prado e Barradas (2014) e Galvão (2012)] para exaurir todas as características que envolvem de forma específica o setor audiovisual.

<sup>8</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA.

### I.1.1 Definições e Classificações do Bem Audiovisual

(i) **Produto Audiovisual:** É o resultado da atividade de produção que consiste na fixação ou transmissão de imagens, acompanhadas ou não de sons, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão [inc. XIX, art.7º da IN nº100/12 da ANCINE].

(ii) **Não-escassez ou ‘Não-fungibilidade’:** Na teoria econômica ortodoxa, o conceito de escassez está relacionado apenas à produção, mas não à “reprodução”. Isso ocorre pela natureza do produto, definido como um conjunto de mensagens que utiliza determinada mídia como suporte. Com isso, o produto audiovisual não se esgota pelo consumo, ou seja, não obstante o número de vezes que um filme seja visto a depreciação se restringe ao suporte do produto. De forma análoga o produto audiovisual pode ser classificado como ‘não-fungível’ porque não se gasta com o uso [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012)].

(iii) **Não-rivalidade:** O consumo do produto audiovisual não reduz a quantidade disponível desse mesmo bem para outros consumidores. Assim, uma vez definida a sua produção, torna-se difícil excluir determinados indivíduos do seu consumo. Nesse sentido, a exclusão se dará pela forma de sua veiculação: acesso à TV, cinema, vídeo e etc. [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012); BERTINI (2008)].

(iv) **Bem-público:** Por ser ‘não-rival’ e ‘não-excludente’, o produto audiovisual aproxima-se dos ‘bens públicos puros’ de acordo com a teoria econômica tradicional<sup>9</sup> [PRADO & BARRADAS (2014)].

(v) **Bem Cultural:** O audiovisual é considerado um bem cultural, pois possui repercussão na educação e no fortalecimento da identidade cultural. Ele caracteriza-se, deste modo, como um ‘bem meritório’ e merece atenção especial dos pesquisadores. Não somente possui um papel estratégico atrelado a ele por

---

<sup>9</sup> Nesse contexto, vale destacar o papel do setor público na regulamentação dos direitos de propriedade (regime de *copyright*), responsável por criar a escassez artificial que estimularia esta produção cultural.

moldar mentalidades [ADORNO (1986)<sup>10</sup>], como também ele é responsável pela formação da identidade de uma sociedade. Por isso, ele é passível de debate em fóruns como da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>11</sup>, já que a proteção à indústria cultural não seria considerada como protecionista ao argumento da “exceção cultural” [PRADO & BARRADAS (2014); GINSBURGH (2001)].

**(vi) Bem ‘Plástico’:** O bem audiovisual enquanto insumo lida com a informação e, por ser capaz de se transformar com facilidade, a obra audiovisual é extremamente plástica. Isto é, ela pode ser reformatada muito prontamente dando origem a diferentes produtos. Com isso, não somente a sua reprodução a partir do mesmo segmento de mercado é simples (bem não-fungível), mas também a sua reprodução em outras janelas de exibição não possui grandes custos de distribuição<sup>12</sup> [PRADO & BARRADAS (2014); ROPPA (2015)].

**(vii) Bem de Experiência:** Os produtos audiovisuais são bens cujos atributos podem ser avaliados apenas após a sua aquisição e seu total consumo pelos usuários que dificilmente possuem informações suficientes sobre o produto que adquirem [PRADO & BARRADAS (2014)].

**(viii) Bem de Protótipo:** A produção do bem audiovisual, muitas vezes, envolve elevados requerimentos iniciais de capital, em geral, irrecuperáveis como a produção de programas televisivos de continuidade (séries). No entanto, para esse tipo de produção, os elevados custos da primeira unidade a ser exibida são diluídos na confecção das unidades seguintes, com custos marginais comparativamente muito menores [ROPPA (2015); GALVÃO (2012); PRADO & BARRADAS (2014)].

**(ix) Conteúdo Audiovisual de Fluxo:** Obras audiovisuais de fluxo são aquelas voltadas à sua veiculação imediata em uma única janela de exibição. Essas obras raramente geram receitas adicionais decorrentes da venda de direitos de

---

<sup>10</sup> De acordo com Adorno (1986) a repetição forma mentalidade. Nesse sentido os bens culturais possuem um papel que excedem sua esfera econômica, no entanto, para sua reprodução devem obedecer a essa lógica de forma a não serem excluídos do mercado.

<sup>11</sup> Como será visto no quarto capítulo deste trabalho (a partir da análise das políticas públicas para Coreia do Sul) a liberação da indústria do audiovisual, apesar de estimulada pelos Estados Unidos, enfrenta enorme resistência no mundo todo. De fato, poucos países se comprometeram a fazer acordos dentro do GATS (*General Agreement on Trade in Services*) devido à importância do setor audiovisual dentro de cada contexto nacional. Nesse sentido, após várias deliberações dentro das rodadas de negociação, a OMC reconheceu a sensibilidade do setor e permitiu o tratamento diferenciado sob o argumento de “exceção cultural”.

<sup>12</sup> O custo de exibição em outras janelas tem mais a ver com o alcance da publicidade (e *Print & Advertising*) do que com o custo e logística de distribuição.

exploração a terceiros. São exemplos de conteúdo de fluxo os programas de auditórios, os telejornais, eventos esportivos, debates televisivos e etc. Por serem obras de veiculação imediata estão associadas a menores riscos e incerteza do que as obras audiovisuais de estoque [GALVÃO (2012)].

*(x) Conteúdo Audiovisual de Estoque ('de Repertório' ou 'de Catálogo')*: Obras audiovisuais de estoque são aquelas cujos os direitos de exploração compõem um ativo a ser rentabilizado no médio e longo prazo. Geralmente elas requererem um maior investimento no processo de produção do que um conteúdo de fluxo. São exemplos as obras cinematográficas, obras seriadas e de animação. Vale ressaltar aqui que a diferença entre *Conteúdo Audiovisual de Fluxo* e *Conteúdo Audiovisual de Estoque* não é a mesma que a distinção entre *Programação Linear* e *Programação Não Linear*. Enquanto que os primeiros se referem à natureza do conteúdo (obra audiovisual), os últimos são relativos à forma que estes conteúdos são disponibilizados em seus meios de veiculação [GALVÃO (2012); DANTAS (2011)].

*(xi) Programação Linear*: Para ser consumida, a obra audiovisual precisa estar em uma grade de programação (canal). A Programação Linear é disposta pelo ofertante, que organiza as obras audiovisuais em horários fixos dentro de uma grande pré-definida [DANTAS (2011)].

*(xii) Programação Não Linear*: Neste tipo de programação é o usuário (demandante) o responsável pela disposição das obras, já que é ele quem escolhe, a partir de um catálogo, a qual obra assistir e o momento de assisti-la<sup>13</sup> [DANTAS (2011)].

### **I.1.2 Características do Setor Audiovisual**

*(i) Externalidades positivas na Produção e no Consumo (midiático)*: O bem audiovisual é um bem cultural, logo, ele é um bem pertencente à toda sociedade e sua produção e consumo geram externalidades positivas. Com efeito, existe um papel indutor do desenvolvimento local que um bem cultural é capaz de suscitar. No caso da TV aberta, por exemplo, a radiodifusão possui uma função social ao

---

<sup>13</sup> É o caso dos serviços de Vídeo por Demanda (VoD).

permitir o acesso da população em geral a entretenimento, cultura, educação e informações de interesse público, as quais devem refletir a pluralidade de pontos de vista de maneira que a formação de cidadãos com capacidade crítica torne-se viável. Isto é, a TV aberta nesse caso, como uma forma de comunicação social, gera externalidades positivas no consumo [THROSBY (1994); ROPPA (2015); PRADO & BARRADAS (2014)].

*(ii) Custos fixos irrecuperáveis relevantes e custo marginal desprezível:* Há substanciais custos fixos de produção nessa indústria, os quais são em sua maioria irrecuperáveis. Os custos variáveis são mais discretos. Logo, uma vez produzida a obra audiovisual, o custo de sua replicação é desprezível, já que é pequeno o valor unitário do suporte em relação ao conteúdo da obra produzida. Em resumo, o custo da produção audiovisual não é afetado pelo número de pessoas que a utilizam [PRADO & BARRADAS (2014)].

*(iii) Assimetria de Informação no consumo:* Como os demandantes raramente obtêm informações satisfatórias do produto audiovisual antes de seu uso completo, o ofertante dilui seus riscos e incertezas sobre os produtos o expondo o máximo possível. Ou seja, quanto mais pessoas tiverem informações e conhecerem o bem audiovisual maior a possibilidade de se aumentar a experiência obtida por ele, elevando também sua taxa de disseminação. Com isso, o sucesso de um bem audiovisual depende do seu nível de exposição em seu primeiro lançamento no mercado [PRADO & BARRADAS (2014)].

*(iv) Risco e Incerteza:* A produção de conteúdos audiovisuais é uma atividade custosa e sujeita a fracassos consideráveis, posto que cada produto é inédito e original. Dessa forma, a possibilidade de previsão do comportamento da audiência (consumidores) é diminuta se comparada a outros setores da economia. Portanto, o risco associado ao retorno do investimento em uma produção audiovisual é alto por conta da elevada incerteza associada à sua aceitação no mercado consumidor. Ademais, somam-se à inconstância do público outras variáveis importantes como a alta concorrência entre os lançamentos audiovisuais que dificulta ainda mais a previsibilidade de receita e o êxito comercial do produto [BERTINI (2008); PRADO (2014)].

*(v) Rentabilidade da obra com forte impacto da demanda:* Como as obras audiovisuais têm custo elevado de produção e baixos custos de reprodução (alto custo fixo e custo marginal desprezível), esses bens são precificados de acordo

com o valor que os consumidores (ou potenciais consumidores) os atribuem, com pouco impacto do valor sobre o custo de produção. Com isso, um título exibido no cinema é remunerado essencialmente pela renda de bilheteria obtida [BERTINI (2008); PRADO & BARRADAS (2014)].

**(vi) *Motivações econômicas e não econômicas para oferta de produtos audiovisuais:*** Nem sempre as firmas da indústria do audiovisual estão motivadas pela busca de retornos pecuniários em sua produção. Ou seja, a criação de uma obra pode ser explicada por motivos diversos, tais como: interesse público (TV estatal ou canais públicos), propagação de ideologias, proeminência de marcas empresariais, busca de influência política ou aquisição de benefícios específicos diretamente associados à propriedade de uma empresa [PRADO & BARRADAS (2014)].

**(vii) *Economias de escala na distribuição:*** O retorno de escala é crescente à medida que o consumo do audiovisual aumenta, i.e., o conteúdo da obra é o fator fixo e seus diferentes suportes<sup>14</sup> são o fator variável. Isso é característico da natureza diferenciada desse produto, posto que seu valor não é medido pelo seu suporte, mas pela informação contida nele. A título de exemplo, uma obra cinematográfica não é medida pelo suporte que a contém – película, fitas de vídeo, DVD, CD, DCP<sup>15</sup> – e, sim, pela própria obra. Vale frisar que este ganho é sobre o bem audiovisual já lançado pela facilidade na distribuição que aumenta com a escala, porém, não se verificam economias de escala na produção da obra audiovisual. Tendo em vista que cada novo produto é único, ainda que os métodos utilizados sejam padronizados, a aplicação direcionada para obra inédita é exercida por um modelo diferente, único e irreversível, o que atrapalha a exploração efetiva de uma economia de escala na produção [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012); BERTINI (2008)].

**(viii) *Economias de escopo:*** Por ser ‘plástica’, a obra audiovisual produzida para um segmento de mercado pode ser reformada e oferecida a outro mercado. Desse modo, um título (filme) produzido para o cinema pode ser distribuído para diferentes segmentos do mercado, assim como: TV por assinatura<sup>16</sup>, TV aberta<sup>17</sup>,

---

<sup>14</sup> Em consequência, suas diferentes formas de veiculação.

<sup>15</sup> Suporte da mídia digital no cinema.

<sup>16</sup> TV paga.

<sup>17</sup> *Broadcasting*.

Vídeo Doméstico, Vídeo por Demanda (VoD) [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012)].

**(ix) Economias de Multiforridade:** Devido à natureza do produto audiovisual e a importância de economias de escala e escopo presentes nessa indústria, a estratégia de expansão das empresas atua em direção à oferta de serviços e produtos múltiplos. Como, por exemplo, a oferta de canais em TV paga assim como oferta de serviços de vídeo por demanda por uma mesma operadora [DANTAS (2011)].

### **I.1.3 Estratégias Comerciais para aumento da rentabilidade e redução dos riscos**

Como a informação sobre o comportamento da demanda é essencial para conquista da rentabilidade no setor [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012); BERTINI (2008)], as estratégias de comercialização possuem um papel preponderante na diluição dos riscos e incertezas associadas ao setor, entre elas, destacam-se:

**(i) O modelo Windowing (Janelas de Exibição):** Tendo em vista que o lançamento no cinema se traduz, para os filmes, no primeiro contato do produto com o público, esse modelo se aproveita do primeiro lançamento nas salas de exibição para *a posteriori* ser veiculado em janelas de exibição distintas, como VoD (Vídeo por Demanda), TV paga, Vídeo Doméstico e TV aberta. Em todos os casos há uma preocupação em definir a duração da obra audiovisual em cada janela de exibição, bem como a ordenação ótima dessas janelas. Há de se reconhecer que, considerados o tempo de exposição e a redução de custos na distribuição, a revenda desses produtos nos distintos mercados pode ser reconhecida como uma forma de discriminação de preços [PRADO & BARRADAS (2014); SÁ EARP et. al. (2008); BERTINI (2008)].

**(ii) Produção de Blockbusters (Megaorçamentos):** Essa estratégia tem por opção a escolha de produtos audiovisuais de orçamentos elevados de *marketing* [*Print and Advertising* (P&A)] e de produção. Ou seja, a aposta decorre da utilização de recursos técnicos, artísticos e mercadológicos já experimentados. São obras que se apresentam como uma própria marca. No atual contexto, esses megaorçamentos

funcionam como uma barreira à entrada para novos produtores [SÁ EARP et. al. (2008); PRADO & BARRADAS (2014); BERTINI (2008)].

**(iii) Estratégia de Lançamento:** O planejamento da melhor estratégia de lançamento do produto audiovisual é função do segmento de Distribuição. O foco está na maximização da receita de bilheteria através da colocação do produto nos momentos certos de canais de exibição, assim como, garantir a maior ocupação da exibição no primeiro lançamento [PRADO & BARRADAS (2014); BERTINI (2008)].

**(iv) Escolha do Nicho de Mercado:** A escolha de que público se deseja atingir é uma ferramenta eficaz para reduzir as incertezas de mercado. Trata-se de detectar o público potencial de forma a traçar o perfil mais aproximado possível do consumidor, segundo critérios variados que consideram aspectos socioeconômicos, demográficos, culturais e geográficos. Com esta tática, pode-se desenvolver produtos específicos direcionados a públicos acertadamente identificados [BERTINI (2008)].

**(v) Star System (Sistema de Estrelas):** Essa técnica é utilizada com frequência e funciona a partir da fidelidade do consumidor em relação ao reconhecimento de determinados grupos (artistas ou diretores). Dessa forma, é possível auferir receitas mais estáveis ao se supor que a participação de determinado astro possui um importante efeito sobre o público e, em consequência, a renda do produto audiovisual [PRADO & BARRADAS (2014); BERTINI (2008)].

**(vi) Utilização de Obras de sucesso com Sequência e Séries:** Através desse método pretende-se recolocar no mercado produtos de sucesso, ainda que gerem uma fração da bilheteria anteriormente conquistada. De fato, a escolha de um roteiro já testado no mercado possui menos riscos do que a produção de um roteiro alternativo cuja repercussão no mercado é incerta. Uma prática atualmente usada é a criação de derivações (*spin-offs*) de séries ou filmes de sucesso comprovado, ou seja, uma apropriação da mesma realidade construída na narrativa com o desenvolvimento de uma história paralela [BERTINI (2008); PRADO & BARRADAS (2014)].

**(viii) Merchandising ('Mercadização'):** A partir desse modelo, exploram-se as oportunidades comerciais de serviços, produtos e marcas, em harmonia com personagens ou temas de bens audiovisuais. Logo, obtém-se uma importante fonte

de receita que passa a ser explorada a partir do lançamento da obra audiovisual [BERTINI (2008)].

**(ix) Construção de Coproduções e Distribuição Conjuntas:** Tornou-se comum a prática de parcerias na produção e também na distribuição, uma vez que essa associação atenua os riscos, sobretudo no acesso a mercados externos. Ademais, essa experiência também evade barreiras protecionistas ou culturais de outros países [BERTINI (2008); GALVÃO (2012)].

**(x) Estratégias de Preços:** Distinção de preços para diferentes consumidores ou mercados, visto que o impacto da redução de determinados preços tem efeito líquido positivo sobre a receita. Destacam-se as estratégias de fidelização do cliente e de serviços de *bomboniere* nas salas de exibição e o oferecimento de pacotes com mais canais por um valor mais acessível [PRADO & BARRADAS (2014); GALVÃO (2012)].

**(xi) Venda de lotes de produtos audiovisuais diversos (Block Booking):** Esta é uma prática muito usada pelos distribuidores com exibidores e ocorre pela exigência do distribuidor na veiculação de determinado filme nas salas de exibição sob pena de não oferecer determinado *blockbuster* caso a colocação não seja respeitada. Essa tática equivale a uma ‘venda casada’ em blocos de filmes que os grandes distribuidores de conteúdo impõem a programadores ou exibidores cinematográficos. Outro exemplo ocorre com as programadoras de TV por assinatura que só oferecem determinado canal às empacotadoras caso aceitem outros canais disponibilizados por elas [BERTINI (2008); MATOS (2011)].

**(xi) Venda cega (Blind Booking):** Essa estratégia é próxima ao *Block Booking*, mas nesse caso o exibidor não conhece os produtos disponibilizados pelo distribuidor. Com isso, ela corresponde a uma aquisição sem saber quais filmes estão contidos no pacote, isto é, uma ‘venda cega’ [MATOS (2011)].

#### **I.1.4 Formas de Concentração do Setor Audiovisual**

**(i) Concentração Horizontal:** As economias de escala características do setor audiovisual acarretam em uma concentração horizontal das empresas. Na prática, empresas exibidoras de filmes procuram aumentar seu número de salas no cinema porque possuem melhores condições para negociar cópias de lançamentos mais

recentes e, com isso, obtém um maior público para seus filmes exibidos. De forma semelhante, na televisão, as oportunidades de reduzir os custos médios por telespectador crescem à medida que aumenta a cobertura territorial das transmissões [PRADO & BARRADAS (2014); BERTINI (2008); GALVÃO (2012)].

**(ii) *Concentração Vertical:*** A possibilidade de ganhos de escopo leva a estratégias de domínio de vários elos da cadeia de valor, posto que o custo unitário de produção da obra audiovisual em diferentes formatos é tanto menor quanto maior a capacidade de distribuição deste mesmo bem ('bem-plástico'). Na produção de conteúdo televisivo, por exemplo, os custos de produção por espectador podem ser reduzidos pela exposição dessa produção a um número maior de espectadores; e esse número será tanto maior quanto maior for a rede de difusão (antenas, no caso da televisão aberta) ou as redes de distribuição (cabos, satélites, no caso da televisão por assinatura). A verticalização também está associada à possibilidade de atenuar os desequilíbrios e os desbalanceamentos entre a produção de obras audiovisuais (oferta) e exibição da mesma para subsequente consumo. No Brasil, por exemplo, é possível a verticalização ao longo do segmento de televisão aberta. Diferentemente de muitos países, as outorgas de radiodifusão garantem a uma mesma empresa a possibilidade de produzir, programar e transmitir o conteúdo audiovisual. Isso, ao mesmo tempo em que garante ganhos de eficiência significativos para empresas de televisão, permite a concentração de poder econômico em uma única empresa [DANTAS (2011); GALVÃO (2012); ROPPA (2015)].

**(iii) *Concentração Diagonal:*** Os ganhos advindos das Economias de Multiforiedade favorece à expansão diagonal das empresas, isto é, a participação cruzada na propriedade de empresas que atuam em vários segmentos do setor. Com isso, não há uma estratégia apenas de diferenciação de produto para uma mesma janela de exibição, visto que cada produto audiovisual já é singular e diferente, mas há também uma estratégia de diversificação das atividades da empresa em vários segmentos diferentes do audiovisual. Portanto, uma grande

distribuidora de filmes para cinema (*major*) também pode ser proprietária de um canal de televisão<sup>18</sup> [DANTAS (2011); GALVÃO (2012)].

**(iv) Concentração em Rede:** No setor audiovisual, a integração em redes diz respeito a uma estratégia de expansão na qual diversas empresas de diferentes regiões fazem acordos e alianças comerciais no intuito de se beneficiar do uso compartilhado de conteúdos. Isto é, o compartilhamento da mesma programação, em diferentes graus, pelas diferentes empresas envolvidas com a exibição (cinemas, programadoras, empacotadores e emissoras) permite economias de escala e a redução do custo médio associado à oferta de programação aos espectadores. Assim, estas alianças comerciais entre empresas do mesmo segmento têm como efeito a geração de economias de escopo<sup>19</sup> e de escala<sup>20</sup>. A título de exemplo, no caso da TV Aberta, as redes se estruturam ao redor de uma emissora principal (a CdR<sup>21</sup>), com maior poder econômico e responsável pela marca comercial (*branding*) principal do conjunto de emissoras afiliadas, pela maior parte da programação dos conteúdos veiculados por elas e pela captação do maior volume de verbas publicitárias, que serão distribuídas entre as emissoras afiliadas [DANTAS (2011); ROPPA (2015)].

A **Figura 1** a seguir mostra as formas de concentração (Horizontal, Diagonal, Vertical, e em Rede) das empresas do setor audiovisual.

---

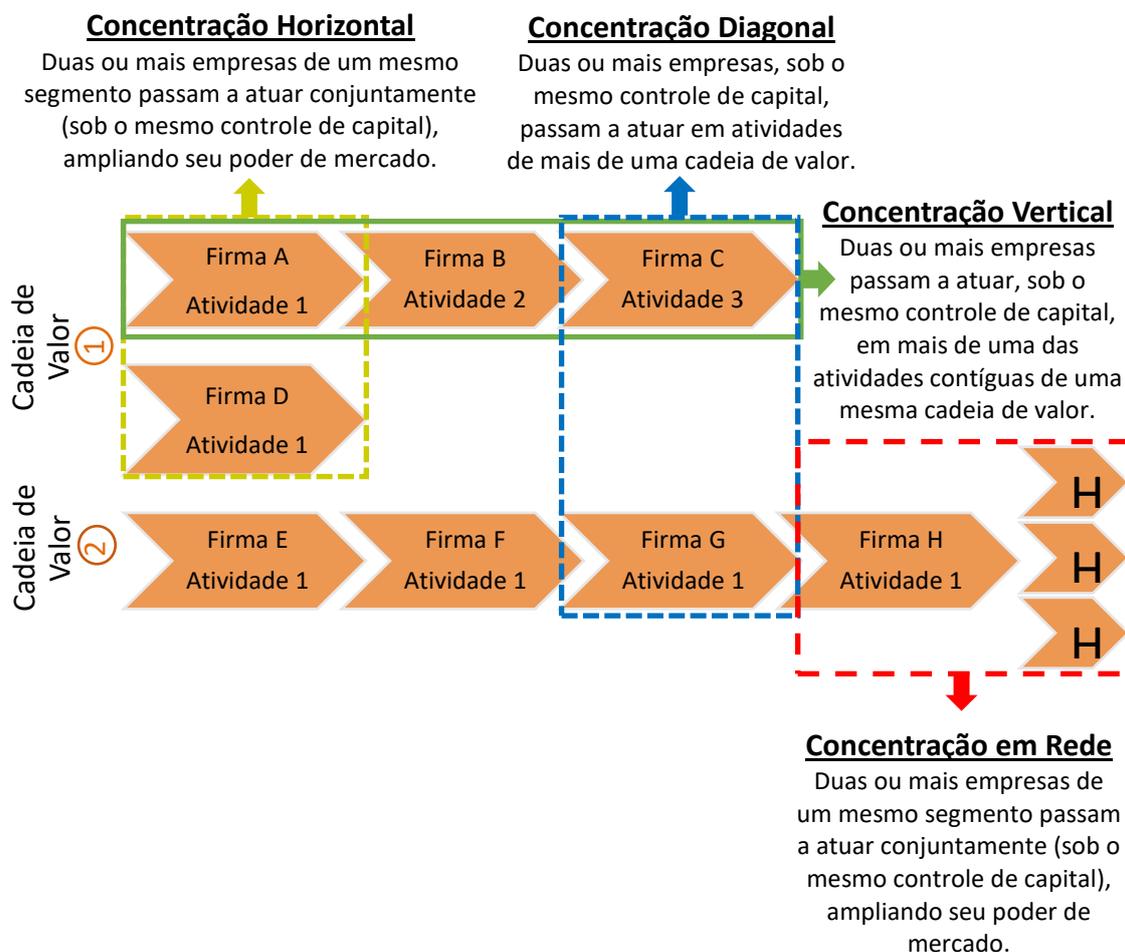
<sup>18</sup> Um caso recente se refere à fusão entre AT&T e Time Warner. No Brasil, a partir desta fusão, os serviços de TV por assinatura via satélite prestados pelo grupo Sky estarão em conjunto às atividades de produção e programação de conteúdo audiovisual pelo grupo Time Warner.

<sup>19</sup> Pelo uso de um mesmo recurso na produção de diferentes produtos.

<sup>20</sup> Provenientes da oferta de um bem (grade de programação) com baixo custo de replicação/distribuição para todo país, apesar dos elevados requerimentos iniciais de capital.

<sup>21</sup> Cabeças de rede.

**Figura 1 – Formas de Concentração das Empresas do Audiovisual.**



Fonte: Roppa (2015).

## I.2 – A Cadeia de Valor da Indústria do Audiovisual

O objetivo dessa seção é entender como os formuladores de políticas públicas percebem o setor audiovisual brasileiro. Com efeito, como será visto nos capítulos II e III deste trabalho, toda a divisão de políticas e estrutura organizacional da ANCINE entende o setor à luz de cada segmento de mercado, isto é, a cada janela de exibição do produto audiovisual. De fato, as políticas públicas voltadas ao setor ainda são formuladas de acordo com as janelas de exibição do conteúdo nacional ao longo da cadeia de valor. Como será visto nos dois últimos capítulos desse trabalho, isso explica, em parte, a visão linear das políticas, com ênfase ao elo da produção. Dentre as principais referências encontradas para caracterização da cadeia de valor do setor audiovisual brasileiro estão:

IN nº100/12 e IN nº105/12 da ANCINE; DANTAS (2011); SÁ EARP et. al. (2008); GALVÃO (2012); ROPPA (2014); PRADO & BARRADAS (2014) e ROPPA (2015).

De acordo com Dantas (2011), para compreender o setor audiovisual, deve-se levar em conta o bem transacionado, a área geográfica ao qual o produto circula e, igualmente, os agentes econômicos que desempenham as atividades responsáveis pela sua produção, distribuição e comercialização. Com essa acepção, de acordo com a ANCINE e conforme definição na sessão anterior, o produto audiovisual é o resultado das atividades de fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento e que se destine ao usuário nos diferentes segmentos de mercado, isto é, nas diferentes formas de veiculação do produto.

Nesse sentido, o bem audiovisual pode ser consumido em várias janelas de exibição. Isso porque, como visto na seção anterior, ele tem a característica de ser um *'bem plástico'*, ou seja, ele é capaz de se transformar muito facilmente, podendo ser reformatado em diferentes suportes sem custos relevantes. Portanto, o caminho pelo qual o produto audiovisual percorre envolve diferentes atividades que, por sua vez, diferem-se tendo como referência as janelas de exibição ao qual o bem é consumido.

Tendo em vista a complexidade de um setor que, em meio a cadeias globais de valor extremamente emaranhadas, progressivamente mescla indústria e serviços, percebe-se, pela ANCINE, através de suas instruções normativas, uma necessidade de analisar sua dinâmica através de uma separação abstrata dos segmentos do mercado audiovisual com as respectivas atividades que lhes são próprias, isto é, pela análise da sua cadeia de valor. Nesse sentido, em primeiro lugar, será construída uma visão holística e completa da cadeia de valor do setor como um todo para que, em seguida, a definição de todos os segmentos de mercado, com suas respectivas atividades e agentes, seja realizada.

A atividade de produção é a primeira da cadeia de valor do audiovisual e engloba desde a concepção de uma ideia para uma obra audiovisual até a sua transformação em um produto audiovisual. Esse elo da cadeia envolve quatro etapas: (i) Desenvolvimento; (ii) Pré-produção; (iii) Produção, Realização ou Filmagem; (iv) Finalização ou Pós-produção.

Estas etapas, dependendo das características da obra, podem ser mais fluídas ou bem segmentadas, mas sempre existentes.

A primeira fase de Desenvolvimento corresponde ao momento em que o roteiro é desenvolvido até o seu tratamento final. Em segundo lugar, tem-se o estágio de Pré-produção, em que tudo que é necessário para a realização das filmagens é providenciado.

O período posterior, de Filmagem, é ponto de captação das imagens e do som do conteúdo audiovisual. Por último, chega-se à ocasião da Finalização, em que é realizada a edição da obra, assim como, são compostos os efeitos sonoros e visuais até que se tenha a versão final do produto audiovisual.

Assim, nessa concepção, após sua fabricação, o produto audiovisual precisa cumprir sua função econômica e, assim, segue o caminho para ser comercialmente explorado em diferentes janelas de exibição. Para Sá Earp et. al. (2008), por exemplo, caso o investimento não seja recuperado nas salas de cinema, há possibilidades de retorno nas demais janelas de comercialização, no fenômeno conhecido como ‘colaterização cruzada’. Dantas (2011) destaca outra singularidade do setor audiovisual que, ao mesmo tempo em que sua produção envolve a fabricação dentro da lógica da indústria de transformação, por ser um bem apenas tangível pelo seu suporte e possuir facilidade em ser reformatado (bem plástico), a sua exploração em diferentes segmentos de mercado é tão simples que pode ser visualizada apenas como um serviço adicional. Dessa forma, chega-se a uma partição tênue e bastante sutil que coloca o setor audiovisual entre o setor secundário e terciário da economia, ou seja, uma posição entre indústria e serviços.

Para Galvão (2012), seguindo-se adiante na cadeia de valor, como se pode verificar na **Figura 2**, há outra etapa, intitulada como ‘Gestão de Direitos de Propriedade’ destacada, junto com a etapa de Produção, do restante da cadeia. Essa separação foi desenhada, já que as ramificações existentes passam a se distinguir, tendo como base própria, os diferentes segmentos do mercado audiovisual. De acordo com ele, a atividade de gestão de direitos de propriedade, ou exploração, é essencial para se entender a dinâmica do setor audiovisual, pois a exploração econômica de um produto audiovisual não se dá pela comercialização do produto em si, mas sim pela comercialização de direitos de exploração em diversos territórios e modalidades. Com isso, a atividade de direitos de exploração é responsável pela redução dos custos de transação associados à procura e seleção de direitos (*copyrights*) que repercute em todo o prosseguimento da cadeia do produto na cadeia.

Além disso, ela é responsável pela estratégia de *windowing*<sup>22</sup> na medida em que gerencia a lógica cronológica de exibição de um conteúdo nas diferentes janelas de exibição e, em consequência, potencializa a sua rentabilidade. Como foi visto na seção anterior, o produto audiovisual é visto como um bem de experiência, ou seja, ele é um

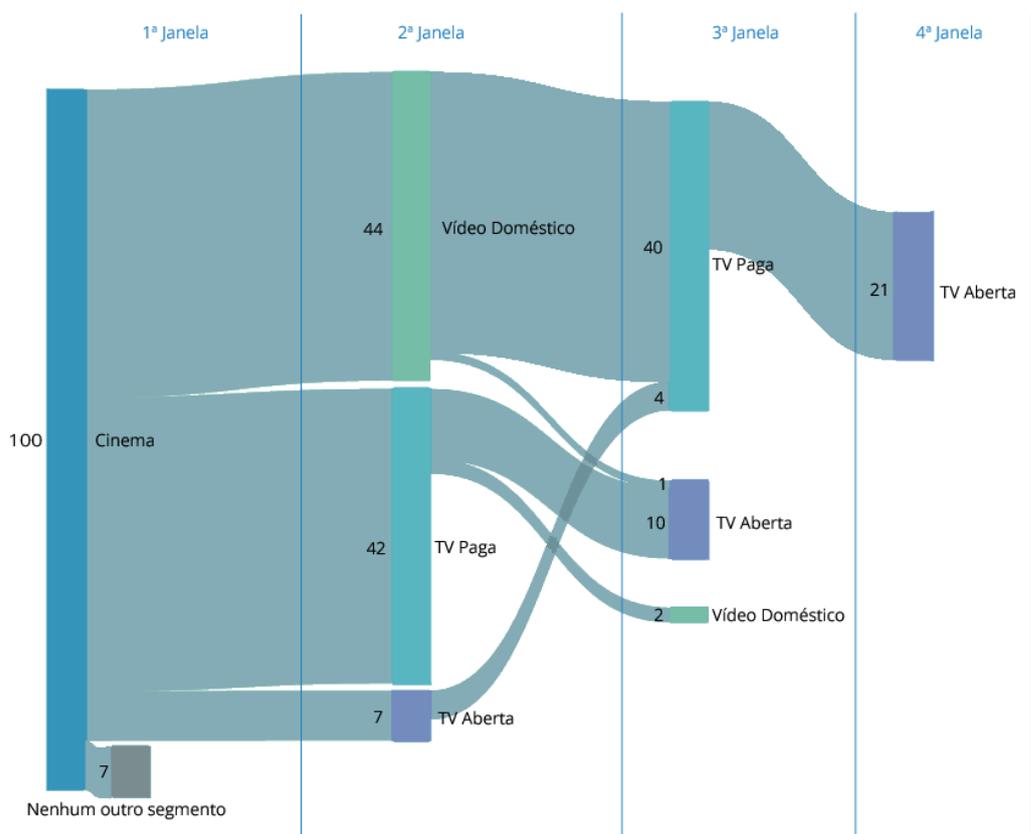
---

<sup>22</sup> Explicada na seção anterior.

bem cujo atributo apenas pode ser avaliado após a sua aquisição e seu consumo integral e completo pelo usuário [GALVÃO (2012); PRADO & BARRADAS (2014)].

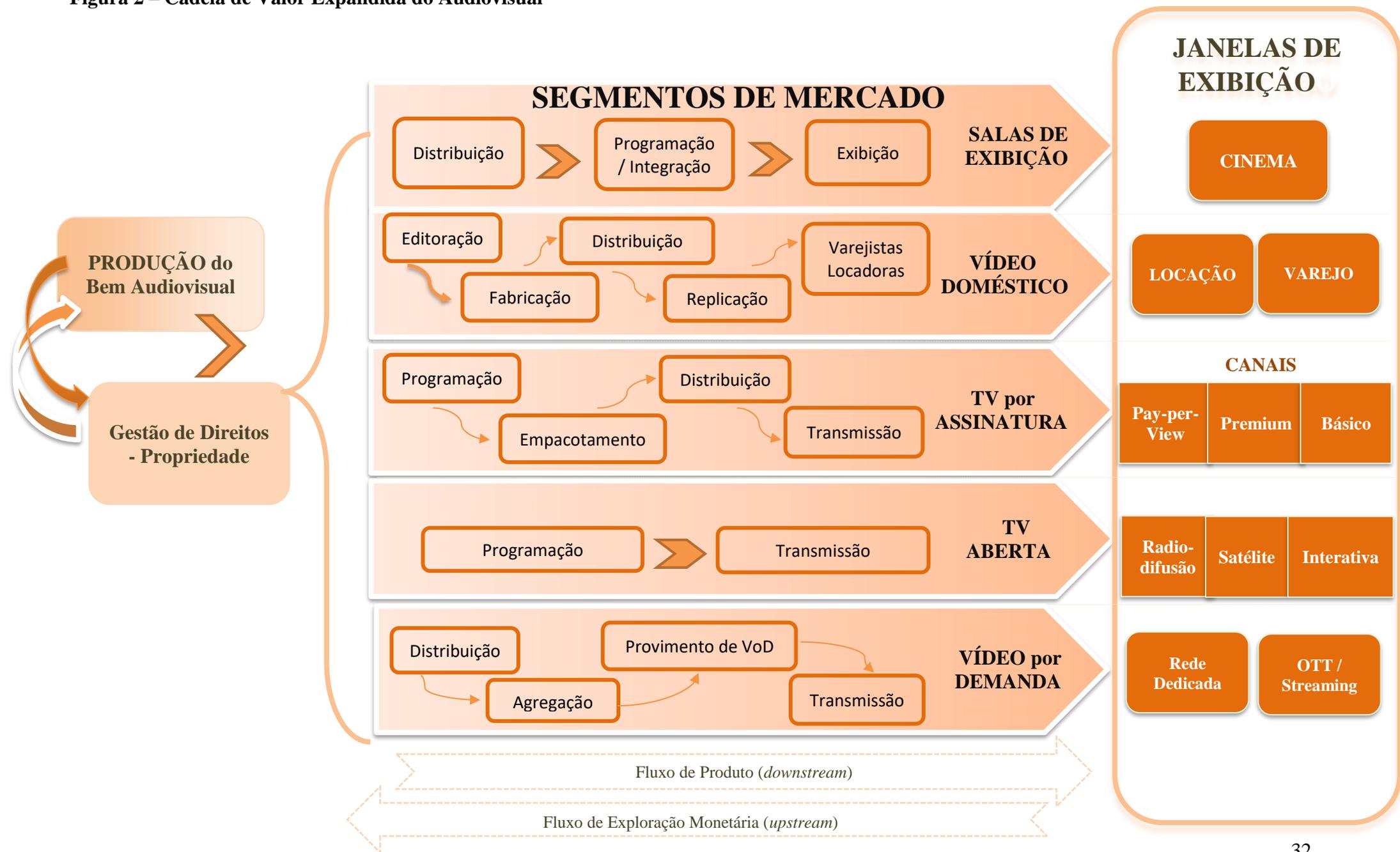
Também para Prado & Barradas (2014), como os agentes econômicos dificilmente terão informação suficiente do produto que estão adquirindo, a atividade de gestão de direitos de propriedade e a estratégia do *windowing* permite aos agentes explorarem economicamente o produto audiovisual que produziram ou consumiram. O **Gráfico 1** permite visualizar os filmes brasileiros lançados nas salas de cinema em 2011 que percorreram as diferentes janelas de exibição até o final do ano de 2015. Verifica-se, assim, como a exploração do bem audiovisual percorre diferentes segmentos de mercado na cadeia de valor (*windowing*).

**Gráfico 1 – Trajetória dos Filmes Brasileiros lançados em 2011 nas diferentes janelas de exibição até 2015\***



Fonte: SARMENTO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Figura 2 – Cadeia de Valor Expandida do Audiovisual



Fonte: Elaboração própria a partir de GALVÃO (2012) e IN nº 100/12 e IN nº 105/12 da ANCINE.

Conforme ilustrado na **Figura 2**, vale destacar que muitas vezes, no caso de bem audiovisual de fluxo, por exemplo, a atividade de direitos de exploração precede à atividade produção. Produtos audiovisuais esportivos ou outros eventos transmitidos ao vivo, como lutas ou shows, já possuem seus direitos de exploração bem definidos antes de sua própria transmissão. De forma análoga, isso ocorre para alguns bens audiovisuais de estoque, cuja monetização é precedida da sua inteira disponibilização [DANTAS (2011)].

Para Galvão (2012), antes de adentrar nas atividades econômicas internas a cada segmento do mercado audiovisual, é importante destacar como seguem os fluxos de produtos e serviços, assim como os fluxos monetários. Na **Figura 2**, pode-se visualizar que o fluxo de produtos e serviços segue à direita (*downstream*), enquanto que o fluxo de exploração monetária segue à esquerda (*upstream*). Nessa concepção são os dois fluxos de recursos contrapostos que direcionam o caminho que o bem audiovisual percorre e como se organiza a rentabilização de toda a cadeia produtiva.

Com efeito, tanto para Galvão (2012) como para Dantas (2011), é a ininterrupção deste ciclo produtivo que permite que o mercado seja constantemente abastecido com conteúdos inéditos e, também, que possibilita que agentes econômicos atuando em atividades de segmentos distintos recebam a remuneração de sua atividade de forma a contribuir para a remuneração dos detentores dos direitos de exploração da obra. Nesse sentido, são as discontinuidades nesses fluxos, seja no sentido do produto, seja no retorno monetário, que revelam, para estes autores, os gargalos no funcionamento do setor audiovisual como um todo.

A partir da **Figura 2**, percebe-se que os segmentos de mercado do audiovisual são definidos a partir da trajetória do produto em direção a cada janela de exibição, ou seja, o segmento de salas de exibição cinematográficas, por exemplo, é definido a partir do percurso do filme, pela distribuição e programação, até à exibição. De acordo com a ANCINE, ‘segmento de mercado audiovisual’ é definido como “*recorte do espaço econômico, composto por um conjunto de atividades encadeadas realizadas por um ou vários agentes econômicos a fim de levar ao consumidor final um produto ou serviço audiovisual específico, em uma área geográfica delimitada*”<sup>23</sup>. O mesmo ocorre para os segmentos de vídeo doméstico, TV aberta (radiodifusão<sup>24</sup>), TV fechada (TV paga) e vídeo

---

<sup>23</sup> inc.XL; art. 1º; Instrução Normativa nº105/2012 da ANCINE.

<sup>24</sup> *Broadcasting*.

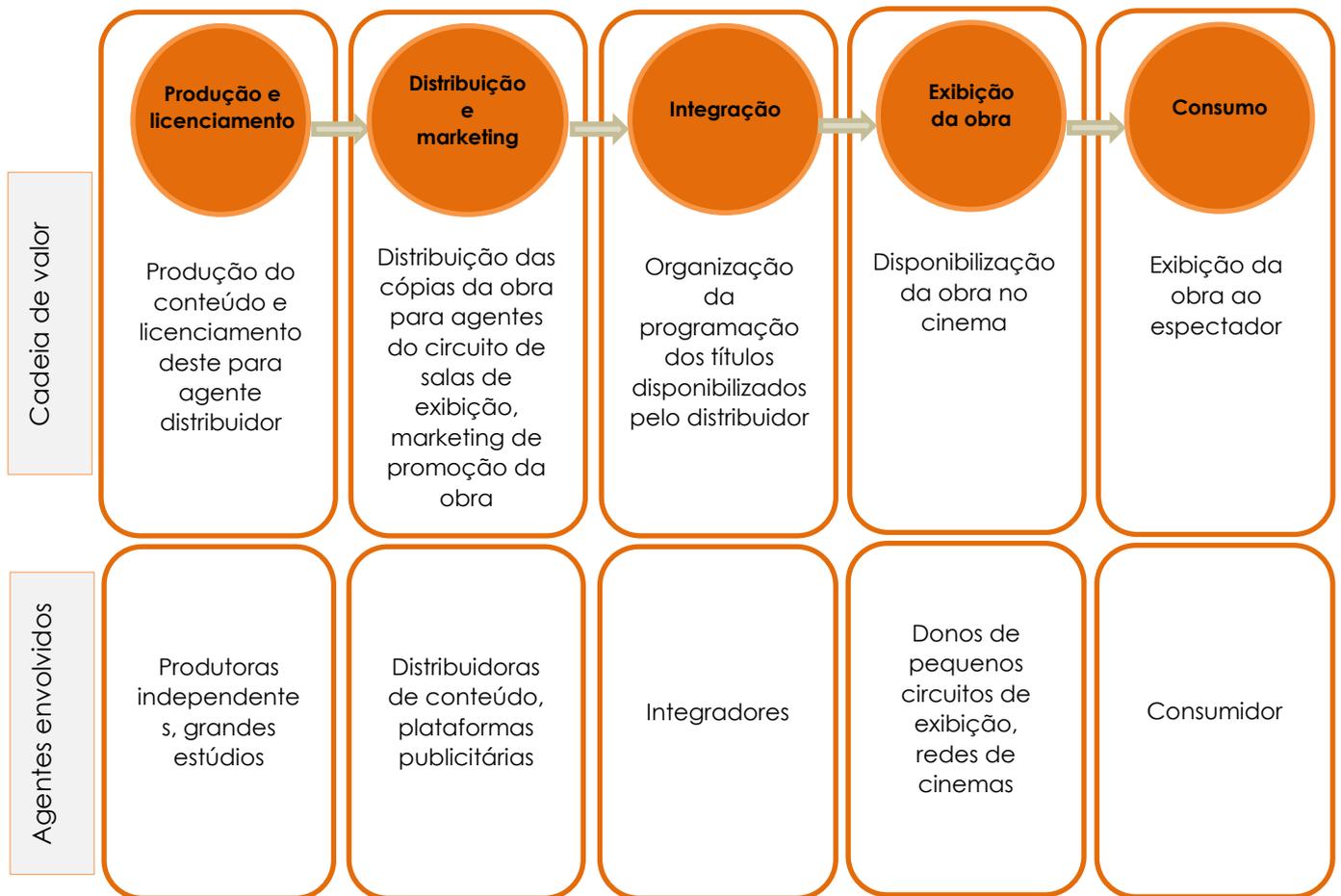
por demanda (VoD). Segundo a ANCINE (2012), em específico, define-se cada segmento de mercado da seguinte forma:

**I.2.1 Segmento de Mercado das Salas de Exibição** é caracterizado como o “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação do serviço de exibição cinematográfica, que consiste na projeção de obras audiovisuais em tela de grande dimensão, para fruição coletiva pelos consumidores finais” [inc., XLV; art.1º; IN nº105/2012; ANCINE].

Conforme observado pela **Figura 3**, a cadeia do mercado de Salas de Exibição se inicia com a produção de obras cinematográficas, as quais, por definição, são conteúdos produzidos com destinação especial para esse segmento. A partir da produção, os direitos de exploração da obra são negociados com os distribuidores, agentes que viabilizarão a entrada da obra na programação dos cinemas.

Esse mercado de distribuição, normalmente encabeçado pelas chamadas *majors*, são críticos no sucesso comercial da obra. Além de negociarem com os cinemas a entrada em cartaz, eles cuidarão da estratégia de marketing e divulgação da obra para o público. Concluída a etapa de licenciamento da obra, haverá a distribuição das cópias da obra para os complexos cinematográficos que exibirão a obra. Entre a distribuição e exibição, após o processo da digitalização das salas de cinema, surge o papel do integrador, que organiza a programação e as chaves de cada DCP (HD digital) do filme liberadas pelo distribuidor. Muitas vezes o papel da integração é feito pelo próprio exibidor. A cadeia se encerra com a ida do consumidor à sala de cinema e a projeção da obra.

**Figura 3 – A Cadeia de Valor do segmento de Salas de Exibição**



Fonte: Elaboração própria a partir da IN nº105/12 da ANCINE.

**I.2.2 Segmento de Mercado de Vídeo Doméstico** é definido como o “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por diversos agentes econômicos, necessários para ofertar ao consumidor final, a título oneroso, obras audiovisuais em qualquer suporte de mídia pré-gravada” [inc., XLVI; art.1º; IN nº105/2012; ANCINE].

Conforme mostra a **Figura 4**, cadeia do Vídeo Doméstico parte da produção e licenciamento do conteúdo para distribuidores brasileiros e estrangeiros. Esses distribuidores, detentores dos direitos de exploração comercial da obra, repassam algumas atividades típicas da distribuição para terceiros, denominados replicadores, que ficam encarregados da fabricação e remessa das unidades de mídia para a rede varejista e as videolocadoras. Esses agentes, por sua vez, ofertarão aos consumidores a possibilidade de fruição das obras em seus

dispositivos de reprodução por meio da aquisição direta da mídia física (varejo) ou de sua locação.

**Figura 4 – A Cadeia de Valor do segmento de Vídeo Doméstico**



Fonte: Elaboração própria a partir da IN nº105/12 da ANCINE.

**I.2.3 Segmento de Mercado de TV Aberta** (Radiodifusão de Sons e Imagens) é qualificado como “o conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação do serviço de radiodifusão de sons e imagens, que consiste na oferta de conteúdos audiovisuais a serem recebidos direta e livremente pelo público em geral” [inc., XLIV; art.1º; IN nº105/2012; ANCINE].

A cadeia de valor do mercado de TV Aberta se inicia com a criação e produção dos conteúdos por agentes brasileiros ou estrangeiros. As redes de televisão costumam contar com núcleos voltados para a produção de conteúdos que serão veiculados em sua programação. Os conteúdos produzidos, juntamente

com os licenciados, são organizados numa grade de programação pela rede de afiliação. A distribuição do sinal se dá pelas redes das operadoras de telecomunicações e pela radiodifusão da onda no espectro eletromagnético por parte das geradoras e transmissoras. A cadeia se encerra na recepção do sinal pelo usuário final em dispositivo capaz de captar o sinal de onda ou decodificar o sinal da operadora de telecomunicações.

**Figura 5 – A Cadeia de Valor e os Agentes de Mercado da TV aberta.**



Fonte: Roppa (2015).

**1.2.4 Segmento de Mercado de TV Paga** (Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura) é especificado como “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de múltiplos canais de programação cada qual com grades horárias específicas por difusão linear, com linha editorial própria, com qualidade de serviço geralmente garantida por rede dedicada, ofertados ao consumidor final de forma onerosa” [inc., XLIII; art.1º; IN nº105/2012; ANCINE].

Tal qual o mercado de TV aberta, a cadeia de valor da TV por Assinatura se inicia com a criação e produção dos conteúdos por agentes brasileiros ou estrangeiros. A diferença aqui é que esse mercado, em função das disposições da Lei nº 12.485/2011, tornou-se mais permissivo à produção independente brasileira, gerando implicações sobre a escala com a qual as programadoras formam suas grades com conteúdo próprio.

A atividade de programação vem logo após, agregando conteúdos produzidos pela programadora ou por ela licenciados e organizando-os na grade de programação. Constituída a programação, procede-se ao empacotamento pelas operadoras de TV por Assinatura, no qual será feita a escolha dos canais que formarão cada pacote ofertado pela operadora aos clientes interessados em assinar o serviço. A cadeia se encerra com a transmissão do sinal pela rede da TV por Assinatura e recepção pelo assinante.

**Figura 6 – A Cadeia de Valor na TV Por Assinatura.**



Fonte: Roppa (2015).

**I.2.5 Segmento de Mercado de Vídeo por Demanda** é identificado como “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por diversos agentes econômicos, necessários para ofertar ao consumidor final, a título oneroso, obras audiovisuais em qualquer suporte de mídia pré-gravada” [inc., XLVI; art.1º; IN nº105/2012; ANCINE].

No mercado de Vídeo por Demanda, a cadeia começa com a produção dos conteúdos por agentes brasileiros ou estrangeiros. Inicialmente as plataformas de vídeo por demanda operavam a partir de conteúdos produzidos para outras janelas, mas, a partir do crescimento observado nesse mercado, cada vez mais surgem conteúdos direcionados para essa janela ou mesmo produzidos pela própria plataforma para disponibilização em seu catálogo<sup>25</sup>.

Em sequência à produção, surge a figura do agregador de conteúdos, agente que se ocupa em preparar os conteúdos para o formato trabalhado por cada plataforma de vídeo por demanda e em negociar com estas o licenciamento das obras. Uma vez incorporado pelo provedor da plataforma, o conteúdo integrará o catálogo do serviço e ficará disponível para exibição pelo usuário final que, a depender do modelo de negócios do provedor, terá que pagar pela fruição de uma obra individualmente (modelo transacional) ou pelo conjunto das obras do catálogo periodicamente (modelo por assinatura).

Para acessar o serviço, o usuário terá que se conectar à internet (modelo *Over-The-Top*) ou à rede própria do provedor (vídeo por demanda ofertado por operadoras de TV por assinatura).

---

<sup>25</sup> Por exemplo, a Netflix faz investimentos altos em produção própria, de séries principalmente.

**Figura 6 – A Cadeia de Valor do segmento de Vídeo por Demanda**



Fonte: Elaboração própria a partir da IN nº105/12 da ANCINE.

Em suma, esta seção mostrou como o Setor Audiovisual Brasileiro é entendido pelos formuladores de política públicas voltados a ele. De fato, as políticas públicas voltadas ao setor são formuladas de acordo com o modelo sequencial das janelas de exibição do conteúdo nacional ao longo da cadeia de valor, em que se considera a produção como motor dinâmico por ser o ponto de partida da indústria. Como será visto nos dois últimos capítulos desse trabalho, isso explica, em parte, a visão linear das políticas, com ênfase ao elo da produção.

### I.3 – A Abrangência do Modelo de Baumol e Bowen no Programa de Pesquisa da Economia da Cultura

A seção anterior analisou a concepção pragmática de como os formuladores de política no Brasil entendem o setor audiovisual. O intuito desta seção, por outro lado, é mostrar com base em qual **modelo teórico** estão construídas as políticas que embasam as decisões políticas atuais voltadas apenas à conteúdo. As principais referências utilizadas, nessa seção, para análise de como as políticas públicas atuais voltadas aos setores culturais estão sendo concebidas, são: BAUMOL E BOWEN (1965); NUNES (2012); HEILBRUN (2003); BLAUG (2001); CHAPMAN (2003); COWEN (1996); TOWSE (2010); THROSBY (1994); MATOS (2011).

Foi através do trabalho de Baumol e Bowen (1965) que a Economia da Cultura ganhou perceptibilidade como um ramo teórico ao qual economistas poderiam se debruçar. Em seus estudos sobre as artes performáticas através do modelo de doença de custos, os autores fizeram levantamentos acerca de produtividade e acúmulos de déficits dessa atividade. No que concerne à produtividade, atendendo à hipótese de produtos homogêneos (NUNES, 2012), a razão produto-trabalho ( $Y/L^{26}$ ) pode se elevar por cinco motivos, segundo Heilbrun (2003): (a) melhoria tecnológica; (b) aumento da habilidade do trabalho; (c) melhor gerenciamento; (d) economias de escala; (e) aumento da relação capital-trabalho. Com isso, Baumol e Bowen (1965) fazem uma separação entre o conteúdo das artes performáticas, que não trazem inovação em si, e o núcleo de operações adjacentes que seria responsável pelo desenvolvimento tecnológico.

A partir desses axiomas, dois resultados importantes podem ser destacados: (i) a atividade estudada<sup>27</sup> não é capaz de gerar inovação: “o modelo supõe a existência permanente de diferenciais em incorporação de produtividade entre as atividades econômicas, e por isso a economia pode ser dividida em dois setores: um que apresenta ganhos de produtividade ao longo do tempo; e outro, ao contrário, teria a sua produtividade quase que constante (NUNES; 2012; p.15-16); (ii) a exploração do potencial de trabalho utilizado é alcançada pelo aperfeiçoamento das habilidades e gerenciamento. Consequentemente, o esforço de redução das ineficiências operacionais não é o bastante para que esta atividade acompanhe o ritmo de acumulação de

---

<sup>26</sup> Y = produção e L = trabalho.

<sup>27</sup> Artes performáticas.

produtividade da economia. Este desequilíbrio gera pressão de custos sem aumento de produtividade associado, o que leva, em última instância, a déficits crônicos no segmento.

Dessa forma, embora sejam as inovações as responsáveis pelo descompasso entre diferenças produtivas, não existe um debate do seu aparecimento e muito menos de sua difusão. A inovação não entra no debate por ser considerada dada, ou seja, ela é exógena ao modelo. Considera-se que o avanço tecnológico é limitado a atividades periféricas do centro produtivo. Isto é, essas melhorias são externas e esporádicas, não ocorrendo no cerne da produção. Dessa forma, o motor tecnológico está fora do desenvolvimento desse ramo e não interage com o âmago da geração do trabalho.

Segundo Nunes (2012), aceitando que a inovação é exógena no modelo de Baumol (1965), o papel dela nessa abordagem não é significativo. Isso porque a inovação é gerada pelos avanços da ciência e tecnologia, assim, todas as empresas que recorrem a ela conseguem facilmente implantá-la na sua função de produção. Em consequência, a percepção de um estoque de inovações, bem como a facilidade de sua implementação, supõe que há uma disponibilidade irrestrita de conhecimento sem custos relevantes de sua assimilação.

Ademais, a hipótese simplificadora de produtos homogêneos reduz a importância da inovação na dinâmica, pois elimina da análise a criação de diversidade, assim como seus efeitos na qualidade e no bem-estar social. Em face a isso, desconsideram-se as condições necessárias do próprio processo criativo e, portanto, seus efeitos na promoção da diversidade. No trabalho de Baumol e Bowen (1966) não há uma abordagem explícita do papel da inovação e, conforme esta construção, ela é exógena à análise. No entanto, é possível perceber que a inovação exerce um papel central no modelo, já que é ela a responsável por criar os diferenciais de produtividade.

De acordo com os autores, é o progresso tecnológico que, ao substituir mão de obra por capital – aumentando a razão capital-trabalho (K/L), gera os diferenciais de produtividade e, nesse caso, desloca a fronteira de produção. Assim, os agentes realocam de forma ótima seus fatores de produção a partir de seus novos preços e se adaptam à nova realidade produtiva [NUNES (2012)].

É por esta razão que, em grande medida, a inovação é entendida como um fenômeno exógeno ao modelo. Exclui-se, portanto, da análise as dificuldades da inovação ser bem-sucedida, o que faz sentido na suposição neoclássica de considerar a inovação estritamente como de processo. Isto é, a inovação é resultado da incorporação de

máquinas e equipamentos na produção com consequente elevação da relação capital-trabalho (K/L).

Há uma ideia de inovação induzida, ou seja, a inovação que é guiada pelos preços dos fatores de produção. Ao longo do tempo, o barateamento do capital em relação ao trabalho provoca a acumulação de capital. Como o progresso tecnológico permite o aumento da produtividade, os custos unitários tornam-se decrescentes e, em meio a mercados competitivos, os preços seguem o comportamento declinante dos custos. Com efeito, os resultados da inovação são sentidos pela redução dos preços dos produtos.

Em consequência, as atividades produtivas usufruem continuamente dos ganhos de produtividade. Todavia, apesar de todas essas suposições, não existem questionamentos, nem quanto à capacidade individual de cada atividade em sustentar as taxas de crescimento da produtividade, e nem quanto à possibilidade de cada atividade estar apta a sempre recorrer às inovações que lhe permitam manter a trajetória de incorporação dos ganhos de produtividade.

Após a publicação do trabalho destes autores, sucederam-se muitos outros artigos que tentaram verificar empiricamente as hipóteses desse modelo. Conforme destaca Nunes (2012), a obsessão pela comprovação empírica pode ser justificada pelo grande avanço recente que a econometria tem apresentado, permitindo assim que alguns problemas comuns da Economia da Cultura sejam contornados, tais como: viés de seleção, endogenia, dados truncados ou censurados: *“Há autores que afirmam que o campo da economia da cultura se mostra como um bom lugar para por em prática avanços econométricos”* (p.26).

Blaug (2001) explica que o motivo pelo qual o marco teórico desenvolvido a partir das premissas de Baumol e Bowen (1965) permanece como forma de pensamento predominante na Economia ocorre porque não houve nenhum paradigma que consiga contestá-lo e forneça uma nova trajetória de pensamento econômico. Com isso, ele indaga se houve, de fato, algum progresso nesse programa de pesquisa:

*I want to ask whether the subject has in fact progressed since Baumol and Bowen. Are we getting any better at understanding cultural phenomena from an economic standpoint? [p. 124; 2001; BLAUG].*

Embora não tenha ocorrido um consenso sobre a verificação das hipóteses do modelo, o que se observa, no âmbito teórico, é que a obra de Baumol e Bowen representou

a trajetória de pesquisa no campo da Economia da Cultura. Dessa forma, ela ficou mais robusta graças ao desenvolvimento de seu cinturão de proteção, definindo-se como *mainstream* dessa abordagem. Apesar de várias críticas terem surgido, algumas foram sendo paulatinamente incorporadas, o que reforçou a abordagem neoclássica desse campo de estudo [NUNES; 2012].

Existem, contudo, outras críticas importantes que não foram absorvidas por este marco e que questionam sua própria validade. As críticas de Chapman se baseiam nas inconsistências matemáticas e lógicas do trabalho:

*Independent errors are found in the derivation of Baumol's Four Propositions and in the analysis of static externalities. It is concluded that (1) none of the Four Propositions can be substantiated because the mathematical derivation lacks sound microeconomic foundations, and (2) the analysis of static externalities falls into algebraic and logical error through failure to link cause with effect and failure to clarify precisely the distinction between intensive and extensive properties [p.1; 2003; CHAPMAN].*

Embora se encontrem críticas dessa natureza, vale destacar que o trabalho de Baumol e Bowen é aperfeiçoado, fundamentado e explicado com cálculos e provas algébricas em 1967, o resultado é a criação do modelo macroeconômico de Baumol de crescimento desequilibrado (BAUMOL, 1967). Contudo, sabendo que o core modelo não se altera, diversas críticas ainda são válidas assim como para o modelo original. Cowen (1996) faz questionamentos relativos às premissas do modelo, em específico, ao negligenciamento da criatividade do trabalho. Isso porque todas as atividades econômicas dependem em certo grau da criatividade dos trabalhadores e, com isso, a redução do potencial criativo do trabalho gera deficiências importantes na análise:

*By taking both inputs and outputs as constant, the postulated comparison eliminates new ideas as a source of productivity improvement. The Mozart example makes the performing arts appear stagnant by treating artistic creation as a fixed, unchanging activity. Automobile manufacture also would be stagnant if we took the final product and the production process as given [p. 209; 1996; COWEN].*

Towse (2010) também faz objeções quanto ao cálculo da produtividade que é subestimado, assim, não se entende a geração de diversidade do produto, que está fora do

modelo teórico de Baumol e Bowen pela hipótese de produtos homogêneos e por não se considerar os ganhos organizacionais de processo. Nesse caso, a inovação de produto responsável pela diversidade permite um aumento da produtividade sem redução dos custos, já que há um aumento do valor adicionado à produção. Portanto, uma crítica adicional desta teoria emerge visto que ela apenas considera os custos monetários, isto é, não se observa os ganhos provenientes da valorização do capital.

Também Blaug (1996) e Throsby (1994) argumentam que o modelo superdimensiona as inovações de processo, em detrimento das inovações mais importantes de produto. Ademais, Throsby (1994) demonstra outras interações do mercado e formas de transformações e ajustes que não estão presentes no modelo tradicional. Este autor também argumenta que, nos 25 anos subsequentes ao trabalho, apesar das deficiências deste referencial teórico ele foi decisivo na atuação do Estado, em particular das agências de fomento/financiamento:

*In the 25 years following its initial presentation, this proposition has been widely seized upon in a number of countries as spelling doom for the live arts unless governments intervened, and both government funding agencies and the companies they support have made much of the cost-disease hypothesis in pressing for ever more generous subsidies [p.15; 1994; THROSBY].*

Matos (2011), critica o fato da tese de Baumol se constituir ainda hoje como uma das mais importantes referências na Economia da Cultura e, inclusive, o fato de que muitos autores “*identificam o estudo de Baumol e Bowen (1966) como marco inicial de uma análise sistemática das artes com ferramentas econômicas*” (p.38). De fato, por ser o marco inaugural de um tema que ainda era incipiente, a dominância do programa de pesquisa de Baumol e Bowen foi tão elevada que conseguiu atingir os agentes promotores de políticas públicas.

Com efeito, “*A forma e o objetivo que a grande maioria das políticas culturais assumiu são legitimados teoricamente por esse modelo, de origem neoclássica*” (NUNES, 2012, p.12). Apesar do mérito por ter dado magnitude para esta matéria, a assumpção de algumas premissas que reduzem o papel da inovação por esta abordagem teórica provoca erros na concepção das políticas culturais e, em especial, àquelas voltadas ao setor audiovisual.

Efetivamente, o setor audiovisual é colocado em um pacote de políticas culturais que, bem como são equivocadas em sua concepção, também não avaliam as especificidades atreladas a sua produção e operação. Desse modo, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito e a premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia acarreta em uma miopia na condução da política econômica. Portanto, destaca-se a necessidade de outra visão teórica para a análise das políticas de desenvolvimento da indústria do audiovisual.

Como se observará no segundo capítulo deste trabalho, as premissas adotadas nesse estudo pioneiro de Baumol e Bowen, de separação entre conteúdo e tecnologia, ainda orientam a condução das políticas culturais, que são apoiadas por este estudo pioneiro na promoção de bens culturais. No entanto, tais políticas não se adequam ao setor audiovisual, cujo produto possui especificidades muito distintas. Portanto, uma nova abordagem teórica, que não incorpore a dicotomia “conteúdo-tecnologia” presente no programa de pesquisa neoclássico da economia da cultura, é necessária e essencial ao se formular as políticas para essa indústria. Essa nova visão será elucidada na seção a seguir.

#### **I.4 – Uma Nova Abordagem para Economia do Audiovisual**

Conforme será visto nos capítulos posteriores, as políticas voltadas ao setor audiovisual<sup>28</sup> permanecem majoritariamente ligadas à lógica tradicional de fomento em produção de conteúdo, embasadas no modelo neoclássico de Baumol & Bowen (1965) sobre economia da cultura. Isso negligencia, em geral, o papel dos outros atores – tais como empresas distribuidoras, programadoras, desenvolvedoras, empacotadoras, provedoras, agregadoras, exibidoras, como também consumidores – desse sistema produtivo. De fato, como apontam Cassiolato & Matos (2008), o limitado êxito das políticas econômicas culturais é muitas vezes resultado da construção de estratégias que não parte da convergência dos interesses potenciais de todos os atores envolvidos.

Ademais, a premissa fundamental da análise evolucionária/neoschumpeteriana é a de que as inovações constituem um elemento central e indispensável para entender o processo de mudança econômica. Ou seja, elas representam a base para o processo de crescimento e de transformação da economia [NELSON & WINTER (1982)]. Isso difere

---

<sup>28</sup> Ainda que com alguns avanços nas novas linhas do FSA (Fundo Setorial do Audiovisual).

fundamentalmente da premissa base do modelo neoclássico de Baumol e Bowen (1965), o qual coloca *a priori* a inovação como exógena e não parte essencial no entendimento da dinâmica do processo produtivo.

Como aspecto fundamental da dinâmica desse marco teórico está a capacidade de inovar. O objetivo estratégico de busca por vantagem competitiva, em oposição à competitividade estática, faz com que os agentes despendam esforços em inovações – na introdução de novos produtos e processos, assim como transformações organizacionais – que, em contrapartida, os leva a auferir lucros extraordinários (monopolísticos) ainda que de forma temporária. Com isso, a inovação conduz a destruição de estruturas antigas e a criação de novas (“destruição criadora”) que geram movimentos cíclicos no processo produtivo, a partir da introdução e difusão dessas inovações [NELSON & WINTER (1982); SCHUMPETER (1942)]. Logo, diferentemente da formulação neoclássica, a tecnologia (e de forma ampla: o conhecimento) não é considerada exógena ao sistema econômico.

Ademais, por essa abordagem, faz-se necessário avaliar o contexto específico para recomendação de políticas ao setor audiovisual, já que o **ambiente socioeconômico, institucional e político local determina a trajetória do setor de forma única e afeta seus resultados**. Nesse sentido, o conceito de sistema de inovação (SI) permite compreender e orientar os processos de criação, uso e difusão do conhecimento nos sistemas produtivos reconhecendo o papel da mudança técnica e das circunstâncias históricas e nacionais de desenvolvimento [FREEMAN (1987)].

Em especial, o conceito de sistema nacional de inovação de Freeman (1982, 1987 e 1995) e de Lundvall (2006) foi originado nos anos 1980 quando se disseminou a ideia *mainstream* de que globalização econômica derrubaria as barreiras de geração de tecnologia, a qual seria assimilada e apropriada de forma igualitária por todos os agentes, a despeito das territorialidades nacionais. Ao contrário desse pressuposto neoclássico, a abordagem de sistema de inovação revela a importância do caráter local (e nacional) do desenvolvimento socioeconômico. Logo, o sistema de inovação é usado como uma forma de visualização das relações entre agentes de todas as esferas econômicas e sociais em que não é possível separar analiticamente os processos inovativos do seu caráter sistêmico, no qual a tecnologia assim como as interações entre os diversos atores possuem um papel de destaque.

De acordo com Lastres e Cassiolato (2008), embora parte da literatura se dedique à formulação restrita de Sistemas Nacionais de Inovação, isto é, àquela voltada

especificamente às instituições de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a concepção ampla de SI é a mais adequada, já que considera todos os fatores que não só a produção de Ciência & Tecnologia (C&T). Isso porque os elementos que influenciam a cadeia produtiva, conforme já destacado, estão inseridos dentro de cada contexto nacional e político específico.

Dentro da visão ampla de SI, as políticas públicas devem considerar também como elas são afetadas pelas políticas industriais explícitas e implícitas no ambiente ao qual se deseja avaliar. As políticas explícitas são aquelas que afetam diretamente à capacidade local de desenvolvimento, ou seja, as que influenciam diretamente a indústria de análise; enquanto que as políticas implícitas não têm por objetivo atingir determinada indústria, mas pode influenciá-la de maneira indireta como ocorre, por exemplo, com políticas macroeconômicas que acabam por mitigar os efeitos de políticas diretas (políticas explícitas) dos setores industriais [SZAPIRO et al; 2013].

De fato, tanto as políticas explícitas quanto as implícitas precisam levar em conta a heterogeneidade que caracteriza o sistema industrial e, em consequência, afeta seus resultados [ERBER; 1992]. Consonante com Coutinho (2005): “*características específicas dos sistemas macroeconômicos condicionam e determinam decisões microeconômicas (...) as variáveis-chave e outras condições macroeconômicas envolvem e moldam o espaço das decisões microeconômicas*” (p.430). Assim, convenções econômicas que são duradouras, em determinadas circunstâncias, quando são reforçadas por fatores de realimentação afetam os ciclos de expansão de uma política industrial e tecnológica [COUTINHO; 2005].

De acordo com Freeman (1982 e 1987), um sistema de inovação envolve o conjunto de organizações que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação de um país, região, setor ou localidade. Portanto, a forma como essas estruturas se articulam influencia especificamente a organização interna das firmas, do mercado e do sistema inovativo. Johnson et al. (2003) explicam o conjunto de elementos que caracterizam a abordagem de sistemas de inovação: (i) *diferentes trajetórias de desenvolvimento entre países*: devido a diferentes estruturas produtivas, institucionais e políticas e de capacidades entre agentes e organizações; (ii) *conhecimento localizado*: no entendimento de que o conhecimento tácito (não-codificado) é dependente do território, ou seja, o conhecimento não é apropriado igualmente, por todas as firmas e indivíduos, entre países e regiões; (iii) *interrelações entre os diversos agentes do sistema*: para

entender o sistema de inovação é de fundamental importância compreender o papel e como os diferentes atores se articulam no sistema produtivo.

Nesse sentido, o conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs) desenvolvido pela RedeSist<sup>29</sup> vem sendo utilizado para melhor compreender tanto as características e dinâmicas do novo paradigma produtivo como também para orientar as políticas públicas voltadas aos setores culturais. O uso desse conceito pode melhor conduzir a construção de políticas voltadas ao setor audiovisual, destacando o papel central da inovação, conhecimento e aprendizagem interativa como fatores centrais da dinâmica produtiva. No Brasil, o conceito de ASPILs<sup>30</sup> foi originado e desenvolvido pela RedeSist no novo paradigma no qual se evidencia a função estratégica dos recursos intangíveis para o padrão de acumulação atual.

De acordo com Cassiolato e Lastres (2008), o conceito de ASPILs, criado no final da década de 1990, combinou as contribuições sobre desenvolvimento da escola estruturalista latino-americana com a visão neoschumpeteriana de sistemas de inovação. A grande afinidade entre a abordagem em sistemas de inovação e o pensamento latino-americano sobre desenvolvimento é que, para ambas as visões, os processos de desenvolvimento são caracterizados por profundas mudanças estruturais na economia. Estas transformações são entendidas como descontinuidades tecnológicas que são afetadas e afetam a estrutura política, social e institucional. Logo, assim como ocorre no setor audiovisual, o desenvolvimento é visto como um processo sistêmico, único e específico, e não apenas linear e sequencial. Dessa forma, as recomendações de política são altamente dependentes de cada contexto específico:

Conforme destacado particularmente pelos estruturalistas, estes centros cíclicos puderam estabelecer os padrões tecnológicos, produtivos e comerciais desiguais e hierarquizados, ao mesmo tempo reforçando seu papel central e dando origem à periferia do sistema. A dualização no processo de geração e difusão das inovações, tanto na visão estruturalista quanto na neoschumpeteriana, origina as concentrações dos benefícios do progresso tecnológico em poucas empresas, regiões e países [p.3; 2008; CASSIOLATO & MATOS].

---

<sup>29</sup> A Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) é uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia. Ver: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/index.php>.

<sup>30</sup> Ver Cassiolato e Lastres (2005).

Assim, à luz do exposto pela escola estruturalista latino-americana, a visão mais ampla de sistema de inovação se torna ainda mais relevante em países em desenvolvimento, já que eles possuem seu desenvolvimento socioeconômico altamente dependente do seu contexto particular pela estrutura socioeconômica, institucional e política.

Nesse sentido, o conceito de ASPILs, como colocam Cassiolato & Lastres (2008), destaca uma concepção de sistema de inovação dentro de um contexto que reflete as trajetórias econômicas, políticas, históricas e culturais locais. Essa visão leva aos formuladores de política a focarem não somente nos processos tradicionais de P&D, mas abre o horizonte para políticas que aproveitem as oportunidades locais de aprendizado e acúmulo de conhecimento. Portanto, o conceito permite a análise dos fenômenos e transformações na dinâmica produtiva de forma ainda mais fragmentada, local e setorialmente.

Logo, essa perspectiva traz contribuições significativas para a análise do setor audiovisual, já que, ao mesmo tempo em que a indústria do audiovisual se constitui como um setor intrinsecamente dinâmico e inovador<sup>31</sup>, a fragmentação na cadeia do audiovisual é uma característica marcante do setor, onde diferentes etapas da produção são delegadas a parceiros especializados localizados em diversas regiões. Com isso, a descentralização, além de promover maior eficiência ao longo da cadeia de valor, também favorece o empreendedorismo, pois estes serviços são providos por pequenas e médias empresas, que têm seus embriões em *start-ups*<sup>32</sup>:

No setor audiovisual existem várias atividades desempenhadas por agentes econômicos diversos que pouco tem a ver entre si – tanto em atividades como entre os próprios agentes – a não ser pelo fato de lidarem com o conteúdo audiovisual. A atividade de exibição cinematográfica, por exemplo, guarda pouca relação com a atividade de replicação de DVDs; a atividade de empacotamento de canais de programação, típica da janela de televisão por assinatura, pouco tem a ver com a atividade de formação de catálogo de obras audiovisuais, existente na janela do vídeo por demanda [GALVÃO, 2012, p.12].

Assim, o conceito de sistema de inovação se mostra como ferramenta mais adequada, já que como ressalta Negrete (2015): “*a ligação entre os conceitos de sistemas nacionais, regionais, estaduais e locais de inovação com a noção de sistemas setoriais*”

---

<sup>31</sup> Sua organização sofre alterações ao longo do tempo e, entre elas, encontram-se mudanças abruptas e radicais, em razão da evolução tecnológica que afeta diretamente a produção, a distribuição e o consumo do audiovisual.

<sup>32</sup> Ver MPAA (2014).

*está no fato de que dentro de um mesmo país, região ou localidade, os atores, relações e padrões de inovação variam entre os setores”* (p.33). Com efeito, nesse contexto, cada caso setorial deve ser entendido de acordo com suas peculiaridades e sua posição nos contextos nacional e internacional, com suas oportunidades e limitações, no intuito de avaliar qual a estratégia mais adequada ao seu desenvolvimento [CASSIOLATO & MATOS (2008)].

Por conta disso, a pesquisa do setor audiovisual brasileiro focou na análise da atual estratégia de política pública adotada para desenvolvimento do setor que se concentra majoritariamente na produção de conteúdos audiovisuais nacionais, para posterior visualização dos mesmos pela sociedade, nas diferentes janelas de exibição (cinema, vídeo doméstico, vídeo por demanda, TV aberta e TV por assinatura). Com isso, apesar do grande estímulo à produção para promoção de cultura com obras audiovisuais nacionais, verificou-se que os mesmos não chegam à sociedade pelos canais de transmissão (janelas de exibição) dessa cadeia produtiva.

Mais uma vez, entende-se por essa abordagem holística, a importância dada à indústria para veiculação de conteúdos nacionais, já que, como destaca Adorno (1986), as mercadorias e produtos de indústrias culturais se orientam por princípios comerciais e não por conteúdo e forma estética. Ademais, como colocam Adorno & Horkheimer (1985): *“quem não se conforma é punido com uma impotência econômica (...) Excluído da atividade industrial, ele terá sua insuficiência facilmente comprovada”* (p.125). De fato, como analisado por esses autores, a não colocação do produto cultural na indústria já exclui, de antemão, a sua reprodução e visualização pela sociedade, já que além de ter aderido a uma produção industrial voltada às massas, o produto cultural precisa ser reproduzido para encontrar eco e sustentação no mercado.

Com efeito, isso se verifica no setor audiovisual, posto que obras audiovisuais que focam no conteúdo e forma estética não são reproduzidas em alta escala e não são divulgadas aos consumidores. Aqui, portanto, ressalta-se a importância da obrigatoriedade da veiculação nacional, tendo em vista, como destacado por Adorno (1986) que a repetição forma mentalidade e condiciona o gosto dos espectadores. Portanto, a não exibição de obras audiovisuais nacionais já traz um problema em si, que é a sua própria exclusão de visualização para a sociedade, que se intensifica num círculo vicioso ao passo que, por isso, esses conteúdos também serão excluídos *a priori* da atividade industrial.

Também para Furtado (1978), há uma profunda relação entre cultura e dependência industrial. A condição periférica e de subdesenvolvimento que se constrói na forma de assimilação do progresso técnico dentro do sistema capitalista mundial não só implementa uma relação de dependência tecnológica como também uma relação dependência cultural. Assim, com o advento das tecnologias da informação e comunicação, a sujeição de modernização tecnológica pelos centros difusores de progresso técnico impõe também um padrão com valores culturais dominantes, de forma que os países centrais exerçam uma dominação cultural sobre os países periféricos. Como mostra Borja (2009): *“Esta dominação prolonga-se da relação externa entre os Estados nacionais para a relação interna entre as classes que compõem a estrutura de poder, gerando uma cultura da dependência no subdesenvolvimento”* (p.248).

Desse modo, a dependência industrial torna-se também dependência cultural e, no caso do setor audiovisual, esse fenômeno se torna ainda mais intenso, pois a reprodução de um padrão de obras e conteúdos audiovisuais atingem escalas massificadas nos diferentes canais de transmissão, pelas variadas janelas de exibição, dessa indústria. Essa percepção vai de encontro com aquilo que foi disposto por Adorno & Horkheimer (1985) pelo processo de standardização que reforça os padrões de reprodução da indústria, intensificando o *“círculo de manipulação e da necessidade retroativa, no qual a unidade do sistema se torna cada vez mais coesa”* (p.114).

Nesse sentido, segundo Cassiolato & Matos (2008), vale destacar a grande vantagem no conceito de ASPILs, ressaltando a relevância dada pelos estruturalistas, entre eles: Furtado (1978), de que esses centros cíclicos estabeleceram padrões tecnológicos, produtivos e comerciais hierarquizados e desiguais, gerando uma dualização e distorções no sistema produtivo e, também, conforme foi visto, dependências culturais a ele associadas. Isso gera com consequências não só na lógica de dependência com modernização do parque produtivo nacional, mas também na importação cultural, que reproduz na periferia os padrões culturais e estéticos externos.

Ademais, a visão por ASPILs abrange todos os conjuntos de atores envolvidos nas dinâmicas produtivas, assim como as suas interações nas esferas: socioeconômica, institucional, política e cultural. Com isso, incluem-se: (i) empresas produtoras de bens e serviços finais; (ii) fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; (iii) trabalhadores e consumidores; (iv) pesquisa, desenvolvimento e engenharia; (v) apoio, regulação e financiamento e etc. Essa visão sistêmica abrange os atores e atividades produtivas e inovativas com distintas dinâmicas e trajetórias e de diferentes portes e

funções, originários dos setores, primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente [CASSIOLATO & LASTRES; 2008].

Por fim, vale ressaltar que essa dicotomia no processo produtivo, através da geração e difusão de conhecimento, tanto na visão neoschumpeteriana quanto na estruturalista, gera um benefício concentrado do progresso técnico em países, regiões e empresas específicas [CASSIOLATO & MATOS; 2008]. Conforme foi visto na primeira seção do primeiro capítulo, isso difere fundamentalmente dos pressupostos adotados no modelo neoclássico de Economia da Cultura proposto pelos precursores Bowen & Baumol (1965), em que a difusão, assimilação e mudança tecnológica promove benefícios igualmente a todas as empresas e, portanto, apenas o conteúdo cultural é de importância para a análise.

## CAPÍTULO II: MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL NO BRASIL DESDE A DÉCADA DE 1990.<sup>33</sup>

O intuito deste capítulo é traçar o panorama das principais políticas públicas para o setor audiovisual, em nível nacional, desde a década de 1990, a fim de entender a hipótese teórica por trás dos seus formuladores e, em que medida, ela afeta os seus resultados. Considera-se, neste trabalho, que as ações de política ao setor podem ser separadas em um movimento de três ondas: (i) a primeira, começa com a implementação do modelo de atuação estatal indireta nos anos 1990; (ii) a segunda onda inicia-se nos anos 2000, com a consolidação de um tripé institucional e a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE); (iii) por fim, a última onda assenta o fortalecimento dos mecanismos de atuação direta do Estado na Economia do Audiovisual.

Entre as principais referências utilizadas para este capítulo estão: IKEDA (2015); IKEDA (2013); IKEDA (2012); SÁ EARP & SROULEVICH (2009); SÁ EARP et. al. (2008); SÁ EARP & SOUZA (2010); BERTINI (2008); BORGES (2014); GATTI (2008); ALMEIDA & BUTCHER (2003); CASSINELI (2012); ALVARENGA (2010); Lei nº 7.505/86; Lei nº 8.313/91; Lei nº 8.401/92; Lei nº 8.685/93; Lei nº 9.430/96; Lei nº 9.532/97; Lei nº 9.847/99; MP nº 2.228-1/01; Lei nº 11.437/06; Lei nº 12.485/11; Lei nº 8.685/13; Lei nº 13.196/16; Instruções Normativas: IN nº 100/12; IN nº105/12; IN nº 88/10 da ANCINE.

A escolha por analisar as políticas audiovisuais como um movimento em ondas se dá pelo entendimento que de que cada um desses movimentos ainda repercute no setor, mas com intensidade variada, dependendo de seu deslocamento de início, como pode ser observado na *Figura 7*. A primeira seção deste capítulo trata da análise do setor audiovisual a partir do movimento de políticas por ondas de atuação, enquanto que a segunda seção deste capítulo tem por objetivo compreender todas as políticas voltadas ao setor a partir da compreensão de seu marco legal.

---

<sup>33</sup> Agradecimento especial ao Magno Maranhão pela participação e revisão dos marcos legais concernentes ao setor audiovisual brasileiro; e ao Alexandre Gianni pelos esclarecimentos e explicações sobre a Superintendência de Desenvolvimento Econômico.

**Figura 7 – Evolução das Políticas do Audiovisual desde os anos 1990: Um Movimento em Ondas.**



Fonte: Elaboração própria a partir de IKEDA (2015) e BORGES (2014).

## **II.1 - A Intervenção do Estado no Setor Audiovisual desde a Retomada**

### *II.1.1 Primeira Onda: Atuação Indireta nos anos 1990<sup>34</sup>*

Com o desmantelamento dos suportes às atividades culturais após o governo Collor, fez-se necessário a construção de um novo modelo que pudesse reestruturar todo um setor que havia entrado em colapso. Por meio da Medida Provisória nº 151/1990, o Presidente Fernando Collor anunciou um pacote de deliberações que extinguiu as medidas de incentivo governamental ao setor audiovisual e pôs fim aos diversos órgãos federais, entre eles: o Ministério da Cultura, transformando em uma secretaria de governo; a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme); o Conselho Nacional de Cinema (Concine); e a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB). Estes três últimos representavam o antigo tripé de sustentação da política audiovisual brasileira, até então, exclusivamente cinematográfica.

Assim, com um único decreto, Collor extinguiu todas as instituições federais relativas ao setor no Brasil e as atividades audiovisuais ficaram seriamente

---

<sup>34</sup> De acordo com SÁ EARP & SROULEVICH (2009), antes da década de 1990, os momentos do cinema brasileiro podem ser divididos em três períodos: (i) Era de Ouro (1971-1987); (ii) Anos de Chumbo (1988-1995); (iii) Retomada (após 1966). Essa periodização foi feita pela ótica de crescimento do mercado e não pela ótica da atuação do Estado como no conceito de movimento em ondas de atuação estatal desenvolvido por este trabalho.

comprometidas. De fato, enquanto que a participação de mercado do filme brasileiro superou o patamar de 30% na década de 1980 (com pico de 32% em 1982), nos anos 90, após a ruptura sistêmica dos pilares de desenvolvimento do audiovisual, em 1992, somente três filmes brasileiros foram lançados comercialmente, de forma que a participação nacional caiu abruptamente para 1% (IKEDA, 2015).<sup>35</sup> Para Sá Earp & Sroulevich (2009), “*com a crise do modelo Embrafilme e sua extinção no governo Collor, a produção de filmes nacionais quase acabou, chegando a apenas três filmes em 1993*” (p.2).

Como consequência do atrofamento do sistema audiovisual nacional, frente à robusta indústria estrangeira, a velocidade de aniquilamento do mercado brasileiro foi espantosa. A ocupação estarrecedora do filme estrangeiro mostrou a fragilidade de um sistema de financiamento incapaz de capitalizar as produtoras para um investimento de risco, natural a este mercado.<sup>36</sup>

Após reações dos integrantes do setor aliadas à resistências da sociedade civil, houve a criação de novos mecanismos estatais de apoio a essa atividade. O vigente secretário de Cultura de Collor, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet, endossou a publicação da Lei nº 8.313/91, “Lei Rouanet”, e criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que recompôs o apoio estatal à atividade cultural, inclusive, à atividade cinematográfica. Foi Rouanet o responsável pela reaproximação política junto ao setor, após o desmonte provocado pelo secretário anterior: o cineasta Ipojuca Pontes.

Passado o processo de *impeachment* de Fernando Collor, o vice-presidente, Itamar Franco, lançou o Plano de Estabilização Econômica que tinha como meta controlar a aceleração do processo inflacionário brasileiro para preparar a economia ao lançamento de uma nova moeda. Nesse contexto, no âmbito da cultura, houve uma intensa reestruturação que, não apenas criou a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual (SDAv), como também reestabeleceu o Ministério da Cultura.

---

<sup>35</sup> Em 1990 e 1991, ainda se constatou um número razoável de lançamentos brasileiros, como resultado inercial do período anterior.

<sup>36</sup> Como foi explicado no primeiro capítulo, a lógica de mercado de “cauda longa” ou “portfólio” mostra que os bens audiovisuais podem ser comparados a um ativo de risco, vários bens são produzidos sem se ter ideia do seu resultado financeiro. Portanto, há uma lógica de investimento de risco neste setor, em que uma obra específica é capaz de gerar a receita suficiente para cobrir o custo dos outros bens audiovisuais produzidos.

No ano seguinte (1993), foi publicada uma lei específica ao setor, nomeada de Lei do Audiovisual: Lei nº 8.685/93<sup>37</sup> que consolidou o primeiro movimento deliberado de intervenção do Estado na economia do audiovisual, isto é, o modelo de atuação indireta<sup>38</sup>. Ambas baseadas no modelo de renúncia fiscal, a Lei do Audiovisual passou a ser utilizada em conjunto com a Lei Rouanet (BORGES, 2014), restando, assim, aos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) os frutos desta política estabelecida nos anos anteriores.

O suporte estatal ao setor passava a ocorrer através de mecanismos de incentivo originários de renúncia fiscal, por pessoas físicas ou jurídicas que decidem aportar capital em determinado projeto, sendo o valor de aporte abatido (integral ou parcialmente) no imposto de renda devido. Com isso, o Estado continua sendo o indutor do processo de produção, mas apenas de forma indireta, ou seja, os agentes de mercado tornam-se parte interna a esse modelo. Assim, apesar de que, em última instância, os recursos se mantêm advindos do Estado, tanto a escolha do projeto, quanto a decisão de investir partem de empresas da economia como um todo, cuja atividade, em geral, não está relacionada à economia do audiovisual: *“Passava a agir no processo de desenvolvimento do audiovisual brasileiro de forma apenas indireta, estimulando a ação de terceiros, e não mais intervinha diretamente no processo econômico, produzindo ou distribuindo filmes”* [p.15; 2015; IKEDA].

Como agentes indutores do investimento, muitas vezes, não são agentes do setor audiovisual, a capacidade de espraiamento desta política, assim como os seus efeitos de encadeamento na economia são limitados, já que não só o nível de inter-relações desses agentes é baixo como também esses investimentos direcionam-se estritamente à produção, o que ignora os vínculos sistêmicos com os outros elos da indústria e sua tecnologia, conforme discutido no primeiro capítulo.

Nesse sentido, percebe-se, na primeira onda de atuação estatal indireta na economia do audiovisual, iniciada na década de 1990, dois tipos de orientação: (i) viés neoliberal onde se tenta afastar ao máximo a participação do Estado no setor, ideologicamente presente no governo Collor e sucessivamente atenuado pós-Lei Rouanet, ainda que forte nos governos de Itamar e FHC; (ii) reafirmação do modelo teórico

---

<sup>37</sup> Esta lei era na verdade uma versão ampliada dos artigos vetados pelo presidente Fernando Collor na Lei nº 8.401/92. Esta era uma lei que previa mecanismos de financiamento, além de mecanismos de incentivo específicos à atividade.

<sup>38</sup> Primeiro movimento em ondas.

neoclássico de Baumol e Bowen, que separa a produção da tecnologia, ou seja, os mecanismos de incentivo permanecem atrelados apenas à produção, sem uma maior preocupação considerando a interface industrial e de Conhecimento, Tecnologia e Inovação (CTI), assim como a sua capacidade de desenvolver o setor.<sup>39</sup>

A orientação neoliberal foi de certa forma enfraquecida com a interrupção do conturbado governo Collor por seu processo de *impeachment*, que suspendeu o aprofundamento das reformas de Estado iniciadas no início de seu mandato. Contudo, é possível reconhecer que os dois governos subsequentes, de Itamar e de FHC, ainda que em menor escala, deram continuidade às políticas de reforma de Estado, sobretudo no audiovisual.

Embora, a Lei Rouanet tenha enfraquecido um pouco a concepção neoliberal, os efeitos desse vácuo institucional e da fragmentação do sistema audiovisual persistiram. Isso porque, por um lado, há todo um arcabouço institucional, regulatório e de competências a ser originalmente principiado, e, por outro lado, existe a retomada do horizonte de investimentos, tendo em vista que a própria natureza da realização de uma obra audiovisual necessita de um montante expressivo de recursos e seu prazo de concretização é longo, aproximando-se mais à média de maturação de investimentos das atividades industriais<sup>40</sup> do que das demais atividades culturais [IKEDA (2015); COUTINHO (2009); SILVA (2014)].

Em consequência, as políticas do governo de Itamar Franco aliadas aos dois governos de FHC configuraram a consolidação do padrão de atuação indireta do Estado, cuja origem se deu no governo Collor com a Lei Rouanet, em 1991, e com a Lei do Audiovisual<sup>41</sup>, em 1993 (BORGES, 2012). Percebia-se a necessidade de moderação entre a polarização que atravessou o setor: de um lado, o alto intervencionismo personificado pela Embrafilme, acusada de clientelismo na escolha de seus projetos de financiamento;

---

<sup>39</sup> Além disso, conforme colocado no primeiro capítulo, verifica-se na formulação dessas políticas, a hipótese de necessidade de financiamento apenas à produção como consequência dos déficits crônicos das atividades culturais (em decorrência do modelo neoclássico). Assim, supõe-se que os mecanismos de fomento indiretos seriam capazes de suprimir a persistência da escassez de recursos através do financiamento das empresas situadas nas atividades produtivas – isto é, o outro setor deste modelo neoclássico.

<sup>40</sup> Segundo Coutinho (2009), o prazo médio de maturação de investimento industrial é de 18 a 24 meses, podendo ser maior de acordo com a natureza do investimento. Enquanto que para SILVA (2016) o prazo médio de maturação (início da produção até a sua finalização) de um filme ou uma obra seriada de cunho comercial é de 24 meses, podendo ser maior a depender do tempo de pré-produção. Obras autorais possuem um tempo de maturação médio de cinco anos.

<sup>41</sup> A Lei Rouanet (1991) e a Lei do Audiovisual (1993) são os dois pilares do modelo de renúncia fiscal da Primeira Onda de políticas ao setor audiovisual, em que se destaca a atuação indireta do Estado no audiovisual.

de outro lado, velocidade do dismantelamento do setor (que alcançou o vale de inexpressivo 1% de participação nacional em 1992), praticamente em sua totalidade ocupado pelo produto estrangeiro, como consequência da completa omissão do Estado na política audiovisual logo no início do governo Collor: a chamada ‘*Escuridão Collorida*’. Como destaca BERTINI (2008):

Acontece que essa época de encontro e sintonia entre cinema brasileiro e o grande público, alicerçado no modelo da Embrafilme, estava com os dias contados. Bastou, para o seu fim, a inserção de uma política econômica comprometida com o liberalismo econômico exarcebado (Governo Collor) e o consequente entendimento de que as regras clássicas de mercado seriam o desaguadouro natural da produção cinematográfica nacional. Com a desregulamentação exercida em um contexto político compromissado com a redução do papel do Estado, desconsiderou-se a realidade de um setor diferenciado e estratégico, como parte relevante da atividade cultural (p.122).

Nesse sentido, é possível afirmar que a Lei Rouanet (1991) e a Lei do Audiovisual – em especial, o art. 25 da Lei Rouanet e o art. 1º da Lei do Audiovisual<sup>42</sup> – representam a espinha dorsal do modelo de fomento indireto, isto é, os dois pilares da Primeira Onda de políticas audiovisuais iniciada na década de 1990.

Nesse contexto, a partir de 1995, percebem-se os primeiros efeitos, no mercado cinematográfico, da Primeira Onda, de políticas indiretas, já que são lançados comercialmente os primeiros filmes com recursos captados pelas leis de incentivo. O surpreendente sucesso do filme *Carlota Joaquina* que, mesmo lançado sem uma distribuidora, alcançou um público de 1,5 milhão de espectadores, aliada à indicação ao Oscar do filme *O quatrilho* recuperaram a autoestima do cinema nacional e, por isso, após meados da década de 1990, esse momento foi classificado como ‘período da retomada’. Como destaca BORGES (2014):

O cinema brasileiro começou a recuperar sua trajetória em 1995, ano em que 13 produções nacionais foram exibidas nos cinemas. Esse período de recuperação da indústria cinematográfica nacional foi denominado – por profissionais e acadêmicos do setor, pela imprensa e até pelo próprio governo – período da retomada. Na realidade, significa

---

<sup>42</sup>Serão detalhados neste capítulo.

a reconquista do mercado interno e do reconhecimento internacional do cinema brasileiro a partir de 1995 (p. 10-11).

Também para Bertini (2008), apenas na segunda metade da década de 1990 é que se registra um novo impulso produtivo, caracterizado pela retomada do cinema brasileiro. Para ele, esse ciclo ainda está em curso e se estabelece por meio de uma nova estrutura de apoio estatal à produção, no qual o papel dos incentivos fiscais é simplesmente essencial. Assim, como principal elemento de financiamento da produção nacional, esse modelo atua através de um efeito compensatório, já que é responsável por uma espécie de indenização setorial resultante da impossibilidade de se competir com o produto estrangeiro.

No entanto, o modelo de intervenção estatal indireta, a partir de 1997, começou a dar sinais de esgotamento. Com efeito, o número de filmes lançados nas salas de exibição, assim como seu desempenho comercial obtiveram um crescimento ínfimo. Segundo Sá Earp et. al. (2008), “*a retomada se dá em um patamar inferior ao da era de ouro. Isso pode ser visto não apenas pelo menor número de filmes lançados, mas, sobretudo, pelo market share (a parcela dos ingressos vendidos) dos filmes brasileiros. Enquanto durante a maior parte da era de ouro o produto nacional dominou mais de 20% do mercado*” (p.6). Além disso, os filmes lançados, inclusive, os de grande orçamento, como *Guerra dos Canudos* e *Tieta do Agreste*, não obtiveram os resultados de bilheteria esperados.

Como agravante, em 1998, o Brasil enfrentou uma profunda crise econômica causada pelos efeitos do colapso do sistema financeiro dos tigres asiáticos e pela moratória russa. Nesse contexto, a instabilidade cambial despertou uma série de incertezas em relação à contenção inflacionária e à estabilidade da economia, assim como, diminuiu a confiança das empresas na manutenção de investimentos. Portanto, a situação de crise enfrentada pelo país expôs a maior fragilidade da adoção deste sistema de atuação indireta do Estado no setor audiovisual, já que o volume de investimentos obtidos por esse mecanismo de incentivo fiscal é proporcional ao imposto de renda pago pelas empresas e está, portanto, totalmente vulnerável às flutuações econômicas.

Nesse sentido, o modelo de intervenção da Primeira Onda, iniciado na década de 90, tem um forte componente pró-cíclico no sentido em que, não só transpõe como também acentua os efeitos, no setor audiovisual, de uma recessão da economia como um todo. Isto é, percebe-se a ineficácia desse modelo de política pública no desenvolvimento sustentado do setor audiovisual. Como consequência, no início dos anos 2000, abre-se

espaço para formação de um novo movimento de políticas alicerçado na criação de um tripé institucional de salvaguarda para a Economia do Audiovisual.

### *II.1.2 Segunda Onda: o 'Tripé Institucional' dos anos 2000*

A Segunda Onda de políticas audiovisuais se inicia em um contexto em que, aliado ao esgotamento do modelo de atuação indireta da década de 1990, somou-se o ressurgimento de antigos fantasmas que rondavam a atividade cinematográfica desde os tempos da Embrafilme. Em 1999, temas como corrupção e superfaturamento dos projetos audiovisuais ganharam destaque na grande mídia, quando dois produtores foram acusados de mau uso do dinheiro público pelos recursos incentivados.

O primeiro caso ocorreu com a cineasta Norma Bengell, cuja prestação de contas do filme *O Guarani* não foi aprovada pelo Ministério da Cultura. O segundo caso foi ainda mais polêmico, envolvendo o ator Guilherme Fontes, que havia captado à época pouco mais de R\$ 8,6 milhões para o filme *Chatô – O rei do Brasil* e, ainda assim, o filme não conseguia ser concluído. Tanto a finalização de *Chatô*, quanto seu lançamento comercial, apenas ocorreram quase 20 anos depois, em abril de 2016. Em consequência, a imprensa deu amplo destaque aos casos, provocando a reação imediata dos investidores em meados de 1999, já que as empresas, receosas com sua imagem, não queriam mais associar seu nome ao cinema brasileiro.

As denúncias de malversação de dinheiro público arranharam a imagem do novo cinema brasileiro, expondo as fragilidades do modelo de incentivo fiscal, iniciado na Primeira Onda de políticas ao setor no início dos anos 90. A Secretaria do Audiovisual, já no segundo mandato do governo de FHC, implementou um conjunto de medidas de controle como resposta às acusações relativas ao acompanhamento dos projetos financiados. Nesse contexto, em julho de 2000, “*na iminência de uma crise institucional, e diante dos gargalos enfrentados pelos mecanismos de incentivo, a classe cinematográfica reuniu-se no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)*” (Ikeda, 2015).

O intuito do encontro, III CBC, era afirmar esse congresso como instância de proposição articulada da classe audiovisual, com seus diversos agentes da cadeia desta indústria, para proposição de políticas integradas ao desenvolvimento do cinema brasileiro. O evento, assim, impunha reflexão ao governo para enfrentamento desses gargalos, fortalecendo a posição institucional do setor. De fato, o cineasta Gustavo Dahl intitulou o encontro como ‘a repolitização do cinema brasileiro’.

No mesmo ano da realização do III Congresso Brasileiro de Cinema foi formado o Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic). Este grupo apresentava uma composição paritária com seis representantes do Estado – cinco ministros: (i) Casa Civil; (ii) Fazenda; (iii) Desenvolvimento, Indústria e Comércio; (iv) Comunicações; (v) Cultura; além do secretário geral da Presidência – e seis representantes de mercado – dos diversos elos do setor: (i) produção; (ii) direção; (iii) pesquisa; (iv) distribuição; (v) exibição; (vi) televisão.

O projeto desse grupo tinha por objetivo o fortalecimento de uma base industrial para o desenvolvimento não somente do cinema brasileiro, como também os outros segmentos do mercado audiovisual. Portanto, a união do III CBC e o Gedic tiveram como propósito aprofundar o papel do Estado no desenvolvimento do setor. Realmente, esse intento era justificado em um momento em que os fortes ataques aos mecanismos de atuação indireta do Estado ameaçavam a continuidade de políticas públicas ao setor. Ademais, ainda era recente a memória do cenário devastador da *'escuridão collorida'* uma década antes sobre toda indústria audiovisual brasileira [BERTINI (2008); IKEDA (2012)].

O resultado da conciliação entre Gedic e III CBC foi um relatório de propostas para o setor audiovisual que em nenhum momento atuou no sentido de criticar o sistema indireto de participação governamental, mas sim se direcionava ao aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivo indireto existentes e também ao aprofundamento do papel do Estado na economia do audiovisual. Entre as propostas contidas no relatório para o desenvolvimento da atividade audiovisual, destaca-se a 'ação de número 4':

4. Criar, no âmbito governamental, um órgão gestor da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro. Esse ÓRGÃO GESTOR deverá se posicionar, dentro do governo, ligado à Presidência da República [ação 4, relatório do III CBC].

Portanto, como principal meta dessa articulação estava a criação de um órgão gestor para normatizar, fiscalizar e controlar o cumprimento da legislação do setor audiovisual, tendo como meta principal a autossustentabilidade da indústria. Contudo, este novo órgão precisava ser adaptado às contingências do segundo mandato de

Fernando Henrique Cardoso, em um contexto de reforma do papel do Estado na economia, não sendo possível, com isso, a criação de uma instituição de intervenção direta na atividade audiovisual como, por exemplo, a Embrafilme.

Concomitantemente, o momento de governo era de criação das Agências Reguladoras – e não interventoras – da atividade econômica. Como ressalta Ikeda (2015), “o modelo encontrado para esse órgão gestor era o de uma agência reguladora. Abria-se o caminho para a formação da ANCINE” (p.38). Efetivamente, a criação da ANCINE como um órgão gestor que visasse o desenvolvimento sistêmico do setor audiovisual resumia todos os desejos dos articuladores desta indústria. Segundo Borges (2014): “Essa nova demanda do setor cinematográfico fez com que o presidente Fernando Henrique Cardoso, aprovasse, em 2001, a Agência Nacional de Cinema (Ancine), agência governamental que regula e fomenta o mercado no Brasil desde então” (p.11).

O arcabouço legal para respaldar a demanda do setor audiovisual brasileiro foi estabelecido pela Medida Provisória nº 2.228-1/01, chamada de ‘Lei de Criação da ANCINE’. Foi através desse marco legal que se iniciou a Segunda Onda de atuação do Estado no setor audiovisual. Esse novo paradigma, além de delimitar as características de atuação da ANCINE, também formou o “Tripé Institucional” de complementaridade de três órgãos estatais coordenados para desenvolver a Economia do Audiovisual (Ikeda, 2015).

Efetivamente, é possível afirmar que a partir da edição da MP nº 2.228-1/01, a política pública audiovisual assume uma nova configuração, preocupando-se, pela primeira vez, com o desenvolvimento da economia do audiovisual como um todo. Buscou-se avançar nas carências do binômio Lei Rouanet & Lei do Audiovisual que, em sua essência, são políticas de fomento voltadas estritamente à produção, isto é, a principal preocupação era voltada a retomada da produção de obras audiovisuais brasileiras. No entanto, apesar dessa tentativa de visualizar a política audiovisual de forma abrangente, a partir da MP de criação da ANCINE, ela está calcada na separação por segmentos de mercado, sem considerar as suas interações<sup>43</sup>.

Segundo Ikeda (2015), a MP nº 2.228-1/01 desenha um novo marco institucional para o audiovisual brasileiro baseado em um tripé: (i) seu vértice é o Conselho Superior de Cinema (CSC), grupo responsável pela formulação de políticas públicas para o setor audiovisual. Na mesma lógica de formação do antecessor Gedic, o CSC tem uma estrutura

---

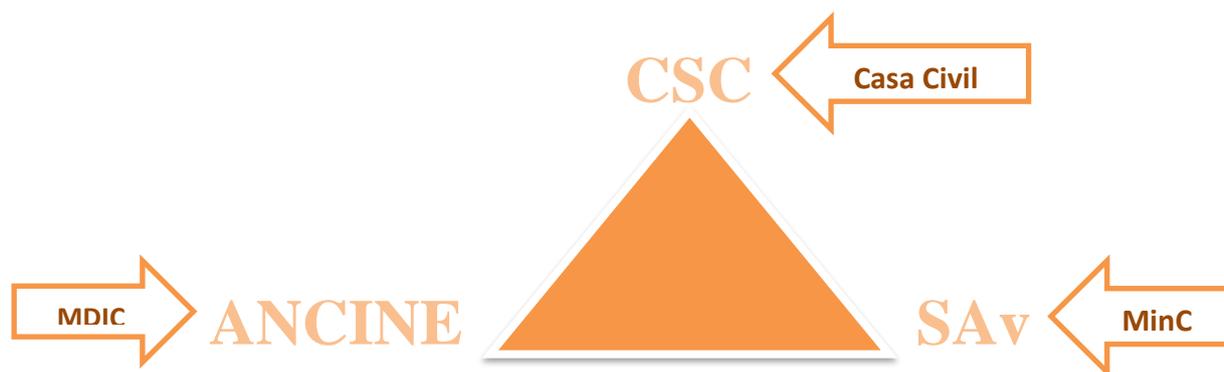
<sup>43</sup> Como foi visto no primeiro capítulo deste trabalho a partir da cadeia de valor.

dual com, de um lado, representantes do governo (de diferentes ministérios) e, de outro lado, representantes do setor audiovisual e da sociedade civil.

Esse conselho contém os pensadores das políticas ao setor, estando assim no topo da pirâmide do tripé; (ii) o segundo vértice é representado pela ANCINE, cujo escopo de atuação definido na medida provisória é de regular, fiscalizar e fomentar as atividades cinematográficas e videofonográfica brasileiras tendo por fim promover a autossustentabilidade do setor; (iii) o terceiro vértice é a Secretaria do Audiovisual (SAv), cuja responsabilidade se direciona à promoção da produção de curtas e médias-metragens, difusão de obras em festivais, formação de mão-de-obra qualificada e preservação do acervo cinematográfico brasileiro.

Nesse sentido, enquanto a ANCINE passa a ser responsável pelos aspectos industriais do setor cinematográfico (fomento, regulação e fiscalização), com o intuito de ocupar o mercado nacional com a produção de obras brasileiras, a SAv complementaria suas ações no que concerne aos aspectos culturais. Portanto, o segundo movimento<sup>44</sup> de atuação do Estado no setor estava alicerçado em uma coordenação de três órgãos, sendo o primeiro (CSC), topo da pirâmide, o órgão de formulação, e os outros dois órgãos (ANCINE e SAv), na base da pirâmide, caracterizados como agentes de execução das políticas formadas pelo CSC (IKEDA, 2015).

**Figura 8 - Tripé Institucional vigente na edição da MP nº 2.228-1/01**



Fonte: Ikeda (2015).

Naquele momento de edição da MP 2.228-1/01, segundo Ikeda (2015), a complementaridade destes órgãos era reforçada pelo fato das três organizações estarem

---

<sup>44</sup> Pós década de 1990.

vinculadas a ministérios diferentes: o CSC à Casa Civil, pelo seu caráter interministerial; a ANCINE ao MDIC, pelo seu apelo industrial; o SAV ao MinC, por seu aspecto cultural. Tendo em vista a montagem desse arcabouço institucional, um ano após a instalação da ANCINE, o cinema brasileiro atingiu uma participação recorde de mercado, alcançando 21,4%. Ainda que o *market share* brasileiro estivesse abaixo do seu pico da série histórica à época da Embrafilme (quando atingiu 30%), o ano de 2003 foi visto como o início de um novo período de desenvolvimento da indústria [SÁ ERP et. al. (2008)].

No entanto, esses significativos resultados de 2003 foram apenas pontuais e não significaram uma ocupação sustentada dos filmes nacionais no mercado interno. Como ressalta Sá Earp & Sroulevich (2009), “*as razões para essa trajetória são muitas, e passam desde pela situação macroeconômica do país até peculiaridades do mercado de entretenimento e o preço do ingresso*” (p.192).

Nesse sentido, a ANCINE, recém-criada e com pouca autonomia para promover uma política desenvolvimentista, simplesmente apenas administrava as leis de incentivo, ou seja, a Agência atuava mais para coibir as distorções de mercado do que para implementar uma política setorial definida. Na verdade, o grande crescimento do *market-share* nacional em 2003 deveu-se por duas razões: (i) as mudanças implementadas pela MP nº 2.228-/01 em um dos mecanismos de incentivo: o art. 3º da Lei do Audiovisual<sup>45</sup>; (ii) a atuação da Globo Filmes que gerou uma intensiva ação de *marketing* para os *blockbusters* nacionais [BORGES (2014); IKEDA (2015)].

Para Almeida & Butcher (2003), a criação da Globo Filmes focou na sua distribuição própria (*in house*), aproveitando da sua infraestrutura televisiva e utilizando a estratégia de *star system*. Com efeito, dos 20 filmes brasileiros de maior público entre 1994 e 2003, 13 títulos eram de produção ou coprodução desta empresa, o que destaca a sua importância na cinematografia nacional. Logo, as políticas públicas ao setor audiovisual ainda careciam de uma articulação dos elos da cadeia produtiva e também de incentivo à ocupação nacional nos diversos segmentos de mercado:

Dessa forma, é possível afirmar que, em geral, os grandes sucessos de bilheteria, sobretudo a partir do *boom* de 2003, surgiram da combinação entre participação da Globo Filmes e a captação pelo art. 3º da Lei do Audiovisual. Porém, entre os dois fatores, os dados apontam que a presença da Globo Filmes é a mais decisiva. O art. 3º, portanto, permite

---

<sup>45</sup> Será explicado na segunda seção deste capítulo.

ao filme um montante de captação bem mais elevado, mas, em geral, não proporciona melhores resultados comerciais se ele não tiver a exposição midiática de massa possibilitada por uma associação com a empresa-líder de audiência na TV aberta (p.96; 2015; IKEDA).

Por diversas razões o panorama deste modelo foi incapaz de sustentar uma estratégia continuada de ocupação do filme nacional no mercado interno. Em primeiro lugar, a própria estrutura da produtora Globo Filmes não estava preparada para ocupar o mercado de forma sucessiva, já que sua carteira de filmes continha apenas seis a oito títulos por ano. Ou seja, a empresa não se caracterizava como uma produtora em uma indústria em série, mas antes era apenas uma complementação às atividades de produção de sua emissora de televisão. Ademais, há escassez no mercado de produtores com *expertise* para montar um portfólio de filmes com potencial competitivo, já que a carteira possui um número reduzido de títulos e se concentra no mesmo gênero de filme [SÁ EARP et. al. (2008); IKEDA (2015); BORGES (2014)].

Esse caso se agravava quando se observa o restante das empresas de produção, onde a fragilidade de sua estrutura era ainda mais latente. De fato, o perfil consistia em empresas atomizadas, muitas inclusive de estrutura familiar e pouco capitalizadas, o que piorava substancialmente a frequência e presteza na realização de novos filmes. Outro fato que aumentava ainda mais a duração do tempo médio de produção era o longo processo de obtenção de recursos, característico das leis de incentivo fiscal. Isso adiava ainda mais a maturação de novos projetos, que penavam para obter recursos em sua fase de desenvolvimento, cuja etapa era crucial na elaboração de longas metragens devido à sua característica de alto risco [SÁ EARP et. al. (2008); IKEDA (2015); BERTINI (2008)].

Além disso, havia uma carência de distribuidoras nacionais capazes de lançar os *blockbusters* brasileiros no mercado interno, posto que, desde a extinção da Embrafilme, apenas as *majors* possuíam essa prerrogativa. O produto brasileiro não fazia parte da estratégia destas grandes distribuidoras estrangeiras, já que elas recebiam seu produto internacional hegemônico, diretamente importados de suas matrizes fora do país. Portanto, era necessário fortalecer independentes nacionais que considerassem o produto nacional o pilar de suas carteiras e não apenas produtos complementares aos grandes lançamentos estrangeiros. Ademais, o número de salas de cinema era baixo, o que

obrigava uma bilheteria estrondosa para as produções de alto orçamento conseguirem cobrir seus custos [ALMEIDA & BUTCHER (2003)].

Como na prática não existiam distribuidoras brasileiras para lançar os títulos nacionais recém-finalizados, restava à RioFilme o lançamento da produção nacional, por ela também arcar com a atividade de distribuição. De acordo com Gatti (2008), a RioFilmes nasceu no auge da crise que se abateu no cinema brasileiro, no início da década de 90, trazendo consigo o mérito de ser a única distribuidora brasileira, à época, com dedicação exclusiva às produções nacionais. No entanto, a sua estrutura de empresa municipal era desproporcional a uma distribuição em escala nacional.

Por fim, é a partir da Segunda Onda de políticas públicas para o setor audiovisual que começam a ser percebidos os gargalos nas interações dos agentes econômicos que dificultavam o desenvolvimento da indústria audiovisual nacional, já que *“a falta de sinergia entre o mercado de exibição e o dos demais segmentos inviabilizava a formação de um sólido modelo de negócio em larga escala para o produto nacional”* (p.98, 2015, Ikeda).

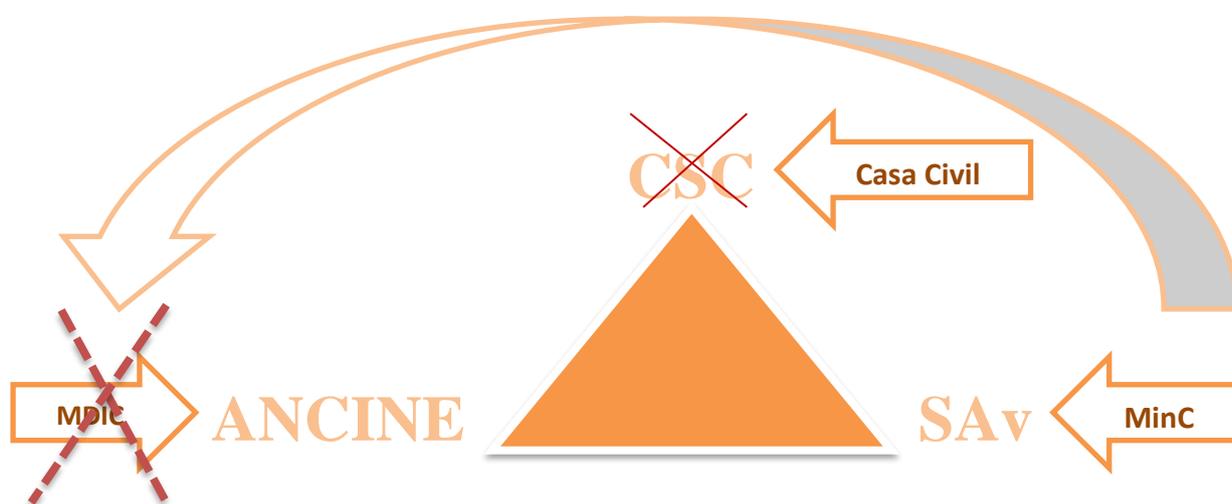
### *II.1.3 Terceira Onda: o fortalecimento da Atuação Direta do Estado*

Em 2003, com o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva há uma reavaliação do papel do Estado nas políticas culturais. Diferentemente do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, em que as políticas culturais se limitavam apenas em administrar a Lei Rouanet, no governo de Lula a política cultural era vista como estratégica. Isto é, em contraste com o modelo de aspiração liberal, em que o papel do Estado era no máximo regulador, restando a iniciativa de investimento às mãos do mercado através do modelo de atuação indireta pela Lei Rouanet, o governo de Lula propunha uma nova concepção de intervenção. Por isso, a Terceira Onda de políticas públicas ao audiovisual, por atuação direta, inicia-se com o mandato de Lula.

Com Lula, o Estado passava a ser mais ativo na formulação e execução das políticas audiovisuais. Entre os projetos do governo, estava uma nova definição conceitual para a cultura como um todo, que deveria ser reflexos direitos humanos, costumes e crenças. A cultura é segmentada, então, em três elos: (i) produção simbólica (diversidade); (ii) direitos e cidadanias (inclusão social); (iii) economia (geração de emprego e renda).

Nesse contexto, uma das quebras mais perceptíveis da mudança na ênfase da política audiovisual foi o rompimento do recém-formado ‘tripé institucional’ desenhado na MP nº 2.228-1/01 que consistia na complementariedade de três órgãos (CSC, Ancine e SAv) vinculados a três ministérios (Casa Civil, MDIC, MinC). De acordo com Ikeda (2015), o equilíbrio do tripé se rompeu, após apenas dois anos de sua criação. A Secretaria do Audiovisual (SAv) foi fortalecida como órgão do governo e se tornou agente central na formulação de políticas, enquanto que o Conselho Superior de Cinema (CSC) foi amplamente esvaziado.

**Figura 9 – Rompimento do Tripé Institucional no Governo Lula.**



Fonte: Ikeda (2015).

A estrutura de complementariedade definida inicialmente no tripé institucional vinculava a ANCINE ao MDIC, dados seus pressupostos industrialistas visando o desenvolvimento do setor, logo, a proximidade com MDIC poderia conceder ao audiovisual um *status* inédito no setor industrial. Ou seja, em condições de requerer um tratamento de igualdade em relação aos demais setores industriais do país. Portanto, havia interesses por trás da vinculação que passaram a enfraquecer o tripé estabelecido.

Em 2003, a questão é decidida por meio do Decreto nº 4.858/03 que passa a vincular a ANCINE ao Ministério da Cultura. Neste momento surge um paradoxo: o órgão responsável pelo desenvolvimento da indústria audiovisual fica vinculado ao Ministério da Cultura, sem haver nenhum outro órgão responsável pelo aspecto industrial

do setor audiovisual. Além disso, somaram-se a essa ação outros aspectos de desequilíbrio institucional, desarticulando o sistema de coordenação de competência e de agentes criados na Segunda Onda de movimento de políticas. Dentre eles, destacam-se os crescentes atritos entre SAV e ANCINE no que tange às obrigações de cada órgão.

Nessa concepção, com o agravante de estarem vinculados ao mesmo ministério (MinC), surgem tensões nas divisões de tarefa entre “o audiovisual industrial” e o “audiovisual cultural”, pela própria peculiaridade do bem audiovisual, posto que ele é, em essência, indústria e cultura. Assim, as atribuições de cada agente não são perfeitamente compostas sem que haja um entrelaçamento entre eles.

O primeiro passo para essa sobreposição de funções se deu ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, pois na criação da ANCINE houve uma partilha de responsabilidades dos dois órgãos na aprovação dos projetos que captam recursos por incentivos fiscais. Enquanto que para a ANCINE cabem a aprovação e o acompanhamento de longas metragens, séries, telefilmes e minisséries, além de projetos de distribuição e comercialização, participação em mercados, festivais internacionais, projetos de exibição e de infraestrutura, para o MinC cabem os projetos de produção de curtas e médias metragens, formação de mão de obra, mostras e festivais nacionais, além da difusão e preservação do acervo audiovisual brasileiro [IKEDA (2015); BORGES (2014)].

Além da sobreposição de tarefas em relação à ANCINE, acrescenta-se a sobreposição de tarefas da SAV em relação ao CSC, já que a secretaria passou, a partir do Decreto nº 5.711/06 a elaborar a política nacional audiovisual bem como a submetê-la ao CSC. Portanto, para o Conselho Superior de Cinema apenas restou o papel de ratificar as medidas encaminhadas pela SAV. Nesse sentido, a suspensão do Tripé institucional representou apenas o retrato da desarticulação das políticas públicas que, efetivamente, não conseguiu alcançar um caráter sistêmico e industrial, com ênfase no desenvolvimento tecnológico local.

Com efeito, o caráter tecnológico e inovativo nunca foi de fato implementado, como argumenta IKEDA (2015), ainda que as sobreposições das competências da ANCINE pela SAV tenham se intensificado, a atuação do órgão foi na verdade complementar à atuação da Agência, já que nenhum dos programas ou editais lançados pelos dois agentes tem como objetivo essencial o fortalecimento da indústria audiovisual em termos de ocupação do mercado nacional.

Nesse contexto, as políticas audiovisuais implementadas pelo governo, embora tenham tornado a atuação do Estado bem mais ativa, não foram efetivas em reformular o modelo de financiamento, que ainda tinha como principal fonte de recursos o fomento indireto:

Após cerca de seis anos de discussão em seminários e audiências públicas, além da realização de consulta pública do anteprojeto de lei, entre 23 de março e 6 de maio de 2009, o governo por fim encaminhou à Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2010, o projeto de lei que substitui a Lei Rouanet, mas, até o presente momento, não houve consenso para a sua votação. Desse modo, durante os oito anos de governo Lula, a Lei Rouanet permaneceu inalterada em suas diretrizes principais [p.129, 2015, IKEDA].

O projeto de lei (PL) mencionado por IKEDA (2015) buscava fortalecer o Fundo Nacional da Cultura (FNC), ampliando os investimentos por meio de fomento direto, com a criação de dois Fundos setoriais do Audiovisual para garantir o equilíbrio entre os segmentos do setor: **(i) Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**, estabelecido pela Lei nº 11.437/06; **(ii) Fundo Setorial de Incentivo à Inovação do Audiovisual (FSIIA)**, novidade que seria criada como resposta à consulta pública da lei. Esse PL alteraria a Lei nº 11.437/06 e criaria um novo fundo, complementar ao FSA, mas que seria voltado à inovação no setor audiovisual: o FSIIA. No entanto, essa tentativa de voltar os olhos à inovação do setor não ocorreu.

Novamente se torna perceptível, que na decisão de criação de dois Fundos distintos e separados para o Setor Audiovisual, permanece o pressuposto da divisão entre conteúdo (audiovisual) e tecnologia (inovação), isto é, há uma separação entre o aspecto ‘cultural’ e ‘comercial/industrial’ das atividades audiovisuais. De fato, como foi ressaltado no primeiro capítulo, a dicotomia “conteúdo-tecnologia” presente no programa de pesquisa da economia da cultura orienta a condução das políticas audiovisuais, que são legitimadas teoricamente, até hoje, por esse modelo de origem neoclássica.

Assim, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito e a premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia acarreta em uma miopia na condução de política para o setor. Com efeito, ao se concentrar as atenções e esforços de desenvolvimento apenas na produção de conteúdo audiovisual, acima de qualquer outro pressuposto, não se percebeu, mais uma vez, as reformas estruturais

necessárias desde a era Collor, mas, “*ao contrário, aprofundou-se a lógica do modelo de incentivos fiscais à produção de conteúdo audiovisual, aumentando o percentual de dedução e criando novos mecanismos de renúncia fiscal*” (IKEDA, 2015).

Portanto, ao invés de corrigir os rumos já delineados pela política de incentivo fiscal, as alterações promovidas na Lei nº 11.437/06 não alteraram o cenário da captação de recursos, já que se criaram novos mecanismos de incentivo (arts. 1ºA e 3ºA<sup>46</sup>). Assim, o FSA não foi criado como substituição ao modelo de incentivos fiscais, mas sim como complemento a ele. Nesse contexto, o novo governo promoveu mudanças que simplesmente contribuíram para aumentar as distorções e chancelar o viés cultural na condução da política audiovisual:

Esses novos mecanismos foram criados sem corrigir as distorções dos mecanismos existentes, mas aprofundando-as, ampliando a extensão dos projetos passíveis de enquadramento e elevando os percentuais de dedução fiscal, no caso do art. 1ºA da Lei do Audiovisual e dos Funcines<sup>47</sup>, renovados por mais dez anos. Ou ainda, criando o art. 3ºA nos mesmos moldes do art. 3º da Lei do Audiovisual, sem promover uma reavaliação de alguns critérios desse mecanismo, como a extensão dos direitos patrimoniais e a regulação dos contratos [p.130; 2015; IKEDA].

Desse modo, a criação dos artigos 1ºA e 3ºA não substituiu a Lei Rouanet, já que esta permaneceu em vigor<sup>48</sup>, mas permitiu uma captação de recursos de forma indiscriminada, posto que uniformizou em 100% a dedução para **todos os tipos de projeto audiovisual**, rompendo com a lógica de escalonamento. Ademais, pela Lei do Audiovisual, a dedução passa a ser 100% considerando os gastos como despesa operacional, ou seja, há um benefício fiscal para a empresa que usufruir do mecanismo, pois reduz a base de incidência do imposto<sup>49</sup>. Criou-se 100% de direito ao retorno do “investimento”, além de se reduzir a base de incidência do imposto.

Nesse sentido, a ampla possibilidade de enquadramento criada pela Lei do Audiovisual gerou uma sobreposição dos mecanismos (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual). Isso acirrou ainda mais os conflitos de competências e atribuições dos

---

<sup>46</sup> Que serão explicados ainda neste capítulo.

<sup>47</sup> Funcines serão explicados na próxima seção do capítulo.

<sup>48</sup> Embora a Lei Rouanet, a cada ano, tenha captado cada vez menos recursos com a criação do art. 1º e art. 1º-A da Lei do Audiovisual.

<sup>49</sup> No caso o art. 1ºA.

agentes articuladores da política audiovisual, já que a SA<sub>v</sub> autoriza projetos para captação de recursos pela Lei Rouanet e a ANCINE autoriza projetos para captação de recursos pela Lei do Audiovisual. Ao longo dos anos, no entanto, como se observará pela análise quantitativa do terceiro capítulo, as benesses do art. 1º-A da Lei do Audiovisual, em comparação com a Lei Rouanet<sup>50</sup>, levaram a praticamente todos os projetos de obras audiovisuais abandonassem a Lei Rouanet (ver **Gráfico 46**)<sup>51</sup>.

A partir do ano de 2005, dentro do FSA, os mecanismos de fomento seletivo (Linhas A, B, C e D<sup>52</sup>) de apoio à produção audiovisual foram complementados por ‘mecanismos automáticos’ que, pelo modelo francês de financiamento, são definidos como mecanismos cujo processo de aferição de resultados se baseia na mensuração de critérios quantitativos. Com isso, todos os projetos que atendam determinados critérios, estabelecidos previamente por edital, estarão aptos ao recebimento dos recursos.

A ideia de se estabelecer previamente todas as condições para elegibilidade de um projeto tem por objetivo reduzir a possibilidade de clientelismo que distorce o processo de seleção. Por isso, *ex ante*, busca-se expressar quantitativamente critérios claros que sejam estáveis ao longo do tempo. Assim, um mecanismo de fomento automático que esteja desenhado corretamente irá estabelecer a mesma quantia para cada projeto se todos atenderem da mesma forma as condições estipuladas previamente [IKEDA (2015); IKEDA (2012)].

Dentre os benefícios deste mecanismo direto de fomento, encontram-se: (i) maior transparência na escolha de projetos, (ii) menor interferência política no processo de seleção; (iii) maior velocidade na liberação de recursos; (iv) efeitos mais rápidos na economia do audiovisual devido ao ciclo de investimento mais curto; (v) alinhamento maior da política pública pela definição de critérios previamente especificados [IKEDA (2015); CASSINELI (2012)].

Por outro lado, a operacionalização deste tipo de mecanismo pelo Estado muitas vezes encontra obstáculos, já que é bastante difícil prever com antecedência o volume de recursos que deve ser reservado a cada mecanismo, posto que não se sabe de antemão quantas obras seriam contempladas. Uma alternativa é a definição de parâmetros adicionais como: (i) teto para a captação de recursos; (ii) estipulação de um número

---

<sup>50</sup> Em especial o art. 18 e art. 25.

<sup>51</sup> Todas as Linhas do FSA serão detalhadas na seção a seguir e sua evolução nos últimos anos, a partir de análise quantitativa, será vista no terceiro capítulo deste trabalho.

<sup>52</sup> Serão visto na seção a seguir.

máximo de projetos que podem ser selecionados; (iii) criação de pontuação, dada pelo somatório de características incorporadas como parâmetros. Logo, quanto mais pontos o projeto de cada obra audiovisual acumular, maior será o retorno no recebimento de recursos. Como destaca Ikeda (2015):

Os mecanismos automáticos são, a princípio, o complemento adequado à política de incentivos fiscais, calcada numa expressão de um suposto Estado neutro, em que o valor recebido está diretamente associado a uma ideia de *performance* mensurável, sem a interferência direta do Estado na seleção dos projetos (p. 214).

Percebe-se, com isso, que os princípios de política pública estão inevitavelmente atrelados na própria construção de critérios e na definição de parâmetros para a pontuação das obras audiovisuais a serem contempladas pelos mecanismos automáticos de fomento. Dessa forma, a suposta ‘neutralidade’ deste tipo de mecanismo é apenas relativa, já que quanto mais parâmetros adicionais existirem na apuração do prêmio maior é a possibilidade de se exigir determinado perfil já definido *ex ante* pela política pública.<sup>53</sup>

Se os critérios de quantificação dos mecanismos de fomento possuem estabilidade e previsibilidade, as empresas proponentes podem organizar estratégias para aumentar as chances de serem elegíveis. O Estado, então, passa a ser indutor de políticas na forma que define os parâmetros, que serão balizadores das decisões dos agentes econômicos envolvidos. Portanto, estimulam-se determinadas condutas que são consideradas positivas ao invés de se inibir aquelas consideradas nocivas ou predatórias [IKEDA (2015); BORGES (2014)].

Foram dois os primeiros mecanismos automáticos de fomento ao audiovisual<sup>54</sup>: (i) Prêmio Adicional de Renda (PAR)<sup>55</sup>; (ii) Prêmio Adicional de Qualidade. O Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ) teve a sua última edição em 2014 e atualmente foi substituído pelo SUAT.<sup>56</sup> Vale destacar que tanto o PAR quanto o PAQ são reedições de mecanismos já existentes desde a década de 1950<sup>57</sup>. A origem dos dois se deu em São Paulo pela criação da Lei municipal nº 4.854/55, em que produtores de

---

<sup>53</sup> Ver Ikeda (2015).

<sup>54</sup> Em contraposição aos mecanismos seletivos, como visto acima.

<sup>55</sup> O PAR Produção e o PAR Distribuição terminaram em 2013. De 2014 em diante, apenas permaneceu o PAR Exibição.

<sup>56</sup> Cada programa será analisado na segunda seção deste capítulo.

<sup>57</sup> Ambos (PAR e PAQ) também substituídos pelo SUAT (PRODAV 06 e PRODAV 07), à exceção do PAR Exibição. Sua evolução e análise quantitativa será explicitada no capítulo três desse trabalho.

filmes brasileiros recebiam 15% da receita de bilheteria pelos títulos exibidos na cidade, além de 10% para filmes cujo mérito artístico fosse de destaque. Com isso, haveria reconhecimento tanto das obras com caráter mais comercial quanto as de mérito artístico. Com a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC), esses dois adicionais ganharam destaque nacional por meio da Resolução INC nº 15, de 1967. A republicação pela ANCINE desses mecanismos sofisticou a metodologia de cálculo e multiplicou os parâmetros, tornando mais difusos os objetivos de cada prêmio.

Nesse contexto, percebe-se que a origem do Fundo Setorial do Audiovisual, criado pela Lei nº 11.437, de 2006, representa um novo marco na formulação das políticas públicas para o setor audiovisual. Por um lado, o governo promoveu apenas alterações pontuais que mantiveram a estrutura do modelo de incentivo indireto criada nos governos anteriores. Por outro lado, foram criados mecanismos automáticos (PAR e PAQ) que são, na verdade, apenas reedições de mecanismos anteriores cujo impacto na economia, assim como os valores destinados aos premiados, são de pequena relevância.

Ainda que tenha avançado pouco em relação aos mecanismos automáticos de fomento direto, o Fundo Setorial do Audiovisual origina uma nova estrutura de estímulos ao setor através do mecanismo seletivo de financiamento. Assim, ao contrário do modelo de incentivos indireto, por renúncia fiscal, o Estado assume diretamente o controle das políticas públicas, tanto através do estabelecimento de diversas linhas de financiamento como pela seleção de projetos. Portanto, mais do que representar uma nova metodologia de seleção de projetos audiovisuais, o Estado reassume seu poder de decisão, o qual havia abdicado anteriormente pela ação apenas indireta no modelo de incentivos. Com a criação do FSA, verifica-se uma tentativa mais articulada de política pública ao setor que intervém mais diretamente na economia [IKEDA (2015); BORGES (2014)].

Segundo Ikeda (2015), a criação do FSA “*trata-se de um passo significativo na direção de uma participação mais efetiva do Estado na condução das políticas públicas para o setor audiovisual*” (p.227). Isso ocorre por dois aspectos principais: (i) o FSA tem seus recursos destinados a gargalos ou segmentos considerados prioritários pela política pública. Assim, o Estado prioriza na condução da política audiovisual o investimento que é considerado prioritário ou que representa crise crônica; (ii) A escolha de projetos de obras audiovisuais é calcada pela definição de critérios pelo próprio Estado [CASINELLI (2012)]. Ocorre o contrário do que foi verificado na Primeira Onda pelo modelo de incentivos indiretos, em que os projetos eram escolhidos individualmente pela avaliação

de diferentes agentes econômicos tomadores de decisão, logo, o Estado não se limita apenas aos aspectos formais, mas também entra no mérito da seleção:

Em certo sentido, é possível afirmar que o estabelecimento do Fundo Setorial do Audiovisual representa uma reação a papel do Estado na promoção das políticas audiovisuais conforme estabelecido desde o início dos anos 1990 (...) Ao contrário do Estado mínimo do governo Collor ou mesmo do Estado regulador do governo FHC, o Estado reassume um papel propositivo das políticas [p.228, 2015; IKEDA].

Essa reação do Estado obtida na Terceira Onda de políticas ao setor audiovisual não implica um retorno do Estado interventor dos anos 1970, já que a ANCINE não é produtora ou distribuidora das obras audiovisuais brasileiras, mas há de fato uma atuação direta do Estado na escolha do direcionamento de recursos aos agentes de mercado (produtores, distribuidores e exibidores). Ademais, pelo FSA, o Estado passa a ter direito a parte do retorno com a exploração comercial do projeto<sup>58</sup>, isto é, apesar de não ser o detentor dos direitos patrimoniais, o Estado entra na sociedade da realização do projeto proposto sob o ponto de vista financeiro.<sup>59</sup> Portanto, ao definir linhas de ação prioritárias e selecionar diretamente os projetos de análise de mérito dos inscritos<sup>60</sup>, o Estado deixa de adotar uma postura neutra para assumir uma política mais ativa ao setor audiovisual [IKEDA (2015)].

Como foi visto, a aprovação da lei que cria o Fundo Setorial do Audiovisual, em 2006, inaugurou um novo momento da política audiovisual com a mudança de paradigma através de novos recursos para o setor. No entanto, foi a aprovação da Lei nº 12.485<sup>61</sup>, em 2011<sup>62</sup>, que criou a política regulatória de veiculação de obras brasileiras nos canais e pacotes de TV por assinatura que turbinou o FSA, com aumento expressivo de recursos

---

<sup>58</sup> Isto é parte do retorno da obra passa a voltar ao FSA.

<sup>59</sup> Vale destacar que o Estado não entra nas decisões gerenciais, criativas ou administrativas relativas ao projeto proposto, já que o retorno do capital apenas faz parte da lógica de retroalimentação financeira do FSA.

<sup>60</sup> Realizada por uma comissão composta por servidores públicos.

<sup>61</sup> Será detalhada na seção seguinte.

<sup>62</sup> Nesse período também houve a criação do '*Vale-Cultura*' em 2012, pela então ministra Marta Suplicy. O *Vale-Cultura* é um incentivo pela ótica da demanda, de estímulo ao consumo cultural. Ele funciona como um incentivo dos empregadores para que seus funcionários, regidos pela CLT, com remuneração entre dois e cinco salários mínimos, recebam um cartão com valor mensal de R\$ 50,00 para consumo de bens e serviços culturais. O efeito sobre a economia do audiovisual desse mecanismo é pouco claro, posto que o cartão pode ser usado para diversos produtos culturais que não o audiovisual.

por meio da majoração de tributos arrecadados pela CONDECINE<sup>63</sup>, especialmente a CONDECINE-Teles.<sup>64</sup> Para Ikeda (2015), a posse de Manoel Rangel no primeiro mandato governo Dilma conseguiu fortalecer a ANCINE na proposição e na execução das políticas públicas para o setor audiovisual, já que estas passam a ser elaboradas, não mais pela classe cinematográfica, mas por um corpo burocrático neutro. Isto é, a política do audiovisual passa a levar em conta o interesse da sociedade como um todo, ou seja, o interesse público. Como principal medida da ANCINE, no final de 2011, destaca-se a aprovação da Lei nº 12.485/11, conhecida como “**Lei da TV paga**”.

A Lei da TV paga ficou conhecida por estipular cotas de programação nacional nos canais e nos pacotes da TV por assinatura (TV paga) no intuito de assegurar um mercado para a produção independente brasileira. Contudo, a abrangência da Lei excede a regulamentação estipulada por cota, já que ela coloca a ANCINE como Agência Reguladora do conteúdo audiovisual nesse segmento. Além disso, como pode ser visto na **Tabela 1**, o impacto mais importante foi o aumento da arrecadação da ANCINE, que cresceu substancialmente engordando o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Com isso, novas chamadas públicas foram lançadas, a partir de 2013, no intuito de atender às demandas de conteúdo audiovisual diferenciado, com aumento das linhas de ação disponíveis.

**Tabela 1 - Valores Arrecadados de CONDECINE: 2006 a 2015 (R\$ de 2015\*)**

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CONDECINE-Títulos	51.383.830,68	53.948.129,12	77.024.795,81	94.842.067,18	79.658.963,49	81.742.376,34
CONDECINE-Remessa	1.967.667,42	1.564.145,69	6.068.913,10	12.339.998,32	7.859.975,24	9.658.599,62
CONDECINE-Teles	-	-	782.059.242,26	801.907.451,48	747.261.318,53	759.960.485,64
<b>Total</b>	<b>53.351.498,10</b>	<b>55.512.274,81</b>	<b>865.152.951,17</b>	<b>909.089.516,97</b>	<b>834.780.257,26</b>	<b>851.361.461,60</b>

Observações: (i) A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) é estabelecida na Medida Provisória 2228-1/2001 em três modalidades, com diferentes fatos geradores: CONDECINE Título (incisos I e II do Art. 33), CONDECINE Remessa (Parágrafo 2º do Art. 33) e CONDECINE Teles (inciso III do Art. 33); (ii) Valores líquidos com o abatimento de 20% da Desvinculação das Receitas da União-DRU. Fontes: ANCINE; 2006 a 2012: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 24/05/2013. 2013: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 24/05/2014. 2014: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 28/04/2015. 2015: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 14/06/2016. (\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

<sup>63</sup> CONDECINE: Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. É o tributo (contribuição) criado pela MP 2.228-1/01 (MP de criação da ANCINE), o qual é pago pelos agentes do setor audiovisual sob três formas: (i) CONDECINE-Título: tributo pago para cada filme registrado na ANCINE; (ii) CONDECINE-Remessa: tributo sobre as remessas de obras audiovisuais estrangeiras; (iii) CONDECINE-Teles: tributo sobre as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que distribuem conteúdos audiovisuais. A CONDECINE-Teles apenas criada na Lei na TV Paga (Lei 12.485/11), que alterou a MP 2.228-1/01.

<sup>64</sup> Ver IKEDA (2015).

Parte dos recursos do FSA é destinada ao Programa Cinema Perto de Você (PCPV), que visa ampliar e modernizar o parque exibidor brasileiro por meio da construção e da reforma de salas de cinema em cidades médias e grandes. As cidades pequenas possuem um programa específico, também por recursos do FSA, chamado Programa Cinema na Cidade (PCC). Esses dois programas<sup>65</sup> possuem um caráter específico, já que, diferentemente dos demais mecanismos existentes, eles são voltados à exibição cinematográfica, enquanto que a maioria é direcionada à produção. O marco legal inaugurado a partir da TV Paga acabou por influenciar positivamente na exibição cinematográfica, já que parte dos novos recursos (CONDECINE-Teles) direcionados ao FSA foi utilizada na modernização e construção de novas salas para o circuito exibidor.<sup>66</sup>

Ainda à respeito das salas cinematográficas, partir do **Gráfico 2**, percebe-se como o número de salas de exibição cresceu desde a retomada, após o colapso do parque do exibidor na “*Escuridão Collorida*”. O **Gráfico 2** também mostra a evolução do comportamento do público brasileiro desde a década de 70, passando pelas três Ondas de Políticas (Indireta, Tripé e Direta) a partir da década de 1990.

Nesse contexto, a Lei da TV paga teve um impacto maior do que o previsto pela legislação, isto é, ela excede as perspectivas de inserção da produção independente brasileira na programação das TVs por assinatura, já que a grande arrecadação de recursos que se deu a partir dela<sup>67</sup> tem influência, inclusive, no segmento menos fomentado da indústria como a exibição (vide **Gráfico 2**). A Lei nº 12.485/11 (Lei da TV paga) pode ser entendida como início de um processo de efetiva participação do Estado nos conteúdos veiculados na televisão, o que vai de encontro às iniciativas de participação mais efetiva do Estado na economia, promovida pela Terceira Onda de políticas. Os atributos de intervenção da ANCINE passam por aspectos da produção, da programação<sup>68</sup> e do empacotamento<sup>69</sup> na TV.

---

<sup>65</sup> Como será visto posteriormente na segunda seção do capítulo.

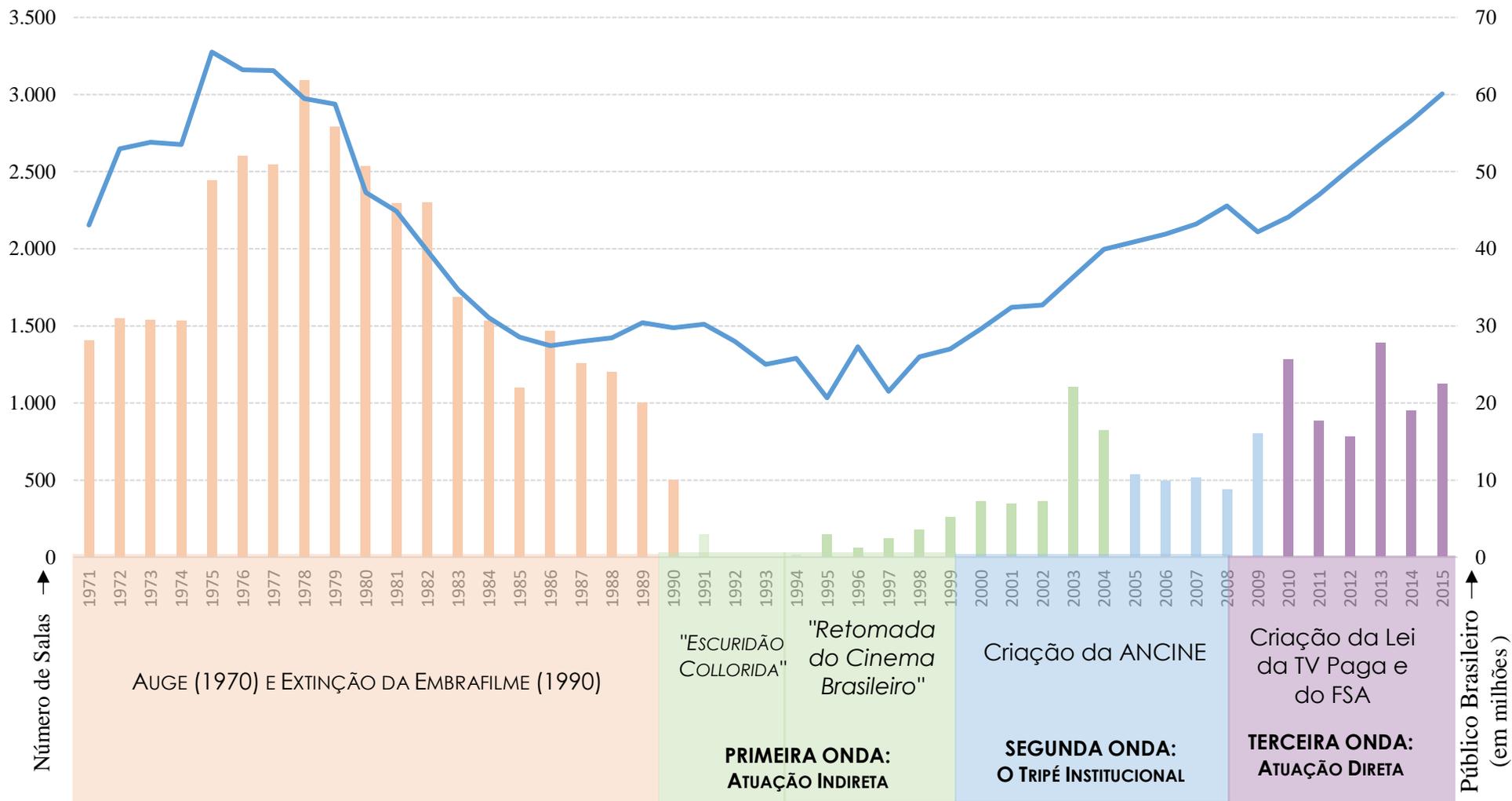
<sup>66</sup> A análise da evolução dos recursos do Programa Cinema Perto de Você (PCPV) será feita no terceiro capítulo deste trabalho.

<sup>67</sup> A partir da arrecadação da Condecine-Teles que colocou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em outro patamar de volume de recursos, aumentando em apenas um ano em 16 vezes a sua arrecadação.

<sup>68</sup> Veiculação de obras brasileiras na TV Paga.

<sup>69</sup> Distribuição de canais brasileiros dentro do pacote de canais existentes.

**Gráfico 2 – Evolução do Número de Salas de Exibição e Público de Filmes Brasileiros (Milhões) a partir das Ondas de Política do Audiovisual, de 1970 até 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Filme B, OCA/ANCINE, Ikeda (2015), Bertini (2008) e Borges (2014).

Além disso, a Lei estabelece agora também para a TV por assinatura a chamada “Cota de Tela”<sup>70</sup>, criando dois tipos distintos de cota:

- (i) **Cota de Tela para Canais**, que estabelece que cada Canal de Espaço Qualificado (CEQ)<sup>71</sup> deve exibir no mínimo 3h30min por semana de conteúdo brasileiro de espaço qualificado<sup>72</sup> no Horário Nobre (HN)<sup>73</sup>. Desse modo, a Lei da TV paga privilegia conteúdos de estoque, em detrimento de conteúdos de fluxo, já que considera que o estímulo à produção independente ocorre especialmente em *produtos audiovisuais de estoque*, já que são compostos por obras audiovisuais que costumam ter o retorno de sua rentabilidade ao longo do tempo, diferentemente de *obras audiovisuais de fluxo* que estão ligadas ao registro de eventos factuais.<sup>74</sup> Assim, canais como *Telecine* e *HBO* têm de exibir obras brasileiras em sua grade. Já canais como *Globo News* e *ESPN* não possuem essa obrigatoriedade. Como a maioria dos canais da TV por assinatura são canais de espaço qualificado (CEQs) essa obrigatoriedade cria uma demanda inédita de programação nacional que, além disso, deve ser produzida nos últimos sete anos, o que mantém a necessidade constante da geração de novas obras audiovisuais brasileiras.<sup>75</sup> É perceptível, assim, a partir da Lei 12.485/11, que tanto as horas de programação de conteúdo brasileiro na TV por assinatura como o número de obras brasileiras destinadas à TV paga cresceram significativamente. Como mostra o **Gráfico 3**, o número de Certificados de Registro de Títulos (CRTs) para TV paga aumentou de 760 títulos em 2011 para 3.659 títulos em 2015, ou seja, em apenas cinco anos, o número de obras brasileiras registradas para este segmento de TV aumentou quase cinco vezes. O **Gráfico 3** também mostra como aumentou o número de horas de Programação na TV por assinatura de obras brasileiras como efeito da Lei, posto que em 2011 esse número era de 534 horas,

---

<sup>70</sup> Até então a Cota de Tela era destinada apenas à exibição cinematográfica.

<sup>71</sup> **Canais de Espaço Qualificado (CEQs)** são aqueles que, no horário nobre, veiculam obras audiovisuais de espaço qualificado em mais da metade da grade de programação. Isto é, são canais que exibam majoritariamente uma programação que exclui conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

<sup>72</sup> Ver ANCINE.

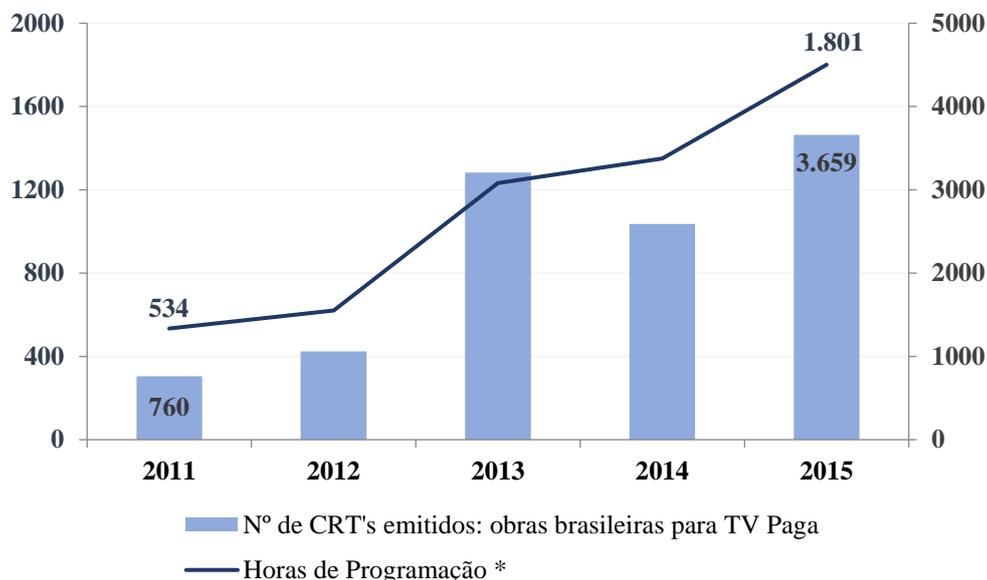
<sup>73</sup> O **Horário Nobre (HN)** para canais voltados para adultos é de 18hs às 24hs (seis horas diárias). O Horário nobre nos canais voltados para crianças e adolescentes é das 11h às 14h e das 17h às 21h (7 horas diárias).

<sup>74</sup> Para definições de obras audiovisuais de fluxo e de estoque ver Capítulo I deste trabalho.

<sup>75</sup> Vale destacar que pelo menos metade dessa programação (1h45min por semana) deve ser preenchida com produção independente, ou seja, das 3h30min de programação brasileira nos CEQs 1h45min deve ser de produção independente.

i.e., 6,1% de programação brasileira no ano, em 2015 esse número saltou para 1.801 horas, equivalentemente a 20,6% de programação nacional no ano.

**Gráfico 3 – Evolução do Número de CRTs emitidos para o segmento de TV paga e do Número de Horas de Programação de Conteúdo Brasileiro na TV paga, de 2011 e 2015**



(\*) Para o cálculo de horas foram contabilizada apenas primeira emissão dos Certificados de Registro de Título para a TV Paga para as obras que também emitiram Certificados de Produto Brasileiro. Fonte: OCA/ANCINE.

(ii) A *Cota de Tela para Empacotamento* estimula a programação de canais brasileiros pelas empacotadoras. O art. 17 da Lei nº12.485/11 estabelece que a cada três canais de espaço qualificado (CEQs) existentes, dentro dos pacotes ofertados pelos assinantes, pelo menos um deverá exibir majoritariamente conteúdos brasileiros de espaço qualificado no horário nobre. Este canal, portanto, chamado de Canal Brasileiro de Espaço Qualificado (CABEQ) deve cumprir três obrigatoriedades:

- I. Ser programado por Programadora Brasileira;
- II. Veicular no horário nobre majoritariamente conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade destes conteúdos produzidos por produtora nacional independente;
- III. Estar livre de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, seus direitos de exibição ou veiculação.

A Cota Empacotamento, dessa forma, fortalece os programadores e canais brasileiros de produção nacional que anteriormente não conseguiam ser incluídos na grade de programação (*line-up*) das operadoras por concorrerem com um canal similar de propriedade indireta da própria operadora ou por pertencerem a um grupo concorrente (um exemplo é o ‘Cine Brasil TV’ do Canal Brasil). Ademais, essa medida permitiu a criação de novos canais como o ‘Prime Box’ e o ‘Curta!’.

Portanto, a Lei da TV paga cria dois mecanismos de Cota de Tela que se complementam, já que estimula tanto a presença do produto audiovisual brasileiro nos canais de programação estrangeira quanto estimula a presença de novos canais brasileiros, programados por empresas nacionais e dedicados predominantemente às obras audiovisuais brasileiras.<sup>76</sup>

A oferta para suprir a demanda por novos produtos brasileiros se dá pela arrecadação da CONDECINE, que estende a tributação às empresas prestadoras de serviço que tenham capacidade operacional de distribuição de produtos audiovisuais brasileiros, tornando as empresas de telecomunicações contribuintes. É por conta da execução destes novos valores que o Fundo Setorial do Audiovisual passou a apresentar linhas específicas no intuito de atender essa demanda crescente criada pela Lei. Como será visto no terceiro capítulo deste trabalho, após a Lei da TV paga, o crescimento da produção audiovisual televisiva é visível.

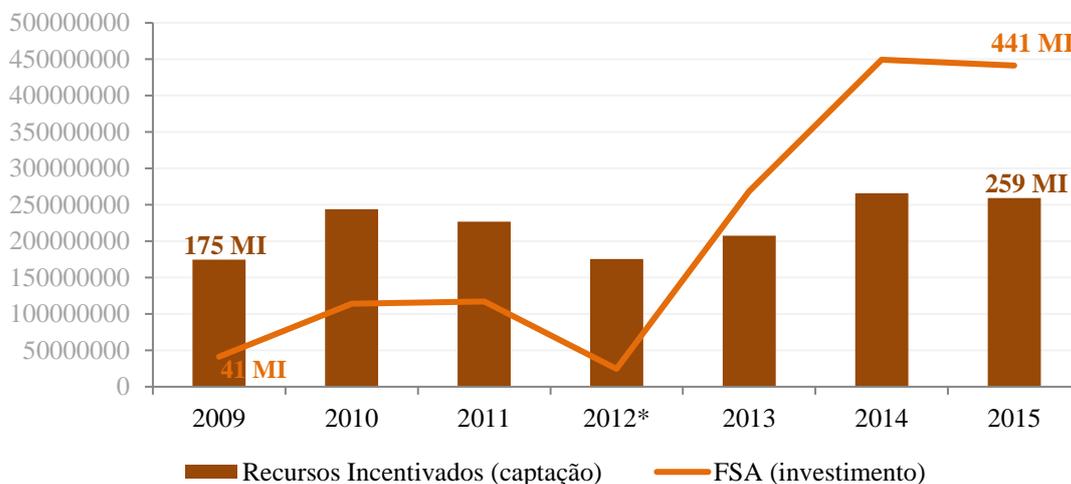
Nesse sentido, percebe-se que é a partir de 2011, isto é, depois da Lei da TV paga, que os valores do fomento direto pelo FSA (Terceira Onda de Políticas) ultrapassam o de fomento indireto por recursos incentivados (Primeira Onda de Políticas), como mostra o **Gráfico 4** a seguir. No entanto, apesar da Lei nº 12.485/11 tornar o Fundo Setorial do Audiovisual significativo para desenvolver a indústria, consolidando a Terceira Onda de Políticas para o setor com uma atuação mais direta e efetiva do Estado na Economia do Audiovisual não se avançou na estrutura do desenho dessas políticas. Isso porque a criação do **Fundo Setorial de Incentivo à Inovação do Audiovisual (FSIIA)**, que se daria após à criação do FSA, nunca foi concretizada, assim como não se obteve uma

---

<sup>76</sup> No que concerne aos canais jornalísticos, a Lei estimula o acesso do assinante a diferentes fontes de informação jornalística. Portanto, nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que tenha preponderantemente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal jornalístico adicional de programação. Ou seja, se um pacote contém a Globo News, por lei, o mesmo pacote deverá ter também a Band News ou Record News.

preocupação na criação das linhas e programas, dentro do FSA, que o FSIIA abarcaria em sua constituição.

**Gráfico 4 – Evolução dos Valores Reais totais do Fundo Setorial do Audiovisual e de Recursos Incentivados, de 2003 a 2015 (Em R\$ de 2015\*)**



Nota: Os valores de investimento FSA seguem o ano de publicação dos resultados em D.O.U. Recursos incentivados são os valores captados via Lei 8.313/91, Lei 8.685/93 e M.P. 2.228/01. Por isso, o ano de 2012 apresenta uma aparente queda, quando na verdade isso é efeito da troca da FINEP pelo BRDE.

Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Preços de 2015 pelo IPCA.

Logo, a Lei nº 12.485/11 avança no seu escopo regulatório com o estabelecimento de cotas para o segmento de TV por assinatura (cota de programação e cota de empacotamento) e consolida o FSA como um fundo relevante para o setor. Contudo, ela o faz nos mesmos moldes anteriores com a permanência do pressuposto da divisão entre conteúdo (audiovisual) e tecnologia (inovação), ou como colocado por IKEDA (2015), através de uma separação entre o aspecto ‘cultural’ e ‘comercial/industrial’ das atividades audiovisuais. De fato, a dicotomia “conteúdo-tecnologia”, embora tacitamente, ainda orienta a condução das políticas audiovisuais. Cassineli (2012) também ressalta que, embora o resultado do aumento da produção seja visível após as políticas públicas adotadas, “as políticas implementadas pelo Estado aplicam-se com ênfase maior no elo da produção” (p.91).

Assim, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito à premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia. Isto é, por um lado, os formuladores de política pensam em como aumentar a produção audiovisual nacional através de diferentes formas de fomento (direto ou indireto) aos diversos segmentos do setor, por outro lado, instituem-se diferentes tipos de cotas – obrigação da exibição do conteúdo nacional, seja ela cinematográfica (como será visto na próxima seção), por

canais ou programação – sem, contudo, analisar que a circulação de conteúdos audiovisuais (da produção à exibição) não é limitada apenas pelas grandes empresas ou *majors*, mas contém aspectos tecnológicos que são indissociáveis da sua criação, como será visto no quarto capítulo deste trabalho. Por fim, a seção a seguir tem por objetivo discorrer sobre os aspectos legais, através da análise da legislação de cada mecanismo e instrumento de políticas mencionados ao longo da primeira seção deste capítulo.

## **II.2 - Evolução dos Instrumentos de Política a partir de seus aspectos legais**

A partir da intensificação das políticas públicas voltadas ao setor audiovisual desde a década de 1990, percebe-se que elas são entendidas através de quatro marcos legais principais: (i) Leis de Incentivo (binômio Lei Rouanet & Lei do Audiovisual<sup>77</sup>); (ii) MP de criação da ANCINE (MP 2.228-1/01); (iii) Lei de criação do FSA (Lei nº 11.437/06); (iv) Lei da TV Paga (Lei nº 12.485/11). A explicação de cada instrumento de política a seguir segue a divisão por esses marcos legais. Esta seção discute os dispositivos legais dos instrumentos de política a partir da análise da legislação e dos documentos oficiais (editais, instruções normativas, programas).

### *II.2.1 Primeiro Marco Legal: As Leis de Incentivo*

O binômio Lei Rouanet & Lei do Audiovisual pode ser considerado como pertencente ao mesmo marco legal na história das políticas públicas ao setor audiovisual, pela proximidade de origem de cada lei (1991 e 1993) e por pertencer, em geral, à mesma lógica de estruturação dos incentivos. Com efeito, como foi visto na primeira seção do capítulo, o suporte estatal ao setor passou a ocorrer através de mecanismos de incentivo originários de renúncia fiscal, por pessoas físicas ou jurídicas que decidem aportar capital em determinado projeto, sendo o valor de aporte abatido (integral ou parcialmente) no imposto de renda devido.

Com isso, o Estado tornava-se indutor do processo de produção, mas apenas de forma indireta, ou seja, os agentes de mercado tornam-se parte interna a esse modelo, ainda que, em última instância, os recursos se mantinham advindos do Estado. Ademais, tanto a escolha do projeto, quanto a decisão de investir, partem de empresas da economia

---

<sup>77</sup> Lei nº 8.313/91 e Lei nº 8.685/93, respectivamente.

como um todo que, em geral, não estavam necessariamente envolvidas com o setor audiovisual.

### *II.2.1.1 Lei Rouanet*

A Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Cultura (PRONAC) no seu artigo 1º, com a finalidade de captar e canalizar recursos para o apoio a projetos culturais<sup>78</sup>. O Artigo 3º desta Lei<sup>79</sup> estabeleceu os critérios para

---

<sup>78</sup> Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a: I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; IX - priorizar o produto cultural originário do País.

<sup>79</sup> Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

I - incentivo à formação artística e cultural, mediante:

- a) concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, a autores, artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil;
- b) concessão de prêmios a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil;
- c) instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados à formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal da área da cultura, em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

II - fomento à produção cultural e artística, mediante:

- a) produção de discos, vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem assim de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)
- b) edição de obras relativas às ciências humanas, às letras e às artes;
- c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore;
- d) cobertura de despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposições públicas no País e no exterior;
- e) realização de exposições, festivais de arte e espetáculos de artes cênicas ou congêneres;

III - preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

- a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;
- b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos;
- c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural;
- d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais;

IV - estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais, mediante:

- a) distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos;
- b) levantamentos, estudos e pesquisas na área da cultura e da arte e de seus vários segmentos;
- c) fornecimento de recursos para o FNC e para fundações culturais com fins específicos ou para museus, bibliotecas, arquivos ou outras entidades de caráter cultural;

V - apoio a outras atividades culturais e artísticas, mediante:

- a) realização de missões culturais no país e no exterior, inclusive através do fornecimento de passagens;
- b) contratação de serviços para elaboração de projetos culturais;

que os projetos culturais sejam elegíveis. De modo geral, deve ser atendido pelo menos um dos seguintes objetivos: (i) incentivo à formação artística e cultural; (ii) fomento à produção cultural e artística; (iii) preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico; (iv) estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais; (v) apoio a outras atividades culturais e artísticas. Na sequência, o artigo 2º da Lei<sup>80</sup>, dispõe que o Pronac possui três mecanismos para a sua implementação: (i) o Fundo Nacional da Cultura (FNC); (ii) o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART); (iii) Incentivo a projetos culturais (Mecenato), os quais serão explicados a seguir.

**Figura 10 – Mecanismos do PRONAC.**



#### II.2.1.1.1 Fundo Nacional de Cultura (FNC)

O Fundo Nacional da Cultura foi criado a partir do Fundo de Promoção Cultural, instituído pela Lei nº 7.505/86, permitindo que o Ministério da Cultura apoie programas, projetos e ações culturais mediante o aporte direto de recursos para fomento. Dessa forma, o Estado pode desenvolver a produção e a difusão da cultura em uma área em que o interesse da iniciativa privada é bastante restrito, funcionando como uma ação complementar ao mecanismo de incentivo fiscal.

---

c) ações não previstas nos incisos anteriores e consideradas relevantes pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

<sup>80</sup> Art. 2º O Pronac será implementado através dos seguintes mecanismos:

I - Fundo Nacional da Cultura (FNC);  
II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart);  
III - Incentivo a projetos culturais.

Como dispõe o Artigo 6º da Lei nº 8.313/91<sup>81</sup>, o FNC financiará até 80% do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente (ainda que pessoa jurídica de direito público), da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem. Assim, o fundo destina recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão à fundo perdido.

Vale ressaltar que o doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: (i) no caso das pessoas físicas, 80% das doações e 60% dos patrocínios; (ii) no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, 40% das doações e 30% dos patrocínios.

Ademais, o FNC deve buscar o equilíbrio regional da distribuição de recursos, favorecer a visão interestadual, estimular a criatividade e a diversidade, enfatizar o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, contribuir para a preservação do patrimônio cultural e histórico brasileiro e atender às diferentes realidades e demandas da produção cultural do país, em benefício do coletivo e do desenvolvimento.

Para tanto, o orçamento do FNC – cujos recursos provêm do Tesouro Nacional, de doações e legados, da arrecadação de concursos e loterias federais, dentre outros – é direcionado a partir do planejamento e da decisão colegiada de todas as unidades e instituições vinculadas do MinC, com prioridade para realização de seleções públicas com comissões representativas, independentes e específicas, habilitadas a avaliar o mérito artístico-cultural e o caráter multiplicador das propostas concorrentes. As seleções têm como foco projetos com menos possibilidade de realização com recursos próprios ou a

---

<sup>81</sup> Art. 6º O FNC financiará até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem.

§ 1º (Vetado)

§ 2º Poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante, bens e serviços oferecidos pelo proponente para implementação do projeto, a serem devidamente avaliados pela SEC/PR.

partir da captação de recursos do mercado. O apoio se dá através de convênios, prêmios, subsídio para intercâmbios culturais ou bolsas<sup>82</sup>.

Atualmente, a maior parte das solicitações de recursos do FNC ocorre por demanda espontânea, sem a existência de editais. Contudo, há críticas quanto à falta de transparência e de critérios para a apresentação de projetos, o que dificulta a avaliação de sua efetividade [IKEDA (2013)].

#### II.2.1.1.2 Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICARTs)

Os FICARTs foram concebidos como fundos de investimentos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. Na linguagem jurídica, eles seriam caracterizados como fundos de investimento instituídos sob a forma de um condomínio e, portanto, sem personalidade jurídica. O objetivo desse fundo é incentivar a participação privada em projetos com vocação comercial, como obras cinematográficas, por exemplo. Com isso, os investidores dos Ficarts teriam apenas um abatimento parcial do imposto de renda (IR). A ausência de definição legal do percentual de dedução do IR a ser deduzido foi um dos fatores que dificultou a sua real implementação.

Vale destacar que, apesar da ausência de implementação do Ficart, ele serviu de inspiração para elaboração das regras de criação do Funcines criado pela Medida Provisória nº 2.228-1/01, cuja elaboração reproduz diversos trechos legais do Ficart.

#### II.2.1.1.3 Incentivo a Projetos Culturais

O incentivo a projetos culturais, também conhecido como Mecenato, é o mecanismo mais difundido da Lei Rouanet. Através dele, pessoas físicas ou jurídicas podem destinar recursos para projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura ou pela ANCINE, e abaterem parcial ou integralmente esses valores do seu imposto de renda. Em outras palavras, a Lei Rouanet permite que uma empresa destine parte do dinheiro que ela iria gastar com tributos para financiar propostas aprovadas pelo Ministério da Cultura<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Ver: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques//asset\\_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/fundo-nacional-de-cultura](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques//asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/fundo-nacional-de-cultura)>.

<sup>83</sup> Tamanha é a difusão desse mecanismo que até o mês de abril do ano de 2016, cerca de 100 mil projetos obtiveram autorização para captação via Lei Rouanet, o que representa 83% do total, segundo a Secretaria do Audiovisual. Destes, 47 mil projetos fizeram captação, totalizando aproximadamente o valor de R\$ 15 bilhões<sup>83</sup> investidos efetivamente. Ver: <http://rouanet.cultura.gov.br/>.

O aporte de recursos pode ser realizado de duas formas: doação e patrocínio. Para as atividades culturais de que trata o art. 18<sup>84</sup>, que tem menor possibilidade de viabilidade comercial (“*artísticas*” ou “*autorais*”), o percentual de abatimento no imposto a pagar é de 100%, tal como dispõe o parágrafo primeiro do dispositivo legal.

Por outro lado, para projetos de que trata o art. 25, que possuem uma maior possibilidade de retorno comercial, o abatimento se o incentivador for pessoa física será de 80%, caso o incentivo seja realizado através de doação, e de 60%, caso ele seja feito através de patrocínio. No caso de pessoa jurídica, o abatimento será de 40% para doação e 30% para patrocínio. Ainda no que se refere ao art. 25<sup>85</sup> é permitido que os recursos

---

<sup>84</sup> Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: (Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)

a) doações; e (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)

b) patrocínios. (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. (Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

a) artes cênicas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

c) música erudita ou instrumental; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

d) exposições de artes visuais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e (Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial. (Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes. (Incluído pela Lei nº 11.646, de 2008)

<sup>85</sup> Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos:

I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres;

II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;

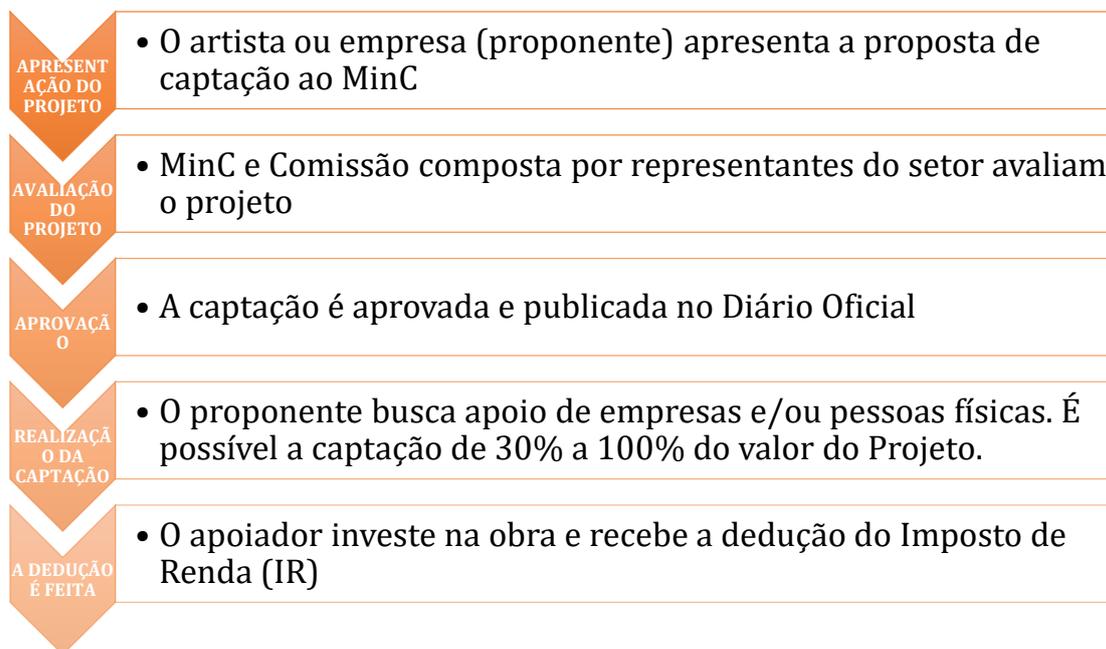
III - literatura, inclusive obras de referência;

IV - música;

V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres;

sejam lançados pelo incentivador como despesa operacional, reduzindo o seu lucro líquido e, conseqüentemente, seu imposto a pagar. A doação fiscal é limitada ainda a 6% do valor total do imposto de renda devido para os incentivadores pessoas físicas e 4% para incentivadores pessoas jurídicas.<sup>86</sup>

**Figura 11 – Etapas da Operação de Projetos Culturais pela Lei Rouanet**



Com a criação da Lei nº 9.847/99 houve uma diferenciação no percentual a ser abatido no imposto de renda para as atividades com menor viabilidade comercial<sup>87</sup>, contidas no parágrafo terceiro do art. 18, e aquelas com maior viabilidade, previstas no art. 25. De maneira que fica clara a função estatal de natureza complementar (e indireta) à iniciativa privada, já que quanto maior for a possibilidade de retorno do aporte de recursos, menor será a dedução fiscal.

VI - folclore e artesanato;

VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos;

VIII - humanidades; e

IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial.

Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos do inciso II deste artigo deverão beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

<sup>86</sup> Ver IKEDA (2013).

<sup>87</sup> Chamadas de “artísticas ou autorais”.

Cumpra observar que a aplicação da Lei Rouanet para os projetos audiovisuais foi utilizada de modo mais significativo nos seus primeiros anos de vigência durante o período da “Retomada”, destacada na primeira seção deste capítulo. Contudo, especialmente a partir do ano de 2007, com a introdução do art. 1º-A na Lei do Audiovisual (Lei nº. 8.685/13)<sup>88</sup>, a Lei Rouanet ficou praticamente em desuso no que concerne à atividade audiovisual<sup>89</sup>, haja vista que o mecanismo possui funcionamento similar e permite uma dedução fiscal de 100%, com o benefício de se colocar o aporte de recursos como despesa operacional.<sup>90</sup>

### *II.2.1.2 Lei do Audiovisual*

A Lei nº 8.685/93 ficou conhecida como “Lei do Audiovisual” por ser específica à atividade audiovisual. O art. 1º e art.1º-A da Lei do Audiovisual estavam previstos para término em 2016, mas foram prorrogados, nesse mesmo ano, para vencimento no ano fiscal de 2017. Com a sua criação no ano de 1993, a Lei do Audiovisual surgiu como um “plano emergencial” visando a recuperação do setor de cinema brasileiro que, por conta da crise intensa no início dos anos 90, possuía uma participação de mercado inferior a 1% (um por cento), como visto na primeira seção deste capítulo.

Em outras palavras, a lei buscou oferecer a possibilidade imediata de ingresso de recursos no cinema nacional, que vivia uma intensa crise à época da chamada ‘*Escuridão Collorida*’ ou ‘*Anos de Chumbo*’ [BERTINI (2008); SÁ EARP et al (2008)]. A visão era de que um longa-metragem cinematográfico necessita de um volume de investimento e um tempo muito maior que a maioria das atividades elencadas no art. 18 e art. 25 da Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet), o que ensejou a elaboração de uma lei especial. De fato, como

---

<sup>88</sup> Art. 1º-A. Até o ano-calendário de 2017, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela ANCINE poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado: (Redação dada pela Lei nº 13.196, de 2015)

I - na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º A dedução prevista neste artigo está limitada: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - a 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - a 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

<sup>89</sup> Será aprofundado no capítulo três desse trabalho.

<sup>90</sup> No art. 1º-A da Lei do Audiovisual também se mudou a tabela de escalonamento da dedução, em relação à Lei Rouanet.

foi visto anteriormente, o tempo de maturação do investimento de uma obra audiovisual se aproxima mais da média da indústria do que das atividades culturais.

#### II.2.1.2.1 Art. 1º da Lei do Audiovisual

Diferentemente da Lei Rouanet, esse mecanismo (art. 1º) prevê que os agentes econômicos possam ser investidores dos projetos e não apenas patrocinadores ou doadores. Esses investidores podem ser pessoas físicas, com um limite de abatimento do imposto de renda de 6%, ou pessoas jurídicas, com um limite de 3% do imposto de renda.

Enquanto na Lei Rouanet o incentivador era, em geral, um “mecenas”<sup>91</sup>, o art. 1º da Lei do Audiovisual cria uma lógica diversa, de estímulo ao investimento. Assim, a aplicação de recursos no setor audiovisual passa a encarada como um verdadeiro negócio com o escopo de obtenção de lucro. Há, por trás disso, uma lógica de estímulo ao investimento e de desenvolvimento econômico, a partir de uma política de produção de obras que pudessem reocupar um mercado interno massivamente dominado pelos títulos estrangeiros. Sabendo que o investidor privado tende a aportar seus recursos nas obras que tivessem uma maior probabilidade de retorno comercial, esse mecanismo gera uma demanda por obras mais ‘competitivas’, estimulando assim a profissionalização das produtoras nacionais e a estruturação de projetos com real potencial de mercado.

Nesse caso, as vantagens para os investidores são: (i) abatimento integral do valor investido no imposto de renda a pagar, nos moldes do art. 18 da Lei Rouanet; (ii) inclusão do valor investido como despesa operacional, nos moldes do art. 25 da Lei Rouanet, reunindo, assim, dois tipos de dedução fiscal da Lei Rouanet: o abatimento total do art. 18 e o lançamento desses valores como despesa operacional na forma do art. 25; (iii) vinculação da marca ao material promocional da obra, como patrocínio nos moldes da Lei Rouanet; (iv) participação nos resultados financeiros da obra, logo, pela combinação dos benefícios “i” e “ii”, o valor da redução no imposto de renda pode ser superior ao valor dos recursos aportados, i.e., há um benefício fiscal por esse instrumento de política.

Como há participação nos resultados financeiros da obra, o investidor apenas possui direitos de comercialização da produção, mas ele não se torna coprodutor da mesma. Ou seja, o investidor apenas auferirá rendimentos em decorrência da exploração comercial da obra, mas não possui direitos patrimoniais. Por conseguinte, ele não se torna

---

<sup>91</sup> Incentivador ou patrocinador de atividades artísticas ou culturais.

parte da sociedade para a consecução do projeto audiovisual incentivado. O investimento, por pessoa física e pessoa jurídica, poderá aportar o montante de 6% e 3% do imposto de renda, respectivamente.

Para serem elegíveis ao apoio, os projetos de produção de obra cinematográfica devem ser destinados e exibidos inicialmente e prioritariamente no mercado de salas de exibição, tal como disposto no art. 1º, inciso II da MP 2228-1/01<sup>92</sup>. Ou seja, a prioridade do instrumento está voltada às obras cinematográficas em detrimento a projetos de minisséries, telefilmes ou obras seriadas.<sup>93</sup>

Nota-se que, para que seja considerada obra cinematográfica, são criadas duas condições: que sua destinação e exibição sejam inicialmente e prioritariamente no mercado de salas de exibição. O termo “inicialmente” quer dizer que a primeira exibição dessa obra deve ser realizada nesse segmento ou “janela” de exibição<sup>94</sup>. Já o termo “prioritariamente” significa que a lógica de exploração deve girar em torno do mercado de salas de cinema. De modo que os lançamentos comerciais posteriores são levados como formas derivadas da primeira janela de circulação do produto.

Podem ser apoiados também projetos de construção ou de reforma de salas de cinema (projetos de exibição), projetos de distribuição e projetos de infraestrutura técnica, consoante disposto no parágrafo 5º do art. 1º. Contudo, a prioridade (conforme *caput* do artigo) é direcionada às obras cinematográficas e, na prática, os recursos são destinados à produção. É a ANCINE que aprova os projetos com uso desse instrumento.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) desempenha um importante papel nessa questão, já que o art. 1º da Lei do Audiovisual funciona a partir da criação de cotas de comercialização no mercado de ações, haja vista que o investidor não se torna coautor (coprodutor), mas somente adquire um percentual dos direitos de comercialização sobre a obra mediante a aquisição de um percentual de cotas.

Na prática, a empresa produtora contrata uma corretora legalmente constituída e registrada na CVM. A corretora irá formular o prospecto junto à CVM para o lançamento

---

<sup>92</sup> MP 2.228-1/01 Art. 1º Para fins desta Medida Provisória entende-se como:

(...) II - obra cinematográfica: obra audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição.

<sup>93</sup> Esclareça-se que o legislador foi consciente e não atrelou a definição de obra cinematográfica ao suporte físico de captação ou à cópia final da obra, mas sim de sua lógica de exploração econômica no mercado audiovisual. Portanto, diante das inovações tecnológicas, o suporte físico no que diz respeito à captação e à cópia final da obra são entendidos como mera questão acessória.

<sup>94</sup> Utilizando a lógica de *windowing* (sequenciação) do mercado audiovisual, como vista no primeiro capítulo deste trabalho, o qual a obra segue um percurso entre várias janelas de exibição segundo uma ordem de lançamento.

das cotas por intermédio de um boletim de subscrição. Assim, o investidor, ao adquirir um certificado de investimento, terá direito a um número de cotas correspondentes a um percentual sobre os direitos de comercialização da obra (nas condições dispostas no certificado no que tange aos territórios, segmentos de mercado, prazo de duração dos direitos e percentuais).

Como foi visto, apesar de, inicialmente, a vigência do art. 1º ter sido até o ano de 2003, esse prazo tem sido prorrogado desde então, sendo a vigência atual até o exercício fiscal de 2017, cuja redação mais recente fora conferida pela Lei nº. 13.196/16. Comparativamente, o art. 1º da Lei do Audiovisual, de maneira diversa da Lei Rouanet, possui um teto máximo de captação por projeto incentivado. Inicialmente, esse valor era de R\$ 1,5 milhão. Em 1996 esse valor foi aumentado para R\$ 3 milhões, passando a vigorar hoje com o aporte conjunto de recursos enquadrados no art. 1º e 1º-A, conjuntamente, na quantia de R\$ 4 milhões a partir da Lei nº 11.437/06<sup>95</sup>.

Ademais, de maneira diferente da Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual exige uma contrapartida para os produtores dos projetos autorizados para captação. Nesse sentido, a contrapartida seria justamente o valor que não seria decorrente da captação de recursos pelas leis de incentivo fiscal federal, incluindo recursos próprios ou privados não incentivados, ou até mesmo recursos públicos oriundos de editais estaduais, municipais ou internacionais. A contrapartida obrigatória foi criada no montante de 20%, sendo que esse percentual foi reduzido para 5%, consoante o disposto no art. 39, § 6º da MP 2.228-1/01<sup>96</sup>, com a redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006.

A partir dessa comparação, verifica-se que a Lei do Audiovisual altera a tabela de escalonamento constante na Lei Rouanet, no sentido de conferir percentuais regressivos de dedução fiscal de acordo com a maior possibilidade comercial do produto audiovisual. Isto é, altera-se a premissa de que a maior probabilidade de sucesso comercial seria inversamente proporcional ao montante de dedução fiscal.

Nesse sentido, com a Lei do Audiovisual, o filme de ficção de longa-metragem, geralmente considerado como uma obra audiovisual de grande potencial para obter ganhos comerciais, estaria apto a receber uma dedução fiscal superior em relação aos outros tipos de obra. Assim, houve a ocupação do art. 1º da Lei do Audiovisual pelos

---

<sup>95</sup> Lei de criação do FSA.

<sup>96</sup> § 6º Os projetos produzidos com os recursos de que trata o inciso X do caput deste artigo poderão utilizar-se dos incentivos previstos na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, limitados a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela Ancine para o projeto. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

Ficarts<sup>97</sup> da Lei Rouanet que, conforme disposto anteriormente, sequer chegaram a ser implementados e serviriam para estimular os projetos culturais com possibilidades comerciais.

Além da dedução fiscal se sobrepor aos valores efetivamente investidos, o investidor ainda se remunera diretamente com os rendimentos econômicos auferidos pela obra com parte da receita de bilheteria. Em conjunto, isso faz com que, na prática, a Lei Rouanet funcione como um simples complemento ao investimento da Lei do Audiovisual caso o montante investido ultrapasse 3% do imposto de renda devido, oportunidade em que será aplicada a regra do art. 6º, inciso II da Lei nº. 9.532/97<sup>98</sup> e será limitada ao teto de 4% (conforme visto em nota anteriormente).

#### II.2.1.2.2 Art. 1º-A da Lei do Audiovisual

O art. 1º-A foi inserido na Lei nº 8.685/93 por intermédio da Lei nº 11.437/06<sup>99</sup> autorizando os contribuintes a deduzirem do Imposto de Renda devido o montante de 100% das quantias investidas no patrocínio a projetos audiovisuais, limitado a 4% do IR devido para pessoa jurídica e a 6% do IR devido para pessoa física. O funcionamento do art. 1ºA da Lei do Audiovisual é bastante parecido com o da Lei Rouanet, mas possibilita apenas a ação de patrocínio, sendo vedada a modalidade de doação. Nesse mecanismo o contribuinte incentivador deve ser pessoa jurídica tributada no lucro real e pessoa física, com declaração completa de imposto de renda, assim como ocorre na Lei Rouanet.

Diferentemente do art. 1º da Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual), não é utilizado o mecanismo de compra de certificado de comercialização pela CVM e não é permitido que o valor investido seja lançado na contabilidade da empresa como despesa operacional. Além da redução tributária, o patrocinador tem o benefício de associar sua imagem ao produto audiovisual resultante do projeto fomentado. Um destaque do mecanismo é poder ser aplicado em projetos de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longa metragens e de obras destinadas ao segmento de mercado de TV

---

<sup>97</sup> Fundo de Investimento Cultural e Artístico.

<sup>98</sup> Art. 6º Observados os limites específicos de cada incentivo e o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 1995, o total das deduções de que tratam:

I - o art. 1º da Lei nº 6.321, de 1976 e o inciso I do art. 4º da Lei nº 8.661, de 1993, não poderá exceder a quatro por cento do imposto de renda devido;

II - o art. 26 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, não poderá exceder quatro por cento do imposto de renda devido. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.189-49, de 2001)

<sup>99</sup> Lei de criação do Fundo Setorial do Audiovisual.

Paga e TV Aberta. Vale destacar que a Instrução Normativa nº 59/07 da ANCINE modificou o texto da Instrução Normativa nº 22/03, estabelecendo os formatos de obras audiovisuais brasileiras cinematográficas e videofonográficas que admitem o incentivo do art. 1ºA da Lei do Audiovisual: (i) longa, média e curta metragens; (ii) telefilmes; (iii) minisséries; (iv) obras seriadas; (v) programas para televisão de caráter educativo cultural.

Conforme disposto no art. 1º-A (§ 4º a § 7º)<sup>100</sup> uma inovação interessante do mecanismo é abrir a possibilidade, ainda que não seja prioritária, de aplicação de recursos em projetos de preservação, exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresas brasileiras, estado a autoridade com a ANCINE para instituir esses programas especiais. No entanto, a única ação promovida pela ANCINE nessa diretiva foi a publicação da Instrução Normativa nº 61/07<sup>101</sup>, que estabeleceu critérios para seleção de projetos de infraestrutura técnica para salas de exibição. Contudo, os critérios definidos foram tão restritivos que impossibilitou o uso do mecanismo nesse intuito. Novamente, portanto, os recursos deste instrumento de política são concentrados à produção.

O limite máximo de aporte a um projeto por meio deste mecanismo é de R\$ 4 milhões, somando-se ao valor eventualmente aportado ao mesmo projeto por meio do dispositivo de fomento instituído pelo art. 1º da Lei nº 8.685/93. Assim, como ocorre em todos os instrumentos de fomento criados pela Lei do Audiovisual, é exigida contrapartida obrigatória da empresa responsável pelo projeto equivalente a 5% do orçamento total aprovado.

---

<sup>100</sup>§ 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 5º Fica a Ancine autorizada a instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)

§ 6º Os programas especiais de fomento destinar-se-ão a viabilizar projetos de distribuição, exibição, difusão e produção independente de obras audiovisuais brasileiras escolhidos por meio de seleção pública, conforme normas expedidas pela Ancine. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)

§ 7º Os recursos dos programas especiais de fomento e dos projetos específicos da área audiovisual de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo poderão ser aplicados por meio de valores reembolsáveis ou não-reembolsáveis, conforme normas expedidas pela Ancine. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)

<sup>101</sup> Atualmente, está em voga na ANCINE a alteração da Instrução Normativa nº 61/07. Uma análise de Impacto Regulatório foi publicada em 2016 no intuito de estabelecer novos critérios para seleção de projetos de exibição a partir desse mecanismo.

### II.2.1.2.3 Art. 3º da Lei do Audiovisual

O artigo 3º da Lei do audiovisual<sup>102</sup>, oriundo da inspiração em um antigo mecanismo do Instituto Nacional do Cinema (INC), estabelece que as distribuidoras estrangeiras podem abater 70% do valor do imposto devido por créditos ou remessas ao exterior, desde que invistam na coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. A principal diferença entre os mecanismos da Lei Rouanet e os demais mecanismos observados anteriormente é que as empresas investidoras são distribuidoras de obras audiovisuais (extraída da remissão aposta no dispositivo legal mencionando o art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089 de 1970<sup>103</sup>). Isso estimula uma relação mais próxima entre o produtor da obra audiovisual e o investidor que faz o aporte.

Dessa maneira, foi estabelecido um elo entre as *majors* estrangeiras já consolidadas no mercado e as produtoras brasileiras. Portanto, ao invés de estabelecer uma reserva de mercado ou uma obrigatoriedade fiscal, criou-se um estímulo para distribuição estrangeira dos filmes nacionais. Ressalta-se que, no caso do art. 3º da Lei do Audiovisual, as empresas contribuintes estrangeiras podem ter uma parcela dos direitos patrimoniais da obra. Ou seja, podem ser coprodutoras e, por conseguinte, sócias da obra audiovisual final.

No que concerne a sua operacionalização, o art. 3º da Lei do Audiovisual incide sobre os créditos e as remessas para o exterior em decorrência da exploração comercial de suas obras no mercado brasileiro. Através desse mecanismo, podem ser apoiadas obras cinematográficas de produção independente, telefilmes, minisséries e o desenvolvimento de projetos de longas-metragens de produção independente. Não se enquadram, portanto, as obras seriadas que sejam minisséries ou programas de televisão.

---

<sup>102</sup> Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput deste artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo pagamento ou remessa o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

<sup>103</sup> Art. 13. As importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, ficam sujeitas ao imposto de 25% na fonte. (Redação dada pela Lei nº 8.685, de 1993)

Nota-se que uma parcela significativa das *majors* também possuem canais de televisão por assinatura, de modo que se previu a possibilidade de utilização desses recursos para outros tipos de obras audiovisuais. Esses projetos podem se utilizar da opção conjunta com o art. 39, X da MP 2.228-1/01<sup>104</sup>. Assim, a partir do parágrafo único

---

<sup>104</sup> Art. 39. São isentos da CONDECINE:

I - a obra cinematográfica e videofonográfica destinada à exibição exclusiva em festivais e mostras, desde que previamente autorizada pela ANCINE;

II - a obra cinematográfica e videofonográfica jornalística, bem assim os eventos esportivos;

III - as chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte; (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)

IV - as obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias veiculadas em Municípios que totalizem um número de habitantes a ser definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

V - a exportação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras e a programação brasileira transmitida para o exterior;

VI - as obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, para exibição no seu próprio segmento de mercado ou quando transmitida por força de lei ou regulamento em outro segmento de mercado, observado o disposto no parágrafo único, exceto as obras audiovisuais publicitárias; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

VII - o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, referentes à programação, conforme definição constante do inciso XV do art. 1º; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

VIII - obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias brasileiras de caráter beneficente, filantrópico e de propaganda política; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

IX - as obras cinematográficas e videofonográficas incluídas na programação internacional de que trata o inciso XIV do art. 1º, quanto à CONDECINE prevista no inciso I, alínea d do art. 33; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE. (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

XI - a Anatel, as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e os Corpos de Bombeiros Militares. (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

XII - as hipóteses previstas pelo inciso III do art. 32, quando ocorrer o fato gerador de que trata o inciso I do mesmo artigo, em relação à mesma obra audiovisual publicitária, para o segmento de mercado de comunicação eletrônica de massa por assinatura. (Incluído pela Lei nº 12.599, de 2012)

§ 1º As obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, estarão sujeitas ao pagamento da CONDECINE se vierem a ser comercializadas em outros segmentos de mercado. (Renumerado pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

§ 2º Os valores correspondentes aos 3% (três por cento) previstos no inciso X do caput deste artigo deverão ser depositados na data do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da

do art. 32 da Medida Provisória 2.228-1/01<sup>105</sup>, esse mecanismo foi reforçado pela criação da CONDECINE Remessa (como exposto na primeira seção, uma taxa de 11% sobre a remessa para o exterior) que conta com isenção para as distribuidoras que aderirem ao art. 3º da Lei do Audiovisual, conforme se verá a seguir.

#### II.2.1.2.4 Art. 3º-A da Lei do Audiovisual

O art. 3º-A<sup>106</sup> da Lei do Audiovisual apresenta um funcionamento muito similar ao art. 3º da Lei do Audiovisual aduzindo que os contribuintes do Imposto de Renda

---

exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, em conta de aplicação financeira especial em instituição financeira pública, em nome do contribuinte. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 3º Os valores não aplicados na forma do inciso X do caput deste artigo, após 270 (duzentos e setenta) dias de seu depósito na conta de que trata o § 2º deste artigo, destinar-se-ão ao FNC e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 4º Os valores previstos no inciso X do caput deste artigo não poderão ser aplicados em obras audiovisuais de natureza publicitária. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006)

§ 5º A liberação dos valores depositados na conta de aplicação financeira especial fica condicionada à integralização de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos aprovados para a realização do projeto. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 6º Os projetos produzidos com os recursos de que trata o inciso X do caput deste artigo poderão utilizar-se dos incentivos previstos na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, limitados a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela Ancine para o projeto. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

<sup>105</sup> Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador: (Redação dada pela Lei nº 12.485, de 2011)

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional. (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

<sup>106</sup> Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996<sup>107</sup>, isto é, os beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração (a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira) poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

Nesse mecanismo de incentivo os contribuintes incentivadores são, via de regra, as pessoas jurídicas programadoras nacionais ou internacionais de televisão por assinatura e de televisão aberta. O contribuinte, assim como no art. 3º, também é pertencente ao setor audiovisual<sup>108</sup>. Portanto, caso opte pela utilização deste mecanismo, o contribuinte incentivador pode ter parte dos direitos patrimoniais da obra, podendo tornar-se coprodutor e ter participação na receita líquida da produção. O contribuinte incentivador também pode abater 70% do imposto de renda (sobre a base de cálculo de 15%) utilizando este mecanismo. Vale destacar que os 30% restantes do imposto de renda devem ser destinados à Receita Federal.

Com isso, no caso do art. 3º-A não há a isenção do recolhimento do CONDECINE. Vale esclarecer que as programadoras nacionais de televisão por assinatura e emissoras de radiodifusão estão isentas do CONDECINE remessa de 11%. O art. 3º-A da Lei do

---

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas, entregues ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput deste artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

<sup>107</sup> Art. 72. Estão sujeitas à incidência do imposto na fonte, à alíquota de quinze por cento, as importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas para o exterior pela aquisição ou pela remuneração, a qualquer título, de qualquer forma de direito, inclusive à transmissão, por meio de rádio ou televisão ou por qualquer outro meio, de quaisquer filmes ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira.

<sup>108</sup> Diferentemente da Lei Rouanet em que qualquer empresa, que não seja do setor audiovisual, pode se beneficiar do mecanismo, o que diminui (na Lei Rouanet) a possibilidade de encadeamentos positivos na produção.

Audiovisual funciona por meio de “Carta de Alocação de Recursos” e funciona como explicado na Figura 12:

**Figura 12 – Operacionalização do Art. 3ºA da Lei do Audiovisual.**

✓ A empresa produtora independente brasileira deve ter o seu projeto aprovado na ANCINE, tendo o art. 3º-A como mecanismo de incentivo devidamente aprovado.

✓ A empresa produtora deve respeitar o teto de R\$ 3 milhões para uso do benefício fiscal em cada projeto aprovado (este limite diz respeito à conjugação dos mecanismos do art. 3º com o 3º-A da Lei do Audiovisual ou apenas com relação a um destes).

✓ A contribuinte incentivadora deve optar pela utilização do mecanismo, destinando 70% do valor do IR a pagar numa conta especial de recolhimento na ANCINE, (os 30 % restantes vão direto para a Receita Federal);

✓ A contribuinte incentivadora deve efetuar o pagamento de um boleto gerado pela ANCINE referente aos 70% destacados e destina este percentual da renúncia fiscal na conta corrente de recolhimento da ANCINE;

✓ Em 180 dias (prorrogáveis por igual período) a contribuinte deve protocolar na ANCINE a Carta de Alocação de Recursos para o(s) projeto(s) da(s) produção independente brasileira. Portanto, esse mecanismo tem como objetivo aproximar as programadoras nacionais ou internacionais dos canais por assinatura e as emissoras de radiodifusão – televisão aberta, contribuintes de remessas para o exterior, das empresas produtoras audiovisuais independentes brasileiras.

Por meio desse mecanismo podem ser aportados recursos para as seguintes tipologias de projetos: (i) desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente; (ii) coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curtas, médias, longas-metragens e documentários; (iii) coprodução de telefilmes; (iv) coprodução de minisséries. Logo, mais um artigo voltado à produção de conteúdo.

## *II.2.2 Segundo Marco Legal: A MP de criação da ANCINE*

Como foi destacado na seção anterior deste capítulo, no ano de 2001, a relação entre Estado e o setor audiovisual assume uma nova configuração com a edição da Medida Provisória 2.228-1/01. O marco legal cria a ANCINE e traz novos mecanismos para o desenvolvimento da atividade cinematográfica de forma mais abrangente.

Para os formuladores de política à época, no intuito de alcançar um maior desenvolvimento do setor, estava claro que não bastava apenas retomar a produção das obras audiovisuais por meio da Lei Rouanet e Lei do Audiovisual (modelo de incentivos da Primeira Onda de Políticas<sup>109</sup>). Assim, era necessário também implementar as bases para o crescimento do audiovisual nacional, a partir de outros instrumentos de política. Desse modo, utilizando as propostas do GEDIC<sup>110</sup>, o governo criou um órgão federal para o setor audiovisual, baseado no modelo das agências reguladoras.

### *II.2.2.1 Medida Provisória 2.228-1/01*

Alvarenga (2010) mostra como o caso da ANCINE é peculiar, pois ela surge de uma demanda do setor cinematográfico corroborado posteriormente por grupos do governo, enquanto que, em outros setores, as agências reguladoras surgiram por intermédio de leis como o caso da Anatel, Lei n° 9.472/97 (Lei Geral das Telecomunicações). Há também outras duas peculiaridades que chamam atenção na formação da agência: (i) a indeterminação de qual Ministério abrigaria a instituição, o que foi anteriormente explorado neste trabalho; (ii) o poder de fomento da ANCINE, a qual possui um regime único já que é agência reguladora e agência de fomento ao mesmo tempo [ALVARENGA (2010); IKEDA (2015); BORGES (2014)].

Essas peculiaridades estão relacionadas às demandas do próprio setor que orbitam em torno da separação dos valores culturais e industriais nos princípios da Política Nacional do Cinema definida no 2º artigo da Medida Provisória. A indeterminação se a agência seria vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ou ao Ministério da Cultura (Minc) remonta às questões relacionadas ao lugar que o audiovisual deveria ocupar, como obra artística ou como produto comercial, isto é, a separação de cultura e indústria.

---

<sup>109</sup> Ver primeira seção deste capítulo.

<sup>110</sup> Ver: <http://www.gedic.com.ar/home.shtml>.

Ainda assim, a Medida Provisória 2.228-1, de setembro de 2001, foi uma grande conquista do setor audiovisual, pois trouxe de volta um órgão governamental representativo para a produção audiovisual independente, articulado com às questões da política presentes no GEDIC. No artigo 6º da MP 2.228-1/01, que aborda os objetivos da ANCINE, é possível citar aqueles que estão diretamente relacionados a essa nova configuração: (i) promover a autossustentabilidade nacional; (ii) aumentar a competitividade da indústria audiovisual por meio do fomento à produção e à exibição nos diversos segmentos de mercado; (iii) promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria nacional; (iv) garantir a participação das obras audiovisuais nacionais em todo mercado interno e estimulá-las no mercado externo.

A Medida Provisória 2.228-1/01 também criou a CONDECINE, que é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. A CONDECINE, que é uma CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras audiovisuais com fins comerciais, bem como sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior. A partir da Lei da TV Paga a CONDECINE passou a incidir sobre a prestação de serviços que distribuem conteúdos audiovisuais. Ela opera sobre três modalidades: **(i) CONDECINE-Título**, que incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado: salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados; **(ii) CONDECINE-Teles**, devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais; **(iii) CONDECINE-Remessa**, que constitui uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais<sup>111</sup>.

A ANCINE passa a ser determinante na formulação de políticas a partir do novo modelo institucional, no qual também está vinculado o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável pela formulação de políticas públicas para o setor (embora tenha tido sua importância esvaziada conforme visto na primeira seção do capítulo), e a Secretaria do Audiovisual (SAv), com foco mais nas ações culturais, como produção de curtas e médias metragens, preservação do acervo de filmes e sua difusão (em festivais de cinema

---

<sup>111</sup> Ver <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>.

e outros). Nesse contexto, a Medida Provisória 2.228-1/01 instituiu dois novos importantes mecanismos de incentivo fiscal: (i) o **Artigo 39º, X**; (ii) os **FUNCINES**, que serão tratados a seguir.

#### II.2.2.1.1 Art. 39º, X

Este mecanismo funciona de modo análogo ao Artigo 3º da Lei do Audiovisual. Caso as programadoras estrangeiras de TV por assinatura invistam 3% das remessas para o exterior em coprodução de obras audiovisuais brasileiras, elas ficam isentas do pagamento da sobretaxa de 11% do CONDECINE Remessa. Ou seja, na prática existe uma economia de 8% sobre os valores da Remessa. Assim, enquanto os contribuintes no art. 3º da Lei do Audiovisual são distribuidoras estrangeiras, com atuação nos segmentos de cinema e vídeo doméstico, nesse dispositivo, são as programadoras estrangeiras de TV por Assinatura as beneficiárias deste mecanismo. Podem ser enquadrados no Artigo 39º, X: (i) projetos de curta, média e longa-metragem; (ii) telefilmes; (iii) minisséries; e (iv) programas de TV de caráter educativo e cultural.

Como pontos favoráveis ao mecanismo, vale destacar: (i) a retroalimentação do setor, já que os contribuintes são empresas do próprio segmento audiovisual; (ii) o estímulo de sinergias entre diferentes elos da cadeia produtiva (distribuição televisiva e produção); (iii) a atração de recursos não incentivados das próprias distribuidoras; (iv) a presença de produção independente brasileira nos canais estrangeiros de TV por assinatura; (v) a veiculação da produção brasileira em outros países da América Latina, haja vista que a programação dos canais de TV por assinatura não é voltada para um país específico, mas organizada para continente latino americano [ALVARENGA (2010); IKEDA (2013)].

Há também a possibilidade da opção conjunta dos dois mecanismos de fomento: art. 39, X da MP de criação da ANCINE e art. 3ºA da Lei do Audiovisual. Isso porque o art. 39, X da MP 2.228-1/01 permite o investimento de 3% das remessas para o exterior em coprodução de obras audiovisuais brasileiras, assim, atrelado ao art. 3º-A da Lei do Audiovisual, que permite o investimento de 10,5% das remessas para o exterior em coprodução de obras audiovisuais brasileiras, totaliza-se o montante de 13,5% do valor da remessa. De outro modo, a opção conjunta representa valores 4,5 vezes maiores que

os valores recolhidos exclusivamente com a opção do art. 39, X da MP 2.228-1/01, i.e., 3% do valor da remessa.<sup>112</sup>

Conforme disposto pela ANCINE<sup>113</sup>, há de se ressaltar que o limite previsto no parágrafo segundo do art. 4º delimita o teto de captação por projeto incentivado, sendo certo que o somatório dos valores captados pelo art. 3º e art. 3º-A não poderão exceder o montante de R\$ 3 milhões. De modo que a verba máxima de um projeto a ser captada pelo conjunto de mecanismos previstos pela Lei do Audiovisual é de R\$ 7 milhões, sendo R\$ 3 milhões da soma dos art. 3º e art. 3º-A e R\$ 4 milhões referentes a soma dos art. 1º e art. 1º-A da Lei do Audiovisual.

#### II.2.2.1.2 FUNCINES

Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES) são veículos de investimento com dedução de 100% do imposto de renda devido cujos recursos devem ser aplicados em projetos audiovisuais. Os FUNCINES estão previstos no capítulo VII da MP 2.228-1/01 e compreendem os artigos 41 a 46<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Ver Manual da ANCINE: [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/manuais/Manual\\_art39.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/manuais/Manual_art39.pdf).

<sup>113</sup> Ver Manual da ANCINE: [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/manuais/Manual\\_art39.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/manuais/Manual_art39.pdf).

<sup>114</sup> Art. 41. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º O patrimônio dos FUNCINES será representado por quotas emitidas sob a forma escritural, alienadas ao público com a intermediação da instituição administradora do Fundo.

§ 2º A administradora será responsável por todas as obrigações do Fundo, inclusive as de caráter tributário.

Art. 42. Compete à Comissão de Valores Mobiliários autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos FUNCINES, observadas as disposições desta Medida Provisória e as normas aplicáveis aos fundos de investimento.

Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários comunicará a constituição dos FUNCINES, bem como as respectivas administradoras à ANCINE.

Art. 43. Os recursos captados pelos FUNCINES serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas que, atendendo aos critérios e diretrizes estabelecidos pela ANCINE, sejam destinados a:

I - projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

IV - projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente realizados por empresas brasileiras; e (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

V - projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º Para efeito da aplicação dos recursos dos Funcines, as empresas de radiodifusão de sons e imagens e as prestadoras de serviços de telecomunicações não poderão deter o controle acionário das empresas referidas no inciso III do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Os Funcines deverão manter, no mínimo, 90% (noventa por cento) do seu patrimônio aplicados em empreendimentos das espécies enumeradas neste artigo, observados, em relação a cada espécie de

da medida provisória, com a incumbência de substituir os antigos FICARTS da Lei Rouanet, conforme explicado anteriormente.

Estruturalmente, os FUNCINES possuem vários aspectos em comum com o art. 1º da Lei do Audiovisual. No entanto, há uma diferença essencial, pois enquanto o último é voltado para o apoio a um projeto específico, nos FUNCINES pode haver a construção de um fundo com aptidão para administrar uma carteira de projetos nos quais há a possibilidade, inclusive, de ser administrados por diferentes agentes econômicos. Por um lado, no caso do art. 1º da Lei do Audiovisual, um investidor, que em geral não possui relação com a atividade audiovisual, precisa escolher individualmente cada projeto a ser investido. Por outro lado, nos FUNCINES, esse mesmo investidor confia a função a um agente especializado que administra sua carteira e diversifica seus investimentos em

---

destinação, os percentuais mínimos a serem estabelecidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 3º A parcela do patrimônio do Fundo não comprometida com as aplicações de que trata este artigo, será constituída por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central do Brasil.

§ 4º É vedada a aplicação de recursos de FUNCINES em projetos que tenham participação majoritária de quotista do próprio Fundo.

§ 5º As obras audiovisuais de natureza publicitária, esportiva ou jornalística não podem se beneficiar de recursos dos Funcines ou do FNC alocados na categoria de programação específica Fundo Setorial do Audiovisual. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 6º As obras cinematográficas e videofonográficas produzidas com recursos dos FUNCINES terão seu corte e edição finais aprovados para exibição pelo seu diretor e produtor responsável principal.

§ 7º Nos casos do inciso I do caput deste artigo, o projeto deverá contemplar a garantia de distribuição ou difusão das obras. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 8º Para os fins deste artigo, aplica-se a definição de empresa brasileira constante no § 1º do art. 1º desta Medida Provisória. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

Art. 44. Até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2017, inclusive, as pessoas físicas e jurídicas tributadas pelo lucro real poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Funcines. (Redação dada pela Lei nº 13.1967, de 2015)

§ 1º A dedução referida no caput deste artigo pode ser utilizada de forma alternativa ou conjunta com a referida nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º No caso das pessoas físicas, a dedução prevista no caput deste artigo fica sujeita ao limite de 6% (seis por cento) conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 3º Somente são dedutíveis do imposto devido as quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Funcines: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - pela pessoa física, no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual; (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - pela pessoa jurídica, no respectivo período de apuração de imposto. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

Art. 45. A dedução de que trata o art. 44 incidirá sobre o imposto devido:

I - no trimestre a que se referirem os investimentos, para as pessoas jurídicas que apuram o lucro real trimestral;

II - no ano-calendário, para as pessoas jurídicas que, tendo optado pelo recolhimento do imposto por estimativa, apuram o lucro real anual.

III - no ano-calendário, conforme ajuste em declaração anual de rendimentos para a pessoa física. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

projetos audiovisuais, sendo devidamente remunerado por intermédio da taxa de administração<sup>115</sup>.

Consoante o disposto no art. 43 da MP 2.228-1/01, os recursos captados pelos FUNCINES devem ser destinados a: (i) projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras; (ii) construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; (iii) aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais; (iv) projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente realizados por empresas brasileiras; (v) projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras. Os FUNCINES abrem, portanto, a possibilidade de investimentos que não sejam voltadas apenas à produção.

#### II.2.2.1.3 Cota de Tela Cinematográfica

As primeiras políticas públicas voltadas à proteção do cinema nacional, através de reserva de mercado, surgiram por volta da década de 1930. No Brasil, a Cota de Tela Cinematográfica se iniciou no governo de Getúlio Vargas com o objetivo de proteger a produção local frente aos *blockbusters* americanos. Após o processo de recuperação das economias europeias, com a criação das organizações multilaterais, houve forte pressão americana para supressão deste mecanismo no restante dos países. Contudo, na assinatura do GATT<sup>116</sup>, alguns países europeus conseguiram frear o liberalismo econômico através da cláusula de exceção cultural. No Brasil, a reserva de títulos nacionais foi empregada pela primeira vez na década de 1930, e foi gerida por diferentes instituições ao longo dos anos, tais como o INC<sup>117</sup> e o CONCINE<sup>118</sup>.

Atualmente a Cota de Tela cinematográfica é de responsabilidade da ANCINE. A Cota de Tela, fixada anualmente por decreto, é um mecanismo regulatório, com previsão legal no artigo 55 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001<sup>119</sup>, que visa assegurar uma

---

<sup>115</sup> Ver carta de serviços da ANCINE: <http://cartadeservicos.ancine.gov.br/?pg=fomento>.

<sup>116</sup> Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

<sup>117</sup> Instituto Nacional de Cinema.

<sup>118</sup> Conselho Nacional do Cinema.

<sup>119</sup> Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão

reserva de mercado para o produto nacional frente à maciça presença do produto estrangeiro nas salas de cinema. Os requisitos e condições de validade para o cumprimento da Cota de Tela são definidos pela Instrução Normativa nº 88 da ANCINE, atualizada pelas instruções normativas nº 113, de 18 de dezembro de 2013; nº 117, de 31 de dezembro de 2014; nº 122, de 9 de dezembro de 2015; e nº 131, de 21 de dezembro de 2016.<sup>120</sup>

A Cota de Tela Cinematográfica determina o número mínimo de dias de exibição de filmes brasileiros, assim como, o número mínimo de filmes nacionais diferentes (diversidade) que devem ser exibidos nos cinemas do país. A partir do ano de 2015, a cota de tela incluiu, pela Instrução Normativa nº 117/14, um novo mecanismo: limite máximo de ocupação de um mesmo título por salas de um complexo cinematográfico, ou seja, um mesmo cinema não pode ter mais de 30% de suas salas ocupadas por um mesmo filme, no intuito de desestimular o que chamamos de ocupação predatória.

Caso o exibidor exceda esse limite, aumenta-se o número de dias de obrigação de cumprimento de cota de tela proporcionalmente ao número de salas a mais que estejam exibindo o mesmo filme. O mecanismo é apenas válido para cinemas com três ou mais salas de exibição. A **Tabela 2** mostra os limites estipulados pela Cota de Tela, que permanecem os mesmos desde 2015. Esse é um instrumento de política regulatória que afeta a distribuição e exibição cinematográficas.

---

obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

§ 1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte.

§ 2º A ANCINE aferirá, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º As obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput.

<sup>120</sup> Ver <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/publicado-decreto-que-estabelece-cota-de-tela-para-2017>.

**Tabela 2 – Limites Estipulados pela Cota de Tela Cinematográfica, por Cinema, desde o ano de 2015**

<b>Quantidade de salas do complexo</b>	<b>Cota por Complexo</b>	<b>Número Mínimo de Títulos Diferentes</b>	<b>Máximo de salas com o mesmo título</b>
1	28	3	1
2	70	4	2
3	126	5	2
4	196	6	2
5	280	8	2
6	378	9	2
7	441	11	2,5
8	480	12	2,5
9	531	14	3
10	560	15	3
11	583	17	3
12	600	18	4
13	624	20	4
14	644	21	4
15	675	23	5
16	704	24	5
17	731	24	5
18	756	24	6
19	779	24	6
20	800	24	6
Mais de 20 salas	800 + 7 dias por sala adicional do complexo	24	30% das salas do complexo

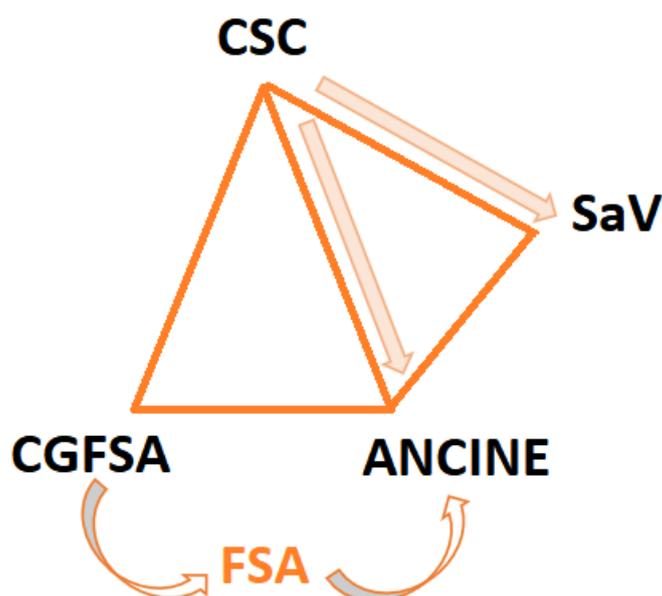
Fonte: Decreto nº 8.944/16.

### *II.2.3 Terceiro Marco Legal: A criação do FSA*

Criado pela Lei nº 11.436, de dezembro de 2006, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um mecanismo de fomento direto, por meio do qual o Estado analisa os méritos dos projetos selecionados e estabelece os critérios de escolha para os projetos audiovisuais. Os recursos do FSA são principalmente oriundos da CONDECINE e aplicados através de Linhas de Ação, aprovadas pelo Comitê Gestor do FSA. Até então, os mecanismos anteriormente tratados nessa seção diziam respeito ao fomento indireto,

por meio da renúncia fiscal, diferentemente do modelo do FSA. A ANCINE é responsável pela secretaria executiva do FSA, fornecendo apoio técnico, administrativo e operacional às atividades do Fundo. Vale destacar que o tripé do audiovisual ganha uma nova perna com o Comitê Gestor do FSA (CGFSA), já que uma nova instância decisória entra no cenário de formação da política pública, definindo a política de financiamento e desenvolvimento a ser adotada pelo Estado através de seu fundo específico - o Fundo Setorial do Audiovisual:

**Figura 13 – Novo Tripé Institucional de Políticas do Setor Audiovisual a partir do FSA.**



Fonte: Elaboração própria a partir de IKEDA (2015) e BORGES (2014).

Como pode ser visto pela **Figura 13**, a ANCINE passa a implementar não somente as políticas do audiovisual formuladas pelo Conselho Superior de Cinema (CSC), mas também, por ser a responsável pela Secretaria Executiva do FSA, a Agência passa a executar as políticas definidas no CSC e as diretrizes de financiamento para o desenvolvimento do setor audiovisual, com vistas à sustentabilidade e rentabilidade do FSA, pelo CGFSA<sup>121</sup>. Também como o Conselho Superior de Cinema (CSC), o Comitê

<sup>121</sup> “O Comitê Gestor do FSA, criado no âmbito do Ministério da Cultura, possui a finalidade de definir as diretrizes e o plano anual de investimentos, selecionando as áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FSA, estabelecer os limites de aporte financeiro aplicável a cada grupo de ações, acompanhar a implementação das linhas de ação e avaliar os resultados alcançados. Também cabe ao Comitê Gestor estabelecer as normas e critérios para a apresentação das propostas de projetos, para os parâmetros de julgamento e para os limites de valor financeiro” em: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/comite-gestor> .

Gestor do FSA (CGFSA) tem seus membros designados pelo Ministério da Cultura, sendo composto por: (i) dois representantes do Ministério da Cultura; (ii) um da Casa Civil da Presidência da República; (iii) um do Ministério da Educação; (iv) um da ANCINE; (v) um dos agentes financeiros credenciados; (vi) três membros do setor audiovisual.<sup>122</sup>

Pelo FSA, o Estado toma as rédeas da implementação da política pública estabelecendo linhas de ação e selecionando projetos pelo Comitê Gestor do FSA (CGFSA), por intermédio de editais públicos. Entre as principais atribuições do comitê gestor estão: (i) definir as diretrizes e selecionar as áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FSA; (ii) aprovar o plano anual de investimentos; (iii) estabelecer os limites de aporte financeiro aplicável a cada grupo de ações; (iv) acompanhar a implementação das linhas de ação e avaliar anualmente os resultados alcançados; (v) estabelecer normas e critérios para apresentação de projetos [ALVARENGA (2010); IKEDA (2012)].

A principal fonte de receita do FSA é a CONDECINE, definida pelo art. 32 da MP 2.228-1/01<sup>123</sup>. Além da CONDECINE, o art. 2º da Lei nº 11.437/06<sup>124</sup> relaciona

---

<sup>122</sup> Ver: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/comite-gestor>.

<sup>123</sup> Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador: (Redação dada pela Lei nº 12.485, de 2011)

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional. (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

<sup>124</sup> Art. 1º O total dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, será destinado ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, o qual será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

Art. 2º Constituem receitas do FNC, alocadas na categoria de programação específica, referidas no art. 1º desta Lei:

I - a Condecine, a que se refere o art. 1º desta Lei;

II - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - os recursos a que se refere o art. 5º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993;

IV - (VETADO)

V - o produto de rendimento de aplicações dos recursos da categoria de programação específica a que se refere o caput deste artigo;

outras fontes do FSA, tais como: (i) 5% dos recursos relativos a parte das receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL; (ii) dotações da União, produto dos rendimentos de projetos investidos pelo fundo; (iii) multas e juros das atividades regulatórias da ANCINE; (iv) recursos de leis de incentivo com prazo de captação vencido<sup>125</sup>.

### II.2.3.1 PRODECINE e PRODAV

O FSA se subdivide em linhas de ação para implementar seus objetivos, sendo elas chamadas de: “A”, “B”, “C” e “D”<sup>126</sup>. A linha de ação “A” está representada pelo PRODECINE – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro. Trata-se da produção de obras cinematográficas de longa-metragem (Linha A) cuja seleção ocorre em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, com destinação e exibição inicial no mercado de salas de exibição (visando à contratação de operações financeiras) exclusivamente na forma de investimento<sup>127</sup>.

O PRODECINE também abrange a linha “C”, que trata da Produção de obras cinematográficas de longa-metragem, via distribuidora (Linha C), cuja seleção de propostas de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação é apresentada por meios de distribuidoras brasileiras independentes (visando à contratação de operações financeiras) exclusivamente na forma de investimento<sup>128</sup>.

Na sequência, o PRODECINE engloba a Comercialização de obras cinematográficas de longa-metragem (Linha “D”), cuja seleção de projetos de comercialização de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de

---

VI - o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores, bem como de multas e juros decorrentes do descumprimento das normas de financiamento;

VII - 5% (cinco por cento) dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do caput do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966;

VIII - as doações, legados, subvenções e outros recursos destinados à categoria de programação específica a que se refere o caput deste artigo;

IX - recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais; e

X - outras que lhe vierem a ser destinadas.

<sup>125</sup> Ver: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=o-que-e-fsa/fonte-de-receitas>.

<sup>126</sup> Linha A: PRODECINE 01; Linha C: PRODECINE 02; Linha D: PRODECINE 03; Linha B: PRODAV01.

<sup>127</sup> Ver <https://fsa.ancine.gov.br/?q=programas/introducao>.

<sup>128</sup> Ver: <https://fsa.ancine.gov.br/programas/prodecine>.

longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, se dá pela exploração em todos os segmentos de mercado, com destinação inicial ao mercado de salas de exibição, (visando à contratação de operações financeiras) exclusivamente na forma de investimento<sup>129</sup>. Além disso, também há critérios de seleção por coprodução com países da América Latina de projetos de produção independente de obras cinematográficas brasileiras.

No que concerne ao PRODAV - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro, trata-se de uma linha de fomento à produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado da televisão (Linha “B”), no formato de obra seriada de ficção, documentário, animação, e de telefilmes (visando à contratação de operações financeiras) exclusivamente na forma de investimento<sup>130</sup> e ainda ao desenvolvimento de obras audiovisuais, seja em formato individual ou núcleos criativos, na modalidade de fundo perdido.

O PRODAV incorpora, ainda, a produção de conteúdos em projetos de programação para as grades de programação dos canais de televisão aberta e de TV por assinatura. Na seleção de núcleos criativos, cuja proposta para o desenvolvimento de Carteira de Projetos (de obras audiovisuais seriadas e não seriadas) são destinadas aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas de exibição e vídeo por demanda. Portanto, percebe-se aqui um incentivo à produção para diferentes janelas de mercado, isto é, há uma expansão do fomento à produção para além do cinema.

Atualmente, os núcleos criativos são a única modalidade de apoio da ANCINE que permite o segmento de vídeo por demanda como janela inicial.

### II.2.3.2 PAR e PIQCB

Conforme visto na seção anterior, a partir do ano de 2005, os mecanismos de apoio à produção, que eram essencialmente de natureza seletiva, foram complementados por mecanismos automáticos, ou seja, mecanismos que fossem dotados de critérios objetivos previamente estabelecidos, de modo a enaltecer os princípios da impessoalidade e da publicidade. Nesse sentido, foram criados dois mecanismos automáticos de fomento audiovisual: (i) Prêmio Adicional de Renda (PAR), destinado a produtores, distribuidores e exibidores conforme a renda bruta de bilheteria de longas-metragens brasileiros

---

<sup>129</sup> Ver: <https://fsa.ancine.gov.br/programas/prodecine>.

<sup>130</sup> Ver: <https://fsa.ancine.gov.br/programas/prodav>.

lançados comercialmente no mercado de salas de cinema<sup>131</sup>; (ii) Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB), destinado a produtores segundo as participações e premiações de longas-metragens brasileiros em festivais nacionais e internacionais<sup>132</sup>.

O PAR foi criado a partir da regulamentação do art. 54 da MP. 2.228-1/01<sup>133</sup>, que apenas ocorreu posteriormente através da Instrução Normativa nº 44, de 11 de novembro de 2005. De acordo com o artigo 4º desse documento, a ANCINE se obriga a lançar um edital, no primeiro semestre de cada exercício fiscal, com base na sua disponibilidade orçamentária e financeira. O valor total do Prêmio Adicional de Renda, assim como os critérios adicionais para a concessão, utilização e prestação de contas dos recursos, é concedido na forma de apoio financeiro.

Para a concessão do prêmio, considera-se o desempenho das produções nacionais nas bilheterias do país, incluindo o tempo de exibição e os valores arrecadados com a venda de ingressos - auferida até 31 de janeiro do ano de premiação, segundo Instrução Normativa nº 86. Cada edição do PAR considera as produções cinematográficas que tiveram lançamento comercial a partir de 12 meses anteriores ao dia 30 de novembro do ano de referência. A Instrução Normativa nº 44 da ANCINE, que cria o PAR, sofreu diversas alterações ao longo do tempo, cinco outras Instruções Normativas foram publicadas para este fim: nº 62, em 2007, nº 75, em 2008, nº 86, em 2009, nº 89, em 2010, e nº 116, em 2014. Elas incluem desde definições sobre quais empresas podem participar dos editais até como deve funcionar o Termo de Concessão, celebrado com cada empresa contemplada, que define o conjunto de atividades nas quais os recursos do prêmio podem ser investidos. Vale ressaltar que os valores percebidos não são um prêmio propriamente dito, porquanto o valor precisa ser reinvestido em um projeto de destinação de recursos e passa pelo procedimento de Prestação de Contas como todos na ANCINE. Nesse sentido, o PAR pode ser visto como o primeiro recurso para viabilizar o próximo projeto do agente econômico. O PAR Produção e o PAR Distribuição foram substituídos pelos editais do PRODAV 06, apenas o PAR exibição permaneceu sob formato original<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Ver: <http://ancine.gov.br/fomento/par>.

<sup>132</sup> Ver: <http://ancine.gov.br/fomento/paq>.

<sup>133</sup> Art. 54. Fica instituído o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre as rendas de bilheterias auferidas pela obra cinematográfica de longa metragem brasileira de produção independente, que será concedido a produtores, distribuidores e exibidores, na forma que dispuser o regulamento.

<sup>134</sup> Esses mecanismos (PAR e PIQCB) serão retomados no terceiro capítulo deste trabalho.

No que concerne ao Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB), trata-se de um mecanismo de fomento voltado para a concessão de apoio financeiro às empresas produtoras em razão de premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. A Instrução Normativa nº 56, de 25 de setembro de 2006, prevê a pontuação das obras para a contabilização. Assim como ocorre no caso do PAR, os valores auferidos pelas empresas não são um prêmio propriamente dito, posto que os valores auferidos precisam ser reinvestidos em um projeto de destinação de recursos, isto é, a empresa deve aplicar esses recursos para determinado fim estabelecido pela ANCINE como contrapartida e passam pelo procedimento de Prestação de Contas. O PIQCB foi substituído pelos editais PRODAV 07, conforme se aprofundará no terceiro capítulo. Ademais, destaca-se que esses dois mecanismos (PAR e PIQCB) estão dentro do Suporte Financeiro Automático (SUAT), sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário direto, i.e., o fomento automático.<sup>135</sup>

#### II.2.3.1 Programa Cinema Perto de Você (PCPV)

O Programa Cinema Perto de Você foi instituído pela Lei nº 12.599/11, derivada da Medida Provisória nº 545/11, que por sua vez substituiu a MP 491/10, que não foi votada pelo Congresso Nacional e perdeu sua eficácia. O Programa foi criado para ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas de exibição. Ele está organizado em torno de cinco eixos de ação: (i) Linha de Crédito e Investimento; (ii) Projeto Cinema na Cidade (PCC); (iii) Medidas de Desoneração Tributária (RECINE); (iv) Sistema de Controle de Bilheteria (SCB); (v) Digitalização do Parque exibidor.<sup>136</sup>

O programa é gerido pela ANCINE com recursos do FSA e, tendo como agente financeiro o BNDES. Em resumo, ele visa ampliar e modernizar o parque exibidor brasileiro por meio da construção, reforma e modernização das salas de cinema. O RECINE, instituído pela Lei nº 12.599/12, tem por objetivo “*fortalecer a sustentabilidade e a viabilidade econômica da atividade de exibição cinematográfica*”<sup>137</sup> através de desoneração tributária. De acordo com a ANCINE<sup>138</sup>, essa redução de custos ajuda a

---

<sup>135</sup> A análise da evolução desses mecanismos será feita no terceiro capítulo.

<sup>136</sup> Ver <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/o-que-e-o-programa>.

<sup>137</sup> Ver <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/node/10>.

<sup>138</sup> Ver <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/desoneracao-tributaria>.

viabilizar os investimentos e empréstimos do Fundo Setorial do Audiovisual previstos pelo PCPV. Na verdade, o objetivo do RECINE<sup>139</sup>, dentro do Programa Cinema Perto de Você, é tanto expandir o circuito exibidor comercial existente, quanto alargar o seu espaço de ocupação geográfica pelo Brasil.

Também dentro do PCPV há outra ação chamada Projeto Cinema na Cidade, cuja gestão é feita pela ANCINE com a Caixa Econômica Federal como agente financeiro, voltado à construção de cinemas em municípios menores (entre 20 e 100 mil habitantes), que não possuem salas de cinema.

O Programa Cinema Perto de Você é um dos poucos mecanismos que carrega uma preocupação com a infraestrutura do setor, além de ser exclusivamente voltado ao elo da exibição cinematográfica. Diferentemente das outras linhas do FSA, não se trata de ‘seleção em regime de concurso público’<sup>140</sup> ou ‘seleção em regime de fluxo contínuo’<sup>141</sup>, mas sim de financiamento por ‘empréstimo’<sup>142</sup> ou ‘investimento’<sup>143</sup>, conforme disponível no processo do Programa Cinema Perto de Você<sup>144</sup>.

#### II.2.3.4 Editais Internacionais

Criados com início em 2005, outra fonte de financiamento disponível são os editais para fomento em projetos de coprodução internacional. Esses instrumentos de política são financiados com parte dos recursos custeados pela ANCINE e parte pelo órgão do país coprodutor. Os editais podem partir de acordos bilaterais de coprodução ou acordos multilaterais de coprodução. No que tange os acordos de coprodução bilaterais, como o próprio nome já coloca, eles se baseiam em editais cujo escopo é voltado à coprodução entre agentes econômicos de dois países que mantêm um acordo de

---

<sup>139</sup> O benefício fiscal do RECINE, autorizado por meio da Medida Provisória nº 770/2017, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2017, data em que será necessária outra renovação.

<sup>140</sup> A ‘seleção em regime de concurso público’ é edital. Assim, há um prazo estipulado para inscrição e apenas um número determinado de propostas serão selecionadas.

<sup>141</sup> A ‘seleção em regime de fluxo contínuo’ não tem prazo estipulado, isto é, as inscrições ficam abertas o ano inteiro, enquanto estiver recursos disponíveis para o ano, ainda que ultrapasse o calendário de exercício. Os projetos contemplados são aqueles que cumprem os critérios e pontuações mínimas dispostas na forma de seleção.

<sup>142</sup> No Programa Cinema Perto de Você (PCPV), ‘empréstimos’ ou créditos são recursos reembolsáveis, sujeitos a uma taxa de juros estipulada pelo enquadramento do risco do cinema.

<sup>143</sup> ‘Investimento’, no PCPV, envolve um contrato de participação do FSA nos ganhos com os resultados comerciais do empreendimento.

<sup>144</sup> O empreendedor pode tomar recursos de ‘empréstimos’ apenas, ou de ‘investimento’ apenas, ou também ele pode utilizar das duas modalidades conjuntamente.

coprodução formalmente assinado. Como exemplo, podem ser mencionados os acordos Brasil – Portugal, Brasil, Itália, Brasil – Argentina, Brasil – Uruguai e, assim, sucessivamente.<sup>145</sup>

Já os acordos multilaterais compreendem fundos de financiamento de mais de dois países (multilateral). O principal deles, com participação do Brasil é o IBERMEDIA, parte integrante da política audiovisual da Conferência de Autoridades Cinematográficas Iberoamericanas (CACI). Atualmente 19 países compõem o fundo, são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, Espanha, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Perú, Portugal, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela<sup>146</sup>. Esses instrumentos de políticas, apesar de serem direcionados à internacionalização das obras, constituem-se como mais um mecanismo voltado à produção. Isto é, a preocupação está na produção de conteúdos que contemple o Brasil e outros países, sem um incentivo à sua comercialização e distribuição internacional. Os valores destinados a esse mecanismo são baixos, representando menos de 1,7% do total do fomento (**Gráfico 55**). Também o número de coproduções se mostrou raso ao longo dos anos, com apenas seis obras lançadas em 2015<sup>147</sup>.

#### II.2.3.5 PROCULT

O BNDES Procult, criado em 2006, é um programa que concede financiamento para investimentos e planos de negócio das empresas pertencentes às cadeias produtivas da economia da cultura, isto é, este programa, também de abrangência nacional, visa fomentar as atividades culturais brasileiras. Os principais objetivos do programa são: (i) fortalecer as cadeias produtivas dos setores culturais; (ii) ampliar a produção e distribuição de conteúdo nacional em todas as plataformas; (iii) incentivar a inovação e a geração de propriedade intelectual; (iv) introduzir a lógica de mercado e a visão de longo prazo nas empresas, estimulando o desenvolvimento de negócios rentáveis e sustentáveis financeiramente; (v) incentivar a profissionalização e o fortalecimento da governança corporativa.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Ver: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/acordos-internacionais/protocolos-cooperacao>.

<sup>146</sup> Ver: <http://www.programaibermedia.com/pt/el-programa/>.

<sup>147</sup> Ver: [http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/cinema/pdf/2410\\_0.pdf](http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/cinema/pdf/2410_0.pdf).

<sup>148</sup> Ver: [www.bndes.gov.br/wps/vanityurl/cultura/](http://www.bndes.gov.br/wps/vanityurl/cultura/).

Os empréstimos são concedidos pelo BNDES com taxa de juros subsidiada, prazo de até dez anos e valor mínimo de financiamento de R\$1 milhão. Do setor audiovisual, as empresas passíveis de apoio são: (i) produtoras; (ii) distribuidoras; (iii) programadoras; (iv) exibidoras. O BNDES Procult também concede recursos não reembolsáveis, previstos no art. 1º A da Lei do Audiovisual, desde que estejam associados a um financiamento. Para a construção de salas de cinema, o BNDES também atua como agente financeiro do Programa Cinema Perto de Você, associando os recursos do PROCULT aos recursos do FSA, gerido pela ANCINE.

Para todas atividades culturais, entre 2007 e 2016, foram aprovadas 96 operações, com um valor total de R\$ 1,8 bilhão. Em relação ao setor audiovisual, no que se refere à produção de conteúdo, nos 11 anos desde sua criação, foram apoiados: (i) 5.512 minutos animados em 520 episódios de 13 séries e dois longa-metragem de animação; (ii) 13 séries e 18 longas de ficção e sete documentários; (iii) dez operações para apoio a planos de negócios, que incluíram, além das produções audiovisuais, a estruturação de núcleos criativos, ações de capacitação e de melhorias de gestão. Em relação à exibição, os destaques foram: (i) implantação de 331 novas salas; (ii) modernização de outras 811 salas (incluindo digitalização) a partir de recursos do FSA com gestão da ANCINE; (iii) 77.930 assentos novos ou reformados.<sup>149</sup>

#### *II.2.4 Quarto Marco Legal: A Lei da TV Paga*

A Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011, instituiu um marco regulatório para o segmento de TV por assinatura no Brasil. O objetivo principal deste instrumento de política regulatória foi a circulação de conteúdo audiovisual brasileiro diversificado e independente na televisão por assinatura, com o intuito de estimular a veiculação de obras audiovisuais brasileiras. Iniciou-se, dessa maneira, a construção de um marco regulatório do setor audiovisual, protagonizado pela Agência Nacional do Cinema, já que até então a regulação era exclusivamente cinematográfica pela cota de tela (conforme explicitado anteriormente neste capítulo).

---

<sup>149</sup> Ver: [www.bndes.gov.br/wps/vanityurl/cultura/](http://www.bndes.gov.br/wps/vanityurl/cultura/).

Vale destacar também a importância da unificação da legislação sobre a TV paga independentemente da forma de tecnologia utilizada. Em outras palavras, para as diferentes modalidades – cabo ótico; satélite (*Direct-to-Home* ou DTH) e micro-ondas (*Multipoint Microwave Distribution Services* ou MMDS) –, todas as tipologias passaram a ser tratadas sob o mesmo marco legal, tendo que cumprir obrigações similares<sup>150</sup>. A TV a Cabo, distribuída por meios físicos (ex. cabos coaxiais, fibras ópticas), era normatizada pela Lei nº 8.977/95 e regulamentada pelo Decreto nº 2.206/97 e pela Portaria n.º 256/97 do Ministério das Comunicações - MINICOM. A transmissão via satélite (DTH – *Direct to Home*) ou via micro-ondas (MMDS – *Multipoint Multichannel Distribution System* – Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais) era tratada pelo Decreto nº 2.196/97 e, respectivamente, pelas Portarias nº 321/97 e nº 254/97, também do Ministério das Comunicações [ROPPA (2015)]. Por fim, a modalidade TVA (ou Serviço Especial de Televisão por Assinatura), baseada em sinais UHF codificados, foi tratada pelo Decreto nº 95.744/88.<sup>151</sup>

A tramitação o PLC nº 116/2010 ocorreu ao longo de quatro anos e sete meses, tendo sido submetida à análise de diversas comissões integrantes das Casas do Congresso Nacional, tais como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Comissão de Defesa do Consumidor, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Ao longo do processo legislativo, foram realizadas 11 audiências públicas, sendo seis na Câmara dos Deputados e cinco no Senado Federal, nas quais foram ouvidos representantes de diversos órgãos técnicos, membros da sociedade civil e agentes econômicos regulados.

A Lei 12.485/2011 ficou conhecida pela imensa intermediação entre os elos produtivos da cadeia do audiovisual, representando um “meio termo” entre todos os vetores de influência.

Em linhas gerais, a Lei nº 12.485/11: (i) promove a uniformização regulatória do setor de TV por assinatura frente ao processo de convergência tecnológica; (ii) reduz as

---

<sup>150</sup> Lei nº. 8.977/95; Decretos nº. 2.206/97 e nº. 2.196/97; e Portarias do Ministério das Comunicações nº. 254/97, nº. 256/97 e nº. 321/97.

<sup>151</sup> Portanto, a Lei nº 12.485/11 nasce pela iniciativa do Poder Legislativo, a partir de quatro projetos apresentados na Câmara dos Deputados. Foram eles o PL nº 29/2007, do Deputado Paulo Bornhauser (DEM/SC), o PL nº 70/2007, do Deputado Nelson Markezelli (PTB/SP), o PL nº 332/2007 dos Deputados Paulo Teixeira (PT/SP) e Walter Pinheiro (PT/BA) e, por fim, o PL nº 1.098/2007, do Deputado João Maia (PR/RN). No Senado Federal, o texto unificado foi numerado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 116/2010.

barreiras à entrada no mercado; (iii) restringe a verticalização da cadeia produtiva; (iv) proíbe a propriedade cruzada entre setores de telecomunicação e radiodifusão; (v) institui cotas para produtoras e programadoras brasileiras. Os objetivos fundamentais do novo marco regulatório foram expressamente consolidados e registrados na Justificativa ao PL nº 1.908/2007<sup>152</sup>:

Assim, este projeto de lei pretende atualizar o atual marco regulatório brasileiro de forma a gerar mais competição na distribuição dos serviços de TV por assinatura e proporcionar os seguintes benefícios para os consumidores: 1- Expansão da oferta de TV por assinatura para as classes sociais e municípios ainda não atendidos; 2- Repasse dos ganhos de eficiência e produtividade aos consumidores através de preços menores dos serviços; 3- Aceleração da universalização da banda larga nos domicílios de menor renda; 4- Aumento da oferta de conteúdo digital eletrônico utilizando plataformas de distribuição de última geração; 5- Aumento da oferta de conteúdo eletrônico brasileiro e incentivar os produtores independentes; 6- Garantia do acesso da sociedade a uma ampla diversidade de conteúdos, preservando as culturas nacional, regional e local. Com isso pretendo lançar os alicerces para a construção de bases sólidas para edificar a futura sociedade da informação no Brasil democratizando o acesso às informações, garantindo uma ampla produção e diversidade de conteúdos brasileiros e assegurando a sua distribuição de forma massificada no país [Deputado João Maia – Justificativa ao PL ° 1.908/2007].

O próprio artigo 1º<sup>153</sup> que traz o escopo legal da Lei 12.485/11 ressalta que a lei dispõe sobre a **comunicação audiovisual de acesso condicionado**. Nesse sentido, o inciso VI do art. 2º<sup>154</sup> da lei define “*comunicação audiovisual de acesso condicionado*”

---

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4679, Relator(a): Min. Luiz fux, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4679.pdf>> . Página 5. Acesso em: 04 jan. 2017.

<sup>153</sup> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ressalvados os dispositivos previstos nesta Lei que expressamente façam menção a esses serviços ou a suas prestadoras.

<sup>154</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Assinante: contratante do serviço de acesso condicionado;

II - Canal de Espaço Qualificado: canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado; III - Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente: a) ser programado por programadora brasileira; b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros

como complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes.

Além disso, de acordo com LIMA (2012), como forma de estimular a competição e oferecer novas opções de conteúdo audiovisual de qualidade com melhores serviços por preços menores, a Lei passou a permitir a participação do capital estrangeiro que antes

---

que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação; IV - Canal de Programação: resultado da atividade de programação que consiste no arranjo de conteúdos audiovisuais organizados em sequência linear temporal com horários predeterminados; V - Coligada: pessoa natural ou jurídica que detiver, direta ou indiretamente, pelo menos 20% (vinte por cento) de participação no capital votante de outra pessoa ou se o capital votante de ambas for detido, direta ou indiretamente, em pelo menos 20% (vinte por cento) por uma mesma pessoa natural ou jurídica; VI - Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado: complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes; VII - Conteúdo Audiovisual: resultado da atividade de produção que consiste na fixação ou transmissão de imagens, acompanhadas ou não de som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão; VIII - Conteúdo Brasileiro: conteúdo audiovisual produzido em conformidade com os critérios estabelecidos no inciso V do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; IX - Conteúdo Jornalístico: telejornais, debates, entrevistas, reportagens e outros programas que visem a noticiar ou a comentar eventos; X - Distribuição: atividades de entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer, próprios ou de terceiros, cabendo ao distribuidor a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras; XI - Empacotamento: atividade de organização, em última instância, de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado, a serem distribuídos para o assinante; XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador; XIII - Eventos de Interesse Nacional: acontecimentos públicos de natureza cultural, artística, esportiva, religiosa ou política que despertem significativo interesse da população brasileira, notadamente aqueles em que participem, de forma preponderante, brasileiros, equipes brasileiras ou seleções brasileiras; XIV - Modalidade Avulsa de Conteúdo Programado ou Modalidade de Vídeo por Demanda Programado: modalidade de conteúdos audiovisuais organizados em canais de programação e em horário previamente definido pela programadora para aquisição avulsa por parte do assinante; XV - Modalidade Avulsa de Programação, ou Modalidade de Canais de Venda Avulsa: modalidade de canais de programação organizados para aquisição avulsa por parte do assinante; XVI - Pacote: agrupamento de canais de programação ofertados pelas empacotadoras às distribuidoras, e por estas aos assinantes, excluídos os canais de distribuição obrigatória de que trata o art. 32; XX - Programação: atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado; XXI - Programadora Brasileira: empresa programadora que execute suas atividades de programação no território brasileiro e que atenda, cumulativamente, as condições previstas nas alíneas “a” a “c” do inciso XVIII deste artigo e cuja gestão, responsabilidade editorial e seleção dos conteúdos do canal de programação sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos; XXIII - Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.

era permitido somente para as operadoras por DTH e MMDS, além de ser limitado na TV a cabo no montante de 49%<sup>155</sup>. Na sequência, há, ainda, no art. 4º da Lei nº. 12.485/11, a limitação da integração vertical nesse segmento, impedindo que empresas que atuem em determinado elo do segmento de TV Paga (dentre os quais se encontram a produção, programação, empacotamento e distribuição) exerçam atividades nos demais elos.

Nesse aspecto, vale destacar o disposto no art. 5º da Lei nº. 12.485/11, onde se coloca que o controle ou a titularidade de participação superior a 50% do capital total e votante (de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo) não poderá ser detido (direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum) por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços. Trata-se, portanto, de uma restrição à propriedade cruzada no setor audiovisual brasileiro: uma rede de TV aberta continuará produzindo e distribuindo conteúdo e, ao mesmo tempo poderá continuar sendo sócia (em até 50%) de empacotadoras e distribuidoras de TV paga. Essa medida permite que as concessionárias de telefonia utilizem suas redes para fornecer serviços de TV paga [LIMA (2012)].

Ademais, como foi discutido na primeira seção deste capítulo, a Lei da TV paga institui de reserva de mercado para o produto nacional nesse segmento: (i) **Cota de Tela de Programação**; (ii) **Cota de Tela de Empacotamento**<sup>156</sup>. A validade dos dois

---

<sup>155</sup> Sobre o tema, a Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações menciona que "a outorga do serviço é distinta da outorga da radiofrequência (a qual exige prévia licitação). Assim, os serviços do SeAC – Serviço de Acesso Condicionado, não precisam ser licitados, eis que acessível a todos, bastando pagar pela outorga junto a Anatel" (fls. 37 das referidas Informações nº.118/2012/BMF/CGAJ/CONJUR-MC/AGU).

<sup>156</sup> Vale destacar que os países da Europa, Canadá, Coréia do Sul (como será visto no quarto capítulo) e Austrália também estabeleceram cotas (denominadas "obrigações de veiculação") para salvaguardar a produção doméstica. Na Europa, as cotas são de 50% de conteúdo nacional no espaço qualificado para todos os canais. Além disso, todos os canais de TV aberta ou por assinatura presentes no mercado europeu têm de ser programados em terras europeias, à exceção de canais de jornalismo internacional e canais voltados a comunidades étnicas ou linguísticas específicas. Mesmo nos Estados Unidos, a política de proteção e incentivo à produção independente realizada por empresas produtoras sem vínculos com os canais praticada entre as décadas de 70 e 90 é apontada como fator determinante para o fortalecimento do mercado de séries e filmes norte-americanos, possibilitando inovação, diversidade de conteúdos e desenvolvimento. Ver: <http://www.ancine.gov.br/faq-lei-da-tv-paga>.

mecanismos de Cota de Tela nesta lei Lei nº 12.485/11<sup>157</sup> está condicionada pelo art. 21<sup>158</sup> o qual contempla o relaxamento das normas, a critério da ANCINE, diante de “comprovada impossibilidade de cumprimento” e também pelo art. 41 que prevê o término da vigência de doze anos a partir da promulgação da Lei. Vale dizer que, a partir de setembro de 2023, não mais valerão as exigências da estipulação de Cota de Tela para TV paga. Ela predominará por 12 anos e esse prazo servirá para que a lei cumpra suas finalidades, caso contrário, há possibilidade de prorrogação dessas medidas.

O **Quadro 1** a seguir resume todos instrumentos discutidos neste capítulo e no capítulo 3. Eles serão aprofundados no próximo capítulo, a partir de uma análise de sua evolução nos últimos anos, para descobrir os impactos dessas medidas na ocupação das obras nacionais em diferentes janelas de exibição (objetivo da política audiovisual).

---

<sup>157</sup> Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.

Art. 17. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.

Art. 18. Nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação, observado o disposto no § 4º do art. 19.

<sup>158</sup> Art. 21. Em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto nos arts. 16 a 18, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa à Ancine, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites de cumprimento desses artigos.

**Quadro 1 – Instrumentos de Política Pública para o Setor Audiovisual Brasileiro desde a década de 1990**

<i>Instrumento de Política</i>	<i>Tipo de Política</i>	<i>Atividade atingida pela política</i>	<i>Agente(s) envolvido(s) pela política</i>	<i>Objetivo e Descrição da Política</i>	<i>Momento da Política e Marco Legal</i>	<i>Ano de Início</i>
<b>Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91)</b>	Fomento Indireto	Produção de atividades culturais	Produtores culturais e empresas da economia como um todo	Estimular o desenvolvimento produtivo das atividades culturais de forma indireta, i.e., empresas escolhem o projeto cultural em troca de abatimento de 100% no imposto de renda, na forma de doação ou patrocínio.*	Primeira Onda de Políticas – Primeiro Marco Legal	1991
<b>Art.1º (Lei do Audiovisual)</b>	Fomento Indireto	Produção Audiovisual*	Produtoras e empresas da economia como um todo	Estimular o desenvolvimento audiovisual de forma indireta. Empresas escolhem projeto audiovisual por meio de investimento, em troca de abatimento de 100% do imposto de renda.**	Primeira Onda de Políticas – Primeiro Marco Legal	1993
<b>Art.1º A (Lei do Audiovisual)</b>	Fomento Indireto	Produção Audiovisual*	Produtoras e empresas da economia como um todo	Estimular o desenvolvimento audiovisual de forma indireta. Empresas escolhem projeto audiovisual por meio de investimento, em troca de abatimento de 100% do imposto de renda. Ademais, o gasto pode ser colocado como 'despesa operacional' dando benefício fiscal líquido à empresa.**	Primeira Onda de Políticas – Primeiro Marco Legal	2006
<b>Art.3º (Lei do Audiovisual)</b>	Fomento Indireto	Produção Cinematográfica e Distribuição Audiovisual	Produtoras (nacionais) e Distribuidoras (estrangeiras)	Estimular a produção de obras audiovisuais por distribuidoras estrangeiras ( <i>majors</i> ) que podem abater 70% do imposto de renda caso invistam na produção local, tornando-se coprodutoras.	Primeira Onda de Políticas – Primeiro Marco Legal	1993
<b>Art.3º A (Lei do Audiovisual)</b>	Fomento Indireto	Produção Televisiva e Distribuição Audiovisual	Produtoras e Programadoras	Estimular a produção de obras audiovisuais por programadoras (nacionais ou estrangeiras) que podem abater 70% do imposto de renda caso invistam na produção local, tornando-se coprodutoras.	Primeira Onda de Políticas – Primeiro Marco Legal	2006

(\*) Prioritariamente. (\*\*) Desde que não passe de 4% do imposto total para pessoa física e 6% do imposto total para pessoa jurídica.

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 1 – Instrumentos de Política Pública para o Setor Audiovisual Brasileiro desde a década de 1990 (CONTINUAÇÃO)**

<i>Instrumento de Política</i>	<i>Tipo de Política</i>	<i>Atividade atingida pela política</i>	<i>Agente(s) envolvido(s) pela política</i>	<i>Objetivo e Descrição da Política</i>	<i>Momento da Política e Marco Legal</i>	<i>Ano de Início</i>
<b>Art. 39º, X (MP 2228-1/01)</b>	Fomento Indireto	Produção Televisiva e Distribuição Audiovisual	Produtoras (nacionais) e Programadoras (estrangeiras)	Estimular a produção de obras audiovisuais por programadoras (estrangeiras) que ficam isentas da CONDECINE Remessa (de 11%) caso invistam (3%) na produção local, tornando-se coprodutoras.	Primeira Onda de Políticas – Segundo Marco Legal	2001
<b>FUNCINES (MP 2228-1/01)</b>	Fomento Indireto	Produção, Distribuição e Exibição	Empresas do Setor Audiovisual	Aplicação dos recursos em projetos audiovisuais que devem gerar receita para os FUNCINES. Empresas escolhem especializadas no audiovisual para aplicar seus recursos que serão deduzidos em 100% do imposto de renda.*	Primeira Onda de Políticas – Segundo Marco Legal	2001
<b>Cota de Tela Cinematográfica (art. 55 da MP 2.228-1/01 e IN nº 88/10)</b>	Política Regulatória	Exibição Cinematográfica	Exibidoras	Cada complexo cinematográfico (cinema) deve exibir um número de dias e de títulos diferentes mínimo com filmes brasileiros. A obrigação varia com o número de salas de cada complexo. <sup>1</sup>	Segunda Onda de Políticas – Segundo Marco Legal	2001 <sup>2</sup>
<b>Cota de Tela de Programação e de Empacotamento (Lei nº 12.485/11 e IN nº100/12)</b>	Política Regulatória	Programação e Empacotamento	Programadoras e Empacotadoras	A Cota de Tela de Programação estabelece que cada CEQ deve exibir 3h30min de conteúdo brasileiro por semana no horário nobre. A Cota de Tela de Empacotamento estabelece que a cada três canais CEQs deve ter um canal CABEQ.	Terceira Onda de Políticas – Quarto Marco Legal	2011
<b>PRODECINE 01: Linha A (FSA)</b>	Fomento Direto	Produção Cinematográfica	Produtoras	Processo Seletivo de escolha, em regime de concurso público, de obras brasileiras de longa metragem cinematográficas, sob forma de investimento.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2009

(1) Tabela com os dias e títulos de obrigação da Cota de Tela apresentada na seção anterior. (2) Cota de Tela após ter sido abandonada na ‘Escuridão Collorida’ foi retomada na MP de criação da ANCINE (MP 2.228-1/01).

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 1 – Instrumentos de Política Pública para o Setor Audiovisual Brasileiro desde a década de 1990 (CONTINUAÇÃO)**

<i>Instrumento de Política</i>	<i>Tipo de Política</i>	<i>Atividade atingida pela política</i>	<i>Agente(s) envolvido(s) pela política</i>	<i>Objetivo e Descrição da Política</i>	<i>Momento da Política e Marco Legal</i>	<i>Ano de Início</i>
<b>PRODAV 01: Linha B (FSA)</b>	Fomento Direto	Produção Audiovisual	Produtoras	Processo Seletivo de escolha, em regime de fluxo contínuo, de obras audiovisuais brasileiras, sob forma de investimento.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2009
<b>PRODECINE 02: Linha C (FSA)</b>	Fomento Direto	Produção e Distribuição	Produtores e Distribuidores	Processo Seletivo de escolha, em regime de fluxo contínuo, de obras brasileiras de longa metragem cinematográficas, sob forma de investimento, apresentadas por Distribuidoras.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2009
<b>PRODECINE 03: Linha D (FSA)</b>	Fomento Direto	Distribuição	Distribuidoras	Processo Seletivo de escolha, em regime de fluxo contínuo, de projetos de comercialização de obras cinematográficas brasileiras, sob forma de investimento.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2009
<b>PRODAV 06 (antigo PAR) (FSA)</b>	Fomento Direto	Produção, Distribuição e Programação	Produtoras, Distribuidoras e Programadoras	Processo Automático de escolha, em regime híbrido, de obras audiovisuais e práticas comerciais que obtiveram sucesso no desempenho financeiro, para destinação em um projeto, sob a forma de investimento.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2005
<b>PRODAV 07 (antigo PIQCB) (FSA)</b>	Fomento Direto	Produção	Produtoras	Processo Automático de escolha, em regime híbrido, de obras audiovisuais que obtiveram sucesso na sua qualidade artística, para destinação em um projeto, sob a forma de investimento.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2005

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 1 – Instrumentos de Política Pública para o Setor Audiovisual Brasileiro desde a década de 1990 (CONTINUAÇÃO)**

<i>Instrumento de Política</i>	<i>Tipo de Política</i>	<i>Atividade atingida pela política</i>	<i>Agente(s) envolvido(s) pela política</i>	<i>Objetivo e Descrição da Política</i>	<i>Momento da Política e Marco Legal</i>	<i>Ano de Início</i>
<b>Editais Internacionais (orçamento da ANCINE)</b>	Fomento Direto	Produção	Produtoras	Editais de seleção de projetos de coprodução internacional, com base em acordos bilaterais ou multilaterais (Ibermedia), para produção. Também há incentivo de participação dessas coproduções em festivais internacionais.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2013
<b>PROCULT</b>	Fomento Direto	Atividades Culturais em geral	Produtores culturais e empresas da economia como um todo	Conceder financiamento para investimentos e planos de negócio das empresas pertencentes às cadeias produtivas da economia da cultura com objetivo de fomentar as atividades culturais brasileiras	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2006
<b>PAR Exibição (orçamento da ANCINE)</b>	Fomento Direto	Exibição Cinematográfica	Exibidores cinematográficos	Premiação dada a pequenos exibidores (até 20 salas de exibição) que cumpriram a Cota de Tela cinematográfica. Quanto maior o número de dias e títulos de filmes brasileiros maior a premiação, que é destinada à modernização do parque exibidor.	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2005
<b>Linha de Crédito e Investimento (PCPV-FSA)</b>	Fomento Direto	Exibição Cinematográfica	Exibidores cinematográficos	Ampliar e modernizar o parque exibidor brasileiro, por financiamento (reembolsável e não-reembolsável)	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2006
<b>RECINE (PCPV)</b>	Isenção Fiscal	Exibição Cinematográfica	Exibidores cinematográficos	Regime de desoneração tributária para atividade de exibição, inclusive desoneração para importação de tecnologia estrangeira	Terceira Onda de Políticas – Terceiro Marco Legal	2006

Fonte: Elaboração própria.

## **CAPÍTULO III: A ECONOMIA DO AUDIOVISUAL BRASILEIRA E OS IMPACTOS DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

No capítulo 2 foram discutidos todos os instrumentos de política para o setor audiovisual desde a década de 1990. Realizadas a contextualização e análise legal de cada instrumento de política pública, o presente capítulo tem por objetivo analisar o impacto das mesmas na Economia do Audiovisual. O objetivo deste capítulo é avaliar as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual nos últimos 20 anos, isto é, desde o período de retomada do cinema brasileiro, a partir do qual, conforme explicado no segundo capítulo, foram desenhadas as novas políticas ao setor.

O capítulo está dividido em duas partes: (i) a primeira parte mostra a evolução recente do setor e o retrato atual de cada janela de exibição, ou seja, como o conteúdo audiovisual brasileiro se comporta em cada segmento de mercado; (ii) a segunda seção mostra os efeitos das políticas tanto regulatórias quanto de fomento no audiovisual brasileiro. Vale destacar que a indústria audiovisual evoluiu em várias dinâmicas nos últimos anos, no entanto, o enfoque desse trabalho é dado à ocupação do conteúdo audiovisual nacional nas diferentes janelas de exibição, já que esse foi o objetivo principal perseguido pelas políticas públicas voltadas ao setor. A principal fonte de informações e dados do capítulo é o Observatório do Cinema e do Audiovisual da ANCINE (OCA/ANCINE). As informações obtidas pela ANCINE que não se encontram no OCA estão referenciadas em nota ao longo do capítulo. Entre as outras fontes de dados utilizadas destacam-se: RAIS/MTE; IBGE; MPA; Filme B; Observatório Europeu do Audiovisual (OEA/Focus); STATISTA.

### **PARTE I – EVOLUÇÃO DO SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS ANOS**

#### **III.I.1 Movimentos na Renda e Emprego do Setor Audiovisual Brasileiro**

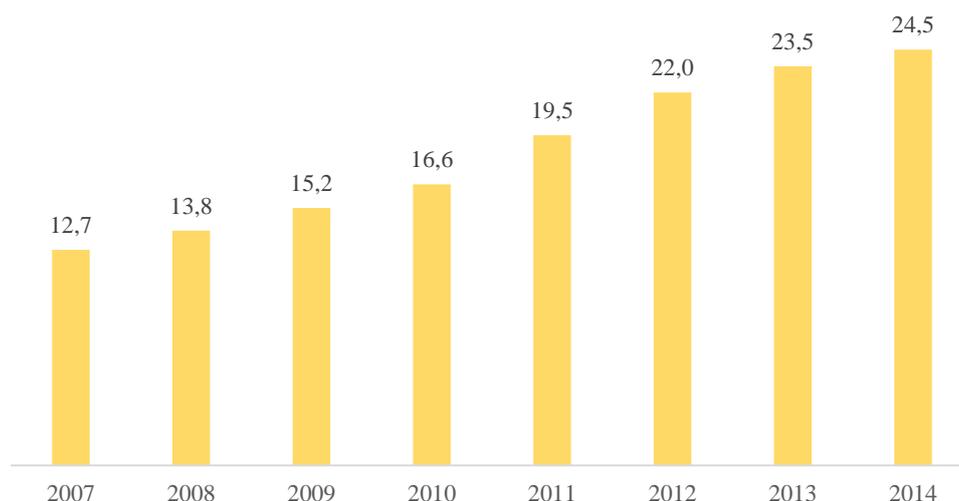
Analisando a evolução do setor audiovisual brasileiro nos últimos anos, no que se refere ao valor adicionado gerado por toda essa indústria, através da metodologia de matriz insumo-produto desenvolvida pela ANCINE<sup>159</sup>, chega-se ao valor total desta

---

<sup>159</sup> Ver: <http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/valoradicionado2016.pdf>.

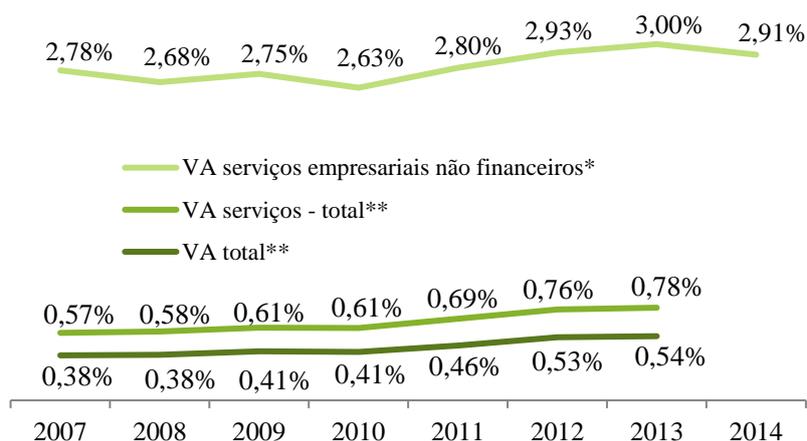
indústria em R\$24,5 bilhões para 2014. Ou seja, as atividades econômicas do setor audiovisual foram diretamente responsáveis por uma geração de renda de R\$ 24,5 bilhões na economia brasileira (vide **Gráfico 5**). Isso corresponde a 0,54% do PIB para este ano.

**Gráfico 5 – Evolução do Valor Adicionado Real do Setor Audiovisual, de 2007 a 2014 (R\$ bilhões de 2014\*)**



Fonte: DEANE (2016). Ver: OCA/ANCINE.  
 (\*) Deflator implícito do PIB.

**Gráfico 6 – Evolução das Participações do Setor Audiovisual na Economia (%), de 2007 a 2014**



Fonte: DEANE (2016). Ver: OCA/ANCINE.

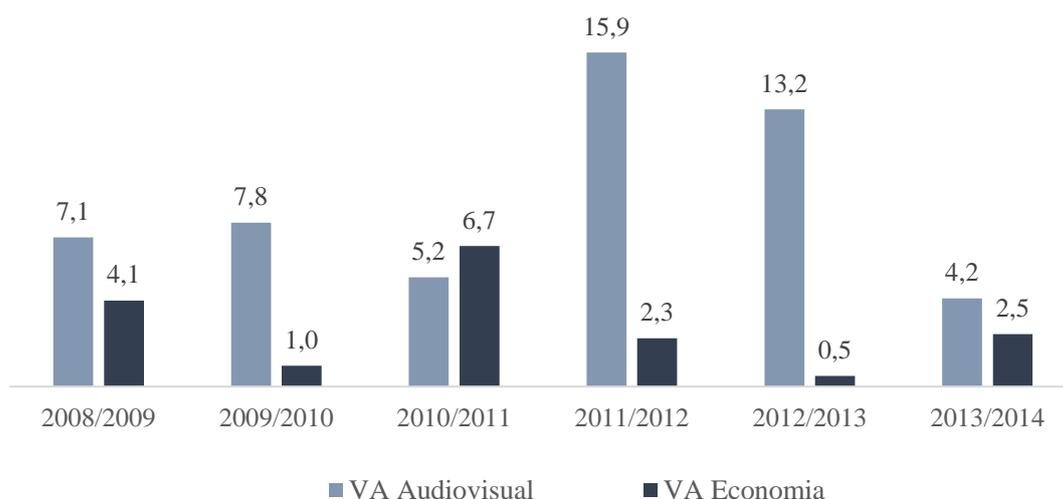
Como ilustra o **Gráfico 6**, ao se comparar o valor adicionado do setor com o restante da economia, pela sua variação em termos reais, percebe-se um crescimento de

66% entre 2007 e 2014, o que equivale a uma expansão contínua de 8,8% ao ano no período. Este percentual é significativamente superior à média de todos os setores da economia no período observado. Com isso, a indústria revela uma participação semelhante e até maior do que outros setores como têxtil, vestuário, autopeças, e produtos farmacêuticos. Isto é, em constante crescimento, a cadeia audiovisual brasileira tem se consolidado como geradora de conteúdo, emprego e renda.

O **Gráfico 6** mostra a contribuição do audiovisual no valor adicionado pelo setor de serviços empresariais não financeiros, no valor adicionado pelo setor de serviços, como um todo, e no valor adicionado total da economia. A partir dele é possível observar que não só o peso do setor é bastante significativo, como também ele apresenta comportamento majoritariamente ascendente, nas três curvas apresentadas.

De fato, quando se observa a evolução de sua participação entre 2007 e 2014, no valor adicionado total da economia brasileira, verifica-se uma taxa de crescimento de 42,1% no período. Ademais, ao se observar a taxa de crescimento real do setor, ano a ano, comparada com o crescimento da economia como um todo, percebe-se que o setor audiovisual tem superado continuamente a taxa de crescimento brasileira, como pode ser visto no **Gráfico 7**.

**Gráfico 7 - Valor adicionado pelo setor audiovisual e Valor adicionado total: variações anuais reais\* (%), de 2007 a 2014**



Fonte: DEANE (2016). Ver: OCA/ANCINE.  
 (\*) Deflator implícito do PIB.

No que se refere ao emprego total gerado pelo setor audiovisual, com os dados da RAIS (Registro Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), observa-se que em 2015 o número de ocupações<sup>160</sup> registrado pelo setor audiovisual foi de 243.128 mil empregos, representando 0,20% do total da economia. A *Tabela 3* apresenta a evolução do número de empregos do setor entre 2007 e 2015<sup>161</sup>.

**Tabela 3 - Evolução do Número de Empregos Diretos e Indiretos no Setor Audiovisual entre 2007 e 2015**

ATIVIDADES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produção e Pós-Produção	13.716	16.228	19.840	21.601	25.603	28.160	29.921	29.555	28.805
Distribuição	5.151	4.406	3.476	3.146	2.739	2.755	2393,6	2321,92	2219,52
Exibição Cinematográfica	21.619	21.852	24.635	28.792	29.919	33.149	35.909	37.033	36.600
TV Aberta	102.561	110.630	115.210	123.535	130.860	133.105	132.047	137.091	132.406
Programadoras de TV Paga	11.679	11.128	9.920	13.427	12.726	10.862	9.823	8.924	9.285
Operadoras de TV Paga	27.517	33.162	46.428	46.282	54.034	51.044	48.837	14.753	13.394
Aluguel de DVD's	26.957	21.678	22.687	21.064	18.668	16.701	14.190	12.457	10.732
Comércio Varejista de CD's, DVD's	17.810	15.388	13.793	13.568	12.918	11.965	11.195	10.680	9.687
<b>Total Setor Audiovisual</b>	<b>227.011</b>	<b>234.473</b>	<b>255.990</b>	<b>271.416</b>	<b>287.465</b>	<b>287.741</b>	<b>284.316</b>	<b>252.815</b>	<b>243.128</b>
<b>Economia Brasileira</b>	<b>37.607.430</b>	<b>39.441.566</b>	<b>41.207.546</b>	<b>44.068.355</b>	<b>46.310.631</b>	<b>47.458.712</b>	<b>48.948.433</b>	<b>49.571.510</b>	<b>48.060.807</b>
<b>Audiovisual/E. Brasileira (%)</b>	<b>0,60%</b>	<b>0,59%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,61%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,51%</b>	<b>0,51%</b>

Fonte: DEANE et al (2017). Ver: OCA/ANCINE.

A relevância do setor audiovisual também pode ser medida pela sua massa salarial que foi da ordem de R\$7,2 bilhões em 2014. No mesmo período, verifica-se que também o salário médio é maior do que outros setores, situando-se em R\$3.582 para esse ano, enquanto que a média salarial para o setor de serviços foi de R\$2.084 [MPA (2016)]. Com isso, a partir de sua evolução dos últimos anos, percebe-se como o setor audiovisual se consolida como um forte gerador de emprego<sup>162</sup> e renda.

Não obstante os resultados alcançados nos últimos dez anos nos diferentes segmentos da indústria, a participação líquida internacional brasileira de conteúdo e de serviços ainda é deficitária, conforme observado pela *Tabela 4*. Efetivamente, apesar do crescimento significativo no valor das exportações em 2015, que apresentou uma taxa de

<sup>160</sup> A RAIS entende por vínculos empregatícios as relações de emprego, estabelecidas sempre que ocorre trabalho remunerado. O número de empregos em determinado período de referência corresponde ao total de vínculos empregatícios efetivados. O número de empregos difere do número de pessoas empregadas, uma vez que o indivíduo pode estar acumulando, na data de referência, mais de um emprego.

<sup>161</sup> Os dados de emprego se referem ao número de vínculos ativos em 31 de dezembro do ano de referência.

<sup>162</sup> A partir de dados da MPA (2016), verifica-se que em 2014, o setor audiovisual contava com, aproximadamente, 169 mil empregos, número que representa 0,30% do total de vínculos registrados na economia daquele ano. Em termos de efeito indireto do setor audiovisual sobre o total de empregos, o multiplicador estimado é de 2,94. Esse valor significa que para cada emprego criado no audiovisual outros 1,94 empregos são gerados em outros setores da economia em razão da maior demanda por insumos, assim, em 2014, foram gerados 328 mil empregos provocados por essa indústria.

aumento de 110,1%, as importações continuaram expressivas, chegando a US\$ 1,6 bilhões em 2015. Como resultado, o saldo dos serviços audiovisuais apresentou *déficit* de US\$ 1,4 bilhões no mesmo ano.

**Tabela 4 – Brasil: Vendas e Aquisições de Serviços Audiovisuais (em US\$) em 2014 e 2015.**

ANO	2014	2015	VAR %
Vendas (Exportações)	73.688.717,89	154.806.638,50	110,10%
Aquisições (Importações)	1.546.144.985,50	1.590.905.650,99	2,90%
Saldo	-1.472.456.267,60	-1.436.099.012,49	-2,50%
Taxa de Cobertura	0,048	0,097	-

Fonte: NAKAMURA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Não obstante, o setor audiovisual brasileiro ainda é deficitário. O conteúdo nacional ainda apresenta uma baixa penetração no mercado internacional, se comparado a outros países. Nesse sentido, o advento das tecnologias digitais de reprodução, assim como suas transformações dos últimos anos, traz grandes oportunidades à indústria, ao melhorar a experiência do espectador e reduzir os custos de logística. No entanto, não se observam ações de política econômica para catalisar esse processo de forma efetiva. Este cenário indica a necessidade de ajustes nas políticas públicas, com o objetivo de promover a indústria audiovisual, que levem em conta os efeitos das transformações na dinâmica da indústria nos últimos anos.

Ademais, como foi visto no segundo capítulo, não há mecanismos de política que estimulem efetivamente a capacidade inovativa interna do setor. As políticas direcionadas a essa indústria permanecem ligadas à lógica tradicional do investimento em produção, na qual há uma separação arbitrária entre conteúdo e tecnologia, conforme explicitado no primeiro capítulo. Assim, persiste a concepção linear do setor audiovisual e as premissas do modelo neoclássico da economia da cultura. Resta saber os efeitos dessa política nas diferentes janelas de exibição, tema da próxima seção.

### **III.1.2 O Produto Audiovisual Nacional nas Diferentes Janelas de Exibição**

Conforme visto anteriormente, a política pública para o setor audiovisual brasileiro permanece baseada na lógica de incentivo à produção. O objetivo desta seção é entender como o produto nacional se comporta e ocupa as diferentes janelas de exibição. Cada subseção a seguir representa uma janela de exibição na qual a veiculação de obras nacionais será posta em análise.

### III.1.2.1 TV Aberta

Conforme dados compilados pela ANCINE, relativos ao ano de 2015, as obras audiovisuais veiculadas na TV Aberta são, majoritariamente, de origem nacional (**Tabela 6**). Do conjunto de obras programadas estão: (i) obras cinematográficas ou videofonográficas de curta metragem<sup>163</sup>; (ii) obras cinematográficas ou videofonográficas de média metragem<sup>164</sup>; (iii) obra cinematográfica ou videofonográfica de longa metragem<sup>165</sup>; (iv) obra cinematográfica ou videofonográfica seriada<sup>166</sup>; (v) telefilme<sup>167</sup> [FILLIPO (2016)].

Similar à programação dos últimos anos, o tempo de veiculação de obras brasileiras permaneceram em 83,3% do *line up* nos canais monitorados. O total da programação das obras estrangeiras correspondeu a 14,2% da grade, enquanto 2,5% foi programado com obras de conteúdo indefinido. A única emissora que teve 100% de programação nacional foi a TV Gazeta, que ocupou o primeiro lugar do *ranking* de veiculação nacional. O segundo lugar ficou com o CNT e o terceiro com a TV Cultura (**Gráfico 8**). A emissora com a maior taxa de crescimento de veiculação nacional foi a TV Brasil (11%), seguida da CNT, com 2,1% de variação (**Tabela 5**).

**Tabela 5 – Número de Horas e Taxa de Crescimento de Veiculação Nacional, entre 2014 e 2015.**

<b>Emissoras</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>%</b>
TV Brasil	6225:52:00	6908:06:00	11,00%
CNT	8517:35:00	8697:40:00	2,10%
Record	7846:35:00	7980:45:00	1,70%
Rede TV!	8554:25:00	8610:45:00	0,70%
TV Gazeta	8760:00:00	8760:00:00	0,00%
Globo	6691:02:00	6665:02:00	-0,40%
BAND	7053:10:00	6984:40:00	-1,00%
TV Cultura	6796:20:00	6571:55:00	-3,30%
SBT	4711:25:00	4475:20:00	-5,00%
<b>Total</b>	<b>65156:24:00</b>	<b>65654:13:00</b>	<b>0,80%</b>

Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

<sup>163</sup> Obra cuja duração é igual ou inferior a quinze minutos.

<sup>164</sup> Obra cuja duração é superior a quinze minutos e igual ou inferior a setenta minutos.

<sup>165</sup> Obra cuja duração é superior a setenta minutos.

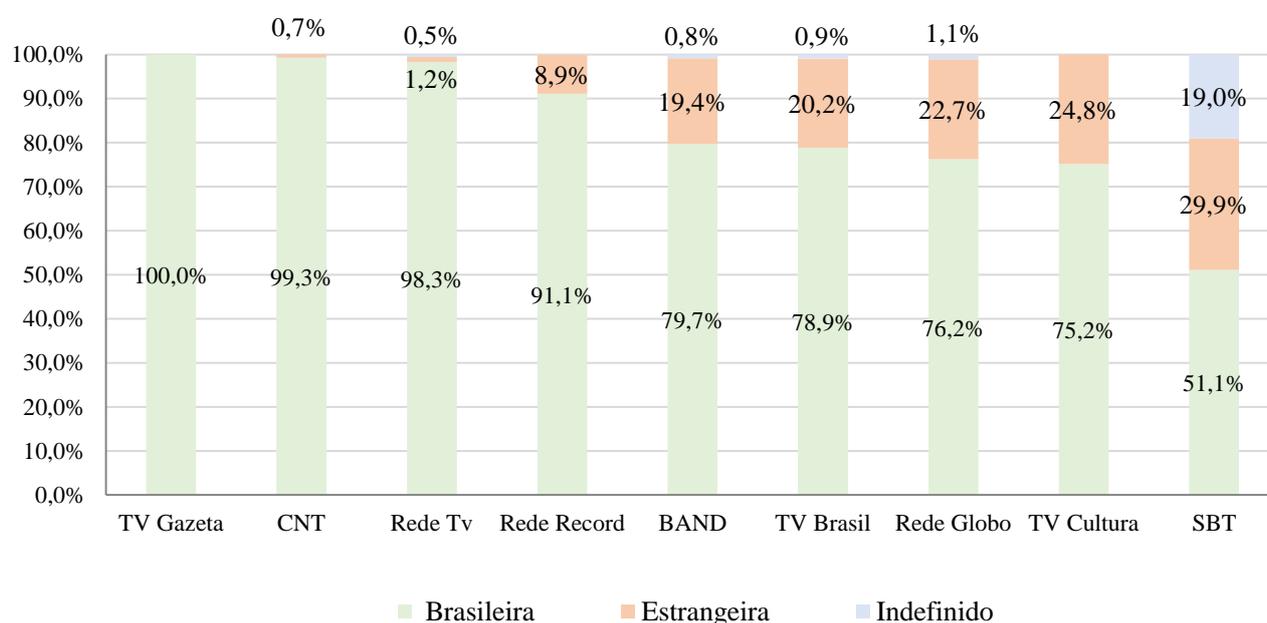
<sup>166</sup> Obra que, sob o mesmo título, seja produzida em capítulos.

<sup>167</sup> Obra documental, ficcional ou de animação, com no mínimo cinquenta e no máximo cento e vinte minutos de duração, produzida para primeira exibição em meios eletrônicos.

**Tabela 6 – Tempo de Programação das Emissoras de TV Aberta por Origem do Conteúdo em 2015**

Emissoras	Horas e Percentual de Tempo Veiculado						Total
	Brasileira	%	Estrangeira	%	Indefinido	%	
TV Gazeta	8760:00:00	100,0%	-	-	-	-	8760:00:00
CNT	8697:40:00	99,3%	62:20:00	0,7%	-	-	8760:00:00
Rede Tv	8610:45:00	98,3%	103:15:00	1,2%	46:00:00	0,5%	8760:00:00
Rede Record	7980:45:00	91,1%	776:25:00	8,9%	2:50:00	0,0%	8760:00:00
BAND	6984:40:00	79,7%	1701:10:00	19,4%	74:10:00	0,8%	8760:00:00
TV Brasil	6908:06:00	78,9%	1773:00:00	20,2%	78:54:00	0,9%	8760:00:00
Rede Globo	6665:02:00	76,2%	1988:17:00	22,7%	91:50:00	1,1%	8745:09:00
TV Cultura	6571:55:00	75,2%	2171:05:00	24,8%	-	-	8743:00:00
SBT	4475:20:00	51,1%	2615:50:00	29,9%	1666:20:00	19,0%	8757:30:00
<b>Total</b>	<b>65654:13:00</b>	<b>83,3%</b>	<b>11191:22:00</b>	<b>14,2%</b>	<b>1960:04:00</b>	<b>2,5%</b>	<b>78805:39:00</b>

Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

**Gráfico 8 – Percentual de Horas de Programação das Emissoras de TV Aberta, por Origem do Conteúdo em 2015**

Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

De acordo com a metodologia de classificação adotada pela ANCINE, para o ano de 2015, verifica-se que predominam obras brasileiras em todas as categorias: (i) Educação; (ii) Entretenimento; (iii) Informação; (iv) Publicidade; (v) Outros. Ademais, observa-se que não foram programadas obras estrangeiras de publicidade e que a

programação de conteúdo sem especificação de origem se concentra na categoria ‘Entretenimento’, conforme mostra a *Tabela 7*.

**Tabela 7 - Tempo de Veiculação das Categorias de Programação da TV Aberta por Origem em 2015**

<b>Categoria</b>	<b>Brasileira</b>	<b>%</b>	<b>Estrangeira</b>	<b>%</b>	<b>Indefinido</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Entretenimento	25820:51:00	66,5%	11036:17:00	28,4%	1960:04:00	5,0%	38817:12:00
Outros	16880:42:00	99,9%	19:10:00	0,1%	-	-	16899:52:00
Informação	16133:10:00	99,3%	109:25:00	0,7%	-	-	16242:35:00
Publicidade	4628:25:00	100,0%	-	-	-	-	4628:25:00
Educação	2191:05:00	98,8%	26:30:00	1,2%	-	-	2217:35:00
<b>Total</b>	<b>65654:13:00</b>	<b>83,3%</b>	<b>11191:22:00</b>	<b>14,2%</b>	<b>1960:04:00</b>	<b>2,5%</b>	<b>78805:39:00</b>

Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Apesar da programação nas emissoras de TV aberta ser majoritariamente composta por obras de origem nacional, quando se observa o número de veiculações de longas-metragens brasileiros, verifica-se que os filmes nacionais contêm apenas 18,7% de participação, enquanto os títulos estrangeiros detêm 81,3% do total (*Tabela 8*).

**Tabela 8 - Veiculação de Filmes Brasileiros e Estrangeiros de Longa-metragem na TV Aberta por Emissora em 2015**

<b>Emissora</b>	<b>Longas-metragens Brasileiros</b>			<b>Longas-metragens Estrangeiros</b>		<b>Total de Veiculações</b>
	<b>Nº Títulos</b>	<b>Nº Veiculações</b>	<b>% Veiculações</b>	<b>Nº Veiculações</b>	<b>% Veiculações</b>	
Globo	97	113	12,2%	814	87,8%	927
TV Brasil	120	190	54,8%	157	45,2%	347
TV Cultura	55	83	25,1%	248	74,9%	331
BAND	1	1	0,6%	180	99,4%	181
SBT	-	-	-	177	100,0%	177
Record	3	3	2,5%	116	97,5%	119
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>390</b>	<b>18,7%</b>	<b>1.692</b>	<b>81,3%</b>	<b>2.082</b>

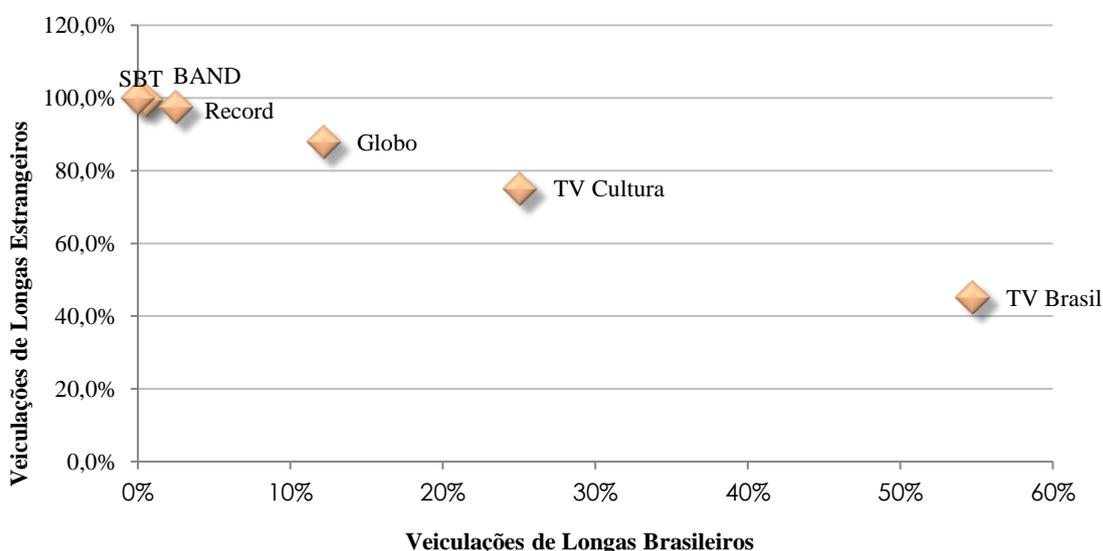
Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Dessa forma, considerando as emissoras cabeça de rede, verifica-se que em 2015 foram exibidos 262 títulos brasileiros e 1.692 estrangeiros na TV aberta. Deste catálogo, os filmes nacionais foram exibidos 390 vezes, enquanto que os estrangeiros 2.082 vezes. Ao se analisar esse resultado por grupo, percebe-se que o SBT não exibiu nenhum filme brasileiro no ano, ficando em último lugar do *ranking* (*Tabela 8*). Isso revela que não só

há menos títulos brasileiros colocados para difusão como também eles são veiculados menos vezes em sua grade de programação.

A BAND somente veiculou um filme nacional, enquanto a Record teve apenas três filmes nacionais exibidos no ano de 2015. Dentre essas emissoras cabeça de rede, observa-se que apenas a TV Brasil possui mais de 50% de veiculação de longas metragens nacionais em sua programação (*Gráfico 9*). Ou seja, somente esta emissora pública exhibe mais da metade de sua grade de títulos de longa-metragem com obras audiovisuais nacionais. Em todas outras emissoras esse espaço permanece majoritariamente ocupado por obras estrangeiras.<sup>168</sup>

**Gráfico 9 - Veiculação de Longas-Metragens na TV Aberta por Emissora e por Origem em 2015.**



Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Como pôde ser verificado na *Tabela 8*, as emissoras públicas (TV Brasil e TV Cultura) foram responsáveis por 70% dos filmes brasileiros veiculados, enquanto as emissoras privadas permaneceram com 30%. A emissora privada com maior exibição de filme brasileiro no período foi a Globo que praticamente correspondeu a todas exibições das emissoras privadas: 28,9%. No entanto, se olhada individualmente a programação de filmes brasileiros, por esta emissora, para o período foi de apenas 12,2%.

Tendo em vista que esse cenário permanece o mesmo de 2007 (e ao longo dos anos)<sup>169</sup>, os dados mostram que não houve mudança na exibição do produto nacional na

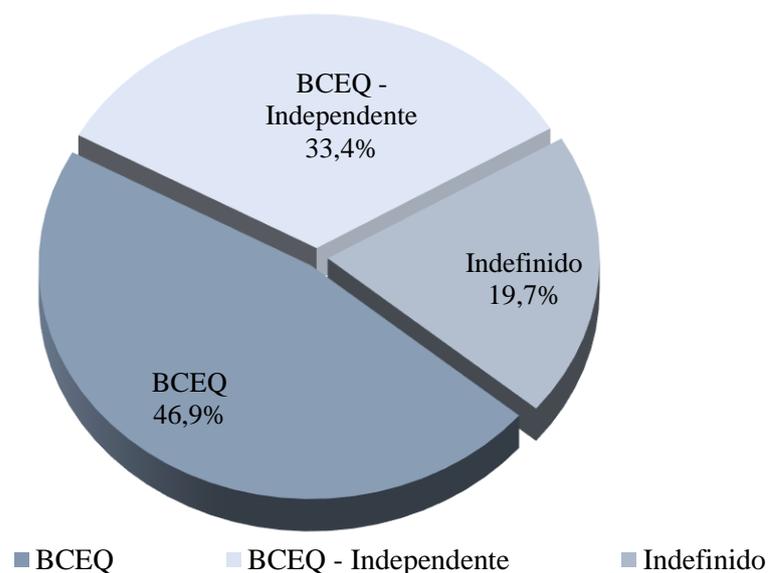
<sup>168</sup> Ver também IKEDA (2015).

<sup>169</sup> Ver: [http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/informe\\_tvaberta\\_2015.pdf](http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/informe_tvaberta_2015.pdf).

TV aberta, desde o início de sua série histórica, a despeito de todas as políticas públicas voltadas majoritariamente à produção de longas metragens no período. Com efeito, vale ressaltar que, diferentemente da TV fechada<sup>170</sup> que foi regulada pela Lei nº 12.485/11, a TV Aberta não é regulada pela ANCINE. Ademais, conforme visto, vale ressaltar que as emissoras com maior exibição de conteúdo nacional são as TVs públicas<sup>171</sup>.

Por fim, destaca-se o caráter verticalizado, marcante da TV aberta brasileira, em que as emissoras atuam em todos os elos da cadeia, desde a produção de conteúdos à sua exibição na grade televisiva. Como pode ser observado pelo **Gráfico 10**, 46,9% das séries e minisséries brasileiras exibidas são realizadas pelas próprias emissoras<sup>172</sup>.

**Gráfico 10 - Percentual de Tempo de Veiculação de Séries e Minisséries Brasileiras por Classificação de Independência\* em 2015.**



(\*) BCEQ – Obras Brasileiras de Espaço Qualificado; BCEQ Independente – Obras Brasileiras de Espaço Qualificado Independente. Fonte: FILIPPO (2016). Ver: OCA/ANCINE.

<sup>170</sup> TV Paga.

<sup>171</sup> Ver IKEDA (2015).

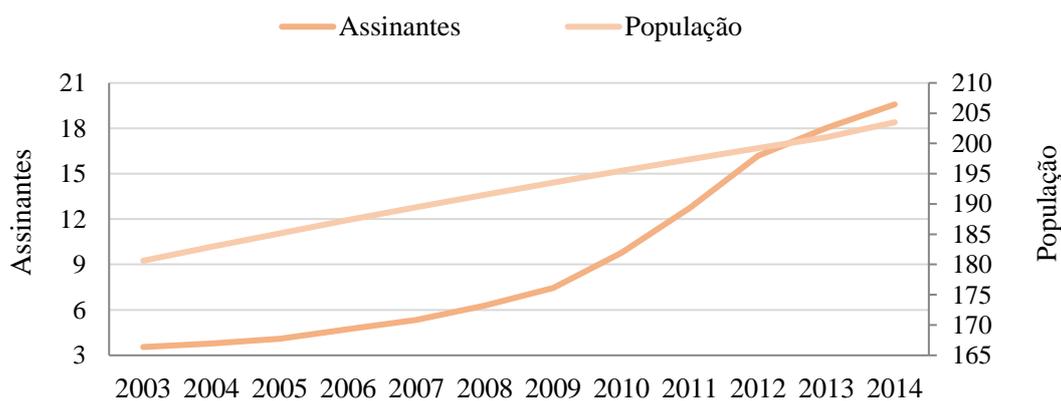
<sup>172</sup> Por empresas coligadas ou controladas.

### III.1.2.2 TV Paga

No que concerne à TV fechada, apesar da existência de um grande número de canais exclusivos às obras cinematográficas, por muitos anos os filmes nacionais acabaram, em grande parte, voltados a um canal: o Canal Brasil. Conforme visto no segundo capítulo deste trabalho, esse canal surgiu a partir de uma obrigatoriedade legal, prevista no Decreto nº 2.206/97, que regulamenta a Lei do Cabo<sup>173</sup> e prevê a existência de um canal exclusivo à veiculação de obras cinematográficas brasileiras [IKEDA(2015)].

Essa regra criou algumas distorções, entre elas, o fato da obrigatoriedade existir apenas na TV a cabo, gerando discriminações segundo a tecnologia de transmissão. Efetivamente, se a transmissão for feita por DTH (satélite) ou MMDS (micro-ondas), não há obrigação na lei. Essa é uma das razões que explica o fato da operadora Sky não ter colocado o Canal Brasil em seu pacote por anos. Outra distorção da lei é que ela acabou por criar uma concentração da maioria dos títulos nacionais nesse canal, deixando os demais canais com exibição quase nula de conteúdo nacional. Além disso, na NET, principal operadora de TV a cabo, o canal era disponibilizado apenas para o pacote ‘Advanced’, assim, a exibição dos filmes brasileiros só estaria disponível a um número muito restrito de consumidores da TV fechada.

**Gráfico 11 - Evolução do Número Total de Assinantes de 2002 a 2014 (em Milhões)**



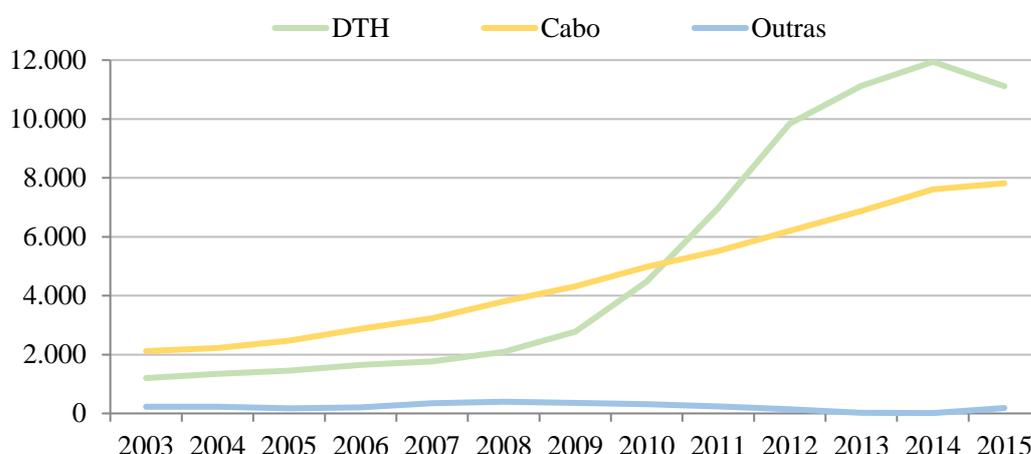
Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Conforme mostra o *Gráfico 11*, o número de assinantes da TV paga vem crescendo consideravelmente nos últimos anos, chegando a 19,1 milhões de pessoas em 2015,

<sup>173</sup> Lei nº 8.977/95.

equivalente a quase 10% da população para este ano. Vale destacar que a abrangência da TV fechada alcança ainda mais pessoas, já que, em geral, há apenas um assinante por domicílio. No que se refere à evolução da base de assinantes por tecnologia, houve uma queda da distribuição via satélite (DTH), que ficou responsável por 58,1% do mercado, enquanto que a distribuição por cabo alcançou 40,9% em 2015 [COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017)]. Por fim, a distribuição por outras tecnologias fibra ótica (FTTH) e micro-ondas (MMDS) ficou com 1,0% do mercado<sup>174</sup> (*Gráfico 12*).

**Gráfico 12 – Evolução do Número de Assinantes por Tecnologia de 2002 a 2015 (em Mil)**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Em 2015, conforme mostrado através do *Gráfico 13*, 25 grupos empresariais ofereciam 95 Canais de Espaço Qualificado (CEQs) para distribuição nos serviços de TV Paga no país<sup>175</sup>. No segmento de TV por assinatura, a maioria dos CEQs é programada por *majors* que atuam no setor audiovisual. Entre os grupos de empresas nacionais, destaca-se o grupo Globo, que é proprietário (coproprietário) de uns dos principais canais de programação do país: os canais da rede Telecine<sup>176</sup>, o Universal Channel, o Syfy, o Studio Universal<sup>177</sup> e os canais do SportTV.

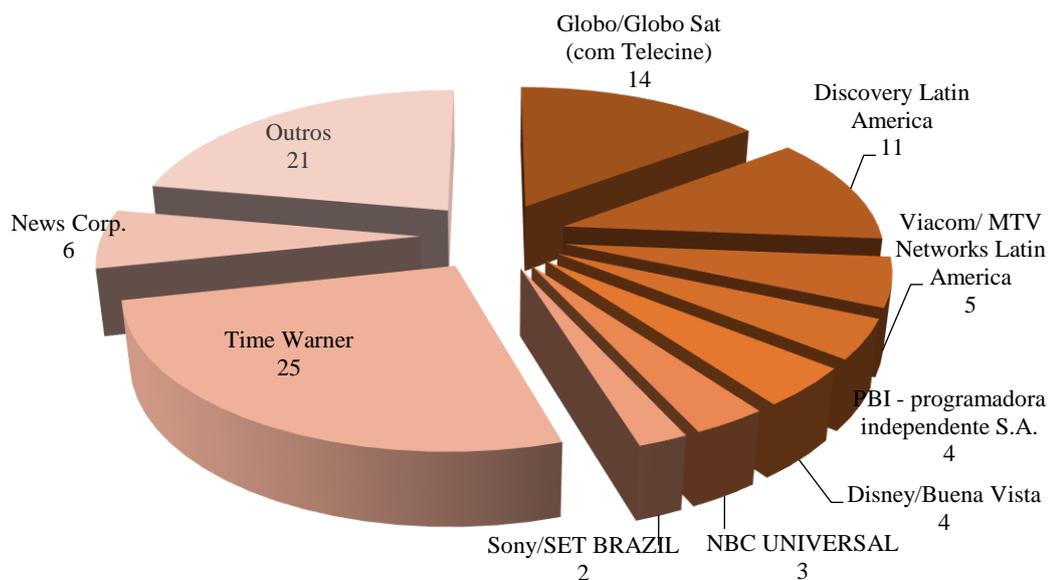
<sup>174</sup> Com destaque para o aumento da tecnologia de fibra ótica no período.

<sup>175</sup> Desconsideram-se aqui os mesmos canais em alta definição (HD).

<sup>176</sup> Em parceria com Fox, Universal, MGM e Paramount.

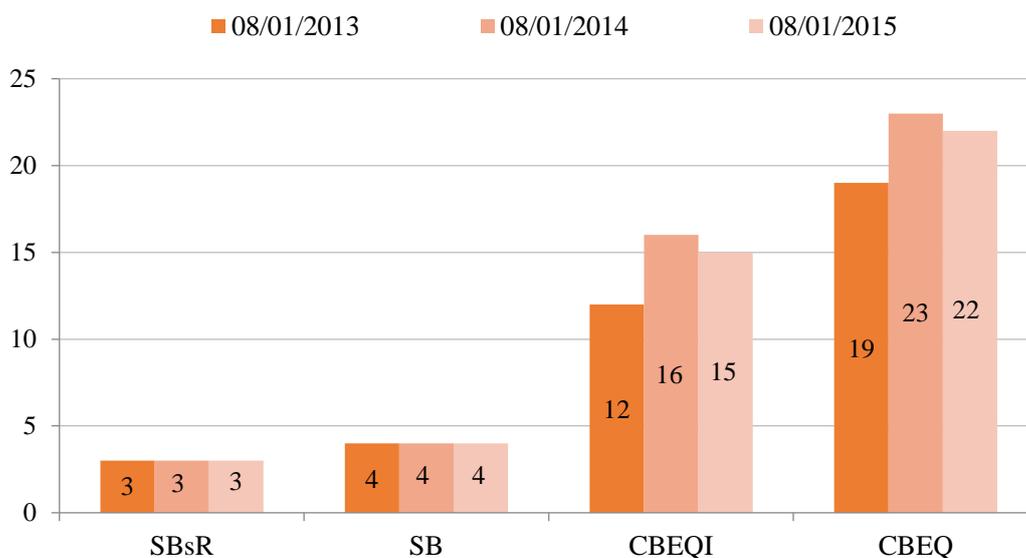
<sup>177</sup> Em parceria com a NBC/Universal.

**Gráfico 13 - Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Grupo em 2014**



Fonte: MAZZEO et al. (2015). Ver: OCA/ANCINE.

**Gráfico 14 – Evolução do Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Tipo, de 01/2013 a 01/2015**



Fonte: MAZZEO et al. (2015). Ver: OCA/ANCINE.

O **Gráfico 14** mostra como aumentou o número de canais brasileiros de espaço qualificado na ANCINE, de 19 em 2013 para 23 no ano de 2014. Esses quatro novos canais<sup>178</sup> foram classificados como Canais Brasileiros de Espaço Qualificado Programados por Programadora Brasileira Independente (CBEQIs). Esse aumento pode ter sido efeito da Cota Canal, ou Cota Empacotamento, instituído pela Lei de TV Paga,

<sup>178</sup> Cennarium TV, Tal - Televisão América Latina, TV Clima Tempo, Zoomo Brasil.

conforme visto no segundo capítulo deste trabalho. Isto porque a Lei nº 12.485/11 instituiu a *Cota de Tela para Empacotamento* que estimula a programação de canais brasileiros pelas empacotadoras, logo, a cada três canais de espaço qualificado (CEQs) existentes, dentro dos pacotes ofertados para os assinantes, pelo menos um deverá exibir majoritariamente conteúdos brasileiros de espaço qualificado no horário nobre.

O número de Canais Super Brasileiros<sup>179</sup> (SB) e de Canais Super Brasileiros não controlados ou coligados por concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens (SBsR) permaneceu o mesmo no período. Em 2015, surgiram 44 canais novos, desses, apenas 18 canais são de espaço qualificado, mas apenas 12 entraram em operação. Nota-se que entre esses, apenas três são canais de espaço qualificado realmente novos (H2, Lifetime e Food Network). Os demais são de alta definição de canais similares e todos são programados por empresas estrangeiras.

Além dos efeitos sobre os canais, pelos dados de 2015, verifica-se também os efeitos da Cota de Tela de programação, criada pela Lei da TV Paga de 2011. A Cota de Tela para TV fechada, estabelece que cada Canal de Espaço Qualificado (CEQ)<sup>180</sup> deve exibir no mínimo 3h30min por semana de conteúdo brasileiro de espaço qualificado<sup>181</sup> no Horário Nobre (HN)<sup>182</sup>. Assim, conforme pode ser observado pelos *Gráfico 15* e *Gráfico 16*, há uma clara diferenciação entre a programação dos canais estrangeiros fora e dentro do Horário Nobre.

Esses dados foram obtidos por uma amostra dividida em dois grupos, conforme classificação no Sistema ANCINE Digital (SAD): 55 canais de conteúdo em geral (não infantis) e nove canais de conteúdo infantil e adolescente (infantis). O universo amostral é representativo e, com 95% de confiança, reproduz o comportamento do conjunto total de canais de espaço qualificado “não brasileiros” programados em 2015, com margem de erro de 1% para mais ou para menos [COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017)].

---

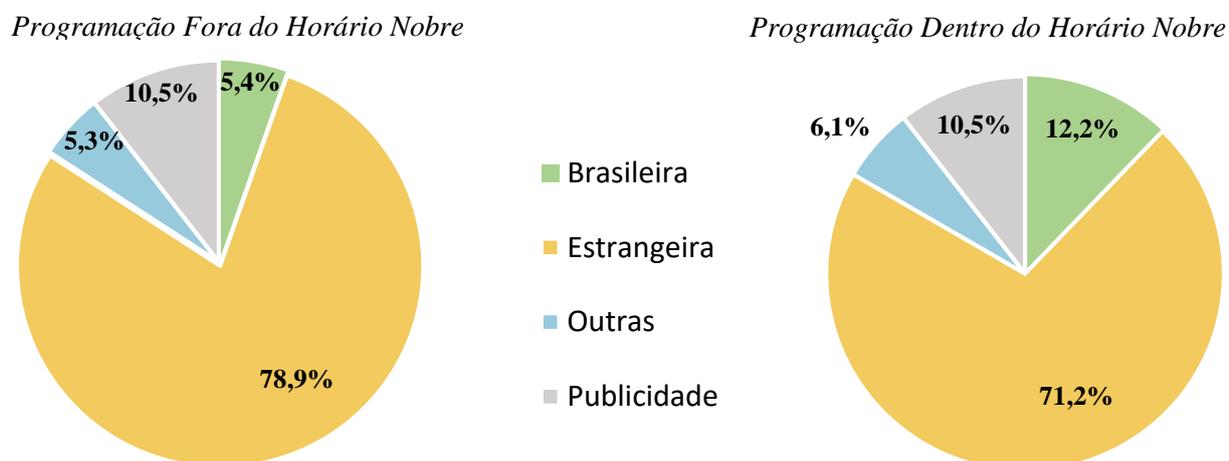
<sup>179</sup> Canais Super Brasileiros são Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQ) ou Canais Brasileiros de Espaço Qualificado Independentes (CABEQI) que veiculam, no mínimo, 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente.

<sup>180</sup> **Canais de Espaço Qualificado (CEQs)** são aqueles que, no horário nobre, veiculam obras audiovisuais de espaço qualificado em mais da metade da grade de programação. Isto é, são canais que exibam majoritariamente uma programação que exclui conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

<sup>181</sup> Ver ANCINE.

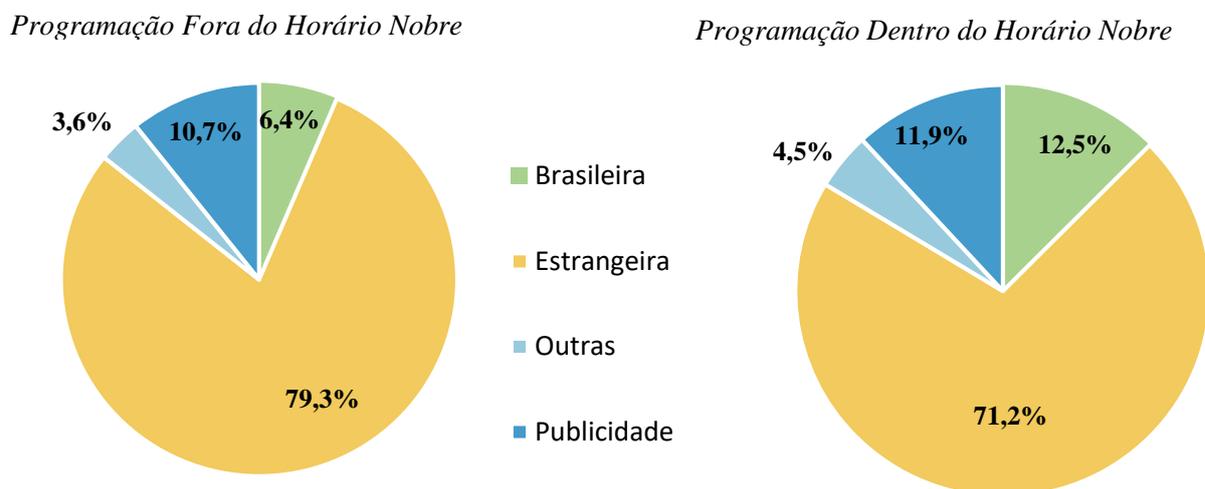
<sup>182</sup> O **Horário Nobre (HN)** para canais voltados para adultos é de 18hs às 24hs (seis horas diárias). O Horário nobre nos canais voltados para crianças e adolescentes é das 11h às 14h e das 17h às 21h (7 horas diárias).

**Gráfico 15 – Percentual de Horas de Programação por Tipo de Obra nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis, Dentro e Fora do Horário Nobre, em 2015**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

**Gráfico 16 – Percentual de Horas de Programação por Tipo de Obra nos Canais de Espaço Qualificado Infantis, Dentro e Fora do Horário Nobre, em 2015**



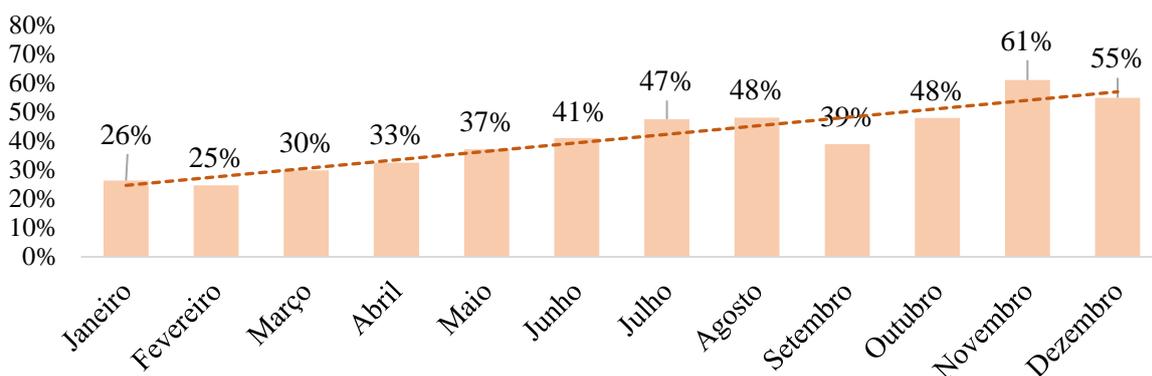
Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Logo, percebe-se que, para canais não infantis a programação de conteúdo brasileiro nos CABEQs aumenta de 5,4% para 12,2% quando se entra no horário nobre,

enquanto que, para canais não infantis essa participação aumenta de 6,4% para 12,5%. Ademais, verifica-se que a veiculação de conteúdo brasileiro ultrapassa, em média, os patamares legais. Como pode ser verificado no *Gráfico 17*, em 2015, o total de horas de programação brasileira superou, de modo geral, em 41% as cotas de conteúdo nacional. Em média, cada canal veiculou 4h56m semanais de obras brasileiras no horário nobre<sup>183</sup> [COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017)].

Nesse contexto, a Lei da TV paga tem um impacto muito maior do que o previsto pela legislação, isto é, ela excede as perspectivas de inserção da produção brasileira na programação das TVs por assinatura, já que também a grande arrecadação de recursos se deu a partir dela com a CONDECINE-Teles<sup>184</sup>. Verifica-se um processo de efetiva participação do Estado nos conteúdos veiculados na televisão, o que vai de encontro às iniciativas de participação mais efetiva do Estado na economia, promovida pela Terceira Onda de políticas. De fato, conforme será visto na segunda parte deste capítulo, os mecanismos de fomento indireto, tais como o art. 39 da MP 2.221-8/01 e o art. 3º-A da Lei do Audiovisual, foram substancialmente usados a partir da demanda que a Lei criou para programação de conteúdo nacional na televisão fechada.

**Gráfico 17 - Tempo de programação que ultrapassa a cota legal de conteúdo brasileiro no horário nobre nos Canais de espaço qualificado não infantis, em 2015 (média percentual)**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

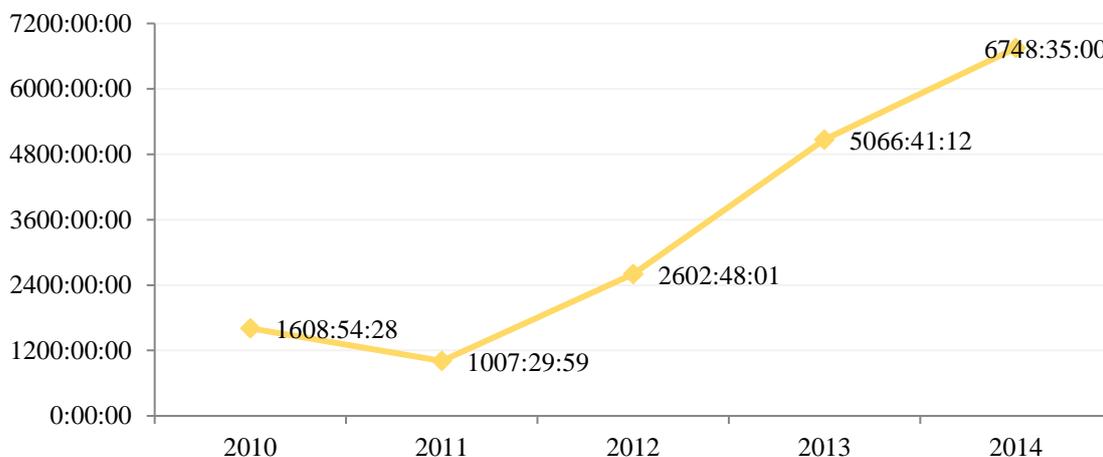
<sup>183</sup> Se considerada a grade de programação do dia inteiro, essa média sobe para 9h semanais de conteúdo nacional.

<sup>184</sup> A partir da arrecadação da CONDECINE-Teles que colocou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em outro patamar de volume de recursos, aumentando em apenas um ano em 16 vezes a sua arrecadação, conforme visto no capítulo 2.

Efetivamente, como a maioria dos canais da TV por assinatura são canais de espaço qualificado (CEQs) essa obrigatoriedade cria uma demanda inédita de programação nacional que, além disso, deve ser produzida nos últimos sete anos, o que mantém a necessidade constante da geração de novas obras audiovisuais brasileiras.<sup>185</sup> É perceptível, assim, a partir da Lei nº 12.485/11, que tanto as horas de programação de conteúdo brasileiro na TV por assinatura como o número de obras brasileiras destinadas à TV paga cresceram significativamente.

Como mostra o **Gráfico 3** do segundo capítulo, o número de Certificados de Registro de Títulos (CRTs) para TV paga aumentou de 760 títulos em 2011 para 3.659 títulos em 2015, ou seja, em apenas cinco anos, o número de obras brasileiras registradas para este segmento de TV aumentou quase cinco vezes. Ademais, aumentou o número de horas de Programação na TV por assinatura de obras brasileiras que passou de 534 horas para 1.801 horas. Também o número de horas de programação na TV fechada cresceu muito, desde a criação da Lei nº 12.485/11, como pôde ser visto pelo **Gráfico 18**.

**Gráfico 18 – Evolução do Número de dias de Conteúdo Brasileiro em Canais de Espaço Qualificado de 2010 a 2014.**



Fonte: MAZZEO et al. (2015). Ver: OCA/ANCINE.

Portanto, a Lei da TV paga cria dois mecanismos de Cota de Tela que se complementam, já que estimula tanto a presença do produto audiovisual brasileiro nos canais de programação estrangeira quanto estimula a presença de novos canais brasileiros,

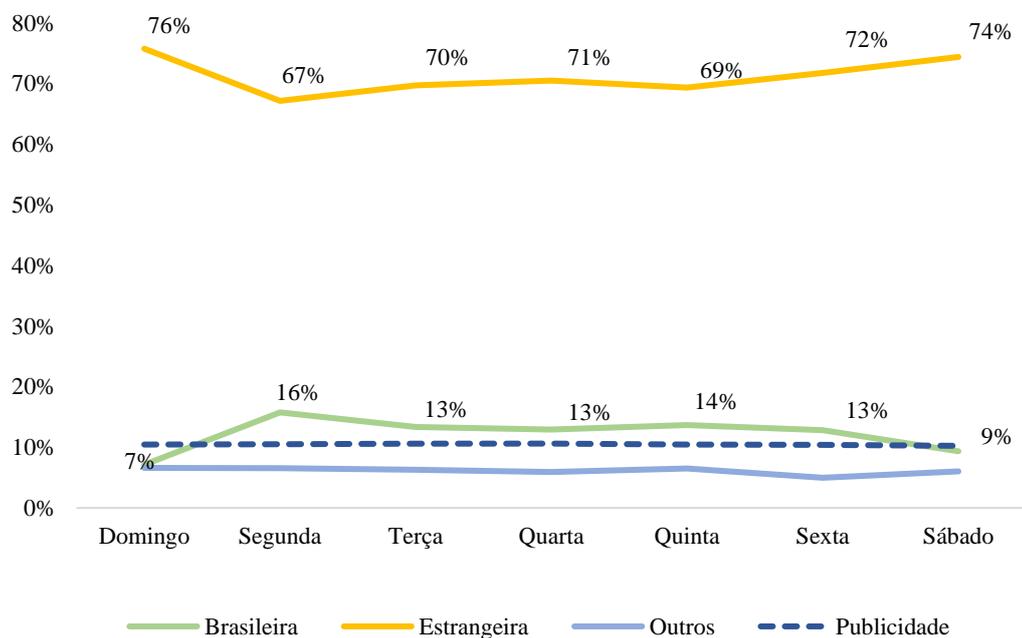
<sup>185</sup> Vale destacar que pelo menos metade dessa programação (1h45min por semana) deve ser preenchida com produção independente, ou seja, das 3h30min de programação brasileira nos CEQs 1h45min deve ser de produção independente.

programados por empresas nacionais e dedicados predominantemente às obras audiovisuais brasileiras.<sup>186</sup>

A oferta para suprir a demanda por novos produtos brasileiros se dá pela arrecadação da CONDECINE, que estende a tributação às empresas prestadoras de serviço que tenham capacidade operacional de distribuição de produtos audiovisuais brasileiros, tornando as empresas de telecomunicações contribuintes. É por conta da execução destes novos valores que o Fundo Setorial do Audiovisual passou a apresentar linhas específicas no intuito de atender essa demanda crescente criada pela Lei.

No entanto, há algumas considerações que devem ser feitas. O percentual de horas de programação por dia da semana, no horário nobre, tanto nos canais de espaço qualificado infantis, como nos canais não infantis (*Gráfico 19* e *Gráfico 20*), diminuiu significativamente nos finais de semana (sábado e domingo), momento com maior número de telespectadores.

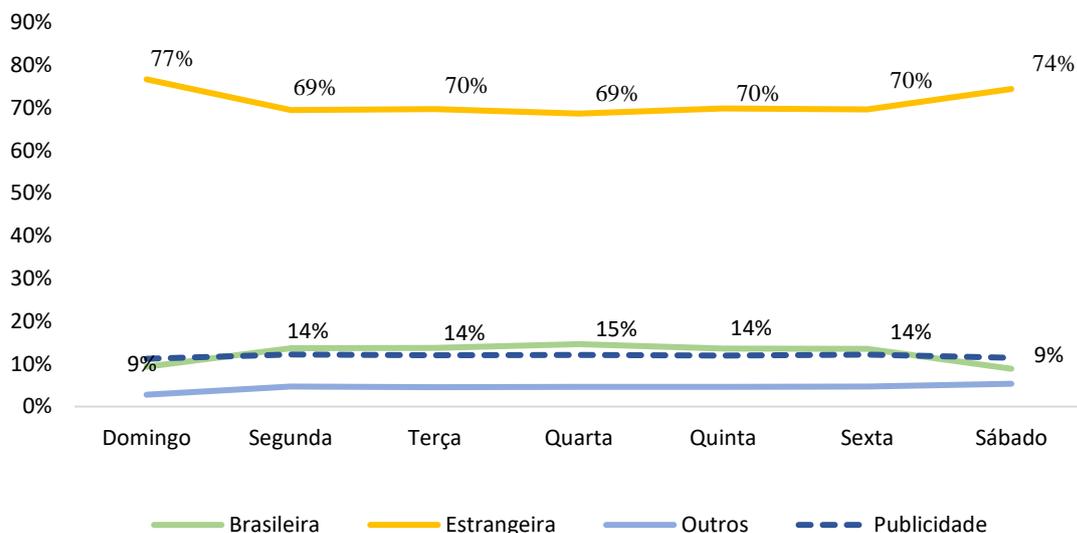
**Gráfico 19 - Percentual de Horas de Programação por Dia da Semana, no horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis em 2015**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

<sup>186</sup> No que concerne aos canais jornalísticos, a Lei estimula o acesso do assinante a diferentes fontes de informação jornalística. Portanto, nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que tenha preponderantemente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal jornalístico adicional de programação. Ou seja, se um pacote contém a Globo News, por lei, o mesmo pacote deverá ter também a Band News ou Record News.

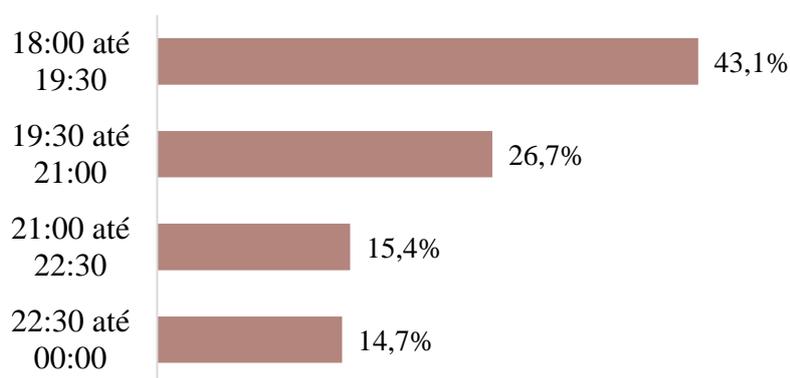
**Gráfico 20 - Percentual de Horas de Programação por Dia da Semana, no horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado Infantis em 2015**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

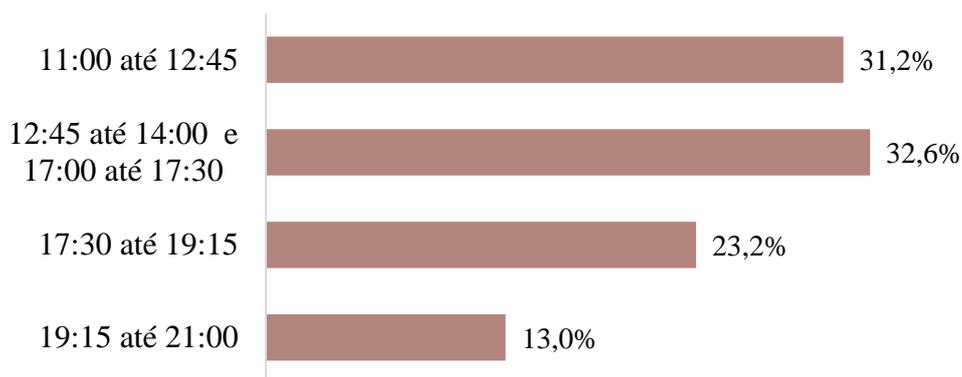
Ademais, há também uma concentração da programação brasileira nos horários com menor audiência, dentro do horário nobre, tanto para canais não infantis, como para canais infantis. Como é observado pelo **Gráfico 21** e **Gráfico 22**.

**Gráfico 21 - Percentual de Horas de Programação Brasileira por Faixa Horária do horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis em 2015**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

**Gráfico 22 - Percentual de Horas de Programação Brasileira por Faixa Horária do horário nobre nos Canais de Espaço Qualificado não Infantis em 2015**



Fonte: COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Com efeito, a distribuição das obras brasileiras, nos canais não infantis, permanece alta nas primeiras horas do horário nobre: de 18hs até 19h30m há uma concentração de quase metade da programação de conteúdo nacional. Essa participação cai significativamente até chegar a apenas 14,7% na faixa de 22h30m até 24hs, conforme mostra o **Gráfico 21**. Já nos canais infantis, o horário nobre difere dos canais adultos<sup>187</sup>, o primeiro bloco (diurno) se inicia às 11hs e termina às 14hs. O bloco noturno começa às 17hs e vai até 21hs. Como pode ser observado pelas faixas de horário, no **Gráfico 22** a programação com obras brasileiras se concentra na faixa de horário de 12h45m até 14hs e de 17hs até 17h30m (32,6%), justamente nos horários de menor audiência dentro do horário nobre infantil[COSTA & NASCIMENTO DA SILVA (2017)].

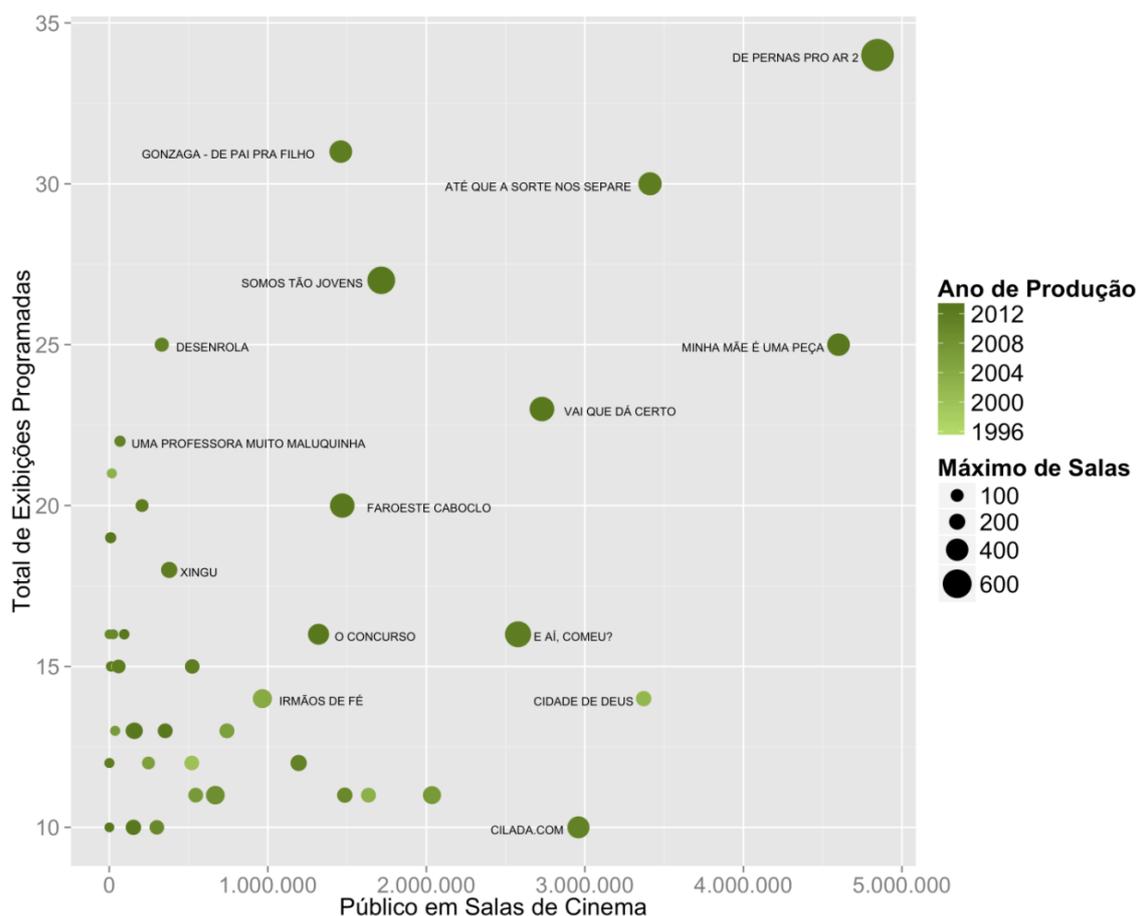
Isso mostra que, apesar da Cota de Tela para programação na TV ter sido efetiva, ainda há uma resistência das programadoras a disponibilizarem o conteúdo nacional nos melhores horários dentro do horário nobre. Ademais, quando se sai da obrigação regulatória imposta pela Lei, a programação de obras audiovisuais brasileiras cai pela metade, tanto nos canais infantis como nos canais não infantis.

Ao se analisar os longas metragens nacionais exibidos na TV fechada, percebe-se que há uma tendência clara do número de veiculações na TV de acordo com o sucesso de bilheteria do filme no cinema. Observa-se também que, em geral, são as mesmas obras lançadas no cinema as que mais veiculam na televisão. O **Gráfico 23** mostra os longas nacionais em relação ao seu desempenho em salas de exibição, o tamanho do lançamento, e o ano da produção da obra.

<sup>187</sup> Nos canais não infantis o horário nobre é de 18hs às 24hs.

Cada ponto do **Gráfico 23** representa um longa-metragem nacional, o tamanho de cada ponto é proporcional ao número máximo de salas de exibição que a obra ocupou no seu lançamento. Já a cor de cada ponto está relacionada ao ano de produção do longa-metragem: quanto mais escuro o ponto, mais recente é a obra. Durante o ano de 2014, o filme *'Minha Mãe é uma Peça'*, lançado em 2013, foi veiculado nos canais monitorados 61 vezes, enquanto o filme *'De pernas pro Ar 2'*, lançado em 2012, foi veiculado 53 vezes na TV por assinatura no mesmo período. Portanto, verifica-se que a mesma concentração das exibições em poucos filmes que ocorre no cinema se repete na TV paga, como se verá a seguir.

**Gráfico 23 – Número de Veiculações de Longas Metragens na TV Paga em relação ao Público nos Cinemas, Máximo de Salas Ocupadas e Ano de Produção, em 2014**

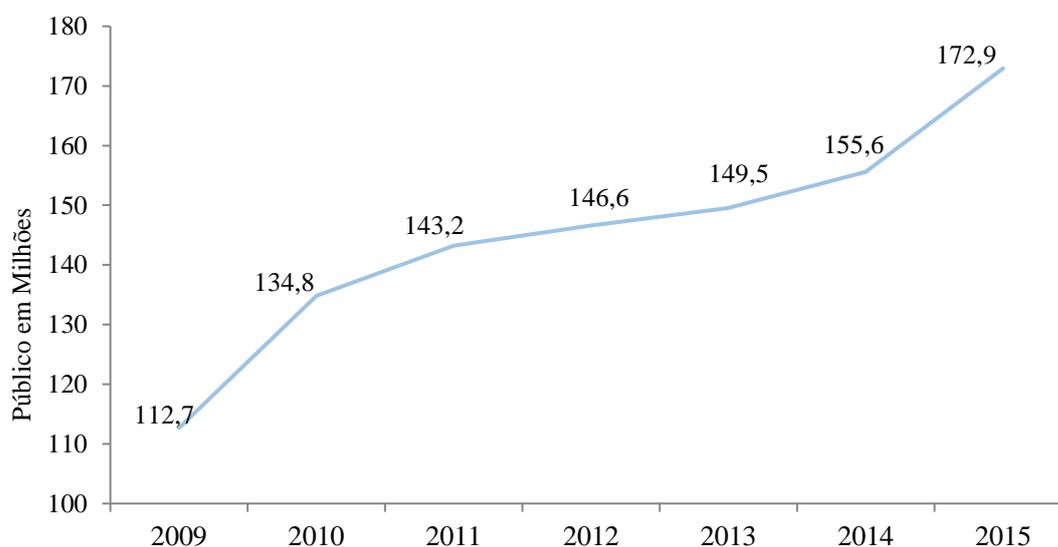


Fonte: MAZZEO et al. (2015). Ver: OCA/ANCINE.

### III.1.2.3 Cinema

Nos últimos anos, no cinema brasileiro, a evolução de público (número de ingressos vendidos), de renda (receita de bilheteria) e do número de salas de exibição tem crescido continuamente. A despeito da crise econômica brasileira nos anos recentes, esses grandes indicadores vêm atingindo recorde ano a ano. Conforme pode ser observado pelo **Gráfico 24**, desde o início da série histórica da ANCINE, a partir do ano de 2009<sup>188</sup>, as salas de cinema do país receberam quase 173 milhões de espectadores em 2015. Isso representa uma taxa de crescimento de 11,2%<sup>189</sup> em 2015, que supera a média de 7,6% da série histórica, no ano em que houver queda do PIB em 3,8%.

**Gráfico 24 – Evolução do Público Total em Salas de Cinema de 2009 a 2015 (em Milhões)**



Fonte: OCA/ANCINE.

Também a renda teve um aumento significativo em 2015, quando, pela primeira vez na série histórica, ultrapassou a marca de R\$ 2 bilhões de reais, chegando ao recorde de R\$ 2,34 bilhões neste ano. Esse crescimento ocorreu a despeito do aumento contínuo

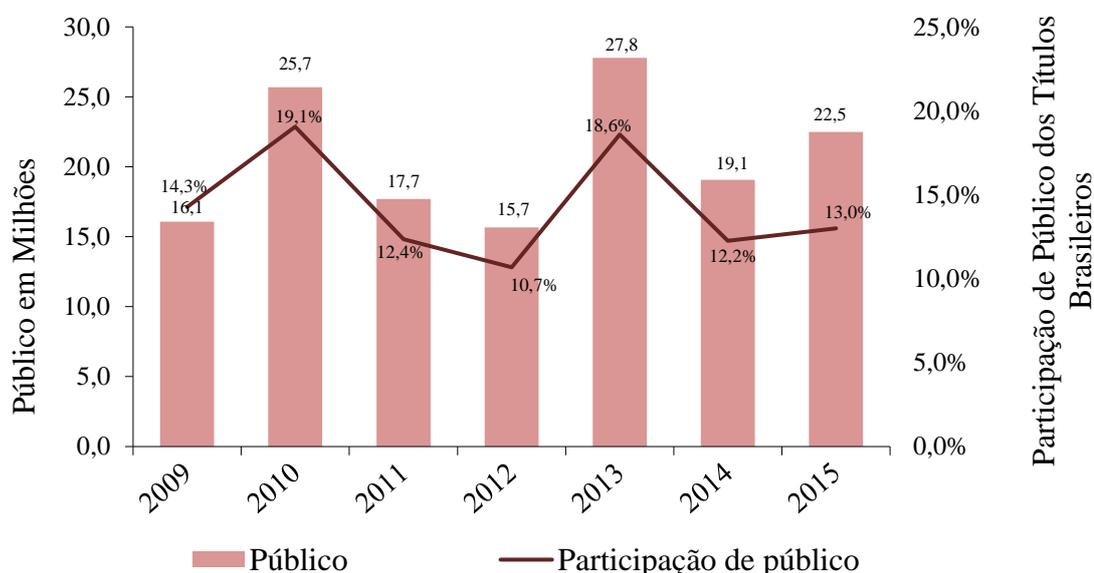
<sup>188</sup> A série histórica da ANCINE começa com a criação do SADIS (Sistema de Acompanhamento da Distribuição), as informações são enviadas pelas distribuidoras por obrigação regulatória: Instrução Normativa da Ancine nº 65, de 2008.

<sup>189</sup> Esse crescimento é visto como taxa de crescimento real, já que não é crescimento da renda e sim do número de bilhetes vendidos.

do preço médio real do ingresso (PMI)<sup>190</sup> que de R\$8,61 em 2009 passou para R\$13,59 em 2015.

No entanto, apesar do grande crescimento de público e renda no cinema, o propulsor do crescimento cinematográfico não foi o filme brasileiro. Como pode ser observado pelo *Gráfico 25*, o número de espectadores de filmes brasileiros oscilou de 2009 a 2015, não mostrando uma tendência clara de crescimento, com o ano de 2015 fechando com R\$ 22,5 milhões de público. Com isso, também a participação de mercado dos títulos nacionais flutuou muito nos últimos anos, chegando a 13% em 2015, o que representa o limite mínimo da Cota de Tela Cinematográfica para este ano.

**Gráfico 25 - Público dos Filmes Brasileiros (Milhões) e Participação no Público Total (%) de 2009 a 2015**



Fonte: GARAT (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Como visto no segundo capítulo, a Cota de Tela Cinematográfica determina o número mínimo de dias de exibição de filmes brasileiros, assim como, o número mínimo de filmes nacionais diferentes (diversidade) que devem ser exibidos nos cinemas do país. Ela é um mecanismo regulatório com previsão legal na MP 2.228-1/01, isto é, a MP de criação da ANCINE, e gerenciada pela Instrução Normativa nº 88, de 2010. Anualmente,

<sup>190</sup> Preço Médio do Ingresso (PMI) é a razão da receita de bilheteria sobre o número de bilhetes vendidos.

é publicado um decreto que trata da obrigação de dias e títulos da Cota de Tela para o ano seguinte<sup>191</sup>.

Conforme visto no segundo capítulo, esse mecanismo de política regulatória reserva dias para exibição cinematográfica nacional. Em 2015, além da estipulação do número de dias e títulos diferentes para filmes brasileiros, foi limitado o número de salas de exibição, dentro de um mesmo complexo cinematográfico<sup>192</sup>, que podem exibir o mesmo título. Dessa forma, o objetivo desta nova regulação é impedir que um cinema tenha mais de 30% de suas salas ocupadas por um mesmo filme. Caso o cinema exceda esse novo limite imposto, aumentam-se os dias de obrigação de cota de tela nacional de acordo com o número de salas que excederam os limites dispostos no decreto.

A **Tabela 2** no segundo capítulo, mostra como atualmente está disposta a obrigação da Cota de Tela, conforme Decreto nº 8.944/16. O dispositivo regulatório não sofreu alterações desde 2015, quando foi criada a limitação dos 30% de ocupação por um mesmo título. Antes disso, a Cota de Tela havia sofrido alterações em 2013, quando se aumentou o número de dias de exibição de filmes brasileiros para complexos com oito ou mais salas<sup>193</sup>.

Portanto, sabendo o número de salas por complexo existentes no parque exibidor brasileiro no ano de 2015, observa-se que o espaço que deveria ser reservado pela obrigação regulatória no ano para exibição nacional, calculado pelo número de dias mínimo de obrigatoriedade de Cota de Tela, seria de 14% nesse ano. No entanto, considerando que o cumprimento de Cota de Tela Cinematográfica, no ano de 2015, foi de 86,7%, conforme disposto no Relatório Anual de Cota de Tela de 2015 da ANCINE<sup>194</sup>, calcula-se, assim, que a exibição de filmes nacionais foi de apenas 12,6%<sup>195</sup> para este ano.

Nesse contexto, o espaço de 12,6% para exibição de filmes nacionais no ano de 2015 considera apenas o que de fato foi exibido, descontando os complexos que descumpriram<sup>196</sup> a norma no ano. Ressalta-se que os complexos descumpridores da Cota de Tela Cinematográfica estão sujeitos à multa de 5% da receita bruta média diária de

---

<sup>191</sup> Atualmente, a Cota de Tela Cinematográfica para o ano de 2017 foi estipulada pelo Decreto nº 8.944, de 27 de dezembro de 2016.

<sup>192</sup> Dentro de um mesmo cinema.

<sup>193</sup> Passou a ser 60 dias no mínimo por complexo. Antes eram 53 dias.

<sup>194</sup> <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Cota%20de%20Tela%202015%20set.pdf>.

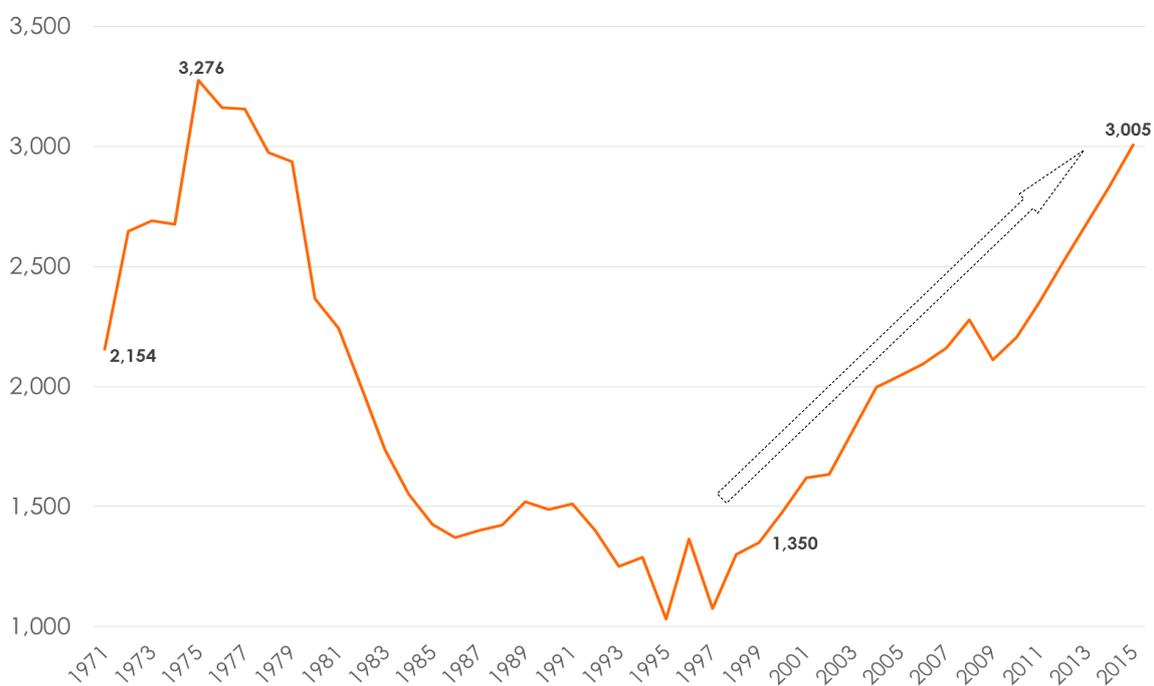
<sup>195</sup> Esse percentual de 12,6% é o espaço que de fato foi destinado à exibição, considerando que do espaço total de 14%, deve-se descontar os complexos descumpridores (13,3%) da cota de tela para este ano.

<sup>196</sup> 13,3% dos complexos cinematográficos descumpriram a norma no ano.

bilheteria do complexo, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias de descumprimento, conforme art. 59 da MP 2.228-1/01. Nesse contexto, verifica-se que a destinação de 12,6% de espaço para exibição de filme nacional foi responsável pelo *market share* de 13,0% do público total no cinema no ano de 2015 (ver **Tabela 2** na p.108). Percebe-se, assim, que a Cota de Tela é o limite mínimo ao qual os filmes brasileiros garantem seu espaço nos cinemas nacionais, diferentemente do cenário visto na cota de tela televisiva.

Conforme disposto anteriormente, a evolução crescente da renda e público totais, nos últimos anos, no cinema não foram decorrentes do crescimento da produção nacional, já que o público para filmes nacionais não apresentou uma tendência de crescimento nos últimos anos. Um dos fatores que explica o crescimento do público e renda totais nesse período é a expansão das salas de exibição. De fato, a partir de 2015, o parque exibidor brasileiro ultrapassa a marca de três mil salas cinematográficas, finalmente chegando aos patamares apenas atingidos da década de 1970 (**Gráfico 26**).

**Gráfico 26 – Evolução do Número de Salas do Parque Exibidor Brasileiro, de 1970 até 2015**



Fonte: BARBOSA (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Portanto, esse maior crescimento da renda no cinema pode ser explicado pela maior infraestrutura das salas de exibição, que tinha sofrido um forte sucateamento a

partir da década perdida na economia brasileira. Efetivamente, durante as décadas de 1980 e 1990 várias salas de cinema deixaram de existir<sup>197</sup>, mas conforme visto no segundo capítulo deste trabalho (*Gráfico 2* na p. 78), foi a partir da Primeira Onda de Políticas Públicas ao setor que esse cenário passa a mudar no parque exibidor brasileiro.

De fato, ao se fazer uma análise univariada<sup>198</sup> da influência do número de salas de exibição na receita de bilheteria total no cinema brasileiro, verifica-se que, a cada sala de exibição incorporada ao parque, R\$ 703,3 mil são adicionados à renda do segmento cinematográfico. Assim, verifica-se, no que se refere à renda total do segmento<sup>199</sup>, que as políticas determinantes (em 72% no modelo) para aumento da renda do setor foram as voltadas ao elo da exibição, isto é, às salas de cinema do país.

Como foi visto, na primeira seção deste capítulo, foram três as linhas de ação voltadas à exibição: (i) RECINE – Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (ver *Tabela 19* na p.192); (ii) Linha de Crédito e Investimento (ver *Gráfico 57* na p.191); (iii) Prêmio Adicional de Renda (PAR Exibição). Todas essas ações estão dentro do Programa Cinema Perto de Você (PCPV), gerido pela ANCINE<sup>200</sup>.

Apesar de todas essas ações estarem voltadas à infraestrutura da exibição cinematográfica, apenas o Prêmio Adicional de Renda (PAR Exibição<sup>201</sup>) tem algum vínculo com a exibição de filmes nacionais nos cinemas. Isso porque, para concorrer ao PAR Exibição, o exibidor deve ter cumprido o número de dias e o número de títulos da cota de tela cinematográfica. Ademais, o prêmio é calculado a partir do número de dias de exibição de filmes e número de títulos diferentes de filmes brasileiros. Com isso, quanto mais dias e quanto mais filmes brasileiros o exibidor tiver colocado em seus cinemas, ao longo do ano, maior será o prêmio recebido pelo PAR.

Vale destacar que apenas os pequenos complexos (cinemas de uma e de duas salas) dos pequenos grupos exibidores (exibidores com no máximo 20 salas em seus complexos) podem participar do PAR Exibição. A destinação do valor recebido pelo PAR

---

<sup>197</sup> Um fenômeno muito comum da época foi a transformação dessas salas de cinema em igrejas evangélicas.

<sup>198</sup> Esse resultado foi significativo no modelo, com p-valor de 0.000 e R2 ajustado de 0,72.

<sup>199</sup> No que se refere à renda total do segmento e não apenas aquela voltada à produção nacional.

<sup>200</sup> Um agradecimento especial aqui à Selmo Kaufmann e Fabio Perrut da Ancine que, além de se preocuparem com a política de infraestrutura do setor audiovisual, souberam me explicar cada um dos mecanismos.

<sup>201</sup> Como foi visto anteriormente neste capítulo, apenas o PAR Exibição permaneceu como programa. O PAR produção e PAR distribuição foram substituídos pelo PRODAV 06 no SUAT (Sistema de Financiamento Automático), enquanto que o PAQ (Prêmio Adicional de Qualidade) foi substituído pelo PRODAV 07 também no SUAT.

deve ser aplicada na modernização<sup>202</sup> das salas, em recursos de acessibilidade (para deficientes físicos, visuais e auditivos) ou para implementação do sistema de controle de bilheteria (SCB<sup>203</sup>).

Conforme pode ser visto pelo **Gráfico 27**, os valores destinados ao PAR Exibição retomaram o crescimento a partir de 2012, i.e., no momento crucial na evolução do processo de digitalização do parque. No entanto, os valores são baixos se comparados às outras linhas de ação de política pública ao setor audiovisual. No ano de 2015, o valor disponibilizado ao PAR exibição chegou a apenas R\$ 3 milhões, isto é, 0,4% dos recursos totais<sup>204</sup> desembolsados no ano. Além disso, apesar de estar voltado à infraestrutura do setor, os recursos são direcionados apenas à modernização e não ao desenvolvimento interno de tecnologia.

**Gráfico 27 – Evolução dos Valores Reais do Prêmio Adicional de Renda (Exibição) de 2005 a 2015 (R\$ de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Valores de 2015.

No que concerne à distribuição de filmes brasileiros por origem das distribuidoras, verifica-se, conforme **Gráfico 28**, as distribuidoras nacionais detêm 24,6% do público do cinema em 2015, enquanto as distribuidoras internacionais ficam com uma

<sup>202</sup> Nos últimos anos os recursos foram usados para a digitalização do parque exibidor.

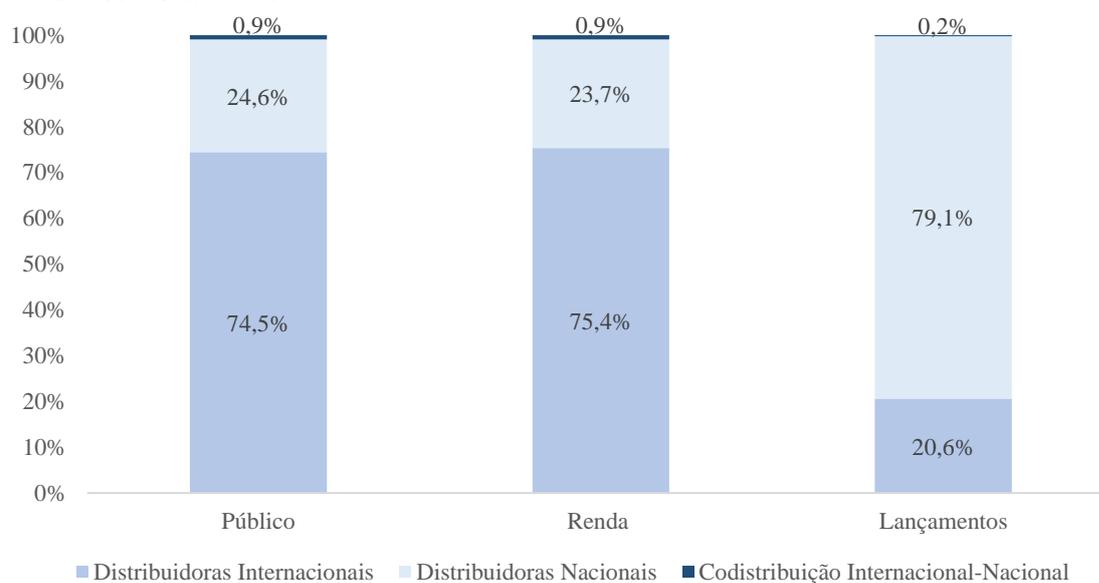
<sup>203</sup> O Sistema de Controle de Bilheteria (SCB) é o sistema de recolhimento de dados da ANCINE diretamente pelos exibidores. Ele foi implementado para todos exibidores em setembro de 2016 e é o único sistema no mundo que contém informações de bilheteria dos cinemas por sessão.

<sup>204</sup> R\$ 713 milhões em 2015.

participação de 74,5%. Já a codistribuição internacional-nacional ficou com 0,9% do *market share* de público.

Apesar das distribuidoras nacionais terem uma participação menor no público e renda, quando se refere ao total de lançamentos em 2015, percebe-se que as distribuidoras nacionais concentram 79,1% dos lançamentos, ou seja, os diferentes títulos exibidos no cinema brasileiro são colocados no mercado pelas distribuidoras nacionais. Isto é, as distribuidoras nacionais são responsáveis pela diversidade de títulos lançados no país.

**Gráfico 28 - Comparativo da Participação de Público, Renda e Lançamentos por origem da Distribuidora em 2015**



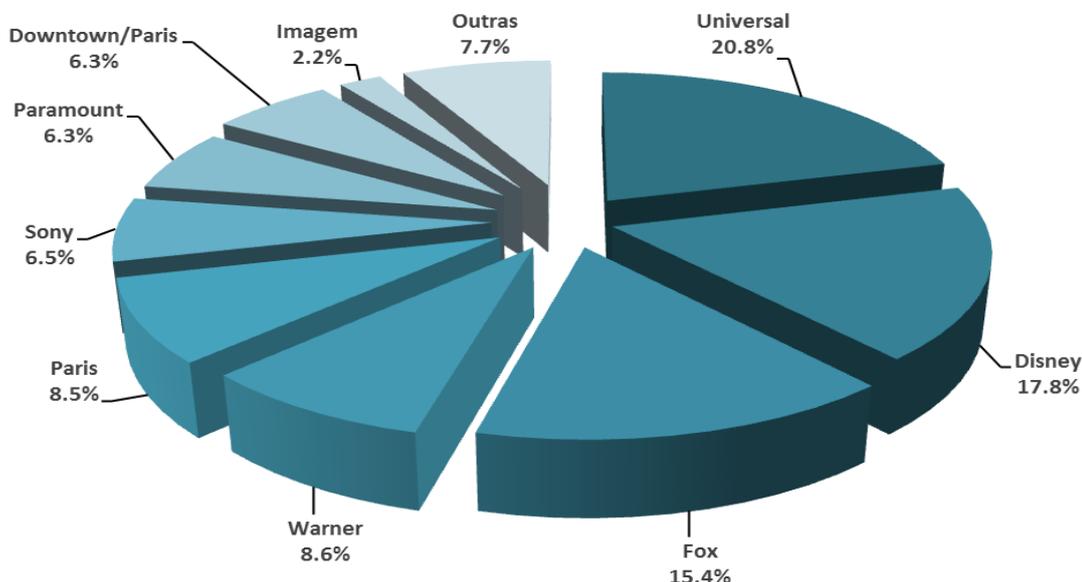
Fonte: OCA/ANCINE.

Quando se observa a participação da renda das distribuidoras<sup>205</sup> no total dos filmes exibidos em 2014 (*Gráfico 29*), observa-se que a concentração da renda fica nas grandes *majors* internacionais: Universal (20,8%), Disney (17,8%), Fox (15,4%), Warner (8,6%). Isso corresponde a um índice de concentração CR4<sup>206</sup> de 63%, ou seja, 63% da renda gerada no segmento cinematográfico está concentrada nessas empresas estrangeiras. No entanto, em quinto lugar do *ranking* se encontra a Paris, que é uma distribuidora nacional, e passou em mais de 2% a participação de outras *majors* como a Sony e a Paramount.

<sup>205</sup> Grupos econômicos.

<sup>206</sup> CR4 (*Concentration Rate*) é um índice de concentração obtido a partir da soma das quatro maiores participações das empresas sobre o valor total. Seu cálculo é obtido da seguinte forma:  $CR4 = \sum Si$ , onde  $Si$  é a participação de cada empresa e  $i = \{1,2,3,4\}$ .

**Gráfico 29 - Participação de Renda por Distribuidoras nos Títulos Brasileiros e Estrangeiros Exibidos em 2015**



Fonte: OCA/ANCINE.

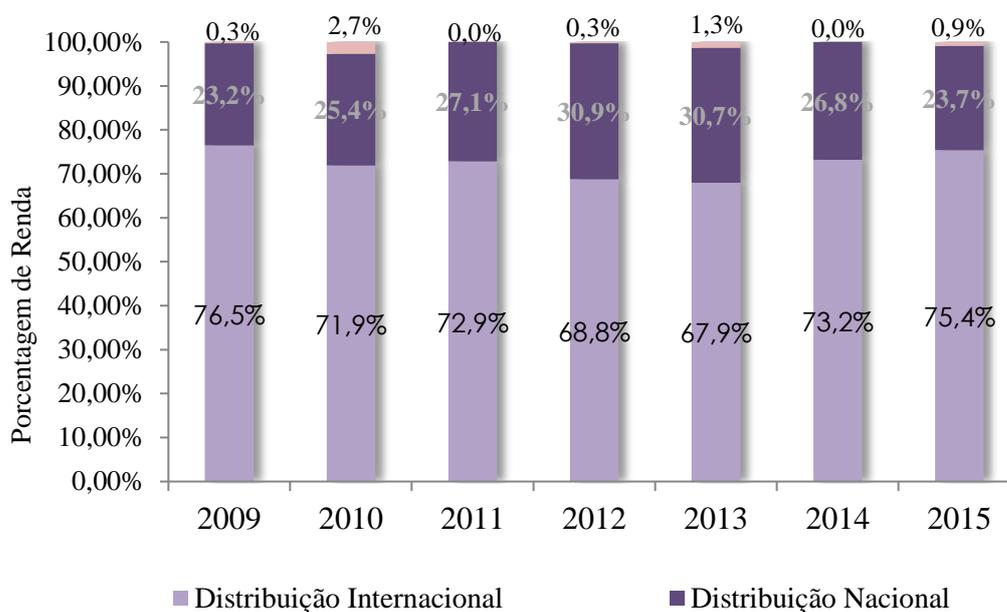
No que se refere à participação das distribuidoras nos lançamentos dos filmes brasileiros, observa-se que são as distribuidoras nacionais que mais lançam filmes brasileiros no cinema, ficando com 85,4% da renda em 2015 dos títulos nacionais. Em segundo lugar, as codistribuições concentram 7,6% da renda no lançamento dos filmes brasileiros e, por fim, as distribuidoras internacionais com 7%.

Isso mostra a importância das distribuidoras brasileiras na colocação dos filmes nacionais e como a linha de ação do PRODECINE 02<sup>207</sup> foi efetiva na fortificação dessas empresas, já que esta política promove um incentivo à articulação entre produtoras e distribuidoras brasileiras. Também o PRODAV 07 (que substituiu o PAR distribuição) teve efeito nesses resultados, já que estimulou a colocação dos títulos brasileiros por distribuidoras nacionais.

---

<sup>207</sup> Ver segundo capítulo.

**Gráfico 30 – Evolução da Participação da Renda por Origem das Distribuidoras de Títulos Brasileiros e Estrangeiros Exibidos, de 2009 a 2015**

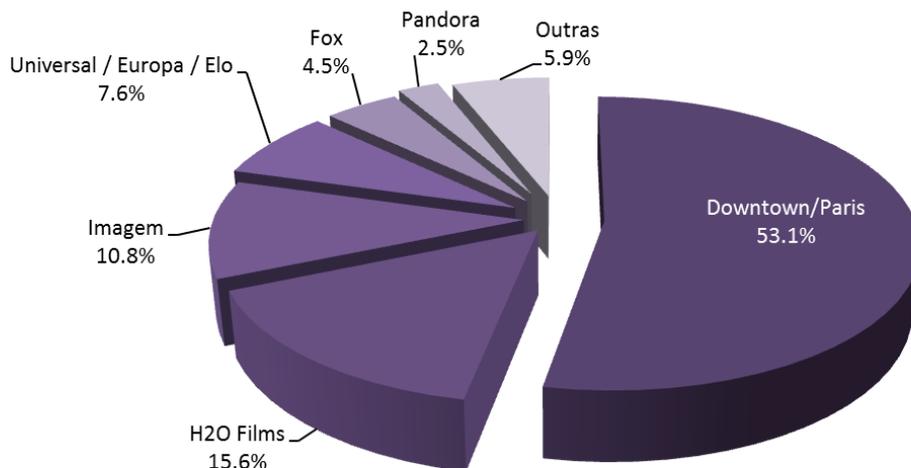


Fonte: GARAT (2016). Ver: OCA/ANCINE.

Ainda no que concerne à renda dos títulos brasileiros exibidos, observa-se, pelo **Gráfico 31**, que a distribuidora que mais arrecadou com a exibição de filmes nacionais foi a Downtown/Paris<sup>208</sup>, distribuidora brasileira, que obteve 53,1% da renda de filmes nacionais em 2015. Em segundo lugar e em terceiro lugar ficam as distribuidoras H2O Films, com 15,6%, e Imagem, com 10,8%, ambas também são distribuidoras nacionais. Por fim, vale destacar a participação da Universal e da Fox, *majors* estrangeiras, que também tiveram participação na colocação do produto audiovisual nacional nas salas de exibição país.

<sup>208</sup> A Downtown/Paris é uma *Joint Venture* das distribuidoras Paris e Downtown, ambas distribuidoras brasileiras.

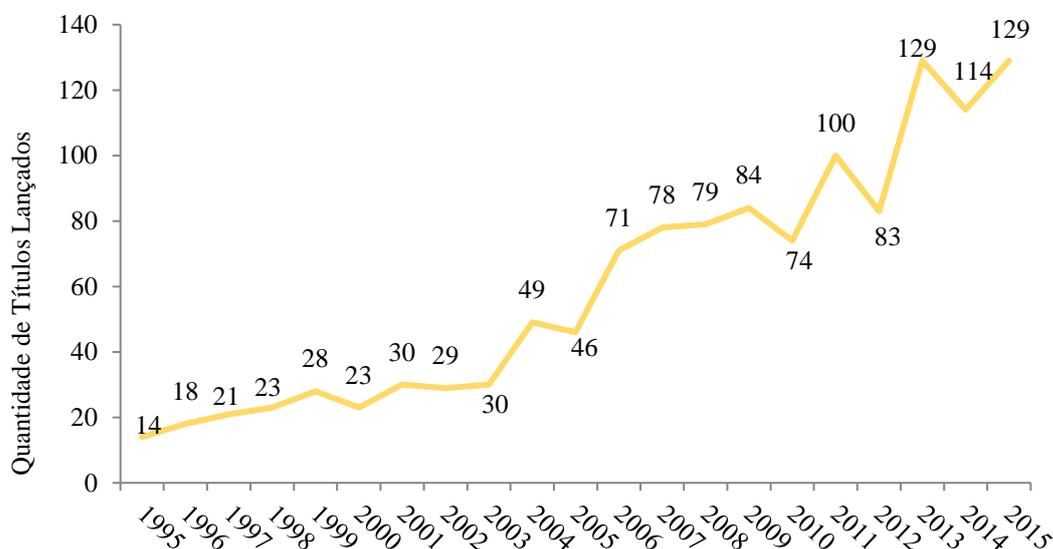
**Gráfico 31 – Participação da Renda dos Títulos Brasileiros Exibidos por Distribuidoras em 2015**



Fonte: OCA/ANCINE.

No que se refere à evolução do número de títulos brasileiros lançados nos últimos 20 anos (1995 a 2015), verifica-se que há um crescimento contínuo do lançamento dos filmes nacionais, conforme **Gráfico 32**.

**Gráfico 32 – Quantidade de Lançamentos Brasileiros, de 2009 a 2015**

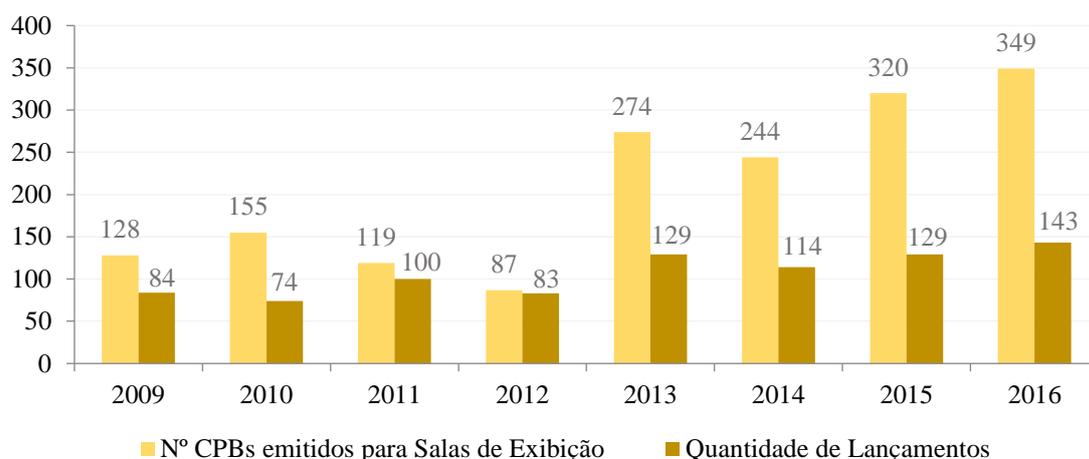


Fonte: OCA/ANCINE.

De fato, de 1995 a 2015, o número aumentou de 14 para 129 lançamentos. Isto é, 9,2 vezes mais títulos são lançados no mercado, o que mostra um grande aumento dos filmes brasileiros nos cinemas. Além disso, quando se verifica o número de filmes produzidos por ano, observa-se um aumento da distância entre o número de filmes

produzidos para salas de exibição e o número de títulos lançados. Nos últimos três anos, quase 60% dos títulos produzidos não foram lançados nas salas de exibição (**Gráfico 33**). Isso se verifica pelo número de CPBs (Certificados de Títulos Brasileiros) emitidos tendo como segmento primário de lançamento salas de exibição, em relação ao número de lançamentos ano a ano, o que mostra uma intenção de lançar o filme em salas de cinema pelos produtores que não é efetivada.

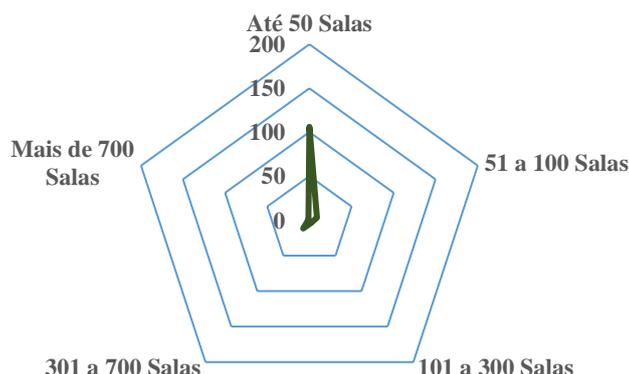
**Gráfico 33 – Evolução do Número de CPBs emitidos para salas de exibição e o número de Lançamentos cinematográficos, de 2009 a 2016**



Fonte: OCA/ANCINE.

Ademais, esse aumento dos lançamentos não corresponde a uma maior exibição desses filmes. Ao se observar o perfil dos lançamentos brasileiros (**Gráfico 34**), verifica-se que a maioria dos títulos brasileiros concentra-se nos pequenos lançamentos até 50 salas (106 filmes), muitas vezes restritos à circuitos não comerciais, como cine clubes. Nenhum título brasileiro foi lançado em mais de 700 salas e apenas quatro filmes foram lançados entre 301 e 700 salas.

**Gráfico 34 – Perfil de Lançamento dos Títulos Brasileiros, por faixa de salas em 2015**



Fonte: SARMENTO (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Como pode ser verificado pela **Tabela 9**, dos 1.252 filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2015, quase metade (49%) desses títulos foi lançada em apenas 10 salas de cinema no país. Ademais, também se observa que metade desses filmes brasileiros lançados, que ocupou no máximo dez salas de exibição, chegou a somente 1,6% do público<sup>209</sup> total de filmes brasileiros. Quando se olha a faixa dos filmes lançados de 11 a 50 salas, verifica-se que eles corresponderam a 25% dos lançamentos brasileiros, com um público de 5,2% somente.

Logo, considerando-se essas duas faixas, tem-se que 74% dos filmes nacionais ocuparam até no máximo 50 salas nesses 20 anos, e atingiram um público de 6,8% do total de filmes brasileiros. Percebe-se, dessa forma, que foram os grandes lançamentos nacionais que chegaram à exibição efetiva, com os 60 títulos que ocuparam mais de 300 salas – i.e., apenas 4,8% dos filmes lançados – que alcançaram mais da metade do público brasileiro no período: 51%.

**Tabela 9 - Quantidade de Títulos e Público por tamanho do Lançamento, entre 1995 e 2015**

Quantidade Máxima de Salas	Quantidade de Lançamentos	%	Quantidade de Público	%
ND	57	4,60%	689.015	0,30%
até 10 salas	614	49,00%	4.294.058	1,60%
de 11 a 50 salas	313	25,00%	13.575.239	5,20%
de 51 a 300	208	16,60%	109.370.764	41,90%
acima de 300	60	4,80%	132.964.458	51,00%
<b>Total</b>	<b>1.252</b>	<b>100%</b>	<b>260.893.534</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de SOUZA (2017) e OCA/ANCINE.

<sup>209</sup> Essa comparação é relativa a somente o público total de filmes brasileiros. Quando se observa esta relação comparando também com o público de filmes estrangeiros, a participação se torna ínfima.

Quando se observa apenas o ano de 2015, esses resultados são ainda mais evidentes do que foi reproduzidos nos últimos 20 anos. Como mostra a **Tabela 10**, 78,3% dos filmes brasileiros lançados no ano correspondem a títulos que ocuparam no máximo até 50 salas e atingiram um público de apenas 2,2% do total de filmes nacionais. Foram os 13 títulos lançados (10,1% do total), com ocupação maior de 300 salas de cinema, que concentraram, quase que totalmente, o público nacional em 91,9% no ano<sup>210</sup>.

Portanto, pode-se afirmar que apesar das políticas públicas ao setor audiovisual serem direcionadas, majoritariamente, à produção nacional e que, de fato, houve um aumento substantivo do número de produções nacionais nos últimos anos, menos da metade das produções são lançadas nas salas de cinema. Ademais, os filmes brasileiros, que conseguem lançamento, não estão chegando ao público. Com efeito, o número máximo de salas que o filme brasileiro ocupa é muito baixo, já que, apenas no ano de 2015, 47,3% dos lançamentos brasileiros alcançaram no máximo apenas 10 salas de exibição, o que corresponde a 0,3% do parque exibidor para este ano<sup>211</sup>. Isso mostra que há uma necessidade de escoamento da produção, através de um maior fortalecimento da distribuição nacional. Vale destacar que, em países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro (Chile, África do Sul, Argentina<sup>212</sup>), o comportamento é bem parecido: concentração da renda nos grandes lançamentos (ficções) e grande número de títulos (documentários) com menor receita de bilheteria.

**Tabela 10 - Quantidade de Títulos e Público por tamanho do Lançamento em 2015**

Quantidade Máxima de Salas	Quantidade de Lançamentos	%	Quantidade de Público	%
até 10 salas	61	47,30%	85.220	0,40%
de 11 a 50 salas	40	31,00%	381.346	1,80%
de 51 a 300	15	11,60%	1.227.370	5,80%
acima de 300	13	10,10%	19.294.609	91,90%
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>100%</b>	<b>20.988.545</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de SOUZA (2017) e OCA/ANCINE.

No que concerne à distribuição regional do público de filmes brasileiros pelo país, verifica-se que no Nordeste a distribuição dos títulos nacionais é mais significativa, com

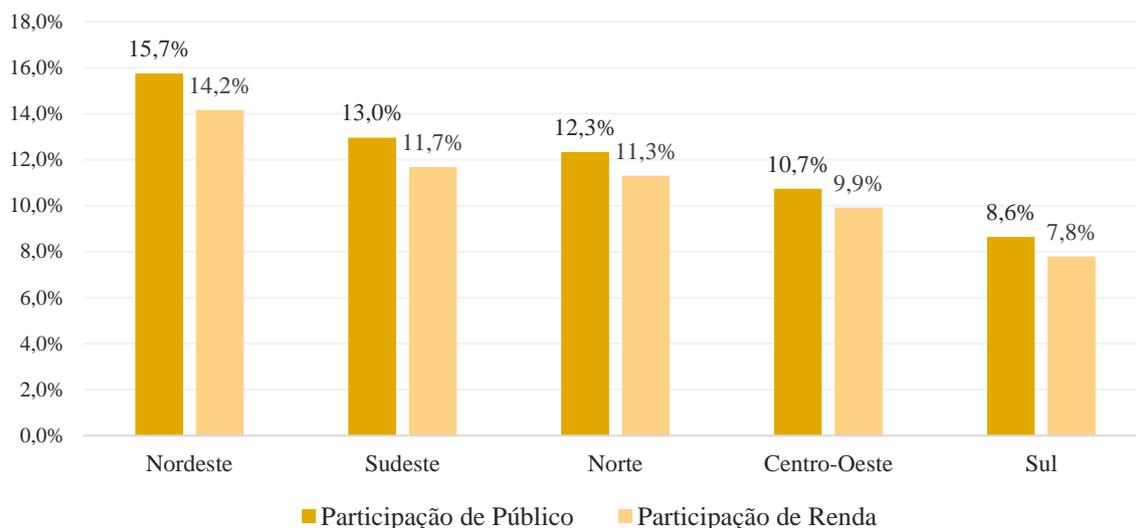
<sup>210</sup> Percebe-se aqui também uma diminuição dos filmes médios nacionais, que apesar caiu de 41,9% - considerando o estoque dos últimos 20 anos - para 5,8% do público brasileiro em 2015.

<sup>211</sup> Para o ano de 2015, o parque exibidor brasileiro continha 3.005 salas de exibição cinematográficas.

<sup>212</sup> Países com alta renda também detêm essa concentração dos *blockbusters* como EUA e Coreia do Sul.

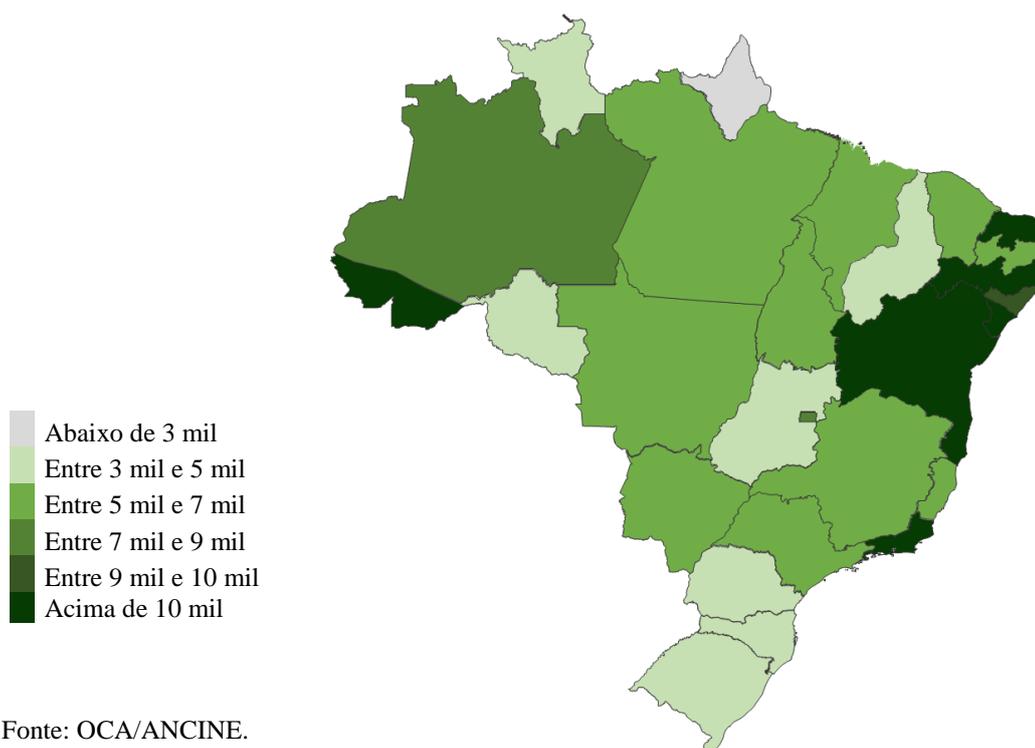
15,7% de público (*Gráfico 35 e Figura 12*), enquanto que no Sudeste essa participação é de 13,0%. O terceiro lugar do *ranking* fica com o Norte com 12,3%. O Centro-Oeste e Sul retêm 10,7% e 8,6% do *market share* nacional, respectivamente.

**Gráfico 35 - Participação de Público e Renda dos Títulos Brasileiros por Região em 2015**



Fonte: OCA/ANCINE.

**Figura 14 – Distribuição do Público de Filmes Brasileiros por Sala em 2015.**



Fonte: OCA/ANCINE.

No entanto, apesar de no Nordeste estar a maior concentração de público nacional, o número de salas de exibição é baixo e, contraditoriamente, os recursos destinados à construção de salas permanecem concentrados na região Sudeste, que já possui o maior número de salas cinematográficas do país (*Tabela 11*).

A linha do FSA voltada à regionalização contempla apenas o elo da produção e não há incentivo direcionado à região Nordeste e Norte (que também apresentou uma das maiores participações de público dos filmes nacionais). Portanto, ressalta-se mais uma vez a necessidade de formular políticas públicas ao setor de forma sistêmica, contemplando todos os seus aspectos, sejam eles geográficos, industriais (interações e dinâmica dentro da cadeia) e tecnológicos.

**Tabela 11 – Distribuição do Número de Salas de Cinema por Região em 2015**

Região	Cidades Grandes (acima de 500 mil hab.)	Cidades Médias (entre 100 e 500 mil hab.)	Cidades Pequenas (menos de 500 mil hab.)	Total
Centro-Oeste	189	44	25	258
Nordeste	328	102	16	446
Norte	104	83	7	194
Sudeste	937	599	124	1660
Sul	187	206	54	447
<b>Total</b>	<b>1745</b>	<b>1034</b>	<b>226</b>	<b>3005</b>

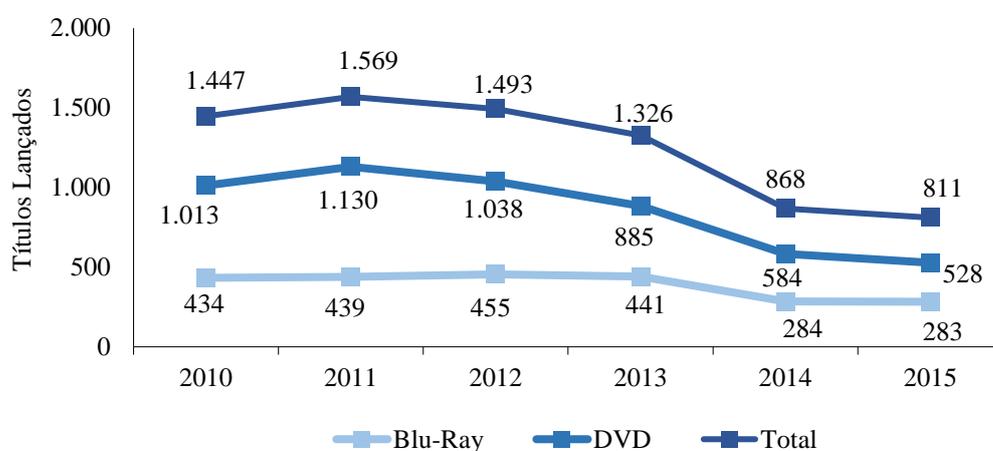
Fonte: OCA/ANCINE.

#### III.1.2.4 Vídeo Doméstico

Em 2015, foram identificadas 16 distribuidoras em atividade no segmento de vídeo doméstico, 11 das quais nacionais. As distribuidoras internacionais em atividade no Brasil são as *majors*: Disney, Fox, Sony, Paramount, Universal e Warner<sup>213</sup>. Nesse ano, as distribuidoras atuantes em território nacional lançaram 528 obras em DVD e 283 em Blu-ray, totalizando 811 títulos (566 títulos distintos). O número de lançamentos tanto em DVD quanto em Blu-ray apresentou ligeira queda em relação ao ano anterior, decréscimo de 9,6% e 0,4%, respectivamente (*Gráfico 36*).

<sup>213</sup> Conforme visto anteriormente neste trabalho, as empresas que representam as *majors* são subsidiárias brasileiras dos grandes estúdios de Hollywood, que atuam como distribuidores em diversos países, inclusive no Brasil.

**Gráfico 36 - Evolução do Número de Obras Lançadas em DVD e Blu-ray, de 2010 a 2015.**



Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

No que se refere as obras brasileiras lançadas em vídeo, percebe-se uma tendência de queda, assim como ocorre nos produtos estrangeiros, desde de 2010. As obras brasileiras tiveram, no período<sup>214</sup>, uma queda de quase metade dos lançamentos nacionais, conforme *Gráfico 37*.

**Gráfico 37 - Evolução do Número de Obras Lançadas por Nacionalidade (DVD + Blu-ray) de 2010 a 2015**



Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Referente às obras lançadas por distribuidora, verifica-se que, a partir do ano de 2015, as distribuidoras internacionais ultrapassaram, pela primeira vez desde o início da

<sup>214</sup> De 2010 a 2015.

série histórica, as distribuidoras nacionais no número de títulos diferentes lançados, como mostra o *Gráfico 38*.

**Gráfico 38 - Evolução do Número de Obras Lançadas por Distribuidora (DVD + Blu-ray), de 2010 a 2015**



Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Portanto, a partir do ano de 2015, ocorre um fenômeno diferente do que acontece no cinema, onde a concentração do número de lançamentos de títulos diferentes (diversidade) permanece com as distribuidoras nacionais, de acordo com o que foi visto na subseção de Cinema. Quando se olha para a origem dessas obras distribuídas, observa-se que maioria dos títulos lançados pelas distribuidoras internacionais é de origem estrangeira. De fato, apenas seis obras brasileiras no período (*Tabela 12*) foram lançadas por *majors*, enquanto que a maioria das obras nacionais foi lançada por distribuidoras também nacionais.

**Tabela 12 - Origem das Obras Lançadas em DVD pelas Distribuidoras Internacionais e Nacionais em 2015**

Distribuidora	Obras brasileiras	Obras estrangeiras	Total
Internacionais ( <i>majors</i> )	6	279	285
Nacionais	29	214	243
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>493</b>	<b>528</b>

Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

A *Joint Venture* da Fox/Sony e a Universal foram as distribuidoras com o maior número de lançamentos em 2015 (90 títulos, ou 17,0% do total, cada), seguidas pela Paris (64 títulos, 12,1%). Assim como no cinema, foi a distribuidora brasileira Paris a

responsável pela maioria das obras brasileiras lançadas no período (13 títulos), seguida pela Imovision e Europa (ver *Tabela 13*).

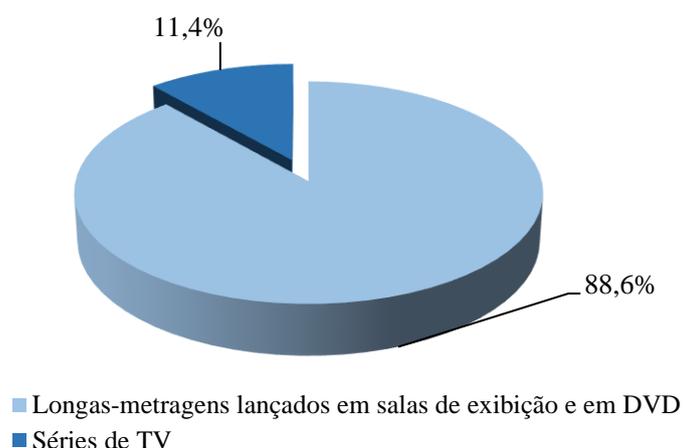
**Tabela 13 - Número de Obras Brasileiras e Estrangeiras Lançadas em DVD por Distribuidora em 2015**

<b>Distribuidora</b>	<b>Total de Lançamentos</b>	<b>Obras Estrangeiras</b>	<b>Obras Brasileiras</b>	<b>Participação de mercado sobre total (%)</b>
Fox / Sony	90	88	2	17,0%
Universal	90	89	1	17,0%
Paris	64	51	13	12,1%
Paramount	51	50	1	9,7%
Califórnia	39	39	0	7,4%
Imovision	36	30	6	6,8%
Warner	34	32	2	6,4%
Flashstar	25	23	2	4,7%
Europa	22	17	5	4,2%
Disney	20	20	0	3,8%
Focus	18	18	0	3,4%
PlayArte	17	17	0	3,2%
Califórnia	8	8	0	1,5%
Imagem	6	6	0	1,1%
H2O Films	5	2	3	0,9%
Swen	3	3	0	0,6%
<b>Total</b>	<b>528</b>	<b>493</b>	<b>35</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

No que se refere aos tipos de lançamentos, percebe-se que a maioria dos lançamentos é composta por relançamentos ou obras diretamente colocadas em vídeo doméstico (46,2%). Em seguida estão as obras de filmes de longa-metragem exibidos primeiramente em salas de exibição e também em DVD (36,6%) e, por fim, as séries de TV (17,2%). Contudo, quando se olha somente para as obras brasileiras (*Gráfico 39*), não se verificam obras lançadas diretamente na janela de vídeo doméstico, isto é, ou são obras lançadas anteriormente no cinema (88,6%) ou são obras televisas (séries de TV: 11,4%).

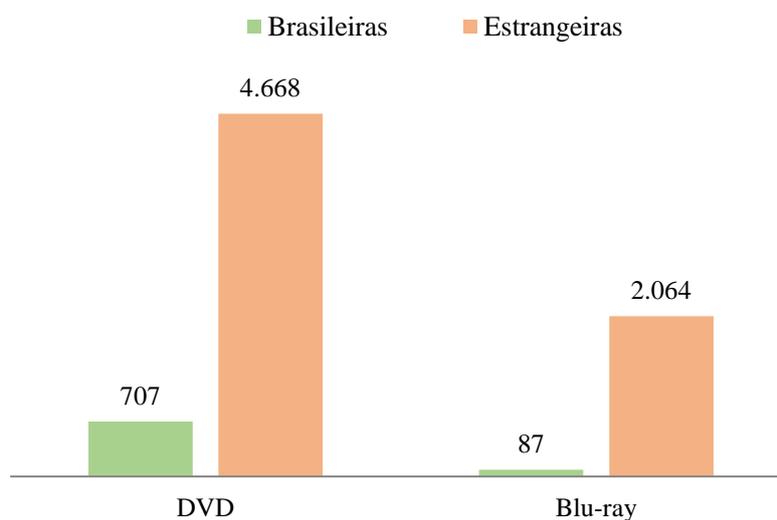
**Gráfico 39 - Obras Brasileiras Lançadas em DVD e Blu-ray por Categoria e Tipo de Lançamento em 2015**



Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Já no que se refere ao total de títulos comercializados<sup>215</sup>, em 2015, verifica-se que foram comercializados 5.375 títulos em DVD e 2.151 em Blu-ray, totalizando 5.768 obras distintas, em sua grande maioria de origem estrangeira (*Gráfico 40*). Destas obras, a participação da renda de títulos nacionais no ano foi de 8,3% em um total de 597 mil cópias nacionais (ver *Tabela 14*).

**Gráfico 40 - Títulos comercializados em vídeo doméstico em 2015**



Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

<sup>215</sup> E não apenas os lançamentos em vídeo doméstico.

**Tabela 14 - Desempenho Comercial das Obras por Nacionalidade (DVD e Blu-ray) em 2015**

Nacionalidade	Renda (R\$)	Renda (%)	Cópias	Cópias (%)	Preço Médio (R\$)
Brasileiras	9348499,84	0,083	597043	0,074	15,66
Estrangeiras	102735117,8	0,917	7454227	0,926	13,78
<b>Total</b>	<b>112.083.617,68</b>	<b>100%</b>	<b>8.051.270,00</b>	<b>100%</b>	<b>13,92</b>

Fonte: MAIA & ESCARLATE (2017). Ver: OCA/ANCINE.

Portanto, verifica-se que também no Vídeo Doméstico se reproduz o padrão das outras janelas de exibição. O desempenho comercial das obras é dominado por títulos estrangeiros. Contudo, diferentemente do cinema, em que o número de lançamentos e títulos exibidos é de origem nacional, no vídeo doméstico, tantos o número de lançamentos quanto à quantidade de cópias é majoritariamente composta por obras estrangeiras, assim como, também o canal de distribuição é formado por *majors*.

### III.1.2.5 Vídeo por Demanda

De acordo com Maia (2016), o Vídeo Sob Demanda (*Video on Demand*, ou VoD) representa um segmento de mercado audiovisual relativamente novo que tem impulsionado e modificado o consumo de obras audiovisuais no mundo. O modelo é pautado pela forma não linear de fruição de conteúdos, o que significa que o usuário pode escolher, dentro de um catálogo de opções ofertadas pelo serviço, a obra que deseja assistir e o momento mais oportuno para fazê-lo. Esse modelo oferece autonomia e independência elevadas ao consumidor, quando comparado à sistemática tradicional linear de oferta de conteúdos na qual o usuário precisa adaptar sua rotina aos interesses dos agentes montadores da grade de programação (serviços de TV aberta e TV por assinatura, conforme visto no primeiro capítulo).

Pode-se dizer que se trata de uma evolução do segmento de Vídeo Doméstico, face à evolução tecnológica ocorrida. Tal como no Vídeo Doméstico, o consumidor escolhe qual título adquirir ou alugar e em qual momento isso será feito. A diferença reside na disponibilidade instantânea que as tecnologias oferecem, que reverte em conforto e acesso para o consumidor.

Os serviços de vídeo sob demanda chegam ao usuário final por meio de redes eletrônicas, que podem ser as redes próprias dos operadores ou a internet (provimento *over-the-top*, ou OTT). A expansão da banda larga no mundo impulsionou o OTT como formato *on demand* mais popular, sobretudo devido ao amplo crescimento do número de

assinantes do serviço Netflix<sup>216</sup> e do acesso a plataformas de compartilhamento de vídeos como o YouTube [MAIA (2017)]. A transmissão por redes próprias concentra-se hoje nos serviços por demanda ofertados pelas operadoras de TV por assinatura, as quais, em reação à concorrência proveniente da escalada dos provedores de VoD tradicionais, passaram a investir em possibilidades de acesso não linear a conteúdos de sua programação a fim de fidelizar clientes (*catch up TV*). Nesse contexto, no Brasil, os serviços de vídeo por demanda vêm crescendo nos últimos anos, chegando a 31 serviços contabilizados de empresas registradas na ANCINE para o ano de 2015 (ver **Gráfico 41** e **Tabela 15**). Como mencionado, o crescimento foi em grande parte impulsionado pela popularização dos serviços de VoD do YouTube e do Netflix. O **Gráfico 42** mostra a evolução do número de assinantes do Netflix no Brasil.

**Gráfico 41 – Evolução do Número de Serviços de Vídeo por Demanda no Brasil, de 2012 a 2015**



Fonte: OCA/ANCINE.

**Gráfico 42 – Evolução do Número de Assinantes do Netflix no Brasil (Em Mil), de 2011 a 2015**



Fonte: STATISTA.

<sup>216</sup> Estudos da consultoria canadense Sandvine apontam que, em 2015, o OTT respondia por 61% do tráfego de dados na internet na América do Norte em horários de pico, sendo o serviço Netflix responsável por praticamente metade desse quantitativo.

**Tabela 15 - Serviços de Vídeo sob Demanda (VoD) disponíveis no Brasil em 2015**

Serviço	Endereço eletrônico	Forma de transmissão (OTT ou Rede Dedicada)	Modelo(s) de Negócio
+Bis	<a href="http://maisbis.com.br/">http://maisbis.com.br/</a>	OTT	Assinatura
Babidiboo.tv	<a href="http://babidiboo.tv/">http://babidiboo.tv/</a>	OTT	Assinatura
ClaroVideo	<a href="https://www.clarovideo.com/brasil/home">https://www.clarovideo.com/brasil/home</a>	OTT / Rede dedicada	Assinatura / Transacional
Crackle	<a href="http://www.crackle.com.br/">http://www.crackle.com.br/</a>	OTT	Gratuito financiado por publicidade
CrunchyRoll	<a href="http://www.crunchyroll.com/">http://www.crunchyroll.com/</a>	OTT	Gratuito / Assinatura
EnterPlay	<a href="http://www.enterplay.com.br/">http://www.enterplay.com.br/</a>	OTT	Assinatura
Esporte Interativo Plus	<a href="http://www.eiplus.com.br/">http://www.eiplus.com.br/</a>	OTT	Assinatura
FishTV	<a href="http://www.fishtv.com/site/home/index.php">http://www.fishtv.com/site/home/index.php</a>	OTT	Assinatura
Fox Play	<a href="http://www.foxplaybrasil.com.br/">http://www.foxplaybrasil.com.br/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado
Globo.tv+	<a href="http://globo.tv.globo.com/mais/">http://globo.tv.globo.com/mais/</a>	OTT	Assinatura
Globosat Play	<a href="http://globosatplay.globo.com/">http://globosatplay.globo.com/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado
Google Play	<a href="https://play.google.com/store">https://play.google.com/store</a>	OTT	Transacional
HBO Go	<a href="http://www.hbogo.com.br/">http://www.hbogo.com.br/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado
iTunes Store	<a href="https://www.apple.com/br/itunes/video/">https://www.apple.com/br/itunes/video/</a>	OTT	Transacional
Looke	<a href="http://www.looke.com.br">http://www.looke.com.br</a>	OTT	Assinatura / Transacional
NBA TV	<a href="http://watch.nba.com/nba/subscribe?utm_source=nbacom&amp;utm_medium=online&amp;utm_content=nbatvpage&amp;utm_campaign=nbacompage">http://watch.nba.com/nba/subscribe?utm_source=nbacom&amp;utm_medium=online&amp;utm_content=nbatvpage&amp;utm_campaign=nbacompage</a>	OTT	Assinatura
Netflix	<a href="https://www.netflix.com/br/">https://www.netflix.com/br/</a>	OTT	Assinatura
Now	<a href="http://www.netcombo.com.br/now">www.netcombo.com.br/now</a>	Rede Dedicada	Para clientes da prestadora de serviço de acesso condicionado / Transacional
Oi Play	<a href="http://www.oisplay.tv/">http://www.oisplay.tv/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado / Transacional
On Demand GVT	<a href="http://www.gvt.com.br/PortalGVT/Residencial/TV-por-Assinatura/OnDemand">http://www.gvt.com.br/PortalGVT/Residencial/TV-por-Assinatura/OnDemand</a>	Rede Dedicada	Transacional
Philos tv	<a href="http://philos.tv/">http://philos.tv/</a>	OTT	Assinatura
Sky Online	<a href="http://www.skyonline.com.br/">http://www.skyonline.com.br/</a>	OTT	Assinatura / Transacional
SmartVOD	<a href="http://smartvod.com.br/">http://smartvod.com.br/</a>	OTT	Transacional
Sony - Video Unlimited	<a href="http://www.sony.com.br/video-unlimited">www.sony.com.br/video-unlimited</a>	OTT	Transacional
Univer	<a href="https://univerparacer.com/">https://univerparacer.com/</a>	OTT	Assinatura
Vevo	<a href="http://www.vevo.com/">www.vevo.com/</a>	OTT	Gratuito financiado por publicidade
Videocamp	<a href="http://www.videocamp.com/pt">http://www.videocamp.com/pt</a>	OTT	Gratuito
Vimeo	<a href="https://vimeo.com/ondemand">https://vimeo.com/ondemand</a>	OTT	Assinatura / gratuito (financiado por publicidade) / Transacional
Vivo Play	<a href="http://www.vivoplay-vivo.com.br/">http://www.vivoplay-vivo.com.br/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado / Transacional
WatchESPN	<a href="http://watchespn.com.br/">http://watchespn.com.br/</a>	OTT	Para clientes do canal em serviço de acesso condicionado
Xbox Video	<a href="http://support.xbox.com/pt-BR/xbox-one/xbox-video/rent-buy-videos-one">http://support.xbox.com/pt-BR/xbox-one/xbox-video/rent-buy-videos-one</a>	OTT	Transacional
YouTube	<a href="http://www.youtube.com/movies e www.youtube.com/shows">http://www.youtube.com/movies e www.youtube.com/shows</a>	OTT	Transacional
<b>TOTAL</b>			<b>32 serviços de VoD</b>

Fonte: OCA/ANCINE.

De acordo com a RBC Capital Markets (2016), os serviços de vídeo por demanda já penetraram nos hábitos e preferências brasileiras. Apenas o Youtube possui uma taxa de penetração de 84%, em segundo lugar se encontra o Netflix com 71% e, em terceiro, a Globo com 50% (ver *Tabela 16*).

**Tabela 16 - Serviços de VoD utilizados por usuários de internet no Brasil para ver filmes e programas de TV em 2016**

Serviço de VoD	Taxa de Penetração*
Youtube	0,84
Netflix	0,71
Globo	0,5
SBT	0,4
Google Play	0,4
Amazon	0,2
iTunes	0,17
NetMovies	0,12
Terra	0,11
Saraiva	0,05
Muu (Globo.com)	0,02
Outros	0,04

(\*) Número de respondentes em (%)

Fonte: MAIA (2016). Ver: OCA/ANCINE.

A **Tabela 17** mostra o número de obras e quantidade de visualizações do Netflix<sup>217</sup> no Brasil. Observa-se que o número de obras brasileiras no catálogo (60) corresponde a apenas 2% do total de títulos disponibilizados por esse provedor de VoD (2.982), enquanto que a quantidade de visualizações é de apenas 0,4%. No entanto, quando se verifica a quantidade de visualizações por obra, percebe-se que o filme brasileiro alcança 16,2% do total, o que mostra o potencial desse segmento de mercado para o produto nacional.

**Tabela 17 - Número de Títulos e Quantidade de Visualizações por Origem da Obra no Netflix no Brasil em 2015**

Nacionalidade	Nº Obras no Catálogo	%	Quantidade de Visualizações	%	Quantidade de Visualizações por Obra	%
Nº de Títulos Brasileiros	60	2,0%	568.771	0,4%	9.480	16,2%
Nº de Títulos Estrangeiros	2.922	98,0%	142.990.575	99,6%	48.936	83,8%
<b>Total</b>	<b>2.982</b>	<b>100,0%</b>	<b>143.559.346</b>	<b>100,0%</b>	<b>58.415</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MAIA (2016). Ver: OCA/ANCINE.

O crescimento do VoD e os impactos que ele vem apresentando sobre os modos de produção e fruição de conteúdos audiovisuais motivaram a atenção de agentes de

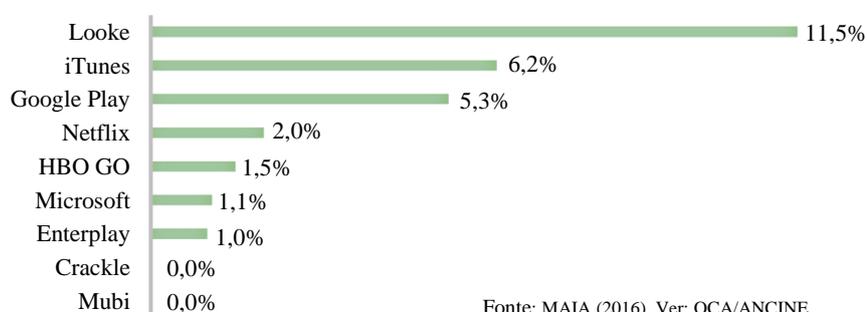
<sup>217</sup> Maior provedora de serviços de VoD no país.

mercado e da ANCINE para possíveis necessidades regulatórias para esse segmento no Brasil. Através da Notícia Regulatória publicada pela ANCINE, verifica-se que na pauta das questões mais abordadas nos fóruns de debate do assunto está a presença de conteúdos brasileiros nos catálogos. O ponto mais sensível da discussão regulatória, porém, recai sobre a tributação e as eventuais obrigações de promoção de conteúdo brasileiro no mercado brasileiro. A tributação vigente hoje impõe a agentes dos segmentos do audiovisual (provedores de vídeo sob demanda, inclusive) a cobrança de CONDECINE-Título por cada título ofertado nessa janela de exibição, considerada desproporcionalmente onerosa quando aplicada ao segmento de VoD. Isso porque uma das particularidades do mercado *on demand* é a de basear-se na oferta de um catálogo o mais extenso possível, de modo a adequar-se às preferências diversas dos seus usuários. A ANCINE tem sinalizado que um novo marco regulatório para esse mercado *on demand* deveria se sustentar na lógica de cobrança baseada na receita auferida pelo provedor.<sup>218</sup>

A ANCINE sustenta ainda outras formas de promoção do conteúdo brasileiro (independente, em especial) no segmento de vídeo sob demanda, também viabilizadas na forma de obrigação aos provedores, como a cobrança da CONDECINE: (i) disposição em catálogo de percentual mínimo de obras audiovisuais brasileiras; (ii) a necessidade de investir diretamente na produção ou licenciamento de obras brasileiras; (iii) e a obrigação de expor visualmente na interface da plataforma as obras brasileiras de forma equilibrada.

Por fim, a presença de obras nacionais nos catálogos dos provedores de VoD se mostra baixa, principalmente ao se observar os grandes players desse segmento de mercado. Empresas como a Crackle, Microsoft, Enterplay, HBO Go, Netflix, Google Play e iTunes apresentam menos de 10% de obras brasileiras no catálogo (**Gráfico 43**).

**Gráfico 43 – Percentual de Obras Brasileiras no Catálogo de Provedores de VoD selecionados em 2015**



<sup>218</sup> Ver: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/consultas-publicas/not%C3%ADcia%20regulat%C3%B3ria%20CAvD%20para%20Consulta%20P%C3%BAblica.pdf>.

## PARTE II – EFEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO<sup>219</sup>

### III.II.1. Resultados das Políticas de Fomento Indireto e Direto e Regulatória<sup>220</sup>

Conforme visto no segundo capítulo, diante dos resultados pouco perceptíveis da Lei Rouanet nos anos imediatamente posteriores à sua regulamentação, a Lei do Audiovisual<sup>221</sup>, criada em 1993, representou uma tentativa de emergência específica para recuperação do cinema brasileiro inserido em uma intensa crise no início dos anos 1990. O art. 1º da Lei do Audiovisual foi calcado nos moldes da Lei Rouanet<sup>222</sup>, porém oferecendo uma vantagem fiscal adicional: a possibilidade do lançamento dos valores retidos como despesa operacional – i.e., o percentual do abatimento real no imposto de renda a pagar é superior a 100% (maior do que a quantia investida).

Além do benefício fiscal e da vinculação de sua marca ao material promocional da obra, o aporte de recursos pela Lei do Audiovisual garante ao investidor a aquisição de um percentual dos direitos de comercialização do produto audiovisual. Assim, o art. 1º desta Lei difere da Lei Rouanet já que o patrocínio ou doação pode se reverter em vantagem financeira para o incentivador. No entanto, vale destacar que, apesar de adquirir direito de comercialização da obra, o investidor não se torna coprodutor, ou seja, o art. 1º transfere direitos sobre os rendimentos e não os direitos patrimoniais, que permanecem em posse da empresa produtora. Com isso, a principal diferença entre a Lei Rouanet e o art. 1º da Lei do Audiovisual é que os valores aportados não são patrocínios ou doações, mas investimento; logo, o agente aportador não é apenas um incentivador, mas sim um investidor [IKEDA (2015)].

Procurou-se, pelos formuladores de política, ir para além de um “*marketing cultural*”, já que o investidor teria interesse no retorno financeiro da aplicação. Deste modo, automaticamente, haveria uma aproximação entre investidores e produtoras nacionais em um período de dez anos<sup>223</sup> (primeiro prazo de vigência da lei), pois

---

<sup>219</sup> Ver IKEDA (2015).

<sup>220</sup> Os dados dessa seção foram pedidos e formalizados junto ao OCA/ANCINE. As diferenças entre as datas em que começa cada série histórica é devida a indisponibilidade da série junto ao Observatório ou devido ao próprio início de operacionalização de cada mecanismo. Ressalta-se aqui os valores e dados apresentados são referentes apenas às obras audiovisuais, ou seja, mecanismos como a Lei Rouanet que englobam outras atividades culturais possuem valores maiores do que apresentados nessa série histórica.

<sup>221</sup> Lei nº 8.686/93.

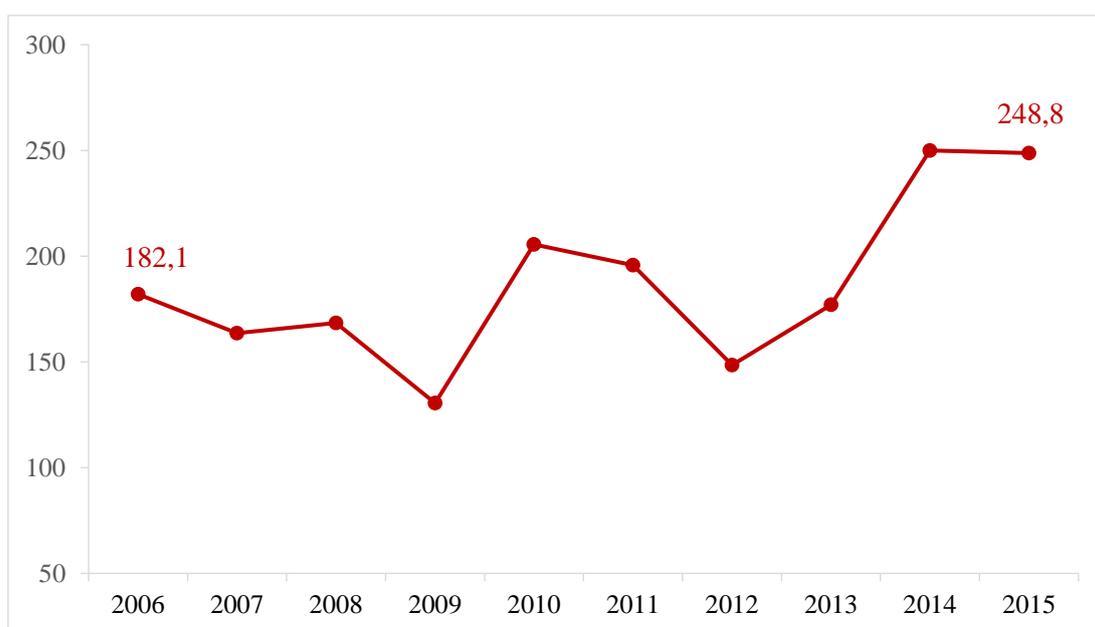
<sup>222</sup> Art. 18 e art. 25.

<sup>223</sup> De 1993 a 2003.

almejava-se que quando em 2003 esses incentivos fiscais não seriam mais necessários. [IKEDA (2015)].

No entanto, a lógica de dedução acima de 100% não promoveu a procura de recursos sem esses incentivos, que deveria ocorrer de forma ‘natural’ pela busca do retorno financeiro pelo investidor. Ao contrário, o mecanismo continua vigente por 24 anos e, ao invés de incentivar naturalmente a iniciativa privada, como pensado em sua concepção, ele aprofundou a dependência do setor pelos incentivos fiscais. Como verificado pelo **Gráfico 44**, o valor total captado pelos mecanismos de incentivo, apesar de oscilações, continua crescendo desde 2006, com aumento real de 37% nesse período de dez anos, chegando em 2015 a R\$ 248,8 milhões captados apenas neste ano.

**Gráfico 44 - Evolução dos Valores Reais Captados pelos Mecanismos de Incentivo\*, para projetos audiovisuais, entre 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*\*)**



(\*) Lei Rouanet (Lei 8.313/91), artigos: 1º, 1ºA, 3º, 3ºA da Lei do Audiovisual e artigos 39, 41 (FUNCINES) da MP 2228-1/01.

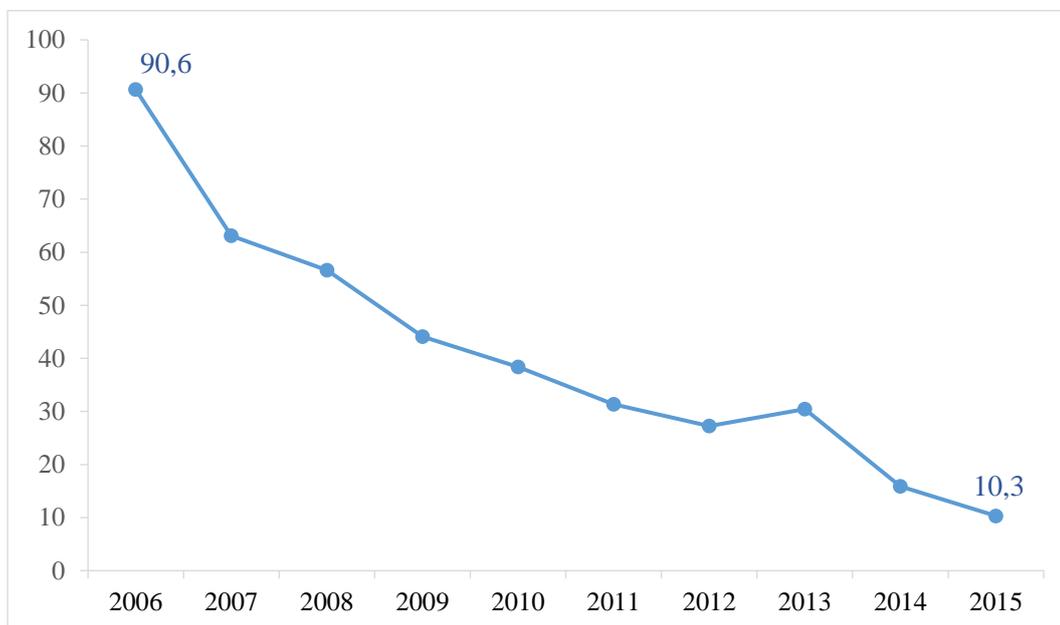
(\*\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Fonte: OCA/ANCINE.

Contudo, como pode ser observado no **Gráfico 45**, os valores captados pelo art. 1º da Lei do Audiovisual diminuíram consideravelmente nos últimos dez anos, caindo de R\$ 90,6 milhões para R\$ 10,3 milhões, isto é, uma queda real de quase nove vezes nesse

período. Portanto, foi o grande crescimento na captação de outros mecanismos que levaram ao aumento real de 37%<sup>224</sup> do valor total captado nesses dez anos.

**Gráfico 45 – Evolução dos Valores Reais Captados pelo Art. 1º da Lei 8.685/93 de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE.  
(\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Entre os mecanismos que tiveram crescimento do valor captado no período encontra-se o art. 1º-A da Lei do Audiovisual. Como foi visto no segundo capítulo deste trabalho, a criação do art. 1º-A da Lei do Audiovisual esteve diretamente relacionada com o término do prazo de vigência da Lei Rouanet para determinados tipos de projeto audiovisual<sup>225</sup>. Como exemplo, longas-metragens dos gêneros de ficção ou animação não estariam mais aptos a captar recursos pela Lei Rouanet [IKEDA (2015)].

Assim, ao invés de renovar o prazo de vigência da Lei Rouanet, como no caso da renovação do art. 1º da Lei do Audiovisual, a Lei nº 11.437/06, que criou o FSA<sup>226</sup>, acabou por modificar a Lei do Audiovisual adicionando novos mecanismos: artigos 1º-A e 3º-A. Avaliando a evolução dos valores captados pela Lei Rouanet e pelo art. 1º-A pelo **Gráfico 46**, percebe-se uma queda dos recursos pela Lei Rouanet e um crescimento da captação do art. 1º-A da Lei do Audiovisual. Com efeito, os recursos captados pela Lei Rouanet

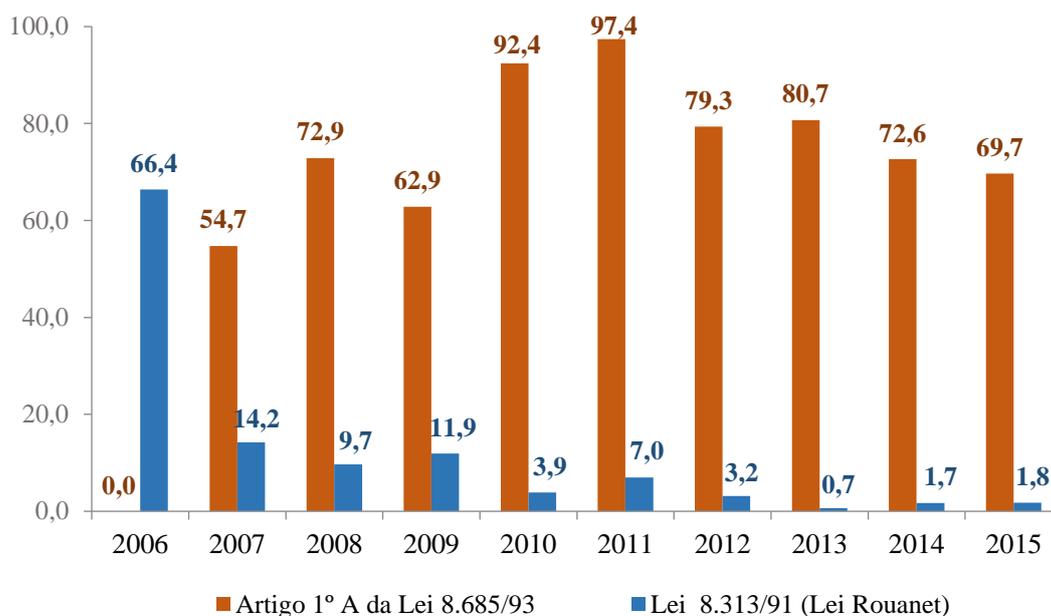
<sup>224</sup> De R\$ 182,1 para R\$ 248,8 milhões como visto no **Gráfico 44**.

<sup>225</sup> Aqueles com projeção comercial.

<sup>226</sup> Fundo Setorial do Audiovisual.

caem de R\$ 66,4 milhões<sup>227</sup> em 2006 para R\$ 1,8 milhões em 2015. Por outro lado, a captação do art.1º-A ganha espaço a partir da sua vigência em 2007, chegando a quase R\$ 70 milhões em 2015.

**Gráfico 46 – Evolução dos Valores Reais Captados pela Lei Rouanet e pelo Art. 1º-A da Lei 8.685/93<sup>228</sup> de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE.  
 (\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Como já visto, o art. 1º-A funciona de forma similar à Lei Rouanet, mas exclusivamente mediante patrocínio, i.e., retirando-se a possibilidade de doações. Ademais, além de possibilitar o benefício fiscal para o incentivador, pelo lançamento dos valores como despesa operacional (assim como no art. 1º), o art. 1º-A ampliou o enquadramento de projetos audiovisuais contemplados pela Lei Rouanet e uniformizou a dedução fiscal em 100% para todos eles, ou seja, retirando-se todo o escalonamento das deduções fiscais contidos na Lei Rouanet. Juntas essas vantagens explicam o motivo pelo qual o art. 1º-A tem sido usado extensivamente pelos incentivadores, em substituição à Lei Rouanet [IKEDA (2015)].

<sup>227</sup> Valores reais.

<sup>228</sup> Lei do Audiovisual.

Conforme visto no segundo capítulo, assim como o art. 1º-A, da Lei do Audiovisual, também os FUNCINES, criados na MP 2.228-1/01<sup>229</sup>, representam uma tentativa de substituição da Lei Rouanet, especificamente a substituição dos FICARTS<sup>230</sup>. Inspirados no modelo francês<sup>231</sup>, o objetivo do FUNCINES é atrair o investimento privado através da constituição de fundos de investimento lançados no mercado de ações. Após o lançamento, os investidores podem adquirir cotas, permitindo o abatimento dos valores aportados na declaração de imposto de renda do investidor.

A diferença essencial do FUNCINES para o art. 1º e art. 1º-A da Lei do Audiovisual ocorre pela possibilidade do FUNCINES de se administrar uma carteira de projetos, abrangendo mais de um que podem ser realizados por agentes diferentes. Ademais, enquanto que no art. 1º e art. 1º-A o investidor, que não possui relação direta com a atividade audiovisual, precisa escolher individualmente cada projeto a ser investido, no FUNCINES esse investidor confia a função a um agente especializado que irá administrar a carteira, assim, os recursos serão aplicados em diferentes projetos audiovisuais que devem gerar receita para o fundo, reduzindo o risco do investimento pela diversificação. Outra diferença é que os FUNCINES podem ser aplicados nos setores de produção, distribuição e exibição, além de infraestrutura técnica [IKEDA (2015)].<sup>232</sup>

Com isso, os FUNCINES deslocam o investimento de projetos audiovisuais para a possibilidade de investir em uma empresa ligada ao setor audiovisual, sujeita à aprovação do plano de negócios pela ANCINE. Dessa forma, os FUNCINES são um mecanismo de fomento indireto bastante interessante por apresentar uma tentativa de capitalizar as empresas do setor, através do lançamento de suas ações no mercado de capitais. Contudo, ele é um mecanismo pouco utilizado, de 2006 a 2015, apresentou uma média real de captação anual de apenas R\$ 6,8 milhões.

---

<sup>229</sup> MP de criação da ANCINE (Ver segundo capítulo).

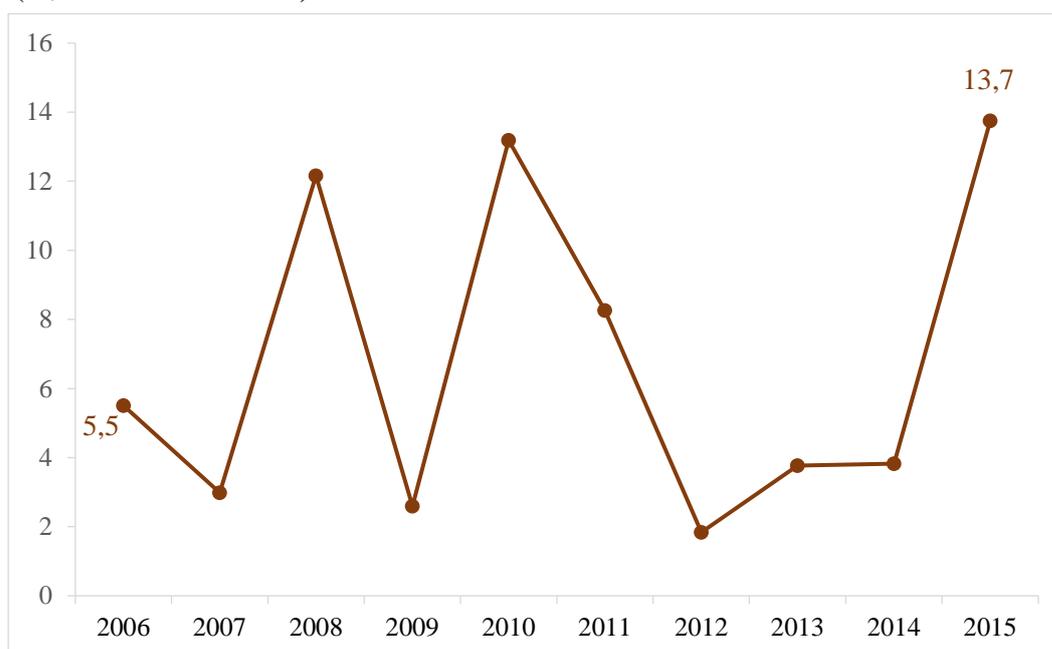
<sup>230</sup> Apesar de previstos pela Lei Rouanet, os FICARTS não chegaram a entrar em vigor. Ademais, enquanto que os FICARTS eram relativos a todos os segmentos culturais, os FUNCINES são específicos para o setor audiovisual.

<sup>231</sup> As SOFICA: Sociedades de Financiamento da Indústria Cinematográfica e do Audiovisual. São empresas de Investimento destinadas à coleta de fundos privados exclusivamente destinados ao financiamento da produção cinematográfica e audiovisual [VEYNE (2009)].

<sup>232</sup> O art. 43 da MP 2.228-1/01 explicita os tipos de projetos que podem receber recursos dos FUNCINES: (i) projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes; (ii) construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; (iii) projetos de comercialização (P&A) e distribuição de obras brasileiras; (iv) aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição; (v) prestação de serviços de infraestrutura cinematográfica e audiovisual; (vi) projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras.

Além disso, a sua captação ano a ano é bastante irregular, como pode ser verificado pelo *Gráfico 47*, a oscilação ao longo dos anos é perceptível e sua participação é pouco representativa: apenas 5,5% do total arrecadado por todos mecanismos em 2015. Isso mostra pouca interatividade entre as próprias empresas do mercado, que mesmo com as amplas possibilidades oferecidas pelo FUNCINE, não estão articuladas suficientemente para induzir os investimentos no setor audiovisual.

**Gráfico 47 – Evolução dos Valores Reais Captados pelos FUNCINES\* de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*\*)**



(\*) Art. 41 da MP 2.228-1/1

(\*\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Fonte: OCA/ANCINE.

Na Primeira Onda de políticas, conforme discutido no segundo capítulo, a possibilidade de distribuição dos filmes brasileiros era bastante restrita, já que o circuito de distribuição era dominado pela *majors*. As distribuidoras brasileiras independentes<sup>233</sup> entraram em colapso na década de 1990 após a extinção da Embrafilme e de todas as regulamentações que asseguravam significativa reserva de mercado ao produto nacional, tais como a Lei da Dobra, a Cota de Tela cinematográfica e as premiações para adicional de bilheteria. Como na prática não existiam distribuidoras brasileiras para lançar os títulos nacionais recém-finalizados, restava à RioFilme o lançamento da produção nacional, por ela também arcar com a atividade de distribuição.<sup>234</sup>

<sup>233</sup> Entre elas estavam: Condor Filmes, Fama Filmes, Ipanema Filmes, Cinedistri, UCB, entre outras.

<sup>234</sup> Ver IKEDA (2015).

Fundada em 1992, a RioFilme é uma empresa estatal da prefeitura do Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, que atua nas áreas de distribuição, apoio à expansão do mercado exibidor, estímulo à formação de público e fomento à produção audiovisual.<sup>235</sup> Com isso, em um contexto de falta de possibilidades de escoamento da produção nacional, como o da Primeira Onda, a RioFilme surgia como uma alternativa de emergência a esses lançamentos.

De acordo com Gatti (2008), a RioFilme nasceu no auge da crise que se abateu no cinema brasileiro, no início da década de 90, trazendo consigo o mérito de ser a única distribuidora brasileira, à época, com dedicação exclusiva às produções nacionais. No entanto, a sua estrutura de empresa municipal era desproporcional a uma distribuição em escala nacional.

Por conta disso, o art. 3º da Lei do Audiovisual<sup>236</sup> foi criado no sentido de estimular as *majors* no lançamento de títulos nacionais que tivessem expectativa de resultado de bilheteria. A ideia por trás desse mecanismo é a de que basta uma boa produção para que o filme tenha sucesso no seu lançamento, já que produções consistentes conseguiriam espaço junto às *majors* através deste instrumento de política.

Contudo, isso desconsidera o funcionamento do mercado, pois, conforme explicado no primeiro capítulo, o sucesso de uma obra audiovisual é totalmente incerto. Ele depende de diversas estratégias de comercialização que envolve vários fatores, tais como o *marketing* e gastos com P&A<sup>237</sup>, as condições de distribuição, a programação do filme junto aos exibidores para seu lançamento no melhor momento, entre outros [IKEDA (2015)].

Assim, esse mecanismo parte de um pressuposto de que uma obra audiovisual bem produzida já teria todas as condições para alcançar seu público. Logo, isso fragiliza as produções nacionais que arcam com a responsabilidade do insucesso financeiro da obra, quando, na verdade, isso é resultado da falha do modelo da Primeira Onda de políticas, com foco apenas na produção e incapaz de uma ocupação sistêmica do mercado audiovisual. Como pode ser observado no **Gráfico 48**, os valores recolhidos com o art. 3º são baixos, uma média<sup>238</sup> real de R\$ 61,1 milhões por ano, se comparados ao custo de colocação de filme nas salas de exibição. Isto é, os valores são insuficientes para uma

---

<sup>235</sup> [www.rio.rj.gov.br/web/riofilme/](http://www.rio.rj.gov.br/web/riofilme/).

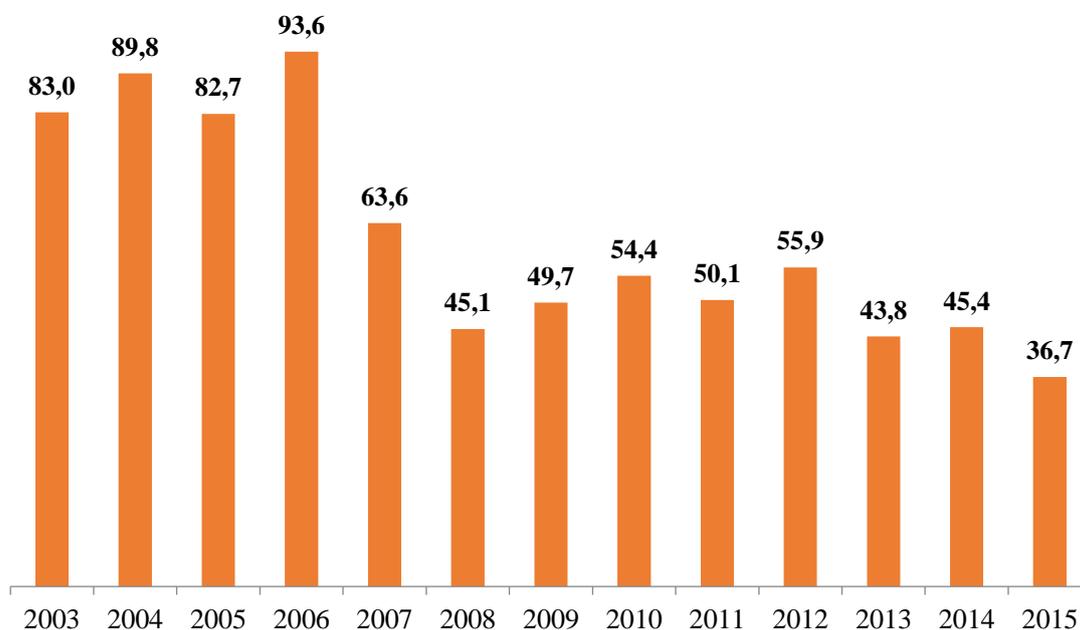
<sup>236</sup> Discutido no Capítulo II deste trabalho.

<sup>237</sup> *Print and Advertising*, como visto no primeiro capítulo deste trabalho.

<sup>238</sup> Entre 2003 e 2015.

ocupação efetiva dos títulos nacionais no circuito cinematográfico brasileiro.

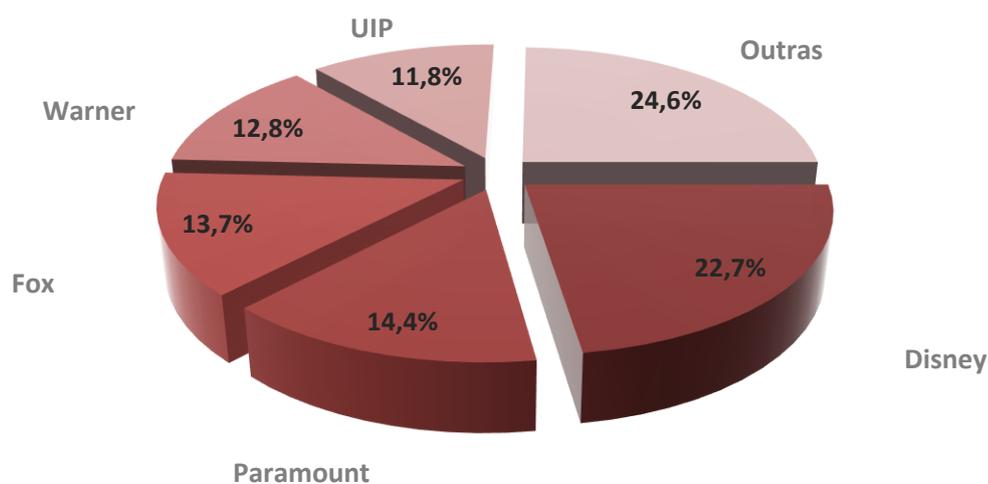
**Gráfico 48- Evolução dos Valores Reais Recolhidos do Art. 3º da Lei 8.685/93 entre 2002 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE.  
(\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Ademais, vale ressaltar que o recolhimento pelo art. 3º além de baixo é concentrado em poucos grupos econômicos, como pode ser visto no *Gráfico 49*.

**Gráfico 49 - Valores Aportados por Investidor pelo Art.3º da Lei 8.685/93 no ano de 2015 (em %).**



Fonte: OCA/ANCINE.

De acordo com o *Gráfico 49*, as cinco principais distribuidoras, no ano de 2015 (Disney<sup>239</sup>, Paramount, Fox, Warner, UIP<sup>240</sup>), obtiveram um recolhimento de 75,4% do total pelo art. 3º da Lei do Audiovisual. Isso mostra a concentração deste mecanismo nas grandes empresas. Como resultado, para o segmento cinematográfico, esse mecanismo não obteve o efeito idealizado sobre o aumento de lançamentos de filmes brasileiros.

Análogo ao art. 3º, o art. 3º-A foi criado na Lei nº 11.437/06, Lei de criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que criou mais esse mecanismo na Lei do Audiovisual<sup>241</sup>. Como visto no segundo capítulo deste trabalho, o funcionamento do art. 3º-A estende o benefício às remessas para o exterior relativo à aquisição de direitos de programação estrangeira na televisão, sejam elas programadoras nacionais ou estrangeiras dos canais de TV paga e emissoras de radiodifusão [IKEDA (2015)].<sup>242</sup>

Desse modo, as remessas relativas às obras audiovisuais exibidas na televisão, inclusive eventos esportivos e programas ao vivo, possuem a possibilidade de enquadramento no art. 3º-A da Lei do Audiovisual. Sobre a evolução do uso desse mecanismo nos últimos anos, como verificado no *Gráfico 50*, é a partir de 2012 que se verifica um crescimento sustentado e substancial do valor captado pelo art. 3º-A, apresentando uma média na taxa real de crescimento anual de 97% no período (2012 a 2015).

O crescimento sustentado a partir de 2012 pode ser explicado pelos efeitos da publicação da Lei da TV paga em 2011, isto é, a Lei nº 12.435/11, conforme visto no segundo capítulo. Com efeito, a criação desta Lei promoveu a obrigatoriedade da cota de programação e da cota de empacotamento; enquanto que a primeira regra suscita a programação de obras audiovisuais brasileiras na grade televisiva, a segunda estimula a programação de canais brasileiros pelas empacotadoras. Assim, como o art.3º-A enquadra o benefício às remessas para o exterior relativo à aquisição de direitos de programação estrangeira na televisão (por programadoras nacionais ou estrangeiras), entende-se o porquê da sua captação ter aumentado tanto nos últimos anos (pós Lei da TV paga), dada a necessidade de conteúdo nacional para cumprimento das cotas televisivas.

---

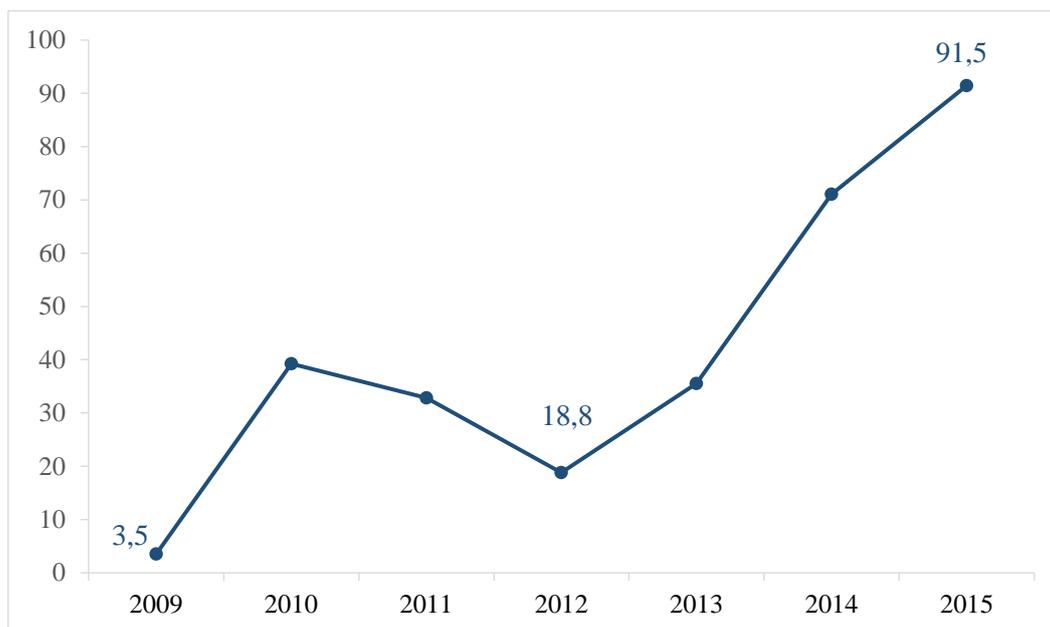
<sup>239</sup> A distribuidora em referência é a empresa BUENA VISTA INTERNATIONAL, INC. Esta empresa é subsidiária do grupo Disney e responsável pela distribuição de filmes e séries da Disney no mundo.

<sup>240</sup> UIP é sigla de UNITED INTERNATIONAL PICTURES, que representa a *joint venture* dos grupos Paramount e Universal para distribuição de filmes dessas companhias fora do Canadá e Estados Unidos.

<sup>241</sup> Lei nº 8.685/93.

<sup>242</sup> O art. 3º-A foi criado porque as remessas realizadas pelas distribuidoras cinematográficas (beneficiárias do art. 3º) não poderiam utilizar do benefício pelo próprio art. 3º, já que o fato gerador do imposto de renda possui uma fonte fiscal diferente.

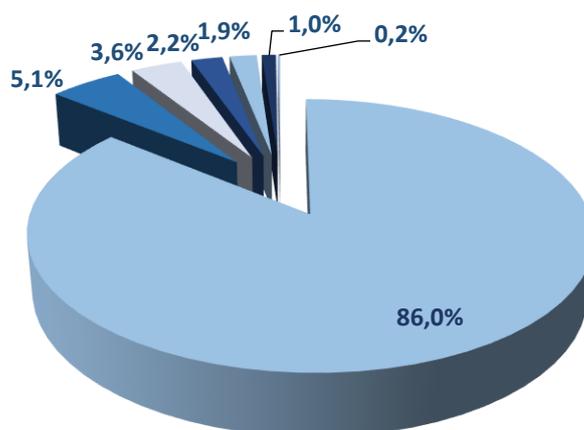
**Gráfico 50 - Evolução dos Valores Reais Captados pelo Art. 3º-A da Lei 8.685/93 de 2006 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Conforme visto no *Gráfico 50*, de 2012 a 2015 há um crescimento de quase cinco vezes nos valores captados pelo art. 3º-A, chegando ao ápice de R\$ 91,5 milhões em 2015. Este é o maior valor captado dentre todos os mecanismos da série histórica no sistema de incentivos, o que mostra como vem crescendo a importância deste recurso de fomento nos últimos anos.

**Gráfico 51 – Participação dos Valores Aportados por Investidor do Art.3º-A da Lei 8.685/93 em 2015 (%)**



■ Grupo Globo ■ FOX ■ Universal ■ Record ■ ESPN ■ Turner ■ Bandeirantes

Fonte: OCA/ANCINE.

No entanto, embora a magnitude e importância do art. 3º-A tenha crescido nos últimos anos, há grande concentração na participação das empresas no uso desse mecanismo. O *Gráfico 51* mostra que apenas o Grupo Globo<sup>243</sup> reuniu 86% dos recursos no total: R\$ 78,6 milhões, enquanto que os outros investidores ficaram com participações bem menores: Fox, com 5,1%, Universal, com 3,6%, Record, com 2,2%, ESPN, com 1,9%, Turner<sup>244</sup> com 1% e Bandeirantes com 0,2%, no ano de 2015.

Assim, o aumento potencial do recolhimento das programadoras **estrangeiras** com a implementação do art. 3º-A não se verificou na prática por dois motivos: (i) as empresas estrangeiras podem recorrer ao *tax credit*<sup>245</sup> no país de origem; (ii) na MP de criação da ANCINE<sup>246</sup> foi criado outro mecanismo que passou a funcionar na mesma lógica: o art. 39, como será visto a seguir.

Também no concerne à política televisiva, um mecanismo semelhante ao art. 3º-A da Lei do Audiovisual foi inserido pela MP 2.228-1/01 através do art. 39, inciso X. Assim, de forma similar, há uma aproximação dos agentes estrangeiros e a produção local. De acordo com o que foi discutido no segundo capítulo, pelo art. 39, X há um abatimento na tributação das remessas de lucros caso a *major* invista em produção nacional, tornando-se, assim, coprodutora da obra audiovisual. No entanto, ao contrário do art. 3º da Lei do Audiovisual, cuja dedução é sobre o imposto de renda, no art. 39, X da MP as empresas que investirem o equivalente a 3% das remessas de obras audiovisuais em produção local ficam isentas da CONDECINE Remessa (11% sobre as remessas para o exterior) [IKEDA (2015)].

Com isso, as programadoras estrangeiras contribuintes podem optar por pagar a CONDECINE no valor de 11% das remessas ao exterior ou aplicar 3% do valor dessas remessas nas produções locais, transformando-se em coprodutoras da obra e podendo exibir essa produção em sua grade de programação. Esse mecanismo, portanto, não está exclusivamente voltado à produção, já que incentiva uma parceria entre as produtoras locais e as programadoras, estimulando uma sinergia entre esses diferentes agentes para

---

<sup>243</sup> Dentre as empresas do Grupo Globo que foram investidoras do art. 3º-A da Lei 8.685/93 no ano de 2015 estão: (i) GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A.; (ii) TELECINE PROGRAMAÇÃO DE FILMES LTDA.; (iii) HORIZONTE CONTEÚDOS LTDA.; (iv) GLOBOSAT PROGRAMADORA LTDA.

<sup>244</sup> A empresa do Grupo Turner que foi investidora, no ano de 2015, do art. 3º da Lei 8.685/93 foi a TOPSPORTS VENTURES LTDA.

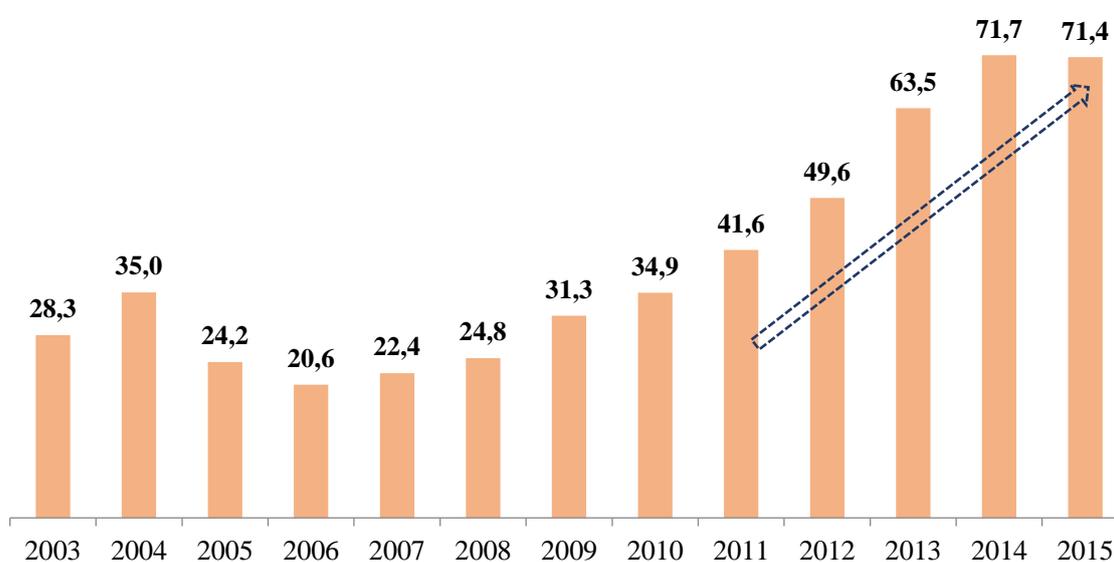
<sup>245</sup> *Tax credit* é um incentivo fiscal que permite determinadas empresas a descontarem parte do imposto pago em remessas de outros países pelo valor que elas já pagaram em seu próprio país de origem. Com isso, diminui-se o peso da taxa sobre as remessas ao país de origem da empresa.

<sup>246</sup> MP 2.228-1/01.

veiculação dessas obras. O efeito é especialmente positivo nos canais estrangeiros de TV paga onde a presença da produção nacional é diminuta.

Apesar do crescimento continuado do recolhimento do art. 39, X da MP na última década, aumentando seu total em três vezes entre 2005 e 2015, os valores recolhidos ainda são pequenos para uma efetiva veiculação da produção nacional nos canais estrangeiros de TV por assinatura. Contudo, pode-se perceber no **Gráfico 52** que a partir de 2011 a demanda por esse mecanismo foi, de fato, intensificada.

**Gráfico 52 – Evolução dos Valores Reais Recolhidos pelo Art. 39, X da MP 2.228-1/01 de 2003 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Isso se deve à criação da Lei da TV Paga<sup>247</sup> em 2011 que criou a Cota de Tela para programação de conteúdo brasileiro nos canais de espaço qualificado<sup>248</sup>, dessa forma, aumentou-se a necessidade de produção local para cumprir com a obrigatoriedade de exibição de obras nacionais na grade de TV por assinatura. Verifica-se, portanto, que, desde a criação deste mecanismo na MP 2.228-1/01, ele apenas obteve um uso mais efetivo por parte das empresas estrangeiras dez anos depois, isto é, após o incentivo regulatório da Lei nº 12.485/11 que impôs a obrigatoriedade de veiculação de obras nacionais nos canais estrangeiros.

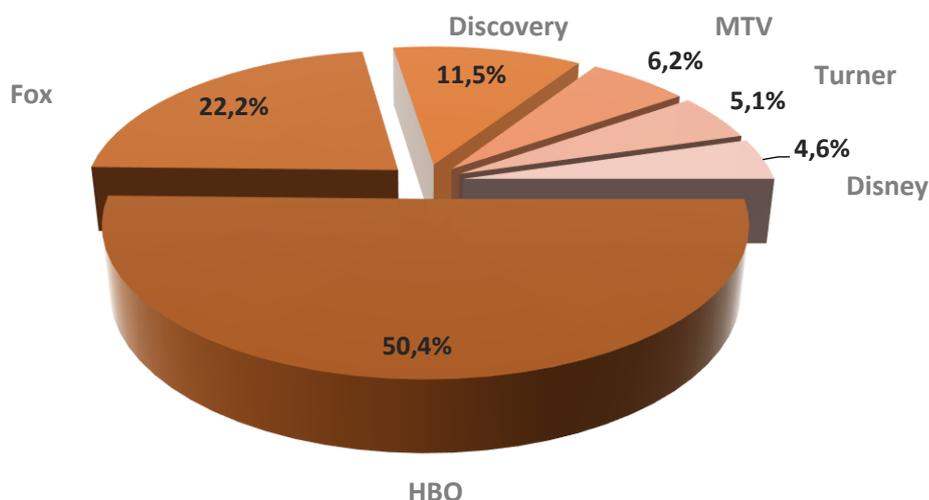
No entanto, como pode ser observado no **Gráfico 53** a seguir, o recolhimento do art. 39, X apesar de crescente ainda é concentrado em poucas programadoras, em relação

<sup>247</sup> Lei 12.485/11.

<sup>248</sup> Ver capítulo II deste trabalho.

aos seus grupos econômicos. De fato, apenas o grupo HBO<sup>249</sup> concentra 50,4% do total. Ao observar que o índice de concentração CR4<sup>250</sup> para esse mecanismo chega a 90,3%, percebe-se que quatro programadoras (grupo HBO, Fox, Discovery<sup>251</sup> e MTV) estão utilizando o mecanismo de forma substantiva, posto que o recolhimento é quase totalmente utilizado por elas.

**Gráfico 53- Valores Aplicados em Projetos por Investidor pelo Art.39, X da MP 2.228-1/01 no ano de 2015 (em %).**



Fonte: OCA/ANCINE.

Vale destacar que, a despeito do sucesso do mecanismo a partir de 2011, como pode ser visto no **Gráfico 54**, a razão dos valores recolhidos pelo art. 39 da MP e as remessas ao exterior ficou aquém de 3% (valor de investimento pelas empresas estrangeiras estipulado por esse instrumento) entre 2011 e 2015. Isso pode ser explicado pelo significativo aumento do volume de remessas em 2011 que ultrapassou a casa dos bilhões de reais desde este ano. Ou seja, há ainda um potencial de crescimento do valor do recolhimento até chegar ao teto de 3% dado pela MP 2.228-1/01 que não está sendo plenamente explorado<sup>252</sup>.

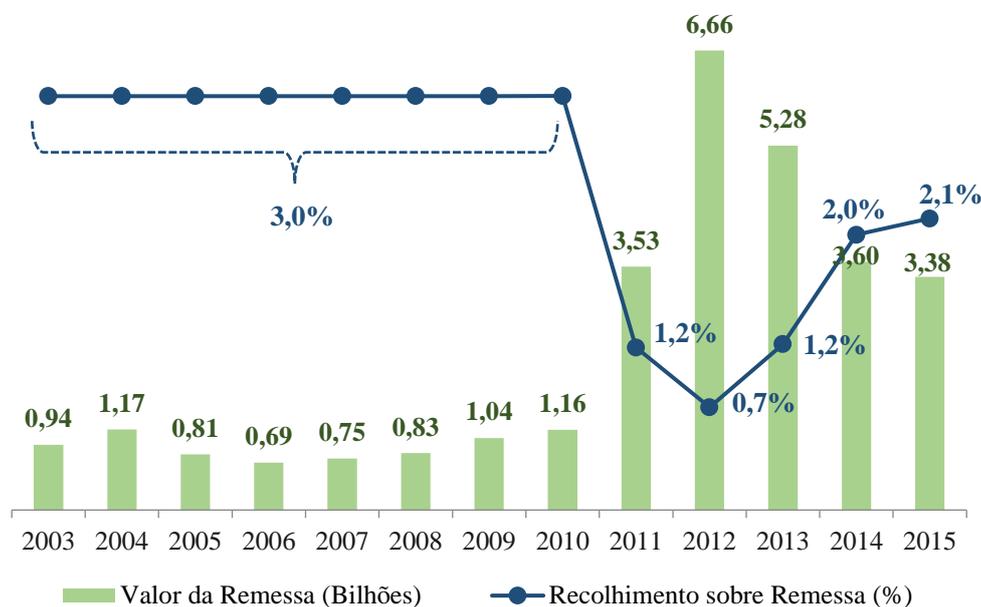
<sup>249</sup> A empresa em referência é a BRASIL DISTRIBUTION, L.L.C., a qual pertence ao grupo HBO.

<sup>250</sup> CR4 (*Concentration Rate*) é um índice de concentração obtido a partir da soma das quatro maiores participações das empresas sobre o valor total. Seu cálculo é obtido da seguinte forma:  $CR4 = \sum Si$ , onde  $Si$  é a participação de cada empresa e  $i = \{1,2,3,4\}$ .

<sup>251</sup> Considerou-se o grupo Discovery, portanto, somou-se a participação do recolhimento de duas empresas componentes: DISCOVERY LATIN AMERICA, L.L.C. e DISCOVERY NETWORKS, SL.

<sup>252</sup> Uma das explicações recolhimento abaixo de 3% é o fato da Lei do Audiovisual permitir que, no caso da remessa ao exterior ser feita por programadora nacional de TV paga ou por emissora de radiodifusão, a empresa não utilize a opção pelo art. 3º-A, ou seja, ela não incorre no pagamento da CONDECINE Remessa em 11%.

**Gráfico 54 – Evolução do Valor Real das Remessas para o Exterior (R\$ Bilhões de 2015\*) para Empresas que utilizaram o Art. 39 da MP 2.228-1/01\*\* e Razão (em %) dos Valores Recolhidos sobre o Crédito ao Exterior, de 2002 a 2015\*\*\***



(\*) Valores de 2015 pelo IPCA. (\*\*) Descartam-se empresas que utilizaram Condecine Remessa, i.e., contribuição de 11% sobre os créditos enviados ao exterior. (\*\*\*) Foram consideradas empresas que optaram pela opção única do art. 39 da MP 2.221-1/01 e opção conjunta com o art. 3º-A da Lei do Audiovisual<sup>253</sup>.  
Fonte: OCA/ANCINE.

Com isso, apesar de precisar de aperfeiçoamentos, o art. 39 ofereceu oportunidades, ainda que tímidas, para introdução da produção nacional no *line up* da TV por assinatura, principalmente, nos canais estrangeiros, reforçados pela Cota de Tela Televisiva. Além disso, surgiram estímulos incrementais para parcerias de produtoras locais e programadoras externas. Sobre as obras audiovisuais brasileiras que se beneficiaram deste mecanismo e alcançaram grande popularidade na grade televisiva vale destacar as animações: “*Peixonauta*”, “*Meu amigãozão*”, “*Irmão do Jorel*” e “*Show da Luna*”.

Tendo em vista como evoluíram, nos últimos anos, todos os recursos incentivados,<sup>254</sup> que se iniciaram na Primeira Onda de Políticas,<sup>255</sup> ao setor audiovisual, resta observar como se desenvolveram os mecanismos de fomento direto. Constata-se, que a evolução dos recursos obtidos por Editais, Programas e Prêmios manteve-se

<sup>253</sup> Conforme visto no segundo capítulo, as programadoras estrangeiras podem multiplicar em 4,5 vezes o valor investido em obras audiovisuais de produção independente no uso do art. 39 da MP 2.228-1/01 se for feita a opção pelo art. 3º-A da Lei nº 8.685/93.

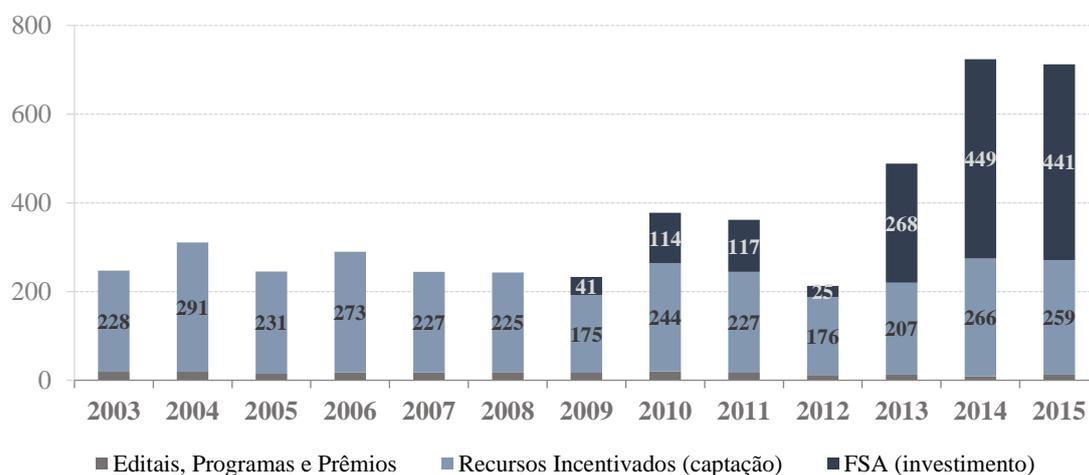
<sup>254</sup> Mecanismos de incentivo ou fomento indireto.

<sup>255</sup> A partir da década de 1990.

relativamente constante ao longo dos anos, com uma média real de R\$16 milhões ao ano<sup>256</sup>. Atualmente, eles são reedições de antigas modalidades, como discutido no capítulo 2, cujo impacto no setor, em geral, é acessório, já que os valores empreendidos são pouco expressivos (*Gráfico 55*).

Por outro lado, percebe-se um maior crescimento dos valores captados, a partir de 2012, quando se chega ao segundo maior valor<sup>257</sup> da série histórica em 2015: R\$ 259 milhões. Ainda assim, os valores investidos pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) ultrapassaram o fomento indireto nos últimos anos, alcançando R\$ 441 milhões em 2015, i.e., aproximadamente 70% a mais do que os recursos incentivados. O que confirma a recente expansão e consolidação da Terceira Onda de Políticas para o setor audiovisual.

**Gráfico 55 – Evolução dos Valores Reais de Investimento FSA, Recursos Incentivados, Editais, Programas e Prêmios de 2003 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

<sup>256</sup> Média de 2003 a 2015.

<sup>257</sup> Valor real a preços de 2015 pelo IPCA.

**Tabela 18 – Evolução dos Valores Reais das Ações de Investimento via Fundo Setorial do Audiovisual de 2009 a 2015 (R\$ de 2015)**

<b>Ação</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total Geral</b>
PRODAV 01	4.386.880,21	23.890.533,55	25.381.349,99	-	47.862.765,63	61.630.614,30	68.394.479,90	231.546.623,58
PRODAV 02	-	-	-	-	-	25.541.382,12	21.922.340,52	47.463.722,63
PRODAV 03	-	-	-	-	-	28.730.016,46	28.554.279,86	57.284.296,31
PRODAV 04	-	-	-	-	-	4.303.509,70	7.400.746,75	11.704.256,44
PRODAV 05	-	-	-	-	-	10.596.361,33	10.634.523,40	21.230.884,73
PRODAV 06	-	-	-	-	-	-	74.485.229,54	74.485.229,54
PRODAV 07	-	-	-	-	-	-	5.320.373,54	5.320.373,54
PRODAV 08	-	-	-	-	-	-	12.682.556,41	12.682.556,41
PRODAV 09	-	-	-	-	-	-	12.570.691,30	12.570.691,30
PRODAV 10	-	-	-	-	-	-	12.835.613,98	12.835.613,98
PRODAV 11	-	-	-	-	-	-	12.722.809,29	12.722.809,29
PRODAV 12	-	-	-	-	-	-	12.633.447,53	12.633.447,53
PRODECINE 01	21.051.105,08	52.808.813,24	43.191.486,46	-	56.348.439,54	31.922.241,24	31.922.241,24	237.244.326,81
PRODECINE 02	14.034.070,06	30.265.673,06	31.758.445,93	-	35.331.598,56	30.794.684,90	62.673.454,43	204.857.926,94
PRODECINE 03	1.908.223,73	2.683.605,14	889.236,49	-	704.175,18	2.149.486,24	3.405.039,07	11.739.765,84
PRODECINE 04	-	-	-	-	6.644.516,32	12.724.987,45	22.592.780,02	41.962.283,80
PRODECINE 05	-	-	-	-	-	20.725.118,61	21.647.264,96	42.372.383,56
PRODECINE 06	-	-	-	-	-	-	266.018,68	266.018,68
ARRANJOS REGIONAIS CINEMA PERTO DE VOCÊ	-	-	-	-	-	33.333.943,85	34.663.821,40	67.997.765,26
<b>Total</b>	<b>41.380.279,08</b>	<b>113.910.846,32</b>	<b>117.312.002,57</b>	<b>23.222.890,28</b>	<b>268.359.068,67</b>	<b>449.357.713,48</b>	<b>469.407.087,89</b>	<b>1.450.147.732,17</b>

Fonte: OCA/ANCINE.

(\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Observando o grande aumento no volume de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, nos últimos anos, também houve uma multiplicação de linhas de investimento criadas, como pode ser visto na **Tabela 18**. Adicionando-se às ações do FSA pré-existentes desde o início do período, tais como PRODAV 01, PRODECINE 01, PRODECINE 02, PRODECINE 03 e ao Programa Cinema Perto de Você, foram formuladas outras 14 linhas, sendo oito delas constituídas apenas em 2015, incluindo a recente linha para fomento de jogos eletrônicos.

Como foi visto no segundo capítulo deste trabalho, o Fundo Setorial do Audiovisual<sup>258</sup> aponta a uma nova estrutura para desenvolvimento do setor, de modo que o Estado, a partir dele, assume o controle direto das políticas públicas, ao estabelecer linhas de investimento com os objetivos segundo os quais se deseja atingir. Assim, os critérios de cada linha são desenhados de acordo com a concepção prévia de onde se encontram os gargalos e quais segmentos de mercado são prioritários para a política econômica.

As primeiras quatro linhas de ação do FSA foram lançadas em 2008 e os seus primeiros resultados publicados a partir de 2009: (i) Linha A (PRODECINE 01): produção cinematográfica de longa-metragem; (ii) Linha B (PRODAV 01): produção independente de obras audiovisuais brasileiras; (iii) Linha C (PRODECINE 02): aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem; (iv) Linha D (PRODECINE 03): comercialização de obras brasileiras cinematográficas de longa-metragem.<sup>259</sup>

Dessa forma, das quatro linhas lançadas, metade delas se destinava unicamente ao elo da produção. Como no fomento indireto, o foco inicial foi, portanto, a produção cinematográfica, como fica claro na criação da primeira linha: Linha A<sup>260</sup>, a qual obteve o maior valor de investimento já no seu primeiro ano<sup>261</sup>: R\$ 21 milhões. Vale ressaltar, porém, que na Linha C<sup>262</sup> havia um incentivo de promover um vínculo efetivo entre produtora e distribuidora: os projetos deveriam ser apresentados por distribuidora nacional, que assegurariam o lançamento comercial dessa obra, mediante contrato de distribuição.

Logo, há uma maior possibilidade das empresas distribuidoras nacionais disputarem com *majors* os direitos de distribuição de longas-metragens brasileiros. Portanto, há um componente de competitividade para essas distribuidoras que funcionam como um amortecimento dos efeitos do art. 3º da Lei do Audiovisual, já que este último estimula o lançamento, por *majors* apenas, de longas brasileiros com potencial comercial. Ou seja,

---

<sup>258</sup> Expoente da Terceira Onda de Políticas e Terceiro Marco Legal do setor audiovisual.

<sup>259</sup> Ver IKEDA (2015).

<sup>260</sup> Atual PRODECINE 01.

<sup>261</sup> 2009.

<sup>262</sup> Atual PRODECINE 02.

enquanto o art. 3º estimula a distribuição de obras brasileiras por empresas estrangeiras, o PRODECINE 02, ao contrário, estimula o lançamento dessas obras por distribuidoras também brasileiras [IKEDA (2015)].

De forma complementar, a Linha D<sup>263</sup> capitaliza as empresas distribuidoras, financiando recursos para as despesas de comercialização de obra. Assim, as distribuidoras nacionais se arriscam menos ao promover uma estratégia de comercialização mais agressiva, financiando cópias ou mesmo na campanha de divulgação da obra (gastos com P&A<sup>264</sup>). Em tese, como as distribuidoras brasileiras notadamente têm menos capital de giro que as estrangeiras, o financiamento das despesas de comercialização estimula o aumento do número de cópias lançadas, incentivando a penetração do produto nacional nas salas de exibição. Conforme visto na Parte I deste capítulo, são as distribuidoras nacionais as maiores responsáveis pelo lançamento de obras brasileiras no mercado audiovisual.

A Linha B<sup>265</sup> foi a única na criação do FSA que reconheceu um aporte de recursos não apenas na produção cinematográfica e, sim, às obras audiovisuais para televisão (aberta e fechada). O intuito era ser um estímulo à participação da produção independente nos canais dominados pelo conteúdo estrangeiro (canais de programadoras estrangeiras na TV paga) ou dominados pela produção própria (comum na TV aberta e nos canais de programadoras nacionais da TV paga). No entanto, ela representa mais uma ação de política voltada ao elo da produção audiovisual.

Sobre a evolução dessas quatro linhas, conforme pode ser verificado no *Gráfico 56*, o foco do FSA permaneceu na produção de obras audiovisuais, sejam elas cinematográficas, sejam elas televisivas. Efetivamente, as ações que mais desembolsaram investimentos do fundo foram as do PRODECINE 01 e do PRODAV 01 (antigas Linhas A e B). Ambas alcançaram o pico de R\$ 94,3 milhões em 2015, enquanto que o volume de recursos pelo PRODECINE 03 (antiga Linha D) chegou a apenas R\$ 3,2 milhões no mesmo ano. O PRODECINE 02 (antiga Linha C) teve crescimento expressivo nos últimos anos<sup>266</sup>, aumentando em mais de quatro vezes o seu valor desembolsado no período<sup>267</sup>, o que mostra seu potencial de desenvolvimento [IKEDA (2015)].

---

<sup>263</sup> Atual PRODECINE 03.

<sup>264</sup> *Print and Advertising*.

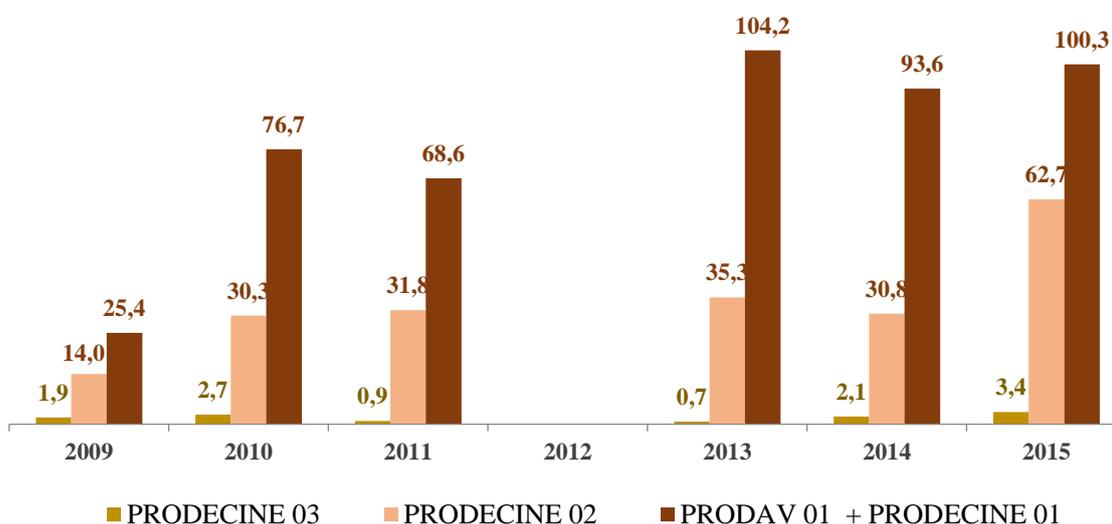
<sup>265</sup> Atual PRODAV 01.

<sup>266</sup> Não houve desembolso no ano de 2012 por conta da substituição da FINEP, antigo agente financeiro do FSA, pelo BRDE.

<sup>267</sup> De 2009 a 2015.

Isso porque a Linha C<sup>268</sup> foi a única que, nos primórdios do FSA, buscou uma articulação entre produtores e distribuidores nacionais. Ela difere, portanto, do art. 3º da Lei do Audiovisual, já que permite a associação de ambos elos (produção e distribuição) com propriedade nacional, enquanto que o art. 3º incentiva a associação entre produtora nacional e distribuidora estrangeira. O PRODECINE 02, com isso, corrige um pouco a distorção causada pelo benefício fiscal dado através do art. 3º, que acabou por concentrar grande parte das produções brasileiras, com aptidão comercial, em distribuidoras estrangeiras [IKEDA (2015)].

**Gráfico 56 – Evolução dos Valores Reais das Linhas do Fundo Setorial do Audiovisual: PRODECINE 01, 02 e 03, PRODAV 01 de 2009 a 2015\* (R\$ Milhões de 2015\*\*)**



Fonte: OCA/ANCINE.

(\*) Não houve desembolso no ano de 2012 por conta da substituição da FINEP, antigo agente financeiro do FSA, pelo BRDE.

(\*\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

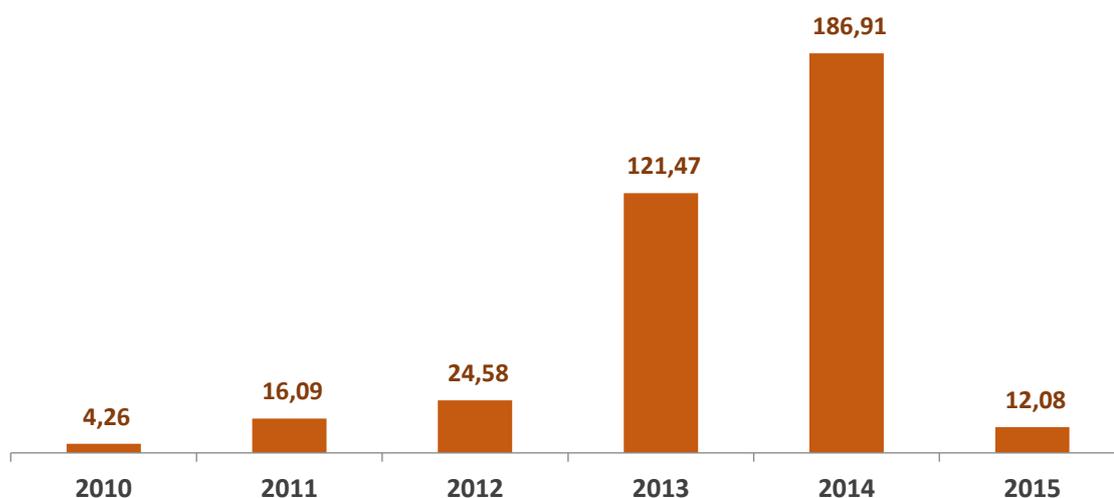
Ao se observar apenas a evolução do PRODAV 01 (Linha B), como pode ser visto na *Tabela 18*, verifica-se que é a partir de 2012 que há uma aceleração nos valores dos investimentos através dessa ação. Isso se deve à necessidade de produção audiovisual brasileira independente para cumprimento, nos canais de TV fechada, da Cota de Tela da programação de conteúdo brasileiro, instituída na Lei da TV paga em setembro de 2011. Mais uma vez, portanto, percebe-se que o efeito da regulação teve bastante impacto nos mecanismos de

<sup>268</sup> PRODECINE 02.

fomento. Nesse caso do PRODAV 01 houve crescimento real nos desembolsos de 172%, ao se comparar o ano de 2015 com o ano de publicação da lei (2011).

Por fim, conforme visto no segundo capítulo, outra linha de ação estabelecida com recursos do FSA, desde o início do período da série histórica (2009), é a Linha de Crédito e Investimento que faz parte do Programa Cinema Perto de Você (PCPV). Gerida pela ANCINE com recursos do FSA e, tendo como agente financeiro o BNDES, esta ação visa ampliar e modernizar o parque exibidor brasileiro por meio da construção, reforma e modernização das salas de cinema. Junto com o Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), esta ação é uma das poucas ações que carrega uma preocupação com a infraestrutura do setor, além de ser a única voltada exclusivamente ao elo da exibição cinematográfica.

**Gráfico 57 – Evolução dos Valores Reais da Linha de Crédito e Investimento do Programa Cinema Perto de Você pelo FSA, de 2010 a 2015 (R\$ Milhões de 2015\*)**



Fonte: OCA/ANCINE.  
(\*) Valores de 2015 pelo IPCA.

Com base no *Gráfico 57*, percebe-se que houve um crescimento acelerado até 2014 dos desembolsos do FSA para Linha de Crédito e Investimento do PCPV, saindo de R\$ 4,26 milhões em 2010 e chegando a R\$ 186,91 milhões<sup>269</sup> em 2014. Há uma queda em 2015 devido à conclusão dos valores financiados para projetos de digitalização do parque exibidor, diminuindo os recursos empregados na Linha de Crédito e Investimento para este ano.

<sup>269</sup> Em reais de 2015 pelo IPCA.

No total, foram R\$ 365,4 milhões empregados para exibição neste período. Diferentemente das outras linhas do FSA, não se trata de ‘seleção em regime de concurso público’<sup>270</sup> ou ‘seleção em regime de fluxo contínuo’<sup>271</sup>, mas sim de financiamento por ‘empréstimo’<sup>272</sup> ou ‘investimento’<sup>273</sup>, conforme disponível no processo do Programa Cinema Perto de Você<sup>274</sup>.

Também dentro do PCPV há outra ação chamada Projeto Cinema na Cidade, cuja gestão é feita pela ANCINE com a Caixa Econômica Federal como agente financeiro, e voltada à construção de cinemas em municípios menores, que não possuem salas de cinema. No entanto, até hoje nenhuma empresa foi contemplada pelo Programa Cinema na Cidade.

Conforme mostrado no segundo capítulo, o RECINE, instituído pela Lei nº 12.599/11, tem por objetivo fortalecer a sustentabilidade e a viabilidade econômica da atividade de exibição cinematográfica. De acordo com a ANCINE<sup>275</sup>, essa redução de custos ajuda a viabilizar os investimentos e empréstimos do Fundo Setorial do Audiovisual previstos pelo PCPV. Na verdade, o objetivo do RECINE<sup>276</sup>, dentro do Programa Cinema Perto de Você, é tanto expandir o circuito exibidor comercial existente, quanto alargar o seu espaço de ocupação geográfica pelo Brasil. Até o ano de 2015 (**Tabela 19**) diversas salas de exibição de diferentes empresas cinematográficas foram contempladas. No entanto, entre as salas contempladas, não há um direcionamento à região Nordeste, região com maior público de filmes nacionais, o que limita a capacidade da política de promover o acesso dos filmes brasileiros a um maior público.

**Tabela 19 – Evolução do Número de Empresas e Salas Contempladas pelo RECINE, de 2012 a 2015**

Ano	2012	2013	2014	2015
Número de Empresas	19	43	18	27
Número de Salas	349	759	1423	732

Fonte: OCA/ANCINE.

<sup>270</sup> A ‘seleção em regime de concurso público’ é edital. Assim, há um prazo estipulado para inscrição e apenas um número determinado de propostas serão selecionadas.

<sup>271</sup> A ‘seleção em regime de fluxo contínuo’ não tem prazo estipulado, isto é, as inscrições ficam abertas o ano inteiro, enquanto estiver recursos disponíveis para o ano, ainda que ultrapasse o calendário de exercício. Os projetos contemplados são aqueles que cumprem os critérios e pontuações mínimas dispostas na forma de seleção.

<sup>272</sup> No Programa Cinema Perto de Você (PCPV), ‘empréstimos’ ou créditos são recursos reembolsáveis, sujeitos a uma taxa de juros estipulada pelo enquadramento do risco do cinema.

<sup>273</sup> ‘Investimento’, no PCPV, envolve um contrato de participação do FSA nos ganhos com os resultados comerciais do empreendimento.

<sup>274</sup> O empreendedor pode tomar recursos de ‘empréstimos’ apenas, ou de ‘investimento’ apenas, ou também ele pode utilizar das duas modalidades conjuntamente.

<sup>275</sup> Ver <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/desoneracao-tributaria>.

<sup>276</sup> O benefício fiscal do RECINE, autorizado por meio da Medida Provisória nº 770/2017, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2017, data em que será necessária outra renovação.

Em suma, tendo em vista anteriormente o surgimento das novas modalidades de fomento direto, constata-se que, conforme disposto no segundo capítulo deste trabalho, a Terceira Onda de Políticas, calcada na criação do FSA, mostra um novo paradigma na estrutura de estímulo ao desenvolvimento do setor audiovisual<sup>277</sup>. Antes, o único modelo existente (da Primeira Onda de Políticas) era fundamentado pelas leis de incentivo, no qual, por meio de renúncia fiscal, a participação do Estado é indireta.

Com o FSA, o Estado assume o controle direto das políticas públicas, ao constituir linhas de ação e selecionar diretamente os projetos<sup>278</sup>. Logo, o Estado, além de permanecer com a política neutra (modelo de incentivos), passa a adotar uma postura mais ativa (fomento direto). Vale resgatar do segundo capítulo que o conceito de Ondas de Políticas sugere não períodos fixos de tipos de intervenção do Estado, mas continuidades na política.

De fato, conforme visto pelo **Gráfico 55**, os recursos incentivados (atuação indireta) prosseguiram com uma média de captação anual de R\$ 169 milhões e continuaram crescendo no período<sup>279</sup>. De tal modo que o Estado permaneceu com as políticas indiretas pelo modelo de incentivos e também assumiu uma nova forma de intervenção mais direta a partir da Terceira Onda de Políticas. Porém, essa nova forma de ação do Estado não implica em um retorno ao Estado interventor dos anos 1970, como na existência da Embrafilme.

Pelo contrário, a ANCINE não se torna coprodutora ou distribuidora das obras audiovisuais produzidas, mas tão somente indutora do desenvolvimento econômico estabelecido pelos próprios agentes de mercado, sejam dos elos da produção, distribuição e exibição. Se o Estado passa a ter parte do direito comercial do projeto (pelo FSA), é importante destacar que ele não se torna detentor dos direitos patrimoniais. O retorno do capital apenas faz parte da lógica de retroalimentação financeira do Fundo, na sua busca da sua autonomia financeira<sup>280</sup>. Percebe-se, portanto, que no setor audiovisual o Estado atua apenas sob o ponto de vista financeiro, mas nunca gerencial, não participando das decisões criativas ou administrativas relativas à indústria.

Isso se confirma na criação das novas linhas de ação que surgiram apenas nos últimos três anos, isto é, 14 novas linhas. As novas ações do FSA surgiram a partir de 2013, ampliando o escopo de atuação na seleção de projetos da ANCINE. Nesse ano, adicionando-se aos

---

<sup>277</sup> Desde a década de 1990.

<sup>278</sup> Tarefa antes dos agentes privados, por meio de renúncia fiscal, na Primeira Onda de Políticas.

<sup>279</sup> De 2003 a 2015.

<sup>280</sup> Autonomia adquirida com criação da CONDECINE Teles, a partir da Lei nº 12.485/11 (Lei da TV Paga).

PRODECINES<sup>281</sup> existentes, criou-se mais um: o PRODECINE 04, cujo objetivo era a complementação de recursos financeiros com um aporte na produção por meio de ‘investimento’<sup>282</sup>. No ano de 2014, outro foi criado: PRODECINE 05, destinado à seleção de projetos de longas-metragens com linguagem inovadora e relevância artística. Com este último, a ANCINE buscou dar relevância aos projetos que são considerados como “mercado de arte”<sup>283</sup>.

Essa última linha<sup>284</sup> de ação é criticada por uma parcela dos produtores por dar peso excessivo à participação prévia do diretor e da produtora em festivais, sobretudo internacionais. Com isso, ao invés de estimular novas criações, os recursos permanecem em posse dos mesmos proponentes, reiterando um mecanismo de concentração. No entanto, como contrapeso à essa crítica, temos o fato de que temos uma crescente participação de filmes “de arte” brasileiros sendo inscritos em festivais, como a recente participação de 12 obras nacionais no Festival Internacional de Cinema de Berlim, um dos mais importantes do mundo, o que não está ligado diretamente à linha citada, mas ao cinema brasileiro de uma forma geral.

Ademais, mais uma vez, percebe-se a criação de linhas voltadas à produção. Em 2015, o último PRODECINE foi criado: PRODECINE 06, que também estimula, na forma de investimento, obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, mas que sejam em regime de coprodução com países da América Latina.

Aqui há, portanto, uma intenção de internacionalização, sob a hipótese de que a aproximação cultural facilitaria a exportação destas obras audiovisuais. Essa é a linha com o menor aporte anual dentro de toda série histórica (vide *Tabela 18*) do FSA: apenas R\$200 mil em 2015. Junto com os editais de coprodução internacionais, conforme visto no segundo capítulo, esses valores são baixos para um estímulo efetivo à produção internacional. Ademais, novamente não há preocupação com a distribuição dessas obras ao mercado externo, a partir de sua comercialização. Ao contrário, mais uma vez, cria-se uma linha apenas voltada à produção.

---

<sup>281</sup> Ver <http://www.brde.com.br/fsa/chamadas-publicas/>.

<sup>282</sup> Conforme visto anteriormente, na ANCINE, entende-se por ‘investimento’ um aporte de recursos que tenha como contrapartida um contrato de participação do FSA nos ganhos com os resultados comerciais do empreendimento.

<sup>283</sup> Entende-se por “mercado de arte” todos os filmes que não tem apelo comercial, isto é, são os pequenos lançamentos que se destinam aos mercados de nicho e pequenas distribuições. Este conceito é bastante criticado pelos pensadores de política cultural, já que supõe que títulos alternativos, fora do *mainstream*, não conseguem encontrar espaço comercial.

<sup>284</sup> PRODECINE 05.

No que se refere ao PRODAV<sup>285</sup>, que apenas tinha uma ação até 2013 (Linha B<sup>286</sup>), ele recebeu mais quatro linhas em 2014: PRODAV 02, PRODAV 03, PRODAV 04 e PRODAV 05. O investimento referente ao PRODAV 02 é similar ao PRODECINE 02 (Linha C), mas ele não é direcionado ao cinema e sim voltado às obras televisivas. Através dessa linha há um aporte para a produção de obras para a TV, por meio de um contrato prévio com os programadores (ao invés dos distribuidores, como no PRODECINE 02). São incentivados projetos selecionados para as grades de programação dos canais de TV aberta e por assinatura.

O PRODAV 03 destina-se à seleção de ‘núcleos criativos’<sup>287</sup> para desenvolvimento de uma carteira de projetos de diferentes tipos de obras audiovisuais – sejam elas seriadas, não seriadas de longa-metragem, ou de outros formatos de obras audiovisuais<sup>288</sup> – para diferentes segmentos do mercado: TV (aberta e paga), cinema, vídeo doméstico ou vídeo sob demanda. O núcleo criativo deve ter no mínimo cinco projetos para concorrer à seleção. A diferença desse tipo de apoio é não se tratar de uma atuação voltada a um projeto isolado e sim voltada a uma carteira de projetos, ou seja, há um fortalecimento da empresa produtora. Ademais, como o sucesso de uma obra audiovisual, conforme visto no primeiro capítulo, é incerto, o direcionamento de recursos canalizado a uma carteira diversificada fortalece a indústria como um todo.

O PRODAV 04 é direcionado à seleção de um projeto audiovisual isolado, podendo ser de diferentes tipos<sup>289</sup>, nos moldes do PRODAV 03, mas deve ser amadurecido por meio de um laboratório de produção. Este laboratório funciona como uma consultoria que propõe uma dinâmica, por três semanas, de encontros presenciais e supervisão à distância coordenada por empresa credenciada na ANCINE. Assim como o PRODAV 04, o PRODAV 05 destina-se ao desenvolvimento de projetos isolados, mas com a única diferença de não ter a intermediação do laboratório de produção. Essas duas linhas de ações são voltadas, portanto, à produção.

Este conjunto de linhas, PRODAVs 03, 04 e 05, representam uma crescente atenção dada pelo FSA ao desenvolvimento de obras audiovisuais. Uma percepção existente por uma parcela da população (não sustentada por comprovações empíricas) é de que obras nacionais

---

<sup>285</sup> Verificar: <http://www.brde.com.br/fsa/chamadas-publicas/producao/chamada-publica-brdefsa-prodav-022016/>.

<sup>286</sup> PRODAV 01.

<sup>287</sup> “Núcleos Criativos” são definidos como: grupo de profissionais organizado, por empresa produtora brasileira independente, com a finalidade de desenvolver de forma colaborativa uma Carteira de Projetos de Obras Audiovisuais.

<sup>288</sup> Inclui-se aqui também projetos para jogos eletrônicos (vídeo jogos).

<sup>289</sup> Obras seriadas, não seriadas de longa-metragem, ou de outros formatos de obras audiovisuais, para diferentes segmentos do mercado: TV (aberta e paga), cinema, vídeo doméstico ou vídeo sob demanda.

possuem roteiros piores. É fato que existe, historicamente, uma menor atenção ao desenvolvimento de obras audiovisuais no Brasil, bem como a existência de poucas instituições de ensino, técnico ou superior, destinadas à criação de roteiros audiovisuais. A aposta dessas linhas é de que o investimento em desenvolvimento gere um aquecimento e evolução desta etapa da cadeia, bem como a criação de propostas audiovisuais mais sólidas e com maior potencial de retorno, seja artístico ou comercial.

O fomento automático, ou suporte automático, é inaugurado no PRODAV 06, em 2014. Através dele, as empresas recebem financiamento, para projetos futuros, com base em seu desempenho comercial obtido em projetos passados. As empresas encontram-se nos diferentes elos da cadeia, sendo elas: produtoras, distribuidoras (cinema) ou programadoras (TV) nacionais. Ademais, a destinação é feita via investimento e o regime é híbrido, já que o beneficiário indireto participa em concurso e a chamada é anual com valor distribuído entre os ganhadores. Outra linha de financiamento com suporte automático é o PRODAV 07, originado em 2016. Essa ação difere da linha anterior já que é destinada a projetos em face ao seu desempenho artístico, e não comercial, como no PRODAV 06.

Conforme explicado no Capítulo 2, os mecanismos de fomento seletivo foram reforçados por mecanismos automáticos de fomento, com base no modelo francês de financiamento. Assim, são estabelecidos previamente todos os critérios objetivos para habilitar um agente econômico ao recebimento dos recursos, não o deixando a uma maior subjetividade a qual se baseia o fomento seletivo. O ideal é que duas empresas que atendam exatamente aos mesmos critérios recebam o valor de recursos igualmente, no caso de o mecanismo automático estar desenhado corretamente.

Muitos estudiosos de políticas públicas ao setor audiovisual consideram que este tipo de mecanismo é uma evolução na forma da política econômica, por ser mais neutra. No entanto, vale destacar que a neutralidade se encontra no processo de seleção apenas, mas há uma ação efetiva do Estado na definição dos critérios e pontuações, do mecanismo automático, aos quais cada produtora/distribuidora/programadora<sup>290</sup> deva atender. Logo, a atuação do Estado está na definição do perfil *ex ante* do que se deseja atingir, considerando os gargalos existentes e os processos prioritários. Uma vantagem adicional é uma menor carga de operação do fomento, pois não há processo de seleção e a possibilidade de contratação está bem mais próxima da inscrição das empresas no programa.

---

<sup>290</sup> Não há previsão de atendimento pelo SUAT (Suporte Automático), pelos editais do PRODAV 06 e PRODAV 07, que atendam a exibidores cinematográficos. O único edital que contempla este elo da cadeia é o edital do PAR Exibição (Prêmio Adicional de Renda).

Portanto, esses são mecanismos mais apurados de política, assim como as premiações, já que aumentam a estabilidade e previsibilidade do fomento. Contudo, eles não diferem estruturalmente do modo de fazer política, mas sim aperfeiçoam os mecanismos já existentes. Referente às linhas PRODAV 06 e PRODAV 07, elas substituíram, respectivamente, o PAR (Prêmio Adicional de Renda) e o PAQ (Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro), visto que não há chamadas para estes dois últimos desde 2013<sup>291</sup>. Em 2015, o PRODAV 06 teve um desembolso de quase R\$70 milhões, atingindo o valor recorde entre todas as linhas de ação para esse ano, enquanto que o PRODAV 07 desembolsou R\$5 milhões no mesmo ano (vide *Tabela 18*).

O PRODAV 08 ao PRODAV 12 foram criados no ano de 2015, sendo todos voltados às ações para produção de conteúdo em TVs públicas em diferentes regiões do Brasil: (i) PRODAV 08 na região Norte; (ii) PRODAV 09 na região Nordeste; (iii) PRODAV 10 na região Centro-Oeste; (iv) PRODAV 11 na região Sudeste; (v) PRODAV 12 na região Sul. Essas linhas são voltadas à seleção de propostas, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, com destinação ao campo público de televisão: segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural<sup>292</sup> [IKEDA (2015)]. Conforme visto na *Tabela 18*, cada ação reuniu por volta de R\$12 milhões no ano de 2015, chegando ao total de R\$59,6 milhões nesse ano. Apesar de serem chamadas de linhas para TVs públicas, essas ações destinam-se à produção (para TVs públicas) e não a criação de novos canais de transmissão (distribuição) para escoamento da produção, o que teria um impacto maior na exibição da produção nacional, tendo em vista, como analisado na Parte I deste capítulo, que as TVs públicas são as que mais exibem conteúdo nacional.

Por último, em 2014 foi criada a ‘chamada’ de Arranjos Regionais: Chamada Pública 01 do Fundo Setorial do Audiovisual. Esta ação, continuada em 2015, introduz uma tentativa de descentralização dos recursos investidos em produção pelo FSA, prevendo a regionalização dos aportes financeiros. Com isso, o FSA complementa o custeio dos projetos audiovisuais

---

<sup>291</sup> Como já foi falado no segundo capítulo deste trabalho, apenas o PAR Exibição permaneceu existindo, com chamadas anuais, mas a sua intenção é voltada apenas para os pequenos exibidores. Isto é, exibidores pertencentes a grupos com menos de 20 salas de exibição e com cinemas (complexos) de até duas salas. O prêmio tem destinação específica, voltado à digitalização do parque exibidor, implantação do Sistema de Controle de Bilheteria (SCB) e mecanismos de acessibilidade para as salas de cinema. Para poder participar, o exibidor precisa ter cumprido a Cota de Tela cinematográfica e a premiação varia com o número de dias de exibição e títulos diferentes de filmes nacionais.

<sup>292</sup> Ver: <http://www.brde.com.br/fsa/chamadas-publicas/tvs-publicas/chamada-publica-brdefsa-prodav-082015-norte/>.

selecionados em chamadas públicas estaduais, municipais, do Distrito Federal e das capitais<sup>293</sup>. São privilegiadas as obras de longa metragem e as obras seriadas, no entanto, as categorias contempladas são definidas nos editais regionais, segundo necessidade local de modo a preservar a autonomia de cada território. Já foram contemplados os Estados<sup>294</sup>: BA, CE, RN, MG, RS, RJ, PA, DF, AC, MS, GO, ES, MT, AL, MA, SP, TO, PE, SC, PB, PR, SE, AM.<sup>295</sup> Nos anos de 2014 e de 2015, foram desembolsados aproximadamente R\$ 33,9 milhões cada, em um total de R\$ 67,9 milhões nesse biênio (ver *Tabela 18*).

Por fim, percebe-se que ainda que as linhas de ação do FSA tenham se diversificado e crescido sobremaneira, permanecem os desafios para o desenvolvimento do mercado audiovisual. Embora haja avanços em alguma das novas linhas – como os investimentos em carteira e em infraestrutura de exibição, o suporte automático e a suplementação regional – a política de investimentos do FSA permanece ligada à lógica tradicional de investimento em produção.

Mais do que isso, com exceção da Linha de Crédito e Investimento e RECINE do PCPV, não há nenhuma linha com desembolso real voltada à infraestrutura do setor. Ademais, o único financiamento existente para isso não prevê um verdadeiro desenvolvimento interno do parque tecnológico, e sim apenas atualização e modernização do que já é existente. Com isso, aprofunda-se não só a dependência de conteúdo, mas a dependência tecnológica do setor. Como foi dito, de todas as ações presentes no FSA, o Programa Cinema Perto de Você (PCPV), desde sua criação, foi o único voltado à infraestrutura e atualização tecnológica<sup>296</sup>. Contudo, ele não é efetivo para uma verdadeira mudança na orientação da política.

No que concerne aos efeitos dos dois modelos (atuação indireta e direta), presentes nas ondas de políticas públicas ao setor audiovisual, é possível verificar o efeito comercial dos mecanismos anteriormente explicados. No entanto, como não existem dados do sucesso financeiro das obras veiculadas na televisão, a análise será feita com base no resultado de bilheteria do segmento de mercado cinematográfico, para o qual se destinou o maior volume de recursos em todo período. De 1993 a 2014, foram lançados 1.123 filmes brasileiros nas salas de exibição cinematográficas. Desse total, 822 títulos (73%) obtiveram algum tipo de

---

<sup>293</sup> <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CHAMADA%20P%20C3%9ABLICA%20ARRANJOS%20REGIONAIS%202015-%20VERS%20C3%83O%20FINAL%20PUBLICADA.pdf>.

<sup>294</sup> Ver IKEDA (2015).

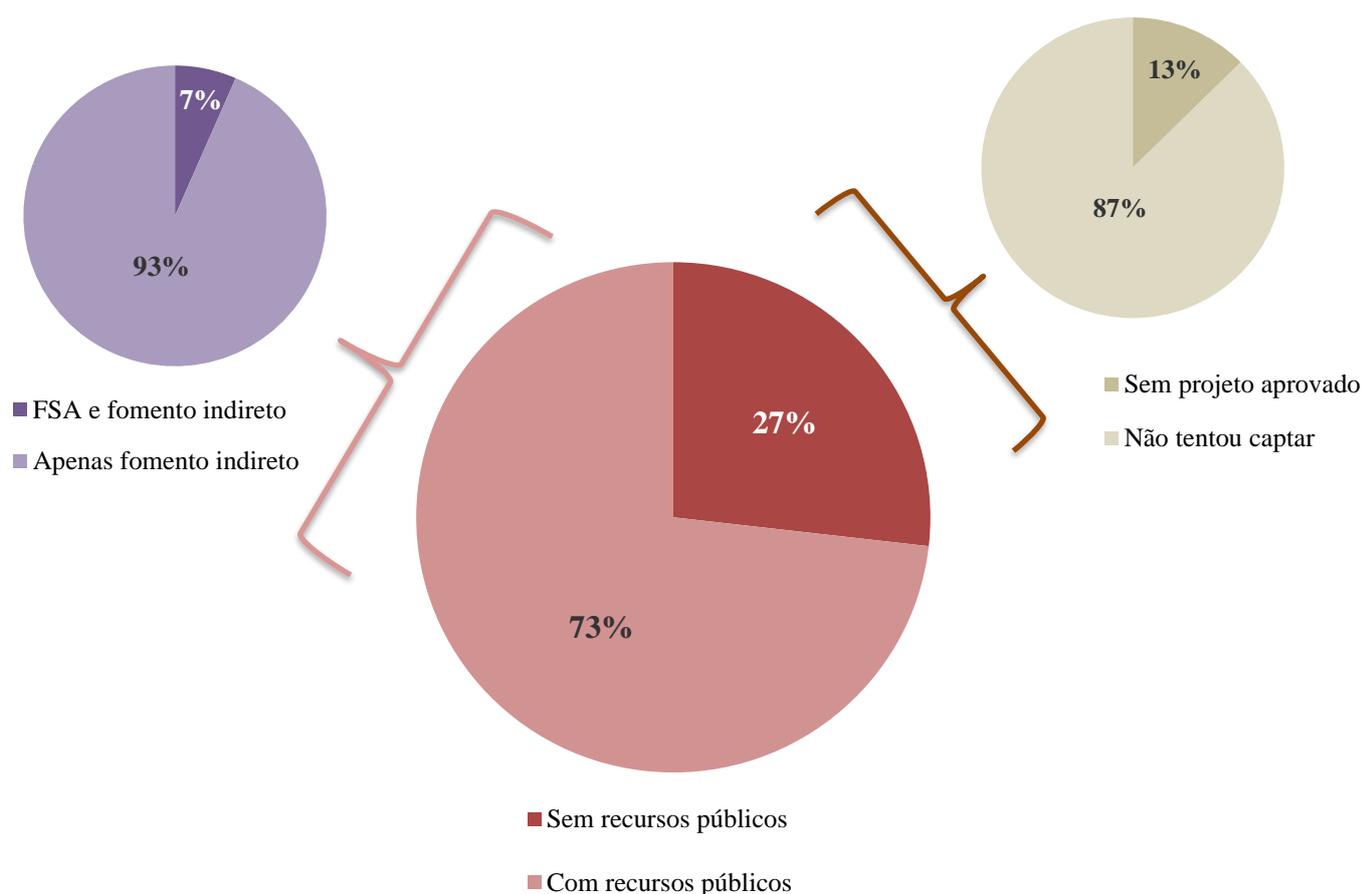
<sup>295</sup> Ver <http://fsa.ancine.gov.br/?q=como-participar/chamadas-publicas/editais-regionais>.

<sup>296</sup> Por conta do incentivo à digitalização do parque exibidor brasileiro.

financiamento público, enquanto que 301 (27%) não obtiveram recursos públicos em seu processo de produção<sup>297</sup> (ver **Gráfico 58**).

Dos 301 filmes brasileiros lançados sem recursos públicos, 87% (263 filmes) nem tentaram qualquer tipo de captação (seja fomento direto ou indireto), enquanto que 13% (38 filmes) não obtiveram projetos aprovados pela ANCINE. Dos 822 títulos lançados com recursos públicos, todos recorreram a mecanismos de fomento indireto (modelo de incentivo fiscal) e 768 filmes (93%) apenas utilizaram esse tipo de mecanismo para financiamento da produção, enquanto que 54 filmes (somentemente 7%) utilizaram mecanismos de fomento indireto e recursos do FSA para o seu financiamento, conforme ilustrado pelo **Gráfico 58** a seguir.

**Gráfico 58 – Participação das Obras Audiovisuais Lançadas Com e Sem Recursos Públicos, por categoria, de 1993 a 2014\* (%)**



Fonte: Elaboração própria a partir de OCA/ANCINE.

<sup>297</sup> Dados obtidos por autorização junto ao OCA/ANCINE.

Com relação ao sucesso comercial desses filmes, como pode ser observado na *Tabela 20*, a média de receita de bilheteria por filme dos títulos que tiveram financiamento público (R\$ 2,1 milhões por filme) é substancialmente maior do que a dos filmes que não tiveram esse financiamento (R\$ 551 mil por filme). Ademais, verifica-se que os títulos que tentaram algum tipo de fomento, mas não tiveram seus projetos aprovados, possuem uma média de receita de bilheteria menor (R\$ 504 mil por filme) do que os filmes que não tentaram o financiamento público (R\$ 557 mil por filme).

Outra constatação é a de que os títulos feitos com fomento indireto e que também utilizaram financiamento do FSA tiveram uma média de receita de bilheteria maior (R\$ 3,1 milhões por filme) do que os títulos que utilizaram apenas o fomento indireto (R\$ 2 milhões por filme). Contudo, vale destacar que a diferença entre renda e captação por filme tem um resultado melhor nos títulos que utilizaram apenas incentivos fiscais (fomento indireto). Enquanto esses últimos auferem R\$ 123,5 mil por filme, os títulos que também utilizam do FSA possuem, em média, um prejuízo de R\$ 428,6 mil por filme, se descontados da receita de bilheteria o total que foi captado por cada filme (*Tabela 20*).

**Tabela 20 – Total dos Valores Reais Captados, Receita Real de Bilheteria, Média Real de Bilheteria por Filme e Diferença entre Renda Real e Captação Real de todos os Títulos Lançados entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014\*)**

Tipo de Financiamento		Valor Total Captado	Receita de Bilheteria	Média de Receita de Bilheteria por Filme	Diferença entre Renda e Captação por Filme
Sem recursos públicos	Não tentou captar	-	146.750.330,69	557.986,05	-
	Sem projeto aprovado	-	19.162.179,76	504.267,89	-
Com recursos públicos	FSA	192754872,8	169.611.441,68	3.140.952,62	(428.582,06)
	Apenas fomento indireto	1467399488	1.562.247.745,74	2.034.176,75	123.500,34

Fonte: OCA/ANCINE. (\*) Valores de 2014 pelo IPCA.

**Tabela 21- Número de Títulos com e Sem Recursos Públicos, Receita Real de Bilheteria e Média Real de Bilheteria em cada Filme por Gênero da Obra de todos os Títulos Lançados entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014\*)**

Tipo de Financiamento	Gênero da Obra	Número de Filmes	(%)	Receita de Bilheteria (R\$)	Média de Receita de Bilheteria por Filme (R\$)
Sem recursos públicos	Documentário	155	51,5%	36.271.293,85	234.008,35
	Ficção	145	48,2%	129.507.302,49	893.153,81
	Animação	1	0,3%	133.914,11	133.914,11
Com recursos públicos	Ficção	580	70,6%	1.658.505.776,94	2.859.492,72
	Documentário	226	27,5%	56.317.544,60	249.192,68
	Animação	16	1,9%	17.035.865,88	1.064.741,62

Fonte: OCA/ANCINE.

(\*) Valores de 2014 pelo IPCA.

Como visto na **Tabela 21**, ao se analisar o gênero da obra em cada categoria de financiamento, observa-se que a maioria dos títulos lançados que não obtiveram recursos públicos no financiamento são documentários: 155 filmes, 51,5% do total. Em segundo lugar está o gênero ficção, que detém 48,2% dos lançamentos sem recursos públicos e, por último, animação com apenas um título (0,3%). Por outro lado, ao se analisar os lançamentos que utilizaram recursos públicos, verifica-se que a maioria concentra-se no gênero de ficção: 580 títulos (70,6%). Os documentários obtiveram uma participação de 27,5% dentro deste universo (226 filmes), enquanto que as animações tiveram apenas 16 lançamentos, i.e., 1,9% dentre os títulos com recursos públicos.

Dessa forma, percebe-se que uma das razões para a média de receita de bilheteria por filme lançado sem recursos públicos estar tão abaixo da média dos filmes que tiveram recursos, explica-se pelo perfil de lançamento destes títulos, que se concentra nos documentários. De fato, a média de receita de bilheteria por documentários<sup>298</sup>, utilizando ou não recursos públicos, é de R\$ 243 mil, enquanto que a mesma média para o gênero de ficção é de R\$ 2,5 milhões, i.e., dez vezes maior. Porém, cabe destacar que ainda assim os títulos de ficção que não obtiveram recursos públicos permanecem com a receita média por título bem abaixo, com R\$ 893 mil por filme, se comparados com os lançamentos de ficção que obtiveram recursos públicos: R\$ 2,9 milhões por filme (Tabela 21).

**Tabela 22 – Valor Real Total Captado, Média Real de Bilheteria por Título e Diferença entre Renda Real e Captação Real por Filme, por Gênero da Obra de todos os Títulos Lançados com ou sem Recursos Públicos entre 1993 e 2014 (em R\$ de 2014\*)**

Tipo de Financiamento	Gênero da Obra	Valor Total Captado	Média de Captação por Filme	Diferença entre Renda e Captação por Filme
Sem recursos públicos	Documentário	-	-	234.008,35
	Ficção	-	-	893.153,81
	Animação	-	-	133.914,11
Com recursos públicos	Ficção	1.459.170.643,23	2.515.811,45	343.681,27
	Documentário	153.986.704,70	681.357,10	(432.164,43)
	Animação	46.997.012,43	2.937.313,28	(1.872.571,66)

Fonte: OCA/ANCINE.

(\*) Valores de 2014 pelo IPCA.

No entanto, quando se analisa a diferença entre renda e captação por filme que obteve recursos públicos e por gênero, verifica-se que o conjunto de obras de ficção auferem apenas R\$ 343,7 mil por cada filme, como mostra a **Tabela 22**. Efetivamente, apesar dos títulos de ficção com

<sup>298</sup> Nesse período de 1993 a 2014.

recursos públicos terem uma receita média maior de bilheteria de R\$ 2,9 milhões por filme (**Tabela 21**) a média de captação desse tipo de filme – que pode ser analisada como *proxy*<sup>299</sup> do custo para o Estado de fazer o filme – é de R\$ 2,5 milhões por filme.

Logo, embora receita média de bilheteria por filme seja maior nos lançamentos que obtiveram recursos públicos, a não ser pelo gênero de ficção, a diferença entre a captação por filme tem uma média negativa tanto para documentários (R\$ 432 mil) quanto para animações (R\$ 1,9 milhões) por filme. Nesse contexto, verifica-se que o Estado dispendeu em média R\$ 2,5 milhões, R\$ 2,9 milhões e R\$ 681 mil por filme para realizar um título de ficção, animação e documentário, respectivamente, ao longo desse período. Vale lembrar que aqui constam apenas títulos lançados, os longas-metragens cinematográficos que obtiveram recursos públicos e não chegaram às salas de exibição estão fora deste universo.

Cabe ressaltar ainda que os valores captados não representam a totalidade dos custos das obras, o que faria a diferença ainda mais deficitária. Conforme exigência da Lei do Audiovisual, há uma exigência de contrapartida dos produtores de no mínimo 5% do valor total do projeto, sem contar a existência de Leis Municipais e Estaduais de fomento, que podem ser utilizadas de forma complementar, além dos recursos próprios e/ou de *crowdfunding* dispendidos para a realização da obra audiovisual. Ou seja, o custo da obra, em grande parte das produções, é decerto superior ao volume total de recursos federais captados.

Por fim, no período de análise<sup>300</sup>, de 1995 a 2014, foram desembolsados R\$ 1,66 bilhões em recursos públicos federais para a produção de 822 filmes lançados<sup>301</sup>, que atingiu um público<sup>302</sup> acumulado de 216 milhões com uma renda de R\$1,73 bilhões<sup>303</sup>. Ao se fazer uma análise univariada da causalidade<sup>304</sup> entre o volume de recursos públicos e a receita de bilheteria gerada, verifica-se que cada R\$1,00 de recurso público gera, em média, R\$1,09 de renda de bilheteria. Assim, R\$1,00 de recurso público dispendido gera R\$0,09 de retorno<sup>305</sup> para o filme, em média. Além disso, no período considerado, observa-se que a cada R\$8,39 dispendido, em

---

<sup>299</sup> Apesar de ser considerada como uma *proxy* do custo de se fazer o filme, considera-se que esse valor é muitas vezes sobrestimado na apresentação do projeto à ANCINE.

<sup>300</sup> Período de disponibilidade da série histórica.

<sup>301</sup> Ressalta-se aqui que essa análise apenas verifica os longas-metragens cinematográficos que utilizaram recursos públicos e foram lançados nas salas de exibição. Com isso, excluem-se os títulos que obtiveram recursos públicos, mas que não alcançaram o lançamento.

<sup>302</sup> Número de Ingressos/bilhetes vendidos.

<sup>303</sup> Valores reais pelo IPCA de 2014.

<sup>304</sup> O modelo obteve um R<sup>2</sup> ajustado de 0,9458 (94,58% de ajustamento do modelo), sendo cada variável um p-valor de 0,000. Isto é, as variáveis são todas significativas.

<sup>305</sup> Considera-se retorno igual ao valor auferido em receita de bilheteria e valor dispendido em custos com recursos públicos.

média, por financiamento estatal, uma pessoa vai ao cinema assistir um filme brasileiro<sup>306</sup>. Com isso, percebe-se o efeito positivo da política pública tanto no retorno comercial da obra cinematográfica como no incentivo a mais pessoas assistirem filmes nacionais.

### III.II.2.1 Efeitos Líquidos das Políticas Públicas a partir do Modelo de Regressão por Diferenças em Diferenças (*Dif in Dif*)

De acordo com Wooldridge (2003), os experimentos exógenos ocorrem quando algum evento, como uma política pública, modifica o ambiente no qual operam indivíduos, famílias, firmas ou indústrias. Uma das formas de se analisar um experimento exógeno é através do modelo “Diferenças em Diferenças” (*Dif in Dif*). Esse modelo é usualmente utilizado para aplicações em políticas públicas, já que ele elege um grupo de controle (ao qual em teoria não arca com os efeitos da política) e um grupo de tratamento (grupo ao qual se destina às políticas). Segundo Neri (2008), para estudar a diferença entre os dois grupos, também são necessários dados antes e depois do evento para os dois grupos. Assim, a amostra está dividida em quatro grupos: grupo de controle antes da mudança, grupo de controle depois da mudança, grupo de tratamento antes da mudança e grupo de tratamento depois da mudança. Esquemáticamente pode se representar o procedimento através do **Quadro 1** seguinte:

**Quadro 2 – Explicação do Modelo Dif in Dif**

<b>Grupos</b>	<b>Antes</b>	<b>Depois</b>	<b>Diferenças</b>
<i>Tratamento</i>	A	B	B-A
<i>Controle</i>	C	D	D-C
<b>Diferenças</b>	A-C	B-D	(B-A)-(D-C)

Fonte: Elaboração própria a partir de Neri (2008).

“B-A” e “D-C” representam em que medida o grupo de tratamento e de controle se alteraram, respectivamente, entre o período anterior e posterior ao evento examinado. Já “A-C” e “B-D” representam as diferenças entre os grupos de tratamento e de controle respectivamente antes e depois do evento. “(B-A)-(D-C)” representa a diferença da diferença verificada entre os grupos,

<sup>306</sup> O que é maior do que o PMI do período: R\$7,70. O preço médio do ingresso (PMI) é obtido pela razão entre receita de bilheteria total sobre o público total.

entre os dois períodos, ou seja, a diferença da diferença verificada entre os dois períodos entre cada um dos grupos (grupo de tratamento e grupo de controle).

Com base nesse modelo, as duas próximas subseções a seguir têm por objetivo verificar o efeito líquido, através do modelo de ‘diferenças em diferenças’ de duas políticas públicas: efeito na exibição cinematográfica do fomento (direto e indireto) sobre o lançamento de obras audiovisuais brasileiras (primeira subseção) e efeito da regulação da cota de tela de programação na veiculação de obras audiovisuais brasileiras (segunda subseção).

### **III.II.2.1.1 Análise do Efeito Líquido das Políticas Públicas de Fomento à Produção de Longas-Metragens Cinematográficos**

Representando o método através de uma regressão e criando as variáveis indicadoras (ou *dummies*): (i)  $dB = Y$  é a variável dependente que representa os lançamentos brasileiros, é uma variável *dummy* que é igual a 1 para os lançamentos de obras nacionais e igual a 0 para os lançamentos de obras estrangeiras; (ii)  $d\_ano$  é uma variável *dummy* que se refere ao período antes e depois das políticas<sup>307</sup>, sendo igual a 1 no período de 2005 a 2014 e igual a 0 no período de 1995 a 2004; (iii)  $d\_rec$  é uma variável *dummy* que separa os títulos do grupo de controle (obras sem recursos), que é igual a 0, e os títulos do grupo de tratamento (obras com recursos), que é igual a 1. Para a regressão adotada foi utilizado o método das *dummies*, diferenças em diferenças (*dif in dif*), que verificou se houve quebra estrutural na exibição de conteúdo nacional (isto é, número de lançamentos no cinema) a partir das políticas implementadas.

Optou-se pelo período de quebra de 1995 a 2004 (pré-mudança) e de 2005 a 2014 (pós-mudança) porque esses 10 anos em cada período representam o marco na orientação de políticas, o primeiro representa a Primeira Onda de Políticas Públicas conforme visto no segundo capítulo deste trabalho e a primeira metade da Segunda Onda de Políticas Públicas, em que se muda a orientação de políticas para uma atuação mais direta do Estado<sup>308</sup>. O período pós mudança concentra os efeitos das duas primeiras Ondas de Política e representa já a Terceira Onda de Políticas, com o modelo de intervenção direta.

$$Y^{309} = g_0 + g_1*d\_ano + g_2*d\_rec + g_3*d\_ano*d\_rec + \text{outros fatores}$$

---

<sup>307</sup> A variável  $d\_ano$  é igual a 1, quando os dados se referem ao segundo período, pós-mudança, e a 0, caso os dados se refiram ao período pré-mudança. É a variável que separa o efeito temporal (antes e depois das políticas).

<sup>308</sup> Ou seja, é o momento do Terceiro Marco Legal: criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

<sup>309</sup>  $Y = dB$  (obras brasileiras).

‘Y (db)’ representa os lançamentos de obras audiovisuais nacionais; ‘g<sub>1</sub>’ o impacto de se estar no período pós-política; ‘g<sub>2</sub>’ o impacto de se estar no grupo de tratamento da variável estudada; ‘g<sub>3</sub>’ o impacto pós-política do grupo de tratamento *vis-à-vis* o grupo de controle. Assim, ‘g<sub>0</sub>’ capta justamente o valor esperado quando se analisa o grupo de controle da mudança, o que nos dá, basicamente, o parâmetro de comparação.<sup>310</sup> A **Tabela 23** a seguir mostra os resultados encontrados e o **Quadro 3** a interpretação dos mesmos.

**Tabela 23 - Resultado da Estimativa por Diferenças em Diferenças no Segmento Cinematográfico, de 1995 a 2014**

Source	SS	df	MS	Number of obs = 4776 F(3, 4772) = 3368,30 Prob > F = 0.0000 R-squared = 0.6792 Adj R-squared = 0.6790 Root MSE = 0.24028		
Model	583,424737	3	194,474912			
Residual	275,519777	4772	0,057736751			
Total	858,944514	4775	0,179883668			

db	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95 % Conf. Interval]	
d_ano	.0748015	.0133096	5.62	0.000	.0487085	.1008944
d_rec	.9238746	.0092518	99.86	0.000	.9057368	.9420124
d_ano_rec	.0550338	.0082545	6.67	0.008	.0388513	.0712164
_cons	.0382114	.0068513	5.58	0.000	.0247797	.0516431

Fonte: Elaboração própria com dados da ANCINE.<sup>311</sup>

**Quadro 3 - Interpretação dos Resultados da Estimação, por *Dif in Dif*, do Impacto dos Recursos Públicos no Lançamentos de Filmes Nacionais**

Variável	Coeficiente	p-valor	Resultado
_cons	g <sub>0</sub> 3,8%	0.000*	Tendência média de crescimento do número de lançamentos nacional e internacional no período
d_ano	g <sub>1</sub> 7,5%	0.000*	Taxa de aumento do Número de lançamentos de obras nacionais e estrangeiras no período pós-mudanças
d_rec	g <sub>2</sub> 92,4%	0.008*	Taxa de Chance de um Filme Brasileiro ser lançado se obteve recursos públicos em todo o período
d_ano_rec	g <sub>3</sub> 5,5%	0.000*	Efeito líquido de um filme brasileiro ter recebido recursos públicos no período pós mudança

Fonte: Elaboração própria com dados da ANCINE. (\*) Coeficientes significativos<sup>312</sup> ao p-valor de 5%.

<sup>310</sup> Através dos métodos das *dummies*, obtém-se o impacto da política exógena e se isola o efeito de todas as outras variáveis que podem estar causando mudanças na variável estudada. Isso é feito inserindo-se as variáveis de controle na regressão, evitando-se que efeitos de outras variáveis não descritas no modelo produzam viés na estimação. Com esse procedimento determina-se, portanto, o efeito puro das políticas econômicas audiovisuais.

<sup>311</sup> O Pacote estatístico utilizado foi o STATA, ideal para microdados em painel.

<sup>312</sup> Não aceita a hipótese nula (H<sub>0</sub>) de coeficientes iguais a zero com p-valor menor de 5%.

Como pode ser observado pelo **Quadro 3**, há uma tendência média de crescimento do número de lançamentos totais durante todo o período de 3,8% ( $g_0$ ). Quando se observa esse efeito antes e depois da política, verifica-se que, no período pós-política (2005 a 2014), há um aumento de 7,5% ( $g_1$ ) na taxa de lançamento cinematográfico de 2005 a 2014 comparativamente ao período de 1995 a 2004. Ao se analisar apenas os filmes brasileiros lançados com recursos públicos, mas em todo o período (de 1995 a 2014), chega-se a uma taxa de chance de 92,4% de lançamento ( $g_2$ ), isto é, os filmes brasileiros que captaram recursos públicos (grupo de tratamento) em todo o período tiveram 92,4% a mais de chance de serem lançados.

Por fim, o coeficiente  $g_3$  ( $d\_ano\_rec$ ) mostra o efeito líquido do resultado da política pública do setor audiovisual nos lançamentos cinematográficos brasileiros do grupo de tratamento (*vis-à-vis* o grupo de controle) no período após amadurecimento das políticas (em comparação ao período pré-mudanças). O resultado mostra que o efeito líquido de um filme brasileiro ter recebido recursos públicos no período pós-política é de 5,5%, isto é, bem aquém dos efeitos anteriores, já que aqui excluem-se do efeito de ter recebido recursos públicos ( $g_2$ ): (i) a tendência de crescimento do mercado (crescimento dos filmes brasileiros e estrangeiros –  $g_0$ ); (ii) a tendência de conjunta de filmes brasileiros e estrangeiros de se estar no período de amadurecimento das políticas ( $g_1$ ).

O resultado do modelo mostra que, quando se considera todo o período (de 1995 a 2014), os filmes que obtiveram recursos públicos (grupo de tratamento) tiveram uma taxa de chance de 92,4% para lançamento em relação aos filmes que não obtiveram recursos públicos (grupo de controle). Isso mostra a dependência dos recursos públicos no lançamento de títulos brasileiros em todo período desde o início da implementação das políticas públicas na década de 1990. Contudo, ao se avaliar o efeito líquido do período pós-mudança, isto é, entrando-se na Terceira Onda de atuação direta de Políticas (2005 a 2014), verifica-se uma baixa efetividade das políticas nos últimos dez anos. Isso porque houve um aumento, comparativamente em relação ao grupo de controle (obras sem recursos públicos), de apenas 5,5% a chance de um filme brasileiro com recursos públicos ser lançado no período (últimos dez anos).

### III.II.2.1.2 Análise do Efeito Líquido da Política Regulatória de Cota de Tela de Programação na Veiculação de Obras Nacionais Não Publicitárias

Para a regressão adotada foi utilizado o modelo de diferenças em diferenças (*dif in dif*), que verificou se houve quebra estrutural na veiculação de conteúdo nacional (isto é, número de obras licenciadas para TV paga) a partir das políticas implementadas de cota de tela televisiva. Representando o método através de uma regressão e criando as variáveis: (i) ‘ $b_{tv} = Y$ ’ é a variável dependente que representa o número de obras brasileiras não publicitárias licenciadas para TV paga; (ii) ‘ano’ é uma variável que representa o ano de emissão do CRT (Certificado de Registro de Título<sup>313</sup>), de 2002 a 2016; (iii) ‘ $d_{reg}$ ’ é uma variável *dummy* que separa as obras do grupo de controle (obras estrangeiras), que é igual a 0, e as obras do grupo de tratamento (obras não publicitárias brasileiras), que é igual a 1; (iv) ‘ $d_{ano_{reg}}$ ’ representa, portanto, a variável que capta o efeito de se estar no grupo de tratamento (obras brasileiras não publicitárias) após o período de implementação da política regulatória (após 2011 – ano de publicação da Lei da TV Paga até 2016):

$$Y^{314} = g_0 + g_1 * ano + g_2 * d_{reg} + g_3 * d_{ano_{reg}} + \text{outros fatores}$$

Onde ‘ $Y=b_{tv}$ ’ representa as obras audiovisuais brasileiras; ‘ $g_1$ ’ o impacto de se estar no período pós-política regulatória; ‘ $g_2$ ’ o impacto de se estar no grupo de tratamento da variável estudada (obras brasileiras não publicitárias); ‘ $g_3$ ’ o impacto pós-política do grupo de tratamento vis-à-vis o grupo de controle. Assim, ‘ $g_0$ ’ capta o valor esperado quando se analisa o grupo de controle da mudança (obras estrangeiras), o que nos dá, basicamente, o primeiro parâmetro de comparação.<sup>315</sup> A **Tabela 24** a seguir mostra os resultados encontrados e o **Quadro 4** mostra a interpretação desses resultados.

---

<sup>313</sup> Para o segmento de TV fechada.

<sup>314</sup>  $Y = dB$  (obras brasileiras).

<sup>315</sup> Através do método das *dummies*, obtém-se o impacto da política exógena e se isola o efeito de todas as outras variáveis que podem estar causando mudanças na variável estudada. Isso é feito inserindo-se as variáveis de controle na regressão, evitando-se que efeitos de outras variáveis não descritas no modelo produzam viés na estimação. Com esse procedimento determina-se, portanto, o efeito puro das políticas econômicas audiovisuais.

**Tabela 24 – Resultado da Estimativa por Diferenças em Diferenças no Segmento de TV Paga, de 2002 a 2016.**

Source	SS	df	MS			
Model	99,8902096	3	33,29674	Number of obs = 432817		
Residual	9277,62253	432817	0,021435439	F(3, 4772) = 4660,03		
Total	9377,5127	432820	0,02166608	Prob > F = 0,0000		
				R-squared = 0,8420		
				Adj R-squared = 0,8299		
				Root MSE = 0,14641		

b_tv	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95 % Conf. Interval]	
d_reg	1359,10	163,28	8,32	0,000	1006,358	1711,842
d_ano_reg	674,98	80,97	8340	0,058	500,042	849,913
ano	137,71	23,45	5,87	0,000	87,040	188,382
_cons	324,01	94,27	1,98	0,070	69,684	578,337

Fonte: Elaboração própria com dados da ANCINE.<sup>316</sup>

Como pode ser observado pelo **Quadro 4**, há uma tendência média de crescimento do número total de obras licenciadas (brasileiras e estrangeiras) para TV Paga de 324 obras em média em todo período ( $g_0$ ). Quando se observa esse efeito antes e depois da política, verifica-se que, no período pós-política, há um aumento 137,7 ( $g_1$ ) no número médio (valor esperado) de crescimento anual das obras brasileiras não publicitárias. O coeficiente ‘ $g_2$ ’ dá o efeito ao se analisar apenas o valor esperado de obras brasileiras veiculadas em todo o período, chega-se a quase 1359 obras brasileiras não publicitárias a mais veiculadas, em média.

<sup>316</sup> O Pacote estatístico utilizado foi o STATA, ideal para microdados em painel.

**Quadro 4 - Interpretação dos Resultados da Estimação, por Dif in Dif, do Impacto da Política Regulatória de Cota de Tela, após publicação da Lei da TV Paga em 2011, na Programação de Obras Audiovisuais Brasileiras na TV por Assinatura**

Variável	Coeficiente		p-valor	Efeito
_cons	g0	324	0,070**	Tendência média de crescimento do total de obras veiculadas (brasileiras e estrangeiras) na TV Paga
ano	g1	137,7	0,000*	Número médio de crescimento anual das obras brasileiras não publicitárias
d_reg	g2	1359,1	0,000*	Número Médio de obras Brasileiras a mais veiculadas no período pós política regulatória
d_ano_reg	g3	675	0,058**	Efeito líquido no Número de Obras a Mais veiculadas na TV Paga pós política regulatória retirando a tendência de crescimento das obras totais da TV Paga e a taxa média de crescimento das obras

Fonte: Elaboração própria com dados da ANCINE.

(\*) Coeficientes significativos<sup>317</sup> ao p-valor de 5%.

(\*\*) Coeficientes significativos<sup>318</sup> ao p-valor de 10%.

Por fim, o coeficiente ‘g<sub>3</sub>’ (d\_ano\_reg) mostra o efeito líquido do resultado da política regulatória, com a Lei da TV Paga, na veiculação de obras brasileiras não publicitárias para esse segmento do grupo de tratamento (vis-à-vis o grupo de controle) no período após amadurecimento das políticas (em comparação ao período pré-mudanças). O resultado mostra que o efeito líquido no número médio de obras brasileiras não publicitárias veiculadas na TV Paga no período pós-política é 675 obras a mais, excluindo-se do efeito tendência de crescimento das obras totais da TV Paga e a taxa média de crescimento anual das obras brasileiras. Isso que o efeito da política regulatória no período foi significativo, já que 675 obras brasileiras são veiculadas a mais anualmente por conta da Cota de Tela televisiva na grade de programação da TV fechada.

<sup>317</sup> Não aceita a hipótese nula (H<sub>0</sub>) de coeficientes iguais a zero com p-valor menor de 5%.

<sup>318</sup> Não aceita a hipótese nula (H<sub>0</sub>) de coeficientes iguais a zero com p-valor menor de 10%.

## **CAPÍTULO IV: UMA PERSPECTIVA INDUSTRIAL E SISTÊMICA PARA NORTEAR AS POLÍTICAS AO SETOR AUDIOVISUAL**

Este capítulo pretende dar uma perspectiva de como podem ser realizadas as políticas públicas ao setor audiovisual de forma sistêmica. Para isso, na primeira seção serão analisadas as políticas voltadas ao setor audiovisual sul-coreano, principalmente desde a década de 1990, isto é, comparativamente ao caso brasileiro. Na segunda seção, as políticas públicas brasileiras serão analisadas à luz do conceito de sistemas de inovação, no intuito de esclarecer a condução das ações estatais voltadas ao setor, cuja intervenção está calcada no modelo neoclássico, como visto nos capítulos anteriores. Por fim é discutido como os motores da dinâmica de inovação no setor precisam movimentar atores de todas as camadas do sistema de inovação a partir de sua interação com a ANCINE.

### **IV.1 Políticas Públicas da Coreia do Sul para o Setor Audiovisual Nacional**

A trajetória sul-coreana da indústria do audiovisual oferece contribuições importantes à análise da elaboração de políticas industriais voltada ao setor. Seu grande e rápido sucesso pode ser explicado por políticas industriais explícitas formuladas pelo governo a partir dos anos 1990. Com efeito, no espaço de 20 anos a Coreia saiu de um *market share* nacional irrisório de 2,1 % para alcançar a marca significativa de 57% em 2014, isto é, uma participação nacional do mercado maior do que países que investem pesadamente nas indústrias culturais, como a França que obteve 39,8% nesse mesmo ano [STATISTA; 2015].

Isso mostra que políticas públicas adequadas às especificidades nacionais, as quais considerem de forma ampla todos os atores dentro da cadeia produtiva, elevaram à Coreia ao patamar de consumo nacional de suas obras audiovisuais<sup>319</sup> apenas alcançado por dois países: Estados Unidos e Índia, únicos com mais da metade do *market share* nacional para o mesmo ano<sup>320</sup>. Conforme será verificado a seguir, o caminho de ocupação das obras nacionais no caso sul-coreano pode ser dividido em seis períodos, dentro dos quais esta seção se debruçará

---

<sup>319</sup> Cinematográficas, por exemplo.

<sup>320</sup> 2014.

especialmente no último, a fim de obter uma comparação das políticas com o período pesquisado nesse trabalho para o audiovisual brasileiro:

- (i) **1910 a 1944 - Ocupação Japonesa:** a censura crescente e o obstáculo ao crescimento autoral levou ao quase banimento dos filmes sul-coreanos que possuíam falas [KIM (2007); SONG (2012)];
- (ii) **1945 a 1950 - Liberalismo Norte-Americano:** depois de décadas de exposição de apenas filmes japoneses, os coreanos passaram a apreciar o estilo ‘hollywoodiano’ sob o governo e exército dos Estados Unidos. Os filmes coreanos, no entanto, não possuíam procedência no mercado [KIM (2007); PAQUET (2007); SHIM (2008); SONG (2012)];
- (iii) **1951 a 1953 - Modernização do Parque Audiovisual:** como muitos diretores de filmes coreanos trabalharam para (e sob) o governo e exército americano isso provocou a modernização tecnológica e de equipamentos sul-coreana [CHUNG & SONG (2006); PAQUET (2007); SHIM (2008); SONG (2012)];
- (iv) **1954 a 1969 - Era de Ouro Sul-Coreana:** saindo dos momentos turbulentos provocados pela guerra, as inovações pós-guerra promoveram transformações importantes no crescimento da produção nacional que, aliado ao protecionismo colocado pelo governo, levaram a uma época áurea do cinema coreano [JWA & LEE (2006); CHUNG & SONG (2006); YECIES (2007); SHIM (2008); SUNGEUN (2008); SONG (2012)];
- (v) **1970 a 1990 - Decadência do Audiovisual Nacional:** período de desmantelamento das políticas públicas que levou à decadência no ciclo de expansão audiovisual que a Coréia do Sul havia conquistado [CHUNG & SONG (2006); YECIES (2007); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014)];
- (vi) **1991 até 2014 - Reestruturação das Políticas Audiovisuais Coreanas e Expansão do Setor:** após o vale de participação nacional ao qual se chegou o setor depois da quebra das estruturas de apoio e proteção estatal, novas ações de política foram adotadas e levaram a recuperação do audiovisual coreano [CHUNG & SONG (2006); JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014); MERSSSELIN & PARC (2014)].

O desenvolvimento da indústria audiovisual sul-coreana percorreu uma trajetória bastante turbulenta, atravessando diversos empecilhos, tais como: colonização japonesa, divisão nacional, guerra civil, regimes autoritários, censura e restrições à produção. Foi a partir da década de 1990 que a indústria sul-coreana se reergueu após a crise causada pelo desmantelamento das políticas industriais mais agressivas, entre 1960 e 1990, estruturadas ao setor na década de 1950, no período pós-guerra [SONG (2012)].

A produção nacional coreana se tornou internacionalmente competitiva, exportando suas obras (filmes e obras seriadas) aos países asiáticos vizinhos, inclusive ao Japão, onde historicamente havia uma ampla ocupação no setor audiovisual coreano. Além disso, não só no aspecto comercial, isto é, em termos de competitividade, houve um avanço do audiovisual coreano, mas também, no que se refere à qualidade das obras produzidas, houve um reconhecimento internacional de suas produções, que deram ao país sucessivos prêmios em festivais<sup>321</sup> nos últimos anos [PARC (2014); MERSSELIN & PARC (2014)].

Durante a **ocupação japonesa** (1910 a 1944), a opressão e a censura limitou significativamente a capacidade de crescimento do setor nacional coreano. Efetivamente, o Conselho Colonial de Censura governamental impunha sérias restrições ao lançamento dos filmes coreanos, já que ele era submetido à aprovação prévia antes de sua veiculação. Ademais, havia agentes do governo nas salas de cinema para verificar se apenas os filmes liberados estavam sendo exibidos. Como resultado da censura e do obstáculo das produções autorais nacionais, poucos filmes coreanos possuíam falas, já que os filmes sem falas tinham maiores possibilidades de passar pela censura. Logo, o desenvolvimento nacional desse setor estava severamente restringido pela metrópole japonesa, visto que produção dos títulos nacionais não chegava às telas e, assim, não havia possibilidades reais de retorno ou estímulos ao seu crescimento [KIM (2007); SONG (2012)].

Depois do término da colonização japonesa, a indústria audiovisual coreana foi massivamente ocupada por títulos norte-americanos, após a **liberalização econômica**, em 1945<sup>322</sup> (1945 a 1950). Rapidamente, o estilo *hollywoodiano* foi incorporado no cinema coreano, onde os filmes norte-americanos eram diretamente distribuídos às salas de exibição coreanas. Mais uma vez, por motivo diverso agora, os filmes coreanos não possuíam espaço no cinema nacional, tendo em vista a dominação dos títulos americanos. O período seguinte (1951 a 1953) foi marcado pela modernização do parque audiovisual sul-coreano em consequência do

---

<sup>321</sup> Festival de Cannes: Prêmio do Júri (2009) e Melhor Obra (2010); Festival de Berlim: Urso de Ouro (2010); Festival de Veneza: Leão de Ouro (2012).

<sup>322</sup> Período do Liberalismo Norte-Americano no Audiovisual da Coreia: de 1945 a 1950.

avanço tecnológico do período de guerra. Com efeito, sob tutela do governo e exército americanos, muitos diretores de filmes coreanos tiveram a possibilidade de atualizar tecnologicamente os equipamentos do cinema coreano, em um momento em que infraestrutura dessa indústria estava destruída pela guerra civil<sup>323</sup> [SONG (2012); PARC (2014)]. Ademais, “*a MPA propôs ceder um percentual dos seus lucros à indústria cinematográfica coreana, além de oferecer aos produtores treinamento técnico no intuito de ajudar a indústria local a alcançar o padrão de qualidade internacional*”<sup>324</sup> [(tradução livre); p.3; 2007; YECIES].

Os anos que se passaram, de 1954 a 1969, são conhecidos como a ‘Era de Ouro’ do cinema sul-coreano, com um aumento substantivo tanto da produção quanto da exibição nacional. Além dos efeitos da atualização e financiamento tecnológico do período anterior, em 1954, o presidente isentou toda a indústria cinematográfica sul-coreana da tributação na tentativa de expandir o setor. Em 1958, foi adotada a primeira medida protecionista de cotas na importação de filmes estrangeiros. Assim, as ‘cotas de importação’ limitavam o número de filmes que entravam na Coreia do Sul, todo ano. Inicialmente, elas possuíam um mecanismo de compensação: apenas empresas que coproduzissem ou exportassem filmes sul-coreanos, com sucesso de bilheteria, poderiam ter seus filmes estrangeiros importados [SHIM (2008); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014)].

A racionalidade por trás desse mecanismo era criar um sistema autossustentável em um ciclo virtuoso. A exportação de filmes era vista como incentivo ao desenvolvimento das capacidades nacionais em produzir filmes com alta qualidade [CHUNG & SONG (2006)]. Com isso, havia um estímulo não só voltado à produção de conteúdos<sup>325</sup> como também aos avanços tecnológicos necessários ao desenvolvimento da indústria. Ademais, a moeda estrangeira auferida na exportação, além de beneficiar o balanço de pagamentos nacional, poderia ser reinvestida na própria indústria [PARC (2014)].

Dessa forma, “*assim como qualquer outro setor da economia coreana, o desempenho das exportações nessa indústria foi visto como um sinal de excelência, a fonte legítima para ter o direito de importar filmes estrangeiros mais atraentes e rentáveis*”<sup>326</sup> [(tradução livre); p.95; 2006; JWA & LEE]. Em 1963, foi sancionada a Lei do Audiovisual sul-coreana (*Motion*

---

<sup>323</sup> A guerra civil da Coreia se iniciou em junho de 1950 e terminou em julho de 1953. A Coreia do Sul teve como aliados os Estados Unidos e o Reino Unido, enquanto que a Coreia do Norte teve como aliados a China e a antiga União Soviética.

<sup>324</sup> “*The MPA proposed to divert a percentage of its profits to the Korean film industry and to offer Korean filmmakers technical training, helping the local industry develop global standards*”.

<sup>325</sup> Como no caso brasileiro, influenciado pelo modelo neoclássico, de incentivo apenas à produção.

<sup>326</sup> “*As for any other sector of the Korean economy, export performance in the film industry was seen as a sign of “excellence”, the legitimate source for having the right to import more attractive and profitable foreign films*”.

*Picture Law: MPL*<sup>327</sup>). Por essa lei (MPL) foram criados subsídios governamentais à toda cadeia audiovisual – isto é, para produtores, distribuidores e exibidores – como uma forma de promover a indústria nacional:

**The MPL systematized policies for all producers, distributors and exhibitors, showcasing the government's preferred direction for the domestic film industry and the country – namely that of industrialization and modernization (...)** Though it is difficult to know all of the external factors that influenced the Ministry of Public Information's (MPI's) creation of the MPL, it followed protectionist quotas enacted by Australia (1936-69), Britain (1948) and West Germany (early 1950s), and set a trend for countries such as Argentina (1962-3), Japan (1964), Italy (1965), and France and Spain (1960s-1970s). **In January 1965 Korea's Ministry of Commerce and Industry revealed Public Notice No. 3297, regulating the importation of foreign films, among other commodities. Foreign film rentals were limited to a total of \$75,000 US dollars per fiscal quarter (US-DOS, 1965), hampering theoretically reciprocal trade between the US and Korea.** [(grifo meu) p.4; 2007; YECIES].

Dessa forma, a Lei do Audiovisual possuía um viés puramente industrialista, já que, além do mecanismo de cotas para importação<sup>328</sup> – em que filmes somente poderiam ser importados caso as empresas conseguissem produção nacional com sucesso comercial – também a receita de bilheteria desses filmes estrangeiros, que lograram em alcançar as salas de exibição sul-coreanas, eram limitada a US\$ 300 mil por ano. Tendo em vista o sucesso dessas medidas de proteção da Coreia do Sul à indústria audiovisual nacional, outros países também seguiram essas disposições protecionistas, tais como: Austrália, Reino Unido, Alemanha Ocidental, Japão, Argentina, Itália, França e Espanha [SONG (2012); YECIES (2007)].

Nesse momento, foi criada a Empresa de Promoção do Audiovisual Coreano: *Korean Motion Picture Promotion Corporation* (KMPPC). O objetivo deste órgão era formular e executar as políticas de desenvolvimento do setor audiovisual. Ele também era o instituto responsável pela regulação e fiscalização da indústria e pela censura imposta pelo governo ditatorial [SHIM (2008)]. O regime de Cota de Tela também foi criado na década de 1960<sup>329</sup>, através de uma emenda à Lei do Audiovisual (MPL<sup>330</sup>) sul-coreana. Essa política regulatória representou um elemento central da política ao setor audiovisual coreano, colocando um

---

<sup>327</sup> Na Lei do Audiovisual Coreana, que teve alterações desde sua criação até 1991, estão inclusos os serviços de audiovisual segundo a classificação da OMC (Organização Mundial do Comércio). Por ela, incluem-se produções com movimento de imagem (*motion picture*) transmitidas por projeção cinematográfica (*movie theaters exhibition*), em vídeo (*video tape*), ou televisão (*television services*) [SONG; 2012].

<sup>328</sup> E de Cota de Tela que será vista a seguir.

<sup>329</sup> Originado em 1966.

<sup>330</sup> *Motion Picture Law (MPL)*.

número de dias mínimo de veiculação dos filmes nacionais: 146 dias por salas de exibição, o que representa 40% do espaço para exibição cinematográfica por ano<sup>331</sup>:

**The screen quota regime became then the key protectionist element of the Korean cinema policy.** It imposed a mandatory number of days for screening Korean movies, namely **146 days** (...) As the **dominant view in Korea** was that **the screen quota had been effective for protecting the Korean film industry** [p.4; 2014; PARC].

Como resultado de todas essas políticas, houve a consolidação do setor na base industrial sul-coreana e o país experimentou sua Era de Ouro dessa indústria, com efeito, nesse período “*a indústria doméstica desfrutou um crescimento inesperado nas receitas de bilheteria quando o público voltou aos cinemas*”<sup>332</sup> [(tradução livre); p.354; 2012; SONG). De fato, um *market share* nacional de 63%, em média, na Era de Ouro (1954 a 1969), com picos de 80% em alguns anos [SHIM (2008)].

No período seguinte (1970 a 1990), apesar desses avanços e das conquistas alcançadas pela indústria audiovisual, as políticas audiovisuais sul-coreanas aos poucos foram se deteriorando ao longo do governo ditatorial do então presidente Park Chung-Hee<sup>333</sup>. Ainda sob o argumento de proteção cultural pós-colonial, o governo aumentou substancialmente seu controle sobre todos os aspectos de criação da indústria nacional, ao mesmo tempo em que alterou e/ou diminuiu as proteções sobre as empresas estrangeiras [JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SHIM (2008)].

Assim, o sistema de compensação por qualidade (*‘quality-based reward system’*) foi substituído pelo sistema de compensação por quantidade (*‘quantity-based reward system’*). Este último sistema já não se preocupava com a exportação de filmes coreanos, os quais deveriam ter sucesso de bilheteria. Ao contrário, essa política foi descartada e substituída por uma muito mais rígida, sem viés de exportação, em que a cota de importação passou a incorporar a seguinte regra: para cada filme estrangeiro que entrava no país, três filmes coreanos deveriam ser exibidos nas salas de cinema, independentemente do seu sucesso comercial [JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SONG (2012); PARC (2014)].

Com isso, acabavam-se os estímulos voltados à internacionalização da produção sul-coreana, que, embora recém-criados, já haviam apresentado resultados sem precedentes para

---

<sup>331</sup> Número de dias bem maior do que o praticado no regime de cota de tela cinematográfico brasileiro que, desde sua criação, nunca ultrapassou 63 dias por sala.

<sup>332</sup> “*The domestic film industry enjoyed an unprecedented surge in box office receipts as the public returned to film theater*”.

<sup>333</sup> Chung-Hee governou por 18 anos em seu regime ditatorial, de 1961 a 1979.

indústria audiovisual nacional. Ademais, a censura do governo se tornou bastante rígida, posto que filmes nacionais que não passassem conteúdo de afã e elogios ao governo ditatorial de Chung-Hee, ou que apresentassem mensagens ‘pró-comunismo ou de obscenidade’, tinham sua exibição vetada nas salas de cinema. Essa política resultou na diminuição abrupta das empresas produtoras nacionais que “*reduziu o número de empresas produtoras de 71 para 16 em apenas um ano*”<sup>334</sup> [(tradução livre); p. 4; 2012; SONG].

Ademais, essas ações restritivas tiveram efeitos malignos sobre a criatividade da indústria, contudo, os níveis de controle e censura governamental foram aumentando continuamente ao longo dos anos. Além disso, o crescimento súbito da televisão nas décadas de 1970 e 1980 aumentou a competição para produção audiovisual coreana que se concentrava majoritariamente na produção cinematográfica. Como consequência, o *market-share* nacional caiu em mais da metade nas décadas de 1970 e 1980, chegando a menos 25% no período [SHIM (2008); SONG (2012)]. O resultado da nova política de cotas para importação no sistema de compensação por quantidade (*‘quantity-based reward system’*), com o aumento abrupto da censura, foi reverso ao que se desejava, enfraquecendo a indústria nacional:

The reason for such a failure is simple; foreign films attracted a larger domestic audience than Korean films did. In short, the import quota system was aimed to protect the Korean film industry and it was well enforced, but it was unable to increase the number of admissions for Korean films [p.3; 2014; PARC].

De fato, houve uma mudança na orientação de política que determinou o seu fracasso, a diretriz passou a não mais envolver todos atores da cadeia, mas o foco passou a ser apenas no número de produções de filmes coreanos, a despeito de suas interações com o sistema produtivo. Com isso, não se obteve um aumento automático da bilheteria por filmes nacionais como desejado e, pelo contrário, uma queda abrupta foi provocada nas admissões coreanas. Ou seja, apenas o crescimento de determinadas produções não significa um aumento natural de sua repercussão no público. Logo, o abandono de uma política mais sistêmica, como a realizada pelo sistema de compensação por qualidade (*‘quality-based reward system’*) na Era de Ouro Coreana prejudicou a totalidade da indústria: “*a indústria coreana entrou em um longo período de declínio da bilheteria, produzindo filmes de baixa qualidade com narrativas, ideias e orçamentos limitados*”<sup>335</sup> [(tradução livre); p.5; 2012; SONG]. Ademais, concomitantemente a esse processo, os Estados Unidos, aliados ao crescente autoritarismo provocado pelo regime

---

<sup>334</sup> “*Cut down the number of domestic film-production companies from 71 to 16 within a year*”.

<sup>335</sup> “*The Korean film industry entered a long period of declining admissions, producing low quality movies with limited subjects, ideas, and budgets*”.

ditatorial sul-coreano, passou a exigir a liberalização do mercado sul-coreano, que foi rompendo suas barreiras protecionistas já na década de 1970:

In June 1971, on behalf of the MPEA, **President Nixon** established the Council on International Economic Policy Operations Group, which developed the “**Action Program to Assist the Motion Picture Industry**” and sent high-level delegations to foreign markets (The White House, 1971). The program demonstrated President Nixon’s commitment to **intensifying GATT discussions** concerning trade barriers to the US film industry, and to influencing bilateral trade agreements involving the Invisibles Code, a guideline that aimed to liberalize the film trade and **expand rental income of US films in foreign markets** [p.5; 2007; YECIES; (grifo meu)]<sup>336</sup>.

Após anos de negociação, a diplomacia sul-coreana<sup>337</sup> chegou à conclusão de que haveriam benefícios na abertura ao mercado norte-americano. Com isso, os filmes americanos puderam ser diretamente distribuídos às salas de exibição coreanas e poderiam ser importados, pelo menos, 100 filmes por ano. Além disso, foi criado um escritório da MPAA (*Motion Picture Association of America*) na Coreia do Sul. Nesse sentido, como argumenta YECIES (2007), o governo sul-coreano foi capturado pelos interesses norte-americanos, assim, uma troca favores garantiria que se mantivesse a ideologia de liberalização do mercado, em prol da maior competição e melhora da qualidade dos filmes coreanos:

One key negotiating strategy for getting the government on side was **offering to donate funds to Park Chung-hee’s** pet May 16 Scholarship Foundation. To his credit, Mr. Cha maintained that **the liberalization of the Korean film industry, that is, the development of efficiency as well as an increase in the number of imported US films, would lead to greater competition and quality of Korean films** [p.6, (grifo meu)].

Também o regime de Cota de Tela, sempre visto na Coreia do Sul como um sucesso na garantia da veiculação dos filmes nacionais, sofreu profundas modificações. Com efeito, o número de dias de exibição dos títulos sul-coreanos caiu substancialmente: de 146 dias para um mínimo de 30 dias por sala de exibição, ainda na década de 1970. Isso limitava ainda mais a exibição de filmes coreanos, que já era bastante restringida pela censura. Portanto, essa melhora na indústria sul-coreana sob a ideologia de abertura dos mercados para intensificar a competitividade da indústria, a partir da liberalização, não aconteceu na realidade [YECIES (2007); SONG (2012)]. Pelo contrário, o efeito das políticas liberalizantes foi tão intenso que

---

<sup>336</sup> Não só na Coréia do Sul houve uma intensa determinação de romper com as cotas e barreiras protecionistas, mas em todo mundo. Segundo Yecies (2007), havia uma tentativa do “*US government to punish countries with hostile and/or prohibitive film quotas. Britain was the first target because it was the largest market for English language films. Argentina, Australia, Brazil, France, Italy, Spain and Turkey followed because they were all markets in the early 1970s that failed to offer favourable tariffs to US film*”.

<sup>337</sup> International Relations Officer for the United Nations Command/United States Forces Korea.

não reverteu a trajetória de queda do *market share* coreano, a despeito do afrouxamento da rigorosa censura, que foi duramente implementada no governo anterior.

Nesse contexto, a revisão da Lei do Audiovisual sul-coreana, na década de 1980, permitiu novamente a produção independente nacional que, anteriormente, havia sido considerada ilegal. Ademais, retiraram-se os limites impostos aos filmes coreanos, que não eram mais descartados pela censura ditatorial. Assim, houve uma retomada do número de produções nacionais. No entanto, o aumento da produção não teve repercussão no mercado, já que o *market share* coreano caiu continuamente até chegar ao vale de 2,1% em 1993, como resultado dos efeitos destrutivos do abando de políticas e da liberalização total sul-coreana [SHIM (2008)].

Em 1994, houve o chamado “caso *Jurassic Park*”, em que por quase três meses apenas este título ocupou todos os cinemas sul-coreanos, ou seja, nenhum outro filme estava sendo exibido além dele. Esse fato emblemático chamou atenção das autoridades sul-coreanas e pelos formuladores de política, não só pela massiva dominação cultural, mas também pelo volume de divisas perdidas para o mercado americano, as quais foram equivalentes a 1,5 milhões de carros Hyundai. No mesmo ano (1994), o Conselho Presidencial de Ciência e Tecnologia sul-coreano<sup>338</sup> submeteu um relatório ao presidente propondo que:

The government should promote media production as the national strategic industry by taking note of **overall revenue** from the **Hollywood blockbuster, Jurassic Park**, which was **worth** the foreign sales of **1,5 million Hyundai cars** [p.44; 2002; YIN; (grifo meu)].

Depois que o relatório foi submetido, em 1995, o governo coreano fez uma emenda na MPL (Lei do Audiovisual sul-coreana), que trocou o nome para *Motion Picture Promotion Law*, no intuito de atrair capital para o estabelecimento de um fundo setorial e também para criação de incentivos fiscais para o setor audiovisual. Essa política de promoção foi chamada de “*Learning from Hollywood*” (Aprendendo com *Hollywood*).

Portanto, dada a crise novamente presente no audiovisual na década de 1990, que se expandia para as outras janelas de exibição (vídeo doméstico, *broadcasting*<sup>339</sup> e televisão por assinatura), o governo estruturou novas políticas públicas ao setor, visando salvaguardar a indústria nacional. De acordo com Song [p.6; 2012; (grifo meu)]: “*A indústria coreana surgiu no início dos anos 1900, mas foi somente na década de 1990 que o audiovisual coreano*

---

<sup>338</sup> The South Korea Presidential Advisory Board on Science and Technology.

<sup>339</sup> Televisão Aberta (TV aberta).

*finalmente desfrutou de suporte governamental, ambiente econômico estável<sup>340</sup> e políticas sensatas*”<sup>341</sup> (tradução livre). Também para Xin (p.233; 2015): “*O sucesso da onda coreana tem sido sem precedentes, já que superou seus concorrentes regionais, as culturas populares Japonesas e Tailandesas, para se manifestar dentro e além do seu território depois da década de 1990*”<sup>342</sup> (tradução livre). Com efeito, foi na década de 1990, aprendendo com o caso emblemático do *Jurassic Park*, que houve uma reversão do cenário de abrupta decadência da indústria audiovisual sul-coreana. A literatura aponta para as políticas públicas implementadas no setor, de acordo com Xin (2015):

**The Korean government’s financial support as well as favourable policies in promoting the growth of the cultural industry has been effective and imperative in driving the Korean wave (...)** The overseas **expansion of the South Korean Audiovisual industry, including television dramas and films, is due** in large part **to the government’s regulations and promotional measures** for the cultural industries [p.174, (grifo meu)].

Segundo Xin (2015), após o caso emblemático do *Jurassic Park*, o fraco desempenho econômico da Coreia do Sul foi o segundo fator que estimulou o governo na procura de uma estratégia industrial que rejuvenescesse a economia nacional. Assim, quando o governo coreano anunciou essa indústria como a nova catalisadora do crescimento, as grandes corporações familiares do país (*Chaebols*) – como Hyundai, Samsung, Daewoo, entre outras – voltaram-se ao setor na busca dos benefícios da política e entraram em toda a cadeia: produção, distribuição e importação. Também Song (p.10; 2012) ressalta a importância da entrada dos *Chaebols* em todos os elos do setor:

Korean industry entered a new era in the 1990s when Korea’s major conglomerates entered the industry. In 1992, Samsung, one of South Korea’s five major conglomerates, so-called **Chaebols**, became the first chaebol to finance a movie production. The conglomerates helped to transform the structure of the business by introducing a vertically-integrated system, in which the **financing, production, exhibition, distribution, and video release** of films were all controlled by a single company. Although many chaebols, including Samsung, dropped out of the industry (...) several major conglomerates remain as the industry’s most powerful players to the present

---

<sup>340</sup> Assim como coloca Coutinho (2005), uma economia estável a partir de um regime macroeconômico benigno ou semibenigno são de fundamental importância para decisões microeconômicas e o resultado das políticas industriais.

<sup>341</sup> “*The industry appears to have come into being sometime during the early 1900s, but it was only in the 1990s that Korean audiovisual finally enjoyed a supportive government, a stable economic environment, and a sensible policy*”.

<sup>342</sup> “*The success of the Korean Wave has been unprecedented as it has outshone its regional competitors, the Japanese and Taiwanese popular cultures, to manifest itself within and beyond the region since the late 1990s*”.

day. After the 1990s, Korean movies improved drastically in terms of quality and diversity of theme, and began to produce a string of box office hits (grifo meu).

No entanto, foi apenas em 1997, depois da crise financeira asiática, que o governo voltou a orientar as políticas de exportação do audiovisual sul-coreano como uma nova iniciativa econômica<sup>343</sup>. Para isso, houve uma articulação das políticas públicas para envolver as demais empresas sul-coreanas que atingissem não só os conglomerados (*chaebols*), mas também a indústria que é independente dessas grandes empresas, no sentido de dar mais estabilidade ao crescimento do setor<sup>344</sup> [XIN (2015)].

Também para Sungeun (2008), o grande fator de promoção das políticas públicas ao setor<sup>345</sup> foi a percepção, pelo presidente sul-coreano, da importância dessa indústria no novo ciclo de inovação que iria liderar a economia nacional: “*Consequentemente, no setor de economia da mídia, o foco tem sido a chamada indústria do audiovisual ou indústria do entretenimento como líder da próxima geração do crescimento econômico nacional*”<sup>346</sup> [p.209, (grifo meu)]. Com efeito, para Sungeun (2008), o presidente Kim Dae-jung tinha tanta convicção que a indústria de mídia (como o autor chama a indústria do audiovisual e do entretenimento<sup>347</sup>) teria um impacto positivo excepcional na economia do país que ficou conhecido como “Presidente da Cultura”, dada a ênfase que ele deu às políticas públicas voltadas ao setor:

Countries with thriving media industries, the **United States**, for instance, have not only taken the lead in technology innovation but **have made use of the free-trade rules to remove obstacles** to their **media expansion** overseas. Most other countries, including **South Korea**, with less competitive media industries than the United States, **perceive this situation as a crisis as well as an opportunity**. Contradictory as this view may seem, the reason the South Korean government regarded this situation as **valuable opportunity** is closely **connected** to its **domestic political and economic situation**. As is well known, South Korea was hit badly by the Asian currency crisis and decided to seek IMF help toward the end of 1997. The Kim Dae-jung administration was established shortly after this decision. **In order to restore the decreased growth rates**, the administration had to reexamine the state of the national economy. Consequently, under the new president, who called himself a “cultural president,” **the government turned to a policy to develop the**

---

<sup>343</sup> Como foi visto, as políticas de internacionalização do audiovisual coreano tiveram início na década de 1960, na Era de Ouro do audiovisual sul-coreano. No entanto, essas políticas foram suprimidas na década de 1970 após pressão política do governo norte-americano.

<sup>344</sup> As grandes empresas possuem um componente pró-cíclico no setor, já que uma crise financeira pode afetar a capacidade de investimento das mesmas, prejudicando diretamente toda cadeia.

<sup>345</sup> Após a crise asiática de 1997.

<sup>346</sup> “*Consequently, in the area of the mass media, the focus has been on the so-called audiovisual contents industry or entertainment industry as the next-generation leader of the national economy*”.

<sup>347</sup> Ver grifos da citação anterior.

**media industry** as the **leading force of the national economy** in the twenty-first century [p.210; 2008; SUNGEUN; (grifo meu)].

Dentre as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual, a primeira medida adotada pelo governo de Dae-jung foi a criação da Cota de Tela de programação, tanto para TV aberta como para TV Paga, e a intensificação da Cota de Tela cinematográfica. Esta última teve o seu número aumentado para 73 dias de exibição por sala. Como foi visto, na Era de Ouro, a Cota de Tela cinematográfica possuía 146 dias de obrigação por sala. Esse número foi reduzido a apenas 30 dias, por conta a liberalização do mercado coreano e, em 1996 devido à repercussão do caso do ‘*Jurassic Park*’, subiu para 73 dias por ano, conforme exposto anteriormente [CHUNG & SONG (2006)].

As cotas de programação eram reguladas e fiscalizadas pela *Korean Broadcasting Commission* (KBC), uma organização dentro da *Korean Motion Picture Promotion Corporation* (KMPC) – originada na Era de Ouro do audiovisual coreano (1960) – atrelada ao Ministério da Cultura e Turismo, recém-criado, sul-coreano. A criação da KBC, primeira ação do ministro da cultura, segundo Sungeun (2015), representava uma das principais “*estratégias para promoção da indústria do audiovisual*”<sup>348</sup> (p.215). Ademais, essa política regulatória tinha como principais objetivos **promover “a própria cultura coreana a partir da construção das bases para a indústria do audiovisual e, assim, melhorar a qualidade dos programas; para fortalecer a competitividade internacional; e para promover a sua expansão no mercado audiovisual global”**<sup>349</sup> (p.215).

Embora o KMPC (e KBC) estivesse vinculado ao Ministério da Cultura e Turismo no intuito de promover a cultura nacional, as políticas públicas sul-coreanas tinham claramente um viés industrialista. No documento do ‘Plano de Cinco Anos’<sup>350</sup> fica destacada a importância do desenvolvimento da cultura coreana<sup>351</sup>: “*O livro branco revela que o desenvolvimento das indústrias culturais de uma nação é importante não só por motivos econômicos, mas também ele fortalece a identidade dos cidadãos também*”<sup>352</sup> (p.214). No entanto, conforme coloca Segeun (2015), a realidade da prática das políticas tinha um viés econômico e industrialista: “*Deve-se admitir, no entanto, que, no final, o governo sul-coreano deu a impressão de colocar*

---

<sup>348</sup> “*Strategies for the promotion of audiovisual industries*”.

<sup>349</sup> *Korea’s own culture by building a basic foundation for the broadcasting/audiovisual industries and thus enhancing program quality; to strengthen international competitiveness; and to promote expansion into the world audiovisual market*”.

<sup>350</sup> The Five Year Plan.

<sup>351</sup> South Korea Ministry of Culture and Tourism, White Paper on Cultural Industries.

<sup>352</sup> “*The white paper further notes that the development of the cultural industries of a nation serves not only on the economic level but, far beyond it, enhances the identity of the citizens as well*”.

*muito mais peso no aspecto econômico*”<sup>353</sup> (p.214). Ainda de acordo com este autor, no que concerne ao Plano de Cinco Anos, os principais objetivos do governo era atingir a produção e distribuição do audiovisual. Para isso, seria necessário o desenvolvimento da legislação, de estruturas organizacionais e recursos humanos no propósito de atingir essas metas:

The current **five year plan** for the promotion of the audiovisual industry issued gives (while taking more or less the same line as the first one) a new agenda for **improving the national image through broadcasting and the development of relevant legislation and organizational structures**. To achieve these objectives, **the government has basically focused on audiovisual production and distribution and the development of human resources to handle these tasks** (p.214).

Nesse contexto, a Cota de Tela televisiva<sup>354</sup> foi implantada pela Lei da TV (*The Broadcasting Law*<sup>355</sup>) em 1987. Por ela, tanto no segmento de TV aberta quanto no de TV por assinatura, os canais foram obrigados a exibir um mínimo de horas de programação com conteúdo nacional. Na sua implementação a veiculação exigida se baseava numa razão entre obras nacionais e não-nacionais de ‘4:1’ por semana para os dois segmentos, isto é, o *line up* semanal deveria conter quatro obras nacionais para cada obra estrangeira. Por conta da radicalidade e também a dificuldade de aferição dessa regra (que era quantitativa), a cota de programação mudou seus parâmetros para um percentual mensal do horário total de programação, diferenciado por segmento e por gênero, conforme pode ser visto no **Quadro 5** a seguir [CHUNG & SONG (2006); SUNGEUN (2008)].

Além disso, havia também a regra de “*One-country regulation*” (Limitação Máxima por País) que tinha por objetivo promover a diversidade cultural na programação, no intuito de exibir filmes de diferentes países. Na prática, essa regra funcionava como um limite à ocupação da programação por obras audiovisuais americanas (séries e filmes) e japonesas (desenhos animados<sup>356</sup>), já que restringe em no máximo a 60% a programação de um mesmo país. Desse modo, dentro do tempo total disponível para programação estrangeira, um mesmo país não podia exceder 60% de veiculação por gênero [CHUNG & SONG (2006); SUNGEUN (2008)].

---

<sup>353</sup> “*It must be admitted, however, in the end, that the South Korean government gives the impression of attaching more weight to the economic aspect*”.

<sup>354</sup> Para Coreia do Sul, diferentemente do Brasil, a Cota de Tela de conteúdo nacional alcançou não só a TV aberta (*broadcasting*) como a TV fechada. No Brasil, a legislação apenas regulou a TV por assinatura.

<sup>355</sup> Apesar do nome “*Broadcasting*”, a lei atingiu tanto a TV aberta como fechada. De acordo com SONG (2012): “*The broadcasting industry in Korea consists of radio and television stations, cable TV stations, satellite TV, digital multimedia broadcasting (DMB), internet protocol TV (IPTV) and program providers that create content or have acquired the right to broadcast taped television*” (p.10).

<sup>356</sup> Animações.

**Quadro 5 – Quotas para Programação de Horas Nacionais na Coreia do Sul, por Tipo de Obra e por Segmento (em %).**

CATEGORIA	TIPO DE OBRA	SEGMENTO	COTA MENSAL
Percentual da Programação Nacional no Total		TV Aberta	80%
		TV Paga	50%
Percentual da Programação Nacional por tipo de Obra	Obras Seriadas e Não Seriadas	TV Aberta	25%
		TV Paga	30%
	Desenhos Animados	TV Aberta	8%
		TV Paga	40%
Limitação Máxima por País ( <i>One-country regulation</i> )	60% do total de horas mensais de programação destinada às obras estrangeiras		

Fonte: Elaboração própria a partir de CHUNG & SUNG (2006) e SUNGEUN (2008).

As políticas regulatórias de Cota para Televisão também incluíram a produção independente. De todos os percentuais de obrigação mensal por meio e tipo de obra, 20% do tempo de cada cota deve ter origem em produtoras independentes. Essa medida obrigava as operadoras e programadoras, que tradicionalmente exibiam seus conteúdos produzidos internamente (verticalmente integradas), a veicular obras audiovisuais produzidas por produtoras independentes – sob um contrato que poderia ser submetido à KBC. Ademais, para programas produzidos por afiliadas às grandes operadoras ou programadoras, as obras audiovisuais veiculadas por elas deveriam ser informadas à Agência Pública da Informação (*Public Information Agency*). Essa última medida prevenia as grandes companhias de preencher a cota de tela televisiva com obras produzidas por suas subsidiárias [CHUNG & SUNG (2006)].

Nesse sentido, a regulação das cotas (televisiva e cinematográfica) foi vista como uma das primeiras medidas para estimular o desenvolvimento da indústria e representou um desdobramento das negociações pela Organização Mundial do Comércio (*World Trade Organization: WTO*). Isso porque, ao mesmo tempo em que essas novas políticas eram desenvolvidas para promoção do setor audiovisual, a Coreia do Sul estava envolvida em

acordos internacionais de livre comércio para serviços: *the General Agreement on Trade in Services* (GATS)<sup>357</sup>. Como coloca Segeun (2008):

**This regulation** represented one of the **first measures** taken to **spur industry development** as described in the **Five-year Plan** (...) The Five-Year Plan indicates that **the domestic quota** be set with a view to **future opening of the market under the WTO system**. The previous ambiguous regulations on imported programs were considered outdated, and the ideal market share of domestic programs was clearly stipulated. **The independent production quota was made compulsory** because of the immaturity of the content industry, as shown in the description of the domestic situation. It was meant as a solution for nurturing the immature content industry, which the text of the Five-Year Plan state (p.211).

No que concerne à política de fomento voltada à indústria do audiovisual da Coreia do Sul, eles são separados em três formas: (i) incentivos fiscais à infraestrutura da indústria, apenas concedidos no uso de tecnologia nacional; (ii) empréstimos às empresas para investimento na produção audiovisual<sup>358</sup>, com condições especiais para pequenas e médias empresas; (iii) subsídios voltados diretamente aos produtores, isto é, à produção de conteúdo<sup>359</sup>; (iv) subsídios direcionados à infraestrutura e aos canais de distribuição<sup>360</sup> de conteúdo.

De forma consensual na literatura, a forma mais importante de fomento (subsídios) na Coreia do Sul não está na produção de conteúdos e sim nos canais de transmissão desse conteúdo, o que considera a totalidade da indústria. O governo financia também a distribuição própria, isto é, há financiamento à distribuição para produtoras que não conseguiram distribuir seus conteúdos pelas empresas consolidadas. Com efeito, como coloca Parc (2014):

---

<sup>357</sup> Para SONG (2012), a OMC (*World Trade Organization – WTO*) reconhece a sensibilidade do setor e o dá um tratamento diferente por conta da dualidade do produto audiovisual que, ao mesmo tempo em que é um produto, também é cultura. Logo, as políticas governamentais têm um papel primordial nessa indústria: “*audiovisual services are typically subject to a wide array of government regulations, which may relate to the protection of intellectual property, competition, protection against illicit or offensive content, advertising, language requirements as regards subtitling and dubbing or, more traditionally, management of the broadcast radiowaves spectrum. The WTO acknowledges the complex nature of this sector and treats cultural goods and services differently from other traded goods and services because of the intrinsic differences of such goods and services. Government policies play a significant role in the sector*” (p.3). Para SEGEUN (2008), a liberalização da indústria audiovisual enfrenta enorme resistência no mundo todo. Os países membros fazem apenas alguns compromissos em relação a essa indústria, já que a maioria mantém políticas de desenvolvimento protecionistas ao setor, apenas 20 países se comprometeram com acordos dentro do GATS para o setor audiovisual, dentre eles, encontram-se Japão e Estados Unidos: *Negotiations on liberalization of the audiovisual industry face numerous difficulties worldwide. Many countries maintain active protective development policies in the audiovisual sector; only about 20 countries, including Japan, have made GATS commitments in the audiovisual sector. Most countries enter in their schedules of specific commitments limitations on foreign capital participation percentages and the quota for broadcasting time of foreign programs. Yet there are many countries, including those in the EU, that make no commitments* (p.208).

<sup>358</sup> Aqui entra o papel das *Chaebols* no investimento ao setor audiovisual.

<sup>359</sup> Este tipo de subsídio é chamado na Coreia do Sul de subsídio direto (diferentemente do Brasil).

<sup>360</sup> Este tipo de subsídio é chamado na Coreia do Sul de subsídio indireto (diferentemente do Brasil).

There are two different ways of granting subsidies: directly and indirectly. For example, the **French government** grants most of its **huge subsidies directly to filmmakers**, whereas the **Korean government** has essentially **subsidized infrastructure or distribution channels**. These indirect **subsidies may have accelerated the success of the Korean** industry in the lagging years. Many scholars have asserted the negative effects of direct subsidies, while indirect subsidies may enhance the competitiveness of a industry, as in the case of Korea [p.11; 2014; PARC (grifo meu)].

Com isso, diferentemente do que ocorre na maioria dos países em que há políticas voltadas ao setor audiovisual, na Coreia do Sul, o foco das políticas não está apenas (ou majoritariamente) voltado à produção de obras audiovisuais. Ao contrário, verifica-se que o **gargalo está na transmissão desse conteúdo**, e, portanto, a **intervenção governamental foi direcionada**, em grande parte, **aos canais de distribuição**. Conforme Sungeun (2008) coloca:

**In many other countries**, national or **governmental support** for the **audiovisual industries** has long **tended to be concentrated on content production**, but a recent tendency is to put stronger **emphasis on distribution**. In other words, **it is now known that securing distribution channels is much more difficult than producing good programs**. This has increased **governmental intervention** in order to maintain diversity and fairness [p.216; 2008; SUNGEUN (grifo meu)].

Referente ao suporte do governo sul-coreano à infraestrutura, vale destacar o desenvolvimento da DMS (*Digital Magic Space*) que não só foi desenvolvida com incentivos governamentais, mas também foi difundida para todos os produtores, no intuito de difundir a tecnologia de distribuição<sup>361</sup>. De acordo com Sungeun (2008) “*O apoio à infraestrutura – o DMS (Digital Magic Space, inaugurado em 2006) e outras instalações – foi destinado à todos os produtores. O objetivo é aumentar a capacidade produtiva e promover o estabelecimento precoce da distribuição digital*”<sup>362</sup> [(tradução livre); p.220]. Ademais, no que se refere ao recolhimento de recursos para o suporte governamental, o Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual (*Audiovisual Development Fund*), que financia, inclusive a exportação da produção, tem seu capital composto por um percentual (até no máximo 6%) das receitas das grandes distribuidoras e operadoras, definido a cada ano. Por exemplo, no ano da digitalização,

---

<sup>361</sup> Vale destacar aqui que foi um caso totalmente diferente da tecnologia digital brasileira RAIN, que apesar de ter surgido na mesma época, não obteve nenhum incentivo governamental.

<sup>362</sup> *Infrastructure support—the DMS (Digital Magic Space, inaugurated in 2006) and other facilities—is intended for all producers. The aim is to increase production ability and to promote the early establishment of digital distribution”.*

por conta dos grandes gastos na implementação da tecnologia, esse percentual foi de apenas 3% [CHUNG & SUNG (2006)].

Outro pilar importante da política audiovisual sul-coreana foi o programa de internacionalização da produção: “*International Exhibition Program*”. Os recursos utilizados para este programa de apoio vão para o financiamento da participação em festivais, operação e administração das produções fora do país. Além disso e principalmente, o governo também financia a adaptação dos programas nacionais à língua estrangeira; outra ação nessa direção é uma linha específica para a produção de obras audiovisuais com efeitos de som e música (M&E<sup>363</sup>) gravados separadamente dos diálogos, a fim de melhor adaptar à dublagem para exportação<sup>364</sup>.

Com isso, as distribuidoras ou programadoras que mais exportam obras de produtoras audiovisuais independentes sul-coreanas são as que recebem os maiores benefícios, independentemente do tamanho da empresa.

In Korean dramas, music and sound effects (M&E) are recorded simultaneously with the dialogue. In order to export, therefore, the M&E have to be separated from the dialogue track to allow for dubbing dialogue in a different language. **To promote vigorous export of production, the government at present supports up to 70–80 percent of the expenses needed for separating M&E and subtitling in the appropriate foreign language** [p.218; 2008; SUNGEUN; (grifo meu)].

Em suma, a trajetória sul-coreana da indústria do audiovisual oferece contribuições importantes à análise da elaboração de políticas industriais voltada ao setor. Seu grande e rápido sucesso pode ser explicado por políticas industriais explícitas formuladas pelo governo a partir dos anos 1990, após o colapso vivido com a liberalização e desregulação desse mercado. Depois do caso emblemático da dominação de apenas um título americano em 1994, que resultou na perda de divisas no equivalente a 1,5 milhões de carros Hyundai, diversas políticas foram voltadas ao setor audiovisual coreano.

Na concepção dos formuladores de política, estava a premissa de que o setor audiovisual (e de entretenimento) era estratégico e representava o novo motor do ciclo de crescimento da economia. Com isso, a construção de políticas voltadas ao setor tinha um forte cunho industrialista e econômico, com ênfase: (i) nos canais de transmissão (distribuição) da produção nacional; (ii) desenvolvimento tecnológico interno; (iii) internacionalização da produção. Isso

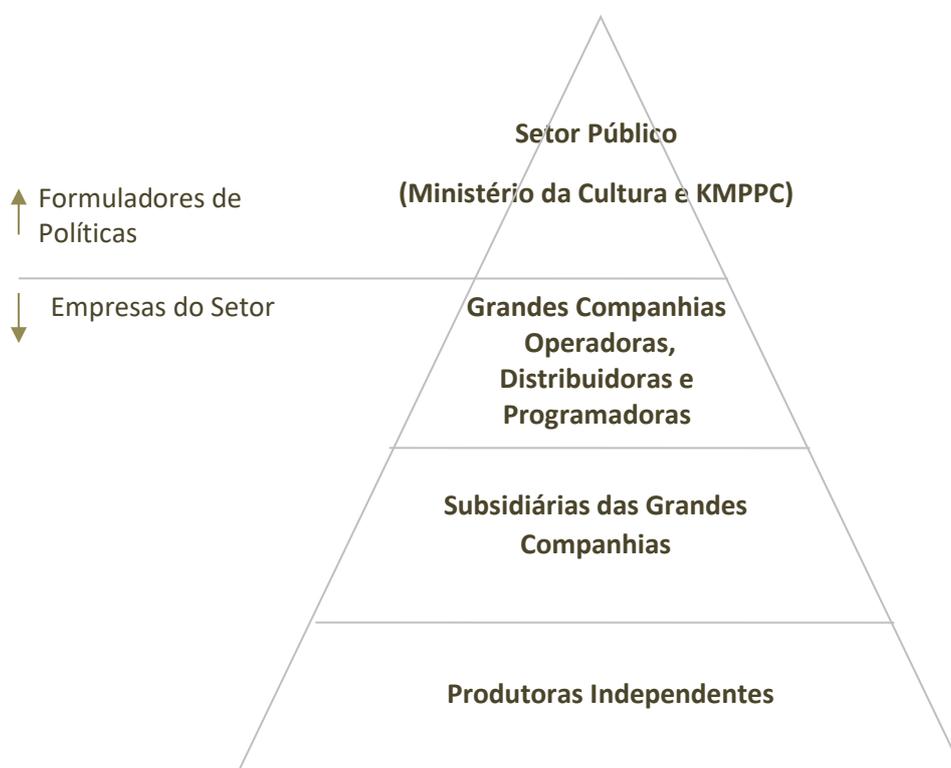
---

<sup>363</sup> *Music and Sound Effects (M&E)*.

<sup>364</sup> O objetivo dessa linha está na readaptação (‘remaking’) ou gravação apartada com separação de M&E para melhor colocação do produto audiovisual sul-coreano no mercado externo.

mostra que políticas públicas adequadas às especificidades nacionais, as quais considerem de forma ampla todos os atores dentro da cadeia produtiva, elevaram à Coreia ao patamar de consumo nacional de suas obras audiovisuais desejado pelos formuladores de política. Essa é uma trajetória alternativa no caminho de ocupação das obras nacionais. De acordo com CHUNG & SUNG (2006), o envolvimento de todos os atores do sistema produtivo alcançou capilaridade nas políticas, a partir de uma estrutura de suporte hierarquizada, conforme mostra a **Figura 15** a seguir. Por fim, o **Quadro 6** resume as principais políticas públicas, discutidas nessa seção, implementadas a partir da década de 1990.

**Figura 15 – Estrutura de Suporte das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual na Coreia do Sul.**



FONTE: Elaboração Própria a partir de CHUNG & SUNG (2006).

**Quadro 6 - Principais Medidas para a Promoção do Setor Audiovisual na Coreia do Sul pelo Ministério da Cultura a partir dos anos 1990**

	<i>Política de Promoção e Regulação</i>	<i>Esboços e objetivos das medidas de apoio</i>	<i>Orçamento para o Programa e Desempenho Real/Resultado</i>	<i>Ano de Início</i>
<i>Produção</i>	Sistema de Apoio à Produção Digital	Equipar as salas de exibição e estúdios, assim como promover a produção no formato digital para transmissão na televisão	\$12.5 bilhões de won. 536 obras 1.776 horas	2001
	Programa de Suporte a sistemas pilotos	Subsídio para 80% do orçado para produção	\$810 milhões de won. 17 programas	2002
<i>Distribuição e Exibição</i>	Digital Magic Space (DMS)	Fornecer instalações de produção para atender a um único planejamento, produção e comercialização de vídeos de transmissão digital	\$48.4 bilhões de won	2006
	Apoio para infraestrutura de distribuição e exibição	Fornecer subsídios para investimentos de alto valor agregado para cinema e televisão	\$53 bilhões de won. 91 projetos	2002
	Sistema de Cota de Tela	Cota de Tela para Exibição de Obras Nacionais na Televisão (Aberta e Fechada) e no Cinema	Exibição de obras sul-coreanas na grade televisiva e nos cinemas	1991
	Financiamento para Exportação de Obras Nacionais	Financiamento para os gastos na distribuição de obras audiovisuais coreanas para o mercado internacional	\$400 milhões de won gastos. \$26.4 bilhões de won de retorno com exportação	1999
	Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual	Até no máximo 6% das receitas das grandes distribuidoras e operadoras, definida a cada ano	\$115 million won para o Fundo	2002
	Programa de Adaptação das Obras para Exportação	Financiamento para adaptação ( <i>remaking</i> ) à dublagem ou gravação separada de M&E para melhor colocação da obra no mercado externo	\$880 milhões. 2.651 obras audiovisuais exportadas.	2003
<i>Qualificação</i>	Programa de Desenvolvimento Pessoal (Parceria com o Ministério da Educação)	Financiamento a programas de treinamento, bolsas de estudo, qualificações, especializações dentro de centros técnicos ou centros de treinamento, faculdades, escolas de negócios, pós-graduação e pesquisas	\$1.1 bilhão de won	2001

## **IV.2 Necessidade de uma Nova Forma de Condução das Políticas Públicas voltadas ao Setor Audiovisual à luz do conceito de SI**

Como foi visto no primeiro capítulo deste trabalho, a dicotomia no processo produtivo, através da geração e difusão de conhecimento, tanto na visão neoschumpeteriana quanto na estruturalista, gera um benefício concentrado do progresso técnico em países, regiões e empresas específicas [CASSIOLATO & MATOS; 2008]. Esta concepção difere fundamentalmente dos pressupostos adotados no modelo neoclássico de Economia da Cultura proposto pelos precursores Bowen & Baumol (1965), em que a difusão, assimilação e mudança tecnológica promove benefícios igualmente a todas as empresas e, portanto, apenas a produção de conteúdo é de importância para a análise.

Com efeito, as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual permanecem majoritariamente ligadas à lógica tradicional em incentivos (diretos ou indiretos) à produção<sup>365</sup>, negligenciando em geral o papel dos outros atores – tais como empresas distribuidoras, programadoras, desenvolvedoras, empacotadoras, provedoras, agregadoras, exibidoras, como também consumidores – desse sistema produtivo. Isso explica o limitado êxito das políticas públicas direcionadas a essa indústria, já que a construção da estratégia de desenvolvimento não partiu da convergência dos interesses potenciais de todos os atores envolvidos e, mais do que isso, não buscou entender o papel central da inovação, que tem o conhecimento e a aprendizagem interativa como fatores centrais dessa dinâmica produtiva.

Ao contrário, essas políticas ignoram a dinâmica contemporânea do setor audiovisual e, ademais, ainda estão embasadas nos mesmos pressupostos neoclássicos dos precursores do programa de pesquisa da Economia da Cultura: Baumol & Bowen (1965)<sup>366</sup>. De fato, a lógica neoclássica de incentivo à produção de conteúdo audiovisual mostra como a dualidade ‘conteúdo x tecnologia’ direcionou a mentalidade dos formuladores de políticas para o setor audiovisual, desde o período da retoma do cinema brasileiro, a partir da década de 1990. Assim, como não há na teoria neoclássica um debate acerca do aparecimento e difusão das inovações, o enfoque está apenas voltado para a produção de conteúdo, posto que a inovação, sendo dada, é exógena ao modelo e não interage com o âmago da geração do trabalho.

Ainda modelo neoclássico, aceitando que a inovação é exógena, o papel dela nessa abordagem não é significativo. Isso porque a inovação é gerada pelos avanços da ciência e

---

<sup>365</sup> Ver Capítulo II e III deste trabalho.

<sup>366</sup> Foi através do trabalho de Baumol & Bowen (1965) que a Economia da Cultura ganhou perceptibilidade no estudo da Economia. Ver o primeiro capítulo deste trabalho.

tecnologia, assim, todas as empresas que recorrem a ela conseguem facilmente implantá-la na sua função de produção. Em consequência, a percepção de um estoque de inovações, bem como a facilidade de sua implementação, supõe que há uma disponibilidade irrestrita de conhecimento sem custos relevantes de sua assimilação [NUNES; 2012].

Dessa forma, a inovação também é vista pelos formuladores de política, que adotaram essa abordagem neoclássica, no seu sentido ‘restrito’ (conforme apresentado no primeiro capítulo), isto é, ela é apenas gerada pelos avanços da ciência e tecnologia (C&T) que não destaca uma concepção de sistema de inovação dentro de um contexto que reflète as trajetórias econômicas, políticas, históricas e culturais locais. Ou seja, essa concepção desconsidera o horizonte para políticas que aproveitem as oportunidades locais de aprendizado, a interatividade dos atores e o acúmulo de conhecimento. Com isso, ignoram-se os fenômenos e transformações na dinâmica produtiva que agem de forma local, setorial e nacionalmente.

No entanto, apesar de todas essas limitações, é essa concepção neoclássica que orienta as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual brasileiro. Paralelamente, Blaug (2001) tenta explicar que o motivo pelo qual esse marco teórico permanece como visão dominante no mundo. Para ele, as políticas voltadas aos setores culturais permanecem com essa forma de pensamento dominante, pois não houve nenhum paradigma capaz de contestá-lo para a produção de uma nova trajetória de pensamento econômico. Realmente, a dominância do programa de pesquisa de Baumol e Bowen é tão intensa que os agentes promotores do governo continuam construindo políticas públicas a partir dessa visão, visto que são teoricamente legitimados por esse modelo de origem neoclássica [NUNES (2012)].

Efetivamente, o setor audiovisual é colocado em um pacote de políticas culturais que, bem como são equivocadas em sua concepção, também não avaliam as especificidades atreladas a sua dinâmica produtiva. Desse modo, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito e a premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia acarretou em uma miopia na condução da política econômica. Como, no programa de pesquisa neoclássico, há uma dicotomia “conteúdo-tecnologia” e, o desenvolvimento tecnológico foi apartado da análise por ser exógeno ao modelo, isso acarretou em um enfoque excessivo voltado apenas à produção de conteúdo audiovisual nacional, na crença de que o estímulo à produção de obras audiovisuais brasileiras garantiria, por si só, o desenvolvimento da indústria e a consequente exibição e veiculação desse conteúdo à sociedade.

No entanto, como foi visto no terceiro capítulo, essa exibição natural de obras audiovisuais nacionais, a partir de um estímulo com foco principal na produção de conteúdos,

não teve respaldo na veiculação brasileira. Pelo contrário, foram necessárias outras políticas adicionais para gerar efetividade nas políticas já realizadas, assim, políticas regulatórias – isto é, a Cota de Tela Cinematográfica<sup>367</sup> e a Cota de Tela de Programação na TV por Assinatura<sup>368</sup> – foram sancionadas para garantir que o mínimo de conteúdo nacional fosse transmitido. Como resultado, foram justamente as políticas que abarcaram a distribuição e veiculação de conteúdo nacional as que tiveram maior eficácia na exibição de obras brasileiras.

Isso revela a necessidade de um entendimento da indústria do audiovisual como um processo de caráter nacional, sob contexto específico e socialmente determinado, em que as relações entre diferentes atores econômicos, políticos e sociais – refletindo condições culturais e institucionais próprias – são importantes para transformar o desenvolvimento produtivo. Por isso, o conceito de SI traz avanços à compreensão do setor audiovisual, já que ele traz não só as contribuições da abordagem dos sistemas de inovação no sentido amplo (da escola neoschumpeteriana), como também se entende as especificidades enfrentadas pelos países em desenvolvimento (da escola estruturalista).

Nesse contexto, ao se visualizar as ações adotadas na Primeira Onda de Políticas públicas ao setor audiovisual, conforme exposto no segundo capítulo, observa-se que o Estado, através de mecanismos de incentivo por benefício fiscal, foi indutor da produção de conteúdos e obras audiovisuais de forma indireta (apesar de, em última instância, os recursos se manterem advindos do Estado), uma vez que os agentes de mercado tornam-se parte interna ao modelo, já que são eles que tomam a decisão de investir e escolhem os projetos<sup>369</sup>. No entanto, a articulação desses agentes com o setor audiovisual é baixa, já que são de empresas da economia como um todo, cuja atividade, em geral, não está relacionada com a economia do audiovisual.

Logo, como agentes indutores do investimento, muitas vezes, não são agentes do setor audiovisual, a capacidade de espraiamento desta política, assim como os seus efeitos de encadeamento na economia são limitados, já que não só o nível de inter-relações desses agentes é baixo como também esses investimentos direcionam-se estritamente à produção, o que ignora os vínculos sistêmicos com os outros elos da indústria e sua tecnologia (distribuição e exibição). Com isso, verifica-se que as políticas públicas voltadas ao setor não entendem a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Isso explica o porquê da dificuldade dessas políticas em promover o

---

<sup>367</sup> Dispostas na MP de criação da ANCINE: MP 2.228-1/01 e regulada pela Instrução Normativa nº 88, de 2010 da ANCINE.

<sup>368</sup> Criada pela Lei de TV Paga: Lei nº 12.485/11 e regulada pela Instrução Normativa nº100, de 2012 da ANCINE.

<sup>369</sup> Em sua maioria na modalidade de patrocínio.

desenvolvimento produtivo e inovativo, uma vez que não possuem o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

Nesse sentido, percebe-se, na primeira onda de atuação estatal indireta na economia do audiovisual, iniciada na década de 1990, três tipos de orientação: (i) viés neoliberal onde se tenta afastar ao máximo a participação do Estado no setor, ideologicamente presente no governo Collor e sucessivamente atenuado pós-Lei Rouanet, ainda que forte nos governos de Itamar e FHC; (ii) concepção linear do sistema audiovisual, partindo da produção, assim, supõe-se que ela é o gargalo da cadeia de valor e, portanto, alvo das políticas ; (iii) reafirmação do modelo teórico neoclássico de Baumol e Bowen no programa de pesquisa, que separa a produção da tecnologia, ou seja, os mecanismos de incentivo permanecem atrelados apenas à produção, sem uma maior preocupação que considere a interface industrial, a interatividade dos diferentes atores do processo produtivo e a difusão conhecimento, tecnologia e inovação.

Ademais, o modelo de intervenção da Primeira Onda, iniciado na década de 90, tem um forte componente pró-cíclico no sentido em que, não só transpõe como também acentua os efeitos, no setor audiovisual, de uma recessão da economia como um todo. Isto é, percebe-se a ineficácia desse modelo de política pública no desenvolvimento do setor audiovisual. Como consequência, no início dos anos 2000, abre-se espaço para formação de um novo movimento de políticas alicerçado na criação de um tripé institucional de salvaguarda para a Economia do Audiovisual.

Na Segunda Onda de Políticas ao setor audiovisual, após o relatório de propostas da conciliação entre Gedic e III CBC, conforme foi visto no segundo capítulo, não houve a proposição de uma nova forma de fazer políticas, diferente do modelo de atuação indireta pelos mecanismos de incentivo. Ao contrário, tentou-se aperfeiçoar os mecanismos já existentes assim como aprofundar o papel do Estado na economia do audiovisual, através da criação de um Órgão Gestor para fomentar, normatizar e fiscalizar o setor audiovisual, tendo como principal objetivo a sustentabilidade desta indústria: a ANCINE. A demanda do setor era a criação de uma instituição capaz de viabilizar o desenvolvimento sistêmico do audiovisual, sem que, no entanto, se entendesse o que seria uma política sistêmica ao setor.

Formou-se o que foi chamado de “Tripé Institucional” onde haveria a complementaridade de três órgãos estatais distintos (CSC, ANCINE e SAv) no intuito de coordenar as políticas através desse novo marco institucional. Apesar dessa preocupação inicial na configuração de uma política pública audiovisual mais coordenada, buscou-se avançar nas carências do binômio Lei Rouanet & Lei do Audiovisual que, em sua essência, são novamente

políticas de fomento voltadas estritamente à produção, isto é, a principal preocupação era novamente direcionada à produção de obras audiovisuais brasileiras. Isso deveria ocorrer enquanto a ANCINE passa a ser responsável pelos aspectos industriais do setor cinematográfico, com o intuito de ocupar o mercado nacional com a produção de obras brasileiras [IKEDA (2015)].

Verifica-se, portanto, a fragilidade na condução dessas políticas que tentaram construir uma rede de articulações desconsiderando todos os atores envolvidos, inclusive dentro do âmbito governamental. Com resultado, houve um desequilíbrio institucional, desestruturando o sistema de coordenação de competências e de agentes criados na Segunda Onda de movimento de políticas. Dentre eles, destacaram-se os crescentes atritos entre SAV e ANCINE no que tange às obrigações de cada órgão, ademais, cresceram as tensões nas divisões de tarefa entre “o audiovisual industrial” e o “audiovisual cultural”, pela própria peculiaridade do bem audiovisual, posto que ele é, em essência, indústria e cultura. Além disso, a ANCINE terminou vinculada ao MinC, ao invés do MDIC, apesar de continuar com a orientação de desenvolver a indústria do audiovisual.

A orientação da condução na formulação das políticas também se revela na Terceira Onda de Políticas Públicas voltadas ao setor a partir da consulta pública do anteprojeto de lei colocado em maio de 2009, nele buscou-se a criação de dois fundos setoriais do Audiovisual para garantir a sustentabilidade do setor: (i) FSA – Fundo Setorial do Audiovisual<sup>370</sup>; (ii) FSIIA – Fundo Setorial de Incentivo à Inovação do Audiovisual (este fundo, porém, nunca chegou à concretização). Com isso, novamente se torna perceptível, que na decisão de criação de dois Fundos distintos e separados para o Setor Audiovisual, permanece o pressuposto da divisão entre conteúdo (audiovisual) e tecnologia (inovação) intrínseca ao modelo neoclássico de Baumol & Bowen. Portanto, a dicotomia “conteúdo-tecnologia” presente no programa de pesquisa da economia da cultura continuou a orientar a condução das políticas audiovisuais na Terceira Onda de Políticas Públicas voltadas ao setor.

De fato, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito e a premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia acarreta em uma miopia na condução de política para o setor. Com efeito, ao se concentrar as atenções e esforços de desenvolvimento apenas na produção de conteúdo audiovisual, acima de qualquer outro pressuposto, não se percebeu, mais uma vez, a necessidade de reformas estruturais necessárias desde a era Collor na orientação de novas políticas à economia do audiovisual brasileira. Ao contrário,

---

<sup>370</sup> Estabelecido pela Lei nº 11.437/06.

aprofundou-se a lógica do modelo de incentivos à produção de conteúdo audiovisual, seja ele indireto ou direto.

Nesse contexto, apesar de uma atuação mais intervencionista, o novo governo promoveu mudanças que simplesmente contribuíram para aumentar as distorções e chancelar o viés em produção de conteúdo na condução da política audiovisual. Negligenciou-se, mais uma vez, a importância de uma visão sistêmica na condução de políticas públicas ao setor audiovisual que tem como benefício, além de considerar a articulação de diversos atores do sistema no uso de conhecimento e capacitações – refletindo o caráter localizado da assimilação, não ignora o papel da inovação no desenvolvimento das atividades produtivas.

Consequentemente, como foi verificado no terceiro capítulo deste trabalho, o efeito das políticas torna-se bastante reduzido. De fato, uma política industrial sem essa concepção sistêmica está sujeita a diferentes riscos que vão desde sua própria justificação – isto é, o Estado não consegue defender a continuidade da política – até seu efeito líquido na sociedade. Com efeito, um enfoque de políticas públicas excessivo em produção, no fundamento da produção audiovisual por si só ser um bem estratégico por promover a cultura nacional, acabou acarretando na ‘não promoção cultural’, já que esses conteúdos nacionais (não pensados de forma sistêmica) não chegam à sociedade pelas diferentes janelas de exibição.

A carência de uma política industrial sistêmica para o audiovisual gera consequências importantes nos seus efeitos, principalmente em meio a uma indústria em que as transformações tecnológicas são tão frequentes. Efetivamente, a proliferação das novas tecnologias de telecomunicações e, em consequência, as novas aplicações das mesmas, gerou profundas mudanças no setor audiovisual, que absorveu o processo de mutação tecnológica em curso com grande intensidade. De fato, em meio às transformações provocadas pelas novas tecnologias digitais, de informação e de telecomunicações, a organização e a propriedade dentro da indústria também mudaram.

As novas e maiores companhias não são especializadas em uma atividade específica da cadeia, como produção de filmes, publicidade, exibição cinematográfica, televisão, gravação, e etc., mas essas grandes empresas operam com um variado número de atividades audiovisuais. Por conseguinte, a industrialização da atividade audiovisual gera constantes inovações no setor, sejam elas tecnológicas, processuais e organizacionais, e provocam uma maior complexidade das interações dos atores envolvidos nessa indústria [HESMONDHALGH, 2007].

Essas transformações têm seus impactos intensificados na indústria do audiovisual pelas características intrínsecas do setor. Por exemplo, se uma empresa programadora de canais de

televisão monta uma infraestrutura para entrega ou distribuição do canal, os custos marginais para prover o canal aos telespectadores, em determinada área de transmissão, são muito baixos. Já os ganhos de escopo são potencializados em função das particularidades do produto audiovisual que é não-fungível (i.e., não se gasta) e, assim, torna-se extremamente plástico, já que um produto feito originalmente para o mercado cinematográfico pode ser facilmente reformatado para venda em outros mercados: TV por assinatura, vídeo doméstico e VoD.

No entanto, apesar das transformações tecnológicas das últimas décadas terem diminuído ‘espaços’ ao melhorar o fluxo entre diferentes pontas da cadeia produtiva pelas diversas janelas de exibição, a fragmentação da cadeia é uma característica marcante. Ainda que em contexto de globalização, com uma maior velocidade de circulação das informações, produtos e recursos, o caráter local (e nacional) de desenvolvimento de capacidades, tecnologia e produção é determinante para maturação e sustentabilidade da indústria.

As atividades produtivas e inovativas são diferenciadas não só temporal, mas espacialmente/localmente, refletindo o caráter da assimilação e do uso de conhecimento e capacitações. A perspectiva territorial é extremamente importante para o desenvolvimento produtivo (de conteúdo nacional) e inovativo (de tecnologias e processos) por ser o *locus* real de implementação das atividades dessa indústria, o que propicia maior possibilidade de geração de sinergias e complementaridades. O enfoque sistêmico e localizado nacionalmente abrange todo o conjunto de atores econômicos, políticos, sociais, culturais e suas interações [CASSIOLATO & LASTRES; 2008].

Nesse contexto, ao mesmo em que aumentaram as possibilidades de crescimento (e também de aproximação) em meio às transformações tecnológicas no cerne da indústria do audiovisual, as distorções entre diferentes regiões/países também aumentaram. Isso, mais uma vez, reforça o caráter territorial importante para o desenvolvimento do audiovisual que, sendo um setor intrinsecamente dinâmico e inovador, não pode ser dissociado de sua evolução local/regional/nacional. De fato, como destaca LUNDVALL (1988), o crescimento econômico e a inovação é altamente dependente do local. Assim, a inovação é o processo pelo qual as organizações incorporam e desenvolvem conhecimentos tácitos e locais na produção de bens e serviços que lhes são novos, independentemente de serem novos ou não para seus competidores [CASSIOLATO & LASTRES; 2008].

Como destacam BARROWCLOUGH E KOZUL-WRIGHT (2008), os países em desenvolvimento podem aproveitar grandes oportunidades no nascimento das indústrias criativas globais, já que este setor é atualmente o mais novo e mais dinâmico da economia do

conhecimento. Para que isso possa acontecer um ambiente de políticas apropriado é importantíssimo, principalmente por conta da característica dual dessas indústrias que concentram dois componentes principais ao mesmo tempo: o tangível e o intangível. Dessa forma, ao reconhecer a cadeia do audiovisual como sistema de inovação, entende-se de modo integrado os objetivos do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional e territorial, evitando-se a sua dissociação. Ademais, ao ter em vista essa característica fundamental, reverte-se a tendência de utilizar modelos teóricos descontextualizados que não possuem sustentação na economia real, tal como o modelo neoclássico da economia da cultura.

Contudo, apesar de na visão de SI a aquisição de tecnologia externa não substituir os esforços locais, as únicas políticas econômicas voltadas à infraestrutura e atualização/mudança tecnológica para o setor audiovisual<sup>371</sup>, desde a década de 1990, não contém estímulo local (e nacional) ao desenvolvimento sistêmico dessa indústria. Assim, embora o advento das tecnologias digitais de reprodução traga grandes oportunidades ao setor, ao melhorar a experiência do espectador e reduzir os custos de logística na distribuição, não se observaram ações de governo para catalisar esse processo de forma efetiva. Para Erber (1992) “*a importação de tecnologia deveria ser especialmente estimulada, por exemplo, através de incentivos fiscais, desde que fosse vinculada a esforços locais de desenvolvimento tecnológico*” [(grifo meu), p.33]. Também Coutinho (2005) considera que a política setorial mais adequada é a de fomento à organização e avanço competitivo de sistemas produtivos: “*Trata-se de estruturar processos locais de aprendizado e de inovação tendo como pivô instituições públicas e/ou privadas com a tarefa de cultivar relações de cooperação entre as empresas e de promover a acumulação de sinergias entre as demais instituições relevantes*” [p.46; (grifo meu)].

No entanto, o Regime Especial de Desenvolvimento da atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), que é o regime de incentivos fiscais para modernização do parque exibidor não vincula nenhum esforço local de desenvolvimento, ao contrário, não há qualquer distinção de nacionalidade: “*os tributos desonerados são: PIS, COFINS, PIS-importação, COFINS-importação, IPI incidente na importação ou no comércio interno e Imposto de Importação*”<sup>372</sup>. Nesse sentido, ao contrário do proposto por esses autores, no caso da digitalização brasileira, não só a tecnologia externa não foi vedada (como eles propõem que deveria ocorrer para indústrias maduras), mas ela foi financiada com recursos públicos para

---

<sup>371</sup> RECINE, Linha de Crédito e Investimento e PAR Exibição, conforme vistos no terceiro e segundo capítulos.

<sup>372</sup> Ver ANCINE: <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/desoneracao-tributaria>.

modernização do parque exibidor nacional que estava para se tornar obsoleto. Ademais, ele também ressalta que deve haver uma seletividade na busca de capacidade de inovações, que, em princípio, deve ser voltada para família de produtos e processos dotados de economia de escopo:

Diferentemente do caso da indústria infante, onde a proteção está baseada no acesso dos produtos ao mercado, a **defesa da capacidade de inovação requer** para ser eficaz, que **o acesso ao mercado interno seja vedado** tanto aos **produtos fabricados no Exterior como às técnicas que expressam a inovação externa** [p.31; 1992; ERBER (grifo meu)].

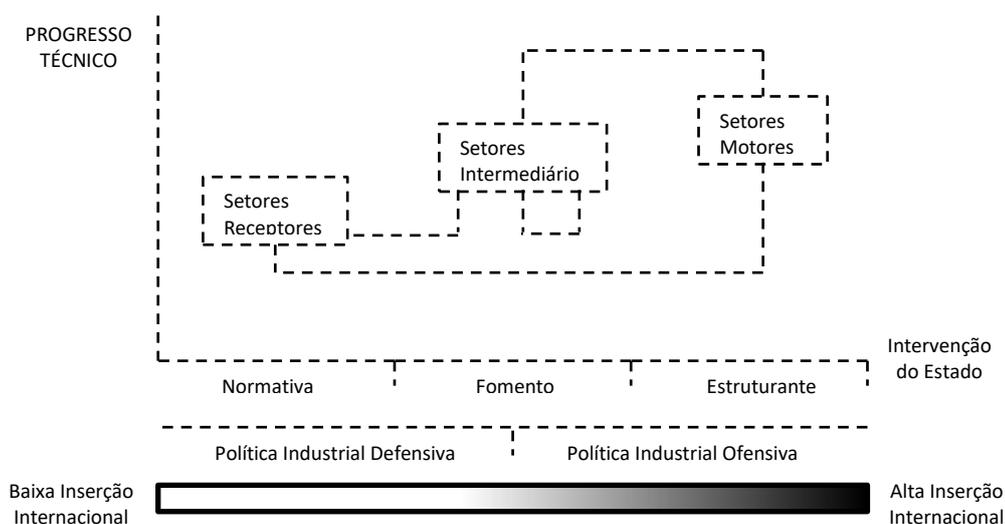
Além disso, para Erber (1992), é necessário distinguir firmas sobre controle nacional e firmas sob controle estrangeiro, posto que é parte lógica destas últimas utilizar as técnicas desenvolvidas nos países avançados, induzindo o mesmo comportamento em seus competidores nacionais. Nesse sentido, seria *“ilusório imaginar que firmas multinacionais venham a desenvolver uma capacidade de inovação no país, mesmo que o Governo lhes conceda incentivos para tal, seja atuando isoladamente, seja em “joint-ventures” com firmas nacionais”* (p.31). Portanto, de acordo com ele, a proteção à capacidade de inovação local requer o estabelecimento de condições diferenciadas para firmas nacionais e estrangeiras, onde as primeiras devem ser protegidas da competição das segundas. Para Coutinho (2005), em vez de avançar em direção ao novo paradigma industrial em curso, a indústria brasileira foi obrigada a se defender para sobreviver, perdendo tempo e oportunidade.

Com base nesses dois autores<sup>373</sup> e com a análise do que foi visto nos capítulos anteriores, é possível classificar as políticas industriais brasileiras e sul-coreanas – no conjunto de seus instrumentos – como defensiva ou ofensiva. Como pode ser visto na **Figura 16**, a intervenção do Estado é considerada estruturante quanto mais próxima estiverem as políticas dos setores motores da economia, além disso, caso a política também busque a internacionalização da produção, ela é considerada ofensiva. Por outro lado, políticas normativas estão mais próximas dos setores apenas receptores de progresso técnico e, caso essas políticas não visem o mercado internacional para exportação dos seus produtos, elas são classificadas como defensivas. Políticas de fomento são àquelas voltadas aos setores intermediários do progresso técnico, elas serão consideradas neutras se visarem marginalmente à exportação.

---

<sup>373</sup> Erber (1992) e Coutinho (2005).

**Figura 16 –Intervenção do Estado, por Setores, de acordo com seu Papel na Dinâmica Tecnológica**



Fonte: Elaboração própria a partir de Erber (1992) e Coutinho (2005)

Pelo que foi visto ao longo do segundo capítulo, as políticas públicas brasileiras ao setor audiovisual podem ser classificadas como políticas defensivas de fomento. Isso porque, conforme exposto, não há qualquer incentivo comercial à inserção internacional da produção brasileira, ao mesmo tempo em que o foco das políticas não está no motor de desenvolvimento da indústria: a distribuição. Pelo contrário, a ênfase é dada majoritariamente ao financiamento da produção de conteúdo. No caso da Coreia do Sul, ao contrário, verifica-se um esforço real por parte das políticas para internacionalização da produção – seja por incentivo às distribuidoras nacionais, seja por financiamento às exportações ou por programas específicos voltados tanto à adaptação do produto nacional ao mercado externo, como também à produção específica aos dois mercados (interno e externo).

Ao mesmo tempo, houve na Coreia do Sul, um esforço integrado de reestruturação da indústria audiovisual a partir do motor de desenvolvimento, isto é, o elo mais dinâmico do sistema inovativo do setor audiovisual: a distribuição. Diversos programas foram construídos visando não só à comercialização – isto é, à articulação entre produção, distribuição e exibição – mas também ao desenvolvimento tecnológico nacional e sua consolidação nesse setor. O **Quadro 7** resume a comparação das políticas entre Brasil e Coreia do Sul.

**Quadro 7 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990**

	<i>CONTEXTO NACIONAL</i>	<i>VISÃO</i>	<i>TIPOS DE POLÍTICA</i>	<i>OBJETIVOS</i>	<i>INSTRUMENTOS</i>
<b>BRASIL</b>	<p>- Sucateamento da produção nacional em face à ruptura provocada pelo fim da Embrafilme e da "Escuridão Collorida" provocada pelo pensamento neoliberal do governo Collor</p> <p>- Movimentos dos Estados Unidos e Japão para liberalização do mercado audiovisual internacional</p>	<p>Necessidade de retomada da produção do setor através da formulação de políticas voltadas à produção de conteúdo por isenção fiscal</p>	<p>- Fomento</p> <p>- Regulação</p> <p>- Isenção Fiscal</p>	<p>- Ocupação da produção audiovisual nacional nas diferentes janelas de exibição</p>	<p><b>- Fomento Indireto</b> Lei Rouanet; Art.1º, Art.1º-A, Art.3º, Art. 3º-A da Lei do Audiovisual; Art. 39 e FUNCINEs da MP 2.221-8/01</p> <p><b>- Fomento Direto</b> PRODECINES: 01, 02, 03, 04, 05, 06; PRODAVs: 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12; 13</p> <p><b>- Infraestrutura de exibição</b> PCPV: Linha de Crédito e Investimento; RECINE, PAR Exibição</p> <p><b>- Cota de Tela</b> Cinematográfica para Cinema; de Programação e de Empacotamento para TV Paga</p>
<b>COREIA DO SUL</b>	<p>- Dificuldade de transmissão do produto audiovisual nacional na TV e no cinema, efeito das políticas liberalizantes do setor à época: ruptura do sistema de Cota de Tela, das políticas de reserva de mercado e fim do 'Quality-based reward System'</p> <p>- Crise Financeira Asiática</p> <p>- Ocupação massiva do audiovisual americano e japonês no cinema e na TV</p>	<p>Percepção do presidente sul-coreano da importância da indústria do audiovisual no novo ciclo de inovação que iria liderar a economia nacional: "Learning from Jurassic Park"</p>	<p>- Fomento</p> <p>- Regulação</p> <p>- Isenção Fiscal</p> <p>- Internacionalização da produção</p> <p>- Desenvolvimento e Difusão da Tecnologia nacional</p>	<p>- Retomar o crescimento nacional através dessa nova indústria centro do novo ciclo de inovação</p> <p>- Internacionalização da produção nacional</p> <p>- Ocupação da produção nacional nas diferentes janelas de exibição</p>	<p><b>- Internacionalização da produção</b> Financiamento para exportação de obras nacionais; Programa de Adaptação das Obras para Exportação</p> <p><b>- Fomento Direto</b> Sistema de apoio à produção digital; Programa de suporte a sistemas pilotos</p> <p><b>- Infraestrutura de distribuição</b> <i>Digital Magic Space</i>; Programa de apoio à infraestrutura de distribuição e exibição</p> <p><b>- Cota de Tela</b> Cinematográfica; de Programação para TV Aberta e TV Paga</p> <p><b>- Qualificação</b> Programas de Treinamento; P&amp;D junto às universidades e centros técnicos; escola de negócios</p>

Fonte: Elaboração Própria.

**Quadro 8 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990 (CONTINUAÇÃO)**

	<i>ELO PRINCIPAL DA CADEIA ATINGIDO</i>	<i>ABORDAGEM TEÓRICA</i>	<i>ARRANJO INSTITUCIONAL</i>	<i>ENVOLVIMENTO COM EMPRESAS PRIVADAS</i>	<i>REGIME MACROECONÔMICO</i>
<b>BRASIL</b>	<p><b>Produção:</b> 26 instrumentos voltados à produção do total de 32 (81,3% do total)</p>	<p><b>- Política Cultural</b> - <i>Na concepção do setor:</i> modelo linear da cadeia de valor; - <i>Na formulação de política:</i> modelo neoclássico de Economia da Cultura de Baumol e Bowen</p>	<p>Criação da ANCINE e sua articulação com a SAV do MinC e com o CSC</p>	<p><b>- Fomento Indireto</b> Pouco envolvimento com as empresas que utilizam os mecanismos pelos seus benefícios fiscais</p> <p><b>- Fomento Direto</b> Pagamento de CONDECINE que acumula recursos para o FSA</p> <p><b>- Infraestrutura de exibição</b> Busca de benefício fiscal e colocação de recursos a depender da classificação do projeto</p> <p><b>- Cota de Tela</b> Busca de produtos nacionais para cumprimento da obrigação regulatória</p>	<p><b>Maligno*:</b></p> <p>- Taxa de Juros Alta (11,25% a.a.)</p> <p>- Taxa de Câmbio Sobrevalorizada (R\$ 3,19/US\$1)</p>
<b>COREIA DO SUL</b>	<p><b>Distribuição:</b> 10 instrumentos que envolvem a Distribuição (nacional e internacional) do total de 15 iniciativas (apenas 2 iniciativas para produção)</p>	<p><b>- Política Industrial</b> - <i>Na concepção do setor:</i> modelo hierárquico de organização da indústria, onde as grandes corporações estruturam e organizam a demanda por conteúdo produtivo; - <i>Na formulação de política:</i> sistema integrado que tem como foco da roda inovativa a distribuição e internacionalização da produção</p>	<p>Criação do KMPPC e do Ministério da Cultura para formulação e acompanhamento das políticas</p>	<p><b>- Internacionalização da produção</b> A geração de subsidiárias dentro das grandes companhias de distribuição e exibição para dar conta das cotas de tela gerou sinergias para exportação de produto nacional que não tinha seu conteúdo limitado à exibição externamente ao país</p> <p><b>- Fomento Direto</b> 6% das receitas das grandes empresas do setor (algumas <i>Chaebols</i>) para o Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual</p> <p><b>- Infraestrutura de distribuição</b> Por conta da rigorosa cota nacional as próprias empresas tiveram que investir na tecnologia de distribuição e programação para garantia de cumprimento da obrigação regulatória</p>	<p><b>Benigno*:</b></p> <p>- Taxa de Juros Baixa (1,25% a.a.)</p> <p>- Taxa de Câmbio Subvalorizada (KRW 1.128,58/1US\$)</p>

(\*) Dados de janeiro 2017 (STATISTA). Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 8 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990 (CONTINUAÇÃO)**

	<i>RESULTADO DA POLÍTICA</i>	<i>DIFERENCIAÇÃO DO CAPITAL (NACIONAL OU ESTRANGEIRO)</i>	<i>INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO</i>	<i>CLASSIFICAÇÃO DA POLÍTICA</i>
<b>BRASIL</b>	Média de 12% de <i>market share</i> nacional no cinema e 10% na TV Paga em 2015	Apenas no que envolve a produção de conteúdo: seja por política de cota de tela, seja por pagamento de Condecine ou mecanismo de incentivo	Não há políticas voltadas à comercialização das obras audiovisuais nacionais no exterior. O que há são iniciativas isoladas por acordos de coprodução que visam apenas a produção conjunta nacional e estrangeira por acordos bilaterais. Outras políticas estão voltadas à participação da produção nacional em festivais, novamente sem interesse por colocação comercial do produto nacional.	Política Industrial Defensiva de fomento (de sobrevivência)
<b>COREIA DO SUL</b>	Média de 57% de <i>market share</i> no cinema e 82% na TV em 2014	Além da diferenciação da nacionalidade por origem da produção, há políticas que diferenciam a origem do capital por: - Isenção Fiscal (apenas feita para compra de conteúdo nacional); - Desenvolvimento Tecnológico (financiamento somente para produção de tecnologia nacional); - Internacionalização da produção nacional	Interesse real da política de colocação das obras nacionais no mercado estrangeiro, através de diferentes frentes: seja por incentivo às distribuidoras nacionais, por financiamento às exportações e por programas específicos voltados tanto à adaptação do produto nacional ao mercado externo, quanto à produção específica aos dois mercados (interno e externo)	Política Industrial Ofensiva (estruturante)

Fonte: Elaboração Própria.

#### IV.2.1 O caso da digitalização do parque exibidor brasileiro

Como foi visto ao longo deste trabalho, não se pode ignorar a influência que o contexto nacional e internacional possui em ações específicas, já que eles têm o poder de dificultar e até anular as políticas voltadas ao setor audiovisual, mesmo que elas estejam bem desenhadas e mapeadas. Todas essas características e efeitos da influência tecnológica e da importância da incorporação local do conhecimento podem ser evidenciados quando se analisa o caso da digitalização do parque exibidor brasileiro. Nesse momento de transformação tecnológica não houve um aprofundamento da reflexão para o desenvolvimento local do padrão digital que já existia no Brasil: o digital RAIN. Há 13 anos ela era uma tecnologia pioneira para a digitalização da projeção cinematográfica, não só no Brasil como também no mundo [CHRISTOFOLI (2012)].

Apesar do digital RAIN ser uma tecnologia nacional pioneira, não houve, entretanto, qualquer incentivo de política pública para seu desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, internacionalmente, começava a se criar o padrão DCI (*Digital Cinema Initiatives*), formado pelos grandes estúdios americanos, no intuito de padronizar e difundir essa solução tecnológica a nível mundial. A empresa criada para o desenvolvimento dessa tecnologia (DCI L.L.C.) é uma *joint venture* formada pelas *majors*: Sony, Disney, Paramount, Warner, Universal e Fox.<sup>374</sup>

Nesse contexto, nenhum edital, programa ou linha de ação dentro das três ondas de políticas econômicas voltadas ao setor exigiu qualquer vinculação no uso de tecnologias nacionais. Vale destacar aqui o debate promovido por LUCA (2009) no momento de difusão das duas tecnologias (RAIN e DCI). Segundo ele, a partir de 2002, a RAIN NETWORKS iniciou o provimento de equipamentos e serviços para centenas de cinemas no Brasil:

A atuação da RAIN NETWORKS expandiu-se rapidamente devido aos seus conceitos inovadores. Para atender ao mercado publicitário, instalou uma extensa rede de comunicações e transmissões de sinais por satélite e projetores nas salas de cinema, monitorados a distância por uma central de operações instalada em São Paulo-Capital. Algumas receberam sofisticados projetores DLP de 3chips, destinados a exibir os longas-metragens. Outras receberam projetores LCD e, posteriormente, DLP de um chip destinados a exibir exclusivamente a publicidade. Além de estruturar uma moderna e eficiente rede, criaram políticas de exibição da publicidade na tela que quebraram os parâmetros que vigoraram no mercado há décadas [p. 105; 2009; LUCA].

---

<sup>374</sup> Ver: <http://www.dcmovies.com/>.

Ao mesmo tempo, em que a tecnologia RAIN se expandia pelo circuito exibidor brasileiro, criou-se um comitê dentro da DCI L.L.C. para divulgar e promover o padrão digital formado pelas *majors*: “A divulgação da constituição do DCI foi clara e evidente no sentido de que se buscariam referências que permitissem a substituição tecnológica, buscando uma qualidade e excelência que diferenciasse as salas de cinema das exibições domésticas” [p.196; 2009; LUCA]. No momento dessa corrida tecnológica para difusão de um padrão no Brasil, não houve qualquer política pública voltada ao setor audiovisual para promoção da tecnologia digital brasileira.

Com efeito, as únicas ações voltadas à infraestrutura do setor ignoraram se as soluções tecnológicas possuem conteúdo nacional, negligenciando a importância da territorialidade no desenvolvimento de conhecimento e competências nacionais. Ao contrário, como foi visto no terceiro capítulo, o RECINE é um regime de tributação que desonera a importação de tecnologia estrangeira, isto é, através dele há um incentivo para assimilação de conhecimentos não nacionalmente fabricados. Assim, há um incentivo apenas para modernização tecnológica e não se volta ao desenvolvimento inovativo local. Com isso, mais uma vez, descaracteriza-se o fundamento do desenvolvimento produtivo, uma vez que o caráter nacional e territorial é desconsiderado pela política.

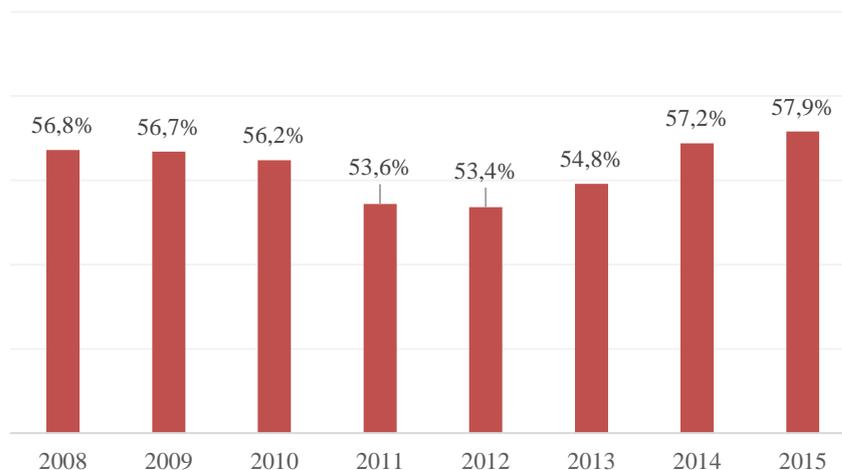
Além disso, a Linha de Crédito e Investimento do FSA e os recursos do PAR Exibição, ambos programas voltados à infraestrutura do setor, não fazem qualquer distinção entre tecnologia nacional e estrangeira. Novamente, percebe-se aqui, como FURTADO (1978) coloca, em seu trabalho sobre a dependência industrial e cultural<sup>375</sup>, que a dependência industrial (dependência tecnológica) gera também uma crescente dependência cultural (no caso, dependência de conteúdos/obras audiovisuais) para os países periféricos.

É nesse sentido que se visualiza o caso da digitalização do cinema brasileiro. Não se sabe se o investimento nas capacitações e assimilação de conhecimento locais (nacionais) levaria a um resultado diferente, mas pode-se verificar que o cenário pós-digitalização diminuiu substancialmente o tempo de exibição de obras audiovisuais nacionais no cinema brasileiro, como poderá ser verificado a seguir. Em suma, o audiovisual nacional ficou mais refém do conteúdo e da tecnologia estrangeira, em um contexto que as políticas voltadas ao setor apenas focaram na produção de obras nacionais e ignoraram as transformações (em nível local e internacional) ao qual o setor se inseria naquele momento.

---

<sup>375</sup> Criatividade e dependência na civilização industrial.

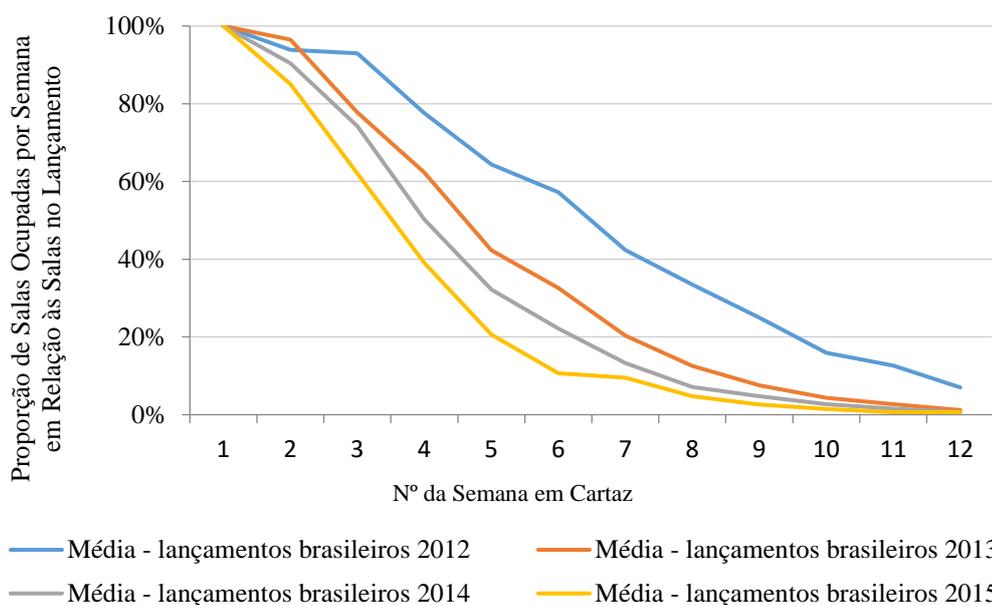
**Gráfico 59 – Evolução do Índice CR4 dos Exibidores Cinematográficos entre 2008 e 2015.**



Fonte: OCA/ANCINE.

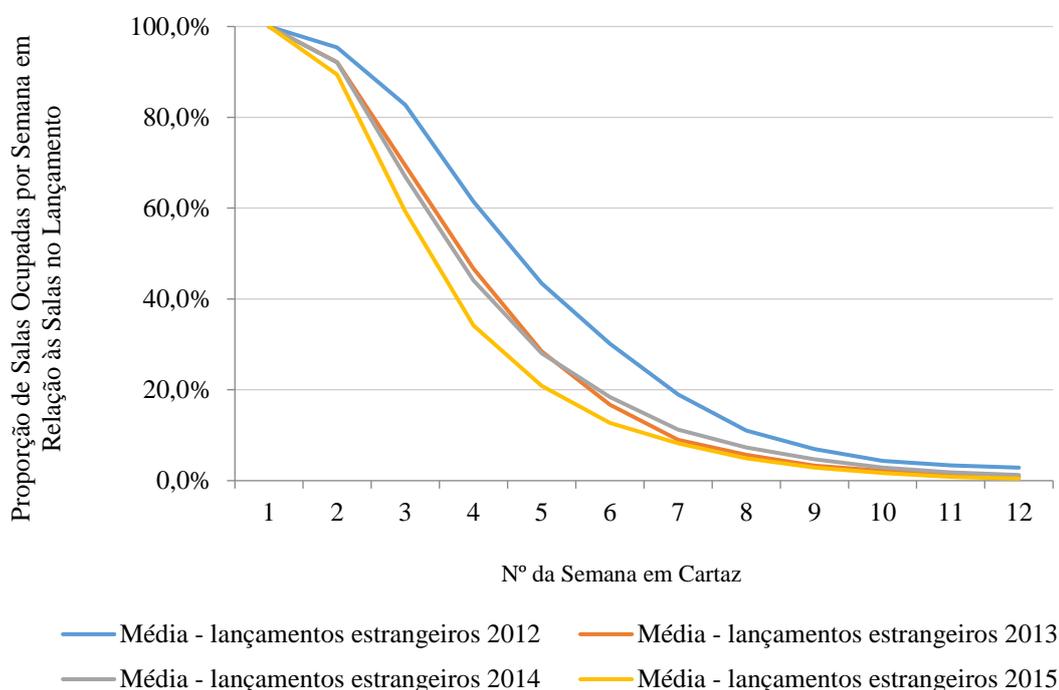
Quando se analisa a evolução do parque exibidor brasileiro nos últimos anos, observa-se que ocorreram transformações significativas com os agentes exibidores. Além do número de grupos exibidores cair continuamente, desde 2008, como mostra o *Gráfico 59*, a partir de 2012, quando o processo de digitalização das salas de cinema se intensifica, há um aumento da concentração dos cinemas por esses grupos exibidores. O processo de digitalização tem impactos visíveis na forma de programação dos filmes (*Gráfico 60*).

**Gráfico 60 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Brasileiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de OCA/ANCINE.

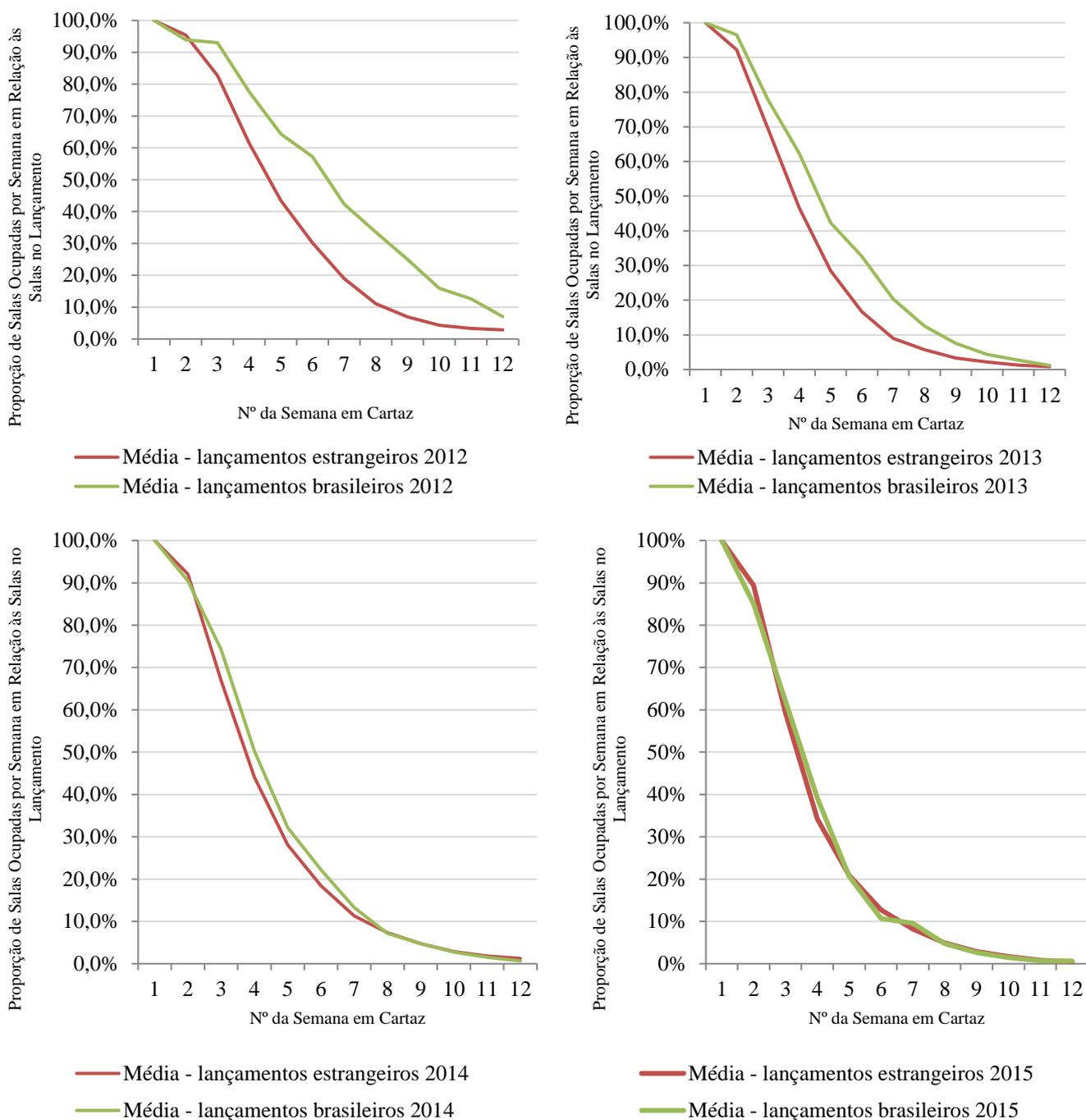
**Gráfico 61 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Estrangeiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de OCA/ANCINE.

Com efeito, conforme verificado pelo **Gráfico 61**, o filme brasileiro que permanecia até a 16ª semana em cartaz, passa a se adequar à lógica do filme estrangeiro que permanece menos tempo em cartaz após o lançamento. Esse ajustamento da tendência do filme estrangeiro e brasileiro é melhor verificado pelo **Gráfico 62**: a partir de 2012 (momento de início da digitalização do parque exibidor) observa-se uma queda expressiva das linhas de ocupação do filme ano a ano. Além disso, percebe-se que também o filme estrangeiro, que já ficava menos tempo em cartaz, diminuiu ainda mais o seu tempo de exibição nos cinemas.

**Gráfico 62 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento por Filmes Brasileiros e Estrangeiros Lançados em mais de 300 salas, de 2012 a 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de OCA/ANCINE.

Nesse sentido, apesar das transformações tecnológicas em curso, foi ignorado na formulação das políticas públicas ao setor o impacto de uma transformação tecnológica e, em consequência, o tempo de permanência do filme nacional teve sua duração reduzida nessa janela

de exibição. Portanto, a despeito de todas as políticas públicas voltas à produção cinematográfica, conforme visto no terceiro capítulo, não somente essa produção não chega à maioria do público como também teve o seu tempo de exibição, das produções que chegaram ao público, significativamente diminuído.

É à luz desse caso que se confirma que a **construção de capacidades**, conforme destacado por Erber (1992), deve ser entendida em seu **sentido sistêmico**, isto é, abrangendo atividades da **indústria** de transformação e **toda a infraestrutura** que lhe dão **apoio**. O fato da orientação da política brasileira ao setor audiovisual ser concentrada majoritariamente à produção conteúdo mostra que, se a construção de capacidades não é entendida de forma sistêmica e abrangendo todos os atores da indústria, a política não consegue atingir seu objetivo. De fato, o entendimento do conceito de inovação como um processo de caráter nacional, sob um contexto específico e socialmente determinado, implica que **a aquisição de tecnologia externa não substitui os esforços** voltados **ao acúmulo de conhecimento locais**. Pelo contrário, o desenvolvimento do conhecimento local é importante para interpretar a informação, selecionar, copiar, transformar e internalizar novas tecnologias [CASSIOLATO e LASTRES; 2008].

#### *IV.2.2 Relações da ANCINE com o Sistema de Inovação*

Por fim, cabe avaliar quais seriam os próximos passos para a reestruturação das políticas ao setor audiovisual brasileiro. Conforme se destacou no primeiro e quarto capítulos, o conceito de Sistema Nacional de Inovação se mostra fundamental à compreensão da inovação como um fator dinâmico altamente dependente das condições políticas, organizacionais, institucionais e culturais locais. A inovação não resultaria apenas de esforços de P&D, mas sim do conjunto de interações que surgem num contexto competitivo entre os diversos atores e instituições envolvidos nos fluxos de produção, difusão e apropriação de conhecimento e aprendizado. A regulação ocupa espaço entre as instituições que esculpam o processo de inovação na perspectiva do Sistema de Inovação na medida em que molda o comportamento dos agentes e estabelece as regras a serem seguidas pelos mesmos [LUNDVALL; (2007)].

Nesse sentido, a fim de melhor compreender os efeitos da regulação sobre a inovação no mercado audiovisual brasileiro, pode-se tomar uma analogia da apropriação feita por

Vasconcellos (2015) do modelo analítico de Fransman (2010 apud Vasconcellos, 2015) ao setor de Telecomunicações.

As instituições regulatórias que regem o setor audiovisual no Brasil estão amplamente representadas pelas competências da agência reguladora ANCINE, as quais podem ser relacionadas às funções típicas do Sistema de Inovação: reduzir incertezas, administrar conflitos, incentivar a inovação, construir competências e definir limites [VASCONCELLOS (2015)].

**Quadro 8 – Características das Instituições no Sistema de Inovação e Atribuições da ANCINE.**

<b>Características das instituições no sistema de inovação</b>	<b>Atribuições da ANCINE</b>
Redução das incertezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Executar a política nacional de fomento ao audiovisual</li> <li>✓ Regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria audiovisual, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação</li> </ul>
Administrar conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais no âmbito de suas competências</li> <li>✓ Promover o combate à pirataria de obras audiovisuais</li> </ul>
Incentivar a inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover a participação de obras audiovisuais nacionais em festivais internacionais</li> <li>✓ Aprovar e controlar a execução de projetos de coprodução, produção, distribuição, exibição e infraestrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais</li> <li>✓ Gerir programas e mecanismos de fomento à indústria audiovisual</li> </ul>

<p>Construção de competências</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Articular-se com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras audiovisuais dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional</li> <li>✓ Promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional, com vistas na consecução de objetivos de interesse comum</li> <li>✓ Gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria audiovisual nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão</li> <li>✓ Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema</li> </ul>
<p>Definição de limites</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Vasconcellos (2015), MP 2.221-8/01, Instruções Normativas nº100/12 e nº105/15.

Com as competências acima listadas, resta mapear os agentes com os quais a ANCINE interage no âmbito do que seria o Sistema de Inovação do Audiovisual Brasileiro. A ideia é que, a partir da exposição dessas interações, seja possível identificar quais interações podem ser remodeladas de forma intensificar os mecanismos de inovação que permeiam o Sistema. Adotando-se o modelo de camadas de Fransman (2010 apud Vasconcellos 2015) para organizar os agentes do setor audiovisual, obtém-se as seguintes camadas de interação:

**Quadro 9 – Descrição das Camadas e Atores nas interações do SI com a ANCINE.**

<b>Camadas</b>	<b>Atores</b>
Camada I: empresas que fornecem equipamentos para a indústria audiovisual	Sony, Arri, Panasonic, Roland, Tascam, Dedolight, Ikan, Manfrotto, Sachtler, entre outros.
Camada II: indivíduos/empresas produtoras de conteúdos audiovisuais	20th Century Fox, Universal, Warner Bros., Gulane, Conspiração Filmes, O2, Morena Filmes, Gullane Filmes, Porta dos Fundos, entre outros
Camada III: empresas distribuidoras/agregadoras de conteúdos audiovisuais	20th Century Fox, Universal, Warner Bros., Paris Filmes, Downtown, Imovision, Sofá Digital, Encripta, entre outros
Camada IV: empresas que exibem/transmitem/disponibilizam conteúdos audiovisuais	NET, Vivo TV, Cinemark, Kinoplex, UCI, Cinépolis, Netflix, YouTube, entre outros
Camada V: usuários de serviços de comunicação audiovisual	Usuários

Fonte: Elaboração própria.

O Sistema de Inovação do Audiovisual Brasileiro é complementado por Ministério da Cultura, Conselho Superior de Cinema, instituições de ensino e pesquisa (universidades e centros tecnológicos), instituições públicas e privadas de financiamento (BNDES, BRDE, Banco do Brasil), demais órgãos do governo. O mapeamento das interações do modelo de camadas pode ser visualizado a seguir pela **Figura 17**.

**Figura 17 - Desenho das Interações do Sistema Nacional de Inovação com a ANCINE, a partir do modelo de camadas**



Fonte: Elaboração própria a partir do modelo de camadas de Frasman (2010; apud Vasconcellos, 2015).

O diagrama acima expõe as relações da ANCINE com os demais membros do Sistema de Inovação, detalhadas a seguir por meio das funções desenvolvidas pela agência em consonância com as atribuições mencionadas no **Quadro 10**.

**Quadro 10 – Exposição das Interações da ANCINE com os Atores envolvidos no SI do Audiovisual**

<b>Relação</b>	<b>Agentes envolvidos</b>	<b>Descrição das interações</b>
1	MinC	Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema Executar a política nacional de fomento ao audiovisual
2	Sony, RAIN, Arri, Panasonic, Roland, DCI/Doremi, Tascam, Dedolight, Ikan, Manfrotto, Sachtler, entre outros	Não existe interação da ANCINE com os fornecedores de equipamentos para a indústria, nem no que se refere ao abastecimento tecnológico do setor.
3	20th Century Fox, Universal, Warner Bros., Gulane, Conspiração Filmes, O2, Morena Filmes, Gullane Filmes, Porta dos Fundos, entre outros	Gerir programas e mecanismos de fomento à indústria audiovisual
4	20th Century Fox, Universal, Warner Bros., Paris Filmes, Downtown, Imovision, Sofá Digital, Encripta, entre outros	Incentivos à distribuição de obras brasileiras
5	NET, Vivo TV, Cinemark, Kinoplex, UCI, Cinépolis, Netflix, YouTube, entre outros	Política de fomento à expansão do parque exibidor, digitalização de salas
6	Usuários	Através de consultas públicas e Ouvidoria
7	Conselho Superior de Cinema	Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema Executar a política nacional do audiovisual
8	Instituições de Ensino e Pesquisa	Gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria audiovisual
9	Instituições de Financiamento	Repasse de recursos do FSA e do orçamento da ANCINE

Fonte: Elaboração própria.

Com isso, verifica-se que os motores da dinâmica de inovação no setor audiovisual precisam movimentar atores de todas as camadas descritas, juntamente com os demais membros da SI do audiovisual. Ocorre que a contribuição que a ANCINE pode dar a esse sistema encontra-se enfraquecida pela hipertrofia das interações da Agência com a ‘Camada 2’, em detrimento das demais. Isso deriva do enfoque neoclássico de que, fomentando-se o elo de produção, todo o restante da cadeia audiovisual estaria automaticamente induzido à obtenção dos mesmos ganhos de inovação. O setor audiovisual, porém, tem uma particularidade: o elo de distribuição (Camada 3), que concentra historicamente grande poder sobre as decisões de emprego de novos modos de produção ou tecnologias na indústria audiovisual. As *majors*, estúdios norte-americanos, cresceram a partir da verticalização sustentada na acumulação das funções de produção e distribuição.

Em suma, a massificação da presença de conteúdo das *majors* no Brasil faz, portanto, com que o sucesso de uma política de inovação no país, naturalmente dependente das interações entre os atores e instituições locais, esteja condicionada ao fortalecimento das relações da regulação com as demais camadas, principalmente a que envolve os agentes distribuidores nacionais, que direcionam o padrão tecnológico. Ademais, políticas de desenvolvimento que levem em conta o sistema de inovação devem ser priorizadas para melhor compreender tanto as características e dinâmicas do novo paradigma produtivo como também para orientar a construção de políticas voltadas ao setor audiovisual, destacando o papel central da inovação, conhecimento e aprendizagem interativa como fatores centrais da dinâmica produtiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu em avaliar as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual brasileiro nos últimos 20 anos e em que medida se deu a consistência e o sucesso dessas políticas com base nos seus pressupostos teóricos. Para isso, o primeiro capítulo verificou tanto a concepção pragmática do setor audiovisual quanto o modelo teórico que legitima e embasa os formuladores de política na construção das ações voltadas à indústria do audiovisual. No que se refere à concepção pragmática, observou-se que toda a divisão de políticas e estrutura organizacional da ANCINE entende o setor à luz de cada segmento de mercado, isto é, a cada janela de exibição do produto audiovisual. De fato, as políticas públicas voltadas ao setor ainda são formuladas de acordo com as janelas de exibição do conteúdo nacional ao longo da cadeia de valor. Isso explica, em parte, a visão linear das políticas, com ênfase ao elo da produção, a qual é motor e ponto de partida da cadeia.

Por outro lado, o que legitima o desenho das políticas públicas ao audiovisual brasileiro é o modelo teórico neoclássico da Economia da Cultura construído por Baumol e Bowen (1965). A assumpção de premissas que reduzem o papel da inovação por esta abordagem teórica provoca erros na concepção das políticas voltadas ao setor audiovisual. Isso porque aceitando que a inovação é exógena, o papel dela nessa abordagem não é significativo. Assim, a inovação gerada pelos avanços da ciência e tecnologia são implantadas facilmente e igualmente por todas as empresas que recorrem a ela em sua função de produção. Em consequência, a percepção de um estoque de inovações, bem como a facilidade de sua implementação, supõe que há uma disponibilidade irrestrita de conhecimento sem custos relevantes de sua assimilação. Isso torna o papel da tecnologia irrelevante neste modelo, já que os ganhos de produtividade são incorporados de forma irrestrita por todos atores econômicos. Portanto, separa-se o conteúdo (objeto de análise) da tecnologia (exógena ao modelo), onde o foco em conteúdo irá direcionar o entendimento desse sistema produtivo.

Sob este modelo foram construídas as políticas que embasam e legitimam as decisões políticas atuais voltadas apenas à conteúdo, ignorando o papel da tecnologia no desenvolvimento do setor. Efetivamente, o setor audiovisual é colocado em um pacote de políticas culturais que, bem como são equivocadas em sua concepção, também não avaliam as especificidades atreladas a sua produção e operação. Desse modo, o papel da inovação neste tipo de tratamento é restrito e a premissa neoclássica de separação do conteúdo produtivo com a tecnologia acarreta em uma miopia na condução da política econômica. Portanto, destaca-se

a necessidade de outra visão para a análise das políticas de desenvolvimento da indústria do audiovisual.

O conceito de sistemas de inovação (SI) vem sendo utilizado para melhor compreender tanto as características e dinâmicas do novo paradigma produtivo como também para orientar as políticas públicas voltadas aos setores culturais. O uso desse conceito pode melhor conduzir a construção de políticas voltadas ao setor audiovisual, destacando o papel central da inovação, conhecimento e aprendizagem interativa como fatores centrais da dinâmica produtiva. De fato, essa abordagem teórica, não incorpora a dicotomia “conteúdo-tecnologia” presente no programa de pesquisa neoclássico da economia da cultura. Ademais, ao contrário do que foi proposto pelo programa de pesquisa liberal, em que a globalização econômica derrubaria as barreiras de geração de tecnologia (a qual seria assimilada e apropriada de forma igualitária por todos os agentes, a despeito das territorialidades nacionais) a abordagem de sistema de inovação revela a importância do caráter local (e nacional) do desenvolvimento socioeconômico. Logo, o sistema de inovação é usado como uma forma de visualização das relações entre agentes de todas as esferas econômicas e sociais.

Nesse sentido, vale destacar também a grande vantagem no conceito de ASPILs, que além de se utilizar da abordagem de sistemas de inovação (SI), ressalta a relevância dada pelos estruturalistas, entre eles: Furtado, de que esses centros cíclicos estabeleceram padrões tecnológicos, produtivos e comerciais hierarquizados e desiguais, gerando uma dualização e distorções no sistema produtivo e, também, conforme foi visto, dependências culturais a ele associadas. Isso gera consequências não só na lógica de dependência com modernização do parque produtivo nacional, mas também na importação cultural, que reproduz na periferia os padrões culturais e estéticos externos. Portanto, vale ressaltar que essa dicotomia no processo produtivo, através da geração e difusão de conhecimento, tanto na visão neoschumpeteriana quanto na estruturalista, gera um benefício concentrado do progresso técnico em países, regiões e empresas específicas. Conforme foi visto no primeiro capítulo, isso difere fundamentalmente dos pressupostos adotados no modelo neoclássico de Economia da Cultura, em que a difusão, assimilação e mudança tecnológica promove benefícios igualmente a todas as empresas e, portanto, apenas o conteúdo produtivo é de importância para a análise.

De acordo com o que foi analisado, no segundo capítulo, pelo mapeamento das políticas públicas federais voltadas ao setor audiovisual brasileiro, verificou-se que, de fato, elas seguem o programa de pesquisa neoclássico da economia da cultura, no qual apenas a produção é necessária para o desenvolvimento da indústria. Ou seja, as políticas dos últimos 20 anos, em

geral, desconsideraram da tecnologia, assim como, o papel dos outros atores – tais como empresas distribuidoras, programadoras, desenvolvedoras, empacotadoras, provedoras, agregadoras, exibidoras, como também consumidores – desse sistema produtivo.

Nesse sentido, fez-se necessário avaliar em que medida essas políticas obtiveram sucesso na concepção que elas se propunham a alcançar: uma política de conteúdo para visualização de conteúdo nacional pela população brasileira. Em outras palavras, uma política cultural de promoção conteúdo brasileiro para que o produto nacional chegasse às janelas de exibição, promovendo, assim, a cultura nacional. O terceiro capítulo teve por objetivo avaliar esses resultados, a análise da lógica das políticas revela lacunas e inconsistências com relação aos objetivos declarados, no que se refere principalmente à sua ênfase em fomento em conteúdo. A avaliação do impacto das políticas, por sua vez, revela que ocorreram desdobramentos positivos no que se refere à recuperação da produção de obras audiovisuais brasileiras para os diferentes segmentos de mercado e aumento de sua veiculação através das diferentes janelas de exibição. No entanto, o alcance do conteúdo nacional nas várias janelas de exibição (objetivo das políticas) ainda é bastante limitado.

Realmente, como observado pelas regressões através do modelo diferenças em diferenças – que considera os efeitos antes e depois das políticas no grupo de tratamento e no grupo de controle – o grande aumento no financiamento à produção (especialmente nos últimos dez anos) foi pouco efetivo na exibição de filmes nacionais. Por outro lado, a política regulatória de cota de tela de programação, que envolveu outros atores da cadeia produtiva, teve efeito líquido real na programação de conteúdo nacional para a TV Paga. Portanto, apesar do aumento significativo do financiamento à produção e do número de produções nacionais, elas não chegam de forma efetiva às janelas de exibição, não promovendo a diversidade cultural nacional desejada pela política. Também Adorno (1986) como Furtado (1978) entendem a importância da dominação da indústria na cultura, assim, a não colocação do produto cultural em um contexto industrial já exclui, de antemão, a sua reprodução e visualização pela sociedade, já que, além de ter aderido a uma produção industrial voltada às massas, o produto cultural precisa ser reproduzido para encontrar eco e sustentação no mercado. Para este último autor, há uma profunda relação entre cultura e dependência industrial. A condição periférica e de subdesenvolvimento que se constrói na forma de assimilação do progresso técnico dentro do sistema capitalista mundial não só implementa uma relação de dependência tecnológica, mas ela se reproduz em uma relação de dependência cultural.

Nesse contexto, o caso da Coreia do Sul, explicitado no quarto capítulo, elucidou como políticas industriais sistêmicas, que consideram a tecnologia e o desenvolvimento nacional como fatores primordiais para sua consecução, puderam levar o setor audiovisual de uma situação de colapso para uma situação de completo sucesso. As políticas audiovisuais coreanas podem ser classificadas como políticas industriais ofensivas e estruturantes, enquanto as políticas brasileiras são de fomento e defensivas (de sobrevivência). Isso se verifica à luz do caso da digitalização do parque exibidor brasileiro, em que se confirma que a construção de capacidades, conforme destacado por Erber (1992), deve ser entendida em seu sentido sistêmico, isto é, abrangendo atividades da indústria de transformação e toda a infraestrutura nacional que lhe dão apoio. O fato da orientação da política brasileira ao setor audiovisual ser concentrada majoritariamente à produção conteúdo mostra que, se a construção de capacidades não é entendida de forma sistêmica e abrangendo todos os atores da indústria, a política não consegue atingir seu objetivo. De fato, o entendimento do conceito de inovação como um processo de caráter nacional, sob um contexto específico e socialmente determinado, implica que **a aquisição de tecnologia externa não substitui os esforços voltados ao acúmulo de conhecimento locais**. Pelo contrário, o desenvolvimento do conhecimento local é importante para interpretar a informação, selecionar, copiar, transformar e internalizar novas tecnologias [CASSIOLATO e LASTRES; 2008].

Por fim, o trabalho chegou às seguintes conclusões: (i) As políticas públicas foram implementadas a partir da concepção pragmática que entende o setor à luz das janelas de exibição do produto audiovisual. Isso explica, em parte, a visão linear das políticas, com ênfase ao elo da produção, a qual é motor e ponto de partida da cadeia. Por outro lado, o que legitima o desenho das políticas públicas ao audiovisual brasileiro é o modelo teórico neoclássico da economia da cultura que reduz a importância da inovação. Isso torna o papel da tecnologia irrelevante neste modelo, separando-se o conteúdo (objeto de interesse) da tecnologia (exógena à análise), com isso, o foco em conteúdo produtivo se torna o alvo a ser perseguido na condução de políticas; (ii) A atuação estatal desde a década de 1990 pode ser entendida como um movimento em ondas. A Primeira Onda de Políticas começa com a implementação do modelo de intervenção indireta nos anos 1990; a Segunda Onda de Políticas inicia-se nos anos 2000, com a consolidação do tripé institucional e a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), ao mesmo tempo Agência Reguladora, de Fomento e de Desenvolvimento à indústria; por fim, a Terceira Onda de Políticas assenta o fortalecimento dos mecanismos de atuação direta do Estado na Economia do Audiovisual com uma massa de novos recursos

disponíveis através da CONDECINE-Teles originada na Lei da TV Paga (Lei nº 12.485/11). Com isso, foi possível a multiplicação de novas linhas de ação a partir de escolha e critérios de seleção de projetos de desenvolvimento definidos pelo Estado; (iii) A análise da lógica das políticas revelou lacunas e inconsistências internas, como a sobreposição e/ou contradição de instrumentos de política. Por sua vez, o impacto das políticas revelou desdobramentos positivos no que se refere à recuperação da produção de obras audiovisuais brasileiras, mas com alcance do conteúdo nacional bastante limitado nas várias janelas de exibição. Ademais, apesar das políticas estarem majoritariamente voltadas ao fomento em produção, foram as políticas regulatórias que mostraram uma maior efetividade, isto é, justamente as políticas que afetam a distribuição e exibição. Com efeito, enquanto as políticas de fomento revelaram efeito líquido de apenas 5% nos lançamentos brasileiros para os últimos dez anos, a política de cota de tela cinematográfica se revelou como o limite mínimo do *market share* nacional. Ademais, como visto no segundo e terceiro capítulos, foi após a criação das cotas televisivas (de programação e de empacotamento), que houve um aumento substancial das obras de programação brasileira na TV fechada; (iv) A avaliação das políticas sul-coreanas e brasileiras desde a década de 1990 revelou que as políticas coreanas podem ser classificadas como políticas industriais ofensivas e estruturantes, enquanto as políticas brasileiras são de fomento defensivas e de sobrevivência. Nesse sentido, políticas industriais coordenadas que integrem o setor audiovisual ao Sistema Nacional de Inovação com envolvimento de todos os atores do SI são mais efetivas nos seus resultados do que políticas culturais com ênfase em produção de conteúdo.

A delimitação do escopo da tese revelou pontos de pesquisa futuros a partir de suas conclusões, abrindo-se novas questões. Com efeito, verificou-se que os motores da dinâmica de inovação no setor audiovisual precisam movimentar atores de todas as camadas descritas, juntamente com os demais membros da SI do audiovisual. Assim outra questão surge, a saber, qual a contribuição que a ANCINE pode dar a esse sistema, o qual encontra-se enfraquecido pela hipertrofia das interações da Agência com a ‘Camada 2’, em detrimento das demais camadas. Ademais, sabendo que o sucesso de uma política de inovação no país é naturalmente dependente das interações entre os atores e instituições locais, resta verificar como implementar políticas voltadas à arranjos e sistemas produtivos locais dada a massificação da presença de conteúdo estrangeiro no Brasil. Em suma, faz-se necessário políticas de desenvolvimento que levem em conta o sistema de inovação, que compreendam as características e dinâmicas do setor audiovisual, como também reconheçam o papel central da inovação, conhecimento e aprendizagem interativa como fatores centrais da dinâmica produtiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERNATHY, R.; UTTERBACK, J. (1978) Patterns of Industrial Innovation, **Technology Review**, Slaughter: 1993.

ADLER, Moshe. Stardom and talent. In: GINSBURGH, Victor; THROSBY, Charles D. (Ed.). **Handbook of the economics of art and culture**. Londres. North-Holland, 2006.

ALMEIDA, P. S. e BUTCHER, P. **Cinema: Desenvolvimento e Mercado**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

ALVARENGA. Marcus Vinícius Tavares de. **Cineastas e a formação da ANCINE (1999-2003)**. 2010. 141f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas: Programa de Pós-Graduação em Imagem e Som. São Carlos, 2010.

ANCINE: Agência Nacional de Cinema. **Observatório Europeu do Audiovisual (OCA)**. Estatísticas: <http://oca.ancine.gov.br/>

ARROW, K. J. The economic implications of learning by doing. **The Review of Economic Studies Ltd.**, vol. 29, no. 3, 1962.

ARTHUR, W. B. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. **The Economic Journal**, 99, 1989.

\_\_\_\_\_, ERMOLIEV, Yu, KANIOVSKI, Yu. Path-Dependent Processes and the Emergence of Macro-Structure. **European Journal of Operational Research**, v. 30, 1987.

BAKHSHI, H. **Soft innovation: towards a more complete Picture of innovative change**, 2009. Disponível em: [http://www.nesta.org.uk/publications/assets/features/soft\\_innovation](http://www.nesta.org.uk/publications/assets/features/soft_innovation). Acessado em 10 de agosto de 2016.

BALADEZ, C., & SARMENTO, F. (2015). Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2014. Acesso em maio de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BALADEZ, C., & SARMENTO, F. (2016). Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2015. Acesso em março de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BALADEZ, C., & SARMENTO, F. (2017). Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016. Acesso em março de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BAUMOL, W. J.; BOWEN, W. G. **On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems**. The American Economic Review, vol.55, nº ½ : 1966.

\_\_\_\_\_. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. The American Economic Review. Vol. 57, No 3, Jun., 1967.

\_\_\_\_\_. Social wants and dismal science: the curious case of the climbing costs of health and teaching. The American Philosophical Society. Vol. 137, No. 4, 1993.

\_\_\_\_\_; BLACKMAN, S.; WOLFF, E. Unbalanced growth revisited: asymptotic stagnancy and new evidence. Economic Research Reports. Jan., 1984.

\_\_\_\_\_. Applied welfare economics. In: TOWSE, Ruth (Ed.). A Handbook of Cultural Economics. Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing, 2003.

\_\_\_\_\_; BOWEN, William G. Performing arts: the economic dilemma. 3 ed. Princeton & Oxford. M.I.T. Press, 1966.

BECKER, H. S. Art as collective action. **American Sociological Review**. Vol. 39, No. 6, 1974.

\_\_\_\_\_. **Art Worlds**. Califórnia, University of California Press, 1984.

\_\_\_\_\_. Mundos artísticos e tipos sociais. In: VELHO, G. (Org.). **Arte e sociedade**. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

BARBOSA, Braulio R. (2017). **Informe Anual de Salas de Exibição de 2016**. SADIS Detalhado. Acesso em novembro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BARBOSA, Braulio R. (2016). **Informe Anual de Salas de Exibição de 2015**. SADIS Detalhado. Acesso em novembro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BELELI, Claudio M. (2016). **Informe Anual de Distribuição em Salas de 2015**. SADIS Detalhado. Acesso em novembro de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BELELI, Claudio M.; BORGES, Danielle dos Santos. (2016). **Informe de Produção de Longas Metragens de 2013**. Acesso em novembro de 2016, disponível em OCA: Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BENHAMOU, F. **A Economia da Cultura**. Cotia. Ateliê Editorial, 2007.

BERTINI, A. **Economia da Cultura**. A indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil. Saraiva, 2008.

BLAUG, M. Where are we now on cultural economics? **Journal of economic surveys**. Vol. 15, No. 2, 2001.

BORJA, B. **Celso Furtado e a cultura da dependência**. OIKOS: Revista de Economia Heterodoxa. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2009, volume 8, número 2, p. 247-2 62.

BORGES, Danielle S. **A produção cinematográfica brasileira (1995-2014) e o atual modelo de políticas públicas para o cinema nacional**. Dissertação de Mestrado. Eptic: 2015.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo, SP: Perspectiva, 6ª Ed, 2009.

BRITTO, J. **Diversificação, competências e coerência produtiva**. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7505.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei Nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8401.htm)>. Acesso em: 10 de mar 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8685.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Setorial do Audiovisual. Disponível em: <<http://fsa.ancine.gov.br/>>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>. Acesso em: mar 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o

Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm)>. Acesso em: mar 2015.

BUCHALA, Luciana. (2015). **Informe Anual de Distribuição em Salas de 2014**. Acesso em novembro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BUCHALA, Luciana. (2014). **Informe Anual de Distribuição em Salas de 2013**. Acesso em novembro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

BURKE, Andrew E. Music business. In: TOWSE, Ruth (Ed.). **A Handbook of Cultural Economics**. Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing, 2003.

CASSINELI. **Estruturação e Financiamento da Indústria Cinematográfica Brasileira**. Dissertação de Mestrado. PUC, 2012.

CASTAÑER, X, CAMPOS, L. The determinants of artistic innovation: Bringing in the role of organization. **Journal of Cultural Economics** 26, 2002.

CHAPMAN, B. **“Baumol’s Disease”: the pandemic that never was**, 2003. Disponível em [www.qedinteractive.com.au/NoPandemic.pdf](http://www.qedinteractive.com.au/NoPandemic.pdf). Acessado em 21 de julho de 2012.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Em Lastres, H.M.M; Cassiolato, J.E.e Maciel, M.L. (Orgs.), *O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. G. P.; Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais em Atividades Culturais e Políticas para sua Promoção. Em CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M. G. P.; LASTRES, H. M. M. **Arranjos Produtivos Locais: Uma Alternativa para o Desenvolvimento – Criatividade e Cultura**. Volume 1. Rio de Janeiro: E-papers; 2008.

COBRA, M. **Marketing do Entretenimento**. São Paulo: Editora Senac, 2008.

CORAZZA, R. I.; FRACALANZA, P. S. **Caminhos do pensamento neo-schumpeteriano: para além das analogias biológicas**. Nova Economia – Belo Horizonte, mai./ago. 2004.

CORREA, Ana; COSTA, Luana F.; FILIPPO, Silvia H. (2016). **Informe de Televisão Paga de 2015**. Acesso em agosto de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual.

COSTA, Luana F.; NASCIMENTO DA SILVA, Carlos H. (2017). **Informe de Televisão Paga de 2015**. Acesso em janeiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

COSTA, Luana F.; NASCIMENTO DA SILVA, Carlos H. (2017). **Informe de Televisão Paga de 2016**. Acesso em fevereiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

COWEN, T. **Why I do not believe in the cost-disease**, 1996. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/kap/jculte/v20y1996i3p207-214.html>. Acessado em 13 de julho de 2015.

COUTINHO, L. G. **Regimes Macroeconômicos e Estratégia de Negócios: Uma Política Industrial Alternativa para o Brasil no Século XXI**. Em, Lastres, H.M.M; Cassiolato, J.E. e Arroio, A. (Orgs.), *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto: 2005.

DANTAS, M. **Como e por que o Capital reinventou a televisão**. Ed. Linc, 2010.

DEANE, Tatiana (2015). **Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual de 2013**. Acesso em novembro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

DEANE, Tatiana (2016). **Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual de 2014**. Acesso em fevereiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

DEANE, Tatiana; MELO, Andrea C.; ZUBELLI, Luana M. R. A. (2017). **Emprego no Setor Audiovisual de 2015**. Acesso em fevereiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories – a suggested interpretation of the determinants and directions os technical change. **Research Policy**, vol. 11, no. 3, 1982.

ELIASSON, G.; HENREKSON, M. William J. Baumol: An entrepreneurial economist on the economics of entrepreneurship. **Small Business Economics**: 2004.

ERBER, F. S. **Inovação tecnológica na indústria brasileira no passado recente – uma resenha da literatura econômica**. Rio de Janeiro, mimeo IE/UFRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Industrial e Tecnológico na Década de 90 – Uma Nova Política Para Um Novo Padrão de Desenvolvimento**. Ensaios FEE, v. 13, n.1. Porto Alegre, 1992.

FERREIRA, L. A.; MACHADO NETO, M. M. **Economia da Cultura**. Rio de Janeiro, Editora Ciência Moderna Ltda., 2011.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.

FILIPPO, Silvia H.; CORREA, Ana (2015). **Informe de Televisão Paga de 2014**. Acesso em agosto de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

FILIPPO, Silvia H. (2014). **Informe de Televisão Paga de 2013**. Acesso em janeiro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

FILIPPO, Silvia H. (2013). **Informe de Televisão Paga de 2012**. Acesso em janeiro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

FILIPPO, Silvia H. (2012). **Informe de Televisão Paga de 2011**. Acesso em janeiro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

FILME B. Data base Brasil 2014. CD-Rom. 2014.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **A cadeia da indústria criativa no Brasil**. No. 2, maio de 2008.

FRANCO, Gustavo H. B.; FARNAM, Henry W. **Shakespeare e a Economia**. Rio de Janeiro. Zahar, 2009.

FREEMAN, C. Innovation and the strategy of the firm. In: FREEMAN, C. **The economics of industrial innovation**. Harmondsworth: Penguin Books, 1974.

\_\_\_\_\_. Networks of innovators: a synthesis of research issues. **Research Policy**, n. 20, 1991.

\_\_\_\_\_, SOETE, L. (1977) **A economia da inovação industrial**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2005.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: ABID, 1966.

\_\_\_\_\_. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FREY, B. **The rise and fall of festivals: reflections on the Salzburg festival**. University of Zurich, No. 48, 2000.

FUNARTE, Fundação Nacional de Arte. **Cultura em números: Anuário de estatísticas culturais 2014**. Disponível em: [http://oglobo.globo.com/cultura/arquivos/cultura\\_em\\_numeros\\_2009.pdf](http://oglobo.globo.com/cultura/arquivos/cultura_em_numeros_2009.pdf). Acessado em: 08 de outubro de 2015.

GAMA, Bianca C. (2017). **Informe Anual de Distribuição em Salas de 2016**. SADIS Detalhado. Acesso em janeiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

GALVÃO, A. P. **A Cadeia de Valor Ramificada do Setor Audiovisual**. Em COUTINHO, A.; SANTOS, R., *Políticas Públicas e Regulação do Audiovisual*. Curitiba: Editora CRV, 2012.

GALVÃO, A. P. **O Cinema Brasileiro da Retomada: A autossustentabilidade é possível?** Tese de Doutorado. ECO/UFRJ: 2003.

GALVÃO, Alexander Patez. **A informação como commodity: mensurando o setor de informações em uma nova economia**. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n.1, p.67- 71, 1999.

GARAT, Fernanda V. (2016). **Informe Anual de Distribuição em Salas de 2015**. Acesso em novembro de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

GATTI, A. Exibição. In: RAMOS, F. P.; MIRANDA, L. F. A. de M. (Orgs.). **Enciclopédia do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Ed. Senac, 2000.

GATTI, A. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.

GEDIC - Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema. **Pré-projeto de planejamento estratégico da indústria cinematográfica**. Sub-Grupo Gedic/Atividades. 4. versão em 7 fev. 2001 (mimeo).

GINSBURGH, V. A; THROSBY, D. **Innovation and Technological Change – Part III**. Em Throsby, D. et al. (Orgs.), *Art and Culture – Volume 2*. UK: Oxford, 2014.

GOODWIN, Craufurd. Art and culture in the history of economics thought. In: GINSBURGH, Victor; THROSBY, Charles D. (Ed.). **Handbook of the economics of art and culture**. Londres. North-Holland, 2006.

GORGULHO, Luciane F.; *et alli*. A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável. In: BNDES Setorial, n. 30, set.2009. Rio de Janeiro.

HASENCLEVER, L.; TIGRE, P. Estratégia de inovação. In: HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. (Org.) **Economia industrial**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2002.

HEILBRUN, J. Baumol's cost disease. In: TOWSE, Ruth (Ed.). **A Handbook of Cultural Economics**. Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing, 2003.

HERSCOVICI, A. **Economia da Cultura e da Comunicação**. Vitória, UFES, 1995.

HESMONDHALGH, D. **The Cultural Industries**. Second Edition. EUA, Sage Publications: 2007.

HOSKINS, C.; MACFADYEN, S.; FINN, A. **Media Economics: Applying Economics to New and Tradicional Media**. EUA: Sage Publications, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; MinC, Ministério da Cultura. **Sistema de informações e indicadores culturais: 2003-2005**. Rio de Janeiro. IBGE, 2007.

IKEDA, M. **Uma análise das leis de incentivo fiscal para o cinema brasileiro sob a ótica da captação de recursos incentivados**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.

\_\_\_\_\_ **Cinema Brasileiro a partir da Retomada.** Rio de Janeiro: Summus editorial, 2015.

KIM (2007.) **Rethinking media flow under globalisation: Rising Korean wave and Korean TV and film policy since 1980s.** Unpublished doctoral dissertation. University of Warwick: <[http://wrap.warwick.ac.uk/1153/1/WRAP\\_THESIS\\_Kim\\_2007.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/1153/1/WRAP_THESIS_Kim_2007.pdf) >. Acesso em: 02.04.2014

KLINE, S.; ROSENBERG, N. An overview of innovation. In: LANDAU, R.; ROSENBERG, N. (Ed.). **The positive sum strategy.** Harnessing technology for economic growth. Washington D.C.: National Academy Press, 1986.

KUBRUSLY, L. Modelos estatísticos. In: HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. (Org.) **Economia industrial.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2002.

KUHN, T. S. **The structure of scientific revolutions.** Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LASTRES H. M. M.; CASSIOLATO, J. E (orgs.). **Interagir para Competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil .** Brasília: SEBRAE, FINEP, CNPq, 2002.

LAQUINTO, K. **Audiovisual: Crer para Ver.** Em Revista Conjuntura Econômica – Vol. 67, nº 3. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

LIMA. V. **TV paga x TV aberta: Quem (de fato) ganha com a Lei 12.485?** Carta maior: 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/TV-paga-x-TV-aberta-Quem-de-fato-ganha-com-a-Lei-12-485-/22252>>. Acesso em: 21.10.2014.

LOSEKANN, L., GUTIERREZ, M. Diferenciação de produtos. In: KUPFER, D., HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

LUCA, L. G. **Mercado exibidor brasileiro: Do monopólio ao pluripólio.** In: MELEIRO, A. (Org.). Cinema e mercado. São Paulo: Escrituras (Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira), 2010.

LUKSETICH, W. A. Orchestras. In: TOWSE, Ruth (Ed.). **A Handbook of Cultural Economics.** Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing, 2003.

LUNDVALL, B. A. **Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the national system of innovation.** Em Dosi, G. et al. (Orgs.), *Technical change and Economic Theory*. UK: Pinter Publishers, 1988.

\_\_\_\_\_ **National innovation systems: towards a theory of innovation and interactive learning.** London: Pinter, 1992.

MAIA, Lucas (2016). **A Regulação de VoD na União Europeia.** Acesso em dezembro de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

MAIA, Lucas; ESCARLATE, Felipe F. (2016). **Informe Anual de Vídeo Doméstico de 2015.** Acesso em janeiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

MAIA, Lucas; ESCARLATE, Felipe F. (2017). **Informe Anual de Vídeo Doméstico de 2016.** Acesso em janeiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

MALERBA, F. Learning by firms and incremental technical change. **The Economic Journal**, v. 102, n.413, 1992.

MATOS, M. P. (2006). **Local productive and creative systems in Brazil: competence building, sustainability and competitiveness in the case of the carnival of Rio de Janeiro.** In: IV Globelics Conference: Innovation Systems for Competitiveness and Shared Prosperity in Developing Countries, Anais. Trivandrum, Kerala, Índia.

MATOS, M. **Economia da cultura e desenvolvimento: teoria e evidências a partir da análise de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais culturais no Brasil**. Tese de Doutorado, Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, 2011.

MAZZEO, Fernanda R. C. et. al. (2015). **Informe de Televisão Paga de 2014**. Acesso em janeiro de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

MPA. Motion Pictures Association. Impacto econômico do setor audiovisual brasileiro. Disponível em: [http://www.fnep.org.br/download/impacto\\_economico\\_do\\_av\\_bra\\_mpa\\_sicav\\_tendencias.pdf](http://www.fnep.org.br/download/impacto_economico_do_av_bra_mpa_sicav_tendencias.pdf). Acesso em jan 2016.

MENARD, C. **L'économie des organisations**. Paris: La Découverte, 1997.

NAKAMURA, Akio (2016). **Comércio Exterior de Serviços Audiovisuais de 2015**. Acesso em fevereiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. (1982) **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2005.

NORTH, D.; DAVIS, L. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**. 3 ed., 2005.

OCA. Observatório do Cinema e do Audiovisual (ANCINE). Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br/>. Acesso em Abr. 2017.

PARC, J., 2014. **An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations: analyzing the success factors of East Asian economies with a focus on the development of South Korea**. Thesis (PhD). Seoul National University and Université Paris Sorbonne.

PARC, J. and MOON, H.C., 2013. **Korean dramas and films: key factors for their**

**international competitiveness.** Asian journal of social science, 41 (2), 126–149.  
Russell, M.J., 2008. Pop goes Korea. Berkeley, CA: Stone Bridge Press.

PENROSE, E. (1959) **A teoria do crescimento da firma.** Campinas, Editora Unicamp, 2005.

PERRUT, Fabio (2014). **Informe Anual de Salas de Exibição de 2013: Parque Exibidor.** Acesso em novembro de 2015, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

PETERAF, M., BARNEY, J. Unraveling the resource-based tangle. **Managerial and Decision Economics** 24, 2003.

PRADO, L. C. D. **Análisis de información sobre producción, distribución, exhibición, diagnóstico y análisis dafo de la industria del cine en la region** - Relatório Final da Atividade; 2014. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://www.recam.org/pma/files/other/176/RELATORIO%20FINAL%20DA%20ATIVIDADE%201.pdf>. Acesso em: 02 de abril de 2015.

PRADO, L. C. D. e BARRADAS, A. Economia do cinema e do audiovisual. Texto para discussão 5. 2014

POSSAS, M. Concorrência schumpeteriana. In: HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. (Org.) **Economia industrial.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2002.

POSSAS, M. S. **Concorrência e competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista.** São Paulo: Hucitec, 1999.

ROPPA, Bruna. F. et al. **TV Aberta no Brasil: aspectos econômicos e estruturais.** ANCINE, 2015.

ROPPA, Bruna. F. et al. **TV por assinatura no Brasil: aspectos econômicos e estruturais.** ANCINE, 2015.

ROSENBERG, N. (1982) **Por dentro da caixa-preta.** Campinas, Editora Unicamp, 2005.

ROUBINE, J. J. **A linguagem da encenação teatral**. Rio de Janeiro, Zahar, 1998.

SÁ-EARP, F.; SROULEVICH, H. O comportamento do consumidor de produtos culturais e os combos de entretenimento. In: MELO, Victor A. (Org.). **Lazer: aspectos históricos, configurações contemporâneas**. São Paulo: 2009.

SÁ-EARP, F.; KORNIS, G.; JOFFE, P. **A Lei Rouanet às vésperas da maioria**. Rio de Janeiro, 2012.

SARMENTO, Filipe (2016). **Circulação de Obras Brasileiras pelos Segmentos de Mercado**. Acesso em janeiro de 2017, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

SARMENTO, Filipe (2015). **Circulação de Obras Brasileiras pelos Segmentos de Mercado**. Acesso em janeiro de 2016, disponível em OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

SÁ-EARP, F.; SOUZA, H. **Incentivando a produção de "blockbusters" no Brasil**. In: MELEIRO, A. (Org.). **Cinema e economia política**. São Paulo: Escrituras, 2010.

SCHUMPETER (1942) **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. (1964) **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

SEGEUN, S. **Behind the Korean Broadcasting Boom**. NHK, 2008. V.2. N.6.

SEAMAN, B. Competition and the non-profit arts: the lost industrial organization agenda. **Journal of Cultural Economics**, Vol. 28, 2004.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SILVA, E. M. (1998). **Capital cultural e o subsídio às artes**. Revista de Ciências da Administração, **1** (0), pp. 7 - 18.

SIMIS, A. (2000). **A relação entre a televisão e a produção independente**. In: XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação Universidade do Amazonas, Anais. Manaus, AM.

SIMIS, A.; PELLEGRINI, T. (1998). **O audiovisual brasileiro dos anos 90: questão estética ou econômica?**. In: Encontro de 1998 da Lasa – Latin American Studies Association, Anais. Chicago.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1996.

SJURTS, I. (2004). **Organisation der contentproduktion: strategische alternativen aos ökonomischer sicht**. In: SYDOW, J.; WINDELER, A. (org.). Organisation der contentproduktion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SOUZA, Luiz Henrique Silva; BORGES, Danielle dos Santos. (2016). **Informe de Produção de Longas Metragens de 2014**. Acesso em novembro de 2016, disponível em OCA: Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

SOUZA, Luiz Henrique Silva (2017). **Análise dos Pequenos Lançamentos** (não-publicado). Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda-SAM/ANCINE.

SHIM, D., 2006. **Hybridization and the rise of Korean popular culture in Asia**. Media, culture & society, **28** (1), 25–42.

SHIN, J., 2008. **Negotiating local, regional, and global: nationalism, hybridity, and transnationalism in new Korean cinema**. Ann Arbor, MI: ProQuest LLC.

SONG, Y., 2012. **Audiovisual services in Korea: market development and policies**. ADBI Working paper series 354 [online]. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

STATISTA. **World Audiovisual Review**. Chicago, 2014.

STONEMAN, P. **Soft Innovation: economics, product aesthetics, and the creative industries**. Oxford University Press: 2010.

TAALAS, M. Costs of production. In: TOWSE, Ruth (Ed.). **A Handbook of Cultural Economics**. Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing: 2003.

TEECE, D.; PISANO, G. The dynamic capabilities of firms: an introduction. **Industrial and corporate change**, v. 1, n. 3, 1994.

THROSBY, D. The production and consumption of the arts: a view of cultural economics. **Journal of Economic Literature**, Vol. 32, 1994.

TIGRE, B. **Gestão da inovação: A economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2006.

TOLILA, P. **Cultura e Economia**. São Paulo, Editora Iluminuras Ltda, 2007.

TOWSE, Ruth (Ed.). **A Handbook of Cultural Economics**. Cheltenham & Northampton. Edward Elgar Publishing, 2003.

\_\_\_\_\_. **A textbook of cultural economics**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade e Development. **Creative Industries and development**. 2004. Disponível em: [http://unctad.org/en/docs/tdxibpd13\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/tdxibpd13_en.pdf). Acessado em 18 de fevereiro de 2016.

VASCONCELLOS, P. E. S. **Regulação e Inovação em Telecomunicações no Brasil**. Rio de Janeiro, 2015. Tese de Doutorado.

VOGEL, H. L. **Entertainment Industry Economics**. Eighth Edition. UK: Cambridge, 2011.

ZUBELLI, Luana M. R. A. (2015). **Informe Anual de Salas de Exibição de 2014**. Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda da Superintendência de Análise de Mercado. Acesso em novembro de 2015, disponível em OCA: Observatório do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.