



**Chasqui**  
Revista Latinoamericana  
de Comunicación **132**  
agosto-noviembre  
2016

**Cine, política audiovisual  
y comunicación**



Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

**EDITOR**

*Francisco SIERRA CABALLERO*

**COORDINADOR EDITORIAL**

*Gabriel GIANNONE*

**SECRETARIA DE REDACCIÓN**

*Rosa ARMAS*

**CONSEJO DE REDACCIÓN**

*Amparo CADAVID*

UNIMINUTO, Colombia

*Fernando CASADO*

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

*Ana María DURÁN*

Universidad del Azuay, Ecuador

*Pablo Andrés ESCANDÓN MONTENEGRO*

Medialab Quito-CIESPAL, Ecuador

*Eduardo GUTIÉRREZ*

Pontificia Universidad Javeriana de Colombia

*Eliana del Rosario HERRERA HUÉRFANO*

UNIMINUTO, Colombia

*Octavio ISLAS*

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

*Daniel Fernando LÓPEZ JIMÉNEZ*

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

*Efendy MALDONADO*

UNISINOS, Brasil

*Claudio Andrés MALDONADO RIVERA*

Universidad Católica de Temuco, Chile

*José Rafael MORÁN*

CIESPAL, Ecuador

*Francisco Javier MORENO*

CIESPAL, Ecuador

*Fernando ORTIZ*

Universidad de Cuenca, Ecuador

*María PESSINA*

CIESPAL, Ecuador

*Jenny PONTÓN*

FLACSO, Ecuador

*Abel SUING,*

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

*Nancy Graciela ULLOA ERAZO*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Sede Ibarra)

*Rosa VALLEJO CASTRO*

CIESPAL, Ecuador

*Edgar VEGA*

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

*Jair VEGA*

Universidad del Norte, Colombia

*José VILLAMARÍN CARRASCAL*

Universidad Central del Ecuador

*Jenny YAGUACHE,*

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

#### **EDITORES ASOCIADOS**

##### ***Norteamérica***

*Jesús GALINDO*

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

##### ***Centroamérica***

*Hilda SALADRIGAS,*

Universidad de La Habana, Cuba

##### ***Área Andina***

*Karina HERRERA MILLER,*

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

##### ***Cono Sur***

*Lorena Mónica ANTEZANA BARRIOS*

Universidad de Chile

##### ***Brasil***

*Denis PORTO RENÓ,*

Universidade Estadual Paulista, Brasil

#### **CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

*Rosa María ALFARO*

CALANDRIA, Perú

*Luis Ramiro BELTRÁN (+)*

*Enrique BUSTAMANTE*

Universidad Complutense de Madrid, España

*Mauro CERBINO*

FLACSO, Ecuador

*Eliseo COLÓN*

Universidad de Puerto Rico

*Miquel DE MORAGAS*

Universidad Autónoma de Barcelona, España

*José Manuel DE PABLOS*

Universidad de La Laguna, España

*Carlos DEL VALLE ROJAS,*

Universidad de La Frontera, Chile

*Juan DÍAZ BORDENAVE, (+)*

*Heidi FIGUEROA SARRIERA*

Universidad de Puerto Rico

**Raúl FUENTES**

ITESO, México

**Valerio FUENZALIDA**

Pontificia Universidad Católica de Chile

**Raúl GARCÉS**

Universidad de La Habana, Cuba

**Juan GARGUREVICH**

Pontificia Universidad Católica del Perú

**Bruce GIRARD**

Comunica.org

**Alfonso GUMUCIO**

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

**Antonio HOHLFELDT**

PUCRS. Porto Alegre, Brasil

**Gabriel KAPLÚN**

Universidad de la República, Uruguay

**Margarida María KROHLING KUNSCH**

USP. Brasil

**Margarita LEDO ANDIÓN**

USC. España

**José Carlos LOZANO RENDÓN**

Universidad Internacional de Texas A&M. EE.UU.

**José MARQUES DE MELO**

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

**Amparo María MARROQUÍN PARDUCCI**

Universidad Centroamericana, El Salvador

**Jesús MARTÍN-BARBERO**

Universidad Nacional de Colombia

**Guillermo MASTRINI**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

**María Cristina MATA**

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**Armand MATTELART**

Université Paris 8, Francia

**Toby MILLER**

Cardiff University, Reino Unido

**Walter NEIRA**

Universidad de Lima, Perú

**Neyla PARDO**

Universidad Nacional de Colombia

**Antonio PASQUALI**

Universidad Central de Venezuela

**Cícilia KROHLING PERUZZO**

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

**María Teresa QUIROZ**

Universidad de Lima, Perú

**Isabel RAMOS**

FLACSO, Ecuador

**Rossana REGUILLO**

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

**Germán REY**

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

**Hernán REYES**

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

**Omar RINCÓN**

CEPER - Universidad de Los Andes, Colombia

**Hilda SALADRIGAS**

Universidad de La Habana, Cuba

**Francisco SIERRA**

USE. España

**César Ricardo SIQUEIRA BOLAÑO**

Universidade Federal de Sergipe, Brasil

**Muniz SODRÉ**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

**Guillermo SUNKEL**

CEPAL-Naciones Unidas, Chile

**Erick TORRICO**

Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia

**Gaëtan TREMBLAY**

Université du Québec, Canadá

**CHASQUI, Revista Latinoamericana de Comunicación** es una publicación académica pionera en el escenario de debate del campo comunicológico latinoamericano. Ha sido creada en el año 1972 y, desde entonces, es editada por CIESPAL, con sede en Quito, Ecuador.

Se publica de forma cuatrimestral, tanto en formato impreso como digital. Su modalidad expositiva es el artículo o ensayo científico. Los textos se inscriben en una perspectiva de investigación y están elaborados en base a una rigurosidad académica, crítica y de propuesta teórica sólida.

Para la selección de sus artículos Chasqui realiza un arbitraje por medio de pares académicos bajo el sistema doble ciego, por el que se garantiza el anonimato de autores y evaluadores. Para llevar adelante el proceso contamos con una extensa nómina de especialistas en diversas áreas de la comunicación y las ciencias sociales.

Chasqui se encuentra indexada en las siguientes bases de datos y catálogos:



#### **CIESPAL**

#### **Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina**

Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 254 8011/ Ext. 231

[www.ciespal.org](http://www.ciespal.org)

[www.revistachasqui.org](http://www.revistachasqui.org)

[chasqui@ciespal.org](mailto:chasqui@ciespal.org)

ISSN: 1390-1079

e-ISSN: 1390-924X

#### **Coordinadora Monográfico Chasqui 132**

Susana Sel

**Suscripciones:** <http://suscripcioneschasqui.ciespal.org>

#### **Diseño editorial**

André Maya Monteiro

#### **Corrección de textos**

Noemí Mitter, Rosimeire Barboza Da Silva

#### **Maquetación**

Arturo Castañeda Vera

Las ilustraciones utilizadas en este número se basan en esculturas de la cultura Jama-Coaque, comunidad indígena que se asentó en lo que es ahora el litoral ecuaroriano, entre los años 500 a.C. y 1531 d.C.

*Los textos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores.*



Reconocimiento-SinObraDerivada

CC BY-ND

**Esta licencia permite la redistribución, comercial y no comercial, siempre y cuando la obra no se modifique y se transmita en su totalidad, reconociendo su autoría.**

## **9 EDITORIAL**

- 9 **Nuevas pantallas y política audiovisual**  
Francisco SIERRA CABALLERO

## **21 TRIBUNA**

- 23 **La comunicación en clave latinoamericana**  
Erick TORRICO VILLANUEVA

## **37 MONOGRÁFICO**

### *Cine, política audiovisual y comunicación*

- 39 **Introducción: Cine, política audiovisual y comunicación**  
Susana SEL
- 47 **El cine mexicano en tiempos de acuerdos y tratados internacionales: crisis, transformaciones y continuidades**  
Lucila HINOJOSA CÓRDOVA
- 65 **Montañas rusas de gozo vano. Industria cultural, leyes y cine nacional**  
Jorge Luis SERRANO
- 77 **Cine chileno y capitalismo neoliberal. Apuntes para una crítica de la economía política de la producción cinematográfica**  
Roberto TREJO OJEDA
- 101 **Celso Furtado. Cultura e política cinematográfica**  
Anita SIMIS
- 113 **Breve caracterización del Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos como industria cultural**  
Hansel Pavel ORO ORO y Dasniel OLIVERA PÉREZ
- 127 **Países de Unasur: exhibición y nuevas pantallas de cine para una producción creciente**  
Diego ROSSI
- 147 **Adentro y afuera del multiplex. Los estudios comerciales de audiencias del cine en América Latina**  
Juan Carlos VALENCIA y María Alejandra BELTRÁN LÓPEZ
- 165 **2015, condiciones de mercado para la visibilidad de producciones independientes en la industria cinematográfica mexicana**  
Andrés BARRADAS
- 183 **A configuração contemporânea da economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro**  
José Guibson DELGADO DANTAS, Gardia RODRIGUES
- 205 **Hollywood, el copyright y el TPP**  
Karina LUCHETTI

## 223 ENSAYO

- 225 **A notícia e a lógica das sensações: uma contribuição para as teorias do jornalismo**  
Leonel AZEVEDO DE AGUIAR y Angela SCHAUN
- 245 **Predicación, verdad y sujeto colonial: genealogías de la obediencia en contexto mapuche**  
Patricio LEPE-CARRIÓN
- 261 **La institución de la ciberpolítica: gobernanza y código**  
Lucas Emmanuel MISSERI
- 277 **La evolución del derecho a la comunicación ante la emergencia de la ciudadanía digital**  
Francisco Javier MORENO GÁLVEZ
- 293 **A fugaz temporada para a leitura do suplemento *Sabático* (2010-2013) e o lugar da literatura na imprensa escrita latino-americana**  
Wilson ALVES-BEZERRA

## 307 INFORME

- 309 **La construcción retórica de la corrupción**  
Adriana ÁNGEL
- 329 **El discurso del periódico digital mapuche *Werken.cl* en torno al territorio: una aproximación semiótico-decolonial**  
Juan Alfredo DEL VALLE ROJAS y Claudio Andrés MALDONADO RIVERA
- 351 **La narrativa urbana de Popayán (Colombia) en la primera mitad del siglo XX. Entre la hidalguía y el patriciado**  
Alexander BUENDÍA ASTUDILLO
- 369 **Contribuições de Eliseo Verón para os estudos de televisão no Brasil**  
Beatriz CAVENAGHI, María José BALDESSAR y Cristiane FONTINHA MIRANDA
- 385 **Perspectiva comparada entre iniciativas de comunicación comunitaria de TV en Brasil y España: primeros apuntes**  
Adilson VAZ CABRAL FILHO

## 399 RESEÑAS

# Monográfico



# **A configuração contemporânea da economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro**

*Contemporary setting of the audiovisual creative economy  
in the Brazilian context*

*La configuración contemporánea de la economía creativa del  
audiovisual en el contexto brasileño*

---

**José Guibson DELGADO DANTAS**

Universidade Federal de Alagoas, Brasil / [dantasjgd@gmail.com](mailto:dantasjgd@gmail.com)

**Gardia RODRIGUES**

Universidade Federal Fluminense, Brasil / [gardia@folha.com.br](mailto:gardia@folha.com.br)

---

*Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*

*N.º 132, agosto - noviembre 2016 (Sección Monográfico, pp. 183-203)*

*ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X*

*Ecuador: CIESPAL*

*Recibido: 03-06-2016 / Aprobado: 11-10-2016*

## **Resumo**

Neste texto, tem-se como propósito apresentar um olhar sobre a configuração contemporânea da economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro. Para tecer os fios que constroem este olhar, a ênfase recai na análise da relação entre cinema e televisão, pautada pelo entrelaçamento entre cultura e desenvolvimento, em consonância com os matizes sociais, econômicos, políticos, e culturais, inscritos no próprio processo de modernização cultural do país. Nessa direção, são observados os desdobramentos desse enlace para fins de constituição de um campo audiovisual integrado, mediante os laços firmados entre o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e a Lei 12.485/2011 (Lei da TV por Assinatura).

**Palavras-chave:** Fundo Setorial do Audiovisual, Lei da TV por assinatura; cinema; televisão.

## **Abstract**

This essay aims to present a view on the contemporary configuration of the audiovisual creative economy in the Brazilian context. To weave the threads of this view, there is an emphasis on the analysis of the relationship between film and television, guided by the intertwining among culture and development, in line with the social, economic, political, and cultural aspects, inscribed within the very process of cultural modernization of the country. In this sense, there are observed those connections' developments in order to set an audiovisual integrated field, through agreements signed between the Audiovisual Sector Fund (FSA) and the Law 12.485/2011 (TV Subscription Law).

**Keywords:** Audiovisual Sector Fund, TV subscription Law; cinema; television.

## **Resumen**

En este ensayo se tiene como objetivo presentar una mirada sobre la configuración contemporánea de la economía creativa del audiovisual en el contexto brasileño. Para ordenar las ideas de esta mirada, el énfasis se concentra en la relación entre cine y televisión, guiada por el entrelazamiento entre cultura y desarrollo, en consonancia con los matices sociales, económicos, políticos y culturales, inscritos en el propio proyecto de modernización cultural del país. En esa dirección, se observan las consecuencias de ese enlace con el fin de constituir un campo audiovisual integrado, mediante los acuerdos firmados entre el Fondo del Sector Audiovisual (FSA) y la Ley 12.485/2011 (Ley de la TV por Suscripción)

**Palabras clave:** Fondo del Sector Audiovisual, Ley de TV por suscripción; cine; televisión.

## 1. Introdução

Transformações sociais, econômicas, políticas e culturais ensejam redefinições de contextos e conceitos. Novas práticas de consumo, inovações tecnológicas, profusão de mídias pautam a era da informação (Castells, 1999) e, requerem novos modelos de negócio, forjando outros arranjos de mercado. Neste texto, tem-se como propósito apresentar um olhar sobre a configuração contemporânea da economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro. Para tecer os fios que constroem este olhar, a ênfase recai na relação entre cinema e televisão, pautada no entrelaçamento de cultura e desenvolvimento, e os desdobramentos desse consórcio para fins de constituição de um campo audiovisual integrado.

Instituições, manifestações e movimentos culturais; disputas, interesses e jogos de poder; relações com o Estado, tomadas de posição e formações discursivas, são algumas nuances que atravessam esse importante campo de produção material e simbólica (Bourdieu, 1992). No estudo em tela, nosso olhar é direcionado para alguns eventos inscritos nos itinerários cinematográficos e televisivos, e que acompanham o próprio processo de modernização cultural do país (Ortiz, 1994), mais especificamente, para a criação de duas medidas: a instauração do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e a promulgação da Lei 12.485/2011 (Lei da TV por Assinatura).

## 2. O consórcio entre televisão e cinema: a economia criativa do audiovisual

### 2.1 Cultura, desenvolvimento e economia criativa

Dinâmicas culturais, sociais e econômicas erigidas a partir de bens e serviços culturais, demarcados pelo viés simbólico e intangível, fundamentam a noção de economia criativa. Em palavras outras, a imbricação entre cultura e desenvolvimento implica em novos usos dessas categorias, e seus desdobramentos convergem para a concepção de economia criativa, um conceito em construção, “centrado, mas não restrito, às artes e as atividades culturais, e voltado para a dinâmica das indústrias criativas” (Santos-Duisemberg, 2012, p. 42). O uso dessa conceituação acarreta em uma redefinição dos modelos convencionais; atividades que antes eram consideradas pelo viés cultural, agora são também consideradas pelo viés econômico. Indústrias culturais, indústrias criativas, economia do intangível, economia imaterial, economia da cultura, entre outros termos, embora com matizes distintos e abrangências diversas, convergem para uma ideia central: “o desenvolvimento de uma economia com lastro na cultura, na criatividade, nos valores humanos, nos saberes tradicionais, adepta da pluralidade [...]” (Meleiro e Fonseca, 2012, p. 257).

Nesse contexto, algumas considerações merecem registro. O delineamento da noção de indústria cultural remete aos anos 1940, mais especificamente, aos

estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer, no ensaio “Indústria cultural: o iluminismo como mistificação das massas” (1947), o qual reporta-nos a uma crítica ao entretenimento de massa. Em meio aos processos de modernização cultural, de uma categoria analítica, forjada em um nicho acadêmico específico para tratar da trama da relação entre arte, técnica, estética e mercado, e dos desdobramentos do processo de industrialização do simbólico (García Canclini, 2006), esse conceito passou a figurar como uma categoria nativa, para conferir legitimidade discursiva a determinadas lutas políticos-culturais (Alves, 2008).

Nos tempos atuais, outro perfil foi conferido às indústrias culturais; consoante definição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em “Understanding Creative Industries - statistics for public-policy making”, essas indústrias são aquelas que produzem bens e serviços culturais, combinadas a “criação, produção e comercialização de conteúdos que são de natureza cultural e intangível”. Ainda, são indústrias “centrais na promoção e manutenção da diversidade cultural e na garantia do acesso democrático à cultura”. Já os primeiros delineamentos da noção de indústrias criativas remetem ao projeto australiano “Creative Nation”, desenvolvido em 1994 para embasar uma nova política cultural. Nesse projeto, entre outras considerações, restava defendida a importância da atividade criativa para a economia do país.

A partir desse empreendimento, o conceito britânico engendrou uma série de reflexões sobre a necessidade de mudanças estruturais no tecido socioeconômico global e nas lutas político-culturais. Valoração do intangível cultural; reposicionamento do papel da cultura na estratégia socioeconômica; inclusão de novos modelos de negócio; requalificação urbana; revisão do sistema educacional foram alguns desdobramentos (Reis, 2008, p. 18-19). Nessa direção, a temática das indústrias criativas foi levada à pauta da XI Conferência Ministerial da UNCTAD, realizada no Brasil, em 2004, e inserida, pela primeira vez, como recomendação, aventada pelo Comitê de Alto Nível sobre as Indústrias Criativas e Desenvolvimento, na agenda econômica e de desenvolvimento internacional.

As indústrias criativas estão no centro da economia criativa. A primeira definição de economia criativa foi tecida por John Howkins, no livro “The Creative Economy: how people make money from ideas” (2001). Para o autor, a articulação entre criatividade e economia forjava uma nova relação, a partir da qual valor e riqueza eram gerados. Outras duas produções sobre o tema podem ser citadas: “Creative industries” (2001) por Richard Caves; e “The rise of the creative class” (2002) por Richard Florida. No “Creative Economy Report”, os contornos da economia criativa, considerada a interação entre quatro formas de capital – social, cultural, humano, estrutural ou institucional, que resultam no capital criativo/criatividade, restaram assim definidos: “é um conjunto de atividades econômicas baseadas em conhecimento, com uma dimensão de desenvolvimento e interligações cruzadas em macro e micro níveis para a economia em

geral”; é uma “opção de desenvolvimento viável que demanda respostas de políticas inovadoras e multidisciplinares, além de ação interministerial” (UNCTAD, 2010, p. 10).

A economia criativa, construção simbólico-discursiva, edificada a partir de discursos de organismos internacionais e nacionais para legitimar atuações e alargar o escopo dos mercados culturais, emergiu em um contexto de industrialização do simbólico (García Canclini, 2006), de expansão dos serviços e bens culturais e de crescimento da importância a eles atribuída ou, em suma, em um contexto de imbricação entre o domínio estético-expressivo, o domínio econômico-comercial e as novas relações dela decorrentes entre arte, técnica, memória e mercado (Alves, 2011). Para um conceito de economia criativa adequado às especificidades brasileiras, e uma implementação de políticas públicas pertinentes a essa realidade, algumas categorizações e identificações foram feitas pelo poder público. Nesse rumo, os setores criativos restaram definidos no Plano Nacional de Cultura (PNC) como “aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social” (MinC, 2011, p. 23). Nesse sentido, o conceito revela:

*Por um lado, a plêiade de atividades e realizações artístico-culturais contidas em uma série de bens e serviços, por outro, opera como registro discursivo capaz de engendrar novas práticas e fundos de saber considerados eminentemente criativos. Assim, em uma frente empírica, a categoria de economia criativa emerge como um desdobramento simbólico-conceitual decorrente do crescimento da relevância econômica das atividades, bens e serviços culturais, produzindo um novo regime discursivo acerca da esfera cultural, vicejando um agudo discurso culturalista no ambiente empresarial-corporativo e governamental; em outra frente, a categoria de economia criativa passa a ser, ela mesma, instauradora de novas realidades e dinâmicas econômico culturais, pois é um tema/conceito que tem sido assaz utilizado para justificar e executar políticas culturais em países como o Brasil. (Alves, 2013, p. 4)*

## **2.2 As políticas audiovisuais na contemporaneidade**

Nos tempos contemporâneos, instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de suas agências de cooperação – UNESCO, Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), entre outras –, bem como o Estado brasileiro, lançaram um novo olhar para a cultura, e passaram a percebê-la como um eixo estratégico para o desenvolvimento. Com o crescimento dos mercados culturais e dos trânsitos simbólicos mundiais, diante da possibilidade de homogeneização e padronização cultural, a identidade e a diversidade cultural tornaram-se referências na busca de um novo ordenamento (Mattelart, 2005). Esses novos posicionamentos demandaram a adoção de novas

políticas culturais tanto por organismos transnacionais quanto por governos nacionais.

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, e a gestão do Ministério da Cultura (MinC) sob os auspícios de Gilberto Gil (2003-2008) e, posteriormente, de Juca Ferreira (2008-2010), novas propostas foram lançadas para essas políticas. Nesse sentido, uma nova matriz conceitual foi adotada, e a cultura passou a ser considerada a partir de três dimensões, a saber: i) simbólica, com a valorização e consolidação da identidade nacional; ii) cidadã, com a efetivação dos direitos culturais e; iii) econômica, com a capacidade de geração de emprego e renda por meio de atividades culturais. Já o desenvolvimento, passou a ser considerado a partir de duas dimensões, *econômica*, para fins de “geração de trabalho, emprego e renda” e, *humano e/ou social*, como “grande meta das políticas culturais para o *desenvolvimento*” (Alves, 2011, p. 194).

Nesse cenário, peremptório para a reconfiguração econômico-cultural do país (Ortiz, 2008), a criatividade, orientada pela singularidade, pelo simbólico, pelo intangível, que remete à “capacidade não só de criar o novo, mas de reinventar, diluir paradigmas tradicionais, unir pontos aparentemente desconexos e, com isso, equacionar soluções para novos e velhos problemas” (Reis, 2008, p. 15), e a diversidade, alçada a “patrimônio comum da humanidade”, nos termos da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, adotada em outubro de 2005, durante a 33ª Conferência Geral da UNESCO, e aprovada, no âmbito brasileiro, pelo Decreto Legislativo 485, de 20 de dezembro de 2006, entrelaçam-se e conformam os contornos da cultura.

Esses novos delineamentos engendraram uma redefinição do papel estatal. Ao contrário do entendimento político-cultural da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Ministro da Cultura Francisco Weffort, fundado na ideia de Estado mínimo, o Estado passou a adotar uma postura mais ativa em relação à formulação e à implantação de políticas públicas de cultura. De uma política de um governo específico, a cultura passou a ser percebida como uma política de Estado, para além das contingências governamentais. Considerando o viés cultural das comunicações, o novo governo conferiu significativa importância para o audiovisual. Em uma conjuntura de proliferação de telas, ou em outros termos, em um período de “tudo-tela”, com “tela em todo lugar e a todo momento” (Lipovetsky & Serroy, 2009, p. 23), marcado pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, pelas convergências que definem “transformações tecnológicas, mercadológicas, culturais e sociais” (Jenkins, 2008, p. 22), a “tela-ecrã” teve destaque.

As transformações contemporâneas envolveram em um movimento “as tecnologias e os meios de comunicação, a economia e a cultura, o consumo e a estética”, e o “cinema obedece à mesma dinâmica” (Lipovetsky & Serroy, 2009, p. 23). Dado o processo de interdependência e complementaridade entre os meios que compõem o campo audiovisual (Bahia, 2012), bem como a incorporação de uma ampla noção de cultura, outras modalidades de bens simbólicos, como a

televisão, foram incluídas no âmbito de atuação do governo (Bezerra, Moreira & Rocha, 2012). Ao estabelecer que o audiovisual não poderia ser pensado separadamente das demais manifestações culturais, das práticas comerciais e dos arranjos institucionais que vigoravam em outros campos da produção, da circulação e do consumo de bens simbólicos, esse meio passou a ocupar um novo espaço no contexto político-cultural do país.

### 2.3 Aproximações entre cinema e televisão

*[...] as maiores atividades econômicas das próximas décadas estarão relacionadas às indústrias culturais e à comunicação. Isso significa que o país que não desenvolver e fomentar sua expressão cultural estará condenado a um papel secundário na economia global. Alguns países, [...] antecipando essa megatendência econômica, já estão ocupando espaços vitais na circulação nacional e internacional de bens culturais. Das dez maiores indústrias francesas, seis são culturais. Das dez maiores inglesas, cinco são culturais. A maior receita direta dos EUA vem da indústria bélica e a segunda vem da indústria audiovisual, dos filmes que todo mundo compra e que ocupam 80% do mercado consumidor de cinema de todo o planeta. [...] O audiovisual é a maior e mais importante indústria cultural.*

Na atualidade, o mercado audiovisual foi alçado à pauta das agendas políticas, econômicas e culturais. O excerto em destaque remete às reivindicações para esse setor, apresentadas ao Presidente Lula, em 2002, por artistas e intelectuais. Nesse documento, conhecido como Declaração do Canecão, elaborado por Nelson Pereira dos Santos e Orlando Senna, a atenção para o audiovisual foi pleiteada. Acompanhando essas diretrizes, ao assumir a Secretaria do Audiovisual (SAv), por indicação do Ministro Gilberto Gil, o cineasta Orlando Senna propôs uma reorganização do órgão e uma ampliação das suas atividades. Essas proposições já estavam esboçadas no Relatório do Seminário Nacional do Audiovisual, ocorrido em dezembro de 2002, no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, representantes setoriais, entidades de classe e associações profissionais analisaram o cenário audiovisual e teceram propostas para o cinema e para a televisão no Brasil. Pensar o audiovisual como um todo foi o fio condutor dos debates do seminário e da gestão do cineasta. Nesse sentido, a aproximação entre cinema e televisão foi considerada estratégica para o fortalecimento da indústria audiovisual brasileira (MinC, 2012).

Depreende-se do Relatório de Gestão da SAv que as políticas para o audiovisual foram pensadas a partir de alguns demarcadores da tessitura contemporânea, como “uma reconfiguração da dimensão simbólica do mundo contemporâneo”, “uma concentração do mercado global da mídia/entretenimento”; “o caráter assimétrico dos processos de circulação e de produção dos bens simbólicos na arena internacional”. Para articular políticas de cultura e de comunicação, a SAv buscou “contemplar tanto a natureza política/cultural/simbólica do

audiovisual quanto seu caráter industrial/tecnológico/mercadológico” (Bezerra, Moreira & Rocha, 2010, p. 2). Essa tentativa de articulação ocorreu mediante três formas, a saber, por meio da tentativa de implementação de uma agência para o audiovisual; de diversos programas e projetos da Secretaria; e da instituição de uma rede pública de televisão.

Para a estruturação do mercado audiovisual, uma das propostas do governo foi o resgate da ideia concebida inicialmente pelo Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC) quanto à Agência Nacional do Cinema (Ancine), qual seja, a regulação, fiscalização e elaboração de políticas de fomento não apenas para o cinema, mas para a atividade audiovisual como um todo, inclusa a televisão e outras plataformas digitais. Para estender as atividades da Ancine, que estava sob a égide da Casa Civil até 2003, ano em que passou para o âmbito do MinC, foi encaminhado ao Conselho Superior de Cinema (CSC), um anteprojeto para a criação de uma nova instituição, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV). Além da substituição da Ancine pela ANCINAV, a transformação do CSC no Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual (CSAV); a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (FUNCINAV); e a criação do Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual (FISCINAV) figuravam entre outras propostas estruturais.

Conforme a minuta do projeto de lei da ANCINAV, a criação da agência estava amparada na centralidade do audiovisual para fins econômicos, políticos e culturais e, em um sentido mais amplo, na salvaguarda da indústria audiovisual nacional, acenando para a valorização simbólica da cultura e para o combate à monopolização do setor, notadamente na seara das telecomunicações. No anteprojeto, além do fomento e da regulação, a agência teria como designio uma intervenção mais abrangente na política pública mediante a inserção de outros segmentos de mercado audiovisual não contemplados pela Ancine. A atuação da agência compreenderia “desde o mercado de exibição de cinema até a distribuição de vídeos por telefone celular, passando pela radiodifusão, pela TV por assinatura, pelos prestadores de serviços para o mercado audiovisual, regulando direitos autorais e outros temas” (Azulay, 2007, p. 81). Com esse desenho institucional, a agência teria uma “capacidade de intervenção superior ao escopo regulatório”, sendo possível falar em uma “agência articuladora de política pública setorial” (Fornazari, 2006, p. 662).

Esse anteprojeto foi concebido a partir de um modelo contemporâneo de regulação já vigente em outros países, como França, Canadá, Austrália e Coréia do Sul, adaptado às singularidades brasileiras. Entretanto, diante da resistência das grandes empresas televisivas do país e de outros nichos do mercado, aliada à decisão do governo de não os confrontar, o anteprojeto da ANCINAV foi arquivado. A proposta de criação da agência e a possibilidade de regulação da atividade audiovisual foram impugnadas por grandes emissoras de televisão; por distribuidoras estrangeiras, representadas pela Motion Picture Association (MPA);

por exibidores; por integrantes do Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC) e; por alguns cineastas. Propostas como a reserva de espaço nas TV's Aberta e por Assinatura para a programação nacional independente e regional e a correlata abertura para outros conteúdos audiovisuais, produzidos fora do eixo Rio-São Paulo, causou a insurgência de empresas como a Rede Globo. Para não afetar a produção verticalizada de conteúdo, práxis da emissora, e para não arcar com taxas propostas pelo anteprojeto, alegações de intervencionismo estatal nos meios de comunicação foram veiculadas, não apenas na televisão, mas também na mídia impressa por meio de jornais, como O Estado de São Paulo e O Globo.

Alguns programas voltados para a articulação em apreço, alinhavados pelo governo Lula, merecem referência. Entre eles, o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DOCTV), voltado para a “regionalização da produção, a articulação de um circuito nacional de teledifusão e a criação de mercado para o documentário brasileiro” (MinC, 2012).<sup>1</sup> Tal programa foi estruturado para encadear os elos da cadeia produtiva do audiovisual, e realizar uma aproximação entre a produção independente e a televisão. Criado em 2003, a partir de um convênio firmado entre o MinC e a Fundação Padre Anchieta/TV Cultura e, em seguida, a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) e a Empresa Brasil de Comunicação/TV Brasil (EBC), o DOCTV apresentou um novo modo de atuação, integrando múltiplos atores – o governo federal, mediante a SAV; as TVs públicas regionais; a produção independente, mediante a Associação Brasileira de Documentaristas (ABD) e a ABEPEC.

Para garantir a abertura de mercado para o documentário, houve uma tentativa de exibição dos filmes pelas emissoras públicas, assim como de investimento em distribuição nacional de filmes em DVD, e em distribuição internacional por meio do Programa Brazilian TV Producers. Para além disso, ao incentivar a descentralização da produção, a primeira edição do programa contemplou a realização de 26 documentários, um em cada unidade federativa. O modelo do DOCTV, lançado em 2003, tornou-se referência internacional e influenciou a realização de programas similares no México e na Colômbia, assim como a criação de programas supranacionais, como o DOCTV Ibero-América e o DOCTV CPLP (Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

A instituição de uma rede pública de televisão de alcance nacional foi outra tentativa de articulação audiovisual. Com o arquivamento do projeto da ANCINAV, a SAV direcionou o olhar para esse projeto, com o propósito de consolidar canais culturais, educativos, universitários e comunitários, com a participação e a corresponsabilidade da sociedade. Em 2007, com a presença de

---

1 Outros programas podem ser mencionados, como Revelando os Brasis, Documenta Brasil, Curta Criança e Curta Animação. Em 2007, Sílvio Da-Rin assumiu a SAV e manteve alguns projetos (DOCTV e Revelando os Brasis) e criou outros, como o AnimaTV, o FicTV, e o Nós na Tela.

emissoras com fins públicos, membros da sociedade civil e profissionais da cultura, o I Fórum Nacional de Televisões Públicas foi um importante evento para a reflexão sobre o tema, e ensejou a edição da Medida Provisória 398, em outubro de 2007 que, em abril de 2008, foi convertida na Lei 11.652, com a prescrição dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, bem como com a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

No mesmo ano, a Radiobrás restou incorporada pela empresa, com os canais de radiodifusão e comunicação pública. Por um viés, a Radiobrás agregou relevante orçamento, funcionários e equipamentos, por outro, “a incorporação de um órgão estatal de comunicação, indica um retrocesso quanto à manutenção de um dos mais importantes princípios para a prestação do serviço de radiodifusão pública”, a saber: “a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, ditada pela constituição federal” (Bezerra, Moreira & Rocha, 2010, p. 10). Diferentemente do êxito obtido pelo DOCTV, que acenou para a intrincada relação das políticas culturais com as comunicações, mediante a produção de documentários com olhares diversificados e a associação do programa com a televisão, o projeto de TV Pública, apesar da importância no cenário do país, não logrou o mesmo êxito. A EBC, uma televisão que se pretendia pública, teria mais autonomia se estivesse vinculada ao MinC, e não a um órgão responsável pela comunicação do governo federal.

No Brasil, enquanto o desenvolvimento da televisão foi marcado por um modelo híbrido, entre o público e o privado, o desenvolvimento do cinema foi marcado pela dependência das políticas estatais. Considerando o processo de modernização do país, essa construção reporta a distinções e dicotomias conferidas a esses meios ao longo dos anos. Indústria/entretenimento e negócio empresarial/comercial refletem o tratamento conferido à televisão; já artístico/cultural e política estatal, refletem o tratamento conferido ao cinema (Bahia, 2012). Nos anos recentes, uma reorganização do campo cultural e, por extensão, do campo audiovisual, foi alinhavada. Novos discursos, políticas e/ou práticas enfraqueceram essas oposições e hierarquias, e acenaram para a aproximação entre cinema e televisão. Com o governo Lula, a televisão passou a ocupar outro lugar, e foi acolhida pelas políticas culturais, reflexo de uma mudança de paradigma na atuação do MinC-SAv. Essa nova atuação, embora pouco efetiva, pôs o tema em debate e, na composição deste novo arranjo, importantes medidas, a exemplo do lançamento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em 2008, e da edição da Lei 12.485 (Lei da TV por Assinatura), em 2011, foram adotadas para a consolidação de um mercado audiovisual.

#### **2.4 O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**

A economia criativa instaura novas realidades e consigna novas dinâmicas econômico-culturais. Instituído pela Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006,

regulamentado pelo Decreto 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e lançado em 4 de dezembro de 2008, pelo Ministro da Cultura à época – Juca Ferreira, e pelo Diretor Presidente da Ancine – Manoel Rangel, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi a primeira categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) colocada em operação. Com o fim de fomentar o desenvolvimento articulado da atividade audiovisual brasileira, distintos instrumentos, como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros, e valores não reembolsáveis foram endereçados aos diversos elos da cadeia produtiva: produção, distribuição/comercialização, exibição e infraestrutura de serviços.

Em cotejo com outros investimentos públicos para a cultura no país, o FSA apresentou nova abrangência de atuação e novos meios de estímulo estatal para o setor audiovisual. Para Manoel Rangel, esse fundo incutiu “um novo ciclo de desenvolvimento para a economia do cinema e do audiovisual no Brasil” e representou “uma possibilidade de ação sistêmica inédita e necessária” nessa seara (Ancine, 2012). Com receitas oriundas da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes de mercado, sobretudo da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), entre outras fontes, cabe ao FSA apoiar o desenvolvimento de alguns programas, a saber, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine); o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav); e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra), de acordo com o Artigo 4, da Lei 11.437/2006, combinado com o Artigo 47, da Medida Provisória 2.228-1/2001.

Nessa senda, compete ao FSA operar por meio de editais públicos, a partir de quatro linhas iniciais de atuação – produção cinematográfica, produção para televisão, aquisição de direitos de distribuição cinematográfica, e comercialização de obras cinematográficas –, dispostas na modalidade de investimento e, portanto, com comprometimento comercial das obras. No tocante aos projetos, as propostas podem ser feitas por empresas brasileiras independentes, registradas na Ancine e nas Juntas Comerciais; a essas propostas são atribuídas notas, sopesados alguns quesitos, conforme a linha de ação.

Após longo período de financiamentos públicos fundados em mecanismos de incentivos fiscais, não obstante a recuperação da produção cinematográfica no país, para a efetiva inserção do cinema nacional no mercado audiovisual, outra política cultural, mais consistente e abrangente, despontou com a instauração do FSA (Bahia, 2012). A eficácia dessa política pode ser relacionada a uma lógica mais ampla que, para além da produção de filmes de longa-metragem, requer atenção para a complexa e dinâmica rede de relações que envolvem a cadeia produtiva do audiovisual (Matta, 2010). Em um primeiro momento, ao aferir os projetos selecionados pelas linhas de ação, apesar de contemplados os distintos elos dessa cadeia, assim como diversos gêneros e empresas, notou-se

uma concentração de projetos oriundos da Região Sudeste, mais especificamente, dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Com a promulgação da Lei 12.485, sancionada pela Presidente Dilma Rousseff, em setembro de 2011, resultado de longa tramitação no Congresso Nacional, e de intensos diálogos e negociações entre parlamentares, representantes do setor audiovisual, agentes econômicos e representantes da sociedade civil, novos contornos foram traçados para a cadeia produtiva do setor audiovisual no país e, nessa tessitura, outras abrangências e recursos para o FSA. Convergência de mídias, transformações tecnológicas, novos modos de consumo de informação e de conteúdo audiovisual engendraram novos delineamentos normativos. Em um cenário marcado pelo aumento das demandas dos serviços de TV por Assinatura, e pela imbricação entre economia criativa e economia do audiovisual, a Lei 12.485 representa um marco regulatório para a comunicação audiovisual.

### **2.5 A Lei da TV por Assinatura (Lei 12.485/2011)**

Aumentar a competitividade e garantir a sustentabilidade do setor audiovisual; ampliar o acesso às obras audiovisuais brasileiras e aos canais brasileiros de programação; induzir a sustentabilidade das produtoras e das programadoras brasileiras independentes, por meio da geração de receitas provenientes das próprias atividades; promover ampla, livre e justa competição, estendendo a oferta de serviços e estimulando a redução do preço final ao assinante; estimular o aumento da produção e da veiculação de obras audiovisuais que promovam a diversidade cultural brasileira; entre outros eixos, conformam algumas finalidades da Lei 12.485.

Considerando os avanços trazidos pelo texto legislativo, três grandes inovações merecem destaque. A primeira delas é a uniformização da legislação sobre os serviços de TV por Assinatura, independentemente das tecnologias utilizadas: seja por meios físicos confinados (Serviço de TV a Cabo – TVC), seja via espectro radioelétrico em micro-ondas (Serviço de Distribuição de Canais de Multiponto Multicanal MMDS – Multichannel Multipoint Distribution System), seja por meio de frequência UHF – Ultra High Frequency (Serviço Especial de Televisão por Assinatura – TVA), seja via satélite (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite DTH – Direct to Home).

Antes da promulgação da lei em apreço, os regulamentos eram esparsos e diversos, de acordo com cada tecnologia empregada. Com isso, os dispositivos não acompanhavam os avanços e o dinamismo do mercado, a exemplo da convergência tecnológica e da prestação de serviços de telecomunicações por *triple play*. Ao unificar as normas da TV por Assinatura, a Lei 12.485 dispôs sobre a regulamentação das atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo audiovisual no Serviço de Acesso Condicionado

(SeAc),<sup>2</sup> ou seja, direcionou o olhar para a utilidade ofertada ao usuário do serviço: a prestação de serviço de TV por Assinatura. Como se vê no inciso XXIII, do Art. 2º, da referida lei, o conceito de SeAc envolveu não apenas as tecnologias já existentes, mas também aquelas vindouras, e restou assim definido:

*[...] 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.*

A segunda grande inovação trazida pela lei está diretamente relacionada à redução de barreiras para a entrada de novos *players* nesse nicho de mercado e, por conseguinte, ao estímulo à concorrência e à pluralidade. Para pleitear a outorga de prestação de serviços de comunicação por assinatura, não há mais exigência de licitações, assim como não há mais limitação para participações de concessionárias de telecomunicações de capital estrangeiro, há tão somente restrição à excessiva integração vertical no setor. Com o ingresso de novos agentes econômicos nesse segmento de mercado, a Condecine foi estendida às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações, efetiva ou potencialmente, distribuidoras de conteúdos audiovisuais, de acordo com a redação dada pelo Artigo 26, dessa lei, ao inciso II, do Artigo 32, da Medida Provisória 2.228-1/2001.<sup>3</sup>

A terceira inovação é a obrigatoriedade de cotas de conteúdo brasileiro nas programações das TVs por Assinatura. Essa determinação engloba a veiculação de conteúdos nacionais – entendidos aqui como aqueles produzidos por empresas brasileiras registradas na Ancine, ou produzidos por essas empresas em associação ou coprodução com empresas de outros países –, nos horários nobres dos Canais de Espaço Qualificado (CEQ) da TV por Assinatura, excetuados os canais da TV Aberta, canais esportivos, canais jornalísticos, assim como

2 A produção abarca a criação de conteúdos audiovisuais para quaisquer suportes, e envolve produtores independentes ou não, brasileiros ou estrangeiros; a programação abarca a seleção e a formatação dos conteúdos advindos das produtoras para a composição das grades dos canais; o empacotamento abarca a organização dos canais nos pacotes de assinatura, assim como a negociação dos direitos relativos às transmissões com os programadores e seus respectivos representantes, seja no Brasil, seja no exterior; e a distribuição, por sua vez, abarca o provimento de pacotes de conteúdos a assinantes através dos meios eletrônicos, que envolve a comercialização, o marketing, o atendimento ao consumidor, o faturamento, a cobrança e a manutenção dos serviços.

3 A redação do Artigo 32 era “A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador 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. A nova redação do Artigo 32 passou a ser “A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador: 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”. Recuperado de <http://bit.ly/1scH4cf>.

engloba um aumento do número de canais nacionais nos pacotes por assinatura. Como prescreve a Instrução Normativa 100, da Ancine, o horário nobre, nos canais direcionados para crianças e adolescentes, compreende o período das 11h às 14h e das 17h às 21h; para os demais canais, compreende o período das 18h às 24h. Já CEQs são aqueles canais que, nesse horário, veiculam majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado, em outros termos, canais que exibam, predominantemente, filmes, séries, animações, documentários e similares.

Outrossim, Canal Brasileiro de Espaço Qualificado (CABEQ) é aquele que preenche, cumulativamente, estes requisitos: ser programado por programadora brasileira; veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer operadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação. É de se registrar que, nos termos da lei, nos pacotes da TV por Assinatura, para cada 3 (três) CEQs, 1 (um) deve ser CABEQ; para cada 3 (três) CABEQs, 1 (um) deve ser programado por programadora brasileira independente.

Nos CEQs, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre devem ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deve ser produzida por produtora brasileira independente. Dos CABEQs a serem veiculados nos pacotes, ao menos 2 (dois) canais devem veicular, no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre. Desses dois canais, ao menos 1 (um) deve ser programado por programadora brasileira independente, que não apresente qualquer relação de controle ou coligação com concessionária de serviço de radiodifusão. Compete à operadora cumprir esses preceitos até o limite de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado. Similar sistema de cotas já vigora e resta consolidado nos países da Comunidade Europeia, no Canadá, na Austrália e na Coreia do Sul. Na esteira desses países, produtores de conteúdos e exportadores de formatos audiovisuais, a Lei 12.485 busca alçar o Brasil a essas mesmas condições.

## **2.6 Impactos no mercado audiovisual brasileiro**

A promulgação da Lei 12.485 está inserida em um contexto de evolução do mercado consumidor brasileiro, fomentado pelo próprio crescimento econômico do país ao longo dos governos Lula e Dilma. A estabilidade monetária, a diminuição do desemprego, a ampliação do crédito, o aumento da renda da população, a expansão da classe C, o consumo de bens culturais, os aumentos do consumo cultural doméstico, entre outros fatores, assinalam o período em relevo. Dessa conjuntura, depreende-se que há uma nova redistribuição de renda no país, uma incorporação de novos consumidores no mercado e movimentação no mercado interno, sobretudo audiovisual. Em 2011, as receitas desse setor, centralizadas

principalmente nas TVs Aberta e por Assinatura, correspondiam a cerca de R\$ 33 bilhões. Entre os segmentos do mercado em destaque, a TV por Assinatura apresentava a taxa de crescimento mais elevada. Corroborando essa informação, dados da Associação Brasileira de Televisão (ABTA), revelam que os serviços mais consumidos nos últimos anos estão relacionados à TV por Assinatura, notadamente pela classe C. Na mesma direção, dados da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) registram que aproximadamente 19 milhões de domicílios utilizam tais serviços (2015).

Nesse cenário, a publicação da Lei 12.485 representou um marco regulatório para o mercado de TV por Assinatura. Diferentemente da ênfase dos textos legislativos anteriores, que recaíam sobre a tecnologia utilizada, a ênfase da legislação atual se centra na utilidade do serviço prestado e, com isso, há uma unificação, uma simplificação e uma evolução das normas, para fins de acompanhar os avanços da tecnologia. É de registrar-se que é da competência da Ancine e da ANATEL a regulamentação das normas infralegais, observadas as áreas de atuação de cada agência. A Ancine, por meio das Instruções Normativas 100 e 101, de 29 de maio de 2012, objetos de audiências e consultas públicas, regulamenta as atividades de produção, programação e empacotamento, ou seja, atividades mais voltadas ao conteúdo audiovisual; já a ANATEL, por meio de resoluções, regulamenta as atividades de distribuição, ou seja, atividades mais voltadas à infraestrutura de telecomunicações. Percebe-se aqui uma ampliação das atribuições de regulação da Ancine: de agência adstrita ao cinema, passa à agência que abrange o audiovisual.

Aumentar a concorrência, diminuir as barreiras ao ingresso de novos agentes nesse mercado e assegurar a diversidade em produtos e serviços a um menor preço para os consumidores são algumas finalidades dessa lei. De acordo com o estudo “TV por Assinatura no Brasil: aspectos econômicos e estruturais”, realizado pela Ancine, e publicado no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), em 2016, apesar dessas finalidades, há dificuldade para a entrada e a permanência de pequenas empresas nesse mercado. Nessa direção, 39 programadoras, que conformam 22 grupos econômicos, e que ofertam 199 canais, perfazem o mercado de programação brasileiro. Entretanto, há grande assimetria em relação aos agentes desse elo da cadeia. De um lado, tem-se a Time Warner, composta por HBO, Cartoon Network e Warner, e a Globo, composta por canais próprios, à exceção dos canais Telecine, Universal, Syfy, Studio Universal e Megapix.<sup>4</sup> Em conjunto, Time Warner e Globo reúnem aproximadamente 60% dos canais de programação.

---

4 Os canais Telecine resultam de parceria firmada entre a Globosat e estúdios norte-americanos: Fox International Channels, Paramount, Universal e MGM. Outrossim, o Canal Brasil também está associado ao grupo Globo, e resulta de parceria firmada entre a Globosat e o Grupo Consórcio Brasil (GBC). Os canais Universal, Syfy, Studio Universal e Megapix são oferecidos pela Globosat como resultado de sua associação à Universal (Ancine, 2016).

De outro lado, tem-se 13 grupos econômicos, formados por uma programadora, e que oferecem dois canais ou menos. Filmes e séries são os gêneros mais recorrentes, presentes em aproximadamente 37% dos canais de TV por Assinatura brasileiros (Ancine, 2016). No que concerne ao empacotamento, dois grupos econômicos concentram essa atividade, com participação conjunta em número de assinantes de 81% do mercado, a saber, Telecom Américas (Claro/Embratel/Net) e Sky/Directv. Outros três grupos econômicos dividem 16% desse mercado: OI, Telefônica / GVT e Algar Telecom. Em relação ao preço do pacote brasileiro, conforme pesquisa divulgada pela ABTA (2014), o país figura abaixo da média mundial. Considerada uma amostra de 49 países, responsáveis por mais de 75% do PIB mundial, o Brasil ocupa a 37ª posição no *ranking* de preço de canal adicional, e a 30ª posição no tocante ao preço de pacote básico.

Em um primeiro balanço da aplicação da Lei 12.485, realizado por Manoel Rangel no evento Rio Content Market, em janeiro de 2013, o diretor-presidente da Ancine mencionou que ao longo do ano de 2012, houve um aumento significativo da presença de conteúdo brasileiro nos canais de TV por Assinatura e, para além disso, houve uma “efervescência da atividade da produção, com incremento de receitas, de qualidade, de salários, entre outros; novos canais brasileiros nasceram disponibilizando mais conteúdo, e houve ainda uma maior demanda por conteúdo brasileiro com mais canais comprando produções nacionais”. Conforme estudo do OCA, da Ancine, a partir da aprovação da Lei da TV por Assinatura, o volume de conteúdo nacional na TV paga praticamente dobrou. Outros dados, advindos da Superintendência de Registro da Ancine, apontam que entre os anos de 2011 a 2014, a emissão de Certificado de Registro de Título (CRT) de obras audiovisuais, que indica a quantidade de licenciamentos de obras brasileiras nas TVs por Assinatura, triplicou.

Com a Lei 12.485 e com o FSA, houve uma redefinição dos fundamentos do financiamento público para o setor audiovisual. Um dessas redefinições refere-se ao montante dos recursos. É estimado em R\$ 400 milhões anuais o volume adicional de recursos para o mercado audiovisual, consideradas, em conformidade com a lei, as novas operações para televisão, cinema e outras mídias. O montante mencionado representa o quádruplo dos recursos disponíveis anteriormente no FSA, assim como supera os valores captados via mecanismos de incentivo para o setor. Em 2012, o orçamento do FSA correspondia a R\$ 112.360.348 e, com o crédito suplementar de R\$ 450 milhões, perfazia um total de mais de R\$ 560 milhões, ou seja, uma quantia superior à soma do orçamento total do FSA, considerados os anos anteriores.<sup>5</sup> Já em 2013, até o mês de junho, o orçamento do FSA correspondia a R\$ 869.997.525, com um crédito suplementar de R\$ 120.000.000, perfazendo um orçamento total de R\$ 989.997.525.

---

5 Em 2007, o orçamento total do FSA correspondia a R\$ 37.963.007,00; em 2008, a R\$ 56.160.628,00; em 2009, a R\$ 97.825.804,00; em 2010, a R\$ 63.437.792,00; em 2011, a R\$ 216.305.011,00 (Ancine, 2014).

Frente ao aumento de recursos e demandas audiovisuais, decorrentes das inovações urdidas pela Lei 12.485, mediante contrato firmado pela Ancine, enquanto Secretária-Executiva do FSA, e a partir de indicação do Comitê Gestor (CGFSA)<sup>6</sup>, o Fundo está sob os auspícios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>7</sup> que, desde dezembro de 2011, opera como agente financeiro central; de modo específico, o BNDES passou a gerir os recursos destinados ao desenvolvimento de um mercado de conteúdos para televisão, cinema e outras mídias. Em maio de 2012, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) foi credenciado pelo CGFSA, e contratado pelo BNDES, para atuar como novo agente financeiro para as linhas de produção e distribuição de obras para cinema e televisão. Esses desígnios realçam o reconhecimento do BNDES e do BRDE como importantes agentes econômicos, e mais, como agentes econômicos que transitam como agentes culturais pelo setor audiovisual.

A publicação da Lei 12.485, aliada ao credenciamento do BNDES/BRDE para a gerência do FSA, produziu uma expectativa de reorganização do mercado audiovisual, com uma maior abrangência de projetos, sobretudo independentes. Um modelo de negócios ancorado em uma integração vertical de produção, programação e provimento, com financiamentos publicitários, assinalou a trajetória da televisão no país (Ortiz Ramos, 2004), também demarcada pelo distanciamento das produções independentes, pelo óbice ao ingresso de novos competidores, e pela estagnação da TV por assinatura, somente em expansão nos tempos atuais. Nos pacotes de TV por Assinatura, os poucos canais disponíveis eram programados até então, em grande parte, por grupos internacionais. A partir da articulação entre o FSA e a Lei 12.485, programadoras nacionais adquiriram mais espaço nesse mercado, e abriram espaço para produtoras em consolidação e já consolidadas como a O2 Filmes, entre outras. Fernando Meirelles, sócio da empresa citada, corrobora a informação, registrando o aumento imediato das demandas por conteúdos audiovisuais com a publicação da Lei da TV por Assinatura.<sup>8</sup>

Na mesma direção, Roberto Oliveira, diretor da TX Filmes, confirma que é nítido o aumento da demanda por conteúdo audiovisual, e assevera que a preparação de muitos canais para cobrir essa cota adveio da promulgação já anunciada dessa legislação, durante a longa tramitação do projeto de lei. Marco Altberg, presidente da Associação Brasileira das Produtoras Independentes de TV (ABPI-TV), afirma que essas inovações conferem à produção independente “um valor dentro do mercado”, e a elas são creditadas o aumento do número de produtoras associadas, de 170 para 265. Luiz Noronha, diretor-executivo de TV, da Conspiração Filmes, diz que os estímulos da nova lei se estendem, também,

6 Comitê formado por dois representantes do MinC, um representante da Ancine, um dos agentes financeiros credenciados e dois representantes do setor audiovisual.

7 Como declara Manoel Rangel, essa escolha foi ancorada na “expertise na administração de mecanismos financeiros” apresentada pelo BNDES ao longo dos anos (Ancine, 2012).

8 Recuperado de <<http://bit.ly/2gdnAKc>>.

a investimentos nos próprios serviços. Como se vê, as produtoras falam em uma “explosão de demanda”, ou até mesmo em uma “pequena revolução”.<sup>9</sup>

A nova legislação e os novos recursos estão inseridos e ratificam o presente contexto de ampliação e sedimentação do mercado audiovisual brasileiro. Igualmente, ratificam o FSA como o principal instrumento de política pública para o desenvolvimento do setor audiovisual no país. As chamadas públicas para as linhas de ação do Fundo – produção cinematográfica (Linha A); produção independente de obras audiovisuais para televisão (Linha B); aquisição de direitos para distribuição de obras cinematográficas (Linha C); e comercialização de obras cinematográficas (Linha D) – foram lançadas pelo BRDE, em maio de 2012. Ao direcionar o olhar para os projetos inscritos na Linha B, é possível perceber os efeitos decorrentes da lei, mediante a demanda por recursos para projetos de emissoras e programadoras. Além de contemplar projetos de obras seriadas – ficção, animação e documentários –, essa linha também passou a contemplar projetos de obras não seriadas de documentários com duração superior a 52 minutos. Considerando os valores destinados aos projetos dessa linha, R\$ 50 milhões foram disponibilizados para as obras seriadas, e R\$ 5 milhões para os documentários. As 4 obras seriadas selecionadas pela Linha B foram destinadas ao mercado de TV por Assinatura, sendo que as séries de ficção *As Canalhas*, *Amor Mata e Beleza S/A* (ex-*4Ever Young*) foram licenciadas para a *Globosat*, com exibição prevista no canal *GNT*, e a série documental *Cale-se – A Censura Musical* foi licenciada para o *Canal Brasil* (Ancine, 2014).

Dos 83 filmes nacionais lançados comercialmente em 2012, 17 deles foram projetos selecionados pelo FSA. No aludido ano, a participação de projetos contemplados pelo FSA aumentou para 20,2% em relação ao total das obras lançadas. A arrecadação das salas de cinema atingiu R\$ 1,6 bilhão, com um aumento de 12,13% em relação ao ano anterior. Os filmes lançados pelo FSA foram responsáveis por 60% do total dessa receita, demonstrando uma correlação positiva entre a quantidade de obras lançadas pelo Fundo e a participação sobre a renda total dos filmes nacionais. O público total de cinema alcançou 146,4 milhões de espectadores, e a participação de público no tocante aos filmes nacionais alcançou 10,62%, sendo 5,12% no primeiro semestre do ano, e 15,2% no segundo. No total, o público de filmes brasileiros correspondeu a 15,5 milhões de espectadores. Cinco filmes nacionais superaram um milhão de espectadores. Estes filmes – “E aí, comeu?”; “Até que a sorte nos separe”; “Gonzaga – De pai para filho”; “Os Penetras” e; “De Pernas pro Ar” – foram contemplados e comercializados pelas linhas de ação do FSA. Além desses dados, outros podem ser destacados, como a expansão do parque exibidor e o aumento do número de salas destinadas a lançamento de filmes nacionais. De 48 salas em 2011, o número foi elevado para 63 salas em 2012.

Em 2013, os números revelam o maior público desde a *Retomada*: 27,8 milhões de espectadores, com a participação de público de filmes nacionais

---

9 Recuperado de <<http://bit.ly/2fu3vhG>>.

correspondente a 18,6%; bem como revelam o maior número de lançamentos da historiografia do cinema brasileiro: 127 estreias nacionais. O mercado de salas de exibição atingiu 149,5 milhões de ingressos vendidos, com uma renda de mais de R\$ 1,7 bilhão, o maior patamar das últimas duas décadas. Ainda, no ano em relevo, 10 filmes brasileiros ultrapassaram a marca de um milhão de bilhetes vendidos, e 24 filmes brasileiros ultrapassaram a marca de 100 mil espectadores. “Minha Mãe é uma Peça”; “De Pernas pro Ar 2”; “Vai que Dá Certo”; “Somos tão Jovens” e; “Faroeste Caboclo”, foram alguns filmes que contaram com financiamento do FSA, e que figuram no rol de filmografias que alcançaram mais de um milhão de espectadores. Esses números indicam a ocupação do cinema nacional no mercado cultural e uma ampla participação do FSA nesse cenário, ainda marcado pela grande inserção das produções norte-americanas (Ancine, 2013).

Nesse texto, algumas nuances que conformam os traços da configuração contemporânea do mercado audiovisual no Brasil foram apresentadas e, a partir disso, uma reorganização dos negócios e dos mercados culturais foi percebida. Nesse novo âmbito, assinalado pelo entrelaçamento entre *cultura, desenvolvimento e criatividade*, o audiovisual pode ser considerado uma via para a valorização da cultura brasileira, para o aumento da produção e circulação de conteúdos audiovisuais nacionais, para a possibilidade de crescimento de diversos segmentos desse mercado. Na luta mundial de conteúdos, uma batalha é travada pelo controle da informação, pelo domínio dos formatos audiovisuais, pela conquista de novos mercados. Nessa batalha de mídias e culturas, o Brasil busca uma identidade em prol da diversidade cultural (Martel, 2012).

As relações políticas, financeiras e estéticas firmadas entre o FSA e a Lei 12.485 são alguns fios que tecem a nova urdidura audiovisual brasileira, demarcada, cada vez mais, pela articulação entre cinema e televisão. Embora a partir do final dos anos 1990 essa integração já viesse acontecendo com a expansão da Globo Filmes, com as novas relações referidas, outras abrangências e formatos são contemplados. Entretanto, esse consórcio não se dá por meio da TV Aberta, fenômeno econômico e cultural da modernização brasileira, mas sim por meio da TV por Assinatura, o que revela outras interfaces entre novos agentes políticos, econômicos e culturais. Na contemporaneidade, transformações simbólicas, tecnológicas, econômicas, culturais, suscitam uma reinvenção do campo audiovisual nacional, com novos produtos, formatos e circuitos frente à centralidade da cultura.

### **3. Considerações finais**

Nesses escritos foram tecidas algumas reflexões sobre a economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro contemporâneo. A pesquisa sobre essa questão foi motivada pela densidade adquirida pela cultura e, particularmente, pelo

audiovisual, enquanto meio de desenvolvimento econômico e social, nas novas agendas político-culturais. Experiências contemporâneas revelam uma aproximação entre cinema e televisão. Em um contexto específico, as movimentações supramencionadas colocaram o tema do entrecruzamento de mídias em debate; em um contexto mais amplo, os novos contornos e alcances de alguns conceitos, assim como avanços tecnológicos, multiplicidade de mídias, transformações de linguagens e formatos, entre outros fatores, engendraram uma reorganização do campo audiovisual.

Ao longo dos anos, além das dificuldades de distribuição, a produção cinematográfica brasileira manteve-se afastada da TV Aberta, ancorada em um modelo de negócios de integração vertical das atividades de produção e programação. Apesar da universalização do serviço e da realização de formatos e obras de referência, a televisão acarretou um distanciamento da produção independente e um óbice à entrada de outros agentes nesse mercado. A implementação dos preceitos trazidos pela Lei 12.485 define novos rumos para o setor audiovisual. As novas receitas destinadas ao FSA, advindas da ampliação da Condecine, o ingresso de novos agentes no setor; a exibição de conteúdos nacionais e independentes nas programações da TV por Assinatura, sinalizam uma nova configuração para economia do audiovisual.

## Referências bibliográficas

- Alves, E.P.M. (2008). Crítica e resignação. O trânsito constante entre categorias nativas e categorias analíticas: a força política e estética da categoria indústria cultural. *Revista Latitude*. Maceió, 2(1), 82-105.
- Alves, E.P.M. (2011). *Economia Simbólica da Cultura Popular Sertanejo-Nordestina*. Maceió: EDUFAL.
- Alves, E.P.M. (2013). Economia criativa, negócios culturais e gestão financeira: o BNDES e a integração do mercado audiovisual brasileiro. IV Seminário Internacional – Políticas Culturais. 16 a 18 de outubro. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://bit.ly/2eWQWLL>.
- Azulay, J.T. (2007). Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. Em Meleiro, A. (org.), *Cinema no Mundo – indústria, política e mercado – América Latina*. Vol. II. São Paulo: Escrituras Editora.
- Bahia, L. (2012). *Discursos, políticas e ações: processo de industrialização do campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Rumos Itaú Cultural.
- Bezerra, L.; Moreira, F. & Rocha, R. (2010). A Secretaria do Audiovisual: Políticas de cultura, políticas de comunicação. En Rubim, A.A.C. (Ed.). *Políticas culturais no Governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 133-158.
- Bourdieu, P. (1992). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

- Fornazari, F.K. (2006). Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso ANCINE e ANCINAV. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 40(4) 647-677, Julho/Agosto.
- García Canclini, N. (2006). *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: EDUSP.
- Jenkins, H. (2008). *Cultura da Convergência*. São Paulo: Aleph.
- Lipovetsky, G. & Serroy, J. (2009). *A tela global: Mídias culturais e cinema na era hipermoderna*. Porto Alegre: Sulina.
- Matta, J.P.R. (2010). Políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica: Um histórico de ineficácia na distribuição. Em Meleiro, A. (Ed.). *Cinema e mercado*. Vol. III. São Paulo: Escrituras Editora.
- Mattelart, A. (2005). *Diversidade cultural e mundialização*. São Paulo: Parábola.
- Martel, F. (2012). *Mainstream: A guerra global das mídias e das culturas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Meleiro, A. & Fonseca, F. (2012). Economia Criativa: uma visão global. *Revista Latitude*. Maceió, 6(2), 241-265.
- Ortiz, R. (1994). *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- Ortiz Ramos, J.M. (2004). *Cinema, televisão e publicidade: Cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*. 2ª ed. São Paulo: Annablume.
- Reis, A.C.F. (2008). *Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural: Garimpo de Soluções.
- Santos-Duisemberg, E. (2012). A economia criativa e a indústria cinematográfica na sociedade contemporânea. Em Meleiro, A. (org.), *Cinema e Economia Política*. São Paulo: Escrituras Editora.