

A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da tv¹

La política de promoción audiovisual en Brazil y el lugar de la tv

The policy for the audiovisual promotion in Brazil and the tv place

Kátia Morais

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas na Universidade Federal da Bahia (UFBA), na linha Comunicação e Política Professora Assistente da Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas I.

Contato: katiamorais01@gmail.com

1 Versão revista e ampliada de artigo originalmente apresentado no GT7 — Políticas de Comunicação do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

Resumo:

Este artigo apresenta as bases da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil, nomeadamente pela Ancine, pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), pela Lei da TV Paga e pelo Programa Brasil de Todas as Telas. Busca-se refletir sobre o potencial dessa política em contribuir para a sustentabilidade da produção audiovisual no país, com estímulo à produção independente e enfrentamento de barreiras à entrada de novos agentes aos mercados que compõem o setor. Em seguida, discute-se o lugar da televisão a partir das ações para produção e programação de conteúdos direcionadas especialmente a este segmento. Conclui-se que o exame dos primeiros anos de execução da Política poderá apontar elementos que permitam uma reflexão sobre os caminhos construídos pela e para a produção independente e sobre como as recentes ações do Estado têm impactado as dinâmicas dos mercados de TV aberta e TV paga no Brasil.

Palavras-chave: Audiovisual. Fomento. Produção independente. Televisão.

Resumen:

Este artículo presenta las bases de la Política de Promoción al Audiovisual en Brasil por la Agencia Nacional del Cine (Ancine), por el Fondo Sectorial del Audiovisual (FSA), por La Ley de TV pagada y por el Programa Brasil de todas las Pantallas. Se pretende reflexionar sobre el potencial de esta política para contribuir con la sustentabilidad de la producción del audiovisual en el país, con el estímulo a la producción independiente y al enfrentamiento de las barreras a la entrada de nuevos agentes a los mercados que componen el sector. Enseguida se discute la importancia de la TV por las acciones al producción y al programación de contenidos dirigidas especialmente a este segmento. Se concluye que el examen de los primeros años de ejecución de la Política puede apuntar elementos para reflexionar sobre los caminos construidos por y para la producción independiente y como las recientes acciones del Estado han afectado las dinámicas de los mercado de televisión abierta y de pago en Brazil.

Palabras clave: Audiovisual. Promoción. Producción Independiente. Televisión.

Abstract:

This article presents the basis of the Policy to Audiovisual Promotion in Brazil, namely by Ancine, Audiovisual Sector Fund, the Pay TV Law and Brazil of All Screens Program. It intends to reflect about the potential of this Policy contributing for the sustainability of the audiovisual production in the country by stimulating the independent production and facing of barriers to the entry of new players at markets that make up the sector. Therefore, it discusses the importance of TV from actions to production and programming of contents especially designed to this segment. It concludes that the examination of the first years of execution of the policy may point elements to reflect about the roads built by and for independent production and how recent actions from State have impacted the dynamics of broadcasting and pay TV in Brazil.

Keywords: Audiovisual. Promotion. Independent production. Television.

Introdução

A atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas no campo da comunicação audiovisual no Brasil aparece historicamente em contextos de forte poder de articulação e de pressão dos agentes de mercado, com conseqüente incentivo, por parte dos grandes oligopólios da mídia, ao estabelecimento de barreiras à entrada de novos agentes (BRITTOS, 2004). Essa dinâmica tem representado um entrave à sustentabilidade da produção independente nacional, que não consegue se dissociar do controle financeiro do Estado ou de conglomerados audiovisuais, e se mantém em posição comercial periférica, acessando um segmento restrito do público.

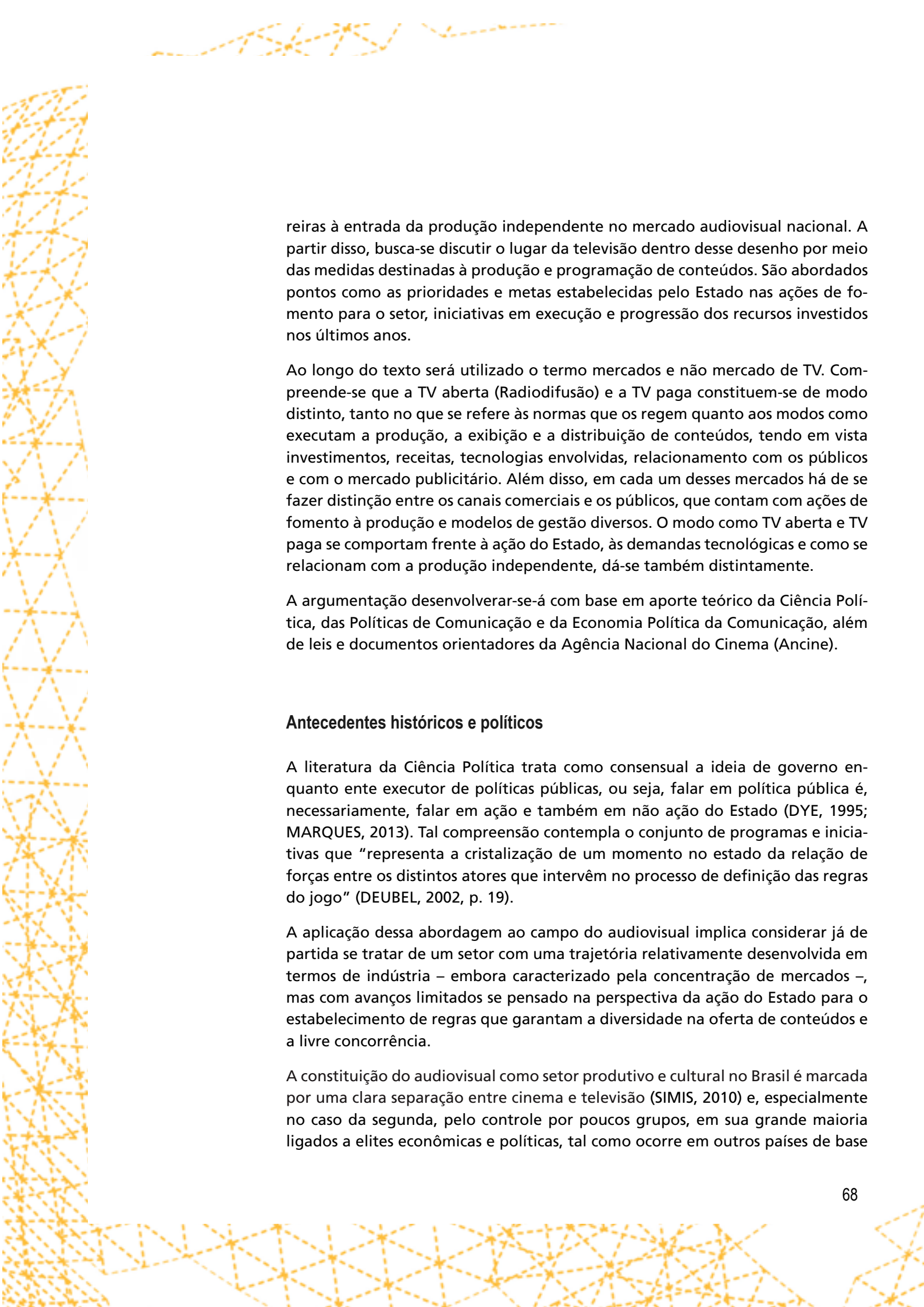
Pelas vias da regulamentação, as medidas empreendidas no país para o audiovisual e para as Comunicações de modo geral têm se caracterizado pela concentração decisória no Executivo federal e por um tímido avanço na formulação de políticas capazes de responder a demandas apresentadas por grupos da sociedade civil que defendem a democratização da comunicação.

Audiovisual é aqui entendido como um setor econômico-cultural que envolve produção, distribuição/comercialização, exibição e infraestrutura de serviços, constituindo-se como uma das cadeias produtivas mais complexas e dinâmicas da contemporaneidade (MIGUEZ et. al., 2010). Linguagens como cinema, televisão, vídeo e jogos eletrônicos compõem esse campo, com destaque para os dois primeiros.

Considerando o cenário marcado por uma indústria forte, inserida em uma economia global e, portanto, com crescente poder de articulação e pressão sobre os Estados-nação, este artigo defende que a ação do Estado brasileiro no campo do audiovisual tem priorizado, desde 2008, o fomento público à produção de conteúdos com vistas ao desenvolvimento industrial do setor em detrimento de ações mais enérgicas junto aos agentes do mercado. Para isso, na esfera federal, vem sendo implementado um conjunto de ações e programas articulados a ponto de se justificar a atribuição de tais iniciativas a uma Política de Fomento ao Audiovisual no país.

Como resultado, abre-se espaço para questionamentos se as condições criadas pelo governo federal no fomento ao audiovisual são, de fato, capazes de ampliar a concorrência, sobretudo pela inserção da produção independente nos espaços de produção e distribuição de conteúdos, ou se tais iniciativas não são suficientes para inibir o cenário de concentração dos meios e de parcerias entre grupos que dominam o campo.

Este artigo apresenta as bases da Política de Fomento ao Audiovisual em implementação no Brasil por meio de uma abordagem sobre o papel em conjunto dos quatro pilares centrais no processo. Propõe-se uma abordagem sobre o potencial desta política em promover alterações significativas quanto à concentração e bar-



reiras à entrada da produção independente no mercado audiovisual nacional. A partir disso, busca-se discutir o lugar da televisão dentro desse desenho por meio das medidas destinadas à produção e programação de conteúdos. São abordados pontos como as prioridades e metas estabelecidas pelo Estado nas ações de fomento para o setor, iniciativas em execução e progressão dos recursos investidos nos últimos anos.

Ao longo do texto será utilizado o termo mercados e não mercado de TV. Compreende-se que a TV aberta (Radiodifusão) e a TV paga constituem-se de modo distinto, tanto no que se refere às normas que os regem quanto aos modos como executam a produção, a exibição e a distribuição de conteúdos, tendo em vista investimentos, receitas, tecnologias envolvidas, relacionamento com os públicos e com o mercado publicitário. Além disso, em cada um desses mercados há de se fazer distinção entre os canais comerciais e os públicos, que contam com ações de fomento à produção e modelos de gestão diversos. O modo como TV aberta e TV paga se comportam frente à ação do Estado, às demandas tecnológicas e como se relacionam com a produção independente, dá-se também distintamente.

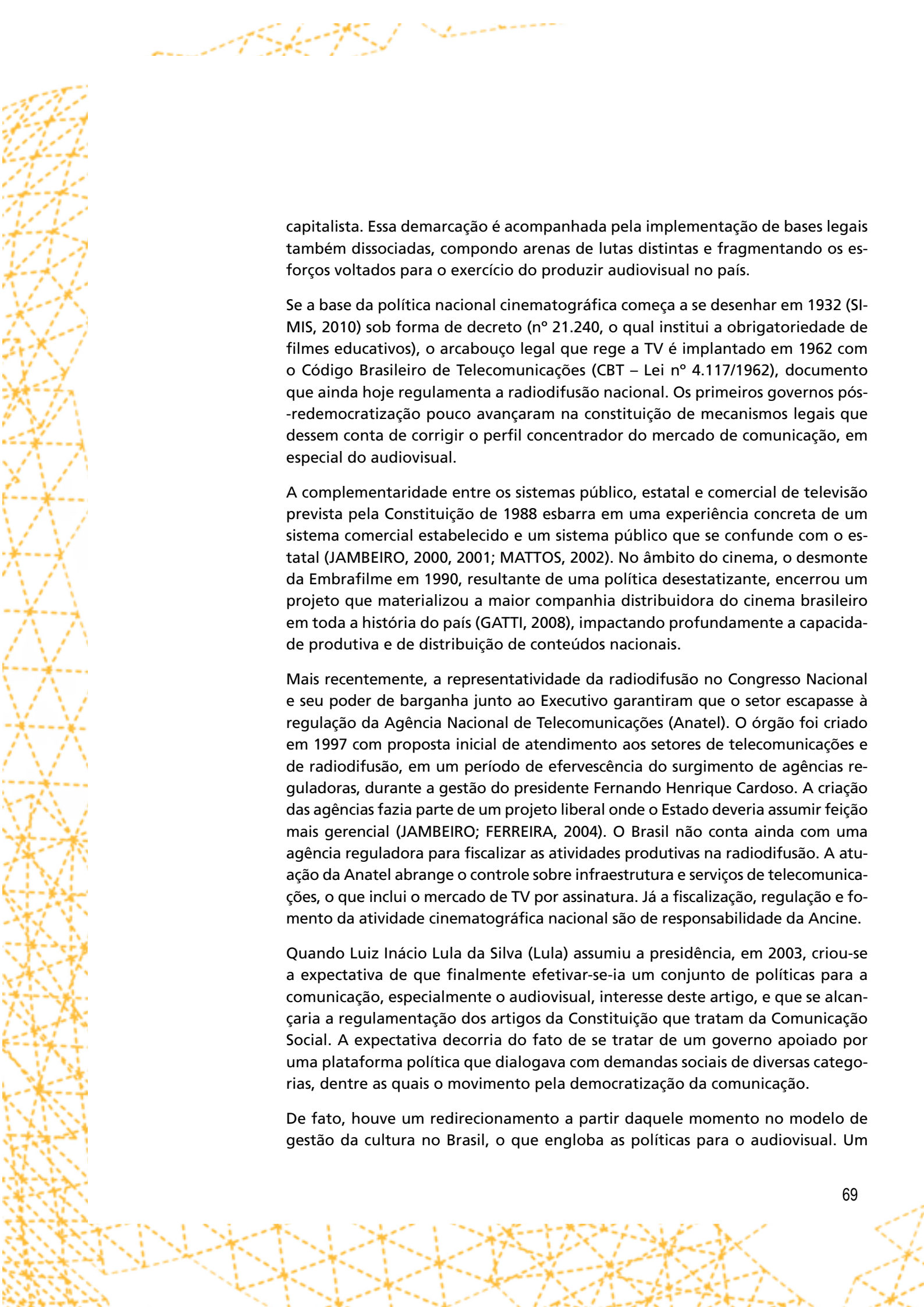
A argumentação desenvolver-se-á com base em aporte teórico da Ciência Política, das Políticas de Comunicação e da Economia Política da Comunicação, além de leis e documentos orientadores da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Antecedentes históricos e políticos

A literatura da Ciência Política trata como consensual a ideia de governo enquanto ente executor de políticas públicas, ou seja, falar em política pública é, necessariamente, falar em ação e também em não ação do Estado (DYE, 1995; MARQUES, 2013). Tal compreensão contempla o conjunto de programas e iniciativas que “representa a cristalização de um momento no estado da relação de forças entre os distintos atores que intervêm no processo de definição das regras do jogo” (DEUBEL, 2002, p. 19).

A aplicação dessa abordagem ao campo do audiovisual implica considerar já de partida se tratar de um setor com uma trajetória relativamente desenvolvida em termos de indústria – embora caracterizado pela concentração de mercados –, mas com avanços limitados se pensado na perspectiva da ação do Estado para o estabelecimento de regras que garantam a diversidade na oferta de conteúdos e a livre concorrência.

A constituição do audiovisual como setor produtivo e cultural no Brasil é marcada por uma clara separação entre cinema e televisão (SIMIS, 2010) e, especialmente no caso da segunda, pelo controle por poucos grupos, em sua grande maioria ligados a elites econômicas e políticas, tal como ocorre em outros países de base



capitalista. Essa demarcação é acompanhada pela implementação de bases legais também dissociadas, compondo arenas de lutas distintas e fragmentando os esforços voltados para o exercício do produzir audiovisual no país.

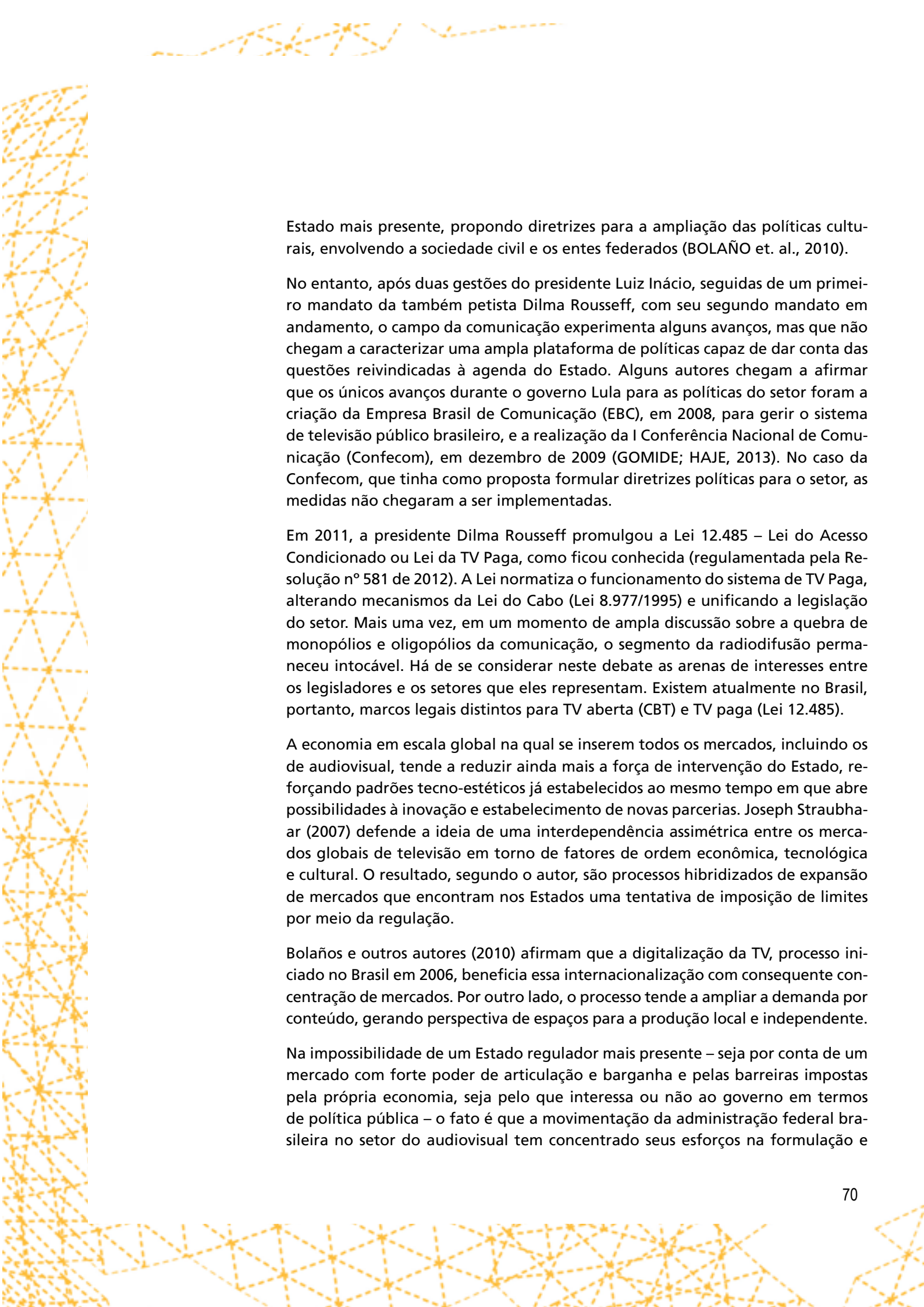
Se a base da política nacional cinematográfica começa a se desenhar em 1932 (SIMIS, 2010) sob forma de decreto (nº 21.240, o qual institui a obrigatoriedade de filmes educativos), o arcabouço legal que rege a TV é implantado em 1962 com o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT – Lei nº 4.117/1962), documento que ainda hoje regulamenta a radiodifusão nacional. Os primeiros governos pós-redemocratização pouco avançaram na constituição de mecanismos legais que dessem conta de corrigir o perfil concentrador do mercado de comunicação, em especial do audiovisual.

A complementaridade entre os sistemas público, estatal e comercial de televisão prevista pela Constituição de 1988 esbarra em uma experiência concreta de um sistema comercial estabelecido e um sistema público que se confunde com o estatal (JAMBEIRO, 2000, 2001; MATTOS, 2002). No âmbito do cinema, o desmonte da Embrafilme em 1990, resultante de uma política desestatizante, encerrou um projeto que materializou a maior companhia distribuidora do cinema brasileiro em toda a história do país (GATTI, 2008), impactando profundamente a capacidade produtiva e de distribuição de conteúdos nacionais.

Mais recentemente, a representatividade da radiodifusão no Congresso Nacional e seu poder de barganha junto ao Executivo garantiram que o setor escapasse à regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O órgão foi criado em 1997 com proposta inicial de atendimento aos setores de telecomunicações e de radiodifusão, em um período de efervescência do surgimento de agências reguladoras, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. A criação das agências fazia parte de um projeto liberal onde o Estado deveria assumir feição mais gerencial (JAMBEIRO; FERREIRA, 2004). O Brasil não conta ainda com uma agência reguladora para fiscalizar as atividades produtivas na radiodifusão. A atuação da Anatel abrange o controle sobre infraestrutura e serviços de telecomunicações, o que inclui o mercado de TV por assinatura. Já a fiscalização, regulação e fomento da atividade cinematográfica nacional são de responsabilidade da Ancine.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) assumiu a presidência, em 2003, criou-se a expectativa de que finalmente efetivar-se-ia um conjunto de políticas para a comunicação, especialmente o audiovisual, interesse deste artigo, e que se alcançaria a regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da Comunicação Social. A expectativa decorria do fato de se tratar de um governo apoiado por uma plataforma política que dialogava com demandas sociais de diversas categorias, dentre as quais o movimento pela democratização da comunicação.

De fato, houve um redirecionamento a partir daquele momento no modelo de gestão da cultura no Brasil, o que engloba as políticas para o audiovisual. Um



Estado mais presente, propondo diretrizes para a ampliação das políticas culturais, envolvendo a sociedade civil e os entes federados (BOLAÑO et. al., 2010).

No entanto, após duas gestões do presidente Luiz Inácio, seguidas de um primeiro mandato da também petista Dilma Rousseff, com seu segundo mandato em andamento, o campo da comunicação experimenta alguns avanços, mas que não chegam a caracterizar uma ampla plataforma de políticas capaz de dar conta das questões reivindicadas à agenda do Estado. Alguns autores chegam a afirmar que os únicos avanços durante o governo Lula para as políticas do setor foram a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, para gerir o sistema de televisão público brasileiro, e a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009 (GOMIDE; HAJE, 2013). No caso da Confecom, que tinha como proposta formular diretrizes políticas para o setor, as medidas não chegaram a ser implementadas.

Em 2011, a presidente Dilma Rousseff promulgou a Lei 12.485 – Lei do Acesso Condicionado ou Lei da TV Paga, como ficou conhecida (regulamentada pela Resolução nº 581 de 2012). A Lei normatiza o funcionamento do sistema de TV Paga, alterando mecanismos da Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) e unificando a legislação do setor. Mais uma vez, em um momento de ampla discussão sobre a quebra de monopólios e oligopólios da comunicação, o segmento da radiodifusão permaneceu intocável. Há de se considerar neste debate as arenas de interesses entre os legisladores e os setores que eles representam. Existem atualmente no Brasil, portanto, marcos legais distintos para TV aberta (CBT) e TV paga (Lei 12.485).

A economia em escala global na qual se inserem todos os mercados, incluindo os de audiovisual, tende a reduzir ainda mais a força de intervenção do Estado, reforçando padrões tecno-estéticos já estabelecidos ao mesmo tempo em que abre possibilidades à inovação e estabelecimento de novas parcerias. Joseph Straubhaar (2007) defende a ideia de uma interdependência assimétrica entre os mercados globais de televisão em torno de fatores de ordem econômica, tecnológica e cultural. O resultado, segundo o autor, são processos hibridizados de expansão de mercados que encontram nos Estados uma tentativa de imposição de limites por meio da regulação.

Bolaños e outros autores (2010) afirmam que a digitalização da TV, processo iniciado no Brasil em 2006, beneficia essa internacionalização com consequente concentração de mercados. Por outro lado, o processo tende a ampliar a demanda por conteúdo, gerando perspectiva de espaços para a produção local e independente.

Na impossibilidade de um Estado regulador mais presente – seja por conta de um mercado com forte poder de articulação e barganha e pelas barreiras impostas pela própria economia, seja pelo que interessa ou não ao governo em termos de política pública – o fato é que a movimentação da administração federal brasileira no setor do audiovisual tem concentrado seus esforços na formulação e

2 Em material publicada pela Revista do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) intitulada “Caminhos para a produção independente”, em 09/07/2013.

3 Produtoras independentes de grande porte como a Conspiração Filmes, de Andrucha Waddington, ou a O2 Filmes, de Fernando Meireles, por exemplo, conseguiram consolidar um espaço no mercado de produção associadas a *major*s como a Globo Filmes e canais de TV da Programadora Globosat, uma das líderes do mercado nacional de TV Paga. Recentemente em entrevista ao jornal Zero Hora (2015), o cineasta Fernando Meireles falou sobre a TV como um mercado promissor para projetos de ficção seriada. A O2 Filmes possui contrato com a Globosat para o desenvolvimento de produtos nesta linha. Dentre algumas séries de sucesso estão Cidade dos Homens (2002), Som e fúria (2009) e Felizes para sempre? (2015).

4 Números obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação em julho de 2015.

implementação de uma Política destinada ao fomento à produção e distribuição de conteúdos nacionais. Como características centrais, tem-se o investimento na produção audiovisual independente e ações articuladas em toda a cadeia do audiovisual, incluindo os mercados de cinema e televisão.

Pelos contornos que se apresentam, o atual desenho da Política de Fomento parece indicar caminhos para a ampliação da concorrência ao estabelecer mecanismos indutores à diversificação da produção e estímulo à participação do segmento independente. Por outro lado, organizações já consolidadas no mercado parecem não ter seu lugar ameaçado, sendo beneficiadas diretamente pelas ações de fomento e apresentando uma tendência a se tornarem cada vez mais gestoras do que produtoras de conteúdos, pelo estabelecimento de parcerias com o segmento independente para a realização das obras.

O conceito de produção independente que orienta as políticas do setor surge em 2008, por meio da definição de conteúdo de produção independente como todo aquele cuja “empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou prestadoras de serviço de veiculação de conteúdo eletrônico” (BRASIL, 2008).

Autoras como Simis (2000), Ibiapina (2013)² e Holanda (2013) propõem uma reflexão mais aprofundada sobre o conceito, argumentando que a produção independente tem sobrevivido historicamente no país às custas da tutela do Estado, sobretudo no circuito cinematográfico. Além disso, apontam as autoras, há diferentes gradações entre as empresas produtoras, sobretudo no que diz respeito ao peso no mercado. Grandes produtoras nacionais já conseguem se associar a distribuidoras e canais de TV, beneficiando-se do processo de internacionalização, decorrente da convergência.³ O grande desafio é inserir os outros 90% de pequenas produtoras que enfrentam dificuldades para comercializar suas obras.

Há que se observar, portanto, a operacionalização das regras para o estabelecimento das parcerias previstas pela Política de Fomento, no que se refere ao controle por parte das grandes empresas que dominam o setor e às possibilidades de uma concreta sustentabilidade da produção independente com consequente reverberação no mercado audiovisual nacional.

Dados atualizados da Ancine indicam o cadastro de 3.522 produtoras independentes nacionais, com maior concentração delas na região sudeste (ANCINE, 2015).⁴ Já a Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), principal entidade da categoria, conta com 554 produtoras associadas (ABPITV, 2015). Dentre as produtoras especializadas em cinema, existe um mercado pulverizado, com a grande maioria de baixa representação comercial, com apenas um filme (cerca de 65% do total). Há uma pequena fatia de produtoras de médio e grande porte consolidadas, como a Globo Filmes, O2, Zazen e Conspiração. Essas

têm conseguindo estabelecer parceria de coprodução e distribuição com grandes grupos no Brasil e no exterior (MPA; SICAV, 2014).

A constituição de uma Política de Fomento ao Audiovisual


Os mecanismos de fomento atualmente em implementação na atividade audiovisual no Brasil, em esfera federal, dividem-se entre fomento indireto (incentivos fiscais), fomento direto e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), este último considerado inovador ao propor um conjunto de medidas articuladas para o desenvolvimento industrial do setor. Criado em 2006, o Fundo Setorial teve suas primeiras linhas de financiamento lançadas em 2008.

A necessidade da formulação de ações de fomento capazes de articular os processos e agentes da cadeia do audiovisual, bem como a necessidade de se alterar a lógica de fragmentação e descontinuidade de políticas que marcam a trajetória brasileiras, são pontos destacados por autoras dedicados ao tema (SIMIS; MARSON, 2010). A tabela abaixo apresenta uma dimensão dos principais mecanismos de fomento ao audiovisual executados em âmbito federal no Brasil após a extinção da Embrafilme (1969-1990), tendo a gestão da Ancine:

Tabela 1 - Mecanismos de fomento geridos pela Ancine

INÍCIO	FOMENTO INDIRETO	GOVERNO	ATIVIDADES
1991	Lei Rouanet (Lei nº 8.313): institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)	Fernando Collor	Cinema
1993	Lei do Audiovisual (Lei nº8.685): cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual	Itamar Franco	Cinema e TV
2001	Artigo 39 da MP 2228-1/01: trata das isenções da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)	Fernando Henrique Cardoso	Cinema
FOMENTO DIRETO		GOVERNO	ATIVIDADES
2005	Prêmio Adicional de Renda (PAR): premia as empresas de acordo com o desempenho comercial dos filmes brasileiros no mercado de salas de exibição do país.	Lula	Cinema
2006	Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ): concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais	Lula	Cinema
2012	Programa Cinema Perto de Você: instituído pela Lei 12.599, busca ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas de exibição pelo país.	Dilma Rousseff	Cinema
FUNDO		GOVERNO	ATIVIDADES
2006	Fundo Setorial do Audiovisual (FSA): instituído pela Lei 11.437, é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil.	Lula	Cinema, TV e infraestrutura para o setor do audiovisual

Fonte: Elaboração própria, 2016.



Ao propor uma articulação entre todos os elos da cadeia produtiva do audiovisual, o FSA ocupa posição de destaque dentre os mecanismos de fomento executados pelo Estado brasileiro, sendo atualmente o principal instrumento de financiamento público à produção audiovisual nacional, englobando linhas para cinema, TV e infraestrutura de serviços. Diferentemente, os mecanismos de fomento indireto se baseiam em incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas, com ações que priorizam investimentos na indústria cinematográfica, o que representa o controle de decisão sobre financiamento às atividades culturais nas mãos do mercado. Vale salientar que recursos da Lei Rouanet são geridos pela Ancine quando um projeto é beneficiado por “mecanismos audiovisuais”. Nos demais casos, a gestão cabe ao Ministério da Cultura.

Embora não haja formalmente um documento que aponte os pilares centrais de uma Política Nacional de Fomento ao Audiovisual atualmente em implementação no Brasil, defende-se que essa Política se desenvolve a partir das diretrizes da Agência Nacional do Cinema (Ancine), apoiadas no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), na Lei da TV Paga e no Programa Brasil de Todas as Telas. Cada um desses quatro pilares será explorado nos tópicos seguintes.

Ancine

A Ancine foi criada em 2001 com atribuições de fomento, regulação e fiscalização do mercado do cinema e vem tendo suas ações ampliadas a ponto de ocupar atualmente lugar central na Política de Fomento ao Audiovisual. Trata-se da única agência governamental no país que acumula *status* regulador e fomentador. Enquanto a ação reguladora da agência só atinge o mercado cinematográfico, as ações de fomento se destinam tanto ao cinema quanto à televisão.

Os objetivos da Ancine se orientam em duas direções: a) desenvolver uma indústria forte, competitiva e autossustentável; b) promover diversificação e fortalecimento da produção independente e das produções regionais. Em 2013, o órgão publicou o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, contendo as estratégias e prioridades de investimentos para o setor até 2020.

Com papel consolidado na estrutura do Estado, a Ancine superou a Secretaria do Audiovisual (SAV) na gestão das políticas nacionais para o audiovisual. A Secretaria foi criada em 1990 com a função de propor a Política Nacional do cinema e do audiovisual e as metas para o desenvolvimento industrial desses setores no país. Desde 2003, o órgão vem sendo reconfigurado, pretendendo-se uma atuação em parceria direta com a Ancine. A SAV tem priorizado o acompanhamento de projetos com caráter experimental e a formação de profissionais para atuação nos mercados de audiovisual.

Importante destacar que a transição da Ancine do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para o Ministério da Cultura (Minc), em 2003,

5 O Regulamento Geral foi instituído pelo artigo 4º da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e passou a estabelecer as diretrizes e condições de operação de investimentos nas linhas Prodav. O documento orienta as ações para o setor entre 16 de dezembro de 2013 e 31 de dezembro de 2016.

representou uma mudança decisiva no modelo de atuação do órgão. A partir de então, todas as ações para fomento passam a dialogar com o Plano Nacional de Cultura (PNC) e a Agência se torna responsável pela criação de uma “política pública de cultura” no Brasil (BOLAÑO et. al. 2010).

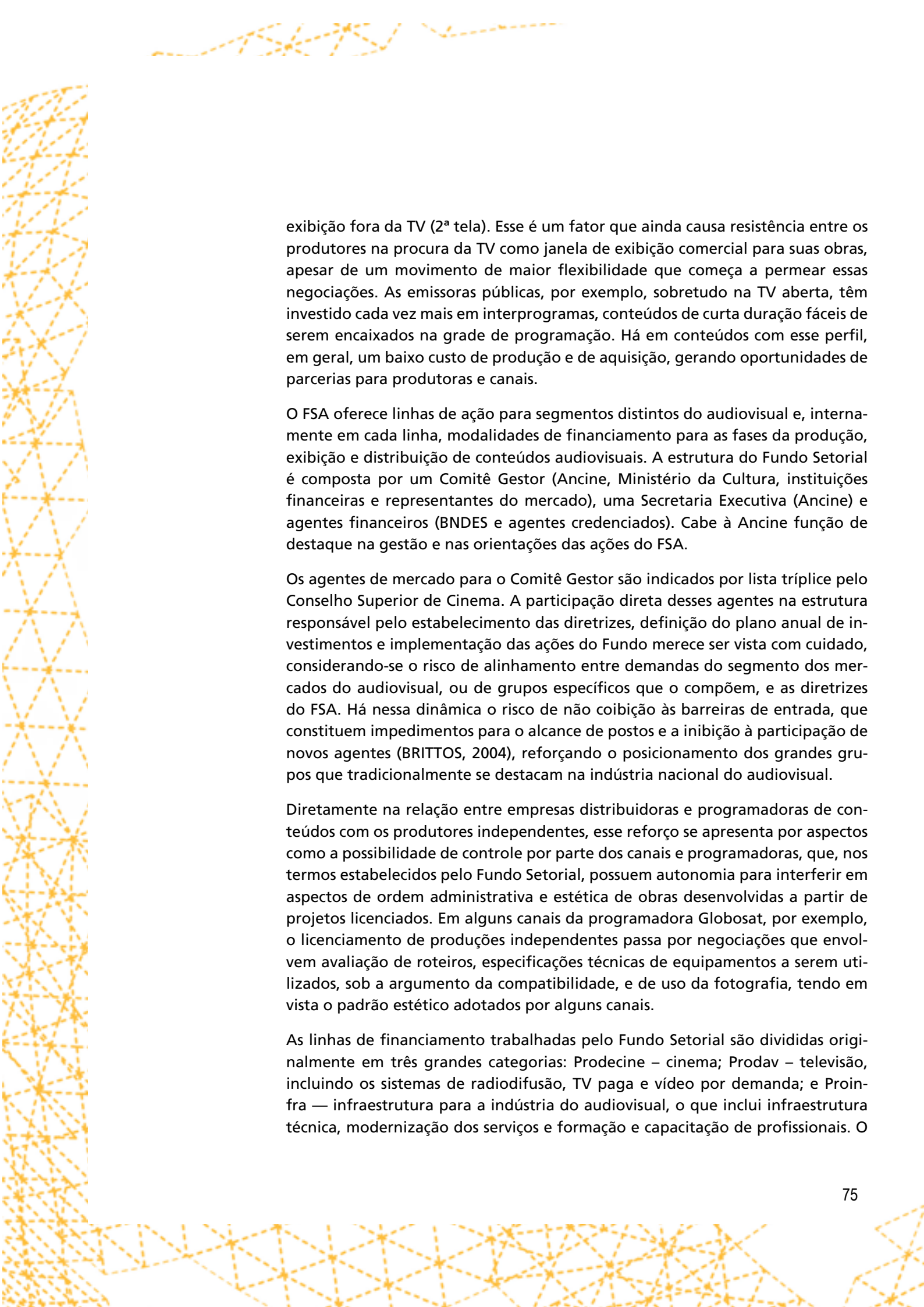
FSA

O Fundo Setorial do Audiovisual é uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Foi criado pela Lei 11.437/2006, destinado ao financiamento de programas e projetos para o desenvolvimento das atividades audiovisuais no Brasil. Suas linhas de ação foram inauguradas em 2008 e ampliadas em 2013, a partir do Regulamento Geral do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav).⁵ Desde então, as ações do Fundo Setorial têm sido permanentemente aprimoradas, com aumento gradativo dos recursos investidos e criação de novas linhas de financiamento.

A grande inovação do FSA em relação aos demais mecanismos nacionais de fomento ao audiovisual está na proposta de desenvolvimento de uma indústria por meio de parcerias entre agentes em diferentes níveis da cadeia produtiva, estimulando a inserção das produtoras independentes como agentes desenvolvedores de conteúdos nacionais, em associação com canais de TV, programadoras e distribuidoras. A indução a essa articulação em cadeia se efetiva por duas medidas: a exclusividade para agentes classificados como produtoras independentes brasileiras como único perfil apto a concorrer às chamadas públicas nas linhas de produção (exceto Prodav 02, destinada às programadoras de TV, o que será explicado adiante); e a necessidade de pré-licenciamento por canais ou programadoras de TV dos projetos inscritos. Essas medidas garantem a programação e consequente exibição dos conteúdos desenvolvidos com recursos do Fundo.

O pré-licenciamento se refere à comercialização de projetos desenvolvidos por produtoras audiovisuais independentes junto a canais/programadoras de televisão como requisito para participação nas seleções públicas promovidas pelo Fundo Setorial. Do mesmo modo, programadoras só podem concorrer aos editais na Linha Prodav 02 com projetos desenvolvidos em parceria com produtora independente nacional.

Dentre os produtores independentes, sobretudo aqueles com baixa inserção no mercado, muito se fala sobre o baixo valor de licenciamento oferecido pelos canais e programadoras de TV. No caso das emissoras públicas paira um entendimento de que obra financiada com recursos públicos deveria ser veiculada gratuitamente em canais dessa natureza. O setor privado insiste em manter uma tabela que não é capaz de gerar lucros aos produtores independentes, além de exigências sobre exclusividade no licenciamento, ou valores ainda mais baixos no caso de autorização do licenciamento simultâneo por outros canais ou espaços de



exibição fora da TV (2ª tela). Esse é um fator que ainda causa resistência entre os produtores na procura da TV como janela de exibição comercial para suas obras, apesar de um movimento de maior flexibilidade que começa a permear essas negociações. As emissoras públicas, por exemplo, sobretudo na TV aberta, têm investido cada vez mais em interprogramas, conteúdos de curta duração fáceis de serem encaixados na grade de programação. Há em conteúdos com esse perfil, em geral, um baixo custo de produção e de aquisição, gerando oportunidades de parcerias para produtoras e canais.

O FSA oferece linhas de ação para segmentos distintos do audiovisual e, internamente em cada linha, modalidades de financiamento para as fases da produção, exibição e distribuição de conteúdos audiovisuais. A estrutura do Fundo Setorial é composta por um Comitê Gestor (Ancine, Ministério da Cultura, instituições financeiras e representantes do mercado), uma Secretaria Executiva (Ancine) e agentes financeiros (BNDES e agentes credenciados). Cabe à Ancine função de destaque na gestão e nas orientações das ações do FSA.

Os agentes de mercado para o Comitê Gestor são indicados por lista tríplice pelo Conselho Superior de Cinema. A participação direta desses agentes na estrutura responsável pelo estabelecimento das diretrizes, definição do plano anual de investimentos e implementação das ações do Fundo merece ser vista com cuidado, considerando-se o risco de alinhamento entre demandas do segmento dos mercados do audiovisual, ou de grupos específicos que o compõem, e as diretrizes do FSA. Há nessa dinâmica o risco de não coibição às barreiras de entrada, que constituem impedimentos para o alcance de postos e a inibição à participação de novos agentes (BRITTOS, 2004), reforçando o posicionamento dos grandes grupos que tradicionalmente se destacam na indústria nacional do audiovisual.

Diretamente na relação entre empresas distribuidoras e programadoras de conteúdos com os produtores independentes, esse reforço se apresenta por aspectos como a possibilidade de controle por parte dos canais e programadoras, que, nos termos estabelecidos pelo Fundo Setorial, possuem autonomia para interferir em aspectos de ordem administrativa e estética de obras desenvolvidas a partir de projetos licenciados. Em alguns canais da programadora Globosat, por exemplo, o licenciamento de produções independentes passa por negociações que envolvem avaliação de roteiros, especificações técnicas de equipamentos a serem utilizados, sob o argumento da compatibilidade, e de uso da fotografia, tendo em vista o padrão estético adotados por alguns canais.

As linhas de financiamento trabalhadas pelo Fundo Setorial são divididas originalmente em três grandes categorias: Prodecine – cinema; Prodav – televisão, incluindo os sistemas de radiodifusão, TV paga e vídeo por demanda; e Proinfra — infraestrutura para a indústria do audiovisual, o que inclui infraestrutura técnica, modernização dos serviços e formação e capacitação de profissionais. O

Proinfra abriga linhas de financiamento tanto para o mercado de TV quanto para o circuito de cinema.

Em 2014, foram lançadas as modalidades Núcleos criativos (Prodav 03), Laboratórios de desenvolvimento de projetos (Prodav 04), Desenvolvimento de projetos de obras seriadas, não seriadas e formatos (Prodav 05) e Produção de conteúdos para TVs Públicas (Prodav 08 a 12). A primeira chamada para TV Pública foi lançada pelo FSA em parceria com o Instituto de Radiodifusão da Bahia (IRDEB), no mesmo ano. Foram disponibilizados R\$ 6,3 milhões para a execução de projetos de documentários, telefilmes de ficção e obras seriadas de ficção, documentais e de animação (ANCINE, 2014). As modalidades de financiamento dentro das linhas Prodav do FSA e seus respectivos direcionamentos estão descritos na tabela abaixo:

Tabela 2 – Linhas de financiamento FSA – Prodav

MÓDULO	LINHA DE FINANCIAMENTO	PERFIL DO PROPONENTE	CONTEÚDO
Produção e comercialização	Prodav 01: Produção de conteúdos para o mercado de TV	Produtoras independentes brasileiras	Seleção, em regime de fluxo contínuo, de obra seriada documental, de ficção ou de animação, e documentários.
	Prodav 02: Programação de conteúdos para TV	Programadoras brasileiras de TV aberta e TV paga	Suporte financeiro destinado à programação de conteúdos para televisão.
Desenvolvimento	Prodav 03: Núcleos criativos para desenvolvimento de carteira de projetos.	Produtoras independentes brasileiras; Empresas brasileiras que não apresentem, em seu instrumento de constituição, a atividade econômica principal de produção audiovisual	Obras audiovisuais seriadas, não seriadas de longa-metragem e de formatos de obra audiovisual para TV aberta, TV paga ou vídeo por demanda (VOD). Máximo de 05 projetos por cartela.
	Prodav 04: Laboratório de desenvolvimento de projetos de obras seriadas, não seriadas e formatos	Produtoras independentes brasileiras	Desenvolvimento de projeto de obra ou formato audiovisual destinado à exploração comercial na TV paga, TV aberta, salas de exibição ou vídeo por demanda (VOD).
	Prodav 05: Desenvolvimento de projetos de obras seriadas, não seriadas e formatos	Produtoras independentes brasileiras	Desenvolvimento de Projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas de longa-metragem e de formatos de obra audiovisual para TV paga, TV aberta, salas de exibição ou vídeo por demanda (VOD).
Suporte financeiro automático	Prodav 06	Produtoras independentes brasileiras, distribuidoras e programadoras de TV	Financiamento em 3 módulos: a) produção: produtoras independentes; b) programação: programadoras/ canais em TV aberta e fechada; c) distribuição: para distribuidoras no mercado de salas de exibição
	Prodav 07: PAQ	Produtoras independentes brasileiras	Produção de obra nos gêneros ficção, animação ou documentário. As obras devem ter sido premiadas por júri oficial nas categorias direção ou melhor filme.
TVs Públicas	Prodav 08: região Norte Prodav 09: região Nordeste Prodav 10: região Centro-Oeste Prodav 11: região Sudeste Prodav 12: região Sul	Produtoras independentes brasileiras	Seleção, em regime de concurso público, de projetos de obras com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, e educativo e cultural).

Fonte: Elaboração própria a partir da dados do FSA, 2015.

6 Em fevereiro de 2016 a Justiça publicou uma liminar suspendendo o pagamento da Condecine pelas empresas brasileiras de telecomunicações. A decisão atendia a mandando de segurança impetrado pelo Sindicato patronal das empresas do setor (SindiTeleBrasil) contra a Ancine, Além do direito ao não pagamento da contribuição, as teles requerem na Justiça o recebimento retroativo dos anos anteriores. Os valores repassados pelas teles entre 2012 e 2014 somam R\$ 2,07 bilhões. A liminar foi derrubada em 08 de março de 2016 pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Ricardo Lewandowski. O pagamento da Condecine referente ao exercício de 2015 representa um montante de R\$ 900 milhões destinados ao FSA.

Grande parte dos recursos do FSA é oriunda da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)⁶ e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), ambas contribuições recolhidas dos agentes de mercado. A partir de 2012, com a Lei 12.485, o recolhimento da Condecine passou a ser devido também por operadoras de telefonia que prestam o serviço de TV paga, ampliando consideravelmente os recursos destinados ao fomento.

Em seis anos, o FSA disponibilizou R\$ 645.514.522,00 nas linhas Prodav e Prodecine. O salto foi de R\$ 37 milhões em 2008, início das operações, para R\$ 238 milhões no exercício 2013 (MINC; ANCINE, 2014). Do total de recursos disponibilizados em 2013, R\$ 113 milhões foram destinados às linhas Prodav 01 a 05 (MINC, ANCINE, 2014).

O prazo de retorno dos investimentos realizados nos projetos audiovisuais começa a ser contabilizado a partir da entrega dos relatórios de comercialização, a contar da data da primeira exibição comercial da obra, de acordo com os critérios estabelecidos pelas Chamadas Públicas. Até 2013, o retorno financeiro ao Fundo foi de R\$ 11,5 milhões nas linhas Prodecine e Prodav (MINC; ANCINE, 2014).

Programa Brasil de Todas as Telas

Desde 2014, a aplicação da maior parte dos recursos do FSA tem se dado por meio do Programa Brasil de Todas as Telas (PBTT). O programa foi lançado em atendimento ao Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (ANCINE, 2013) e propõe parcerias público-privadas e novos modelos de negócios para os agentes nos mercados do audiovisual brasileiro.

Esses modelos dizem respeito à estruturação lógica com vistas a obter retorno do investimento e orientam as relações entre mercado, Estado e público. Autores inseridos na discussão sobre o desenvolvimento de uma indústria do audiovisual no Brasil têm defendido a necessidade de atacar esse gargalo (CANNITO, 2010; MIGUEZ et. al., 2010). Sobretudo no ambiente da TV paga, canais e produtoras independentes têm buscado novas formas de negociar os produtos, compondo modelos de negócios que permitam transações por meio de modalidades como o desenvolvimento de conteúdos via FSA, coprodução e negociações diretas entre produtoras e canais/programadoras. Algumas programadoras inclusive começam agora a dar mais abertura para que as próprias produtoras proponham novos modelos, adequados ao escopo de cada caso.

Ao funcionar como uma espécie de filtro de distribuição dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, o Brasil de Todas as Telas prevê ações a partir de quatro eixos centrais: 1) Desenvolvimento de projetos, roteiros, marcas e formatos; 2) Capacitação e formação profissional; 3) Produção e difusão de conteúdos brasileiros; 4) O Programa Cinema Perto de Você.

Dentre as iniciativas específicas a partir das diretrizes do Programa, destacam-se:

- 1) capacitação profissional para o mercado do audiovisual em parceria com o Ministério da Educação, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Audiovisual. Alguns cursos já vêm sendo oferecidos desde 2014;
- 2) uma linha de produção para TVs públicas nos 27 estados do país. A linha foi lançada em 2014 pelo FSA (conforme descrito na Tabela 2);
- 3) o novo Sistema de Suporte Financeiro Automático, para injetar recursos nas empresas que apresentarem resultados de comercialização, facilitando o seu planejamento. O suporte também está em fase de execução por meio do FSA;
- 4) parcerias internacionais e editais de baixo orçamento e de documentários, por meio de atividades coordenadas pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura;
- 5) estímulo a políticas regionais de fomento, por intermédio de parcerias inéditas com os governos locais. Esse processo foi iniciado em 2014, quando foram contemplados estados como Bahia, Sergipe, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com editais na Linha Prodav.

Lei da TV Paga

O quarto pilar central na implementação da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil é a Lei 12.485/2011, mais conhecida como Lei da TV Paga. O mecanismo tem sido visto como um indutor das diretrizes estabelecidas pela Ancine, ao estabelecer critérios que favoreçam a implementação dos investimentos previstos pelo Fundo Setorial do Audiovisual em parceria com o Programa Brasil de Todas as Telas.

Um dos aspectos fundamentais da Lei da TV Paga está na proibição de um mesmo agente atuar nos fluxos de produção, programação, distribuição e exibição de conteúdos. Instituem-se, com isso, quatro categorias de agentes no mercado de TV paga no Brasil: produtora (desenvolve conteúdos), programadora (arranjo dos conteúdos em grades de programação dos canais), empacotadora (organizadora dos canais e programadoras a serem distribuídos) e distribuidora (entrega, transmissão, veiculação de pacotes a assinantes por meios eletrônicos) (BRASIL, 2011).

Outro aspecto central na lei é a obrigatoriedade da veiculação de conteúdos nacionais (cota de tela) por canais classificados como canal de espaço qualificado (CEQ). Estes se referem aos canais na TV por assinatura cuja programação é composta predominantemente por filmes, séries, animações e documentários. Com a Lei, esses canais são obrigados a dedicar 3 horas e 30 minutos semanais de seu horário nobre à veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros, com o mínimo

7 <http://produtoras.globosat.com.br/>

da metade desse percentual desenvolvido por produtora brasileira independente. Conforme dados da Agência atualizados em 2014, dos 201 canais de TV paga em operação no Brasil, 142 se enquadram na classificação de espaço qualificado.


Dentre esses canais, há ainda os canais “Super brasileiros”, termo adotado pela Ancine para se referir aos canais que transmitem mais de 12 horas diárias de programação nacional independente.. Quatro canais operam dentro dessa categoria no mercado nacional: Canal Brasil, Cine Brasil TV, Curta! e *Prime Box*. A necessidade de cumprimento da cota de tela tem motivado os canais a desenvolver estratégias de aproximação com as produtoras independentes. A programadora Globosat, por exemplo, lançou em 2015 um portal⁷ exclusivo para cadastro de projetos por produtoras independentes. O canal Fox tem procurado expansão de mercado nacional pela conquista da classe C, por meio de estratégias como dublagem de programas e ampliação acelerada de conteúdos brasileiros (FOLHA ONLINE, 2013), gerando oportunidades para o mercado produtor.

Alguns estudos recentes já começam a analisar os efeitos da Lei nº 12.484 (COSTA, 2015; LOPES, 2015). Em geral, os trabalhos têm apontando avanços na perspectiva de uma reconfiguração do mercado de TV Paga, com ampliação dos conteúdos nacionais e valorização da produção independente. Mas tem-se chamado a atenção para o risco de estratégias dos agentes de mercado no descumprimento de regras estabelecidas pelo Estado e para uma efetiva ampliação da concorrência. O alto número de reprises contabilizados no cumprimento à cota de tela e a solicitação de dispensa de cumprimento ao que estabelece a Lei são alguns pontos enfatizados. Por outro lado, deve-se ressaltar a recusa da Ancine a grande número de processos pelos quais os canais solicitam o não cumprimento da cota de tela, além das discussões em torno da retirada de reprises como parte do tempo contabilizado para cumprimento desta cota. Entre 2012 e 2014 a participação do conteúdo brasileiro no segmento de TV Paga cresceu 159% (SAM; ANCINE, 2015).

O lugar da televisão

A televisão entra no debate e na formulação de ações dentro da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil mais efetivamente a partir de 2013, quando a publicação do Regulamento Prodav (FSA) vem estabelecer diretrizes de aplicação de recursos do Fundo Setorial para os mercados nacionais de TV.

Mais recentemente, o Programa Brasil de Todas as Telas vem intensificando as ações para o segmento ao indicar parcerias entre mecanismos de fomento ao audiovisual e estados subnacionais, além da formação e do aprimoramento de ações para as TVs públicas. Antes dessa configuração, o que havia eram ações pontuais de fomento, mas sem uma articulação entre as fases do processo



produtivo, dificultando a inserção dos conteúdos independentes no circuito comercial.

No atual desenho da Política Nacional de Fomento ao Audiovisual, sustenta-se neste trabalho que a discussão central sobre o lugar dedicado à televisão passa por dois pontos principais: 1) A conformação entre atender a demandas por ampliação dos espaços de produção e diversificação dos conteúdos *versus* lidar com um segmento que reúne agentes com forte poder de articulação e orientados por uma lógica econômica transnacional. Estes incluem desde os agentes consolidados na radiodifusão que expandem sua atuação para a TV paga, tanto agentes internacionais, que se aliam a empresas brasileiras para se inserir no mercado nacional. Juntos, esses grupos exercem forte poder de pressão sobre o Estado na formulação e execução das regras destinadas ao setor; 2) os desafios gerados pela convergência, inerente ao campo da TV, que impõem aos agentes a necessidade de novas posturas, considerando novos públicos, novas demandas e novas telas de exibição (ANCINE, 2013), incluindo-se aqui a reflexão sobre como as ações de fomento são planejadas tendo em vista esses desafios.

Em termos de ampliação da capacidade produtiva com possibilidades de exibição comercial das obras, a obrigatoriedade do pré-licenciamento de projetos como um requisito para que produtoras independentes e programadoras de TV concorram a recursos do Fundo Setorial do Audiovisual se apresenta como uma alternativa de enfrentamento à concentração do mercado nacional de televisão, um expediente pouco explorado por mecanismos de fomento anteriormente implementados no Brasil. Pelos direcionamentos da atual Política, empresas produtoras independentes assumem o papel de criadores, por excelência, dos conteúdos nacionais a serem exibidos na televisão brasileira, tornando-se novos *players* na cadeia produtiva e potencialmente contribuindo para uma maior diversidade de conteúdos e desconcentração dos mercados. No entanto, afirmações mais assertivas sobre reais impactos nos mercados de TV passam pela necessidade de uma análise minuciosa sobre a participação das produtoras independentes na cadeia do audiovisual a partir das ações da Política.

No que toca aos desafios gerados pela convergência, parece haver um esforço da Política de Fomento em acompanhar as permanentes demandas postas ao setor. As linhas Prodav já contemplam, por exemplo, jogos eletrônicos e vídeo por demanda como linguagens passíveis de financiamento dentro das linhas dedicadas à televisão. Além disso, o lançamento das linhas Prodav 3, 4 e 5 (ver Tabela 2), que se dedicam ao desenvolvimento de projetos com propostas de linguagens inovadoras, parece uma tentativa de atender a demandas de outras telas de exibição para os conteúdos audiovisuais. A revisão dos modelos de negócios adotados no mercado de televisão também figura como um ponto na pauta do Programa.

Já é possível identificar uma movimentação de programadoras e produtoras independentes no sentido de desenvolver e aprimorar estratégias que ajudem no

8 RIO CONTENT MARKET.
Disponível em: <<http://www.riocontentmarket.com.br/>>.
Acesso em: 15 jul.2015.

estabelecimento de parcerias e na qualificação dos agentes para atender às possibilidades do novo cenário que se apresenta. A ampliação na representatividade de algumas entidades como a Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), a realização de encontros para negociação e *pitching* entre produtoras e exibidores, alguns já consolidados na agenda do audiovisual nacional (a exemplo do Rio Content),⁸ e a criação de portais para cadastro de projetos dão mostras desse movimento.

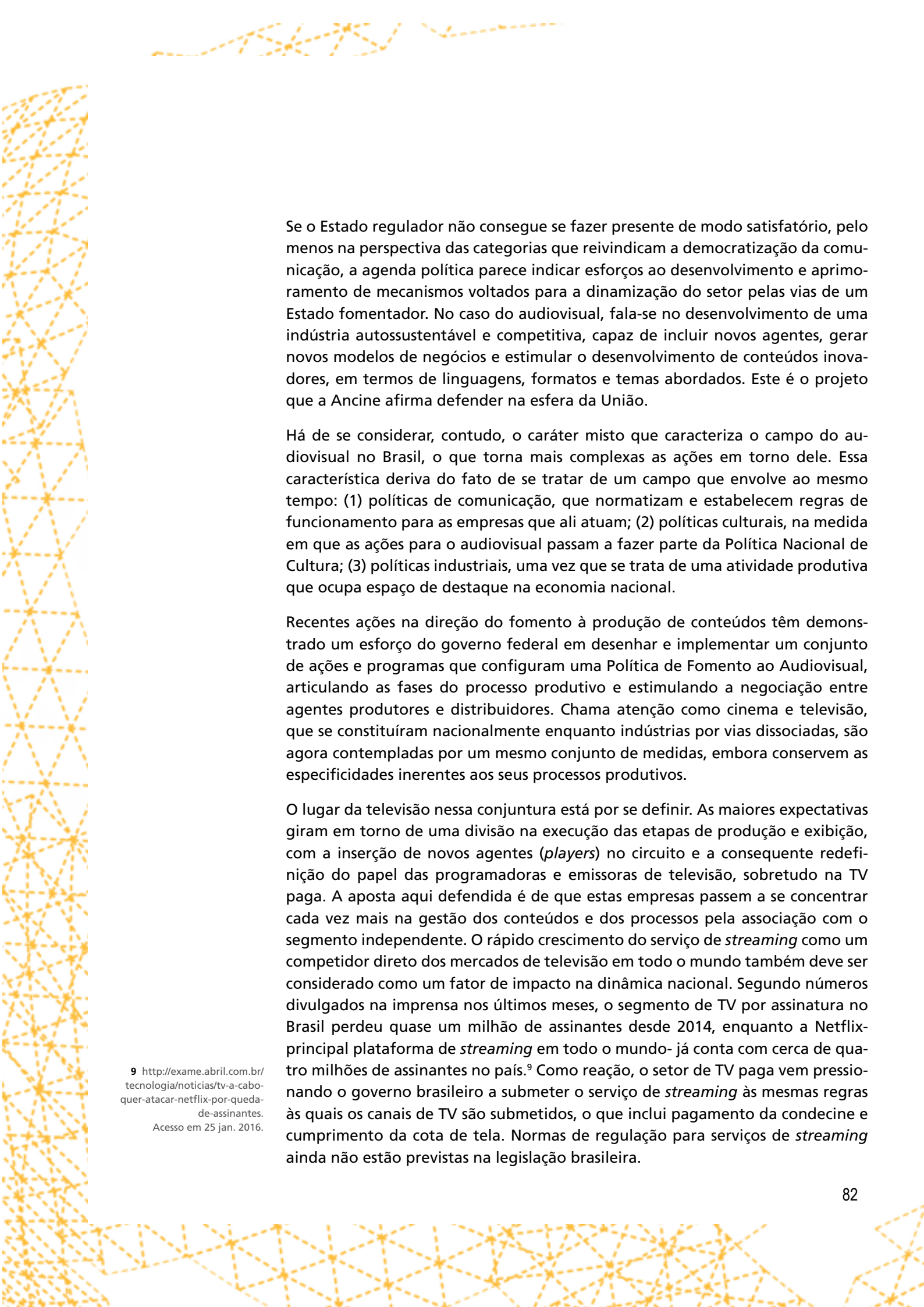
Em 2014, a regionalização da programação de TV passou a contar com indutores específicos, a partir do início das operações da Linha de Suplementação Regional. A linha mobilizou recursos de R\$ 50 milhões para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo naquele ano. O último relatório de gestão publicado pelo Fundo Setorial do Audiovisual (MINC; ANCINE, 2014) confirma a expectativa em torno dos indutores regionais, apontados como efeitos da Lei 12.485/2011.

Quanto à relação entre TV aberta e TV paga, as ações do Estado parecem priorizar a segunda, tendo em vista as brechas geradas pela Lei da TV Paga, já citadas neste texto. Na radiodifusão, o Código Brasileiro de Telecomunicações dificulta uma atuação mais efetiva por parte do Estado. Nos casos em que isso ocorre, como parte das ações de fomento, têm sido priorizados investimentos no desenvolvimento de conteúdos para emissoras de TV Pública.

Penetrar no mercado de TV aberta parece ser um dos maiores desafios da Política de Fomento. Modelos de negócios fechados, com espaço reduzido para a produção independente, mercados concentrados e normas de regulação que priorizam a autonomia dos canais comerciais na definição de suas grades de programação são alguns dos pontos a serem enfrentados. Dados de uma pesquisa da FGV/ ABERT indicam que em 2007 o licenciamento de produtos compunha apenas 0,1% da receitas das emissoras abertas no Brasil. O restante do percentual naquele período derivava da venda de espaço publicitário (95%), incluindo merchandising (3,7%), venda direta (11,8%) e venda via agências de publicidade (79,3%). Embora os números não se refiram ao período atual, o mercado de TV aberta parece vir seguindo essa tendência.

Considerações finais

A trajetória da elaboração e implementação de políticas de comunicação no Brasil tem sido marcada por um cenário de forte poder de barganha e de pressão por grupos econômicos e políticos sobre o Estado, influenciando a composição das políticas públicas desenhadas para o setor ao longo dos mais variados períodos históricos e políticos, e perpassando projetos de governo distintos.



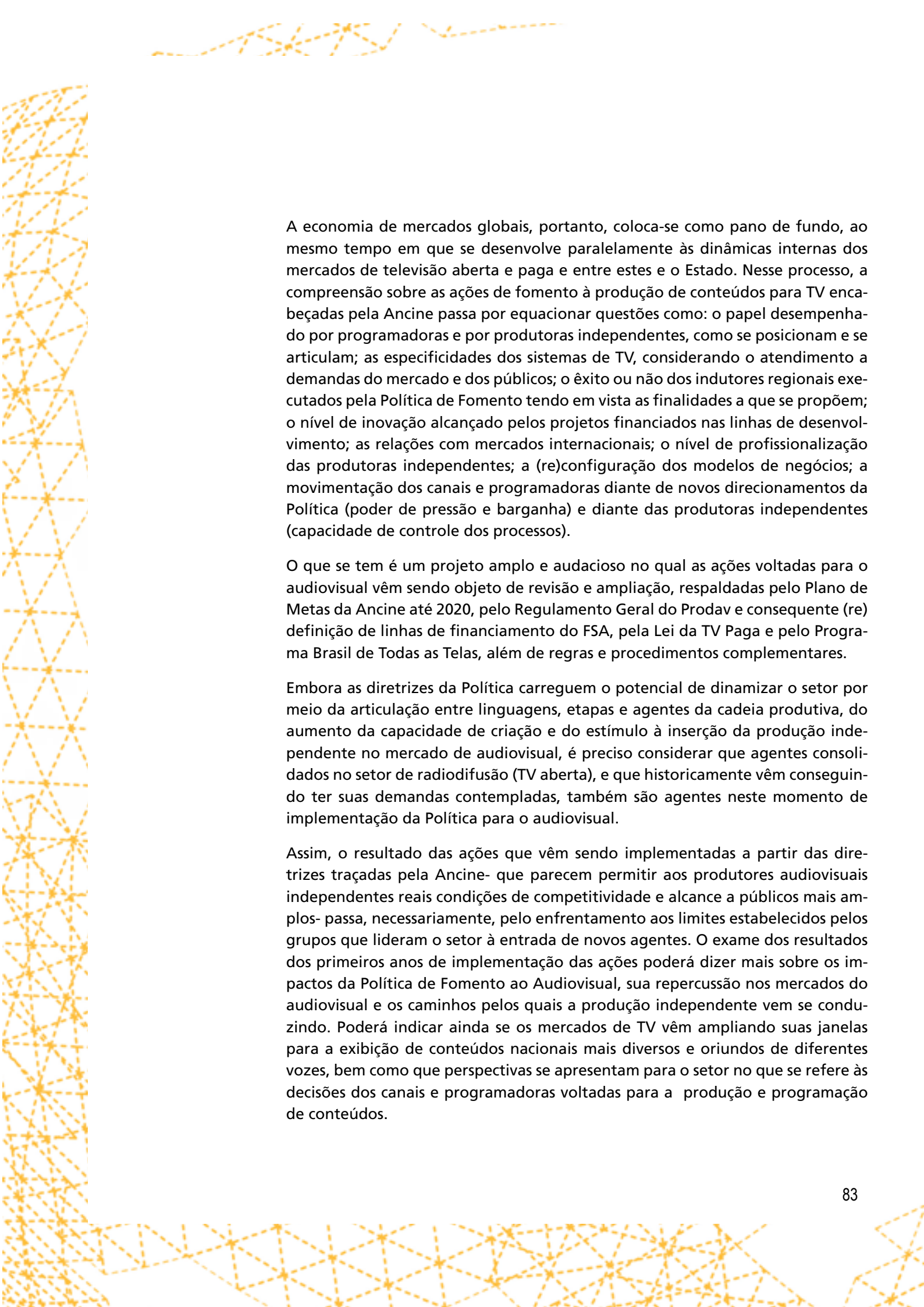
Se o Estado regulador não consegue se fazer presente de modo satisfatório, pelo menos na perspectiva das categorias que reivindicam a democratização da comunicação, a agenda política parece indicar esforços ao desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos voltados para a dinamização do setor pelas vias de um Estado fomentador. No caso do audiovisual, fala-se no desenvolvimento de uma indústria autossustentável e competitiva, capaz de incluir novos agentes, gerar novos modelos de negócios e estimular o desenvolvimento de conteúdos inovadores, em termos de linguagens, formatos e temas abordados. Este é o projeto que a Ancine afirma defender na esfera da União.

Há de se considerar, contudo, o caráter misto que caracteriza o campo do audiovisual no Brasil, o que torna mais complexas as ações em torno dele. Essa característica deriva do fato de se tratar de um campo que envolve ao mesmo tempo: (1) políticas de comunicação, que normatizam e estabelecem regras de funcionamento para as empresas que ali atuam; (2) políticas culturais, na medida em que as ações para o audiovisual passam a fazer parte da Política Nacional de Cultura; (3) políticas industriais, uma vez que se trata de uma atividade produtiva que ocupa espaço de destaque na economia nacional.

Recentes ações na direção do fomento à produção de conteúdos têm demonstrado um esforço do governo federal em desenhar e implementar um conjunto de ações e programas que configuram uma Política de Fomento ao Audiovisual, articulando as fases do processo produtivo e estimulando a negociação entre agentes produtores e distribuidores. Chama atenção como cinema e televisão, que se constituíram nacionalmente enquanto indústrias por vias dissociadas, são agora contempladas por um mesmo conjunto de medidas, embora conservem as especificidades inerentes aos seus processos produtivos.

O lugar da televisão nessa conjuntura está por se definir. As maiores expectativas giram em torno de uma divisão na execução das etapas de produção e exibição, com a inserção de novos agentes (*players*) no circuito e a consequente redefinição do papel das programadoras e emissoras de televisão, sobretudo na TV paga. A aposta aqui defendida é de que estas empresas passem a se concentrar cada vez mais na gestão dos conteúdos e dos processos pela associação com o segmento independente. O rápido crescimento do serviço de *streaming* como um competidor direto dos mercados de televisão em todo o mundo também deve ser considerado como um fator de impacto na dinâmica nacional. Segundo números divulgados na imprensa nos últimos meses, o segmento de TV por assinatura no Brasil perdeu quase um milhão de assinantes desde 2014, enquanto a Netflix-principal plataforma de *streaming* em todo o mundo- já conta com cerca de quatro milhões de assinantes no país.⁹ Como reação, o setor de TV paga vem pressionando o governo brasileiro a submeter o serviço de *streaming* às mesmas regras às quais os canais de TV são submetidos, o que inclui pagamento da condecine e cumprimento da cota de tela. Normas de regulação para serviços de *streaming* ainda não estão previstas na legislação brasileira.

⁹ <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/tv-a-cabo-quer-atacar-netflix-por-queda-de-assinantes>. Acesso em 25 jan. 2016.



A economia de mercados globais, portanto, coloca-se como pano de fundo, ao mesmo tempo em que se desenvolve paralelamente às dinâmicas internas dos mercados de televisão aberta e paga e entre estes e o Estado. Nesse processo, a compreensão sobre as ações de fomento à produção de conteúdos para TV encabeçadas pela Ancine passa por equacionar questões como: o papel desempenhado por programadoras e por produtoras independentes, como se posicionam e se articulam; as especificidades dos sistemas de TV, considerando o atendimento a demandas do mercado e dos públicos; o êxito ou não dos indutores regionais executados pela Política de Fomento tendo em vista as finalidades a que se propõem; o nível de inovação alcançado pelos projetos financiados nas linhas de desenvolvimento; as relações com mercados internacionais; o nível de profissionalização das produtoras independentes; a (re)configuração dos modelos de negócios; a movimentação dos canais e programadoras diante de novos direcionamentos da Política (poder de pressão e barganha) e diante das produtoras independentes (capacidade de controle dos processos).

O que se tem é um projeto amplo e audacioso no qual as ações voltadas para o audiovisual vêm sendo objeto de revisão e ampliação, respaldadas pelo Plano de Metas da Ancine até 2020, pelo Regulamento Geral do Prodav e consequente (re) definição de linhas de financiamento do FSA, pela Lei da TV Paga e pelo Programa Brasil de Todas as Telas, além de regras e procedimentos complementares.

Embora as diretrizes da Política carreguem o potencial de dinamizar o setor por meio da articulação entre linguagens, etapas e agentes da cadeia produtiva, do aumento da capacidade de criação e do estímulo à inserção da produção independente no mercado de audiovisual, é preciso considerar que agentes consolidados no setor de radiodifusão (TV aberta), e que historicamente vêm conseguindo ter suas demandas contempladas, também são agentes neste momento de implementação da Política para o audiovisual.

Assim, o resultado das ações que vêm sendo implementadas a partir das diretrizes traçadas pela Ancine- que parecem permitir aos produtores audiovisuais independentes reais condições de competitividade e alcance a públicos mais amplos- passa, necessariamente, pelo enfrentamento aos limites estabelecidos pelos grupos que lideram o setor à entrada de novos agentes. O exame dos resultados dos primeiros anos de implementação das ações poderá dizer mais sobre os impactos da Política de Fomento ao Audiovisual, sua repercussão nos mercados do audiovisual e os caminhos pelos quais a produção independente vem se conduzindo. Poderá indicar ainda se os mercados de TV vêm ampliando suas janelas para a exibição de conteúdos nacionais mais diversos e oriundos de diferentes vozes, bem como que perspectivas se apresentam para o setor no que se refere às decisões dos canais e programadoras voltadas para a produção e programação de conteúdos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. 1. ed., julho/2013. Rio de Janeiro: Ancine, 2013. 182 p.

_____. **Relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA): exercício de 2013**. Rio de Janeiro, 2014, 38 p.

BRASIL. Lei nº 11.652 de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BRITTOS, Valério C. Televisão e barreiras: as dimensões estética e regulamentar. In: JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério (Orgs). **Comunicação, informação e cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder**. Salvador: Edufba, 2004, p. 15-42.

CANNITO, Newton. A televisão na era digital: políticas, interatividade, convergência e novos modelos de negócios. **Revista Observatório Itaú Cultural/OIC**, n. 10, São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 67-73, set./dez. 2010.

DEUBEL, André N. R. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

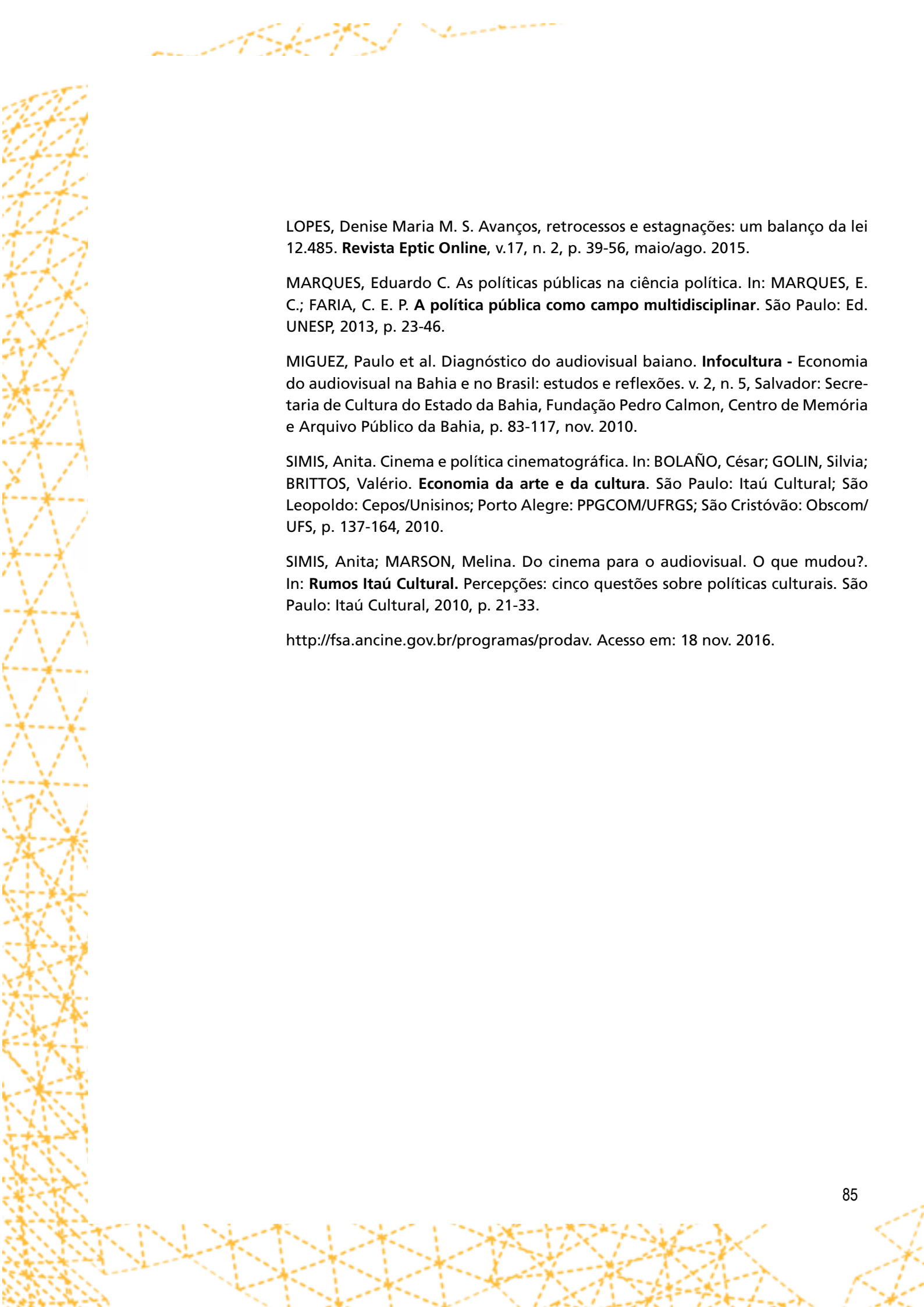
DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 8. ed. Canada: Prentice Hall; New Jersey: Englewood Cliffs, 1995.

GATTI, André P. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008 (cadernos de pesquisa; v. 6).

GOMIDE, Carla. **As políticas públicas audiovisuais brasileiras no período de 1999 a 2010: tentativas de inclusão da produção independente na televisão brasileira**. 2011. 261 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)— Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GOMIDE, Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES Elen et al. (orgs.). **Políticas de Comunicações: um estudo comparado Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Salamanca, ES: Comunicación social Ediciones y publicaciones, 2013.

JAMBEIRO, Othon. (2000). **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.



LOPES, Denise Maria M. S. Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485. *Revista Eptic Online*, v.17, n. 2, p. 39-56, maio/ago. 2015.

MARQUES, Eduardo C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. C.; FARIA, C. E. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013, p. 23-46.

MIGUEZ, Paulo et al. Diagnóstico do audiovisual baiano. **Infocultura** - Economia do audiovisual na Bahia e no Brasil: estudos e reflexões. v. 2, n. 5, Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, Fundação Pedro Calmon, Centro de Memória e Arquivo Público da Bahia, p. 83-117, nov. 2010.

SIMIS, Anita. Cinema e política cinematográfica. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Silvia; BRITTOS, Valério. **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural; São Leopoldo: Cepos/Unisinos; Porto Alegre: PPGCOM/UFRGS; São Cristóvão: Obscom/UFS, p. 137-164, 2010.

SIMIS, Anita; MARSON, Melina. Do cinema para o audiovisual. O que mudou?. In: **Rumos Itaú Cultural**. Percepções: cinco questões sobre políticas culturais. São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 21-33.

<http://fsa.ancine.gov.br/programas/prodav>. Acesso em: 18 nov. 2016.