

## **Análise das políticas públicas do setor audiovisual brasileiro**

### *Analysis of public policies of the Brazilian Audiovisual sector*

Cristiano Max Pereira PINHEIRO<sup>1</sup>

Dusan SCHREIBER<sup>2</sup>

Christían Langaro VAISZ<sup>3</sup>

Mikaela de SOUZA<sup>4</sup>

#### **Resumo**

O setor audiovisual brasileiro é permeado pelos modelos da Indústria Criativa, onde enquadra-se, de forma dinâmica, a relação entre economia e as políticas públicas que regem estes negócios. O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas para o setor audiovisual, sob a ótica de 4 modelos da Indústria Criativa propostos por Potts e Cunningham (2008). A metodologia é baseada na pesquisa bibliográfica e documental das agências governamentais que regulam o setor no país. Os resultados apontam que as políticas públicas brasileiras não operam com exclusividade à um determinado modelo, constatando-se a atuação de diretrizes de fomento e de regulação setorial, podendo operar em conjunto, de acordo com cada especificidade do mercado.

**Palavras-chave:** Audiovisual. Políticas Públicas. Indústria Criativa.

#### **Abstract**

The Brazilian audiovisual sector is permeated by the Creative Industry models, which dynamically frame the relationship between the economy and the public policies that govern these businesses. The present article aims to analyze the public policies for the audiovisual sector, from the perspective of 4 models of the Creative Industry proposed by Potts and Cunningham (2008). The methodology is based on the bibliographical and documentary research of the governmental agencies that regulate the sector in the country. The results indicate that the Brazilian public policies do not operate exclusively to a particular model, confirming the role of development guidelines and sectoral regulation and can operate together according to each specific market.

**Keywords:** Audiovisual. Public Policies. Creative Industry.

---

<sup>1</sup> Doutor em Comunicação Social (PUCRS); Coordenador do Laboratório de Criatividade e Professor do Mestrado em Indústria Criativa (Universidade Feevale). E-mail: maxrs@feevale.br

<sup>2</sup> Coordenador do Mestrado em Indústria Criativa (Universidade Feevale).  
E-mail: mikaela@feevale.br

<sup>3</sup> Mestrando em Indústria Criativa (Universidade Feevale). E-mail: mikaela@feevale.br

<sup>4</sup> Graduada em Design Gráfico e Bolsista de Iniciação Científica do CNPq no Laboratório de Criatividade (Universidade Feevale). E-mail: mikaela@feevale.br

## **Introdução**

O setor audiovisual compreende pessoas e organizações que têm no áudio e no vídeo formas de expressão e criação de conteúdo. Estas produções são distribuídas em diversas plataformas, o que faz com que sejam inseridas nas relações econômicas e de consumo, transformando-se em bens intangíveis. As diversas atividades dentro da cadeia de produção de conteúdo audiovisual estão contextualizadas na Indústria Criativa, que também abrange áreas como artes, jogos, comunicação, moda e design.

O estudo do setor audiovisual, sob a ótica da Indústria Criativa, também passa pelos modelos de negócios que movimentam este setor, bem como as políticas públicas que regem estes negócios. Novas formas de produção e consumo foram criadas a partir da globalização e o desenvolvimento tecnológico do século XXI, portanto é possível ressaltar a importância de estudos sobre estas novas relações de mercado. Neste ponto que esta pesquisa está situada, visando contribuir com um estudo da forma de gestão pública no setor audiovisual a partir de uma análise das políticas exercidas pelas agências que regulam o setor no país e suas implicações nos arranjos de mercado.

O estudo tem como objetivo analisar as políticas públicas desenvolvidas para o setor audiovisual brasileiro, a partir de uma relação feita com os 4 modelos da Indústria Criativa propostos por Potts e Cunningham (2008). Para cumprir o que está sendo proposto, as seguintes etapas foram trabalhadas: situar o setor audiovisual dentro do contexto de Indústria Criativa a partir de referencial teórico; explicar os modelos propostos por Potts e Cunningham (2008); contextualizar as políticas para o audiovisual; e, por fim, relacionar os dados coletados nos quatro modelos propostos.

## **1 O audiovisual no contexto da indústria criativa**

Pode-se dizer que o audiovisual nasceu dentro de um contexto de indústria quando, nos anos 1890, surgiram as primeiras tentativas de agregar som sincronizado à reprodução das imagens em movimento. Investimentos de grandes empresas americanas de telecomunicações e de cinema, além do mercado competitivo de patentes, serviram

como base para as invenções que possibilitaram o sincronismo de áudio com imagens (GOMERY, 1985). Ainda segundo Gomery "a teoria econômica neoclássica sobre as mudanças tecnológicas se mostrou muito útil. Uma empresa introduz um novo produto a fim de aumentar os lucros" (1985, p.5, tradução dos autores). Contudo, para dar sentido e valor de utilidade a estes inventos, emergiu a necessidade de criação de conteúdo para a distribuição e reprodução para um público consumidor. A partir do desenvolvimento tecnológico, tanto a produção quanto o consumo de conteúdo audiovisual têm se tornado cada vez mais acessível.

Passado um século destes eventos que deram início à produção fílmica, surge o termo Indústria Criativa, a partir de diversos movimentos, tendo como destaque uma pesquisa governamental realizada pelo Reino Unido através do Departamento de Cultura, Mídia e Esporte - DCMS. Nesta pesquisa, o audiovisual está contemplado em dois dos 13 setores da Indústria Criativa, que juntos compreenderam um crescimento mais rápido do que outros segmentos da economia britânica em 2001, além de gerar empregos duas vezes mais rápido (NEWBIGIN, 2010).

Existem diversas definições para o termo Indústria Criativa, o próprio DCMS considera como "as indústrias que têm sua origem na criatividade, habilidade e talento individual, que têm um potencial de criação de emprego e riqueza através da geração e exploração de propriedade intelectual." (DCMS, 2001, p.5, tradução dos autores). Hartley et al. (2013) afirma que a Indústria Criativa se comprovou como conceito útil, primeiro por ser valiosa ao evidenciar o valor econômico da cultura, mídia e design. E em segundo lugar por unir, em uma convergência provisória, um grupo de setores que tradicionalmente não tinham ligações uns com os outros. Os autores ainda explanam que

uma das razões para as ideias da Indústria Criativa terem sido retomadas tão amplamente é que elas conectam dois grupos-chave da política contemporânea: de um lado setores baseados no alto crescimento de tecnologias de comunicação e informação (produção); E, de outro lado, a economia da 'experiência', identidade cultural e empoderamento social (consumo) (HARTLEY et al., 2013, p.59, tradução dos autores).

Com esta proposta de dualismo de grupos setoriais compreendidos em produção e consumo, é possível visualizar a operação da indústria audiovisual desde seu

princípio no cinema, bem como posteriormente na televisão e nas mídias digitais. Desta forma, é inegável que este mercado se relaciona com outras indústrias, gerando conexões complexas em relação à economia como um todo.

O mercado audiovisual com a Indústria Criativa e com a economia global pode ser considerada no que Bauer (1999) define como "a circularidade nas explicações simultâneas do todo pelas partes e das partes pelo todo" (p. 51). Assim, o audiovisual enquanto Indústria Criativa atua de forma retroalimentada na geração de capital econômico e cultural, contribuindo com a economia criativa. É importante destacar a diferença do conceito de economia criativa, que para Hartley et al. (2013) emerge quando se começa a considerar a contribuição da criatividade para a economia como um todo.

Os avanços da era digital também contribuem para integração nacional e internacional destas economias, gerando novas formas de entendimento da indústria de mídia e seu deslocamento de lugar (WARD, 2004). A autora considera que a convergência tem feito com que governos de vários países repensem suas políticas para o audiovisual, compreendendo cinema e televisão como parte de um setor criativo muito maior. Parte desta reestruturação das políticas públicas vem da nova lógica de desenvolvimento industrial que foca nas configurações espaciais dos setores dentro de um contexto global.

Para melhor compreensão do discurso da Indústria Criativa, algumas conceituações: Throsby (2001) define através de círculos concêntricos, onde no *core* encontram-se as artes criativas, e em outras esferas, fora do centro, estão localizadas as indústrias culturais. Esta combinação de indústria e cultura apresentada no modelo de Throsby advém da distinção de valor cultural e valor econômico. Para o autor, "o modelo assume que o conteúdo cultural brota da incorporação de ideias criativas na produção de som, texto e imagem e que estas ideias se originam da criatividade artística primárias" (2010, p. 91, tradução dos autores). Portanto, para Throsby (2010), no *core* da indústria cultural estão a literatura, a música, as artes performáticas e artes visuais. A partir deste núcleo, as outras áreas se posicionam com distâncias cada vez maiores.

Porém a Fundação do Trabalho (*The Work Foundation*, 2007, apud HARTLEY et al., 2013) estabeleceu um modelo diferente de círculos concêntricos, no qual o *core* é

composto por áreas criativas incluindo todas as formas de produto original. Desta forma, nas outras esferas seguem as indústrias culturais que comercializam estes produtos, posteriormente estão as indústrias criativas que possuem aplicações funcionais intrínsecas e, por fim, estão os setores que vendem experiências que dependem de *inputs* criativos.

No Brasil, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) realiza desde 2008 mapeamentos da indústria criativa, sendo o modelo apresentado pela FIRJAN (2014) e alinhado à visão da UNCTAD<sup>5</sup>. A cadeia de Indústria Criativa é formada por um núcleo, onde as ideias são o insumo principal para a geração de valor, depois deste núcleo são estabelecidas as atividades relacionadas e as áreas de apoio. Neste sistema, o audiovisual está colocado no *core* da Indústria Criativa, dentro do subgrupo mídia.

Para Hartley et al. (2013) as Indústrias Criativas desenvolvem novos conteúdos e aplicações utilizando novas tecnologias de forma experimental. Em contraste com as classificações estáticas, propõe-se uma conexão da indústria com processos fundamentais de inovação em uma economia que evolui. Há um engajamento na coordenação destas novas tecnologias para novos estilos de vida e significados, tornando-se a base para novas oportunidades de negócios. Neste sentido, Potts e Cunningham (2008) desenvolveram quatro modelos de como a Indústria Criativa se relaciona a economia. A próxima seção busca apresentar estes quatro modelos que irão embasar a pesquisa.

## 1.1 Os quatro modelos da Indústria Criativa

Jason Potts e Stuart Cunningham (2008) iniciam seu estudo partido do princípio de que a Indústria Criativa cresce em um ritmo acelerado e que países estão formulando políticas públicas específicas para estes setores. Desta forma as pesquisas realizadas buscam entender o significado da Indústria Criativa para a economia moderna. Portanto, o valor econômico desta indústria pode se estender além da produção de bens culturais ou da geração de empregos, pois pode ter um papel mais

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PublicationArchive.aspx?publicationid=946>>.

importante na condução e na facilitação dos processos de mudança de toda a economia. Isto está evidenciado nas relações dinâmicas da Indústria Criativa com a economia. Para tanto, os autores sugerem que os significados dinâmicos da Indústria Criativa são mais importantes do que os significados estáticos (POTTS e CUNNINGHAM, 2008).

Para entender esta relação dinâmica da Indústria Criativa com a economia, os autores colocam quatro modelos que resultam em políticas de atuação diferentes. Os quatro modelos são: *welfare*<sup>6</sup>, competição, crescimento, e inovação. Estes modelos apontam os diferentes impactos da Indústria Criativa na economia global, sendo que o primeiro representa um impacto negativo com a economia, enquanto o segundo modelo é considerado neutro pelos autores e os dois últimos modelos demonstram um impacto positivo na economia.

## 1.2 Modelo *Welfare*

Neste modelo, a Indústria Criativa opera de forma a gerar um impacto negativo na economia, ou seja, "elas consomem mais recursos do que produzem" (POTTS e CUNNINGHAM, 2008, p. 04, tradução dos autores). Neste sentido, os resultados destes setores são bens culturais que melhoram o bem-estar, mas que não são sustentáveis do ponto de vista econômico. Portanto, as políticas públicas cumprem um papel fundamental neste modelo, garantindo recursos ou a manutenção de preços para proteger os ativos inerentemente valiosos que são constantemente ameaçados em uma economia de mercado.

Por um ponto de vista econômico, o modelo *welfare* gera baixo crescimento ou até estagnação dos setores. Para Potts e Cunningham esse fator é "quase axiomático no campo da economia da cultura, onde poucos questionam a suposição implícita de renda abaixo da média ou o crescimento da produtividade" (2008, p. 06, tradução dos autores). Para que este modelo exista, os incentivos públicos são essenciais, pois a justificativa econômica está baseada na falha de mercado, onde os custos de produção normalmente superam a demanda.

---

<sup>6</sup> Optou-se por manter o termo original *welfare* pela possibilidade de várias interpretações. Dentre as traduções possíveis estão: bem, bem-estar, felicidade, saúde e prosperidade.

Portanto, o modelo *welfare* assume o pressuposto de que os produtos e serviços gerados nesta indústria terão valores intangíveis, como benefícios de significado moral mais elevado. No entanto a produção destes bens requer investimentos que normalmente ficam acima da margem de valor de mercado, gerando um efeito que pode ser visto como negativo do ponto de vista econômico.

### 1.3 Modelo de Competição

Este modelo assume a hipótese de que as Indústrias Criativas são iguais a qualquer outro segmento da economia, ou seja, estão estruturadas de forma que compreendem um mercado competitivo onde não há necessidade de políticas públicas especiais para a sua manutenção. Além disto, o impacto no crescimento econômico, no desenvolvimento tecnológico e na inovação é neutro, representando a mesma intensidade que outros setores possuem. Isto implica na suposição de que os bens culturais e criativos são bens de consumo normais, no sentido em que haverá flutuações de preço e que consumidores racionais podem substituí-los por produtos de outros setores (POTTS e CUNNINGHAM, 2008). Entretanto, segundo os autores, este modelo

não exclui a possibilidade de que a economia da Indústria Criativa é ‘especial’ em termos de níveis extremos de incerteza da demanda, modelos de receita de cauda longa, tendências de monopólio, mercados de trabalho complexas e direitos de propriedade (2008, p. 7, tradução dos autores).

Com a Indústria Criativa operando nesta base de competição, também se abre a possibilidade para o funcionamento da lógica da moda, que segundo Chai et al. (2007), possibilita o crescimento econômico através da rotatividade de bens que orientam a atenção do consumidor. Desta forma, o mercado baseado na substituição competitiva de recursos vai ao encontro da teoria econômica padrão. Isto não significa que a Indústria Criativa não gera efeitos positivos para o bem comum, apenas possui a mesma capacidade produtiva de qualquer outro setor. Ou seja, neste modelo não há uma razão para políticas públicas especiais de subsídio, padronizando a lógica de assistência governamental de forma igualitária para todas as indústrias (POTTS e CUNNINGHAM,

2008). Com isto, os dados de produção da Indústria Criativa podem ser comparados com outros setores. (SCOTT, 2002; 2006).

## 1.4 Modelo de Crescimento

A principal diferença deste modelo é que ele parte do pressuposto do envolvimento das Indústrias Criativas no crescimento de toda a economia. Esta relação ocorre tanto pelo impacto da economia na Indústria Criativa quanto no movimento contrário. Em ambos os casos as políticas públicas devem considerar estes setores como especiais, pois eles impulsionam o desenvolvimento dos outros setores não pelo fato de ter valor em si, mas por introduzirem novas ideias que conduzem ao crescimento econômico (POTTS e CUNNINGHAM, 2008).

A evidência desse modelo é pela adoção e absorção de novas ideias e tecnologias. Para desenvolver a indústria existente, cria-se novos nichos de mercado para o contínuo crescimento econômico, gerando empregos e novos tipos de produtos e serviços. Basicamente, a indústria criativa introduz ideias inovadoras na economia e que em seguida, vão para outros setores, ou, atua como a indústria que facilita a retenção de novas ideias dos outros setores.

Para Dayle (2016), a recente noção da Indústria Criativa como um instrumento que impulsiona o crescimento da ampla economia aumentou a quantidade de questões relacionadas às políticas, fixando a necessidade de atenção para os pesquisadores de mídia. O autor também considera que o crescimento da internet, o desenvolvimento de conglomerados transnacionais e multi-plataforma, e os gargalos online emergentes, fazem crescer a necessidade de pesquisas de mídia, sobre "como garantir o desenvolvimento de uma indústria de mídia saudável na era digital" (DAYLE, 2016, p.39).

## 1.5 Modelo de Inovação

Este modelo é semelhante ao modelo 1, na medida que desenvolve um elemento especial. Nesta visão, não se propõe um modelo econômico específico, mas

sim de coordenar um processo de mudança na base do conhecimento da economia da Indústria Criativa. Para entender de forma aplicada este modelo, Potts e Cunningham afirmam que,

algumas das mudanças mais dramáticas em modelos de negócios contemporâneos foram provocados por novos usos da internet em recentes 10 anos (Anderson, 2006). Novas oportunidades e possibilidades emergem, dos quais o efeito do *welfare* não pode ser conhecido antecipadamente. De acordo com o modelo 4, as indústrias criativas não impulsionam o crescimento econômico diretamente, como poderia ser um boom no setor de recursos primários ou o mercado da habitação, por exemplo, mas sim facilitam as condições de mudança na economia de ordem. Se o modelo 4 for verdadeiro, então, as indústrias criativas fazem parte do sistema de inovação, onde conduzem e coordenam o crescimento do processo de conhecimento que sustenta a economia da evolução.

Então, a hipótese estabelecida neste modelo é que a Indústria Criativa não é a indústria propriamente dita, mas sim elementos que fazem parte do sistema de inovação da economia global. Sob este ponto de vista, a indústria origina e coordena mudanças na base de conhecimento da economia, resultando em grande importância política. Portanto, o significado das Indústrias Criativas não está na contribuição de valor, mas na geração das novas ideias e tecnologias no processo de mudança. Desta forma, não conduzem o crescimento econômico diretamente, mas sim facilitam a evolução e a inovação dentro da ordem econômica (POTTS e CUNNINGHAM, 2008).

## 2 Metodologia

Como metodologia para este estudo, realizou-se uma pesquisa de natureza básica, de nível exploratório bibliográfico, considerando que é um estudo introdutório sobre as políticas do setor audiovisual em um contexto de Indústria Criativa. De acordo com Gil (1999, p. 43), a pesquisa exploratória bibliográfica é desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Neste trabalho não foram utilizados métodos e técnicas estatísticas, portanto, a abordagem deu-se de forma qualitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 70), na abordagem qualitativa, a pesquisa é descritiva e o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Outro procedimento adotado neste estudo foi a pesquisa documental, buscando documentos relacionados a Indústria Criativa, que compreendessem relatórios de agências e federações que tratam de diretrizes e metas para o Setor Audiovisual brasileiro. O Audiovisual está fundamentado nos autores Gomery (1985) e Ward (2004), já as Indústria Criativa estão baseadas em Cunningham e Potts (2008), Bendassolli (2009), Hartley et al. (2013) e Throsby (2001).

A análise destes dados foi possível através triangulação dos modelos econômicos propostos para o crescimento da Indústria e as políticas públicas que têm sido implantadas no país a longo prazo.

### **3 As políticas públicas para o audiovisual**

No Brasil não há uma estrutura pública específica para a Indústria Criativa, o Ministério da Cultura já contou com uma secretaria da economia criativa, porém esta encontra-se extinta. Os diversos setores criativos acabam sendo distribuídos pelos diferentes ministérios que compõem a operação do governo federal, de acordo com cada especificidade. O audiovisual está inserido na esfera pública brasileira sob o guarda chuva do Ministério da Cultura, que possui uma secretaria específica, um Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional de Cinema - ANCINE. Todos estes órgãos atuam de forma direta e indireta nas políticas de fomento e regulação das atividades de audiovisual.

A Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura - SAV/Minc - foi criada em 1992 e conta com a cinemateca brasileira e um centro técnico de apoio à produção e pós-produção. As competências da secretaria são

a formação, produção inclusiva, regionalização, difusão não-comercial, democratização do acesso e preservação dos conteúdos audiovisuais brasileiros, respeitadas as diretrizes da política nacional do cinema e do audiovisual e do Plano Nacional de Cultura (Sav/Minc)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/secretaria-do-audiovisual-sav>> acesso em 29 de Setembro de 2016.

Também integrante do Ministério da Cultura, o Conselho Superior do Cinema foi criado em 2001 tendo como principal finalidade formular e implementar as políticas públicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual. Este Conselho é formado por representantes do setor, da sociedade civil e por técnicos e dirigentes governamentais. As competências do Conselho Superior do Cinema são

- I – Formular a política nacional do cinema e do audiovisual;
- II – Aprovar diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade;
- III – Estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado da área cinematográfica e audiovisual nacional;
- IV – Acompanhar a execução das políticas estabelecidas nos incisos anteriores;
- V – Propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional; e
- VI – Instituir comitês e grupos temáticos, de caráter permanente ou temporário, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos à sua composição plenária (Conselho Superior do Cinema)<sup>8</sup>.

Também criada em 2001, a Agência Nacional do Cinema é uma agência reguladora que tem como atribuições "o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil" (ANCINE)<sup>9</sup>. A ANCINE possui diversos mecanismos de fomento, tanto direto quanto indireto, dos quais destacam-se o Fundo Setorial Audiovisual – FSA, que utiliza recursos provenientes da própria atividade econômica do audiovisual, a partir do recolhimento de contribuições fiscais, como a taxa de Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE - e o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

A ANCINE também utiliza de mecanismos de incentivo fiscal, como a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) e a Lei Rouanet (Lei 8.313/91). Estes mecanismos permitem que empresas patrocinem obras audiovisuais em troca de redução de imposto de renda. Como mecanismos de fomento direto, a ANCINE possui dois programas: o Prêmio Adicional de Renda, que contempla as empresas bem-sucedidas no mercado para

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://ancine.gov.br/conselho-superior-do-cinema/competencias-do-conselho-superior-do-cinema>> Acesso em 29 de Setembro de 2016.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://ancine.gov.br/ancine/apresentacao>> Acesso em 29 de Setembro de 2016.

incentivas outras produções, e também o Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro, que premia produtoras cujas obras obtiveram um bom desempenho no circuito de festivais nacionais e internacionais. Além disto, a Agência possui um programa de fomento ao parque exibidor, visando a modernização a ampliação do número de salas de cinema. O Programa Cinema Perto de Você possui linhas financeiras para estimular os empreendimentos privados, bem como instrumentos de desoneração fiscal.

No mercado de Televisão por Assinatura a principal ação da ANCINE foi o marco regulatório criado pela Lei 12.485 de 2011, onde se estabeleceu uma cota de horas diárias de exibição de programação nacional independente nos canais qualificados de televisão por assinatura, o que impulsionou a produção e o consumo de conteúdo nacional. Em 2013, a ANCINE, juntamente com o Conselho Superior do Cinema, lançou um plano de diretrizes e metas para o audiovisual, onde colocou os objetivos para o setor até o ano de 2020. Neste documento consta que as políticas públicas para o audiovisual evoluíram para uma visão complexa e integrada, articulando elementos como o aumento da oferta e competitividade, a regulação do cinema, televisão e novas mídias, e também o apoio a novos formatos e serviços (ANCINE, 2013). No entanto o valor intangível das obras e o capital cultural permanece no cerne das políticas públicas:

A pedra angular deste edifício é a percepção de que o audiovisual brasileiro deve ser valorizado por seu valor simbólico e cultural, mas somente encontra justificativa plena como objeto de política de Estado na medida em que se organiza como serviço acessível à maioria dos cidadãos (ANCINE, 2013, p. 24).

Com esta perspectiva, é possível observar que as políticas públicas para o audiovisual no Brasil compõem várias ações de fomento e de intervenção, embasadas nos objetivos de impulsionar a economia e suprir falhas de mercado.

#### **4 Análise dos dados**

Constata-se que as políticas públicas brasileiras, de acordo com o que foi exposto anteriormente nas diretrizes e metas para o audiovisual, não operam na lógica de um único modelo de Indústria Criativa proposto por Potts e Cunningham. Neste

sentido, Dayle (2016) coloca que a economia normalmente dá preferência para o livre mercado, mas devido às circunstâncias de falhas de mercado, intervenções podem ser necessárias, no intuito de lidar com externalidades e monopólio.

Os mecanismos de fomento direto, por exemplo, estão relacionados com o modelo *welfare*, já que financiam obras audiovisuais sem buscar um retorno econômico sobre o investimento. De acordo com o Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, os projetos contemplados obtiveram, até 2013, um retorno médio de 41% sobre o investimento do fundo, o que representa um retorno financeiro menos importante do que os ganhos culturais da atividade produzida.

Em contrapartida, a regulação dos canais de TV paga, através da lei 12.485, bem como as cotas anuais de exibição de filmes nacionais nas salas de cinema, representam mecanismos que buscam equilibrar o mercado nacional em relação à pressão dos agentes externos. Estas medidas, baseadas na falha de mercado, visam o crescimento da economia, através da entrada de novos agentes e impulsionando o consumo de conteúdo nacional. Em relação à teoria proposta, estas políticas públicas podem estar relacionadas ao modelo de crescimento de Cunningham e Potts (2013), entretanto a ANCINE também incentiva a livre concorrência, desde que operada de uma forma plural, com igualdade de acesso ao mercado, principalmente a partir de novas tecnologias.

Para os produtores, abrem-se fronteiras comerciais para os formatos, obras e serviços mais variados, desde que haja atores dispostos e capazes à inovação e à ousadia. A redução das barreiras comerciais e jurídicas e a relativa dissolução das barreiras tecnológicas e territoriais, criam um tempo favorável também para a organização e fortalecimento de programadoras de canais de difusão linear e de vídeo sob demanda (ANCINE, 2013).

O modelo de competição também pode ser observado no mercado audiovisual publicitário, onde a Agência Nacional do Cinema opera como um agente regulador e fiscalizador, não criando medidas de fomento à produção. Pelo contrário, toda obra audiovisual publicitária precisa ser registrada no órgão para ser veiculada. Este registro se confirma por meio do pagamento da taxa de CONDECINE, que por sua vez é revertida para o Fundo Setorial Audiovisual, auxiliando a produção de obras de caráter não publicitárias. Ou seja, a ANCINE também possui políticas regulatórias no modelo

de concorrência, utilizando-se destes recursos para impulsionar as políticas de fomento baseadas nos modelos *welfare* e de crescimento.

O modelo de inovação, onde as atividades da Indústria Criativa são consideradas uma consequência do desenvolvimento tecnológico como um todo, não é manifestada nas políticas públicas do audiovisual. Por ter um órgão específico dentro do Ministério da Cultura, o audiovisual pode ser considerado peça fundamental para as políticas públicas culturais. Apesar desta constatação, destaca-se o fato da extinção da Secretaria da Economia Criativa, responsável por articular interrelações dos diversos setores criativos, e desenvolver políticas públicas para os mesmos. Esta extinção poderia gerar uma segunda hipótese para esta análise, sinalizando um modelo de inovação, onde a Indústria Criativa é uma consequência das evoluções tecnológicas. Neste sentido, os agentes públicos operam de forma individual em suas áreas, por exemplo a ANCINE no audiovisual, inibindo a possibilidade de mecanismos de fomento multi-setorial, ou até mesmo políticas que vão além do Ministério da Cultura.

## **Considerações finais**

As políticas públicas consideram o audiovisual como fonte importante para o desenvolvimento cultural e de identidade da sociedade brasileira. A importância deste segmento como catalizador da igualdade de manifestações culturais e acesso à conteúdos independentes está explícita no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual. A Agência Nacional do Cinema funciona como principal órgão governamental para fomentar e regular o setor. Portanto, ao relacionar os dados com a teoria de Cunningham e Potts (2008), constatou-se que as políticas públicas comandadas pela ANCINE não operam de acordo com um único modelo de Indústria Criativa.

Por possuir diversos mecanismos de incentivo fiscal, fomento direto e indireto, bem como regulação das atividades de exibição, as políticas brasileiras para o audiovisual encontram-se distribuídas pelos diversos modelos de Indústria Criativa propostos pelos autores citados. Ou seja, os modelos não são excludentes no tocante às

políticas públicas, podendo operar em conjunto, de acordo com cada especificidade de mercado.

A partir desta pesquisa, registra-se também a importância de uma análise das características de funcionamento do mercado audiovisual, através das empresas que atuam neste setor. O entendimento das relações de trabalho dos agentes produtores de conteúdo, frente às políticas públicas em vigor, em comparação com os quatro modelos de Indústria Criativa, surge como necessidade de estudos para uma melhor compreensão das dinâmicas de mercado audiovisual em um contexto de Indústria Criativa.

## Referências

ANCINE. **Apresentação**. Disponível em: <<http://ancine.gov.br/ancine/apresentacao>>. Acesso em 29 de Setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013.

BAUER, Ruben. **Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1999.

BENDASSOLI, Pedro F.; WOOD JR, Thomas; KIRSCHBAUM, Charles; PINHA E CUNHA, Miguel. **Indústrias Criativas: definição, limites e possibilidades**. **RAE**, São Paulo, v. 49, n.1, jan./mar. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.313 de 23 de Dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm)> Acesso em 30 de Setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.685 de 20 de Julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685.htm)> Acesso em 30 de Setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.485 de 12 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>

Acesso em 30 de Setembro de 2016.

CHAI, Andreas; EARL, Peter; POTTS, Jason. Fashion, Growth and Welfare: An Evolutionary Approach. **Advances in Australian Economics**, Emerald, v. 10, p.187-207, 2007.

DEPARTMENT OF CULTURE, MEDIA AND SPORT (DCMS). **Creative Industries Mapping Document**. London: HMSO, 2001.

DOYLE, Gillian. Creative Economy and Policy. **European Journal of Communication**, Sage, v. 31, p. 33-45, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da Indústria Criativa do Estado Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2014.

GALLOAY, Susan; DUNLOP, Stewart. A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy. **International Journal of Cultural Policy**, Routledge, v. 13, n. 01, p.17-31, 2007.

GOMERY, Douglas. The coming of sound: **technological change in the American Film Industry**. In: WEIS, Elisabeth; BELTON, John. **Film Sound: Theory and Practice**, Columbia University Press, New York, p.5-24, 1985.

HARTLEY, John; POTTS, Jason, CUNNINGHAM, Stuart; FLEW, Terry; KEANE, Michael; BANKS, John. **Key concepts in creative industries**. London: SAGE, 2013.

POTTS, Jason; CUNNINGHAM, Stuart. Four Models of the Creative Industries. **International Journal of Cultural Policy**, v.14, n.3, p.233-47, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/secretaria-do-audiovisual-sav>> Acesso em 29 de setembro de 2016.

NEWBIGIN, John. **A economia criativa: um guia introdutório**. Londres: British Council - Unidade de Economia Criativa, 2010.

THROSBY, David. **Economics and Culture**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **The economics of cultural policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WARD, Susan. National Cinema or Creative Industries? Film Policy in Transition. **Brisbane: Media International Australia**, v. 112, n. 1, p.115-130, august, 2004.