UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ

ESCOLA DE COMUNICAÇÃO - ECO

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - IBICT

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIENCIA DA INFORMAÇÃO - PPGCI

ALEXANDER PATÊZ GALVÃO

O CINEMA BRASILEIRO DA RETOMADA: A AUTO-SUSTENTABILIDADE É POSSÍVEL?

RIO DE JANEIRO
2003

Alexander Patêz Galvão

O CINEMA BRASILEIRO DA RETOMADA: A AUTO-SUSTENTABILIDADE É POSSÍVEL?

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro / Escola de Comunicação, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Orientadora: Liz Rejane Issberner

Rio de Janeiro
2003

Galvão, Alexander Patez
G182c O cinema brasileiro da retomada: a auto sustentabilidade é possível? / Alexander Patez Galvão. -- Rio de Janeiro, 2003.
232 f.

Orientador: Issberner Liz Rejane.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola da Comunicação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2003.

1. Economia do Audiovisual. 2. Cinema e Televisão no Brasil. 3. Economia da Mídia. 4. Economia da Cultura. 5. Cadeia de Valor do Audiovisual . I. Liz Rejane, Issberner, orient. II. Título.

ALEXANDER PATÊZ GALVÃO

O CINEMA BRASILEIRO DA RETOMADA: A AUTO-SUSTENTABILIDADE É POSSÍVEL?

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro / Escola de Comunicação, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Aprovado em 28 de agosto de 2003.

_____

Profª. Dra. Liz Rejane Issberner (Orientadora)
PPGCI/IBICT-ECO/UFRJ

_____

Prof. Dr. Giuseppe Mario Cocco
Escola de Serviço Social - UFRJ

_____

Profª Dra. Ivana Bentes
Escola de Comunicação - UFRJ

_____

Profª Dra. Maria Nélida González de Gómez
PPGCI/IBICT-ECO/UFRJ

_____

Profª Dra. Sarita Albagli
PPGCI/IBICT-ECO/UFRJ

Para todos os cidadãos brasileiros que, com seus impostos (ou com a renúncia deles),
financiam a produção cinematográfica do país.

AGRADECIMENTOS

À professora e orientadora Liz Rejane, pela determinação em mostrar-me os caminhos por onde seguir nessa empreitada.

Ao mestre Giuseppe Cocco e a todos os pesquisadores e amigos do LABTeC, norte acadêmico nos últimos 5 anos.

À Selma Santiago e ao Abneser pela paciência em guiar-me pelos trâmites da burocracia acadêmica.

A todos os amigos do curso de Formação Executiva em Cinema e Televisão da FGV-Rio.

Aos amigos Alexandre Boratto, Bernardo Brick e Luis Otávio Reiff.

À Alessandra.

A gente não quer só comida,

A gente quer comida, diversão e arte.

Comida (Titãs)

GALVÃO, Alexander Patez. **O cinema brasileiro da retomada:** a auto-sustentabilidade é possível? Orientadora: Liz Rejane Issberner. 2003. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2003.

RESUMO

Este trabalho busca analisar as políticas públicas para o audiovisual no Brasil a partir da década de 1990 e, mais especificamente, as políticas de fomento à produção de longas metragens. Para tanto, foram utilizados referenciais comumente presentes nos estudos relativos à Ciência da Informação, tais como as políticas de informação e o próprio conceito de informação, e à Ciência Econômica – particularidades dos bens informacionais quando transacionados no mercado. Tais referenciais conferem sustentação à consideração da informação (e dos bens de informação) como elemento central da dinâmica econômica mundial. As políticas públicas para o audiovisual no Brasil são analisadas a partir de dois eixos: políticas de fomento por um lado e políticas de regulação de mercado, por outro lado – eixos a partir das quais é possível a comparação com políticas públicas de outros países. A análise tem como base a construção teórica de uma cadeia de valor do setor audiovisual (denominada cadeia ramificada) desenvolvida como ferramenta analítica capaz de revelar os gargalos à circulação do produto e ao fluxo financeiro no setor, assim como as estratégias de expansão e o exercício de poder econômico das empresas que aí atuam. Como resultado do trabalho, tem-se: (i) a constatação de que a política pública brasileira voltada ao setor audiovisual a partir do início da década de 1990 não integrou as reflexões, comuns nos países desenvolvidos, sobre a potencialidade socioeconômica associada à maior relevância da informação e dos produtos de informação na dinâmica da economia e das sociedades; (ii) que a natureza e o escopo das políticas de fomento implementadas está relacionado à constatação da incapacidade do Estado brasileiro em promover políticas de regulação de mercado que viessem a ampliar o espaço para o produto audiovisual nacional, e; (iii) que o "viés cinematográfico" da política pública, tendo o fomento público à produção de longas metragens como base, foi se consolidando diante dos limites políticos do Estado em abarcar outros segmentos do mercado audiovisual, especialmente os televisivos, no seio das ações voltada para o setor.

Palavras-chave: Economia do Audiovisual. Cinema e Televisão no Brasil. Economia da Mídia. Economia da Informação. Economia da Cultura. Ciência da Informação. Cinema Brasileiro. Cadeia de Valor do Audiovisual.

ABSTRACT

This work covers the analysis of the public policies for the audiovisual sector in Brazil since the 1990s and, more specifically, the production of feature film policies. To that purpose, several references related to Information Science were used, such as information policies and the concept of information itself, as well as references from Economic Science - particularities of informational goods when transacted in the market, for example. These references take the consideration of information (and information goods) as the central element of world economic dynamics. The Brazilian audiovisual public policies are analysed from two axes: promotion policies based on public subsidies and regulation policies – axes when used make possible to compare policies between countries. The analysis is based on the theoretical construction of an audiovisual sector value chain, denominated the branched audiovisual chain, developed as an analytical tool that intents to show the product circulation bottlenecks and financial flow in the sector, as well as the expansion strategies and the exercise of economic power of the companies acting in this field. As a result of the work, we have: (i) the observation that the Brazilian public policy focused on the audiovisual sector since the beginning of the 1990s did not integrate the reflections, common in developed countries, about the socioeconomic potential associated to the greater relevance of the information and information products in the dynamics of the economy and societies; (ii) that the understanding of the development policies implemented is related to the inability of the Brazilian State to promote market regulation policies that would expand the space for the national product, and; (iii) that the "cinematographic bias" of public policy, with public subsidies for the production of feature films as a base, has been consolidated in the face of the political limitations of the State in covering other segments of the audiovisual market, especially television, in the heart of the actions directed towards the sector.

Keywords: Audiovisual Economics. Media Economics. Information Economy. Economy of Culture. Information Science. Cinema and Television in Brazil. Audiovisual Value Chain

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Definição do termo Informação em alguns autores do campo da Ciência da Informação 31
Tabela 2 - Conteúdos de Estoque x Conteúdos de Fluxo 62
Tabela 3 - 35 maiores empresas em vendas de produtos e serviços audiovisuais 97
Tabela 4 - Mercado mundial de produtos audiovisuais, anos selecionados (em bilhões de euros) 100
Tabela 5 - Fontes dos recursos direcionados à indústria audiovisual nos Estados Unidos e na Europa – em %, anos selecionados 101
Tabela 6 - Taxas de Licença pagas pelos possuidores de aparelhos de televisão em cores na Europa (€/ano) 103
Tabela 7 - Evolução da freqüência em cinema – países e anos selecionados (milhões de entradas) 109
Tabela 8 - Consumo cinematográfico por habitante/ano – países e anos selecionados (em unidades) 110
Tabela 9 - Desempenho dos multiplex em alguns países europeus – percentagem das telas existentes e percentagem na venda de ingressos 119
Tabela 10 - Obrigação de difusão e de produção de filmes impostos às programadoras de canais abertos em diferentes países europeus 136
Tabela 11 - Estrutura de financiamento de filmes dos países europeus de maior produção .. 138
Tabela 12 - As diferentes formas de subvenção pública ao cinema em países europeus selecionados 141
Tabela 13 - Evolução da atividade cinematográfica brasileira 1971-1992 (períodos selecionados) 147
Tabela 14 - Evolução da atividade cinematográfica brasileira após 1990 160
Tabela 15 - Desempenho das Distribuidoras de Filmes Brasileiros entre 1995 e 2002 164
Tabela 16 - Filmes brasileiros com maior quantidade 169
Tabela 17 - Evolução do mercado exibidor brasileiro (valores médios 170
Tabela 18 - Penetração de serviços de televisão paga por classe de renda no Brasil 176
Tabela 19 - Preço de referência de licenciamento de longas-metragens brasileiros por país 179
Tabela 20 - Evolução da renúncia fiscal direcionada à produção audiovisual – em milhões de reais 182
Tabela 21 - Projetos apresentados, aprovados e incentivados – série histórica 1995-2002 ... 188
Tabela 22 - Subvenção pública ao cinema em países selecionados – 1995 193

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de Políticas Públicas para o Audiovisual 71
Figura 2 - Cadeia de valor setorial, fluxos de produtos e recursos financeiros..... 75
Figura 3 - As 5 forças competitivas de Porter 76
Figura 4 - Resultados da expansão das empresas de mídia,..... 80
Figura 5 - Cadeia de Valor Ramificada do Mercado Audiovisual 84
Figura 6 - Mecanismo de repartição de receitas no segmento de salas de exibição..... 106
Figura 7 - Quantidade de canais disponibilizados por operadores de televisão por assinatura por cabo e satélite nos EUA..... 113
Figura 8 - Vendas globais dos grandes estúdios dos EUA por canal de distribuição..... 118

LISTA DE QUADROS

Quadro de texto 1 - Outras Origens para a Ciência da Informação..... 25
Quadro de texto 2 - A intangibilidade da informação e a mensuração do setor de informação 53
Quadro de Texto 3 - Os Conteúdos no Livro Verde para a Sociedade da Informação no Brasil 57
Quadro de Texto 4 - Conteúdo audiovisual de fluxo e Conteúdo audiovisual de Estoque..... 62
Quadro de Texto 5 - A produção regional na televisão aberta nos EUA e na Europa 127
Quadro de Texto 6 - Ascensão e queda das “majors” francesas 132
Quadro de Texto 7 - Em defesa dos independentes no mercado de televisão por assinatura 137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTA	Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
ADI	American Documentation Institute
ANCINAV	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BMI	Ministério Federal do Intererior (Alemanha)
C&T	Ciência e Tecnologia
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CI	Ciência da Informação
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DARF	Documento de Arrecadação Federal
DTH	Direct to Home
DVD	Digital Versatile Disc ou Disco Digital Versátil
EAO	European Audiovisual Observatory
EC	European Comission
EIB	European Investment Bank
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Federal Communications Commission
FFA	Fundo de Financiamento Alemão
FICART	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FUNCINES	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
G7	Grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEDIC	Grupo Executivo para o Desenvolvimento do Cinema
GII	Global Information Infrastructure
GT	Grupo Temático
HFC	Hybrid Fiber/Coaxial Cable
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICAA	Instituto de la Cinematografia y las Artes Audiovisuales
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDATE	Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe
IIB	Instituto Internacional de Bibliografia
INA	Institut National de l'Audiovisuel
INC	Instituto Nacional de Cinema

IP	Internet Protocol
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITU	International Telecommunication Union
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMDS	Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal
MP	Medida Provisória
MPAA	Motion Picture Association of America
MPPDA	Motion Picture Producers and Distributors of America
NAICS	North American Industry Classification System
NII	National Information Infrastructure
NIRA	National Industrial Recovery Act
NTN	Notas do Tesouro Nacional
NVoD	Near Video on Demand
OECD	Organization for Economic Co-operaration and Development
OG	Organizações Globo
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
P&A	Print and Advertising
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PI	Políticas da Informação
PMI	Preço Médio do Ingresso
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PPV	Pay-per-view
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PTAR	The Prime Time Access Rule
SAv	Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura Brasileiro
SIC	Standard Industrial Classification
SIMPP	Society of Independent Motion Picture Producers
SOFICA	Sociedade de Financiamento das Indústrias Audiovisuais e Cinematográficas
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
VHS	Video Home System
VoD	Video on Demand
xDSL	Digital Subscriber Line

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 AS POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO E A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO 20

2.1 A Evolução das Políticas de Informação 20

2.2 A evolução conjunta da Ciência da Informação e das Políticas de Informação24

2.3 O olhar da Ciência da Informação para as Políticas de Informação..... 28

2.4 Conceitos da Informação no Âmbito da Ciência da Informação 30

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFORMAÇÃO E AS PARTICULARIDADES SOCIOECONÔMICAS DA MERCADORIA INFORMAÇÃO 34

3.1 As particularidades econômicas da mercadoria informação..... 38

3.2 Políticas públicas para uma abordagem Socioeconômica da Informação 42

4 AS PARTICULARIDADES ECONÔMICAS DOS CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR 50

4.1 Proeminência dos conteúdos no âmbito da Sociedade da Informação 50

4.2 Particularidades econômicas dos produtos audiovisuais 58

4.3 Os tipos de políticas públicas para o audiovisual..... 70

5 ESTRUTURAS DE MERCADO E CADEIA DE VALOR NO SETOR AUDIOVISUAL 73

5.1 Cadeia de Valor, Estratégias de Crescimento das Empresas e a particularidade das empresas de mídia 75

5.2 O mercado audiovisual e sua cadeia de valor ramificada 81

5.3 A cadeia ramificada do audiovisual..... 82

5.4 Os segmentos do mercado audiovisual..... 86

5.5 Alguns conceitos econômicos na análise do mercado audiovisual 88

6 DINÂMICA TECNOLÓGICA, DESPADRONIZAÇÃO DO CONSUMO E FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO NO MERCADO AUDIOVISUAL 98

6.1 Como a indústria audiovisual se financia 99

6.2 O papel da atividade de gestão dos direitos de exploração e a remuneração da empresa produtora 104

6.3 O Financiamento da produção audiovisual: evolução histórica..... 108

6.4 Inovação tecnológica e despadronização do consumo a partir da década de 1990 111

6.5 Novos rumos para o crescimento endógeno 114
6.6 A Nova fronteira: o vídeo por demanda 116
6.7 Vida longa às salas de exibição cinematográfica 118
7 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL – OS CASOS DOS EUA E DA EUROPA 121
7.1 A produção independente nos cinemas dos Estados Unidos 121
7.2 A produção independente e a televisão norte-americana 126
7.3 A desregulamentação norte-americana no Âmbito da Televisão 128
7.4 A produção independente na Europa como foco das políticas públicas 130
7.5 A sensibilidade em relação à produção independente nos EUA e na Europa 134
8 AS POLÍTICAS DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO E A INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DE MERCADO 142
8.1 O Estado e as origens do cinema e da TV aberta no Brasil 143
8.2 Políticas de fomento para a produção de cinema no Brasil a partir da década de 1990 146
8.3 Propostas de políticas de regulação do mercado audiovisual no brasil 153
9 EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO NA PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA BRASILEIRA 160
9.1 A distribuição dos filmes brasileiros 163
9.2 O mercado de salas de exibição para os filmes brasileiros 169
9.3 As Outras Janelas para a Produção Cinematográfica Brasileira 172
10 OS LIMITES DA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA 181
10.1 Eficácia? 181
10.2 A Ausência de fundo público de financiamento ao cinema 189
10.3 Que auto-sustentabilidade? 191
10.4 Cinema e televisão no brasil: uma equação a ser resolvida 195
10.5 Televisão e cinema no brasil: a novidade "global" 197
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS 202
REFERÊNCIAS 220

1 INTRODUÇÃO

No início da década de 1990, o estado brasileiro implementou novos mecanismos de financiamento para a produção cinematográfica nacional tendo como base mecanismos de renúncia fiscal. Mais do que uma política articulada para o desenvolvimento de uma indústria audiovisual, ou mesmo cinematográfica, os incentivos fiscais para realização de filmes constituíram uma resposta ao desmantelamento da produção verificado com a extinção da Embrafilme, distribuidora de filmes estatal, e do Concine, instância reguladora das atividades cinematográficas.

Entre 1995 e 2002, o governo federal brasileiro alocou, via mecanismos de renúncia fiscal, mais de meio bilhão de reais na realização de filmes nacionais. Os resultados vieram a partir da metade da década e interromperam um período de 5 anos no qual menos de uma dezena de filmes brasileiros foram lançados anualmente nas salas de cinema do país. A partir de 1995, ano reconhecido como do início da "retomada" da produção cinematográfica brasileira, cerca de 200 filmes nacionais foram lançados.

Contudo, passados mais de 10 anos da vigência das leis de incentivo, e mesmo após a criação de uma agência reguladora exclusiva para o cinema – a qual, em sua concepção, abarcaria outros segmentos do setor audiovisual –, a produção cinematográfica no Brasil continua a depender quase que exclusivamente dos recursos públicos para a continuidade de suas atividades.

No mesmo período, vários países – especialmente os europeus – empreenderam políticas públicas para o desenvolvimento do setor audiovisual, em grande parte ancoradas em uma nova perspectiva a respeito dos produtos informacionais (dentre os quais incluem-se as obras audiovisuais). Em um novo contexto de emergência das tecnologias de informação e comunicação, tais produtos passaram a ser vistos como catalizadores de mudanças econômicas, sociais e culturais.

O presente trabalho parte da motivação de apreender as políticas públicas para o audiovisual no Brasil a partir da década de 1990 e a partir de novos referenciais teóricos e conceituais que lançam a informação (e os bens de informação) no centro da dinâmica capitalista mundial. Para tanto, busca na Ciência da Informação e na Economia elementos para a apreensão dessa nova realidade.

Tem-se, assim, como objetivo principal deste trabalho, as políticas públicas para o audiovisual no caso brasileiro a partir da década de 1990. Os 9 capítulos que seguem percorrerão um roteiro que procurará elucidar outras questões – necessárias para a contextualização do objeto principal –, as quais constituem objetivos secundários do trabalho. São elas:

- o entendimento da informação no âmbito da Ciência da Informação;

- as políticas públicas para a informação (políticas de informação) em diferentes perspectivas;

- as particularidades econômicas da informação e dos conteúdos audiovisuais quando produzidos e transacionados nos mercados;

- as relações entre políticas públicas de informação no contexto da Sociedade da Informação e os chamados "conteúdos" (dentre os quais incluem-se os conteúdos audiovisuais);

- as estruturas de mercado no setor audiovisual e a cadeia de valor do audiovisual;

- as políticas públicas para o audiovisual em alguns países selecionados, tanto a partir de uma perspectiva histórica, como em anos mais recentes.

Para o desenvolvimento deste trabalho buscou-se na seara da Ciência da Informação o apoio de bibliografia que trouxesse elementos de reflexão sobre essa área de conhecimento, especialmente no que tange ao entendimento a respeito das políticas de informação e às construções teóricas a respeito do conceito de informação. Destacam-se, nesse sentido, Rafael Capurro e Bernd Frohmann. Mais especificamente sobre as políticas de informação a análise foi conduzida a partir dos trabalhos de Nélida González de Gómez e de Sandra Braman, além de Frohmann.

A respeito das particularidades da mercadoria informação, o texto se apóia em parte nos trabalhos de economistas de viés mais ortodoxo, tais como Shapiro e Varian (sobre Economia da Informação), mas principalmente nos textos de Benjamin J. Bates, economista mais ligado aos estudos da Economia da Mídia (*Media Economics*). O aporte dos trabalhos de Sandra Braman também se mostra valioso nessa empreitada.

Livros ligados à Economia Industrial (especificamente do autor Mario Possas) e de autores ligados à Economia da Mídia (especialmente Gillian Doyle) são utilizados para a apreensão do mercado audiovisual e suas dinâmicas. Contribui ainda para essa tarefa os trabalhos do estudioso em administração Michael Porter.

Para o maior conhecimento das políticas públicas voltadas para o setor audiovisual na Europa foram utilizados livros dos autores franceses René Bonnell, Joel Augros, Laurent Creton e Claude Forest, assim como documentos governamentais produzidos sob encomenda para órgãos ligados à União Européia, a exemplo do Observatório Audiovisual Europeu. O caso dos Estados Unidos, e suas políticas de cunho concorrencial voltadas para o mercado audiovisual, é abordado também a partir dos trabalhos de Bonnel, assim como de Michael Storper e Susan Christopherson.

Documentos governamentais produzidos (ou encomendados) pelo governo brasileiro serviram de base para a obtenção de dados sobre a política pública de fomento para o audiovisual brasileiro e seus resultados. Incluem-se nesse rol publicações do Ministério da Cultura e do Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação, protagonizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

Publicações periódicas voltadas para as atividades cinematográficas, como aquelas realizadas pela consultoria Filme B ou por publicações especializadas no mercado de televisão aberta e por assinatura, a exemplo da Tela Viva (Converge Editora) são também utilizadas, seja na obtenção de dados sobre o mercado audiovisual brasileiro, seja na apreensão de análises qualificadas sobre esse mercado e suas dinâmicas, incluindo aí análises sobre as políticas públicas setoriais.

O primeiro capítulo desta tese, relativo à introdução, apresenta uma contextualização do assunto relacionado aos objetivos do trabalho, assim como uma visão geral da metodologia que lhe dá suporte e uma divisão das partes que o constitui.

O segundo capítulo é dedicado à análise da evolução histórica das políticas públicas de informação e da Ciência da Informação, imbricadas em suas origens. O tópico mostra o descolamento da Ciência da Informação com as políticas de informação à medida em que novos fenômenos começaram a apontar para a informação como elemento fundamental para o entendimento da economia e da sociedade. O capítulo traz as abordagens da Ciência da Informação a respeito das políticas relacionadas à informação, além do próprio conceito de "informação". Lança ainda um primeiro olhar para as limitações dessa área de conhecimento em apreender a informação enquanto mercadoria transacionada no mercado, assim como no entendimento das políticas relacionadas ao tema em um novo contexto no qual emerge um mercado dinâmico e abundante de bens de informação.

As políticas públicas para a informação e as particularidades socioeconômicas da mercadoria informação são tratadas no terceiro capítulo. No que concerne às políticas supracitadas, são trazidos elementos que mostram o deslocamento das preocupações exclusivas com as políticas públicas voltadas para a Ciência e Tecnologia para questões relativas ao crescimento do mercado e serviços de informação. Esse crescimento redunda em reflexões acerca de seus impactos, seja na economia ou na sociedade. Tais reflexões, quando apontadas para as políticas de informação, são colocadas em perspectiva no capítulo, a partir da apresentação de uma visão hierarquizada sobre como os formuladores de políticas públicas podem enxergar a informação.

O quarto capítulo é dedicado às particularidades econômicas dos produtos audiovisuais, em parte semelhantes às características dos bens de informação, descritas no capítulo anterior. As ligações entre essas características e a pertinência das políticas públicas também são tratadas, assim como uma classificação, em dois eixos (políticas de fomento e políticas de regulação de mercado), dos instrumentos a partir dos quais essas políticas podem se efetivar. Há ainda, no capítulo 4, a apresentação da relevância atribuída aos chamados "conteúdos audiovisuais" no âmbito dos documentos e propostas governamentais (de alguns países) no bojo da emergência de novos contextos relacionados a uma Infra-estrutura Global de Informação ou à Sociedade da Informação.

No quinto capítulo são apresentados os elementos a partir dos quais pode ser apreendido o funcionamento do mercado audiovisual. São apresentados vários conceitos econômicos aplicados ao entendimento desse mercado peculiar, seus segmentos, as possibilidades de estrutura de mercado em cada um desses segmentos, as estratégias das empresas que aí atuam e como essas estratégias condicionam o próprio funcionamento do mercado audiovisual. É ainda apresentado um modelo de cadeia de valor – a cadeia ramificada, possivelmente o elemento mais original desse trabalho – enquanto ferramenta analítica que auxilia no desenvolvimento de reflexões que ajudem a entender este mercado.

A evolução tecnológica na indústria audiovisual, tendo como pano de fundo as transformações históricas nos meios de financiamento da indústria, é tratada no sexto capítulo. O final do capítulo mostra ainda as novas fronteiras de expansão do setor, ligadas ao fenômeno da digitalização e da ubiqüidade das redes interativas.

O capítulo 7 traz à baila a atuação estatal e determinadas políticas públicas de regulação de mercado envolvidas na configuração histórica do mercado audiovisual dos Estados Unidos

(desde a década de 1920) e nos países ocidentais da Europa (a partir, sobretudo, da década de 1980). O tópico tem como linha de condução narrativa a questão da produção independente, ou seja, a produção de obras audiovisuais por agentes que guardam independência econômica e financeira de grandes estruturas de distribuição ou de programação e veiculação de conteúdos audiovisuais. As políticas públicas de fomento à produção, com foco na produção independente, também são tratadas no caso europeu.

No oitavo capítulo são apresentadas as políticas públicas para o audiovisual no Brasil a partir dos dois eixos descritos no capítulo 4: políticas de fomento e políticas de regulação de mercado. O tópico procura elencar, por um lado, as políticas públicas existentes para o fomento à produção audiovisual (notadamente a produção cinematográfica de longas) criadas a partir do início da década de 1990 e, por outro lado, as pressões para dotar o Estado brasileiro de instrumentos legais que possibilitassem ações de regulação de mercado no âmbito do audiovisual.

Os resultados da política pública vigente, focada no fomento público para a realização de obras cinematográficas de longa-metragem, são apresentados no capítulo 9. Para além da atividade de produção, são apresentados ainda elementos para a compreensão das atividades de distribuição e de exibição cinematográfica e suas relações com os filmes produzidos no período da "retomada". O capítulo discute ainda os limites de outros segmentos do mercado audiovisual brasileiro (vídeo doméstico, televisão por assinatura e televisão aberta) na absorção dos longas nacionais.

O décimo capítulo procura mostrar os limites da política pública para o audiovisual no Brasil, aplicada basicamente ao fomento da produção cinematográfica. Tais limites são mostrados, primeiramente, dentro dos contornos dessa política, em uma avaliação sobre a eficácia dos mecanismos de renúncia fiscal – instituídos a partir do início da década de 1990 – na alocação dos recursos públicos. A partir disto, são levantadas questões a respeito da almejada (auto) sustentabilidade para a produção cinematográfica nacional, tais como a necessidade de um fundo público destinado ao investimento na atividade de produção e a participação de outros segmentos de mercado, especialmente a televisão aberta, na equação de rentabilidade dos filmes nacionais.

Por fim, nas considerações finais são contempladas reflexões resultantes da trajetória analítica desenvolvida ao longo do trabalho.

2 AS POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO E A CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

2.1 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

O entendimento sobre o que seriam políticas públicas para a informação, ou simplesmente "políticas da informação" (PI), pode mudar com o tempo. Rowlands (1996), em artigo publicado no *Journal of Information Science*, aponta que, tradicionalmente, as políticas públicas dessa natureza têm sido desenvolvidas para lidar com contextos e demandas específicas trazidas pela emergência de novas tecnologias. É de se supor que, assim como as tecnologias, os contextos e as conjunturas mudam com o tempo, mudam também as demandas e, por conseqüência, as políticas públicas para a informação e mesmo o entendimento a respeito das PI.

Em trabalho intitulado *Novos Cenários Políticos para a Informação*, Gonzalez de Gómez (2002) oferece a contextualização da evolução histórica das políticas da informação (PIs)[1]. Segundo a autora, o contexto no qual estão inseridas as políticas de informação muda com o passar do tempo, seja porque a informação é objeto de políticas indiretas e tácitas, seja porque a abrangência e o foco das políticas de informação, influenciadas por condicionantes advindas de outras políticas públicas, deslocam-se freqüentemente de acordo com as definições de prioridades conjunturais.

As políticas públicas voltadas ao crescente papel desempenhado pela informação na sociedade emergiram após a II Guerra Mundial. O conflito de proporções mundiais revelou a primazia da ciência e da tecnologia no domínio do poder internacional e toda a produção científica e tecnológica gerada passou a ser vista como fundamental aos olhos dos Estados nacionais.

Vannevar Bush, cientista do Massachusetts Institute of Technology (MIT) que comandou os esforços científicos dos Estados Unidos na II Guerra, foi um dos primeiros a evidenciar o importante papel da informação nos esforços de P&D (pesquisa e desenvolvimento) necessários à mobilização do país em torno da Guerra. Em artigo de 1945 intitulado *As We May Think*,

[1] O foco do trabalho reside principalmente no período posterior a 1960.

Bush definia um problema em torno da "pesada tarefa em tornar mais acessível uma desconcertante quantidade de conhecimento"[2]. Referia-se ele à “explosão informacional”, ao crescimento exponencial do número de publicações científicas e da quantidade de registros de todo tipo (SARACEVIC, 1999; HERNER, 1984).

As questões relativas à ciência e à tecnologia (C&T) foram tomando corpo no âmbito dos estados com o acirramento da disputa ideológica característica da Guerra Fria na década de 1960. Neste período, os estados envolvidos passaram a atentar para a importância estratégica da ciência e da tecnologia no novo contexto mundial; atentaram também para o necessário suporte das atividades de informação voltadas para as áreas de C&T.

As políticas de informação, por sua vez, foram se consolidando no âmbito dos Estados nacionais ao proporcionarem os recursos imprescindíveis para a constituição de um campo prático-discursivo diferenciado e relativamente autônomo. Para Gonzalez de Gómez (2002), a política da informação surge tendo “o Estado como agente privilegiado de sua elaboração e implantação, e a ciência e tecnologia, como domínio de seu exercício”.

Nos Estados Unidos, a ligação entre C&T e política de informação se consubstancia com proposições de políticas públicas colocadas no *Weinberg Report* (1963), patrocinado pelo governo norte-americano, e que, sob o impacto do desafio soviético representado pelo lançamento do 1º satélite artificial (o Sputnik), definia a informação científica como o escopo privilegiado da política de informação. No âmbito internacional, a agenda da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) passa a promover e aperfeiçoar o acesso e uso da informação, buscando superar as brechas científico-informacionais entre países centrais e periféricos (JARDIM, 1995).

Na década de 1970, o foco da política da informação começa a mudar, distanciando-se das preocupações exclusivas com a política científico-tecnológica. O deslocamento para uma nova perspectiva é influenciado pela importância crescente das tecnologias de informação e comunicação e pelos trabalhos teóricos daí derivados.

Um novo interesse pelas políticas de informação

A partir da década de 1970, as políticas públicas voltadas para a informação passaram a incorporar paulatinamente questões relativas ao crescimento do mercado de produtos e serviços

[2] Livre tradução de: “*the massive task of making more accessible a bewildering store of knowledge”* (BUSH apud SARACEVIC, 1999).

de informação (GONZALEZ DE GÓMEZ, 2002) e seus impactos na economia e na sociedade. A partir desse período, se consolidam, no âmbito das políticas públicas, termos como "economia da informação" e "sociedade da informação".

As origens dos termos "economia da informação" e "sociedade da informação" não são exatamente claras – como mostra Sandra Braman (1998, p. 67), pesquisadora norte-americana da área de estudos em comunicação e informação. Braman aponta o panorama histórico do desenvolvimento desses conceitos, assim como as diversas abordagens sobre os mesmos, e os relaciona com a idéia basilar de que os processos de produção, transmissão e uso da informação estavam substituindo ou progressivamente dominando os processos industriais, assim como a economia industrial fez com a economia agrária no século XIX.

Essa abordagem começou a ser delineada ainda no início da década de 1960, tanto nos Estados Unidos como no Japão, com os trabalhos do sociólogo Daniel Bell e sua "sociedade pós-industrial" e do antropólogo Tadao Umesao, que cunhou o termo "informatização" (*informatizacion*) (BRAMAN, 1999). São também da década de 1960 os trabalhos de Fritz Machlup, que ressaltaram as evidências da emergência de uma sociedade e de uma economia não mais estritamente atrelada ao dinamismo industrial, e a existência de um número maior e crescente de trabalhadores *white collars* (trabalhadores em serviços administrativos) frente aos seus pares *blue collars* (ligados diretamente à produção).

Fugindo das limitações que a generalização da categoria "serviços" poderia implicar[3] e do caráter subjetivo implícito na categoria "conhecimento" (tratada por Machlup e que impunha dificuldades para a análise das transformações nas estruturas sociais), o economista estadunidense Marc Uri Porat procurou, em 1977, referenciar na informação o recurso estratégico mais importante do que veio a conceituar de "economia da informação".

Porat, na sua tese *The Information Economy*, utilizou os instrumentais da matriz insumo-produto (do economista russo naturalizado estadunidense Wassily Leontief) e da contabilidade nacional para retirar do setor primário, do secundário e do terciário, as atividades intensivas em informação – ou simplesmente "atividades de informação". Estas últimas passaram a constituir um setor Quaternário da economia ou, em outros termos, um setor Informacional ou de Informações. Constatou também que este setor seria responsável por 54% da renda dos norte-

[3] Afinal, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento pode ser verificado um progressivo "inchaço" do setor terciário no pós-guerra.

americanos em 1974, cresceria a taxas mais elevadas do que o setor de serviços e poderia ser subdividido em duas categorias menores, de acordo com o caráter mercantil ou não-mercantil da atividade[4].

De acordo com Porat, existiria um setor mercantil da informação dedicado à produção e distribuição de atividades de informações e um setor não-mercantil constituindo áreas-meio de suporte a atividades-fins. Assim, no setor informacional estariam (na área mercantil) centros de pesquisa, escolas e universidades, agências de empregos, consultorias, *software-houses*, livrarias e editoras, empresas de publicidade e de telecomunicações, atividades audiovisuais, fabricantes de hardware e eletro-eletrônicos etc., mas também (numa categoria não-mercantil) grande parte da burocracia existente nas empresas mais atrasadas.

O desenvolvimento econômico das sociedades implicaria, segundo as projeções de Porat, o aumento do número de empresas atuando na produção e, principalmente, venda de produtos e serviços baseados na informação, aumentando, conseqüentemente, a importância do setor informacional mercantil frente ao informacional não-mercantil. O desenvolvimento do mercado da informação implicaria, assim, a delegação de muitas atividades-meio realizadas em instituições de grande porte (empresas, órgãos públicos etc.) para serem executadas em outras empresas menores – o que contribuiria decisivamente para o aumento do setor informacional mercantil[5].

Para Gernot Wersig (1996), cientista da informação alemão, os pilares básicos dos novos fenômenos informacionais (ou do que chamou de "Era da Informação"), residiriam: (i) na digitalização das informações, com o conseqüente aumento nas facilidades de produção, de "mistura" entre informações, de armazenamento, processamento e distribuição; (ii) na crescente ubiqüidade das redes que possibilitam, através da interoperabilidade, o acesso crescentemente facilitado a todo tipo de sinais e de mensagens.

Já na década de 1990, o sociólogo espanhol Manuel Castells[6] revisitou as estimativas sobre trabalho informacional feitas por Porat e outros autores, reafirmando a superação da indústria (e as conceituações pós-industrialistas). Castells aponta a emergência de um "modo de desenvolvimento informacional" e de um "capitalismo informacional", no qual a produção

[4] Estudos posteriores (de 1997) do Departamento de Comércio norte-americano, encomendados a Porat e Rubin, corroboraram os primeiros escritos de Porat (FORAY; LUNDVALL, 1996, p.15).
[5] Um movimento próximo ao que atualmente é conhecido como "terceirização".
[6] Apud Neice (1998) e Castells (1999).

e o mercado da informação ocupariam papéis de destaque em um cenário no qual as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) trariam impactos relevantes para as estruturas socioeconômicas.

Para Castells (1999), do ponto de vista econômico, o pós-industrial parece afirmar-se numa economia da informação na qual parte significativa do valor econômico não repousaria nos *chips* ou nas redes de telemática, mas sim nos grandes fluxos de informações conhecidos como conteúdos (notícias, entretenimento, educação e conhecimento) proporcionados pela ligação dos microcircuitos (encapsulados em diversos produtos materiais) com as redes de telecomunicações suportadas pela tecnologia digital e cuja capilaridade tende a ser cada vez mais ubíqua – a "sociedade em rede".

A crescente importância da informação mediada pelas TICs trouxe questões relevantes para os formuladores de políticas públicas. Se a informação passa a ocupar papel de destaque no âmbito econômico e social, então tal impacto deveria ser medido e eventualmente potencializado de modo a trazer ganhos para a economia e para a sociedade. As políticas públicas que têm a informação como foco passam, então, a ter de se adaptar a uma nova ordem mundial, na qual a produção e circulação em larga escala de bens informacionais e seus impactos na economia e na sociedade passam a ser cada vez mais relevantes.

2.2 A EVOLUÇÃO CONJUNTA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DAS POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

A Ciência da Informação (CI) surge, enquanto área específica do conhecimento científico, concomitantemente ao surgimento de um campo prático-discursivo referenciado nas políticas de informação. Quando Vannevar Bush expunha, no imediato pós-guerra, suas preocupações com a "explosão informacional", propunha também o uso das tecnologias de automação nascentes para dar conta do crescimento exponencial da geração de conhecimento científico.

Para tanto, Bush idealizou uma máquina a qual denominou Memex, incorporando a capacidade de "associação de idéias" e de expansão artificial dos "processos mentais". O hipotético dispositivo seria capaz de armazenar e buscar documentos e imagens por assunto e outros atributos desejáveis, além de armazenar os resultados, mostrar seus atributos e construir associações entre eles (SARACEVIC, 1999).

Quadro de texto 1 - Outras Origens para a Ciência da Informação

Alguns autores – a exemplo de Rayward (1999) – encontram as origens das práticas associadas à Ciência da Informação no final século XIX, quando os advogados pacifistas Paul Otlet e Henri La Fontaine fundaram, na Bélgica, a primeira instituição voltada à organização e classificação sistemática de documentos e publicações.

O Instituto Internacional de Bibliografia (IIB), criado em 1895 em Bruxelas, foi responsável pela introdução da ficha bibliográfica. Às vésperas da I Guerra Mundial, o instituto havia produzido um "repertório bibliográfico universal", um "repertório iconográfico universal", um catálogo central de bibliotecas, arquivos documentais internacionais e havia estabelecido uma biblioteca internacional e um museu de métodos de documentação (MATTELART, 2001).

Antes da II Guerra Mundial, os esforços em torno de uma "ciência da documentação" seguiram dos dois lados do Atlântico Norte com o IIB tornando-se conhecido, a partir de 1931, como Instituto Internacional da Documentação e com a criação, em 1937, do American Documentation Institute (ADI) por membros da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos – o ADI viria a se tornar, em 1968, o American Society for Information Science, instituição importante para a consolidação do campo de estudo emergente.

As idéias de Vannevar Bush estavam embasadas nas pesquisas coordenadas no âmbito do National Defense Research Committee (Comitê Nacional de Pesquisa para a Defesa, em tradução livre), instituição que presidiu. Sob comando dessa instituição, na época da II Guerra, Claude Elwood Shannon pesquisava criptografia e Norbert Wiener trabalhava em pesquisas de projéteis balísticos. Em 1948, o primeiro publica *A Mathematic Theory of Communication*, estabelecendo a noção da informação como medida de trocas comunicativas, desprovendo-a de seu conteúdo semântico; no mesmo ano, Wiener publica *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, estabelecendo os princípios da cibernética como a ciência do processamento de informações.

O Memex jamais foi construído, mas as pesquisas de Shannon e Wiener amplificaram o eco do desafio lançado por Bush e suas idéias foram escutadas ao redor do globo, possibilitando as bases para o surgimento do campo científico da Ciência da Informação.

Em um estudo sobre as origens da Ciência da Informação, denominado *Epistemologia da Ciência da Informação*, Rafael Capurro (2003) situa a origem da disciplina Ciência da Informação na atividade de recuperação da informação, na década de 1960. O período, auge da política de Guerra Fria, revelava a necessidade dos estados nacionais – Estados Unidos, no caso – em promover o progresso científico e tecnológico. Deriva daí a preocupação com a necessidade de prover suporte às políticas de pesquisa e desenvolvimento.

Interessado na evolução epistemológica da CI, Capurro enumera – a partir da concepção original kuhniana[7] – três paradigmas visíveis ao longo da evolução desse campo de conhecimento: o paradigma físico, o paradigma cognitivo e o paradigma social.

A Ciência da Informação surge no contexto do paradigma físico que se fundamenta na "Teoria da Informação" ou "Teoria Matemática da Comunicação" de Shannon e Weaver (1949-1972) e na cibernética de Wiener (1961). Imperante neste paradigma é a postulação da existência de algo – um objeto físico – que um emissor transmite a um receptor, denominado "mensagem" ou "signo", que deveria ser reconhecido pelo receptor diante de condições ideais – ou seja, com a utilização dos mesmos signos por parte do emissor e do receptor e na ausência de fontes que perturbem a transmissão ("ruído").

Assim, a Ciência da Informação nasce ligada à recuperação da informação e relacionada a preocupações acerca da documentação e dos suportes físicos do conhecimento, no contexto das preocupações com a política científica e tecnológica. Nesse contexto, de vigência do paradigma físico, a informação seria entendida, segundo Capurro, enquanto medida quantitativa de trocas comunicativas – especialmente aquelas que ocorrem através de um canal, exigindo que uma mensagem fosse codificada em impulsos elétricos e, em seguida, descodificada. A informação estaria, deste modo, despojada do seu conteúdo semântico e, em essência, relacionada ao número de seleções que implica a codificação da mensagem no momento da transmissão. Como exemplos dos estudos realizados no contexto deste paradigma estariam aqueles relacionados à recuperação mecânica de informações – tais como os experimentos realizados no Cranfield Institute of Technology para medir os resultados de um sistema computadorizado de recuperação da informação.

A partir do início da década de 1970, segundo Capurro, tem lugar o paradigma cognitivo, com os estudos da Ciência da Informação passando a focar questões relativas ao usuário da informação, suas necessidades e sua interação com os suportes físicos do conhecimento. Os estudos qualitativos ligados à informação ganham força com os trabalhos de Belkin acerca da "teoria do estado anômalo do conhecimento" (1980) – é a necessidade do usuário em resolver um determinado problema que dá início ao processo de busca de informação – e de Brookes. Este último propõe uma equação fundamental para a Ciência da Informação, na qual a estrutura

[7] Em referência ao físico estadunidense Thomas Kuhn, que publica em 1962 livro sobre as "revoluções científicas" disruptivas.

do conhecimento é modificada pela informação, entendida como entidade extrafísica a qual existe apenas nos espaços cognitivos (BROOKES apud CAPURRO, 2003). O usuário, por sua vez, é visto como um sujeito que usa seus modelos mentais no processo de recepção da informação de modo a alcançar outra estrutura de conhecimento.

O terceiro paradigma relacionado à evolução da Ciência da Informação enquanto campo do conhecimento é denominado por Capurro de paradigma social, posto que surge com o deslocamento dos estudos do campo puramente cognitivista, focado no usuário individual da informação, para abordagens que passam a considerar os fatores sociais na construção da informação e do conhecimento. O ponto de partida utilizado por Capurro para apresentar o paradigma social é a crítica feita por Bernd Frohmann ao que este último enxerga como uma visão reducionista, idealista e associal dos estudos que se alinham ao paradigma cognitivo. Tais estudos, construídos a partir de generalizações das regularidades psicológicas e do comportamento do usuário da informação, reduziriam esse usuário a um "sujeito cognoscente encapsulado", isolando-o das suas relações sociais e dos contextos de ação nos quais está inserido.

O paradigma cognitivista relegaria a um nível numênico os processos sociais de produção, distribuição e troca de informação no qual o usuário está inserido. Como contraponto, Capurro apresenta o paradigma social, influenciado pelas idéias dos filósofos Wittgenstein, Heidegger e Foucault, e baseado na influência dos aspectos sociais nos processos informacionais. No paradigma social, "o trabalho informativo é um trabalho de contextualizar ou recontextualizar, de modo prático, o conhecimento" (CAPURRO, 2003).

Capurro aponta os autores envolvidos com esse paradigma – Frohmann, Shera, Hjørland, Albrechtsen e Brier –, que inserem o contexto social em diferentes métodos de análise, dentre os quais a hermenêutica, o construtivismo e a semiótica. O autor destaca especialmente os trabalhos de Birger Hjørland do início da década de 2000, que abarcam um ponto de vista sociocognitivo ao inverter a ordem no qual o cognitivo é posto a serviço da análise: a cognição individual interessa, mas a partir do contexto social no qual o indivíduo está inserido, e não em decorrência dos seus modelos mentais individuais isolados.

2.3 O OLHAR DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO PARA AS POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Harold Borko, psicólogo, documentalista e cientista da informação nascido nos EUA, definiu a Ciência da Informação como:

> [...] uma ciência interdisciplinar que estuda as propriedades e o comportamento da informação, as forças que dirigem o fluxo e o uso da informação e as técnicas, tanto manuais como mecânicas, de processar a informação visando sua armazenagem, recuperação e disseminação (BORKO, 1968).

Já Buckland[8] e Liu situam o campo de preocupações da CI na "representação, armazenamento, transmissão, seleção (recuperação e filtragem), e uso das mensagens, nas quais documentos e mensagens são criados para uso por seres humanos" (apud WEBBER, 2003).

Em ambas as definições sobre a CI, a partir dos quais se desenvolvem muitos dos estudos nesse campo de conhecimento, é possível identificar, segundo Sheila Webber (2003, p. 312) as etapas do ciclo de vida da informação, assim como o foco na maneira como a informação é usada pelas pessoas – ainda que esta última identificação não esteja explicitamente presente na definição de Borko. Contudo, como coloca a autora, estas definições parecem implicar um conjunto de problemas situados fora (ou ao menos não explicitamente dentro) das questões comumente tratadas no meio ambiente informacional ou no âmbito das políticas de informação.

Em artigo de 1995, Bernd Frohmann[9] faz uma crítica a respeito das limitações da CI em abarcar adequadamente as questões da política de informação (PI)[10]. Sobre estas questões, o autor cita cinco fatores limitantes que caracterizariam a abordagem dos trabalhos em CI: (i) visão de que a PI diz respeito a políticas governamentais para documentos; (ii) abordagem da PI restrita às questões relativas à informação de natureza científica e tecnológica; (iii) "ingenuidade" ao procurar clarificar a base conceitual da PI no contexto das várias disciplinas envolvidas e, neste contexto, colocar a CI como elemento central; (iv) excessiva fixação em

[8] Michael Buckland é um bibliotecário, documentalista e cientista da informação inglês que construiu parte de sua carreira acadêmica nos EUA. Em 1998, foi presidente da American Society for Information Science and Technology. Seu mais conhecido trabalho no âmbito da Ciência da Informação é *Information as a Thing*, publicado no volume 42 do *Journal of the American Society for Information Science*, em 1991.

[9] Autor situado por Capurro (2003b) dentro do paradigma social da Ciência da Informação.

[10] A crítica de Frohmann foi feita no âmbito de um texto que propunha a abordagem da teoria do ator-rede (*Actor-network theory*) para lidar com as questões da política de informação. A teoria do ator-rede tem referência nos trabalhos conduzidos inicialmente por Bruno Latour e Michel Callon na França, tendo como base estudos científicos, e que deram início a uma corrente da teoria e da pesquisa social.

questões instrumentais e; (v) incapacidade de lidar com questões concernentes à relação entre informação e poder.

A crítica de Frohmann atinge as visões trazidas por Borko e por Buckland e Liu a respeito da CI, posto que voltadas ao caráter instrumental dessa área do conhecimento e focadas em questões relativas ao armazenamento, representação, recuperação, transmissão e seleção de informações. Contudo, Frohmann viu a quinta limitação imposta pela CI ao tratar dos estudos em políticas de informação como a mais grave.

> The focus on instrumental problems and epistemological issues concerned with establishing and policing borders between disciplines deflects attention from questions of how power is exercised in and through the social relations mediated by information, how dominance over information is achieved and maintained by specific groups, and how specific forms of dominance especially those of race, class, sex and gender are implicated in the exercise of power over information. Perhaps it is more important, before becoming fixated on how to improve a carburetor, to ask where the car is going, or even whether we should be driving cars in the first place (FROHMANN, 1995).

Como bem descreve González de Gómez (2002), a Ciência da Informação, que nasceu na década de 1960 em estreita ligação com as políticas de informação – dentro de um contexto específico de preocupação com as políticas de C&T –, foi ao longo de sua evolução distanciando-se do tema, na medida em que este também evoluía deslocando suas preocupações do campo científico-tecnológico para outras searas.

A evolução, desde a década de 1960, das demandas por políticas de informação relaciona-se com o progressivo alargamento da visão geral sobre a informação e seu papel na sociedade e na economia. Esse alargamento passa pela abordagem da indústria de informação e chega à infra-estrutura da informação como metáfora para as redes globais (internet) e para a configuração de uma sociedade cuja estruturação tem a informação como elemento fundamental.

Para Frohmann, uma das razões para se estudar as políticas de informação está na possibilidade de se estruturar intervenções inteligentes e socialmente responsáveis no que tange ao exercício do poder e do controle relativos à informação. Aparentemente, para Frohmann, a CI perdeu sua potência em relação às políticas públicas ao distanciar-se da apreensão das relações de poder e controle. Essas relações permeavam os estudos da área no contexto da Guerra Fria, no qual se impunha a necessidade de armazenamento e recuperação da informação, especialmente as informações ligadas à produção de C&T.

Contudo, as relações de poder e controle relativas à informação migraram a partir da década de 1970. Como coloca González de Gómez (2002), as políticas de informação passaram, a partir daquela década, a abarcar progressivamente preocupações relativas ao crescente mercado de produtos e serviços de informação. Os desafios apontavam para as relações de poder econômico existentes nos mercados de bens de informação, para a necessidade de se preservar certos produtos distantes dos ditames exclusivamente mercantis, para questões relativas à concentração econômica, ao pluralismo e à democracia, para o papel da informação pública etc. É possível supor, como visto aqui, que a CI, na mesma época imersa em preocupações instrumentais ligadas a uma abordagem cognitivista, não pudesse oferecer concepções teóricas para enfrentar os desafios que se apresentavam no âmbito da formulação de políticas públicas.

É possível que o descolamento entre a Ciência da Informação e as Políticas de Informação apontado por Frohmann (1995) esteja relacionado às dificuldades enfrentadas pela área de conhecimento em situar adequadamente seu objeto precípuo de estudo – a própria informação (ou os fenômenos informacionais em sentido mais amplo) – que pudessem considerar os desafios teóricos trazidos pelas mudanças. Tais mudanças apontavam um novo papel para a informação, incluindo aqueles desafios a serem enfrentados no âmbito da formulação das políticas públicas de informação.

2.4 Conceitos da Informação no Âmbito da Ciência da Informação

A percepção da centralidade da informação em um novo cenário, a partir da década de 1970, trouxe um grande desafio à Ciência da Informação. Enquanto objeto de estudo científico, a informação não é algo simples de se descrever ou explicar, requerendo múltiplas metodologias e meios de investigação e pesquisa. Como pontua Machlup e Mansfield (apud CANA, 2003): "A informação não é propriamente uma coisa. Ela significa diferentes coisas para aquele que expõe suas características, propriedades, elementos, técnicas, funções, dimensões e conexões",

Mentor Cana (2003), em artigo intitulado *The Understanding of 'Information' and Information Science*, revisou trabalhos de autores relevantes no campo da CI procurando levantar algumas definições para o termo informação. Uma compilação deste trabalho é mostrada na Tabela 1 – elaborada com o auxílio do estudo de Capurro e Hjørland – (2003) sobre o conceito do termo informação.

Tabela 1 - Definição do termo *Informação* em alguns autores do campo da Ciência da Informação

Autor	**Definição do termo *Informação***
Buckland (1991)	A informação pode ser vista sobre três aspectos principais: (1) Informação como processo: a informação está relacionada com "o ato de informar", comunicar um conhecimento ou noticiar fatos ou ocorrências; (2) Informação como conhecimento: diz respeito ao que é percebido no processo de informação. A noção da informação enquanto algo que reduz a incerteza é vista como um caso especial de "informação como conhecimento"; (3). Informação como coisa (*information-as-thing*): o termo informação é atribuído a objetos, dados e documentos, que são referidos como *informação* porque encerram atributos informativos (que informam).
Brookes (1980)	Definiu a informação como a "menor parte do conhecimento" e como "uma entidade presente em todas as atividades humanas". Para Brookes o conhecimento "[...] é uma estrutura de conceitos ligados por suas relações e informação [é] como uma pequena parte dessa estrutura". A estrutura de conhecimento, que pode ser subjetiva ou objetiva, é transformada pela informação em uma nova estrutura de conhecimento. Tal mudança pode ser expressa pela equação $K[S] + \Delta I.= K[S + \Delta S]$, na qual a estrutura de conhecimento K[S] é modificada para uma nova estrutura $K[S + \Delta S]$ pela informação ΔI, sendo que ΔS indica o efeito da mudança.
Belkin (1982; 1990)	Belkin usa as palavras *conhecimento* e *informação* de forma intercambiável (Capurro e Hjørland, 2003). Este autor não está preocupado em definir a *informação*. A definição de informação pode ser instrumentalizada para lidar com diferentes situações, assim como: informação como propriedade da matéria, informação como evento, informação semântica, informação e incerteza, informação e processo de tomada de decisão, informação como portadora de conhecimento, informação como estrutura.
Saracevic (1999)	A Informação é vista como um fenômeno básico. A investigação desse fenômeno básico é processada a partir da investigação da manifestação, comportamento e efeitos do fenômeno (informacional) sob questão. A Ciência da Informação não estaria envolvida no entendimento da *informação,* mas no entendimento das questões relacionadas: "a Ciência da Informação, enquanto uma ciência e uma profissão, é definida pelo problema ao qual está endereçada e os métodos usados para solucionar esses problemas ao longo do tempo" (apud CANA, 2003).
Machlup e Mansfield (1983)	A informação não é propriamente uma coisa. Ela significa diferentes coisas para aquele que expõe suas características, propriedades, elementos, técnicas, funções, dimensões e conexões.
Vakkari (1994)	Vakkari compartilha com Belkin a visão de que a definição da informação é orientada pelo problema a ser tratado (*problem oriented)*. Para Vakkari, a discussão sobre a natureza, o escopo, e o conceito central do comum do campo de investigação em questão (a CI) não são vistos como relevantes para lidar com a questão fundamental da CI (facilitar a efetiva comunicação da informação desejada entre o ser humano gerador e usuário).
Capurro e Hjørland (2003)	Informação é qualquer coisa que é de importância na resposta a uma questão. A distinção mais importante é aquela entre informação como um objeto ou coisa (por exemplo, número de bits) e informação como um conceito subjetivo, informação como signo; isto é, como dependente da interpretação de um agente cognitivo.

Nota: Baseado em Cana (2003) e Capurro e Hjørland (2003).

Depreende-se da compilação feita por Cana (2003) que autores como Belkin, Saracevic e Vakkari entendem a informação a partir de uma abordagem orientada para a solução de um problema específico (*problem oriented*). Para Saracevic, por exemplo, a CI não estaria envolvida no entendimento da informação, mas no entendimento dos problemas daí relacionados: "a Ciência da Informação, enquanto uma ciência e uma profissão, é definida pelo

problema ao qual está endereçada e os métodos usados para solucionar esses problemas ao longo do tempo" (apud CANA, 2003).

Já Brookes (1980), define a informação como a "menor parte do conhecimento" e como "uma entidade presente em todas as atividades humanas". Para Brookes, o conhecimento "[...] é uma estrutura de conceitos ligados por suas relações e informação [é] como uma pequena parte dessa estrutura". Para este autor, a estrutura de conhecimento pode ser subjetiva ou objetiva e pode ser transformada pela informação em uma nova estrutura de conhecimento. Tal mudança pode ser expressa pela equação: $K[S] + \Delta I.= K[S + \Delta S]$, na qual a estrutura de conhecimento K[S] é modificada para uma nova estrutura $K[S + \Delta S]$ pela informação ΔI, sendo que ΔS indica o efeito da mudança.

Capurro e Hjørland (2003), em um amplo estudo sobre o conceito da *informação* em várias áreas do conhecimento – inclusive na CI – criticam a abordagem de Brookes, considerando-a como meramente persuasiva, elaborada para impressionar interlocutores. Os autores sugerem que o foco na conceituação da informação – tal como proposto por Brookes – pode ter direcionado mal a CI e que uma maior atenção a conceitos tais como *sinais, textos e conhecimento* pode proporcionar modelos conceituais mais satisfatórios para o tipo de problemas que a CI tenta solucionar.

Para Capurro e Hjørland (2003), a distinção mais importante a se fazer acerca da *informação* é aquela existente entre (i) a informação como um conceito subjetivo, (ii) a informação como signo – isto é, como dependente da interpretação de um agente cognitivo informação – e, (iii) a informação como objeto ou coisa (por exemplo, número de bits)[11]. Para os autores, a informação é o que é informativo para determinada pessoa, sendo que "o que é informativo dependerá das necessidades interpretativas e habilidades do indivíduo (embora estas sejam freqüentemente compartilhadas com membros de uma mesma comunidade de discurso).

Assim, os autores retomam a abordagem comum a outros autores da CI – a exemplo de Vakarri, Belkin e Saracevic – em relação ao entendimento da *informação* enquanto direcionada

[11] Com relação a esta última distinção (*information as thing*), inovam ao abarcar elementos não materiais (bits, por exemplo), ausentes na perspectiva original de Buckland (vide Tabela 1), mas ainda assim circunscrevem essa perspectiva aos imperativos da geração do conhecimento, seja no indivíduo, seja no seu grupo.

essencialmente para a solução de um problema específico (*problem oriented*). Trata-se, pois, de uma visão da informação como algo essencialmente instrumental.

Cana (2003), por sua vez, pontua a limitação trazida por esta abordagem, de natureza prática, que "empurra" a CI rumo aos referenciais que, teoricamente, lhe permitiriam responder e tratar os problemas mais relevantes da sociedade a partir dos problemas relativos à explosão informacional – um conceito datado, trazido por Vannevar Bush no imediato pós-guerra, e com fins específicos. Deste modo, como o entendimento teórico mais aprofundado sobre os fenômenos informacionais não é condição imprescindível para o sucesso no tratamento dos problemas relacionados com a explosão informacional, a CI vai deixando de lidar com aspectos importantes para a formulação de políticas de informação – posto que essas políticas se distanciam progressivamente de preocupações tais como a recuperação de documentos, ou de questões relativas ao desenvolvimento científico e tecnológico.

É certo que a informação não é objeto de estudo apenas da Ciência da Informação e a tarefa de conceituá-la não poderia ser confinada, ou confiada, apenas a este campo de conhecimento. É possível mesmo afirmar a improbabilidade de uma construção teórica que abarque uma definição universalizante para o conceito do termo informação, seja advinda da CI ou de qualquer outra área do conhecimento científico – dadas as múltiplas facetas em que se poderia desdobrar o conceito.

É preciso, pois, contornar tentativas de conceituação universalizantes para a informação, posto que seriam limitadoras e condicionadas. Neste sentido, faz-se necessário circunscrever os conceitos da informação aos objetos que se quer analisar, bem como aos objetivos que se pretende atingir. Como no âmbito das políticas de informação ganham progressivamente relevância os aspectos econômicos da informação e a visão desta enquanto mercadoria, cumpre investigar quais seriam, sob a ótica econômica, as particularidades dessa mercadoria e como tais particularidades impactam o funcionamento dos mercados de informação e as repercussões dessas particularidades na sociedade.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFORMAÇÃO E AS PARTICULARIDADES SOCIOECONÔMICAS DA MERCADORIA INFORMAÇÃO

Na década de 1970, o foco das políticas da informação – e da reflexão a respeito dessas políticas – começa a se distanciar das preocupações exclusivas com a política científico-tecnológica. A partir daquela década, as políticas públicas voltadas para a informação passaram a incorporar paulatinamente questões relativas ao crescimento do mercado de produtos e serviços de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002) e seus impactos na economia e na sociedade.

O deslocamento para uma nova perspectiva das políticas de informação é influenciado pela importância crescente das TICs – tecnologias de informação e comunicação – e pelos trabalhos teóricos que lançam o olhar para essa relevância. Em meio a uma nova perspectiva, González de Gómez (ibidem, p.30) diferencia duas tendências que, segundo a autora, se dissociariam com o tempo: (i) aquelas que sustentavam "a constituição de um setor diferenciado das atividades, da indústria e dos mercados de informação, considerados como 'o quarto setor', diferenciado do setor dos serviços"; e (ii) aquelas que indicavam "a crescente autonomia e importância econômica, política e social dos fenômenos de comunicação e informação que, a partir dos novos modelos econômicos e tecnológicos, ganham uma dimensão estrutural e estruturante das atividades sociais".

No final da década de 1970 e início da década de 1980 prevalecia a primeira tendência, que substituiu, no âmbito da política de informação, o discurso dos sistemas nacionais de informação científico-tecnológica – colocado como questão de Estado – por um discurso de cunho mais econômico. A tendência repercutia as pesquisas realizadas pelo economista Marc Uri Porat que, com seus trabalhos de 1976, havia encontrado – como já colocado anteriormente – um "quarto setor" da economia, além daqueles comumente conhecidos como primário, secundário e terciário.

No decorrer da década de 1980, a política de informação passa a ser progressivamente contextualizada a partir da segunda tendência – apontada por González de Gómez (2002) – implicando que atividades, fenômenos e processos relacionados à informação passassem a ser reconhecidos, de maneira inédita, como um plano constitutivo de todas as atividades econômicas, sociais e culturais.

Neste contexto, surgem os termos “superestradas da informação”, “infra-estrutura de informação” e “Sociedade da Informação”, todos eles intimamente ligados a um deslocamento importante nas proposições de políticas de informação. No âmbito teórico, a tendência se fortaleceria a partir da década de 1990 com trabalhos acadêmicos, tais como aqueles protagonizados por Manuel Castells e sua “Sociedade em Rede”. A nova visão sobre o papel da informação em diversos aspectos da vida humana em sociedade é descrita por González de Gómez:

> O deslocamento discursivo de sua posição preferencial no campo estratégico do Estado ao campo da economia e a passagem do modelo do ‘4º setor’ à ‘infra-estrutura de informação’ – perpassando todas as atividades sociais – anunciam um programa de profunda alteração dos cenários da informação e a reformulação dos agregados de atores políticos, econômicos e sociais que deveriam compor os novos arranjos organizacionais do domínio (CASTELLS, 2002, p. 30).

No âmbito do discurso e das proposições políticas, a tendência identificada por González de Gómez (2002) firma-se em 1992 com a ascensão de Bill Clinton ao governo dos Estados Unidos. Ainda no primeiro mês após a sua posse, o governo Clinton lança seu plano de uma Infra-Estrutura Nacional de Informação (NII, da sigla National Information Infrastructure), empregando a visão da “superestrada da informação” como pedra fundamental da coordenação estratégica governamental que envolveria várias políticas públicas nas áreas social, econômica e tecnológica.

O NII trazia os argumentos a favor de uma dramática mudança nas políticas de telecomunicações[12] dos Estados Unidos, colocando o Estado como ator ativo na promoção do desenvolvimento das infra-estruturas associadas às novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), nos serviço e produtos que promoveriam o alcance de objetivos sociais e econômicos, tais como os serviços públicos, as rotinas democráticas e a competitividade nacional (DUTTON et al., 1996).

Para Dutton et al. (1996), a imagem das superestradas da informação, além de funcionar como uma metáfora para a nascente internet, funcionava também como uma metáfora política, aglutinando discursos, ao combinar uma aparente simplicidade com uma considerável ambigüidade: ou seja, todo mundo podia entender e todos podiam se encaixar (ao menos no âmbito das idéias) ao que estava por vir.

---

[12] Do ponto de vista legal, as mudanças viriam efetivamente em 1996, com a aprovação do *Telecommunication Act*, uma nova lei geral para o âmbito das telecomunicações nos Estados Unidos.

O impacto das redes baseadas nas novas tecnologias de informação e comunicação também foram sentidos na Europa. Em um momento de consolidação da união comunitária, as preocupações iniciais dirigiram-se à criação de conexões eletrônicas entre as nações européias. No *Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego*, publicado em dezembro de 1993 pela Comissão Européia, aparece a visão da "Sociedade da Informação", e são apresentadas as primeiras indicações das medidas a serem adotadas em relação à aplicação e desenvolvimento das novas TICs. Sobre o documento, o Comissário Europeu responsável pelas políticas tecnológicas, industriais e de telecomunicações, Martin Bangemann, pontuou:

> […] the information superhighway' metaphor was deliberately avoided because it indicates only the infrastructure, which is just one part of the whole system . . . and maybe not the most important one […] The notion of a European information society comes closer than the information superhighway metaphor in reflecting the Commission's belief that the political and social consequences of using modern ICTs go far beyond just economic or technological reforms. These innovations are changing societies as a whole […] the way in which we live, learn, and work (BANGEMMAN apud DUTTON et al., 1996, p. 396).

No mesmo mês de publicação do referido Livro Branco, a Comissão Européia criou um grupo de trabalho composto por peritos de alto nível, presidido por Bangemman. Em maio de 1994 foi publicado o relatório intitulado "A Europa e a Sociedade Global da Informação" – conhecido por Relatório Bangemman – com a proposição de vários projetos prioritários. Dois meses depois, foi então apresentado um plano de ação no qual foram consideradas as seguintes áreas: quadro regulatório, redes, serviços, aplicações e conteúdos, aspectos sociais e culturais e atividades de promoção.

De acordo com Dutton et al. (1996), a visão européia da Sociedade da Informação assemelhava-se àquela expressada na NII do governo dos EUA no sentido em que diferentes palavras e metáforas eram usadas para descrever abordagens similares com a intenção de articular políticas estratégias em várias frentes. O reconhecimento compartilhado entre União Européia e Estados Unidos acerca da necessidade de medidas transnacionais para suportar suas próprias iniciativas começou a ser delineado na perspectiva da construção de uma "infra-estrutura global de informação" (GII, sigla para Global Information Infrastructure)[13].

[13] Em 1995, o G7, grupo dos países mais desenvolvidos, endossa a colaboração para a criação da GII. A colaboração seria ainda expressa na coordenação que se faria em torno de instituições multilaterais, tais como a União Internacional de Telecomunicações (UIT), responsável pela padronização das redes e dos equipamentos que as suportam, a Organização Mundial do Comércio (OMC), incumbida da padronização das regras de comércio de

Em meio às discussões em âmbito internacional sobre as superestradas de informação, vários governos nacionais e regionais lançam-se ao desafio de refletir sobre os impactos gerais das mudanças que viriam. Como reflexo da atenção dispensada pelos dirigentes políticos, no final da década de 1990 e início da década seguinte, foram produzidos vários documentos oficiais a respeito da inserção dos países e regiões no seio de uma "Sociedade de Informação". Tais documentos viriam a ser conhecidos como "livros verdes para a sociedade da informação" (a exemplo do que ocorreu na União Européia, Finlândia, Portugal e Brasil), e apontavam caminhos para a construção de uma sociedade da informação, além de uma série de recomendações sobre a adequação das políticas públicas, no âmbito da economia e da sociedade, à nova era.

Tem-se, assim, como apontado por González de Gómez (2002, p. 30), um deslocamento das políticas públicas inicialmente focadas – seja no âmbito do discurso, da reflexão ou da proposição – no fenômeno da proeminência da informação enquanto mercadoria para um cenário no qual as novas tecnologias de comunicação e informação aparecem como catalizadoras de mudanças profundas em vários aspectos, não apenas econômicos, mas também relativos à sociedade de modo geral, ao mundo do trabalho, à cidadania, à democracia etc.

Nesse novo cenário, a amplitude das políticas públicas de informação passa a ser considerada de maneira bastante abrangente. Rowlands et al. (2002), em artigo para o *Journal of Information Science*, categorizam diversos campos a partir dos quais as políticas de informação podem ter atuação. São estes os campos:

a) protecionismo da informação: regulamentos e mecanismos que controlam o acesso e a restrição da informação na esfera pública (a exemplo de segredos de Estado) e nos mercados da informação (proteção de dados privados/pessoais);

b) mercado da informação: normas e regulamentos (a exemplo dos diretos autorais) que protegem o investimento e a criação de conteúdos e possibilitam a existência de trocas mercantis dos bens de informação;

c) telecomunicações e comunicação social: políticas públicas que regulam os meios de comunicação de massa e as telecomunicações, equilibrando interesses comerciais e os interesses dos cidadãos (acesso universal e liberdade de expressão, por exemplo);

---

bens e serviços, e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), responsável pelos padrões de proteção às criações intelectuais em âmbito internacional.

d) acesso público à informação de caráter oficial ou estatal: políticas públicas e regulamentações que possibilitam o acesso à informação mantida pelo Estado;

e) Sociedade da Informação e infra-estrutura associada: Políticas públicas que promovem o investimento (ou fomentam o investimento privado) na infra-estrutura da informação, em sentido amplo.

É possível afirmar que a pertinência das políticas públicas de informação em âmbitos tão vastos e relevantes para a sociedade – e mostrados aqui, a partir do trabalho de Rowlands et. all. (2002), apenas a título ilustrativo – está diretamente relacionada com as caraterísticas intrínsecas da própria informação enquanto mercadoria transacionável nos mercados. De um ponto de vista estritamente econômico, a informação se difere substancialmente de outros produtos, especialmente no que tange ao estabelecimento do valor e do preço dessa mercadoria.

3.1 AS PARTICULARIDADES ECONÔMICAS DA MERCADORIA INFORMAÇÃO

Benjamin J. Bates e Sandra Braman, ambos pesquisadores da área de informação e comunicação (o primeiro, economista de formação), descreveram as dificuldades encontradas por vários estudiosos, especialmente economistas, em apreender a informação como um bem econômico. Bates (1988, 1989 e 1999), Braman (1999) e Shapiro e Varian (1999), cada um a seu modo, descrevem a natureza distinta do produto-informação. De modo geral, esses autores apontam que a informação não se comporta como outros produtos econômicos no mercado, pois possui características únicas, associadas ao fato de que encerra elementos encontrados tanto nos bens privados como nos bens públicos. A partir dos trabalhos desses autores é possível identificar cinco particularidades da mercadoria informação.

A primeira característica particular da mercadoria informação é sua natureza intangível e imaterial. Uma vez produzido um bem informacional, a duplicação de seu conteúdo informativo não envolve a utilização de bens físicos ou custos diretos. A produção de uma informação inédita é, neste sentido, semelhante à produção de bens intensivos em inovação, com elevados custos associados aos primeiros protótipos e custos menores associados à produção de um volume elevado desses bens. Ainda que a sua produção envolva custos elevados, os custos associados a sua duplicação e distribuição são relativamente muito menores, tendendo a zero – em uma linguagem econômica, o custo marginal da duplicação da informação tende a zero.

A segunda particularidade da mercadoria informação é, de certa maneira, derivada da primeira e diz respeito ao fato de que o consumo da informação não a torna inutilizável, pois o conhecimento, o conteúdo encerrado no produto informacional, permanece. A informação é, portanto, um bem "não-fungível" (que não se gasta após o uso). Deste modo, o consumo e a distribuição de um mesmo bem de informação não se constituem enquanto escolhas concorrentes para aquele que possui a informação, pois esses atos podem ser efetuados ao mesmo tempo e, ainda assim, podem ser efetuados muitas vezes.

Uma terceira peculiaridade da informação diz respeito ao fato de que um produto de informação é, por natureza, um bem "não-exclusivo" (não-rival), na medida em que o consumo por uma pessoa ou grupo não exclui a possibilidade de outros virem a adquirir ou consumir o mesmo produto informacional.

Estes atributos da informação (não-fungibilidade e não-rivalidade no consumo) podem ser mais facilmente percebidos nas transações comerciais relacionadas aos bens de informação. Nessas transações não se compra exatamente a informação em si, mas se licenciam direitos (de distribuição, de visualização, de uso, de replicação etc.). Tal fato denota como as transações econômicas envolvendo os produtos de informação têm sido moldadas para lidar com o "problema" da potencial inexistência de escassez da informação.

Uma quarta característica da informação, apontada pelos autores anteriormente mencionados, é o fato de que o valor de um bem de informação – e seu preço no mercado – não pode ser inteiramente conhecido antes que o seu conteúdo seja divulgado e, portanto, de algum modo conhecido. O aparente paradoxo, que Bates (1999) liga ao conceito de incerteza, foi chamado por Braman (1999, p. 117) de auto-reflexibilidade[14] da informação. Já Shapiro e Varian (op. cit., p.18), em linguagem mais próxima das Ciências Econômicas, descreve a informação como sendo um "bem de experiência", ou seja, os consumidores precisam experimentar esse bem para atribuir-lhe valor. Essa característica pode ser ilustrada pelo fato de que será muito difícil alguém comprar um DVD gravado, que não apresente embalagem ou outra informação qualquer, sem que tenha algum grau de conhecimento sobre o conteúdo que esta mídia contém.

Uma conseqüência dessa característica é que o consumidor pode deixar de querer pagar pelo bem informacional ao conhecer o seu conteúdo, ou seja, a própria informação (BATES, 1999). Assim, o valor da informação guarda estreita relação com a "novidade" e a constante

[14] Reflexibilidade é a aptidão de um corpo ou de um agente para se refletir.

produção de novos produtos informacionais. Outra conseqüência dessa característica é que não é possível saber, *a priori* (no momento da produção), se determinado produto de informação será bem-sucedido no mercado. Assim, nos mercados de bens informacionais impera a incerteza associada ao baixo conhecimento sobre esses bens; trata-se, portanto, de um mercado relativamente arriscado para investimentos nas atividades relativas à produção desses bens.

O problema pode ser parcialmente contornado com a provisão de grande quantidade de bens de informação (diluindo os riscos associados a um produto informacional particular) ou com a provisão de partes limitadas da mercadoria informação (promoções, publicidade), de modo a torná-la parcialmente conhecida[15] e, assim, desejada. Outra estratégia adotada por empresas que atuam nos mercados de bens de informação diz respeito à promoção da marca e à construção de reputação de modo que o consumidor seja levado adquirir o bem informacional mesmo sem conhecê-lo propriamente, tendo como fator indutor do consumo a confiança na empresa que produziu o bem informacional ou que está distribuindo esse bem, ou mesmo algum elemento disposto no próprio conteúdo produzido[16].

Uma questão associada à divulgação da informação é a característica desta mercadoria em transferir valor para aquele que a distribui. Isto ocorre porque o valor gerado pelos bens de informação não deriva tão somente de sua criação, mas da disseminação e utilização do seu conteúdo informativo. Segundo Bates, um produto de informação pode ter um custo marginal negativo, porque os benefícios gerados a seu distribuidor não resultam tão somente da venda deste bem de informação específico, mas também do fato de que a simples possibilidade da distribuição de muitos e variados bens de informação (incluindo o bem de informação específico) faz com que o valor aumente para todo o conjunto de produtos de informação disponibilizados – o que, em conseqüência, agrega valor para a atividade do distribuidor[17]. Nesses casos, a experiência para o consumidor, assim como o valor atribuído por ele, estariam

---

[15] Bates coloca esta particularidade da informação como fundamental para o "fair use" (uso justo, conceito da legislação dos EUA e alguns outros países que permite o uso de material protegido por direitos autorais sob certas circunstâncias, como o uso educacional, para crítica, comentário, divulgação de notícia e pesquisa).

[16] Por exemplo: compra-se a edição de um determinado jornal hoje porque já foi útil no passado; assiste-se a um novo filme de um mesmo diretor, pois acredita-se que terá mesma qualidade que seu último filme.

[17] Essa característica econômica da informação é particularmente importante para os provedores/ distribuidores de informação que trabalham com "catálogos" de produtos de informação (filmes, livros e músicas, por exemplo), nos quais importam a quantidade e a variedade dos produtos no catálogo. O custo marginal da agregação de um bem de informação específico adicional ao catálogo pode ser negativo, se tomado como referência aquele bem específico. Mas tal fato é menos relevante para o detentor do catálogo, posto que a entrada daquele produto específico no catálogo agregou um valor ao mesmo superior ao custo marginal da agregação do bem específico.

associados ao conjunto dos bens de informação disponibilizado, e não a um bem informacional específico.

A quinta característica particular do produto informação, apontada por Bates, diz respeito ao fato de que existem custos e benefícios indiretos associados à produção e à distribuição da mercadoria informação. A microeconomia tradicional, por meio do conceito das externalidades, reconhece que existem valores ancilares associados ao uso (consumo) de alguns bens e que os custos e benefícios associados são valorados fora do mercado da transação econômica original.

No jargão econômico, a externalidade é uma terminologia que procura dar conta dos resultados indiretos (extra mercado) e valores ancilares obtidos a partir de uma determinada atividade. Assim, a externalidade está relacionada ao custo (externalidade negativa) ou benefício (externalidade positiva) que surge a partir de uma transação econômica entre A e B e que recai em uma terceira parte C; sendo que o ônus ou o bônus que eventualmente recai sobre a parte C não é contabilizado por A nem por B. Um exemplo de externalidade negativa é a poluição gerada pelas indústrias – no caso, um ônus que recai sobre a sociedade.

Para Bates, existe um componente social da mercadoria informação, assim como há um componente individual. Os mercados, os elementos promotores da cidadania e da socialização, funcionam melhor quando a informação é tornada largamente disponível, socializada. A distribuição e o uso da informação acadêmica, por exemplo, trazem consigo elementos de valor tanto para aquele responsável pela sua criação como para a sociedade. Contudo, os benefícios sociais trazidos pelo melhor funcionamento dos mercados, pela promoção da cidadania e da socialização ou pelo ganho social decorrente do compartilhamento da informação acadêmica são difíceis de serem valorados em termos econômicos.

O valor da informação para um potencial usuário repousa na sua habilidade de influenciar o seu conhecimento, de impactar seu estado mental, de influir em mercados e contextos e de impactar suas ações futuras. Como usuários individuais da informação procuram obter valor através da utilização da informação, e como esta utilização pode impactar mercados e indivíduos, isto pode criar efeitos subsidiários (valores ancilares) para outros, seja nos mercados, seja em outras instâncias sociais.

Mesmo bens de informação culturais e de entretenimento podem criar efeitos ancilares além do valor decorrente de divertir um indivíduo, pois o ato de se divertir pode mudar o estado da mente deste indivíduo e, assim, atuar no modo como a pessoa agirá no futuro, o que ocasiona efeitos em seu círculo social. Bens de informação artísticos e de entretenimento costumam ainda

carregar consigo valores culturais e sociais. O consumo desses bens contribui para disseminar tais valores, podendo ajudar na socialização de indivíduos e grupos e, deste modo, beneficiar a sociedade. A valoração desses benefícios e custos, contudo, muitas vezes não é passível de ser abarcada pelas análises de cunho estritamente econômico.

Ainda que seja facilmente assimilável o fato de que um consumidor (usuário) da informação recebe um benefício (apropria-se de um valor) individual quando consume um bem de informação, é mais dificilmente perceptível o fato de que o uso da informação por um indivíduo pode criar valor para outros indivíduos (e para a sociedade, de modo geral), impactando-os positivamente ou negativamente. Assim, há também os casos de informações que podem trazer efeitos danosos quando distribuídas e utilizadas – a exemplo de notícias falsas, da propaganda enganosa ou mesmo de conteúdos culturais ou de entretenimento que incentivem o desrespeito aos direitos humanos fundamentais –, o que pode apontar para a possibilidade do valor negativo da informação, que pode ser apropriado por indivíduos ou parcelas da sociedade. Tal fato denota, como coloca Bates, que o valor ancilar da informação (ligado às externalidades) pode ser tanto positivo como também negativo.

3.2 Políticas públicas para uma abordagem Socioeconômica da Informação

Ao focar as particularidades econômicas dos produtos de informação, Benjamin J. Bates traz à baila várias possibilidades de entendimento sobre como funciona o mercado que transaciona esses bens. Contudo, Bates não restringe sua análise exclusivamente ao mercado de bens informacionais. O pesquisador segue adiante ao colocar em relevo os impactos sociais das transações que esse mercado tem potencial de proporcionar. Na visão de Bates (1999), tais impactos têm fundamental importância para as políticas públicas que possuem como foco a informação.

O uso da informação, bem como sua troca (e subseqüente utilização), tem a capacidade de influenciar comportamentos e pode criar valor tanto para indivíduos como para a sociedade. Haveria, segundo Bates (1999), um aspecto social na informação, assim como no valor da informação, que precisa ser considerado no processo de tomada de decisão relativo às políticas públicas deste setor. Bates defende uma abordagem que considere explicitamente os valores ancilares (externalidades) – principalmente os valores ancilares sociais – que emergem da

produção, disseminação e utilização da informação e de bens de informação – uma abordagem socioeconômica, segundo as palavras do autor.

> In essence, the approach argues that one must move beyond consideration of the basic private values of the information and include consideration if ancillary source of value, particularly consideration of social value (BATES, 1999).

A abordagem socioeconômica desenvolvida por Bates (1988, 1990, 1999) para estudar os mercados, as políticas públicas e os comportamentos associados a produtos e serviços de mídia e informação baseia-se na idéia de que, no que tange a esses produtos e serviços, nem todo o valor envolvido na troca pode ser classificado como valor comercial e nem a sua troca tem implicações limitadas às partes que realizam a transação. A abordagem é desenvolvida tendo como parâmetros trabalhos de autores da área de economia (economia da informação, sociologia econômica), da economia política da mídia e estudos sobre as implicações sociais das novas tecnologias.

Como coloca Bates, através de leis e políticas públicas, os indivíduos e as sociedades reconhecem essa abordagem socioeconômica no tratamento dispensado a muitos bens de informação, ainda que esse reconhecimento não seja explicitamente considerado. Exemplos de benefícios ancilares públicos podem ser encontrados nas leis que asseguram o uso justo (*fair use*) de bens de informação, o apoio a bibliotecas – que disseminam informação e conhecimento –, os fundos públicos para os museus, os subsídios públicos direcionados aos meios de comunicação e à produção dos bens informacionais (incluindo os produtos audiovisuais) que são veiculados por esses meios. Em contraste, as sociedades elaboram leis contra a calúnia e a difamação e leis que restringem a pornografia ou a propaganda enganosa, no intuito de restringir a disseminação de informações que podem ser prejudiciais a indivíduos e/ou à sociedade, implicando custos ancilares públicos.

No que tange às políticas públicas, a abordagem de Bates a respeito dos valores ancilares (sociais) da informação encontra eco nos trabalhos de Sandra Braman e suas diferentes visões sobre como a informação pode ser apreendida pelos formuladores de políticas públicas. Em um artigo de 1989, endereçado aos formuladores de políticas públicas de informação, Sandra Braman, pesquisadora da área de estudos em comunicação e informação, pontua as dificuldades

que esses profissionais iriam encontrar ao se deparar com a grande diversidade de definições que poderiam estar contidas no termo *informação*[18].

Reconhecendo que as múltiplas abordagens sobre a informação não oferecem um direcionamento concreto para a escolha de uma única definição operacional para uso na análise de situações ou questões específicas ligadas às políticas públicas, Braman (1989) propõe um meio para superar as dificuldades: uma hierarquia entre as diversas visões acerca da informação. O método baseia-se, primeiramente, na tentativa de ordenar o pluralismo teórico por meio do agrupamento das visões da informação em quatro grupos: (*i*) informação como recurso (*resource*); (*ii*) informação como mercadoria (*commodity*); (*iii*) informação como percepção de padrões (*perception of pattern*) e; (*iv)* informação como força constitutiva da sociedade.

Embora o foco seja a política pública de informação, o agrupamento proposto para as definições de informação baseia-se, segundo a autora, na percepção que se tem da informação em vários campos de estudos: economia, direito, teoria da comunicação de massa, cibernética, teoria da informação, psicologia social, sociologia e matemática.

Com a intenção de tornar possível o estabelecimento de parâmetros para a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas, a autora estabelece, então, uma hierarquia para as diversas visões acerca da informação a partir de três dimensões: (a) a extensão pela qual os fenômenos sociais podem ser vislumbrados a partir da definição aplicada ao termo; (b) o nível de diversificação e articulação da organização social que é possível perceber por meio da definição e; (c) o montante de poder associado à definição, a partir da criação, fluxos e usos da informação. A hierarquia das definições da informação proposta por Braman é exposta mais detidamente a seguir.

i) Informação como recurso.

Segundo Braman, esta é, no âmbito das políticas públicas, a percepção mais comum acerca da definição de informação e sua pertinência reside em vários fatores mencionados pela autora: relativa facilidade de compreensão, ampla possibilidade de aplicação, flexibilidade para estender sua aplicação em variadas situações, apresentar-se enquanto uma metáfora poderosa, ênfase no uso que as pessoas fazem da informação (em oposição à ênfase, mais complexa, nos

[18] Vide capítulo 2, Tabela 1, sobre a diversidade de definições do termo *informação* apenas no âmbito da Ciência da Informação.

efeitos da informação nas pessoas ou na sociedade), ter utilidade na articulação de leis e regulamentos.

Para a autora, muitos estudos que abordam os fluxos de informação, sejam econômicos ou baseados na teoria da comunicação de massa, percebem a informação enquanto recurso. Situa-se nesta seara, por exemplo, o diagnóstico sobre o desequilíbrio das trocas informacionais construídos a partir de estudos patrocinados no âmbito da Unesco nas décadas de 1970 e 1980 e que exigiam uma "Nova Ordem Mundial de Informação e de Comunicação". O entendimento da informação como recurso permeia ainda as proposições governamentais de recolhimento de dados e feitura de relatórios com características censitárias, assim como as decisões de políticas públicas – comuns nos Estados Unidos – que se baseiam no conceito implícito de livre mercado de idéias[19].

Contudo, o entendimento da informação como recurso traz consigo vários problemas, boa parte dos quais relacionados ao fato básico de que a informação não é composta de massa ou energia, não se sujeitando às leis da física – o que dificultaria análises da informação em termos estritamente econômicos.

Outro problema relacionado à percepção da informação enquanto recurso reside no fato de que a abrangência desta perspectiva é limitada por uma visão simples da estrutura social (duas classes: aqueles que têm e aqueles que não têm o recurso), assim como pelo fato de que os criadores, distribuidores e usuários da informação são vistos como entidades separadas e isoladas. Ademais, a informação enquanto recurso não seria percebida como portadora de poder intrínseco, apesar de seu reconhecido papel na sustentação de entidades específicas.

ii) Informação como mercadoria

A noção da informação como mercadoria (*commodity*) foca o processo de troca informacional mercantil e tem como complemento o conceito da cadeia de produção da informação. A informação é adicionada de valor ao passar de uma etapa para outra em uma cadeia constituída por atividades como a criação, processamento, armazenamento, distribuição, busca etc.

[19] Sobre o "livre mercado de idéias" ("*free market in ideas*"), vide Coase, 1974.

Nesta perspectiva, a informação ganha valor heurístico quando se analisam determinadas cadeias de valor de produtos informacionais[20], a exemplo do que é realizado em análises de concorrência ou quando da definição de acordos no âmbito dos fóruns e rodadas que tratam dos fluxos internacionais de comércio.

Segundo Braman, os problemas relacionados a esta perspectiva estariam ligados à não-materialidade (que também aparece na visão da informação como recurso) – o que traria dificuldades para a análise econômica tradicional – e também ao fato de que a noção da informação enquanto mercadoria pode ofuscar outros valores associados, tais como valores sociais, culturais, religiosos e estéticos.

Contudo, a perspectiva da informação como mercadoria teria maior amplitude e maior profundidade do que a visão da informação como recurso, na medida em que incorpora mudanças que ocorrem nos diversos estágios de uma cadeia de produção e incorpora a idéia de um mercado repleto de agentes que se relacionam entre si – o que confere maior densidade às interações sociais realizadas a partir desta noção. Diferentemente da ausência de poder verificada na abordagem da informação como recurso, nesta visão a informação traz consigo o poder econômico.

iii) Informação como percepção de padrões

Nesta perspectiva, o conceito da informação é alargado pela adição do contexto nos parâmetros básicos de análise. Nas palavras da autora: "a informação tem um passado e um futuro e é afetada por motivações e fatores ambientais e causais". Neste sentido, a observação de determinada informação ao longo do tempo – mais especificamente, de seus padrões – permite a construção de ilações úteis para as políticas públicas, seja no âmbito da causalidade dos fenômenos, seja na confecção de cenários futuros.

A abordagem mais simples de definições da informação nesta perspectiva diz respeito à capacidade da informação em reduzir incertezas, o que relaciona este entendimento às teorias desenvolvidas por Shannon e Weaner a respeito da transferência de informação. Esta abordagem, como ponto de partida para a quantificação e valoração da informação, torna-a atrativa para ser usada por economistas (na redução dos custos de procura da informação

[20] Braman (op. cit.) menciona especificamente análises realizadas no âmbito do GATT e, nos Estados Unidos, pela Federal Communications Commission e pela Suprema Corte.

associada aos processos de tomada de decisão) e por matemáticos e engenheiros. A perspectiva contextual também é importante para estudos relacionados à semiótica e às proposições de política pública[21].

Uma vantagem desta visão é capacidade de oferecer maiores subsídios à compreensão da realidade associada à criação, processamento, fluxo e uso da informação. As definições da informação que se situam nesta categoria ganham em complexidade, ampliando os fenômenos e processos que podem ser considerados. Como desvantagem, a autora aponta o relativismo associado a esta visão, pois o contexto varia efetivamente de um observador para outro, o que exige a explicitação dos pontos de vista que estão sendo considerados.

Na noção da informação enquanto percepção de padrões, a informação está mais imbuída de poder do que nas perspectivas anteriores, posto que é contextualizada. Contudo, seus efeitos são isolados, como no exemplo colocado pela autora: a informação pode reduzir incerteza, mas somente em relação a uma questão única e específica.

iv) Informação como poder constitutivo na sociedade

A noção da informação enquanto poder constitutivo na sociedade é, para Braman, hierarquicamente superior a outras definições de informação, pois neste caso a informação tem o papel de modelar o contexto. A informação não está apenas imbuída em uma estrutura social, mas também é capaz de mudar esta estrutura.

Este tipo de definição da informação é, segundo a autora, baseado em várias abordagens teóricas diferentes tais como a cibernética e a teoria da informação, a psicologia social, a sociologia (com suas contribuições aos estudos da comunicação de massa), a economia e a filosofia. Uma característica importante desta perspectiva diz respeito ao fato de que é apropriada por abordagens políticas diversas[22]. Outra característica é o caráter teleológico emprenhado nas políticas públicas daí derivadas. Segundo Braman:

> Making any policy decision about information when defined as a constitutive force in society is making a decision about how society is to be structured – how classes are to be distinguished and how they may interact, the balance

[21] Braman cita o caso do relatório francês Nora/Minc, de 1978, sobre o papel da informação na sociedade e o potencial das novas tecnologias na reorganização da economia, segundo o qual a informação seria inseparável da sua organização e modo de armazenamento.

[22] "*The notion that the truth emerges not as a dictate from above but from discussion of facts among men and women, including those facts gathered by the men and women themselves, lies at the heart of work by thinkers such as Locke, Mill and others"* (BRAMAN, 1989, p. 240).

> between the rights of the individual and those of the community, and the structure of the structure of communal decision-making processes. Every information policy decision supports a particular vision of society should be (BRAMAN, 1989, p. 240).

A definição da informação como poder constitutivo da sociedade tem a vantagem de ser relativamente fácil de ser compreendida, ao mesmo tempo em que amplia o contexto a partir do qual trabalham os usuários das definições anteriores. Outra vantagem reside no fato de que pode ser utilizada como ponto de partida para processos de tomada de decisão, além de propiciar um padrão de julgamento durante os processos de avaliação das políticas públicas implementadas. Isto torna este tipo de definição particularmente adequada para ser empregada na análise inicial de políticas públicas a serem adotadas e que, em etapas posteriores, podem apropriadamente dar lugar às definições operacionais elencadas anteriormente.

Esta quarta categoria de definição da informação está, segundo Braman, no topo da hierarquia de definições, pois cobre, por sua abrangência, a totalidade dos fenômenos e processos nos quais a informação está envolvida, além de poder ser aplicada a estruturas sociais com qualquer grau de articulação e complexidade. Isto confere aos fluxos de informação um grande poder na construção da realidade social – e em última instância, a própria realidade física.

Para Braman (1989), um formulador de política pública deveria trabalhar a partir da perspectiva que diz respeito à modelagem da sociedade como um todo, procurando incluir aí a complexidade envolvida – o que faria adequadamente a partir da noção da informação como uma força constitutiva da sociedade.

Contudo, de acordo com Braman, faz todo sentido tratar a informação, ou mais propriamente certos tipos de bens de informação, na perspectiva exclusiva da informação como mercadoria, ainda que isso aparentemente possa parecer atentar determinados argumentos relacionados às liberdades civis e a outros valores humanitários. Porém, para os formuladores das políticas públicas com responsabilidade pelo estabelecimento de parâmetros que impactam a modelagem da sociedade, a apreensão da informação como uma força constitutiva da sociedade seria de grande utilidade ao servir de contraponto a decisões derivadas exclusivamente da perspectiva da informação enquanto mercadoria.

Deste modo, diferentes definições de informação podem ser aplicadas no âmbito da formulação das políticas públicas e a escolha de uma ou outra visão deve ser feita, freqüentemente, a partir de critérios políticos. Braman reconhece que duas ou mais visões da

informação podem ser consideradas simultaneamente, cabendo ao formulador da política pública o uso de uma ou mais definições para resolver um problema específico.

A perspectiva de Bates e Braman acerca da mercadoria informação aponta para impactos substantivos da transação dessa mercadoria. Tais impactos fogem ao âmbito exclusivamente econômico e adquirem amplitude para abarcar profundamente variados aspectos da vida em sociedade – o que obriga um necessário reposicionamento das políticas públicas que têm como foco a informação. Contudo, é a partir do entendimento da informação como bem econômico, com especificidades frente aos bens tangíveis, que os autores derivam suas conclusões.

Nessa perspectiva, que incorpora aspectos sociais da informação (valores ancilares, ou externalidades) – a abordagem socioeconômica da informação, segundo Bates –, as políticas da informação experimentariam uma evolução ao longo do tempo, na mesma medida da evolução do entendimento do papel abrangente da informação enquanto mercadoria particular.

4 AS PARTICULARIDADES ECONÔMICAS DOS CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR

4.1 PROEMINÊNCIA DOS CONTEÚDOS NO ÂMBITO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Na Conferência Mundial para o Desenvolvimento das Telecomunicações, promovida pela União Internacional de Telecomunicações em Buenos Aires em 1994, o então vice-presidente dos EUA, Al Gore, lançou em um célebre discurso a iniciativa para uma "infra-estrutura global de informação" (GII, sigla para *Global Information Infrastructure*). O discurso apontou a GII como um meio para assegurar a todos os cidadãos do mundo os benefícios advindos das novas tecnologias da informação e telecomunicações. A "rede das redes" criaria um mercado mundial para bens de informação tendo como base cinco princípios: o encorajamento do investimento privado, a promoção da competição, estruturas regulatórias flexíveis capazes de dar conta das rápidas mudanças tecnológicas e de mercado, acesso aberto à rede a todos os provedores de informação e serviço universal (ITU, 1994).

O discurso de Al Gore no evento ressaltou a importância da proteção da propriedade intelectual, tida como absolutamente essencial para o sucesso da GII. A estratégia traçada pelo governo Clinton para a economia dos Estados Unidos indicava os produtos protegidos pela propriedade intelectual, especialmente aqueles passíveis de circulação na "rede das redes", como um motor fundamental para o crescimento do país. A analogia das "superestradas de informação" era vívida: se no passado as estradas de ferro haviam sido responsáveis pela expansão do poderio industrial estadunidense – primeiro pelo imenso território do país e depois para outras partes do mundo –, as redes de informação passariam a desempenhar esse novo papel, projetando o país no âmbito da economia da informação (GORE, 1994).

Naquele ano de 1994, as exportações de bens intangíveis pelos Estados Unidos – softwares, patentes, royalties, serviços de consultoria, bens culturais (filmes, música) – alcançavam 3% do valor total. Tal percentual passou a 17% em 1999 e as projeções indicavam que alcançariam 25% no ano de 2000 (CAVALCANTI; GOMES, 2001)[23]. Diante dessas

[23] Segundo Cavalcanti e Gomes (2001), se fosse contabilizada como "produtos intangíveis" a exportação de produtos intensivos em tecnologia, tais como aviões, computadores e robôs – bens cujo valor advêm fortemente

projeções e com a perspectiva de crescimento da quantidade de acessos à internet e sua interface gráfica (o *World Wide Web*), assim como o aumento das conexões cada vez mais rápidas de acesso à rede, a estratégia do governo norte-americano, levada a cabo pela administração Clinton, mostrou-se absolutamente pertinente.

Dentre os bens intangíveis passíveis de circulação e comercialização no âmbito das redes encontram-se aqueles que poderiam ser classificados como produtos culturais. No bojo das iniciativas relacionadas a uma infra-estrutura mundial de informações, ganharam destaques estudos que têm focalizado as atividades culturais e seus produtos, assim como o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação nessas atividades, que vieram a adquirir maior dinamismo econômico. Um estudo da Unesco de 2000 indicava, por exemplo, que entre 1980 e 1998 o comércio anual de produtos culturais, incluindo material impresso, literatura, música, artes visuais, cinema, fotografia, rádio, televisão e bens e serviços relacionados a jogos e esportes aumentaram de US$ 95,3 para US$ 387,9 bilhões (UNESCO, 2000).

O dinamismo de algumas atividades culturais, especialmente aquelas mais susceptíveis à incorporação profunda de inovações tecnológicas, foi grandemente potencializado nos dezoito anos a que se referem os estudos da Unesco devido à crescente acessibilidade dos microcomputadores e ao barateamento contínuo da tecnologia digital. A linguagem digital, conhecida assim pelo fato de os computadores trabalharem com dígitos (números, algarismos), imprimiu transformações substanciais na produção dos bens culturais mais ligados às mídias, especialmente aqueles ligados aos meios de comunicação eletrônica, tais como a música e o audiovisual – bens culturais que são, em essência, informação.

Isso fica bastante claro em relação aos produtos culturais ligados às mídias, especialmente a música e o audiovisual. As transformações nesse segmento se potencializaram com a crescente ubiqüidade, interatividade e capacidade da internet, cada vez mais popularizada a partir da segunda metade da década de 1990 devido à difusão de sua interface gráfica conhecida como *World Wide Web*. A internet, mesmo em sua forma de acesso discado, via modems e linhas telefônicas comuns, permite que textos, imagens estáticas, sons com razoável qualidade e formas ainda precárias de vídeo cheguem a qualquer recanto do planeta onde fios de telefonia convencional possam chegar. A crescente capacidade (em ubiqüidade, interatividade e em largura de banda) das variadas redes da qual a internet se serve para ser acessada, a inerente

---

da tecnologia e do conhecimento embutidos – o percentual da exportação de intangíveis dos Estados Unidos no ano de 2000 subiria para 70% do valor total.

escalabilidade dos softwares e a própria natureza da informação digital abrem as portas para a emergência de novas formas de produção e de consumo de vários produtos culturais.

Como coloca Miranda, o processo de convergência tecnológica entre as mídias, as (tele) comunicações e as tecnologias de informação:

> parece tender a cancelar a validade de fronteiras entre diferentes tipos de produtos intelectuais e serviços informativo-culturais, bem como a suprimir as linhas divisórias entre comunicação privada e de massa, entre meios baseados em som e em vídeo, entre texto e vídeo, entre as imagens baseadas em emulsão e as eletrônicas e mesmo, a fronteira entre livro e tela. Uma das maiores conseqüências disso é a observável tendência de integração de diversos aspectos das políticas públicas para informática, eletrônica e telecomunicações, com alguns aspectos das políticas relativas aos mídia e à cultura (MIRANDA, 2000).

Dada a importância conferida ao tema, organismos governamentais dos países desenvolvidos têm feito esforços para melhor delimitar o que seriam os "conteúdos". Em relatórios e trabalhos de âmbito governamental de vários países os produtos culturais, sob a denominação de "conteúdos", têm sido vistos essencialmente como produtos da informação. Nesses esforços, o termo "indústria dos conteúdos" (*content industries*), com freqüência e alguma generalização, tem sido bastante utilizado.

Naturalmente, o interesse na classificação é maior para os órgãos de contabilidade governamentais, interessados que são na precisão contábil e estatística. No âmbito da Comunidade Européia, o Grupo de Voolburg, voltado para os problemas de mensuração do setor de serviços, procurou encontrar limites mais acurados para classificar os provedores de conteúdos dentro dos agregados estatísticos já existentes – empreitada contrária à realizada pelos Estados Unidos, Canadá e México, que modificaram toda a estrutura contábil para contemplar, entre outros, um setor informacional à contabilidade estatística nesses respectivos países (vide Quadro de Texto 2)[24]. Mesmo assim, em artigo de contribuição às discussões do Grupo de Voolburg, J. M. Nivlet et al. (1998) chamam a atenção para a impropriedade de se usar os temos "indústria" e "conteúdos" conjuntamente (indústria trataria mais especificamente do processamento de matéria e não de informação) e classifica os conteúdos como "serviços de comunicação".

[24] Sobre as transformações impetradas pelo US Census Bureau nas classificações setoriais da atividade econômica norte-americana, vide Galvão (1999).

Em Portugal, o documento produzido pelo governo para subsidiar políticas públicas no âmbito da Sociedade da Informação, conhecido como o "Livro Verde para a Sociedade da Informação", reflete em larga medida a visão européia[25] sobre a sociedade e a economia da informação em processo de consolidação e define da seguinte maneira os conteúdos:

> No contexto emergente da sociedade da informação, o termo 'conteúdo' parece englobar todo e qualquer segmento de informação propriamente dito, isto é, tudo aquilo que fica quando excluímos os sistemas de hardware e software que permitem a sua consulta e exploração (PORTUGAL, 1997).

Quadro de texto 2 - A intangibilidade da informação e a mensuração do setor de informação

Nos Estados Unidos, o *US Census Bureau* (órgão de funções semelhantes ao IBGE brasileiro), em conjunto com instituições similares no México e no Canadá, promoveu, em 1997, uma grande revisão estrutural das normas classificatórias para as indústrias – a primeira revisão desta natureza desde a criação da *Standard Industrial Classification* (SIC) na década de 1930. As novas normas, sob a denominação de North American *Industry Classification System* (NAICS), promoveram uma clara delimitação de um setor de informações[26] e também dos bens e serviços ofertados por esse setor – os produtos informacionais. Na classificação do NAICS para o setor de informações estão incluídos os setores de telecomunicações, radiodifusão, produção de *software*, a indústria editorial[27], a produção fonográfica e de conteúdo audiovisual[28] e os serviços de informação e processamento de dados.

Reconhecendo as qualidades intangíveis dos produtos (e serviços) de informação, o NAICS deixa de fora do setor várias atividades manufatureiras baseadas em tecnologias de informação (informática), tais como a fabricação de semicondutores e produção de equipamentos para telecomunicações e radiodifusão, normalmente incluídas em estatísticas de outras instituições. A classificação do NAICS também não inclui as atividades científicas e de consultoria, as atividades ligadas à publicidade, *marketing* e propaganda, as atividades relacionadas a eventos culturais como *shows*, *performances*, artes plásticas, nem tampouco as atividades estritamente relacionadas à impressão de livros e materiais gráficos. Desse modo, a classificação do NAICS engloba parte significativa das indústrias culturais, especialmente os produtos e produtores das atividades culturais que são ligadas aos meios de comunicação (mídias).

Para os propósitos de mensuração do que denomina de "setor informacional", o NAICS definiu a informação enquanto uma commodity, uma mercadoria que é produzida, manipulada e distribuída por uma variedade cada vez maior de empresas, muitas delas produtoras de bens e serviços culturais. A mesma instituição justifica a criação de um setor de informações devido às especificidades que conferem aos produtos informacionais características bastante distintas da produção de bens e serviços tradicionais.

[25] É importante lembrar que desde a entrada de Portugal na Comunidade Européia, o país vem seguindo as recomendações e diretrizes apontadas no âmbito desta Comunidade.

[26] No México, o mesmo setor é chamado de "Información en Medios Masivos" e, no Canadá, de "Information and Cultural Industries".

[27] Em indústria editorial estão incluídas as atividades de editoração e publicação e excluídas as atividades relacionadas à impressão de livros e materiais gráficos, classificadas como atividades manufatureiras.

[28] Não estão incluídas nesta classificação as atividades de prensagem de CDs e a produção de equipamentos para captação da imagem em movimento.

A definição do Livro Verde português se dá pela exclusão do que não poderia ser entendido enquanto "conteúdos". Subtraem-se, do contexto das redes digitais interativas, as infra-estruturas, os *softwares* e os equipamentos terminais e obtêm-se, assim, os "conteúdos". Fica claro que o que permanece é a informação propriamente dita (sob variadas formas: áudio, texto, vídeo, multimídia), disponível na rede para ser comercializada atendendo, assim, prerrogativas empresariais e de geração de emprego e renda, assim como para ser acessada de maneira gratuita, de modo a dar vazão as peculiaridades de indivíduos, grupos e comunidades.

No Canadá, documento produzido pelo equivalente ao ministério da indústria intitulado *Selected Content Industries: Statistical Review, 1996/97* reconhece que sob o termo "indústria dos conteúdos" estão englobados (INDUSTRY CANADA, 1997):

- o setor audiovisual, como, por exemplo, filmes e vídeos, televisão e radiodifusão, televisão paga por cabos ou outros meios e a indústria fonográfica;
- as novas mídias, como, por exemplo, as bases de dados online, os conteúdos multimídia, os conteúdos produzidos e distribuídos por meio de videotexto, fax e CD, videogames etc.
- a indústria editorial (*print publishing industries*) que engloba a produção de jornais, livros, revistas etc.

O Ministério da Indústria canadense exclui dessa definição de indústria de conteúdos os produtores de softwares, as telecomunicações, produtores de equipamentos eletrônicos e as atividades manufatureiras (exclusivamente industriais) responsáveis pela produção do invólucro material que dá suporte aos conteúdos como, por exemplo, as atividades de impressão de livros, CDs, videocassetes, etc. Também não vincula explicitamente a indústria dos conteúdos às redes digitais, apesar de reconhecer o meio digital como o terreno por excelência para a prolífica indústria dos conteúdos.

No trabalho do governo canadense fica claro que uma parcela considerável do que poderia ser denominado de "conteúdos" está intrinsecamente ligada à indústria cultural tendo, portanto, uma dinâmica específica relacionada à inserção do trabalho considerado artístico nos processos de produção. No entanto, nem toda forma de manifestação artística pode ser classificada como "conteúdos": os canadenses, reconhecendo as semelhanças entre a indústria dos conteúdos e a

indústria da cultura, são bastante explícitos ao ressaltar que, na indústria dos conteúdos, não estão presentes as instituições de preservação da herança e do patrimônio cultural (museus e bibliotecas, por exemplo), as artes performáticas (teatros e concertos de músicas), as artes visuais, o artesanato e o design[29].

O documento canadense indica que a diferença entre os "conteúdos" e a indústria da cultura reside na questão da reprodutibilidade do produto. Os produtos que incorporam em seu processo produtivo um trabalho artístico e que não são reprodutíveis ou possuem reprodutibilidade limitada situam-se no campo da indústria da cultura unicamente. As artes cênicas e performáticas, os museus e as obras originais dos grandes pintores estariam, assim, no âmbito da cultura, mas não pertenceriam à seara dos chamados "conteúdos".

Ao contrário, os produtos que incorporam um trabalho artístico nos seus respectivos processos produtivos e que se beneficiam de possibilidades amplas de reprodutibilidade enquadram-se na categoria "conteúdos". Situam-se aí, por exemplo, os trabalhos literários impressos, os produtos audiovisuais e fonográficos (dependentes ou independentes de empresas e corporações que lhes dêem suporte) e páginas e sites na internet ligados à cultura de grupos e comunidades específicas. Decorre dessa definição que os museus, as pinacotecas e seus acervos não poderiam ser considerados "conteúdos". No entanto, os serviços de informações sobre essas instituições e mesmo seus acervos digitalizados – portanto, de reprodutibilidade facilitada – são considerados "conteúdos".

A importância econômica dos "conteúdos" é ressaltada por documento elaborado pelo Ministério dos Correios e das Telecomunicações do Japão (1998). Nesse documento, a definição de "conteúdos" é bastante próxima daquela elaborada pelos canadenses (e pelos portugueses, como se verá a seguir). Num macromercado que os japoneses denominaram de "infocomunicações", segmentado entre produção de conteúdos (possíveis de serem distribuídos via redes), plataformas técnicas (eletrônicos de consumo, softwares, equipamentos terminais, etc.) e distribuição (a infra-estrutura das redes), o Ministério das Telecomunicações e dos Correios do Japão realizou projeções que mostram o aumento do valor relativo à produção dos conteúdos, que cresceria, frente aos outros segmentos, de um percentual de 33,5% em 1995, para um total de 55,1% em 2010. A pesquisa dos japoneses já evidenciava que parte substantiva

[29] Ainda que os museus, as artes performáticas e visuais, *per se,* não sejam enquadrados nessa definição, parece evidente que os serviços de informações (como catálogos e acervos virtuais) sobre essas atividades culturais sejam classificados como "conteúdos" com forte vínculo cultural.

do valor atribuído às redes não residiria nos equipamentos e materiais que lhes dão suporte, mas sim nos conteúdos que trafegariam por essas redes.

É possível encontrar em Vicari (2001)[30] a maneira como os diversos países têm tratado o tema dos conteúdos, a exemplo da Europa (tratada no âmbito da União Européia), Austrália, da Finlândia, da Inglaterra e de Portugal. Nesses casos, são reconhecidas as relações entre o mercado e a indústria da cultura e do entretenimento, assim como a importância dos produtores de conteúdos no contexto da Sociedade da Informação. A partir desse entendimento, são construídas propostas para os programas relacionados ao tema, assim como proposições de políticas públicas concretas de apoio ao rádio, televisão, cinema e novas mídias (conteúdo multimídia).

Na Europa, estudo intitulado *Content and Commerce Driven Strategies in Global Networks – Building the Networked Economy in Europe*, produzido para a Comissão Européia no âmbito das questões relativas à Sociedade da Informação, foca o papel dos conteúdos como direcionadores de desenvolvimento de um mercado de comércio eletrônico. Propõe recomendações que dizem respeito a estratégias de médio e longo prazo para a indústria de conteúdo multimídia e as ações de política de conteúdo da União Européia para o período 1998-2003.

Parte das proposições tem focado a adoção de políticas públicas de fomento que incluem aporte financeiro direto por parte dos Estados em setores culturais que podem ser entendidos como produtores de conteúdos. Na Austrália, por exemplo, no âmbito do programa governamental da Sociedade da Informação, o poder público tem aportado recursos para o rádio, TV, filmes e conteúdo multimídia ("Conteúdos australianos para a Austrália e para o mundo"). No Canadá, os conteúdos originados no país contribuem com $ 500 milhões (US$ 1 = $ 1,44) para a balança de pagamentos do país e o setor público tem destinado $ 500 milhões para a área de multimídia, $ 1 milhão para a produção de programas e publicações artísticas, $ 400 milhões para a indústria audiovisual (TV aberta, por assinatura e filmes) (VICARI, op. cit.).

Na Inglaterra, é reconhecido que o país tem a oportunidade de exercer papel importante no mercado mundial de entretenimento, serviços de informação e educação. Documento do

[30] O trabalho de Vicari (2002) foi encomendado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia brasileiro para servir de subsídios ao Livro Verde da Sociedade da Informação brasileiro. A maior parte dos dados que seguem deriva desse documento.

Departamento de Indústria e Comércio de 1996 da Inglaterra aponta que os setores de música a televisão são fortes, o que confere ao país uma posição privilegiada para atuar no mercado internacional de "conteúdos"[31].

Quadro de Texto 3 - Os Conteúdos no Livro Verde para a Sociedade da Informação no Brasil

No Brasil, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) promoveu a partir de 1996, por meio do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, estudos iniciais para a implantação do chamado Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação. Em agosto de 1999 foi criado o Grupo de Implantação do programa, composto de 12 Grupos Temáticos (GTs) de discussão. Os GTs envolveram temas abrangentes: da administração pública às ações empresariais, passando pela cooperação internacional, educação, infra-estrutura de redes, P&D, processamento de alto desempenho etc.

Em 2000, como resultado das discussões capitaneadas pelos GTs, com a contribuição de 150 especialistas, foi lançado o Livro Verde para Sociedade da Informação no Brasil. A iniciativa do MCT assemelha-se, em boa medida, à inciativa européia. A denominação "livro verde", por exemplo, refere-se ao fato de que o documento, após publicado, receberia, assim como na Europa, contribuições da sociedade em geral. Também como no caso europeu, as contribuições posteriores, após compiladas, resultariam em um "livro branco" com proposições de como o programa deveria ser executado.

O Livro Verde resultou em 8 capítulos com temas agrupados, dentre os quais um capítulo específico voltado para "Conteúdos e Identidade Cultural" e outro direcionado a "Mercado, Trabalho e Oportunidades". Ao contrário de documentos semelhantes encontrados em outros países, não se encontra no Livro Verde brasileiro referência explícita à necessidade de políticas públicas com viés econômico que viessem a promover o desenvolvimento das atividades de produção de conteúdos.

Para o Livro Verde brasileiro, sob o "nome genérico de conteúdos" estariam "os produtos e serviços de informação – dados, textos, imagens, sons, *software* etc." "Conteúdo" seria, para o documento, "tudo o que é operado na rede" e "constituiriam, ao mesmo tempo, em meio e fim da gestão da informação e do conhecimento na sociedade da informação" (TAKAHASHI, 2000, p. 59). Diferentemente de outros documentos semelhantes, sob a designação de "conteúdos" estariam os *softwares,* que não têm sido vistos como "conteúdos" em documentos semelhantes de outros países. No documento não é encontrada qualquer menção ao termo "audiovisual" – assunto tratado em todos os documentos europeus com destaque e com viés claramente econômico.

Um "livro branco" só viria a ser publicado pelo governo brasileiro em 2002, desconsiderando quase todo o material produzido no Livro Verde. O próprio título "Livro Branco da Ciência, Tecnologia e Inovação" denota, em boa medida, o viés tecnologista que já podia ser apontado no primeiro documento. No segundo documento, a C&T passa a figurar como viga mestra do documento de caráter mais propositivo, relegando questões socioeconômicas e culturais – tão presentes em outros países – à absoluta irrelevância.

[31] Decorre desse tipo de constatação toda uma gama de políticas públicas de apoio aos conteúdos de cunho cultural, que vão do subsídio direto aos filmes britânicos à alocação de vultuosos recursos da loteria do Reino Unido aos produtos culturais. Segundo dados do BBC News, a Inglaterra exportava anualmente (os dados são do ano de 2000) cerca de US$ 1,9 bilhão em música e US$ 1,8 bilhão em produtos de televisão e cinema (BBC NEWS, 2000).

Dentre todos os conteúdos, as obras e os produtos audiovisuais – bens culturais de fácil reprodutibilidade – figuram como os mais relevantes, posto que constituem a parte mais relevante dos produtos intangíveis passíveis de circulação pelas redes mundiais de informação[32]. A Unesco (2000) mostra que em 1998 o comércio anual de produtos culturais e bens e serviços relacionados a jogos e esportes foi da ordem de US$ 387,9 bilhões. Projeções do *Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe* (IDATE) mostram que o setor audiovisual movimentou mais da metade desse valor no mesmo ano – cerca de US$ 190 bilhões – apenas nos Estados Unidos, na Europa e no Japão (IDATE, 2001).

A relevância dos produtos e serviços audiovisuais no âmbito da Sociedade da Informação pode ser conferida (i) pela ocupação que fazem das redes – o tráfego de filmes e vídeos ocupa substancialmente mais capacidade de rede do que texto ou áudio –, o que obriga maiores investimentos por parte das empresas responsáveis pela infraestrutura de telecomunicações; (ii) pelo fato de demandarem mais recursos e gerarem mais empregos em sua produção do que outros tipos de conteúdos e; (iii) por envolverem uma fatia significativamente maior do mercado de conteúdos frente a outros tipos. Esses dois últimos fatos têm justificado políticas públicas específicas para o setor audiovisual. Antes de adentrar na questão das políticas públicas endereçadas ao setor, importa trazer à tona as características econômicas dos produtos audiovisuais quando transacionados no mercado.

4.2 PARTICULARIDADES ECONÔMICAS DOS PRODUTOS AUDIOVISUAIS

No contexto da Economia e da Sociedade da Informação, os produtos audiovisuais foram alçados ao centro da dinâmica de desenvolvimento capitalista mundial. Assim como outros bens que são constituídos de informação – e são informação em essência –, os produtos audiovisuais apresentam características bastante distintas de outros produtos transacionáveis no mercado. Como visto no capítulo 3, Bates (1988, 1989 e 1999), Braman (1999) e Shapiro e Varian (1999) apontam as características peculiares dos produtos de informação, aplicáveis também aos produtos audiovisuais. Já Hoskins et al. (1997), mais focados no comportamento que filmes e programas de televisão têm ao serem transacionados no mercado, trazem outras

[32] No linguajar das empresas que lidam com o tráfego de informações pelas redes (no setor de televisão por assinatura, por exemplo), muitas vezes os conteúdos audiovisuais são referidos simplesmente como "conteúdos", como se outros conteúdos, textuais, sonoros, não fossem relevantes.

particularidades específicas desses bens que não são necessariamente aplicáveis a todos os produtos de informação.

As particularidades econômicas dos produtos audiovisuais, que afetam sensivelmente o funcionamento do mercado audiovisual, podem ser agrupadas em quatro grupos distintos: consumo coletivo, bem de experiência, desconto cultural e externalidades positivas. A seguir uma descrição detalhada de cada um desses grupos:

1) Consumo Coletivo

O consumo coletivo (*joint consumption*), descrito por Hoskins et al. (1997), está relacionado à natureza intangível do produto audiovisual, ao fato de que o audiovisual é um bem não-fungível (pois não se gasta no ato do consumo) e cujo consumo é não-rival – características também descritas por Bates, (1988, 1989, 1999), Braman (1999) e Shapiro e Varian (1999) ao se debruçarem sobre os produtos de informação. O consumo coletivo resulta do fato de que o ato de assistir um determinado produto audiovisual por um consumidor não consome (gasta, exaure) esse produto nem o detrata frente a outros eventuais consumidores, que podem, inclusive, assisti-lo ao mesmo tempo, mesmo estando em lugares distintos – são características também encontrada nos bens públicos, cujo consumo guarda essa mesma particularidade coletiva e não exclusiva, relacionada à não-rivalidade entre os consumidores[33].

O consumo coletivo traz várias conseqüências para o mercado audiovisual. Para uma emissora de televisão aberta, um espectador (consumidor) adicional que ligue o seu aparelho de TV e a sintonize não implica, para esta emissora, em qualquer aumento em seus custos de levar os programas ao ar – tais custos são fixos independentemente do número de espectadores. Para uma empresa que opera serviço de televisão por assinatura com o uso de satélites, a agregação de um consumidor adicional tem um custo marginal muito pequeno frente a todo o custo fixo relacionado à operação.

Outra conseqüência está relacionada ao fato de que a partir do momento que uma obra audiovisual esteja pronta, esta pode ser disponibilizada para um grande número de consumidores em diferentes tempos[34] e, em determinados casos (a exemplo dos longas

[33] O bem público, em contraposição ao bem privado, tem por característica o consumo coletivo. A iluminação pública, os serviços de segurança pública, por exemplo, servem a um grande número de pessoas. O bem público também tem, de modo geral, a característica de ser custeado de forma coletiva, o que implica, muitas vezes, a atuação estatal no provimento desses bens.

[34] Tal característica explica porque um produto audiovisual pode continuar obtendo bons rendimentos no mercado mesmo muito tempo depois de produzido. Tal fato se dá especialmente com produtos de animação voltados para crianças. Nesse sentido, a indústria conta com um relativo "ineditismo" a cada nova geração de crianças.

metragens), nos vários mercados conexos nos quais os produtos audiovisuais são comercializados. De fato, o setor audiovisual organiza a produção de parte relevante das obras tendo como estratégia de rentabilidade a exibição destas obras em diversas "janelas", separadas por uma lógica cronológica-temporal que procura evitar que um determinado conteúdo seja exibido ao mesmo tempo em duas destas janelas, de modo a preservar a sua rentabilidade potencial em cada uma delas. Essa estratégia é conhecida como *windowing*[35]. Assim, um conteúdo feito para o cinema pode ser visto posteriormente na televisão por assinatura e em unidades de vídeo doméstico; um conteúdo exibido em um canal de televisão por assinatura pode posteriormente ser visto em outro canal fechado, na TV aberta, no vídeo e em serviços de vídeo por demanda.

Ainda que uma obra audiovisual tenha um alto custo de produção, disponibilizá-la em mercados conexos, em várias janelas de exibição, requer um aumento apenas incremental nos custos de distribuição, licenciamento, exibição ou veiculação – custos relativamente muito menores do que os de produção. Aqui, uma analogia pode ser feita com os produtos intensivos em tecnologia, tais como os softwares. Até o momento em que um primeiro protótipo do produto esteja pronto, gasta-se muito em pesquisa em desenvolvimento (P&D); a partir daí, os gastos na replicação do produto são mínimos em relação aos gastos iniciais em desenvolvê-lo.

Contudo, a flexibilidade do produto audiovisual é maior do que outros produtos intangíveis (a exemplo dos softwares). Isso se dá devido à natureza "plástica" do conteúdo audiovisual, associado à sua intangibilidade, que permite diversas possibilidades de formatação do conteúdo para adequação a variados segmentos do mercado e janelas. Tal fato tem implicações nas estratégias das empresas que atuam no setor, na medida em que estas podem condicionar seus objetivos de expansão no sentido de atuar no maior número possível de segmentos desse mercado. Ao buscarem essa estratégia (expansão diagonal, que será devidamente tratada no capítulo 5), procuram aproveitar as sinergias advindas do fato de poderem aproveitar a natureza plástica do produto audiovisual, disponibilizando o produto a custos relativamente reduzidos para diversos públicos.

O fato de um produto audiovisual poder encontrar rentabilidade elevada depois de pronto, posto que pode ser consumido muitas vezes sem que o seu produtor tenha que arcar com gastos elevados, explica, em boa medida, o motivo de os produtos audiovisuais chegarem aos

[35] Sobre a estratégia de *windowing*, vide EIB (2001).

mercados estrangeiros com preços baixos em relação aos custos de produção e também mais baixos do que os praticados no próprio mercado em que foi originalmente produzido[36]. Uma vez que um produto audiovisual tenha sido feito e encontrado alguma rentabilidade com a venda nos mercados nacionais, qualquer venda para mercados estrangeiros incorrerá em custos relativamente reduzidos, o que permite ao produtor original oferecer seu produto para venda em mercados externos a preços também relativamente reduzidos frente às produções autóctones desses mercados.

Essa lógica, que vale para filmes e programas de televisão, vale também para os canais de televisão. A partir do momento em que uma grade de programação é estruturada para determinado mercado geográfico, a empresa que a programou pode facilmente disponibilizar essa grade, ou parte dela, para outras regiões, com nenhuma adaptação ou com poucas adaptações (legendagem ou dublagem, por exemplo), a preços relativamente mais baixos do que o faria um concorrente local (supondo a montagem de uma grade similar). Essa lógica é tão mais efetiva quanto maiores forem as diferenças de tamanho, em receitas, que podem ser obtidas nos diferentes mercados geográficos.

Importa também reconhecer que essa mesma lógica também se aplica a diferentes regiões dentre de um mesmo país. Isso pode ser observado no caso da formação de redes comerciais (cadeias de emissoras) de televisão aberta. As emissoras comerciais (não públicas) situadas em regiões de mercados publicitários mais rentáveis conseguem angariar mais recursos com a venda de espaços publicitários, obtendo maiores recursos que concorrentes de outras regiões de mercados menos pujantes. Tais recursos podem ser alocados em talentos mais caros (atores, apresentadores, roteiristas etc.) e licenciamentos de obras e eventos de maior valor.

Com o tempo, as emissoras de mercados mais desenvolvidos podem criar diferenciais competitivos importantes em relação àquelas de mercados menos desenvolvidos – o que por si só não traria maiores conseqüências caso os mercados locais de televisão aberta permanecessem isolados. Com a possibilidade de formação de cadeias de televisão, conferida pelas redes de telecomunicações criadas a partir da década de 1960, o compartilhamento das grades de programação entre emissoras torna-se possível e aquelas com maiores recursos, situadas em mercados mais fortes, tendem a afiliar as emissoras dos mercados menores. Com isso, essas últimas podem deixar de exercer em âmbito local ou regional, ao todo ou em parte, a atividade de programação – o que pode ainda impactar a produção de conteúdos locais ou regionais.

[36] Isto vale tanto para filmes hollywoodianos ou franceses, como para novelas latino americanas.

Quadro de Texto 4 - Conteúdo audiovisual de fluxo e Conteúdo audiovisual de Estoque

Parte relevante da produção audiovisual, especialmente aquela voltada para a televisão, é realizada para veiculação imediata. São conhecidos como conteúdos audiovisuais de fluxo aqueles que raramente geram receitas adicionais decorrentes do licenciamento posterior a terceiros. Conteúdos de fluxo típicos são os programas de auditório, eventos esportivos, telejornais e os programas de comentários e debates. A produção de certos conteúdos de fluxo requer investimento relativamente baixo, ainda que os custos de aquisição de imagens possam ser elevados (a exemplo dos direitos esportivos).

Já os conteúdos audiovisuais de estoque[37] são aqueles cujos direitos de exploração constituem um ativo a ser rentabilizado em médio e longo prazo. Os conteúdos de estoque requerem, de modo geral, maior investimento em seu processo de produção – especialmente no caso de filmes, obras seriadas e animação, que envolvem trabalho artístico e emprego de grande quantidade de mão-de-obra especializada.

A Tabela 2 descreve diferentes tipos de conteúdos audiovisuais e os classifica de acordo com sua possibilidade de disponibilização em algumas janelas de exibição e também de acordo com a possibilidade de figurar como conteúdo de estoque, integrando o portfólio de ativos de uma empresa produtora – desde que esta mantenha consigo percentual de direitos de exploração sobre o conteúdo.

Tabela 2 - Conteúdos de Estoque x Conteúdos de Fluxo

	Salas de exibição	Vídeo doméstico	TV por assinatura	TV aberta	Outros	Conteúdo de estoque	Conteúdo de fluxo
Longas-metragens	x	x	x	x	x	sim	-
Curtas-metragens	(x)	(x)	x	x	x	sim	-
Ficção para TV		(x)	x	x	x	sim	-
Seriados para TV		(x)	x	x	x	sim	-
Novelas			x	x	x	sim	-
Minisséries		(x)	x	x	x	sim	-
Animação	x	x	x	x	x	sim	-
Documentários para TV		(x)	x	x	x	sim	-
Eventos esportivos		( )	x	x	x	-	sim
Notícias			x	x	x	-	sim
Debates e comentários		( )	x	x	x	-	sim
Programas de auditório			x	x	x	-	sim

Nota: baseado em EIB (2001); "x" significa que a disponibilização em determinada janela de exploração tem importância econômica; "(..)" significa que a disponibilização em determinada janela de exploração tem pouca relevância econômica.

2) Bem de experiência

[37] São também conhecidos como conteúdos "de repertório". Sobre conteúdos de estoque, vide EIB (2001).

Um bem de experiência tem como característica o fato de que sua utilidade só pode ser efetivamente avaliada no momento em que consumido – o mesmo dá-se para seu valor de mercado (SHAPIRO; VARIAN, 1999, p.18). O valor dos produtos audiovisuais, tais como o de outros bens de informação, não podem ser em princípio conhecidos antes que o seu conteúdo seja, de alguma forma, revelado. As incertezas associadas a este fato moldam de muitas formas o mercado e o setor audiovisual, assim como as ações dos agentes econômicos que aí atuam.

No que tange à atividade de produção audiovisual, essa incerteza se revela na dificuldade de obtenção de financiamentos para a realização de filmes e programas de TV, posto que se trata de um investimento arriscado. Contudo, o risco pode ser minimizado por meio de várias estratégias. Várias dessas estratégias dizem respeito às tendências de expansão das empresas que atuam no setor. Tais empresas, especialmente aquelas que se ocupam da atividade de produção, podem se ver compelidas a se agigantarem de modo a poderem alavancar valores expressivos de recursos na produção de uma quantidade substancial de obras audiovisuais, constituindo portfólios de obras de modo a minimizarem os riscos associados ao sucesso ou fracasso de uma obra particular (concentração horizontal). Outras empresas podem empreender esforços no sentido de atuarem em vários elos da cadeia de valor na qual estão inseridas, de modo a garantir, por um lado, o escoamento da produção realizada e, por outro lado, o acesso a produtos exclusivos frente a concorrentes (verticalização).

Outra estratégia para contornar as incertezas associadas ao investimento na produção de produtos audiovisuais é fazer com que ao menos parte do conteúdo – ou mesmo informações a respeito desse conteúdo – que estará nas telas seja minimamente conhecido por um público mais abrangente. Todos os recursos associados à divulgação das obras, incluindo os *trailers* vistos nas salas de cinema, ocupam-se justamente dessa questão. Outra possibilidade de contornar o problema é a inclusão de artistas conhecidos nos projetos de filmes e programas de televisão.

Desde a década de 1920, o setor audiovisual aprendeu a trabalhar com o *star system* – atores e atrizes que tinham o estrelado "fabricado" pelos grandes estúdios de Hollywood. Nomes conhecidos do grande público presentes na realização de uma obra audiovisual, sejam atores ou mesmo diretores e roteiristas, servem de chancela à obtenção de financiamento para a produção. Isso ocorre porque tais nomes diminuem as incertezas dos investidores na mesma medida em que parte relevante dos espectadores também tem suas incertezas diminuídas quanto ao desconhecimento da obra audiovisual.

A incerteza no setor audiovisual também pode ser minimizada com a realização de filmes e programas de televisão baseados em obras intelectuais pré-existentes relativamente conhecidas do público, tais como livros de grande tiragem, peças de teatro de sucesso, quadrinhos ou mesmo outras obras audiovisuais (*remakes*, *prequels, sequels* etc.). Em momentos de crise econômica ou contenção de gastos, as incertezas associadas ao sucesso ou fracasso das obras audiovisuais a serem produzidas podem, inclusive, fazer com que as empresas produtoras estabeleçam estratégias mais conservadoras, baseadas justamente na realização de obras audiovisuais a partir de outras obras intelectuais já existentes.

Outra conseqüência do bem de experiência é que, uma vez conhecido, o produto passa a ter um valor menor ou mesmo nenhum valor para o consumidor. O setor audiovisual trabalha, portanto, com a geração de novidades, com a realização contínua de novas obras, completamente distintas de outras já realizadas. Diante desse fato, os detentores dos direitos sobre os produtos audiovisuais procuram de muitas formas garantir, com base nas leis de direito sobre a propriedade intelectual, que os consumidores tenham acesso às obras de modo escalonado no tempo (na seqüência: salas de cinema, TV por assinatura, vídeo doméstico, TV aberta, por exemplo), de modo a potencializar o ineditismo para estratos diferentes de consumidores e os ganhos derivados da segmentação do mercado audiovisual.

No setor audiovisual, a característica do bem de experiência pode estar associada não a uma obra audiovisual específica, mas a um conjunto delas, seja no caso de uma grade de programação de um canal de televisão, seja no catálogo de um distribuidor ou de uma locadora de unidades de vídeo doméstico, ou ainda no catálogo de um provedor de serviços de vídeo por demanda. Nesses casos, a agregação de uma obra audiovisual específica à grade de programação ou aos catálogos pode implicar um custo marginal negativo e, ainda assim, enquadrar-se na lógica econômica de funcionamento do mercado. Determinados filmes e programas de televisão podem, por seu prestígio, influenciar o valor atribuído pelo consumidor a todo o conjunto de obras disponibilizadas, seja no canal, seja no catálogo – e esse valor pode ser tanto maior de acordo com o grau de exclusividade do programador ou do provedor do catálogo na veiculação ou disponibilização da obra específica.

3) Externalidades

Produtos audiovisuais podem gerar externalidades positivas decorrentes de sua produção e/ou exibição, ou seja, podem gerar benefícios para um grande número de pessoas e não

somente para aquelas que participaram da produção ou assistiram determinado filme ou programa de televisão.

No setor audiovisual pode haver a geração de externalidades positivas no ato de assistir filmes e programas de televisão. Tais benefícios "extras" associados à exibição de determinados produtos audiovisuais podem, por exemplo, tornar uma população mais informada acerca de eventos, instituições e questões nacionais. Podem ainda fortalecer o senso de identidade e a consciência de temas e valores locais, gerando benefícios para toda a sociedade e não apenas para aqueles que assistem diretamente o produto audiovisual. Um filme ou programa de televisão específico que obtenha grande audiência e que, por exemplo, levante questões de saúde pública ainda não inteiramente conhecidas pelo público, pode implicar mudanças nas ações governamentais relativas a essa área, beneficiando até mesmo a população que não teve acesso direto àquela obra audiovisual particular.

Ademais, é reconhecida a capacidade de os filmes e programas de televisão atuarem como divulgadores dos modos de vida, dos produtos e das formas de consumo dos lugares onde foram originalmente produzidos. Essa divulgação, na maior parte das vezes gratuita, pode beneficiar as comunidades locais e incentivar outras indústrias, incrementar o turismo e a venda de produtos locais em mercados externos.

4) Desconto Cultural

O "desconto cultural" diz respeito ao fato de que filmes e programas de televisão podem sofrer, no ato de licenciamento, uma diminuição no preço obtido pelos detentores do direto de propriedade sobre a obra audiovisual relacionada às diferenças culturais entre a região que produziu a obra e a região na qual a obra pode ser potencialmente comercializada[38]. Tal fato pode decorrer da eventual falta de identificação do "consumidor" com modos de vida, valores, história, instituições, mitos e meio ambiente físico alheios à sua base de conhecimento e à sua maneira de viver (HOSKINS et al., 1997). Essa eventual falta de identificação vale tanto para produtos audiovisuais estrangeiros como para filmes e programas de televisão muito focados em grupos sociais específicos (grupos sociais, profissionais ou de imigrantes, círculos

[38] O desconto cultural pode chegar a 100% no caso de obras que, mesmo fazendo sucesso no mercado de origem, não têm qualquer apelo no mercado de destino. Os filmes indianos, por exemplo, ainda que sejam bem-sucedidos no subcontinente indiano, em geral não chegam aos mercados ocidentais porque não há interesse dos distribuidores ou dos veiculadores em trabalhar com tais filmes.

intelectuais determinados, homossexuais etc.) e isso normalmente é precificado nos mercados audiovisuais.

Os mercados nacionais, pela identidade cultural e/ou lingüística comuns, constituem, na maior parte das vezes, o mercado de maior rentabilidade para os produtores audiovisuais autóctones, pois geralmente esses produtores encontram aí as maiores possibilidades de lucro. Assim, é mais provável que um produto audiovisual faça mais sucesso em mercados nacionais do que em mercados estrangeiros. Independente das fronteiras nacionais, a língua também pode representar um importante elo de ligação entre os mercados audiovisuais de diferentes países. É por esse motivo que, muitas vezes, filmes e programas de televisão são licenciados para comercialização em vários mercados com a mesma língua. O mercado de língua francesa compreende, por exemplo, a França, a província de Quebec no Canadá, a comunidade francófona na Bélgica e na Suíça, determinados países africanos etc.

O desconto cultural explica, em parte, o retumbante sucesso de determinadas cinematografias apenas em seus territórios de origem e também a pequena permeabilidade que determinados mercados nacionais oferecem às produções estrangeiras. A Índia, por exemplo, é o país que mais produz filmes em todo o mundo – mais de 650 filmes/ano desde 1996 e 855 em 2000 (EAO, 2002) –, mas quase toda a produção do cinema indiano permanece dentro das fronteiras do subcontinente. Por seu turno, os Estados Unidos, além de grande produtor e maior mercado mundial para produtos audiovisuais, permanecem bastante arredios às produções cinematográficas estrangeiras, apesar de não haver qualquer legislação que impeça a circulação de filmes de outros países.

Outra reflexão que traz a questão do desconto cultural diz respeito ao fato de que determinados mercados audiovisuais podem tender à perda da diversidade de temáticas e pontos de vista, posto que as empresas que atuam nesses mercados podem traçar suas estratégias de produção ou veiculação/exibição tendo como alvo um público mais homogêneo, com um gosto que se aproxima da média. Tal fato pode ocorrer, por exemplo, quando a estratégia de produção é traçada para atendimento ao mercado internacional. Neste caso, temáticas e questões sensíveis em determinados países devem ser evitadas. Pode ocorrer também no mercado de televisão aberta comercial financiado pela publicidade e que, por sua própria natureza, almeja um público massificado. Nesse mercado, a maior audiência (fundamental para a venda de publicidade) é diretamente relacionada à veiculação das obras cujo apelo está ligado a determinados padrões (estéticos, políticos, culturais) bem aceitos pela maioria da população. Deste modo, perspectivas e visões de mundo relativos às várias parcelas minoritárias da população podem

não estar devidamente representados pelas obras (novelas, filmes, séries) que são habitualmente veiculadas.

O desconto cultural está relacionado também ao sucesso da cinematografia norte-americana no século XX em seu próprio território – um enorme mercado unificado por uma única língua – e, posteriormente, em outros países, com a progressiva assimilação do *way of life* da sociedade economicamente mais pujante do planeta. Tanto no mercado interno como no externo, os produtos audiovisuais norte-americanos encontraram, e ainda encontram, grande aceitação por parte do público. Apresentam, portanto, um desconto cultural menor do que outras produções internacionais, pelo fato de a cultura e o modo de vida dos norte-americanos serem relativamente conhecidos no mundo todo.

As políticas públicas e as particularidades econômicas dos conteúdos audiovisuais

O mercado de produtos e serviços audiovisuais ao consumidor final pode ser caracterizado pela provisão e recepção de conteúdo audiovisual, ou seja, de informações na forma de sons e imagens em movimento. Nesse mercado não se leva em conta: *i)* se o fluxo de comunicação estabelecido se destina a um público massificado ou individualizado e *ii)* a maneira como é feita a transmissão ou distribuição do conteúdo (através de espectro eletromagnético, cabos ou qualquer meio material ou aparelho capaz de conter informações na forma anteriormente descrita)[39].

Se a regulação estatal pode ser compreendida como importante para o funcionamento dos mercados de variados produtos tangíveis, no caso dos produtos por natureza intangíveis (a exemplo da informação), a regulação estatal é absolutamente imprescindível – posto que a existência de tal mercado se deve, em princípio, à ação dos Estados enquanto garantidores de todo o sistema a partir do qual se dá a remuneração das atividades de produção e de circulação dos produtos de informação[40].

[39] Definição baseada em Norcontel (2007).

[40] O mercado é considerado, por várias correntes de pensamento das ciências sociais aplicadas, enquanto instância imersa em condicionantes sociais, ou seja, o mercado é condicionado por processos de natureza histórica e política que determinam, em larga medida, a constituição de um determinado mercado para produtos e serviços específicos. Essa visão é herdeira dos trabalhos do economista Karl Polanyi, bebe na fonte de outros economistas com forte pensamento social (K. Marx e J. Schumpeter), dialoga com a Economia Institucional e encontra abrigo em algumas vertentes da sociologia econômica. Assim, o mercado pode ser considerado como o lugar onde oferta e demanda se encontram, sendo que ambas são socialmente – e politicamente, em muitos casos, – construídas.

Para a Ciência Econômica, a escassez tem sido um pilar fundamental para o estabelecimento dos preços dos mais variados produtos transacionados nos mercados, de acordo com a lei da oferta e da procura. Para que o sistema de preços funcione no mercado de bens informacionais, a exemplo do mercado de produtos audiovisuais, é preciso, pois, que a escassez seja criada e garantida pelo Direito (os direitos sobre a propriedade intelectual), seja no âmbito dos países, seja em âmbito internacional.

Como colocado anteriormente, em decorrência da natureza intangível do produto audiovisual, não se comercializa o produto em si, mas sim a licença em comercializar, distribuir, veicular, exibir, disponibilizar ou visualizar uma determinada obra. Deste modo, para que o mercado audiovisual viesse a existir foram criadas legislações em âmbito nacional e supranacional que garantiram, em termos legais, o reconhecimento da propriedade sobre determinada obra audiovisual e, em decorrência desse reconhecimento, a proibição de cópia ou qualquer outra forma de comercialização da obra sem o consentimento do detentor do direito de propriedade sobre a mesma.

A pertinência da ação regulatória estatal sobre o mercado audiovisual dá-se, em grande medida, em decorrência das implicações causadas pelas características econômicas dos produtos audiovisuais. As estratégias de expansão das empresas que atuam no setor são, por exemplo, grandemente afetadas pelas características descritas como *consumo coletivo* e *bem de experiência*. As empresas que atuam no setor recorrem a estratégias de concentração horizontal, verticalização e expansão diagonal (essas estratégias serão vistas com mais profundidade no capítulo 5) para tirar proveito dessas características e, ao fazê-lo, podem se tornar grandes o suficiente para esbarrarem em determinados interesses públicos. Podem, por exemplo, inibir a concorrência e, com isto, oferecer aos consumidores um cardápio menos diversificado de obras audiovisuais, eventualmente alijando do mercado produtores de menor porte.

A similaridade entre as características econômicas dos produtos audiovisuais, por um lado, e dos bens públicos (segurança pública, políticas de vacinação, proteção de fronteiras etc.), por outro lado, especialmente no que tange à não-rivalidade no consumo, fazem com que os mecanismos tradicionais de estabelecimento de preços não funcionem adequadamente, posto que o ato do consumo tem pouco impacto na oferta (BATES, 1999, referindo-se aos produtos informacionais, modo geral). Isso implica, por exemplo, a possibilidade de que um determinado país ou região tenha um mercado audiovisual inteiramente suprido por obras estrangeiras, e que o funcionamento desse mercado não tenha qualquer impacto na produção local (regional ou nacional) de obras audiovisuais. Outra possibilidade seria o domínio de poucas empresas na

oferta de produtos audiovisuais em determinado país ou região. Mesmo que contemplando a produção local, tal domínio pode excluir a oferta diversificada de obras, o que pode comprometer, na perspectiva do interesse público, o acesso dos consumidores/cidadãos a variados pontos de vista – o que pode trazer, também na mesma perspectiva, conseqüências não desejáveis ao funcionamento das democracias.

Deste modo, outras questões, também baseadas na noção de valor (a exemplo do interesse público), mas não exatamente no valor de cunho estritamente econômico, necessitam ser sopesadas de modo que os mercados audiovisuais funcionem adequadamente – o que pode justificar a pertinência das políticas públicas nesses mercados. Tais questões muitas vezes se relacionam com o interesse público por políticas específicas de caráter cultural (apoio e promoção das obras locais) ou que contemplem ações no âmbito da comunicação social, voltadas a conferir maior diversidade aos conteúdos que são disponibilizados para a sociedade.

As eventuais *externalidades* positivas associadas à produção e circulação de produtos audiovisuais também têm implicações para as políticas públicas setoriais voltadas para o setor audiovisual. O amplo reconhecimento dos efeitos positivos da realização de uma determinada obra para determinada localidade onde esta obra foi realizada faz com que muitos Estados e governos venham a alocar recursos públicos na produção audiovisual.

A pertinência das políticas públicas voltadas à produção justifica-se a partir do reconhecimento de que os ganhos extras decorrentes das atividades audiovisuais, e que eventualmente beneficiam toda a sociedade (ou parte dela), não são contabilizados via mecanismos de mercado pelos produtores audiovisuais responsáveis pela geração desses ganhos. Na medida em que as produções locais/nacionais de filmes e vídeos geram benefícios extras, externalidades positivas pelas quais os produtores audiovisuais não são remunerados pelos mecanismos de mercado, seria justificável a intervenção dos governos para compensar essa "falha" dos mercados.

Nesse sentido, os produtores audiovisuais podem requerer dos governos que venham a intervir no sentido de corrigir essa "falha". Deste modo, é possível reconhecer que as externalidades positivas eventualmente geradas pelas atividades audiovisuais servem de "ponte" entre as justificativas relacionadas às políticas públicas de cunho cultural, por um lado, e aquelas políticas de cunho mais econômico voltadas para o setor audiovisual, por outro lado. Tal reconhecimento está relacionado às reivindicações para o incremento dos recursos públicos

no financiamento das atividades audiovisuais e na proteção das produções e dos mercados audiovisuais locais e nacionais.

As políticas públicas relacionadas à promoção dos produtos audiovisuais nacionais também têm de lidar com o *desconto cultural*. É relativamente comum a ação estatal dos países no sentido de alocar recursos públicos na promoção das obras nacionais em mercados estrangeiros, no sentido de contornar resistências iniciais de entrada dessas obras nesses mercados. As estratégias, nesse sentido, envolvem desde o apoio a mostras e festivais de filmes nacionais em cidades relevantes de países com potencial de mercado para os produtores nacionais até o apoio direto, com recursos financeiros a distribuidores internacionais interessados em distribuir os filmes nacionais nos países estrangeiros em que atuam.

4.3 OS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL

As políticas públicas para a atividade de produção audiovisual podem ser classificadas de acordo com o foco na oferta ou na demanda de obras audiovisuais. Podem ainda ser classificadas de acordo com o tipo de política, se mais voltada para o fomento com uso de recursos públicos ou se mais voltada para condicionar o funcionamento de mercado de modo que este seja capaz de ofertar maior diversidade de obras para o consumidor ou de demandar maior quantidade e diversidade de obras junto à atividade de produção – o objetivo, em ambos os casos, costuma ser o estímulo à atividade de produção nacional, regional e/ou independente. As diversas possibilidades de políticas públicas podem ser vistas na Figura 1.

As políticas públicas que focam o fomento à produção podem ser divididas entre aquelas direcionadas a ampliar (e diversificar) a oferta de novas obras e aquelas voltadas para a demanda de mais obras. No primeiro caso estão os fundos públicos com recursos orçamentários ou advindos de outras origens (loterias, taxas específicas sobre consumo de produtos audiovisuais etc.) e a renúncia fiscal para a atividade de produção. No segundo caso, os recursos públicos são direcionados diretamente ao consumo (e à demanda) de obras audiovisuais, a exemplo de subsídios diretos ao acesso a obras audiovisuais em cinemas ou em outras mídias audiovisuais para os consumidores.

Figura 1 - Tipos de Políticas Públicas para o Audiovisual

		Tipo da Política Pública para o Audiovisual	
		Fomento Público	Regulação do Mercado Audiovisual
Foco na Oferta ou Demanda de Obras Audio-Visuais	Oferta	- Fundos públicos com recursos de diversas origens - Renúncia fiscal (para produtoras ou mecenato) para o financiamento à produção - Empresas públicas de TV ou de outras mídias audiovisuais	- Obrigações de investimento das programadoras de TV (emissoras) em obras nacionais e independentes - Políticas com foco na competição e na pluralidade de empresas nos meios audiovisuais - Empresas públicas de TV ou de outras mídias audiovisuais
	Demanda	- Subsídios ao acesso a bens e serviços audiovisuais - Empresas públicas de TV ou de outras mídias audiovisuais	- Obrigações de veiculação de obras nacionais e independentes (cotas) - Limites a afiliações e às transmissões em cadeia (redes) na televisão - Políticas com foco na competição e na pluralidade de empresas nos meios audiovisuais - Empresas públicas de TV ou de outras mídias audiovisuais - Distribuição de recursos publicitários estatais de acordo com critérios de pluralidade e de diversidade

Dentre as políticas públicas de regulação do mercado audiovisual que procuram estimular a oferta de produtos audiovisuais estão as obrigações das emissoras e programadoras de TV em investir percentual de suas receitas em obras nacionais, regionais e/ou independentes (comuns na França e Espanha, por exemplo). Pelo lado da demanda, as políticas de regulação mais comuns são aquelas que estipulam, seja para salas de cinema ou para canais de televisão, percentual de obras nacionais, regionais e/ou independentes – as chamadas cotas.

Há também políticas regulatórias praticadas em alguns países (notadamente os escandinavos) que procuram repartir os recursos das verbas publicitárias estatais não apenas com critérios de audiência, mas também com critérios que abarquem variáveis como o fortalecimento das empresas menores (e/ou regionais), a criação de um ambiente de maior competição e pluralidade de empresas e que entregue aos consumidores maior diversidade. Tais critérios de repartição, estabelecidos em lei, costumam ser direcionados aos meios de comunicação (e não à atividade de produção propriamente dita), mas podem ter reflexos na produção de obras audiovisuais.

Há algumas ações de política pública com impacto relevante em várias das classificações aqui colocadas. Empresas públicas de televisão ou de outras mídias audiovisuais (a exemplo da distribuidora Embrafilme das décadas de 1970 e 1980) podem atuar tanto no âmbito da oferta

como no âmbito da demanda por obras nacionais, regionais e/ou independentes, posto que podem atuar como produtoras de obras próprias ou veiculadoras de obras audiovisuais de terceiros.

Empresas públicas com atuação no setor audiovisual podem ainda impactar o funcionamento do mercado audiovisual, de modo a condicionar a atuação dos concorrentes efetivos ou potenciais. A atuação bem-sucedida de uma emissora pública de TV ou de uma distribuidora estatal em ofertar maior diversidade de obras no mercado pode incentivar, de maneira positiva, outros agentes a seguir o mesmo exemplo, o que pode promover maior competição no mercado por novas obras audiovisuais e impactar a atividade de produção audiovisual – ou, de forma negativa, inibir a atuação privada.

O mesmo se dá com as políticas de regulação que têm como objetivo o estímulo e proteção à competição entre os agentes econômicos que atuam no mercado. Tais políticas públicas podem promover maior pluralidade de agentes econômicos que atuam em determinada mídia audiovisual (cinema, TV por assinatura, TV aberta) e estes podem se ver compelidos, em resposta ao jogo competitivo, a atuar junto à produção de obras audiovisuais – seja direta ou indiretamente (por meio de pré-licenciamentos de obras ainda não realizadas) – ou a disputar o licenciamento das obras já produzidas, o que acaba por aumentar o valor destas e, conseqüentemente, a capacidade de investimento das empresas produtoras.

Observe-se que as políticas públicas para o audiovisual nem sempre têm como foco precípuo o desenvolvimento da produção de filmes, programas de TV ou outros conteúdos audiovisuais. As políticas com foco nas atividades culturais em geral, por exemplo, podem impactar também a atividade de produção audiovisual, na medida em que o setor audiovisual pode estar compreendido nessas políticas. Incluem-se também nesse rol as políticas que se preocupam com a informação (numa perspectiva mais abrangente), com a comunicação social em geral, e com a comunicação social eletrônica, mais especificamente. As primeiras políticas estão geralmente ancoradas no fomento público, já as políticas de comunicação social costumam ter caráter mais regulatório.

5 ESTRUTURAS DE MERCADO E CADEIA DE VALOR NO SETOR AUDIOVISUAL

Para se compreender determinado mercado, a análise econômica – especialmente a de viés antitruste – e o direito concorrencial utilizam três elementos centrais: a definição do produto (ou de um agregado de produtos) transacionado, a área geográfica no qual esse produto é produzido e vendido e os agentes econômicos que desempenham as atividades responsáveis pela sua produção, distribuição e comercialização.

Simplificadamente, o produto e a área geográfica revelam a dupla dimensão em que o mercado é apreendido pela análise econômica. A primeira dimensão diz respeito ao fato de que "produto" é uma designação genérica que pode abarcar um serviço ou mesmo um conjunto de produtos ou serviços que, ainda que não sejam exatamente idênticos, sejam razoavelmente substitutos entre si. A segunda dimensão tem a ver com o recorte geográfico do mercado: quanto maior este recorte, maior a possibilidade de empresas distintas virem a competir na oferta de determinado produto.

A estrutura de um mercado específico é apreendida a partir do arranjo encontrado pelos diversos agentes econômicos para suprir um produto ou serviço específico em um mercado geograficamente delimitado pela análise. É a partir do olhar sobre os arranjos comerciais e contratuais entre os agentes econômicos que atuam em determinado mercado que é possível verificar, por exemplo, o grau de concentração do mercado (nas vendas e também nas compras, ou seja, número de vendedores e compradores), as condições relativas às possibilidades de entrada de concorrentes, a estrutura de custos e de receitas das empresas, o grau de integração entre as empresas que atuam neste mercado com seus fornecedores e outras empresas clientes etc.

A análise da estrutura de mercado possibilita a correta percepção da conduta das empresas que atuam em um mercado específico. O comportamento dos agentes econômicos em relação aos métodos de fixação dos preços, as estratégias de propaganda, os gastos em pesquisa, o nível de investimento, a relação com fornecedores e clientes, e as atitudes em relação aos rivais são fundamentalmente determinados pela estrutura de mercado.

As condutas dos agentes econômicos, por seu turno, determinam, em última instância, o desempenho do mercado específico no que tange à eficiência na produção e na alocação de

recursos, na geração de lucros e empregos, no atendimento das demandas dos consumidores, assim como no crescimento das empresas que aí atuam de modo a gerar progresso e equidade para um grande número de agentes econômicos, incluindo os consumidores.

Os movimentos das empresas em busca de maiores lucros e crescimento configuram ao longo do tempo as estruturas dos diversos mercados. As estruturas de mercado comumente consideradas pela economia são: (i) concorrência perfeita, quando existe grande número de fornecedores de produtos semelhantes entre si e há grande facilidade de entrada e saída de empresas deste mercado; (ii) monopólio, quando há um fornecedor apenas de um produto único, singular, e as barreira à entrada neste mercado são muito elevadas; (iii) concorrência monopolística, nos casos em que há um grande número de fornecedores de produtos diferenciados, mas que ainda guardam algum grau de substituição entre si, e quando não há muitas barreiras à entrada de novos competidores e; (iv) oligopólio, nos casos em que há um pequeno número de fornecedores que entregam ao mercado produtos semelhantes ou com algum grau de diferenciação e quando existem barreiras à entrada importantes.

Quando a estrutura do mercado permite que empresas tenham sistematicamente comportamentos que não geram progresso e eqüidade, exercendo abusivamente seu 'poder de mercado', os Estados podem ser chamados a atuar no mercado, regulando a atividade econômica. O exercício do poder regulatório dos Estados envolve a indução *a priori* de determinadas condutas, tidas como desejáveis, ou intervenções *a posteriori,* quando o Estado limita certos comportamentos das empresas ou quando o Estado interfere diretamente na própria atividade empresária objetivando que uma nova estrutura de mercado, mais eficiente no que tange à equidade e ao progresso, possa se estabelecer.

A compreensão do mercado tal como descrita de forma resumida nos parágrafos anteriores[41], encerrando noções jurídicas e econômicas, foi consolidada na década de 1980 no âmbito do sistema de defesa da competição dos Estados Unidos, notadamente no *Department of Justice* e no *Federal Trade Commission*. O instrumento de análise que associa (i) a estrutura do mercado, (ii) a conduta dos agentes econômicos e, (iii) o desempenho do mercado em gerar equidade e progresso, ficou conhecido como paradigma Estrutura-Conduta-Desempenho. Para cada uma das estruturas de mercado designadas pela Economia, é possível supor, em variados graus, o comportamento das empresas aí situadas e o desempenho destas em relação a variados parâmetros considerados pelas políticas públicas. Tal paradigma passou a ser progressivamente

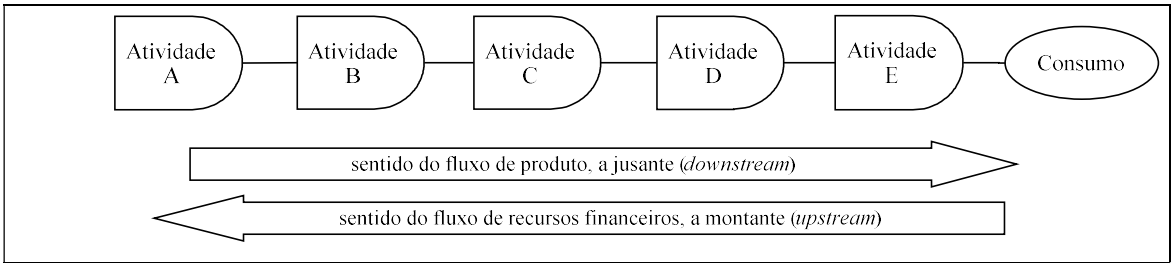
[41] Baseado em POSSAS (1985; 1996).

e amplamente utilizado em todo o mundo desenvolvido para subsidiar a intervenção dos governos e a adoção de políticas regulatórias em mercados com grande impacto no desenvolvimento econômico, no progresso tecnológico e na distribuição de renda e que, na perspectiva do interesse público, não funcionavam adequadamente.

5.1 Cadeia de Valor, Estratégias de Crescimento das Empresas e a particularidade das empresas de mídia

Um instrumento útil para a compreensão dos mercados é a cadeia de valor (ou cadeia produtiva)[42], pois permite que sejam visualizadas as atividades que são exercidas pelos agentes econômicos para levar determinado produto ou serviço até o consumidor em determinado setor da economia. Em cada uma dessas atividades, tidas como elos do encadeamento produtivo, as empresas que aí atuam fornecem, ao elo seguinte, produtos ou serviços semelhantes – que podem ser direcionados a outras empresas que exercem outras atividades dentro da cadeia de valor, ou ao consumidor final.

Figura 2 - Cadeia de valor setorial, fluxos de produtos e recursos financeiros



Fonte: Esquema ilustrativo de encadeamento produtivo de elaboração própria

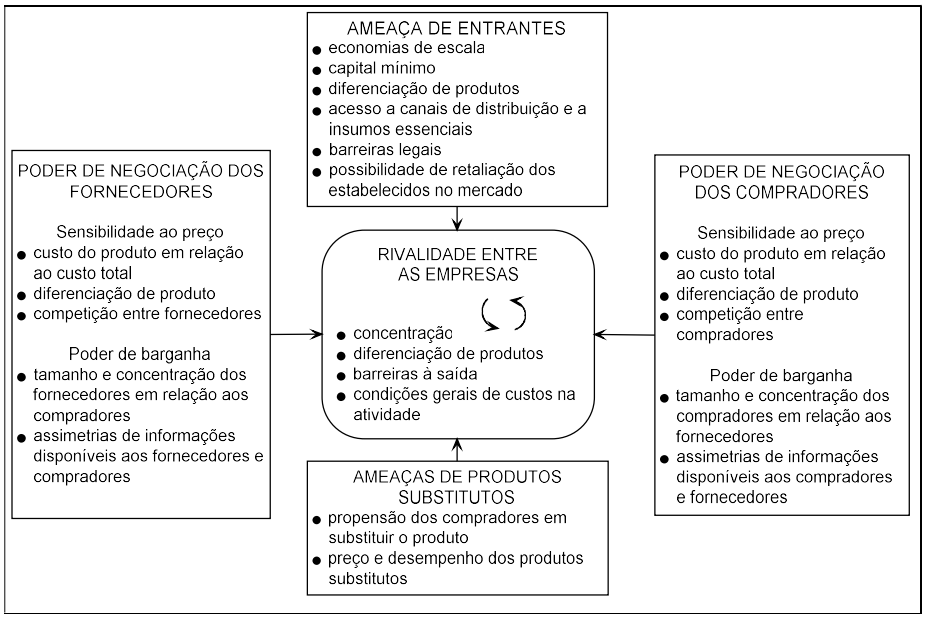
A cadeia de valor se estrutura em dois sentidos: o primeiro é um fluxo que vai da jusante ao montante da cadeia (*downstream*), por meio do qual o produto ou serviço vai se constituindo, após agregar valor em cada elo, até chegar ao consumidor final e, (ii) em sentido oposto, em um fluxo financeiro que percorre a cadeia a montante (*upstream*), desde o consumidor final do produto ou serviço, permitindo que todos os agentes econômicos possam receber a remuneração adequada ao exercício de suas atividades em cada um dos elos da cadeia (vide Figura 2). O

[42] Quando se trata da análise de um mercado específico, o termo "cadeia de valor" é mais apropriado do que "cadeia produtiva", pois esta última guarda referência na atividade manufatureira e diz respeito ao seqüenciamento produtivo de determinado produto, nas diferentes etapas de produção dentro de uma mesma empresa. Seria, por exemplo, mais adequado referir-se à cadeia produtiva da produção audiovisual, cujas etapas envolveriam: o desenvolvimento, a pré-produção, a produção propriamente dita e a pós-produção.

fluxo financeiro possibilita que a cadeia seja retroalimentada e a produção de um determinado produto ou serviço possa continuar existindo para suprir a necessidade do mercado.

A cadeia de valor, enquanto instrumento analítico orientado para apreender a dinâmica de competição entre empresas, foi popularizada por Michael Porter por volta da segunda metade da década de 1980. Para Porter, interessava visualizar as atividades que imprimem uma maior dominância econômica sobre as demais em um determinado setor econômico – ou, na linguagem do autor, onde assentava o valor[43] dentro de uma cadeia e quais as atividades que sustentam uma vantagem competitiva capaz de extrair das demais uma maior "quantidade de valor".

Figura 3 - As 5 forças competitivas de Porter



Nota: Construída a partir de Porter (1992, p. 23).

A vantagem competitiva surge, para Porter (1992, p. 2-3), da sua análise sobre as forças competitivas que regem a atuação da empresa dentro do ambiente em que atua e está relacionada diretamente ao valor que esta empresa consegue criar para os compradores de seus produtos/serviços e que ultrapassa seus custos de produção. As forças competitivas analisadas por Porter (representadas na Figura 3) são cinco e incluem: (i) a ameaça representada pelas

[43] "O valor é aquilo que os compradores estão dispostos a pagar, e o valor superior provém da oferta de preços mais baixos que os da concorrência por benefícios equivalentes ou do fornecimento de benefícios singulares que mais do que compensam um preço mais alto" (PORTER, 1992, p. 2).

empresas rivais já estabelecidas, (ii) a ameaça de entrada de novas empresas na competição, (iii) a ameaça representada pela substituição de produtos que uma empresa fornece ao mercado, (iv) o poder de negociação dos fornecedores e (v) o poder de negociação dos compradores.

A cadeia de valor é um sistema de atividades interdependentes no qual cada atividade constitui um elemento importante para a compreensão da estrutura do mercado em determinado setor econômico. Cada um dos elos de uma cadeia pode ser considerado, para efeito de análise econômica, como um mercado distinto, posto que reúne algum nível de agregação de produto ou serviço e alguma área geográfica a qual o produto ou serviço é destinado. É possível considerar todo um setor econômico como correspondente a uma determinada cadeia de valor (o setor automotivo, o setor têxtil etc.), ou é possível considerar, na análise econômica setorial, cada elo da cadeia de valor como um setor específico (a exemplo do setor de autopeças, do setor de fiação etc.).

Para efeitos do estudo que segue, cada um dos elos de uma cadeia é considerado enquanto atividades distintas de um dado setor econômico. Assim, a partir da cadeia de valor é possível conferir, por exemplo, a quantidade de agentes econômicos atuando em uma mesma atividade, a relação desses agentes entre si, com fornecedores e compradores, as possibilidades dos agentes econômicos que exercem determinada atividade virem a sofrer concorrência de novos produtos ou serviços, assim como de novos competidores entrantes (vide Figura 3).

Cada uma das atividades de uma cadeia de valor pode ser desempenhada por uma ou mais empresas distintas, competidoras entre si, possibilitando a visão das estruturas de mercado e o grau de concentração em um subsetor específico. Duas ou mais atividades, por outro lado, podem ser exercidas por uma mesma empresa ou ainda por empresas distintas com forte associação e vínculo entre si, o que possibilita uma primeira percepção do grau de integração vertical existente em determinado mercado. Mercados concentrados horizontalmente (atividades com poucas empresas) ou integrados verticalmente (empresas atuando em várias atividades) podem levar os agentes econômicos mais fortes a se comportarem de maneira anti-competitiva, auferindo lucros derivados exclusivamente das condições estabelecidas em prejuízo dos concorrentes mais “fracos” e dos consumidores.

Em uma economia capitalista, de modo geral, as empresas – especialmente as privadas – procuram crescer na perspectiva de auferir mais lucro, entendido como a diferença entre as receitas obtidas e os custos associados à produção e à venda dos produtos ou serviços que entregam ao mercado. As estratégias de aumento de lucros e de crescimento das empresas

miram constantemente o alargamento da diferença entre receitas e custos. Na procura de reduzir custos – e, portanto, aumentar lucros – as empresas comumente lançam mão de duas estratégias: obtenção de ganhos (ou economias) de escala e obtenção de ganhos (ou economias) de escopo.

Os ganhos de escala são aqueles obtidos com o aumento da produção de um determinado produto. Isto implica dizer que quanto maior a produção (e as vendas), mais baixos serão os custos por unidade produzida. Em termos econômicos: economias de escala são aquelas obtidas quando a receita marginal em atender um consumidor adicional será superior ao custo marginal em atender esse consumidor; ou ainda, quando os custos marginais são inferiores aos custos médios[44]. Em setores econômicos nos quais as economias de escala são comuns devido às suas particularidades, as estratégias das empresas que aí atuam buscam o crescimento de suas unidades de produção.

Por sua vez, ganhos de escopo são associados ao fato de que, em determinados setores, é menos custoso para as empresas produzirem ao mesmo tempo dois produtos distintos do que os produzir de forma separada. Geralmente os ganhos de escopo ocorrem em setores que empregam insumos comuns na produção de dois ou mais produtos ou serviços, o que permite a ocorrência de complementaridades nessa produção. Em determinados setores onde os ganhos de escopo são comuns, as estratégias de diversificação mostram-se economicamente eficientes porque os custos totais de uma empresa (ou várias empresas de um mesmo grupo econômico) é mais baixo se comparado com um grupo de empresas isoladas produzindo os mesmos produtos (DOYLE, 2002).

Seja aumentando o tamanho de suas unidades de produção, seja diversificando suas atividades de modo a fornecer vários produtos ou serviços ao mercado, as empresas buscam crescer e, ao fazê-lo, podem obter outras vantagens associados a este crescimento. Além dos ganhos de escala e de escopo, outras vantagens dizem respeito ao aumento do poder de negociação com fornecedores e com clientes. De modo geral, quanto maior a empresa, maior será a possibilidade de negociar em melhores condições com vistas a reduzir custos ou vender seus produtos ou serviços por preços maiores. Contudo, outros fatores impactam nas estratégias

[44] Custos marginais referem-se ao custo de ofertar um produto ou serviço para um consumidor adicional. Custos médios são os custos totais envolvidos em prover um produto ou serviço dividido pela quantidade de consumidores deste produto ou serviço.

de estabelecimento de preços das empresas, e esses fatores têm a ver com a estrutura de mercado na qual as empresas estão inseridas.

No interesse de obterem mais lucro e tornarem-se maiores e mais diversificadas, as empresas esbarram com os interesses e estratégias de empresas rivais, assim como com os interesses de seus fornecedores e clientes. O estabelecimento de preços é, constantemente, um desses momentos em que interesses distintos se esbarram. Diz-se que uma empresa tem poder de mercado (ou poder econômico), quando consegue impor preços a seus fornecedores e/ou a seus clientes (outras empresas ou consumidores finais). A existência de poder de mercado decorre da estrutura de mercado na qual uma empresa está inserida. No monopólio, as possibilidades de exercício de poder de mercado são muito grandes, assim como também são consideráveis no oligopólio; contudo, essa possibilidade é menor no caso da estrutura de mercado conhecida como concorrência monopolística e é bastante reduzida no caso da concorrência perfeita.

Todas as empresas procuram ter poder de mercado, pois isso implica a possibilidade de maiores lucros. Essa busca é um dos motores do crescimento das empresas, da inovação e do próprio crescimento econômico das sociedades. O poder do mercado de uma determinada empresa pode, em muitos casos, ser decorrente de suas estratégias de inovação: ao lançar produtos ou serviços entendidos pelos consumidores como efetivamente novos e desejáveis a empresa inovadora consegue estabelecer preços diferenciados e, com isso, obter grandes lucros.

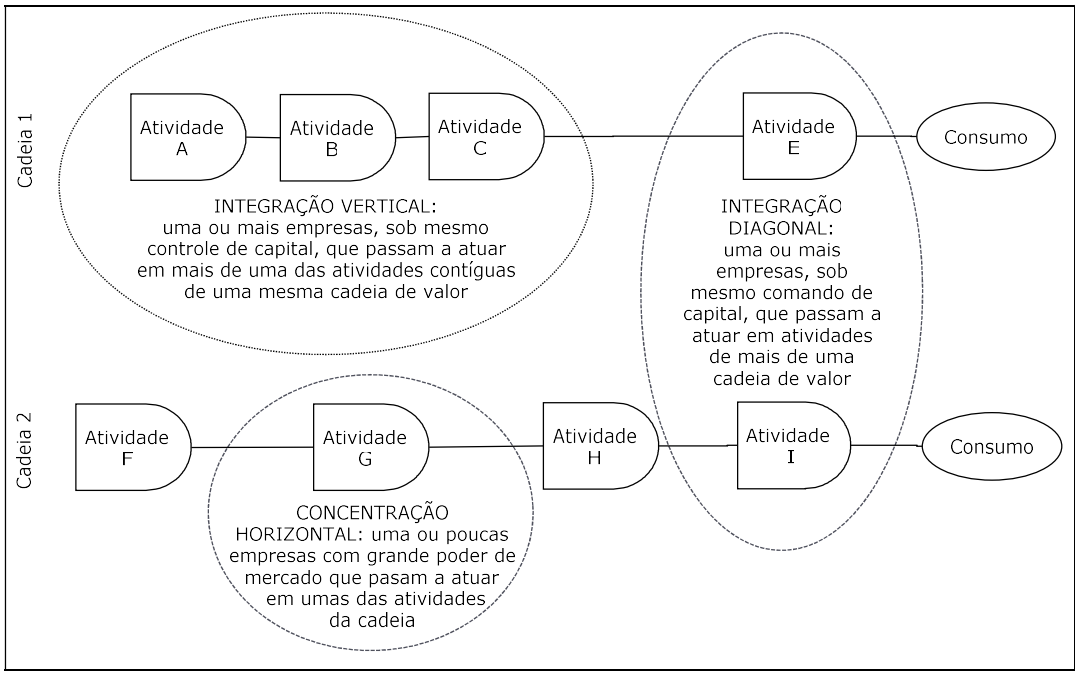
O exercício abusivo do poder econômico por uma empresa pode ser deletério à concorrência, aos fornecedores e clientes e tornar o mercado no qual está inserida menos capaz de gerar progresso e equidade – ou menos capaz de gerar o que os economistas chamam de "bem-estar do consumidor". Nestes casos, o mercado específico torna-se menos eficiente do que seria em um contexto no qual houvesse mais competição.

As cinco forças competitivas e a cadeia de valor, ambos instrumentos popularizados a partir dos trabalhos de Porter, são importantes ferramentas de análise dos mercados, na medida em que permitem uma visão sistêmica sobre os mesmos e possibilitam que sejam visualizados possíveis abusos do poder econômico, ou seja, condutas anti-competitivas por parte das empresas.

Sistemicamente, o movimento das empresas rumo ao crescimento pode ser visualizado a partir do modelo da cadeia de valor. Ao buscarem mais lucro, maior eficiência (ganhos de escala e escopo), maior participação de mercado (*market share*) e poder econômico (poder de

negociação de preços), as firmas acabam se expandindo. De modo geral, a teoria econômica enxerga a expansão das empresas de duas formas: expansão horizontal e expansão vertical. A expansão horizontal dá-se por meio da absorção ou eliminação de firmas que exercem suas atividades em um mesmo elo da cadeia de valor; portanto, essas empresas são inicialmente concorrentes – nestes casos, diz-se que o mercado relativo à atividade em consideração passa a ser mais concentrado (horizontalmente). A expansão vertical, por sua vez, é decorrente da expansão, aquisição ou junção de empresas que exercem suas atividades em outros elos de uma mesma cadeia de valor (vide Figura 4) – nestes casos, diz-se que o mercado passou a ser mais verticalizado (ou integrado verticalmente).

Figura 4 - Resultados da expansão das empresas de mídia,
a partir da análise da cadeia de valor



Fonte: elaboração própria, a partir de conceitos presentes em Doyle (2002).

Empresas que atuam nos meios de comunicação – chamadas aqui de empresas midiáticas – lidam com um produto extremamente "plástico": a informação, um insumo que pode ser reformatado muito facilmente dando origem a novos produtos (economias de escopo). Uma notícia, por exemplo, produzida para um jornal impresso pode ser utilizada numa emissora de rádio da mesma empresa; um conteúdo audiovisual produzido originalmente para o cinema pode ser colocado em canais abertos e fechados de televisão, figurar em um DVD e ainda estar

disponível em um serviço de vídeo por demanda – se todos esses mercados puderem ser plenamente aproveitados pela empresa, por meio de suas subsidiárias, tanto melhor para essa empresa.

A natureza do produto comercializado e a importância das economias de escopo no setor dos meios de comunicação explicam a tendência comumente observada de estratégias de expansão das empresas que aí atuam em direção à oferta de produtos e serviços múltiplos (jornais, revistas, canais abertos e fechados, cinema, vídeo doméstico e serviços de vídeo por demanda). Os ganhos de diversificação também podem ser observados na contratação de talentos de sucesso, que passam a ser "aproveitados" em vários produtos e por várias empresas do conglomerado. Ao estudarem as estratégias de expansão das firmas do setor, pesquisadores ligados ao estudo da Economia da Mídia (*Media Economics*) denominaram de economias de multiformidade (*multiformity economy*) todos os ganhos de escala e de escopo advindos da participação cruzada na propriedade de empresas que atuam em várias atividades midiáticas (ALBARRAN, 1996; DOYLE, 2002).

As estratégias de expansão das empresas midiáticas por meio da diversificação de suas atividades foram denominadas por esses mesmos pesquisadores de expansão diagonal (vide Figura 4), implicando a atuação de uma mesma empresa (geralmente, um conglomerado) em várias atividades situadas em cadeias de valor distintas, mas que são percebidas enquanto atividades altamente complementares, dadas as economias de multiformidade. Com a globalização e a convergência, as vantagens associadas a essas estratégias tornaram-se ainda mais pronunciadas, resultando em conglomerados de empresas integradas diagonalmente e que atuam em diversos meios da comunicação social.

5.2 O MERCADO AUDIOVISUAL E SUA CADEIA DE VALOR RAMIFICADA

O mercado audiovisual compreende a produção, a circulação e o consumo de conteúdos audiovisuais[45] diversos, produzidos geralmente para primeira exibição em salas de cinema ou em canais de televisão. Compreende ainda uma área geográfica na qual se dá a circulação e o consumo desses conteúdos – de modo que é possível se referir ao mercado audiovisual mundial, ao mercado nacional ou a uma área qualquer, a depender do recorte analítico que se queira

[45] Entende-se por 'conteúdo audiovisual' o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento.

fazer. Encontram-se ainda nesse mercado os agentes econômicos que desempenham atividades econômicas distintas, responsáveis por realizar a produção e levar essa produção até o consumidor final.

Desde a produção até o consumo de produtos audiovisuais, organiza-se um mercado complexo formado por diversos agentes econômicos que desempenham atividades distintas. Essas atividades são responsáveis por agregar valor ao conteúdo audiovisual a fim de levá-lo ao público nas várias janelas em que se estratifica o consumo. Algumas dessas atividades são imprescindíveis para que o produto audiovisual possa ser consumido em todas as janelas; outras atividades dizem respeito a apenas uma ou outra janela. A atividade de produção de conteúdos, por exemplo, constitui uma atividade fundamental para gerar sempre novas obras audiovisuais para o mercado, em quaisquer de seus segmentos e janelas.

A gestão de direitos de exploração de conteúdos audiovisuais também é outra atividade que em algum momento é desempenhada por algum agente econômico quando se quer levar um conteúdo até o consumidor, independentemente da janela em consideração. Existem, contudo, atividades que dizem respeito a apenas uma janela de exibição. A atividade de projeção de obras cinematográficas, por exemplo, existe apenas na janela das salas de cinema; a atividade de fabricação de unidades de DVD, por sua vez, diz respeito apenas às janelas de locação e venda direta (varejo) do vídeo doméstico.

A distinção entre as várias atividades desempenhadas pelos agentes econômicos para levar o produto audiovisual até as diversas janelas de exibição nas quais se dá o consumo confere os contornos da cadeia de valor do mercado audiovisual – uma cadeia que, a partir de determinada atividade tem seus elos ramificados de acordo com os vários segmentos existentes dentro do mercado audiovisual.

5.3 A CADEIA RAMIFICADA DO AUDIOVISUAL

Como visto anteriormente, a compreensão de determinado mercado deve levar em consideração o produto transacionado, a área geográfica no qual esse produto é produzido e vendido e os agentes econômicos que desempenham as atividades responsáveis pela sua produção, distribuição e comercialização.

O mercado audiovisual relaciona-se com um consumo estratificado em várias janelas de exibição (dadas as estratégias de *windowing*). Da produção ao consumo do conteúdo, as

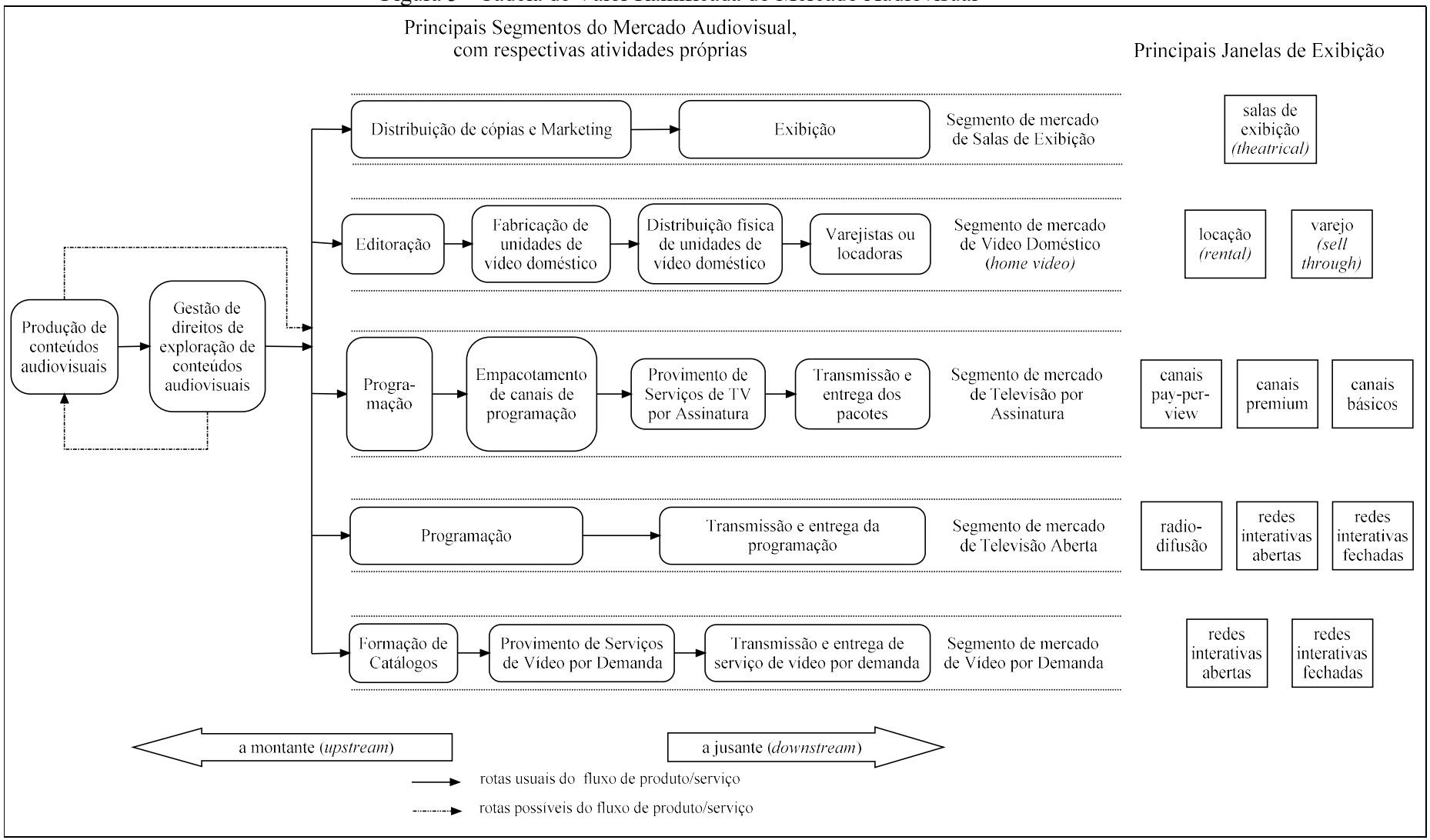
atividades requeridas para que o produto audiovisual chegue até o consumidor diferem-se tendo como referência as janelas de exibição do produto. Tome-se uma obra cinematográfica, por exemplo. Caso esse conteúdo chegue ao consumidor por meio da televisão por assinatura terá sido anteriormente selecionado e posto em uma grade de programação contida em um canal que, por sua vez, terá sido empacotado junto com outros canais e distribuído por várias redes de telecomunicações até chegar ao consumidor. Caso esse mesmo filme seja alugado em uma locadora de vídeo, terá antes que ser editorado (posto em formato apropriado), replicado em muitas unidades de vídeo doméstico (DVDs) e distribuído por atacadistas até chegar à locadora.

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

Se uma cadeia de valor é um sistema de atividades interdependentes, a independência das atividades descritas logo acima poderia sugerir que cada uma delas poderia figurar em cadeias de valor próprias e distintas entre si. Poder-se-ia então considerar uma cadeia de valor do conteúdo audiovisual para a exibição cinematográfica, uma cadeia de valor do conteúdo audiovisual para o vídeo doméstico, uma cadeia de valor do conteúdo audiovisual para a televisão por assinatura etc.

De fato, a referência a muitas cadeias de valor para o conteúdo audiovisual é possível enquanto instrumento analítico. Contudo, tal instrumento de análise deixaria de considerar a inteireza do mercado audiovisual, atendo-se a mercados de menor tamanho, tais como o mercado de exibição cinematográfica, o mercado de vídeo doméstico, o mercado de televisão por assinatura etc. Perder-se-ia, com isto, o potencial de análise econômica do setor, derivado da compreensão de que o conteúdo audiovisual – especialmente aqueles conteúdos de estoque, de maior expressão econômica – é um produto "plástico" por excelência, na medida em que efetivamente pode circular e é consumido em todos esses mercados menores, segundo lógica própria (consumo coletivo – ligado à não-fungibilidade, não-rivalidade – e estratégia de *windowing*).

Figura 5 - Cadeia de Valor Ramificada do Mercado Audiovisual



Procurando conciliar o entendimento do mercado audiovisual anteriormente proposto com a perspectiva de seqüenciamento de atividades interdependentes na cadeia de valor no intento de construir um instrumento de análise que sirva à compreensão da dinâmica concorrencial aí existente, proponho: (i) que o mercado audiovisual seja segmentado tendo como referencial a distinção entre as atividades desempenhadas pelos diversos agentes econômicos e (ii) que a cadeia de valor do mercado audiovisual se bifurque de acordo com segmentação do mercado, guardando lógica seqüencial entre as atividades.

O resultado da proposta, uma cadeia de valor ramificada do audiovisual, pode ser conferido na Figura 5. A figura mostra os segmentos de mercado, cada um com o encadeamento próprio das atividades que os caracteriza, e mostra também as janelas de exibição próprias existentes em cada um dos segmentos, nas quais se estratifica o consumo de conteúdos audiovisual. No segmento de mercado de vídeo doméstico, por exemplo, há duas janelas na qual se estratifica o consumo de DVDs: a de locação (*rental*) e varejo (*sell through* ou *retail*); no segmento de televisão por assinatura, as janelas de exibição são os canais "pay-per-view", os canais "premium" e os canais básicos; no segmento de televisão aberta, tem-se as janelas da radiodifusão e de difusão linear por redes interativas. As janelas, em cada segmento de mercado, guardam em comum o fato de serem providas pelo mesmo conjunto de atividades interdependentes.

A cadeia de valor do audiovisual é ramificada porque, a partir de um tronco principal, constituído pelas duas primeiras atividades no sentido a jusante (*downstream*), ramifica-se em encadeamentos próprios de atividades, representados pelos segmentos do mercado audiovisual. Os segmentos do mercado audiovisual são, portanto, partes menores (ramos) de um mercado maior, cada qual constituído por atividades econômicas que se distinguem a partir de determinado ponto da cadeia, agregando valor ao conteúdo para que o mesmo possa chegar ao consumidor em janelas de exibição específicas.

Os segmentos do mercado audiovisual guardam entre si a característica comum de transacionar um mesmo produto (o conteúdo audiovisual) e de compartilharem das mesmas atividades existentes no início da cadeia de valor: a produção de conteúdos audiovisuais e de gestão de direitos de exploração.

5.4 OS SEGMENTOS DO MERCADO AUDIOVISUAL

A produção de conteúdos é a atividade primeira da cadeia de valor do mercado audiovisual (no sentido do fluxo de produto) e consiste na combinação de *know how* artístico, financeiro e comercial. Novos conteúdos precisam ser realizados para suprir constantemente o consumo e, a partir daí, serem explorados nas várias janelas. Após sua realização, o conteúdo precisa cumprir sua função econômica, sendo comercialmente explorado em uma ou mais janelas de exibição.

A exploração econômica de um produto audiovisual dá-se não pela comercialização do produto em si, mas sim pela comercialização dos direitos de sua exploração (licenciamentos) em diversos territórios (correspondentes a mercados geográficos distintos) e modalidades: cópia, distribuição, comunicação pública (veiculação, exibição, difusão), e disponibilização (em serviços de vídeo por demanda). A atividade de gestão dos direitos de exploração constitui, então, a segunda atividade da cadeia produtiva do mercado audiovisual.

Esta atividade é essencial para a rentabilidade dos conteúdos de estoque (vide Tabela 2, no capítulo 4), pois os agentes econômicos que aí atuam organizam o mercado, facilitando a exploração econômica das produções por meio da agregação, em um catálogo de direitos sobre conteúdos e obras audiovisuais diversos, criados por vários produtores. A atividade de gestão de direitos de exploração é responsável pela redução dos custos de transação associados à procura e seleção de direitos, beneficiando toda a cadeia à jusante (*downstream*). Ademais, é responsável ainda pela estratégia do *windowing,* na medida em que gerencia a lógica cronológica de exibição de um conteúdo nas diversas janelas a fim de potencializar a rentabilidade.

No caso dos conteúdos de fluxo, muitas vezes a atividade de gestão de direitos de exploração precede a produção propriamente dita – como no caso dos conteúdos esportivos e outros eventos transmitidos ao vivo. O mesmo acontece com alguns conteúdos de estoque cuja realização foi precedida da inteira disponibilização (em diversos segmentos de mercado e territórios), *a priori*, dos direitos de exploração – caso comum em empresas verticalizadas de atuação internacionalizada.

A partir dessas duas primeiras atividades, as ramificações existentes passam a distinguir, tendo como base atividades próprias, os segmentos do mercado audiovisual. São cinco

segmentos significativos, seja pela representatividade econômica atual, seja pela potencialidade de vir a representar uma expressão econômica importante:

i) Segmento de mercado das salas de exibição[46]: caracterizado pelo conjunto de atividades e agentes econômicos necessários à prestação do serviço de projeção de conteúdos audiovisuais em tela de grande dimensão para fruição coletiva;

ii) Segmento de vídeo doméstico: caracterizado pelo conjunto de atividades e agentes econômicos necessários para ofertar ao consumidor obras audiovisuais em unidades de mídia pré-gravada para fins de entretenimento doméstico;

iii) Segmento de televisão por assinatura: caracterizado pelo conjunto de atividades e agentes econômicos necessários à prestação de serviços de oferta de conteúdos audiovisuais em múltiplos canais de programação, cada qual com grades horárias específicas e com linha editorial própria, mediante subscrição;

iv) Segmento de televisão aberta: caracterizado pelo conjunto de atividades e agentes econômicos necessários à oferta de conteúdos audiovisuais em grades horárias específicas, segundo linha editorial própria, ofertados ao consumidor de forma gratuita;

v) Segmento de vídeo por demanda: caracterizado pelo conjunto de atividades e agentes econômicos necessários à prestação do serviço de oferta avulsa de conteúdos e obras audiovisuais organizados em catálogos, para acesso em horário de livre escolha do consumidor.

Em cada um dos segmentos do mercado há, como contrapartida ao fluxo de produto/serviço no sentido à jusante da cadeia de valor, um fluxo em sentido inverso a montante de recursos monetários. Esses recursos são fundamentais para a retroalimentação da produção – permitindo que o mercado seja constantemente abastecido de conteúdos inéditos –, além de remunerar os agentes econômicos que atuam nas atividades características de cada segmento de mercado. Este fluxo financeiro também contribui para delimitar os exatos contornos da cadeia de valor, na medida em que circunscreve os elos da cadeia às atividades que são diretamente remuneradas pela exploração econômica do conteúdo audiovisual e que transferem

[46] Preferiu-se denominar o segmento de "salas de exibição" ao invés de "exibição cinematográfica" pelo fato de que uma obra cinematográfica também poder ser exibida (difundida, veiculada) em outros segmentos de mercado.

parte desses recursos a montante, de modo a contribuir para a remuneração dos detentores originais dos direitos sobre o conteúdo[47].

Os recursos do fluxo financeiro derivam, em última instância, das receitas obtidas nas diversas janelas de exibição em que se estratifica o consumo audiovisual. Tais recursos são advindos, em sua maior parte, da venda de ingressos para acesso às salas de exibição, da cobrança de assinaturas para acesso a serviços de televisão fechada, da venda de unidades de vídeo doméstico, das receitas dos serviços de vídeo por demanda e da publicidade e das taxas de licença[48] na televisão aberta.

Uma importante observação a ser feita aqui com relação à cadeia de valor é que atividades distintas podem ser desempenhadas por um mesmo agente econômico ou ainda por agentes econômicos distintos associados ou que tenham fortes vínculos entre si. De fato, no mercado audiovisual é comum que uma única empresa realize mais de uma atividade na cadeia produtiva (integração vertical) e procure se posicionar em mais de um segmento de mercado (integração diagonal). Isso lhe garante poder de mercado frente a seus concorrentes. Os grandes conglomerados mundiais da indústria audiovisual, por exemplo, atuam em todos os segmentos de mercado e em quase todas as etapas da cadeia produtiva, com base mundial de operação.

5.5 Alguns conceitos econômicos na análise do mercado audiovisual

Desde a década de 1990, o setor audiovisual foi lançado ao centro da dinâmica econômica mundial ao enlaçar, por meio das tecnologias digitais, as atividades de telecomunicações, de tecnologias de informação e as atividades de comunicação social. Para as empresas de mídia, especialmente de mídia audiovisual, as possibilidades de crescimento aumentaram grandemente na medida em que as barreiras à entrada foram erodidas por conta das novas tecnologias digitais e as políticas regulatórias foram relaxadas em vários países – tais fatores serão melhor vistos no capítulo 6.

---

[47] É por esse motivo que a cadeia de valor do audiovisual deixa de fora, por exemplo, as atividades de fabricação de aparelhos que dão acesso aos conteúdos audiovisuais em diferentes janelas, pois a remuneração pela venda desses aparelhos não é transferida para as atividades intermediárias da cadeia de valor do conteúdo audiovisual ou chegam até os detentores originais dos direitos de exploração do conteúdo.

[48] Taxas de licença são taxas pagas anualmente pela posse de aparelhos de televisão. Existem em quase todos os países europeus e em alguns asiáticos e são fundamentais para o financiamento das redes de televisão públicas nesses países. Um francês que tinha um aparelho de televisão em casa deveria pagar anualmente, por exemplo, € 114,00 (BONELL, 2001).

O setor audiovisual está entre aqueles em que são comuns os ganhos de escala e de escopo obtidos a partir das estratégias de crescimento das empresas. Com a convergência e a crescente possibilidade de explorar mercados externos, cresceram também as oportunidades de explorar esses ganhos (DOYLE, 2002, p. 22).

No setor audiovisual, as economias de escala são em grande medida derivadas dos atributos econômicos particulares do produto audiovisual – apresentados no capítulo 4. A possibilidade do consumo coletivo dos conteúdos audiovisuais é uma característica também comum aos chamados "bens públicos". Os custos envolvidos na produção inicial de um determinado bem público (segurança nas fronteiras, por exemplo) podem ser altos, mas o custo marginal associado a ofertar uma unidade adicional deste bem é baixo e próximo de zero – assim, o custo marginal será sempre inferior ao custo médio, o que caracteriza os ganhos de escala.

No setor audiovisual, ganhos de escala ocorrem, por exemplo, na atividade de programação de uma grade (um canal) de televisão. Os custos marginais são aqueles relacionados a ofertar essa programação para um telespectador adicional e os custos médios referem-se aos custos totais associados à oferta do canal de televisão no mercado dividido pelo número dos telespectadores efetivos. Se a empresa programadora do canal de televisão monta a infra-estrutura para a entrega ou distribuição do canal, os custos marginais para prover o canal para um determinado telespectador adicional (dentro de uma área de transmissão) é zero ou extremamente baixo.

Os ganhos de escopo derivados das estratégias de crescimento das empresas que atuam no setor audiovisual também são potencializados em função das particularidades do produto que ofertam no mercado. Como visto, o produto audiovisual é um produto não-fungível (não se gasta) e, por isso mesmo, extremamente "plástico", na medida em que o produto feito originalmente para um mercado (salas de exibição, por exemplo) pode ser facilmente reformatado para ser licenciado em outros mercados (televisão por assinatura ou o mercado de vídeo doméstico, por exemplo).

De modo geral, as empresas ao se expandirem procuram estabelecer estratégias de crescimento em busca de ganhos econômicos. Ao adotar essas estratégias, as empresas do setor audiovisual procuram otimizar recursos, obter ganhos de escala e escopo, controlar insumos importantes ou canais de distribuição, reduzir custos de transação ou riscos de investimento. Importantes elementos dessas estratégias são a aquisição de empresas e fusão entre empresas

distintas. As empresas compram umas às outras ou se fundem em busca de sinergias (uma soma em que 1+1>2). Em outros termos, os ganhos obtidos com a combinação das empresas devem exceder o custo de transação associado à junção entre elas.

As maiores empresas que atuam no setor audiovisual são, geralmente, conglomerados empresariais com operação em várias frentes no mercado audiovisual por meio de empresas coligadas por um mesmo comando de capital. Suas estratégias de crescimento, a partir da década de 1990, podem ser apreendidas a partir das três tipologias distintas colocadas anteriormente e que podem ser vistas a partir da cadeia de valor ramificada: a expansão horizontal, a expansão vertical e a expansão diagonal (vide Figura 4).

Expansão via concentração horizontal

Em grande parte das vezes, os ganhos de escala estão na origem das estratégias de expansão horizontal das empresas do setor audiovisual. Empresas exibidoras de filmes, por exemplo, procuram ter um grande número de salas de cinema porque conseguem, de modo geral, melhores condições para a obtenção das cópias de lançamentos mais recentes do que empresas com 1 ou 2 salas apenas. Na televisão aberta, as oportunidades de reduzir os custos médios por telespectador à medida que cresce a cobertura territorial das transmissões (e, em tese, a audiência), assim como a oportunidade de angariar maiores verbas publicitárias, criam um incentivo natural à expansão das empresas que aí atuam.

Ainda que existam eficiências importantes nas estratégias de expansão horizontal das empresas do setor audiovisual, em muitos casos essas estratégias encontram limites nas normas de diversos países. Nos Estados Unidos, por exemplo, as possibilidades de expansão horizontal das empresas de televisão aberta foram limitadas pela legislação, que ao longo do tempo estabeleceu diversas travas ligadas ao tamanho da audiência potencial das emissoras, como também em relação à formação de cadeias (redes) de emissoras, por meio de afiliação[49].

No Brasil, uma mesma empresa de televisão aberta pode ser concessionária de, no máximo, cinco estações geradoras de sinais de televisão, o que representaria uma audiência limitada pela cobertura territorial de suas antenas de transmissão de sinais. Contudo, isso não impede que certas emissoras de televisão aberta (as chamadas emissoras cabeça-de-rede), por

[49] Neste sentido, vide as normas de acesso ao horário nobre (*Prime Time Access Rules* – PTAR), vigentes nos Estados Unidos entre 1970 e meados da década de 1990, no capítulo 6 deste trabalho.

meio de estratégias de afiliação de outras emissoras, tenham atuação em nível nacional e que parte importante de sua grade de programação chegue a praticamente todo o país.

Na medida em que uma empresa programadora de televisão aberta pode promover acordos de afiliação com outras empresas concessionárias geradoras, que passam a transmitir grande parte da grade de programação da primeira empresa, isto acaba por contornar a limitação imposta pela legislação. Têm-se, neste caso, arranjos comerciais de afiliação entre empresas com comandos distintos de capital que surtem os mesmos efeitos daqueles encontrados nas estratégias de expansão horizontal das firmas.

Há, nestes casos de afiliação na TV aberta, ganhos de escopo advindos do uso de um mesmo recurso – tais como as estruturas de jornalismo espalhadas por várias partes do país e no exterior – em mais de um produto, como, por exemplo, os vários telejornais que passam a ser programados em rede nacional. Contudo, os maiores ganhos estão associados às economias de escala decorrentes da oferta, em todo o país, de um produto que tem baixo custo de replicação/distribuição (no caso, uma grade de programação). Ainda que os custos totais iniciais de produção da grade de programação nacional sejam elevados, o custo marginal associado à incorporação da audiência de uma localidade através da afiliação de uma concessionária geradora local é muito baixo, tendendo a zero.

No caso da atividade de programação de canais de televisão por assinatura, os ganhos de escala são também consideráveis e podem ocorrer a partir de dimensões continentais. Nos países da América Latina, por exemplo, não costuma haver (como ocorre em países europeus e em outros países) limitação à atividade de programadores estrangeiros que, ao entrarem nesse mercado, beneficiam-se dos mesmos ganhos obtidos no caso da televisão aberta pelas emissoras cabeça-de-rede nos mercados nacionais. Na televisão por assinatura, o baixo custo marginal de agregação da audiência diz respeito a um país inteiro. Assim, os custos associados à montagem da grade de programação, relativos à produção e ao licenciamento de conteúdos, podem ser "divididos" por muitos telespectadores em vários países.

Expansão via integração vertical

O crescimento vertical das empresas do setor audiovisual envolve estratégias de domínio de vários (elos) das cadeias de valor (ou das subcadeias da cadeia ramificada) na qual estão envolvidas. A racionalidade econômica por trás das estratégias de integração vertical das empresas do setor audiovisual reside no fato de que os custos por unidade associados à produção

de um conteúdo são menores quanto maior for a capacidade de distribuição desse mesmo conteúdo. Na produção de conteúdo televisivo, por exemplo, os custos de produção por espectador podem ser reduzidos pela exposição dessa produção a um número maior de espectadores; e esse número será tanto maior quanto maior for a rede de difusão (antenas, no caso da televisão aberta) ou as redes de distribuição (cabos e satélites, no caso da televisão por assinatura).

A expansão vertical de uma empresa situada mais a jusante (*downstream*) da cadeia de valor do audiovisual em direção às atividades situadas mais à montante (*upstream*) da cadeia implica a garantia apropriada de suprimento de conteúdos audiovisuais para difusão através da sua infra-estrutura. Por sua vez, a expansão de uma produtora de conteúdos audiovisuais em sentido contrário (*downstream-upstream*) assegura a essa empresa uma audiência que eventualmente não teria caso não fosse verticalizada.

No Brasil, as outorgas para a prestação de serviços de televisão aberta, chamadas de outorgas de radiodifusão de sons e imagens, garantem a uma empresa concessionária (ganhadora da outorga) a possibilidade de produzir conteúdos, programar conteúdos audiovisuais próprios e de terceiros e montar a rede de difusão dos sinais. Tem-se, portanto, a possibilidade de uma atuação verticalizada dessas empresas. Em vários países, contudo, existem regras que disciplinam o acesso de produtores independentes às grades de programação da televisão aberta. Em muitos países é também comum que as atividades de programação e de estruturação da rede de radiodifusão estejam, obrigatoriamente, nas mãos de empresas distintas.

A verticalização pode, em muitos casos, garantir ganhos de eficiência significativos para as empresas do setor audiovisual, na medida em que podem diminuir os custos associados a adquirir, no mercado, insumos importantes ou que podem reduzir os custos associados a escoar satisfatoriamente o resultado da atividade de produção[50]. A racionalidade da verticalização também está relacionada à sincronização da oferta e da demanda ao longo da cadeia de valor, ao aumento do investimento decorrente da redução das incertezas e, no caso da televisão, a melhor adaptação dos produtos à grade de programação dos canais (DOYLE, 2002; ALBARRAN, 2002). Em vários casos, contudo, a verticalização pode ser um meio importante

[50] Custos conhecidos como "custos de transação": simplificadamente, os custos de se recorrer ao mercado para a compra de insumos ou para o escoamento da produção.

para o acúmulo de poder econômico nas mãos de uma empresa – o que pode prejudicar a concorrência.

O abuso do poder de mercado associado a práticas de verticalização implica, no setor audiovisual, na possibilidade de controle dos fluxos financeiros (*upstream*) e de escoamento do produto (*downstream*) de modo a afastar competidores. Esses bloqueios podem alijar do mercado o acesso a conteúdos de produtores rivais[51] (por vezes, "independentes") ou podem ainda penalizar os competidores no âmbito da distribuição, excluindo a estes o acesso a conteúdos relevantes para serem competitivos (tais como certos conteúdos esportivos, por exemplo).

Há vários casos conhecidos em que os Estados aturam no sentido de coibir práticas de verticalização no setor audiovisual. Nos Estados Unidos, são relevantes a desverticalização imposta, 1948, pela Suprema Corte no mercado cinematográfico e as regras impostas pelo *Federal Communications Commission* na televisão aberta, colocando freios à produção própria das emissoras e às redes de afiliação. Ainda nos Estados Unidos, quando a revisão da legislação das telecomunicações, em 1996, permitiu a concentração no âmbito do provimento de televisão por assinatura por cabo, criou também regras para impedir que determinados canais de televisão pagos, não coligados com os provedores de cabo, fossem preteridos por esses provedores (vide capítulo 7). Em parte, a motivação para essas normatizações, no caso estadunidense, é amparada não apenas em critérios econômicos, mas também nos preceitos constitucionais de proteção à liberdade de expressão e de comunicação.

Na União Européia, por seu turno, em um momento de abertura da televisão ao capital privado no final da década de 1980, a Diretiva "Televisão sem Fronteiras" estabeleceu que todos os Estados membros deveriam assegurar que os canais de televisão, abertos e fechados, exibissem conteúdo audiovisual europeu (o que não inclui notícias, esportes, publicidade, televendas etc.) na maior parte do tempo de transmissão e que fosse reservado à produção independente ao menos 10% do tempo de programação transmitido ou 10% do orçamento do canal – são parâmetros mínimos a serem observados por todos os países, mas as legislações nacionais freqüentemente estabelecem percentuais muito maiores para a produção independente.

---

[51] Neste caso, tem-se um fechamento do mercado de consumo que, muito além de uma questão meramente competitiva, pode prejudicar o consumidor/cidadão no tocante a algo importante na democracia: a diversidade de opiniões.

As estratégias de expansão vertical das empresas do setor audiovisual, muitas vezes, têm como motivação o acesso exclusivo a determinados conteúdos *premium*, notadamente conteúdos esportivos de grande apelo para grande parte dos consumidores (campeonatos nacionais de futebol, por exemplo) e filmes de lançamento recente. Tomemos o mercado de televisão por assinatura no Brasil, por exemplo, a vantagem competitiva que a programadora Globosat deteve (e detém) ao dispor por longo período dos direitos de transmissão de jogos de futebol (campeonatos brasileiros e competições internacionais mais importantes), foi fundamental na construção do domínio dos provedores (Net e Sky) associados às Organizações Globo (OG) sobre o mercado de provimento do serviço de televisão. Neste caso, uma vantagem competitiva criada no âmbito da atividade de programação foi "transferida" para outra atividade deste segmento de mercado (o provimento do serviço).

Expansão via Integração diagonal

As sinergias encontradas na propriedade cruzada de empresas de comunicação são importantes na medida em que o produto-informação (notícias e entretenimento, basicamente), por sua plasticidade, pode ser reformatado de muitas formas. As estratégias de expansão das empresas de comunicação miram, em grande parte, a captura dessas sinergias e acabam por configurar grandes conglomerados midiáticos com atuação em jornais, revistas, gravadoras de música, portais da internet, parques temáticos, empresas de licenciamento de personagens, empresas de eventos, além dos vários segmentos do setor audiovisual.

Se existem sinergias a serem capturadas como ganhos de eficiência (escopo e escala) na propriedade cruzada dos meios de comunicação, essas sinergias parecem ainda mais evidentes no âmbito exclusivo dos meios de comunicação audiovisual. Com freqüência, é economicamente mais vantajoso para uma empresa do setor audiovisual atuar nas várias frentes em que é possível reformatar e ofertar um mesmo produto audiovisual por ela produzido ou que detenha a totalidade dos direitos de licenciamento. É possível, por exemplo, prever algum custo na transformação de uma reportagem feita para um canal de televisão aberta em uma reportagem para uma revista, um jornal ou uma estação de rádio. Contudo, os custos de "reformatação" desta mesma reportagem para um canal de televisão por assinatura são ainda menores. Os ganhos de eficiência, neste caso específico, são importantes e podem ser observados no Brasil, onde todos os canais exclusivos de notícias (BandNews e Globo News) têm como base grupos de comunicação com forte atuação na televisão aberta.

A diluição dos riscos é outro fator comumente associado a estratégias de integração diagonal das empresas do setor audiovisual (DOYLE, 2002). A produção de conteúdos de estoque (um longa-metragem ou um seriado, por exemplo) costuma ser uma atividade cara e sujeita a fracassos consideráveis, dado que cada produto é inédito e original. Deste modo, as possibilidades de previsão do comportamento dos "consumidores" (a audiência) são reduzidas frente a outros setores da economia[52]. Para produtoras que fazem parte de conglomerados que atuam nos vários segmentos do mercado audiovisual é muito vantajoso ter a possibilidade de diluir tais riscos nas várias janelas "automaticamente" disponíveis para o lançamento e escoamento controlado das produções. Nestes casos, o conglomerado inteiro captura as sinergias associadas à diversificação de atividades desempenhadas por suas várias empresas coligadas.

A integração diagonal é também uma eficiente estratégia para permitir que as empresas coligadas possam lidar melhor com flutuações nas vendas e nos lucros, na medida em que garantem mais independência frente ao desempenho de um mercado geográfico ou a um setor particular – nestes casos, a diversificação possibilita a garantia de um melhor desempenho do que teria se concentrasse em um único produto ou serviço (DOYLE, 2002; PICARD, 2002).

Assim como a concentração horizontal e a verticalização, as estratégias de expansão diagonal das empresas do setor audiovisual podem, em alguns casos, esbarrar nas legislações nacionais. Nos Estados Unidos, as barreiras legais à diversificação das empresas de comunicação impediram, em boa parte do século XX, a formação de monopólios locais no âmbito das fontes de informação. Contudo, parte dessas barreiras caiu na segunda metade da década de 1990.

No Brasil, não existem barreiras normativas à integração diagonal de empresas de comunicação, nem no âmbito específico do audiovisual. Entretanto, seria difícil apreender analiticamente o mercado audiovisual brasileiro sem levar em consideração como a expansão diagonal das empresas que aí atuam moldou o setor, desde as relações de propriedade cruzada entre os diversos meios de comunicação (não necessariamente audiovisuais), como especialmente da propriedade cruzada de empresas no âmbito específico da televisão aberta e da televisão por assinatura. O crescimento tardio da base de assinantes na televisão por

[52] Os produtores costumam fazer *remakes, prequels*, sequências de filmes ou mesmo adaptar livros, quadrinhos ou peças de teatro consagradas justamente para tentar reduzir as incertezas relacionadas ao sucesso das obras audiovisuais.

assinatura no país relaciona-se, sobremaneira, com o domínio das OG tanto no segmento de TV aberta como no próprio segmento de televisão por assinatura, na medida em que são serviços concorrentes por audiência nos quais o crescimento de um segmento impacta nos rendimentos do outro (maior audiência em canais pagos pode diminuir as verbas publicitárias para a TV aberta). Dificilmente a vantagem competitiva da Globosat, programadora associada às OG, poderia ser devidamente apreendida sem o entendimento de que seu poder de mercado (estendido a outros elos da cadeia vertical) se deve, em grande proporção, à força da TV Globo na aquisição conjunta de direitos esportivos relevantes para a competição no mercado de televisão por assinatura.

Tabela 3 - 35 maiores empresas em vendas de produtos e serviços audiovisuais

Ranking 2000	Empresa	País de origem	Receitas com produtos e serviços audiovisuais	% das receitas com audiovisual sobre total
1	AOL Time Warner	EUA	20 975.0	58%
2	Viacom	EUA	19 759.9	99%
3	Walt Disney	EUA	15 609.0	61%
4	News Corporation	Austrália	9 509.1	64%
5	AT&T	EUA	8 217.0	12%
6	Vivendi-Universal	França	8 103.5	36%
7	Comcast Corporation	EUA	7 187.0	87%
8	General Electric / NBC	EUA	6 797.0	5%
9	ARD	Alemanha	6 229.4	100%
10	NHK	Japão	6 183.4	100%
11	Hughes Electronic DirecTV	EUA	5 238.0	72%
12	Sony	Japão	5 152.0	8%
13	BBC	Reino Unido	4 797.7	100%
14	Cablevision Systems	EUA	4 411.0	100%
15	Cox Enterprises	EUA	4 208.0	54%
16	Fuji Television Network	Japão	4 081.1	100%
17	RTL Group	Luxemburgo	3 641.1	98%
18	BSkyB	Reino Unido	3 496.1	100%
19	USA Networks	EUA	3 415.9	74%
20	Carlton Communications	Reino Unido	3 153.5	100%
21	Nippon Television Network	Japão	3 139.5	96%
22	Kirch Gruppe	Alemanha	3 065.7	100%
23	Charter Communications	EUA	2 826.8	87%
24	Adelphia	EUA	2 502.0	86%
25	RAI	Itália	2 432.7	100%
26	Tokyo Broadcasting System	Japão	2 418.6	90%
27	EchoStar Communications	EUA	2 352.2	87%
28	TF1	França	2 091.6	100%
29	Mediaset	Itália	2 027.1	93%
30	France Télévision	França	1 936.9	100%
31	NTL	Reino Unido	1 804.2	63%
32	Granada Media	Reino Unido	1 648.0	100%
33	ZDF	Alemanha	1 616.7	100%
34	Grupo Televisa	México	1 597.8	74%
35	Liberty Media-UPC	EUA	1 526.0	100%

Fonte: IDATE, 2003

.

6 DINÂMICA TECNOLÓGICA, DESPADRONIZAÇÃO DO CONSUMO E FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO NO MERCADO AUDIOVISUAL

Dadas as particularidades econômicas das obras audiovisuais (vistas no capítulo 4), e as incertezas associadas ao sucesso dessas obras no mercado, tem-se uma realidade que se mostra naturalmente avessa a investimentos privados na atividade de produção – uma atividade fundamental para o funcionamento da cadeia de valor e sem a qual o mercado audiovisual não pode funcionar. No capítulo 5 foi possível ver como as empresas que atuam nesse mercado procuram se estruturar para lidar com tais elementos intrínsecos ao setor.

No presente capítulo será visto um pouco mais sobre o mercado de produtos e serviços audiovisuais, especificamente os valores auferidos e as possibilidades de financiamento da atividade de produção, em uma abordagem que leva em consideração o fluxo financeiro que percorre, a montante, a cadeia de valor. Em especial, será visto como a dinâmica tecnológica tem moldado o mercado audiovisual ao longo do século XX.

À exceção das salas de exibição e da televisão aberta, todas as outras janelas de escoamento da produção de conteúdos audiovisuais surgiram ao longo dos últimos trinta anos. Enquanto o vídeo doméstico e os canais de televisão por assinatura (incluindo canais *pay-per-view*) constituem atualmente janelas maduras, outras janelas encontram-se em fase de consolidação, como a televisão aberta e o vídeo por demanda em redes interativas abertas (tais como o ambiente web da internet) ou o vídeo por demanda em redes fechadas e proprietárias (com redes dedicadas e interfaces próprias).

O progressivo aumento do número de plataformas nas quais um mesmo produto audiovisual pode ser "rentabilizado" está relacionado com a própria natureza do produto audiovisual, que pode ser "utilizado" muitas vezes sem que se deteriore (vide o "consumo coletivo" no capítulo 4) e é a razão principal do dinamismo econômico da indústria audiovisual a partir da década de 1970.

Esse dinamismo baseia-se na estratégia da indústria audiovisual em procurar novas janelas que injetem recursos na cadeia do audiovisual que sejam advindos do bolso dos consumidores – e não da publicidade ou dos orçamentos governamentais. A estratégia, que começou a se delinear na década de 1970, segue no século XXI, alargando as fronteiras do setor audiovisual. Com o surgimento de algumas novas janelas surgem também novas atividades econômicas (novos ramos da cadeia de valor) das quais se ocupam empresas já atuantes no setor audiovisual ou novas empresas entrantes.

Deste modo, o presente capítulo discorre sobre as estratégias de crescimento da indústria audiovisual mostrando como as salas de cinema – o primeiro meio audiovisual – progressivamente perderam espaço para outros meios, a começar pela televisão aberta. A partir da década de 1980, vão se consolidando novas formas de acesso aos produtos audiovisuais – notadamente a televisão por assinatura e o vídeo doméstico –, em decorrência de avanços nas tecnologias de telecomunicações e nos eletroeletrônicos, o que começa a delinear uma dinâmica de crescimento do setor na qual busca-se diretamente o consumidor como sustentáculo das estratégias de expansão.

Coaduna-se com essa dinâmica o modelo de consumo cinematográfico, ancorado nos multiplex, a segmentação crescente dos canais de televisão por assinatura e a procura, pelo setor, de maneiras eficientes que possibilitem "personalizar" o consumo audiovisual através dos meios eletrônicos. Assim, na segunda metade da década de 1990, com os avanços das redes interativas de grande largura de banda e com a internet, o vídeo por demanda passa a representar o novo "santo Graal" da indústria audiovisual – um novo segmento de mercado com grandes possibilidades de ascensão e que promete significativos impactos em todo o setor.

6.1 COMO A INDÚSTRIA AUDIOVISUAL SE FINANCIA

Segundo projeções do Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe (IDATE), o setor audiovisual movimentou € 255,1 bilhões em 2002, considerando os três principais mercados mundiais (Estados Unidos, Europa e Japão) e apresentou crescimento médio anual de 3,2% nos dois anos anteriores, tal como mostra a Tabela 4. O mesmo estudo mostra que o setor audiovisual cresceu a taxas anuais médias de 5,7% entre 1994 e 1999.

Tabela 4 - Mercado mundial de produtos audiovisuais, anos selecionados
(em bilhões de euros)

2000	2001	2002
239,4	246,6	255,1

Fonte: IDATE, 2002

Ao longo da cadeia de produção do audiovisual, as diversas empresas que atuam no setor empregam um grande número de trabalhadores em variadas funções: desde atores, cenógrafos, marceneiros etc., passando por artistas e técnicos em variadas especialidades até executivos e produtores com trânsito internacional. Desse modo, essa indústria apresenta-se como uma importante fonte geradora de empregos relativamente especializados que, em 1996 empregava cerca de 1,8 milhão de pessoas na Europa e 2,4 milhões nos Estados Unidos (EC, 1999).

O setor audiovisual é um setor econômico fortemente associado a riscos. A demanda por uma obra audiovisual não existe antes de a obra ser criada. A necessidade de assistir um filme ou um programa de televisão nasce com cada filme ou programa e deixa de existir após cada exibição. A máquina que move o mercado audiovisual em seu conjunto, da criação até a exibição do produto final, depende da produção de películas e vídeos que não têm, a princípio, qualquer garantia de que serão bem recebidos no mercado.

Um *star system* conhecido (diretores e atores reconhecidos pelo público) e a adaptação de obras intelectuais pré-existentes de reconhecido sucesso ou de assuntos da ordem do dia podem diminuir os riscos associados à produção audiovisual. Nestes casos, a produção pode encontrar de modo mais fácil, ainda na fase de projeto da obra, os recursos financeiros necessários à realização da mesma. Contudo, certo grau de imprevisibilidade é uma característica deste mercado, no qual cada obra específica encerra vários elementos que influenciam o gosto do público e os fracassos são relativamente freqüentes.

A atividade de produção é, deste modo, aquela que mais envolve riscos na cadeia do mercado audiovisual e, ainda assim, desempenha um papel-chave. Sem essa atividade, não há como acionar todo o mecanismo que move as engrenagens do mercado e que faz com que toda a cadeia de valor possa funcionar adequadamente, levando em conta o fluxo de produto/serviço a jusante, e o fluxo financeiro, a montante.

Para que a engrenagem não pare, faz-se necessário que parte considerável dos recursos movimentados pela indústria audiovisual em seu conjunto retorne para a primeira atividade dessa cadeia, ou seja, aquela na qual obras e conteúdo audiovisuais são produzidos. Nos países

onde o mercado como um todo é mais desenvolvido, e a demanda por obras audiovisuais impacta em boa medida a oferta e a produção de obras nacionais, os recursos que chegam à atividade de produção são predominantemente provenientes das atividades situados à jusante da cadeia de valor, com seus segmentos e janelas de exibição características.

Os recursos financeiros, cujo fluxo tem início nas diversas janelas de exibição e vai em direção ao início da cadeia do audiovisual, sustentando as várias atividades em todo o encadeamento produtivo, podem ser divididos em duas partes, a partir do modo em que são obtidos: (i) por meios diretos, decorrentes do desembolso direto de recursos monetários por parte dos consumidores para poder apreciar um conteúdo audiovisual específico de acordo com seus desejos ou necessidades, ou (ii) por meios indiretos, nos quais não há ônus direto, imediato, para os consumidores que desejam apreciar uma determinada obra audiovisual.

Tabela 5 - Fontes dos recursos direcionados à indústria audiovisual nos Estados Unidos e na Europa – em %, anos selecionados

Fontes de recursos	Estados Unidos			União Européia		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Publicidade	46,7	45,83	45,08	21,4	23,11	23,37
Taxas de licencenc.	0,4	0,38	0,43	42,5	38,14	37,83
Soma dos meios indiretos	47,1	46,21	45,51	63,9	61,25	61,2
Televisão paga	27,8	29,14	31,01	18,4	21,75	22,81
Video doméstico	18,6	17,99	17,59	10,9	9,76	8,76
Salas de cinema	6,5	6,66	5,89	7,2	7,24	7,23
Soma dos meios diretos	52,9	53,79	54,49	36,5	38,75	38,8

Fonte: IDATE, 2002

Os **meios diretos** de financiamento do setor audiovisual são constituídos pelo ingresso cobrado nas salas de exibição cinematográfica, pela cobrança pela assinatura de serviços de televisão por assinatura (canais básicos, *premium* ou sistemas de *pay-per-view*) e pelas vendas de unidades de vídeo doméstico.

Os **meios indiretos** de financiamento do setor audiovisual, apesar de percorrerem toda a cadeia produtiva, não são captados diretamente junto ao consumidor de um produto audiovisual específico. Esses recursos chegam à atividade de produção através da venda de espaço publicitário, que financia as atividades das emissoras privadas de televisão através das taxas de licença cobradas em vários países – especialmente nos europeus – para subvencionar as redes públicas de televisão. Estes recursos chegam também através do aporte financeiro de

contribuições privadas e dos recursos orçamentários governamentais destinados às emissoras públicas.

Em 2002, segundo dados do IDATE, os meios diretos (TV paga, vídeo doméstico e salas de cinema) foram responsáveis por 54,49% dos recursos direcionados à indústria audiovisual nos Estados Unidos e 38,8% na Europa. Conforme mostra a Tabela 5, 45,51% e 61,2% dos recursos direcionados à indústria audiovisual (programas de televisão e filmes) nos Estados Unidos e na Europa, respectivamente, foram provenientes de meios indiretos de financiamento. Com relação a esses percentuais, chama à atenção a participação das taxas de licença no caso europeu.

Pouco conhecidas dos brasileiros, as taxas de licença (chamadas de *redevance* na França), são geralmente cobradas de acordo com o número de aparelhos de TV existentes em cada residência[53] e tem sido uma prática comum nos países europeus desde o surgimento da televisão na Europa, em moldes completamente distintos do modelo comercial norte-americano (adotado pelo Brasil). A Tabela 6 mostra o valor (em euros) pago pelos europeus que dispunham de um aparelho de televisão em cores em suas residências no ano de 2001. Ainda hoje, a rede pública BBC de Londres é financiada inteiramente pelas taxas de licenciamento. Redes públicas de televisão como a Francesa FRTV e as alemãs ZDF e ARD passaram a aceitar publicidade em sua programação, mas ainda têm as taxas de licença como principal fonte de recursos.

[53] Na Coréia do Sul, a taxa de licenciamento é recolhida de acordo com os gastos em energia elétrica (OECD, 1997, p. 86), procedimento que, no Brasil, o governo do Estado de São Paulo propôs, no início de 1998, para financiar a emissora de televisão pública sob sua responsabilidade (TV Cultura).

Tabela 6 - Taxas de Licença pagas pelos possuidores de aparelhos de televisão em cores na Europa (€/ano)

País	(€/ano)
Alemanha	173, 3
Grã-Bretanha	153,4
França	114,5
Italia	88,6
Bélgica	188,6
Suécia	180.5
Países-Baixos	93,4
Áustria	218,6
Dinamarca	1.618,0
Finlândia	246,6
Grécia	61,0
Irlanda	96,1
Espanha	0
Portugal	0
Luxemburgo	0

Fonte: BONNEL, 2001.

Os dados da Tabela 5 incluem números da indústria audiovisual como um todo, incluindo conteúdos feitos para primeira exibição tanto nas salas de exibição como na televisão. Com relação exclusivamente ao setor cinematográfico (conteúdos feitos para primeira exibição em salas), estudo encomendado pela União Européia sobre o financiamento dos filmes feitos no continente, mostra que os recursos que fluem para os detentores dos direitos sobre essas obras são derivados essencialmente dos meios diretos de financiamento: na Europa, 90,2% e nos Estados Unidos 88,8%. Uma diferença importante entre as duas regiões é o fato de que na primeira região 82,1% dos meios diretos de financiamento derivava das salas de exibição, já na segunda, apenas 36,2% dos recursos era derivado deste segmento de mercado.

Nos Estados Unidos, o segmento do vídeo doméstico respondia por 36,2% dos rendimentos da média de filmes produzidos no país, enquanto na Europa representava 4,7% do rendimento das obras cinematográficas feitas no continente. Para os filmes norte-americanos de maior orçamento, feitos pelos grandes estúdios, o segmento *home video* representava 45,9% das receitas.

Outra forma de fazer com que os recursos fluam da ponta do consumo audiovisual (das janelas de exibição) para a atividade de produção pressupõe a participação dos Estados. No caso de vários países europeus, os governos costumam garantir recursos para a produção audiovisual constituindo fundos públicos a partir da cobrança de taxas específicas que incidem sobre o consumo audiovisual ou o faturamento das empresas atuantes nas janelas de exibição

mais lucrativas. Tais fundos aportam recursos na produção independente de conteúdos de estoque para a televisão e em obras cinematográficas.

Outra forma de garantir que recursos fluam da ponta do consumo para a produção que tem sido bastante utilizada em países europeus é a imposição de obrigatoriedade de investimento das emissoras de televisão aberta e programadoras de televisão por assinatura em conteúdos de estoque realizados por produtores independentes (vide capítulo 7).

Contudo, no financiamento da produção audiovisual, especialmente na atividade cinematográfica, há também uma parcela importante de recursos públicos que contribuem para a realização de conteúdos audiovisuais de estoque – especialmente obras cinematográficas – em quase todos os países. Tais recursos têm origem exterior ao setor audiovisual e são provenientes dos orçamentos governamentais e, por isso, concorrem com outras prioridades político-orçamentárias.

6.2 O PAPEL DA ATIVIDADE DE GESTÃO DOS DIREITOS DE EXPLORAÇÃO E A REMUNERAÇÃO DA EMPRESA PRODUTORA

A indústria audiovisual dispõe hoje, na ponta do consumo, de várias janelas nas quais os conteúdos audiovisuais podem ser exibidos. Conteúdos de estoque costumam circular por diversas janelas de consumo, segundo a estratégia do *windowing,* que é estabelecida pelos agentes econômicos que atuam na atividade de gestão dos direitos de exploração de conteúdos audiovisuais, conhecidas como 'distribuidoras'[54].

Segundo a estratégia do *windowing,* uma janela não exibe uma obra audiovisual ao mesmo tempo em que outra, obedecendo a um cronograma de lançamentos de modo a não competirem entre si. Essa estratégia garante melhor rentabilidade para o conteúdo e organiza o mercado de modo a fazer com que o conteúdo esteja paulatinamente disponível a parcelas crescentes dos consumidores potenciais, ainda que em períodos e janelas distintos.

No caso das obras cinematográficas, essa estratégia é mais visível, pois, pela sua natureza, esse é um tipo de conteúdo com maior potencial de circulação nas diversas janelas de exibição.

[54] O termo "distribuidoras" guarda referência com a indústria cinematográfica, na qual as atividades de gestão de direitos de exploração, de realização do marketing do filme e da distribuição física das cópias é realizada por uma mesma empresa.

O lançamento de um filme que fez sucesso nas salas de exibição (1ª janela) geralmente obedece à seguinte ordem: (2ª) *pay per view* e serviços de vídeo por demanda, (3ª) venda para locadoras de vídeo, (4ª) venda direta do vídeo ao consumidor, (5ª) canais *premium* de TV por assinatura, (6ª) canais básicos de TV por assinatura e (7ª janela) TV aberta[55].

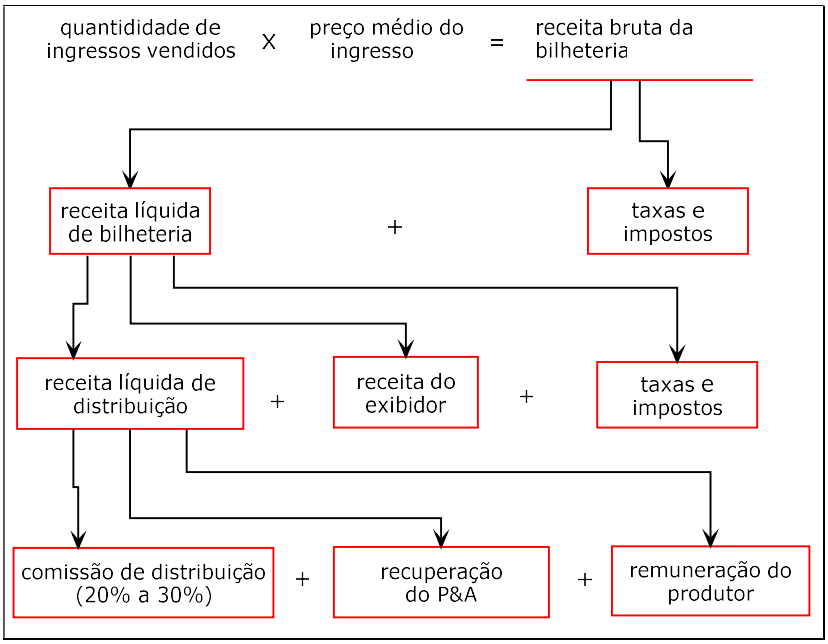
As empresas produtoras cedem às empresas distribuidoras os direitos, temporários e limitados, de comercialização dos filmes que produzem. A cessão de direitos para a distribuição é feita levando-se em conta um período determinado de anos e uma delimitação geográfica (país ou regiões do mundo). Negociações de licenciamento tendo como referência mercados lingüísticos e envolvendo diversos países também são comuns nos mercados internacionais (mercado de língua inglesa, mercado dos países de língua francesa etc.).

No caso do mercado das salas de exibição, a remuneração do distribuidor e do produtor pela comercialização dos filmes será proporcional aos resultados obtidos nas bilheterias. Caso a campanha de lançamento dos filmes seja malsucedida, a empresa produtora poderá não receber qualquer remuneração pelo seu filme e o distribuidor poderá incorrer em prejuízo.

A empresa distribuidora normalmente arca com os custos de impressão das cópias e da campanha de marketing para colocar os filmes nas salas de cinema. Da receita líquida obtida pelos exibidores com a venda de ingressos, cerca de 50% (ou um percentual próximo, a depender da negociação entre as partes) é destinada às empresas distribuidoras. Estas, por sua vez, recuperam os gastos com o lançamento do filme (cópias e marketing) e repassam o restante para a empresa produtora, descontando a comissão de distribuição combinada entre a distribuidora e o produtor. Essa comissão pode variar de 15% a 35% de acordo com os riscos associados à comercialização de um determinado filme – geralmente, a comissão de distribuição nesta janela gira em torno de 20%. Essa repartição pode ser vista, esquematicamente, na Figura 6.

[55] A obra cinematográfica também costuma ser explorada em mercados de menor abrangência econômica e mais restritos em termos de público, tais como aqueles relacionados à exibição em aviões, navios e escolas.

Figura 6 - Mecanismo de repartição de receitas no segmento de salas de exibição



Fonte: baseado em Forest (2003).

É também possível que as distribuidoras do mercado cinematográfico optem por trabalhar com outras sistemáticas de repartição de receitas, conhecidas como preço fixo ou como "mínimo garantido". No primeiro caso, a empresa distribuidora exige do exibidor um montante fixo de recursos para o envio do filme. No segundo caso, a distribuidora garante, junto ao exibidor, o recebimento de uma quantidade fixa de recursos e, a partir da uma certa quantidade de ingressos vendidos, recursos adicionais – tal como visto no modelo esquemático da Figura 6. Esse modo de negociação pode ocorrer especialmente nos casos em que haja pouca confiança por parte do distribuidor nas receitas apresentadas pela empresa exibidora. De todo modo, em ambos os casos, a partir do recebimento dos recursos junto às salas de cinema, a empresa distribuidora retém o investimento em P&A (*Prints and Advertising* – os gastos em publicidade para lançamento do filme) e a comissão de distribuição, repassando o restante do montante auferido (descontados os impostos) ao detentor do direito de propriedade (geralmente a empresa produtora) sobre a obra.

No mercado de vídeo doméstico (home vídeo), para locação ou para venda direta ao consumidor no varejo (*sell through*), há dois modelos de divisão das receitas derivadas das vendas das unidades de vídeo doméstico, a depender da negociação entre produtor e distribuidor: o modelo de pagamento de comissão ao distribuidor, com recuperação dos custos associados à venda, e o pagamento de royalty à empresa produtora sobre resultado das vendas.

No primeiro caso, a repartição de receitas se dá de forma semelhante ao que ocorre no segmento de salas de exibição, sendo o distribuidor remunerado com comissão de cerca de 30% do resultado líquido (descontado os impostos) das vendas. Neste caso, o distribuidor recupera as despesas com a comercialização – associadas à fabricação, duplicação, distribuição física e marketing – antes de repassar parte do resultado das vendas ao produtor.

No segundo caso, a empresa distribuidora fica com a maior parcela dos resultados das vendas de unidades de vídeo doméstico (DVD), mas as despesas de comercialização não são repassadas à empresa produtora. Esta última recebe um *royalty* sobre os resultados com as vendas, geralmente entre 20% a 25% do resultado líquido das vendas para as locadoras e entre 15% a 25% do resultado líquido das vendas no varejo.

No mercado de televisão, seja aberta ou por assinatura, a remuneração da empresa produtora dependerá da negociação entre a empresa que faz a distribuição e as emissoras/programadoras, tendo geralmente como base os resultados da obra cinematográfica nas bilheterias das salas de exibição – que serve de medida para a aceitação do público pela obra –, o tamanho da audiência da emissora e o ineditismo da obra neste segmento. À distribuidora cabe uma comissão pela venda, que normalmente varia entre 20 e 30% pela negociação. No caso específico de vendas para exibição em canais *pay-per-view,* muitas vezes à remuneração fixa repassada à empresa produtora é associada uma remuneração variável correspondente à quantidade de vezes em que a obra é demandada pelos assinantes (*views).*

Nos serviços de vídeo por demanda, a sistemática de repartição de receitas depende do modo como é feito o licenciamento – trata-se da comercialização de direitos ligados à obra ao público – entre o detentor do direito de comercialização da obra e o provedor do serviço que seleciona e organiza o catálogo. O licenciamento pode ser por preço fixo, por preço variável (de acordo com a quantidade de *views*), levando-se em consideração o percentual acordado de repartição de receitas entre as partes, ou ainda por uma mistura de ambas as formas de licenciamento, no chamado "mínimo garantido", na qual garante-se um mínimo de pagamento ao detentor do direito sobre a obra e, a depender de uma certa quantidade de *views,* determinada entre as partes, este último recebe receitas adicionais.

Os conteúdos audiovisuais de estoque, feitos para a primeira veiculação em canais de televisão aberta ou por assinatura, podem ter seus direitos de exibição comercializados em outros países que não aquele de origem, assim como para exibições posteriores (segunda ou terceira exibição – *reruns*) ao seu lançamento em um mesmo mercado geográfico (prática

conhecida como *syndication*) nos segmentos de televisão ou ainda nos segmentos de vídeo doméstico ou de vídeo por demanda.

A cessão de direitos de distribuição de obras cinematográficas muitas vezes é feita antes da realização da obra, quando a empresa distribuidora entra com recursos financeiros que contribuem para a produção, seja sob a forma de co-produção, adiantamento de receitas futuras ou ainda a pré-licenciamento desses direitos. A prática de pré-licenciamento de direitos sobre a obra é também comum na produção de conteúdos de estoque para televisão. No caso de um filme, negocia-se o direito de distribuir, no caso de uma obra para TV, negocia-se o direito de primeira exibição de um conteúdo inédito. Em ambos os casos a negociação envolve o aporte de recursos ainda na fase da produção. Em países de mercados audiovisuais desenvolvidos, o pré-licenciamento de direitos é uma prática relativamente comum, que contribui para a viabilização financeira das obras ainda na fase de projeto ou mesmo na fase de sua efetiva produção.

6.3 O Financiamento da produção audiovisual: evolução histórica

A indústria audiovisual teve seus primórdios ligados exclusivamente às salas de exibição enquanto único meio de escoamento da produção dos filmes feitos em película. Na primeira década do século XX, os filmes – de poucos minutos, documentários ou cenas de paisagens feitos por um único *cameraman* – eram exibidos nos *nickelodeons*, antigos salões de dança ou grandes lojas desativadas, cujo preço do ingresso era de cinco centavos de dólar. Na década seguinte, muitos *nickelodeons* foram construídos nos Estados Unidos para atender à demanda de entretenimento da grande massa de operários (em grande parte imigrantes com pouca instrução na língua inglesa) de uma sociedade em rápido processo de urbanização e industrialização.

As transformações ocorridas nos modos de produção de filmes nos Estados Unidos na década de 1910, com a produção em série de filmes longas-metragens de ficção em grandes estúdios na Califórnia e a integração vertical das grandes companhias, consolidaram as obras cinematográficas como produto de consumo massificado (vide capítulo 7). Até a metade do século XX, a quantidade de público que acorria às salas de exibição cresceu continuamente nos países industrializados. Após a II Guerra Mundial, a afluência do público caiu paulatinamente,

primeiro nos Estados Unidos e, posteriormente, em todos os países europeus e no Japão, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 - Evolução da freqüência em cinema – países e anos selecionados (milhões de entradas)

	1950	1955	1965	1975	1985	2000	Melhor Ano
França	370	395	259	181	175	166	411 (1957)
Alemanha	490	770	294	140	104	153	818 (1955)
Italia	700	800	663	510	123	104	819 (1955)
G.B.	1 396	1 200	326	105	71	139	1 514 (1948)
Espanha	390	400	420	220	101	143	420 (1955)
EUA	3 120	2 382	1 298	1 020	1 056	1 421*	4 400 (1946)
Japão	1 080	1 100	373	180	155	135	1 127 (1957)
Brasil**	181			275	95	72	

Fontes: BONNEL, 2001; (*) MPAA, 2003; (**) IBGE, 2003; FILME B, 2003.

Até o final da II Guerra Mundial, a indústria audiovisual, até então apenas indústria cinematográfica, conhecia apenas uma forma de financiar suas atividades: a cobrança de ingressos nas salas de exibição. A televisão, vista inicialmente como ameaça aos interesses da indústria de cinema, trouxe novas formas de produção audiovisual (os programas de televisão ao vivo e, posteriormente, também gravados) e possibilitou novos modos de se assistir aos filmes exibidos primeiramente nas telas grandes – possibilidade esta que foi prontamente aproveitada pela indústria cinematográfica mundial, especialmente a norte-americana.

Na década de 1970, com a consolidação da televisão, havia, portanto, três meios pelos quais a indústria audiovisual financiava suas atividades: a venda de ingressos nas salas de exibição, os recursos provenientes da televisão comercial e os recursos advindos da televisão pública/estatal. O modelo de televisão comercial, adotado nos Estados Unidos e na América Latina, financiava-se por meio da publicidade e o modelo público/estatal, adotado em toda a Europa e no Japão, obtinha recursos por meio da cobrança de taxas cobradas dos proprietários de aparelhos de TV.

Nesta década, enquanto a televisão aberta tornou-se praticamente ubíqua em todos os lares dos países desenvolvidos e surgiam novas tecnologias de recepção de imagens coloridas, o segmento de salas de exibição encontrava-se em declínio acentuado nos países mais desenvolvidos – um movimento que começou, como mostra a Tabela 7, no imediato pós-guerra nos Estados Unidos e que se estendeu aos países europeus nos anos seguintes.

Ainda que os produtores de cinema norte-americanos tenham se aproveitado da nova janela representada pela televisão aberta, principalmente após as redes serem proibidas de se

aventurar em produções próprias (como poderá ser visto no capítulo 7), a queda na venda de ingressos foi acentuada. Enquanto a média *per capita* de freqüência aos cinemas nos Estados Unidos era de 20,5 em 1950 (ou seja, cada americano ia, em média, mais de 20 vezes ao cinema em um ano), em 1975 essa média havia caído para 4,6. O mesmo movimento também foi verificado em outros países, como mostra a Tabela 8.

Tabela 8 - Consumo cinematográfico por habitante/ano – países e anos selecionados (em unidades)

	1950	**1955**	**1965**	**1975**	**1985**	**2000**
França	8,89	9,12	5,3	3,5	3,4	2,9
Alem. Ocidental	10,2	15,1	5,1	2,3	1,7	1,9
Italia	14,2	16,7	12,5	8,9	2,2	1,6
Espanha	11,4	11,1	10,2	5,1	2,6	3,3
G.B.	29	26	6,7	2,1	1,3	2,4
EUA	20,5	14,2	6.6	4,6	4,4	5,0*
Japão	13,9	13,6	3,9	1,7	1,3	1,1
Brasil **				2,62	0,69	0,42

Fontes: BONNEL, 2001; (*) EAO, 2002; (**) FILME B, 2003 e IBGE (2002).

Na década de 1970, a indústria cinematográfica encontrava-se dependente do dinamismo da televisão aberta para poder obter os recursos necessários às produções. Tratava-se de um dinamismo bastante precário, pois os anos 1970 foram pródigos em produzir abalos econômicos globais, a começar pela queda da paridade ouro-dólar e terminar pelo segundo choque de petróleo em 1979. Se a economia geral e os orçamentos públicos sofriam, a televisão aberta também se abalava.

Nos Estados Unidos, o modelo econômico de televisão comercial dependia das verbas publicitárias que, por sua vez, dependiam do crescimento econômico da atividade manufatureira do país – e, na década de 1970, os gastos em publicidade nos EUA oscilaram fortemente como sintoma dos problemas econômicos. Na Europa, por seu turno, o modelo econômico de televisão aberta estava atrelado aos orçamentos públicos, por sua vez sujeitos a condicionantes políticos. Em um período marcado pela crise fiscal dos Estados nacionais, minguavam-se as possibilidades de fortalecimento dos orçamentos das emissoras públicas.

Olhando em perspectiva o desenvolvimento do mercado audiovisual, pode-se afirmar que, no período que compreendeu o surgimento da televisão aberta até a década de 1980, a indústria audiovisual experimentou uma dinâmica exógena de crescimento, pois dependia, em

grande medida, de outros setores da economia – seja da publicidade, por natureza dependente da economia em geral, seja do Estado – para alimentar seu crescimento econômico.

A "camisa de força" representada pela dinâmica exógena de crescimento (baseada em meios indiretos de financiamento da indústria) começou a ser rompida no final da década de 1970 quando começaram a surgir no horizonte novas possibilidades de desenvolvimento para a indústria audiovisual: a televisão a cabo, uma inovação cujas bases tecnológicas residiam no setor de telecomunicações, e o videocassete, inovação trazida pelo setor de eletrônicos de consumo.

Com queda acentuada na quantidade de ingressos vendidos nas salas de cinema em todo o mundo, as novas janelas mostraram-se como uma alternativa eficaz para que a indústria audiovisual pudesse se tornar menos vulnerável diante das inerentes evoluções cíclicas do setor publicitário (fonte de recurso da televisão aberta comercial) e diante dos condicionantes extramercado representados pelas taxas de licença (fonte de recursos das emissoras públicas européias) que apresentavam uma dinâmica própria, ligada às circunstâncias políticas.

Em comum às novas janelas de exibição, o fato de que demandavam o pagamento por parte dos consumidores para que pudessem acessá-las. Assim, em um movimento que se inicia na década de 1970 e que se consolidou nas décadas seguintes, a indústria audiovisual passou a perseguir uma dinâmica endógena de crescimento. A estratégia consolidou novos segmentos de mercado e fez com que todo o setor audiovisual retornasse, de certo modo, às suas origens – quando o acesso aos seus produtos requeria a contrapartida do consumidor na compra de ingressos.

6.4 Inovação tecnológica e despadronização do consumo a partir da década de 1990

Na década de 1980, a dinâmica econômica da indústria audiovisual esteve essencialmente ligada ao estabelecimento de novas janelas de exibição a partir das quais o conteúdo audiovisual pudesse ser disponibilizado ao consumidor. Nessa década, a base de residências com aparelhos de videocassete consolidou-se nos países mais desenvolvidos e houve um crescimento substancial no número de assinantes de serviços de programação multicanal (televisão por assinatura), notadamente nos Estados Unidos, com a progressiva construção, nas áreas urbanas de todo o país, de redes de cabos coaxiais realizada por operadoras de televisão a cabo.

As novas janelas de exploração afetaram positivamente o crescimento da indústria audiovisual, permitindo o incremento da produção e trazendo novos agentes econômicos para a atividade. Já em 1986, o volume de receitas derivadas da venda de unidades de vídeo doméstico contendo obras cinematográficas superou, pela primeira vez, os recursos obtidos com a bilheteria dos cinemas no mercado norte-americano (FANG, 2003).

A estratégia da indústria audiovisual rumo a uma dinâmica endógena de crescimento prosseguiu na década de 1990. Em busca de um espaço de desenvolvimento próprio, distante do mercado publicitário e de conjunturas extramercado, a indústria audiovisual esteve aberta a uma nova incorporação tecnológica, desta vez oriunda da indústria de computadores: o processamento digital.

As vantagens da tecnologia digital sobre as tecnologias analógicas para o trato com todo tipo de informações mostram-se evidentes e já são bem conhecidas – facilidades de manipulação, processamento e cópia de qualquer tipo de dados (textos, sons, imagens e vídeo), facilidades de compressão para armazenar e para transmitir informações e transmissões com menores possibilidades de interferências[56]. Uma vez que um filme ou vídeo possa ser convertido ao "esperanto" 0 e 1 (o bit), este se torna um produto mais fácil de difundir, copiar, analisar e manipular, encontrando tradução de leitura quase que universal em inúmeros equipamentos baseados em microprocessadores (DAVIS; STACK, 1997).

Além das facilidades com o tratamento e manipulação dos sinais de vídeo, que beneficiaram a produção e a edição de imagens, a digitalização possibilitou também a compressão do conteúdo audiovisual. A compressão dos sinais digitais consiste na redução do número de bits de informação necessária para descrever certo conteúdo, a fim de limitar o espaço necessário para que este conteúdo possa ser armazenado ou transmitido através de uma rede com economia de recursos. A compressão opera eliminando todos os componentes não essenciais (redundantes), salvaguardando, em máxima medida, a qualidade original do conteúdo. Assim, as dimensões dos arquivos de texto, sons ou imagens tornam-se reduzidos através de softwares que empregam determinados algoritmos de compressão. Existem variados padrões de compressão: para imagens os mais comuns são JPEG e GIF, para sons, o MP3 e para imagens em movimento o mais utilizado tem sido o MPEG.

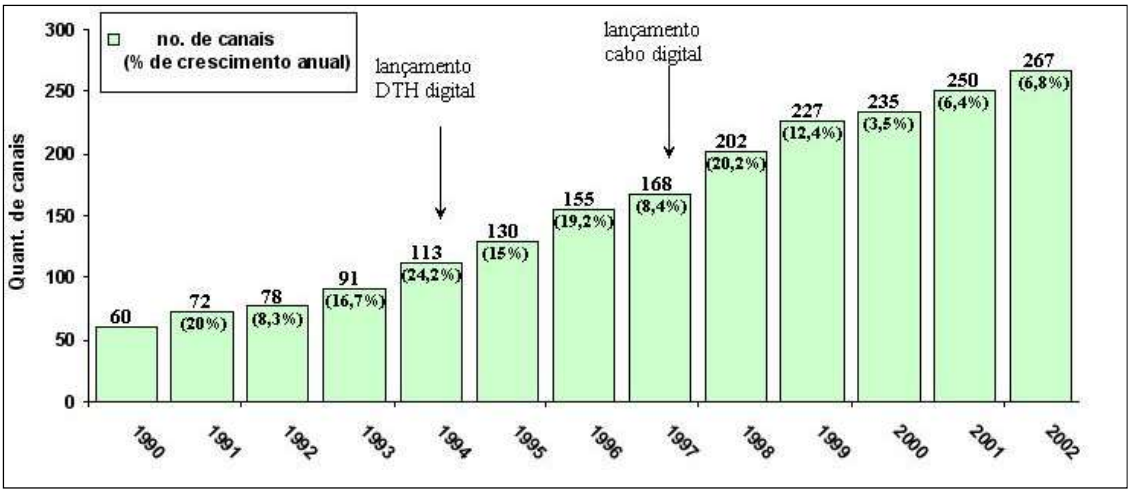
[56] Uma primeira aproximação sobre as vantagens da tecnologia digital pode ser encontrada em Negroponte (1995), que teve o mérito de, com sua obra intitulada "A Vida Digital", divulgar para amplas platéias a revolução que os bits imprimiriam aos meios de comunicação.

A compressão de sinais por meio de codificação digital começou a ser aproveitada efetivamente pela indústria audiovisual por volta da metade da década de 1990, com o lançamento, nos Estados Unidos, dos primeiros serviços de televisão paga por satélites em banda KU que faziam uso, para a recepção de sinais, de pequenas antenas parabólicas de fácil instalação. Tais serviços, conhecidos como DTH (*Direct to Home*), podiam levar até os consumidores centenas de canais de programação – uma capacidade muito maior do que as redes mais antigas podiam suportar.

O sucesso comercial da tecnologia digital na transmissão de sinais de vídeo por satélite obrigou os operadores de redes de cabo a se reposicionarem frente à concorrência. Estes últimos passaram a promover incrementos nas suas redes para oferecer mais canais de programação aos assinantes. Os incrementos basearam-se, sobretudo, no emprego crescente das fibras óticas em redes HFC (*Hybrid Fiber/Coaxial Cable*), ou seja, redes híbridas de fibras óticas e cabos coaxiais de maior largura de banda. Em 1997, surgiram, também nos Estados Unidos, os primeiros serviços de televisão paga por cabo a carrear canais digitais de programação.

A tecnologia de compressão digital de sinais audiovisuais e os incrementos trazidos pelos satélites e pelas fibras óticas nas redes dos operadores de televisão por assinatura acabaram por configurar um cenário de sobrecapacidade das redes em transportar canais de programação. A capacidade ociosa das redes revelou uma relativa escassez de conteúdo audiovisual a ser transportado. Este cenário implicou uma valorização crescente do conteúdo audiovisual, possibilitando a entrada de novos produtores e programadores no mercado.

Figura 7 - Quantidade de canais disponibilizados por operadores de televisão por assinatura por cabo e satélite nos EUA



Fonte: elaborado a partir de MPAA, 2003.

Deste modo, a televisão por assinatura, uma mídia por natureza segmentada, assistiu um processo de incremento do número de canais ofertados ao público, acompanhado de uma crescente tematização dos conteúdos disponibilizados. A Figura 7 mostra o aumento da quantidade de canais existentes ao longo da década de 1990 nos Estados Unidos. Tanto o lançamento dos serviços de DTH digital em 1994 como o lançamento de serviços de televisão paga por cabos digitais em 1997 ajudaram a incrementar substancialmente, nestes e nos anos seguintes, o número de canais de televisão por assinatura existentes no país.

A sobrecapacidade das redes em transportar informações, que possibilitou o aumento do número de canais de programação disponíveis, permitiu uma maior estratificação do segmento de televisão por assinatura, na medida em que este segmento de mercado passou a contar com três janelas de exibição: canais *premium* (conteúdos inéditos, pouca ou nenhuma publicidade, mais caros aos assinantes), canais básicos (presentes nos pacotes básicos de assinatura) e canais *pay-per-view* (que exibem um mesmo conteúdo seguidas vezes, em *looping*).

6.5 NOVOS RUMOS PARA O CRESCIMENTO ENDÓGENO

O videocassete e a televisão por assinatura surgiram na década de 1970 enquanto alternativas ao consumo de obras audiovisuais, possível até então apenas na televisão aberta e nas salas de cinema. Mais do que uma alternativa de consumo, na década seguinte tornaram-se mídias comuns aos consumidores, que passaram a despender parte substancial dos seus gastos em obras audiovisuais por meio da compra e aluguel de videocassetes e também através das subscrições de serviços de televisão por assinatura[57].

Nos Estados Unidos, contudo, a televisão paga e o vídeo doméstico, juntamente com os ingressos vendidos nas salas de cinema, representavam mais da metade dos recursos auferidos pela indústria audiovisual. A tendência de aumento da participação dos meios diretos no financiamento da indústria, tanto no mercado europeu como no norte-americano ao longo das

[57] Forest (2002) traz números que demonstram que em 1980 os gastos com o consumo de produtos audiovisuais dos franceses se resumia basicamente ao pagamento de taxas de licenciamento (*redevance*), com 50%, e com a compra de ingressos, com 49%; o 1% restante era gasto com a compra e locação de fitas de videocassete. Em 2000, de todos os gastos dos franceses com produtos e serviços audiovisuais, as assinaturas de televisão paga assumiram a primeira colocação, com 40%, as taxas de licenciamento representavam 24%, a compra e o aluguel de vídeo doméstico 22% e os ingressos para salas de exibição apenas 14%.

décadas de 1980 e 1990, indicam que a estratégia endógena de crescimento adotada pela indústria desde a década de 1970 havia obtido sucesso.

Ainda que a estratégia de crescimento endógeno da indústria audiovisual tenha se mostrado bem-sucedida em todo o mundo, nos Estados Unidos, o maior e mais dinâmico mercado audiovisual, a fronteira de expansão econômica aberta pela televisão por assinatura e pelo videocassete no início da década de 1970 começou a apresentar sinais de esgotamento no final da década de 1990.

Em vários países desenvolvidos, o segmento de mercado do vídeo doméstico, até então baseado apenas no VHS, apresentava-se consolidado e com potencial de crescimento reduzido. Além disso, a crescente sobrecapacidade das redes e a tendência de progressiva tematização da programação disponibilizada pelos provedores de televisão por assinatura, que possibilitou a explosão do número de canais, não poderia continuar infinitamente. O processo encontrou limites na indisposição dos consumidores em pagar por um serviço que lhes traziam uma quantidade tão grande de canais de programação impossível de serem vistos.

Assim, o aprofundamento da estratégia endógena de crescimento da indústria audiovisual passou a ser vislumbrado no oferecimento (através das redes) de serviços cada vez mais personalizados, em que o consumidor pagasse apenas pelo que quisesse ver. Foram duas as formas encontradas para o aprofundamento da dinâmica endógena de crescimento: uma transformação acentuada no mercado de *home video*, com os discos DVD e o VoD (VoD – *Video on Demand*).

Os primeiros aparelhos capazes de reproduzir o conteúdo dos discos DVD chegaram ao mercado nos Estados Unidos em 1997. A qualidade de imagem do conteúdo audiovisual dos pequenos discos óticos que armazenam imagens digitais foi reconhecida pelos consumidores. Rapidamente, a produção desses aparelhos se massificou, tornando-se um dos *case* de penetração de mercado e de massificação de consumo mais bem-sucedidos da indústria eletrônica mundial.

A base instalada de aparelhos DVD-*players* nos países desenvolvidos e os baixos custos associados à edição e reprodução dos discos óticos possibilitaram o lançamento de *releases* de uma grande quantidade de filmes de acervo em atendimento a um consumidor disposto a montar sua própria videoteca. Diferentemente das fitas videocassete, cujos maiores compradores sempre foram as videolocadoras, os discos DVD ocuparam o mercado de consumo direto, conhecido como *sell throught*.

O novo mercado para os filmes, representado pela venda no varejo de filmes em DVDs, e a tecnologia digital associada a esse tipo de produto trouxeram mudanças importantes à indústria cinematográfica mundial. Primeiramente, estabeleceu uma nova janela para o consumo de filmes: o mercado *sell throught*. Em segundo lugar, tornou a indústria cinematográfica mais suscetível à pirataria, devido às facilidades associadas à replicação do conteúdo audiovisual armazenado em formato digital, sem que, com isso, houvesse perda da qualidade da cópia.

Com as possibilidades das cópias piratas em discos óticos de baixo custo, a política das grandes distribuidoras internacionais de obras cinematográficas mudou: os lançamentos nas salas de cinema passaram a ser simultâneos em todo o mundo, exigindo grande capacidade financeira de impressão de cópias de filmes para a janela de salas de exibição (*theatrical*)[58]. A trincheira aberta pela pirataria também encurtou a política de lançamentos das distribuidoras para o mercado de vídeo doméstico, que passou a receber os filmes entre 2 e 6 meses após o lançamento dos mesmos nas salas de exibição.

6.6 A NOVA FRONTEIRA: O VÍDEO POR DEMANDA

Enquanto o DVD rapidamente se consolidou como uma mídia para o consumo de produtos cinematográficos, o vídeo por demanda (VoD, do inglês *video on demand*) encontra-se em processo de consolidação nos mercados mais desenvolvidos.

Trata-se de um serviço no qual o consumidor escolhe, a partir de um catálogo, a obra audiovisual que deseja assistir no momento que melhor lhe convier – permitindo pausar, voltar ou correr um filme como quiser. A nova janela de exibição, caracterizada por uma forma de consumo individualizada, passou a ser um alvo importante a ser atingido pelos grandes grupos privados da indústria audiovisual mundial.

O VoD requer um conjunto de tecnologias que tornam possível ao usuário do serviço a seleção e a recepção de filmes, noticiários e outros conteúdos no seu próprio aparelho televisor ou em outro terminal receptor como, por exemplo, um computador ou aparelho móvel dotado de tela de boa resolução. O conteúdo audiovisual é armazenado na forma de um catálogo com interface amigável aos consumidores em servidores potentes e disponibilizado em redes de alta

[58] O filme "*Homem Aranha"*, do diretor Sam Raimi, por exemplo, foi lançado no Brasil, em 2002, com mais de 500 cópias. O lançamento foi simultâneo com outros países e ocupou quase um terço das salas de cinema brasileiras.

velocidade. O serviço de VoD requer, para seu funcionamento, redes com grande largura de banda e que possuam a capacidade de trafegar sinais em duas vias, ou seja, que sejam bidirecionais.

As redes de televisão por assinatura existentes na metade da década de 1990 mostravam-se inadequadas para o tráfego de serviços interativos, como o vídeo por demanda, devido ao fato de suportarem unicamente comunicações unidirecionais. Por seu turno, as redes de telefonia, apesar de contarem com bom potencial para a interatividade – por serem bidirecionais –, não possuíam largura de banda suficiente para a transmissão de sinais de vídeo.

Serviços de vídeo por demanda vinham sendo testados por operadores de redes de telecomunicações e de televisão por assinatura nos Estados Unidos e na Europa desde o início da década de 1990. Os testes, realizados isoladamente, não se transformaram em serviços comerciais devido, em parte, aos custos inerentes ao uso de tecnologias com padrões proprietários. Ademais, a emergência da plataforma aberta e não-proprietária da internet pôs termo aos experimentos custosos na medida em que seu protocolo de comunicações (IP – *internet protocol*) e sua plataforma multimídia, o *World Wide Web*, passaram a ser vistas pela indústria audiovisual como uma possibilidade promissora para a efetivação do vídeo interativo.

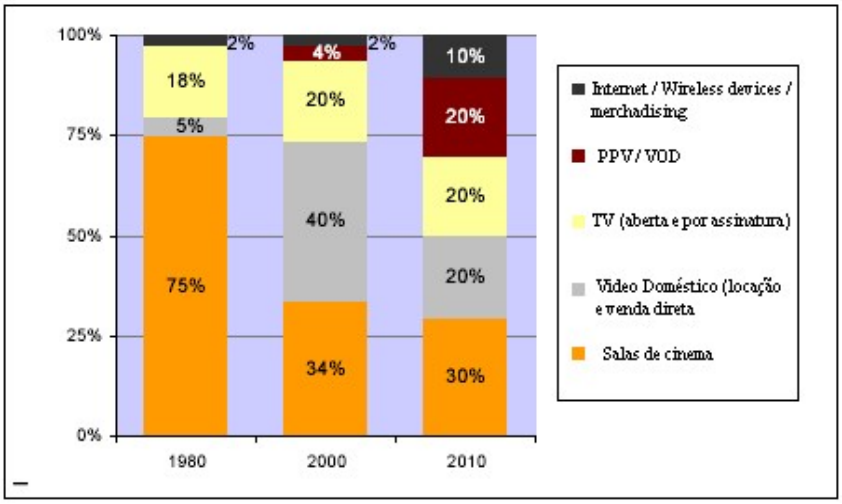
Na impossibilidade imediata de oferecer serviços de vídeo inteiramente interativos, na segunda metade da década de 1990 as operadoras de televisão por assinatura por satélite e, posteriormente, operadores de televisão por assinatura por cabo, lançaram mão de instrumentos como o NVoD (*Near Video on Demand,* ou na tradução, próximo do vídeo por demanda). O NVoD consiste na alocação de alguns canais disponíveis nas redes de televisão paga para a transmissão de um mesmo programa com horário defasado de início em geral de 15 minutos – cada canal transmite o mesmo programa com esta defasagem. Assim, o telespectador pode escolher quando quer ver o conteúdo audiovisual disponibilizado pelo operador do serviço, em um dos canais programados. O NVoD prescinde da interatividade (bidirecionalidade) nas redes de cabo ou satélite e a programação é paga *à la carte*, ou seja, paga-se efetivamente pelo programa visto. Os serviços de *pay-per-view* – nome comercial da tecnologia – oferecidos pelas operadoras de televisão por assinatura, quando não são eventos ao vivo, funcionam sob a lógica do NVoD.

A demanda por acesso rápido à internet em todo o mundo funcionou como motor de melhoramento das redes de comunicações existentes: pelo lado das redes de telecomunicações, surgiram tecnologias como o xDSL (*Digital Subscriber Line*, onde "x" designa a especificação do DSL) e, pelo lado das redes de televisão por assinatura, houve melhoramentos na capacidade

de trocas bidirecionais de sinais, de modo que *cable modens* pudessem dar acesso veloz à internet.

São essas tecnologias (xDSL e *cable modens*) que dão a possibilidade de que a televisão interativa e os serviços de VoD para acesso aos conteúdos audiovisuais se tornem factíveis. As empresas de Hollywood calculam que em 2010 cerca de 20% das receitas globais com seus filmes serão provenientes de serviços pagos diretamente pelo consumidor – tais como serviços de vídeo por demanda – como pode ser visto na Figura 8.

Figura 8 - Vendas globais dos grandes estúdios dos EUA por canal de distribuição



Fonte: ANDERSEN (2002).

6.7 VIDA LONGA ÀS SALAS DE EXIBIÇÃO CINEMATOGRÁFICA

Apesar de as vendas de ingressos caírem acentuadamente em todo o mundo até a primeira metade dos anos 90, a indústria cinematográfica não sofreu pesadas crises. Ao contrário, a televisão aberta, o mercado de vídeo e a televisão por assinatura, antes de constituírem uma ameaça ao futuro do cinema, revitalizaram as vendas da indústria, reduzindo os riscos inerentes relacionados à produção ao criar novos canais para a distribuição do conteúdo inicialmente feito em película.

Entre o ano de 1980, quando efetivamente os serviços da televisão por assinatura nos EUA começaram a se consolidar, e o ano de 2000, as receitas das salas de cinema caíram de 75% para 34% do total das receitas com filmes obtidas pelos grandes estúdios de Hollywood

(Figura 8). O percentual atribuído ao segmento (*theatrical*) só não foi menor devido ao fenômeno dos multiplex, que inverteu a tendência de queda de público nas salas de cinema.

Os multiplex nasceram nos Estados Unidos e rapidamente se espalharam pelo mundo desenvolvido por mostrar-se como um conceito altamente rentável para o mercado exibidor de filmes. O conceito de um multiplex pode variar de país para país, mas, de modo geral, compreendem a projeção de obras cinematográficas em várias salas e oferecem ao espectador facilidades de estacionamento, pequeno intervalo entre o início da exibição dos vários filmes em cartaz, praça de alimentação e outras comodidades.

Em todo o mundo, a afluência às salas de cinema voltou a aumentar com os multiplex. A Tabela 9 mostra que na Espanha, por exemplo, a participação das salas de exibição dos multiplex no total de salas existentes quase que dobrou entre 1998 e 2001. A tabela mostra ainda o desempenho dos multiplex em outros países europeus. As salas de cinema desses complexos multicines concentram um percentual da venda de ingressos total maior do que as salas "isoladas" (os chamados "cinemas de rua"). Na França, por exemplo, em 2001 26,27% das salas de exibição estavam situadas em multiplex e estas salas correspondiam, no entanto, a 45,16% de todos os ingressos vendidos.

Tabela 9 - Desempenho dos multiplex em alguns países europeus – percentagem das telas existentes e percentagem na venda de ingressos

	1998		**2001**	
	Percentual das telas	**Concentração dos ingressos**	**Percentual das telas**	**Concentração dos ingressos**
Alemanha	17,07%	29,36%	25,21%	39,74%
Itália	3,13%	4,24%	11,69%	16,58%
Holanda	6,40%	8,89%	12,39%	20,23%
França	17,30%	30,75%	26,27%	45,16%
Espanha	21,42%	29,82%	40,94%	53,39%

Fonte: Media Salles, 2003.

Os multiplex deram novo fôlego ao mercado exibidor de filmes. Nos próximos anos, prevê-se a implantação paulatina do cinema digital, no qual os filmes são enviados por redes de telecomunicações ou mídias específicas às salas de exibição, dispensando o uso de cópias em película para a projeção de filmes. Porém, parece pouco provável que as salas de exibição venham a atrair uma quantidade de público tal como no passado. Novas formas de consumo cinematográfico foram incorporadas definitivamente à dinâmica de acumulação da indústria.

Contudo, se as salas de exibição vieram a perder participação relativa nas receitas derivadas de uma obra cinematográfica, a exibição nas grandes telas passou a desempenhar um papel primordial no rendimento posterior do filme nas outras janelas. O sucesso de um filme nas salas de cinema, medido pela quantidade de público que pagou ingressos para assisti-lo, determinará, em boa medida, o preço do licenciamento dessa obra em outras janelas e, por conseguinte, a rentabilidade da produção.

Assim, promover efusivamente um filme quando do seu lançamento nas grandes telas passou a ser fundamental para o retorno futuro dos investimentos. De fato, entre 1980 e 2002, enquanto as despesas médias de produção (*negative costs*) dos filmes realizados pelas *majors* cresceram 525%, as despesas com marketing dos filmes aumentaram, no mesmo período, em 671%. Em 2002, segundo dados da MPAA, os gastos médios em publicidade dos filmes lançados pelas *majors* eram equivalentes a 46,44% (37,7% em 1980) dos custos médios de produção, indicando a proeminência da propaganda nas estratégias para se obter a máxima rentabilidade das produções cinematográficas (MPAA, 2002).

Para as *majors*, cujas receitas passaram a ser cada vez menos dependentes diretamente das grandes telas, as salas de cinema tornaram-se, progressivamente, uma grande "vitrine" para suas produções. É a partir dessa "vitrine" que se faz a publicidade necessária ao futuro sucesso do produto em outras janelas, justificando grandes investimentos em propaganda quando do lançamento dos filmes nos cinemas.

7 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL – OS CASOS DOS EUA E DA EUROPA

Este capítulo traz à baila determinadas políticas públicas envolvidas na configuração histórica do mercado audiovisual dos Estados Unidos (desde a década de 1920) e nos países ocidentais da Europa (a partir, principalmente, da década de 1980). O texto tem como linha de condução narrativa a questão da produção independente, ou seja, a produção de obras audiovisuais por agentes que guardam independência econômica e financeira de grandes estruturas de distribuição ou de programação e veiculação de conteúdos audiovisuais. A produção independente constitui em toda parte um ponto sensível nas relações entre os agentes econômicos que atuam no setor audiovisual.

Afora a esfera estritamente econômica, a defesa da produção independente se baseia – como coloca Jézéquel (2002b) – sobretudo nos princípios de diversidade e de pluralismo da programação: princípios segundo os quais a multiplicidade de idéias, de temas e de estéticas, assim como os problemas da sociedade, as visões acerca da história, os gostos artísticos e vários pontos de vistas e sensibilidades seriam melhor contemplados por uma produção exterior às empresas que se ocupam primordialmente com a distribuição e a exibição/difusão.

7.1 A PRODUÇÃO INDEPENDENTE NOS CINEMAS DOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, primeiro país onde o audiovisual se consolidou enquanto mercado relevante para a economia, a resistência às práticas anti-concorrenciais, à concentração econômica e à integração vertical das maiores empresas que atuavam na atividade ganhou força em 1921 com as investigações do Federal Trade Commission (órgão norte-americano de defesa da concorrência) sobre a prática do *block booking*. Por essa prática, os maiores estúdios (as *majors*) vendiam pacotes de filmes na base do "tudo ou nada" – freqüentemente exigindo que os exibidores (donos das salas de cinema) comprassem muitos filmes "medíocres" por cada filme que desejassem exibir de fato. Outra prática comum era conhecida como *blind bidding*, segundo a qual os exibidores eram "obrigados" a comprar os filmes vendidos em "pacotes" pelas distribuidoras sem que estas últimas ainda os tivessem produzido e sem que os primeiros

conhecessem mais do que os títulos dos filmes, o elenco e, às vezes, rápidas sinopses. Os grandes estúdios não apenas produziam filmes em massa, como também vendiam em grandes volumes, buscando, por meio da distribuição, submeter aos seus interesses os outros participantes da cadeia produtiva. Conseguiam, com isso, enquadrar os exibidores de acordo com os seus interesses e inibir eventuais concorrentes na produção[59].

Além das queixas dos exibidores, a prática do *block booking* prejudicava os produtores não ligados diretamente às *majors,* já que não conseguiam fazer escoar seus filmes para as salas de exibição já repletas de filmes impostos pelos grandes estúdios. As ações contra as práticas anti-concorrenciais desses últimos se estenderam por toda a década de 1920 nos Estados Unidos com muitas apelações e acordos favoráveis ora às *majors*, ora aos exibidores e produtores independentes. A Suprema Corte foi chamada a resolver a questão e, em novembro de 1930, dez grandes distribuidores baseados em Hollywood[60] foram considerados culpados de violar as leis antitruste norte-americanas e a prática do *block booking* foi identificada como sendo um problema primordial.

A Grande Depressão da década de 1930 pegou a economia norte-americana no contrapé, impingindo grandes perdas fiscais aos estúdios. Em 1933, em nome do interesse da economia nacional, a administração Roosevelt baixou o National Industrial Recovery Act (NIRA) suspendendo as leis antitruste do país em troca do compromisso dos cartéis e oligopólios em aceitar regras e códigos de conduta que garantissem uma "concorrência leal e justa". Assim, a decisão da Suprema Corte, contrária aos interesses das *majors,* foi considerada nula e o governo-norte americano e a Motion Picture Producers and Distributors of America (MPPDA) – antecedente da atual Motion Picture Association of America (MPAA) – acordaram na promessa dos estúdios em adotar atitudes favoráveis à sindicalização dos trabalhadores da indústria.

As regras de conduta, escritas com a participação ativa das próprias *majors*, garantiram a continuidade das práticas monopolistas, incluindo o *block booking* e o *blind bidding*. Ainda que

---

[59] Para uma descrição detalhada da briga dos independentes contra os grandes estúdios norte-americanos vide o website da Society of Independent Motion Picture Producers (SIMPP). Disponível em: <http://www.cobbles.com/simpp_archive/1film_antitrust.htm>. Acesso em 23 maio 2003.

[60] Os grandes estúdios e distribuidoras agrupadas na MPPDA (Motion Picture Producers and Distributors of America), criada em 1922, eram: Paramount - Famous - Lasky Corporation, First National Pictures Inc., Metro - Goldwyn - Mayer Distributing Corporation, Universal Film Exchanges Inc., United Artists Corporation, Fox Film Corporation, Pathé Exchange, Inc., FBO Pictures Corporation, Vitagraph, Inc., e Educational Film Exchanges, Inc.

o NIRA viesse a ser considerado inconstitucional em 1935 pela Suprema Corte, sob o guarda-chuva das leis rooseveltianas os grandes estúdios (então em número de oito) postergaram eventuais sanções anti-concorrenciais e consolidaram o oligopólio que exerciam, em prejuízo dos produtores e exibidores independentes.

A batalha dos independentes foi retomada em 1938 em um período no qual os grandes estúdios foram acusados de colocar no mercado filmes de baixa qualidade, atraindo poucos espectadores aos cinemas. Neste ano, os lucros conjuntos dos oito grandes estúdios (*the Big Eight*) caíram 47% em relação ao ano anterior, impingindo também grandes perdas aos exibidores. Os produtores independentes acusaram os estúdios de carência de novas idéias e, em meio às reclamações crescentes, o governo Roosevelt retomou as batalhas judiciais contra as práticas anti-concorrenciais das *majors*, através do Departamento de Justiça dos Estados Unidos.

Em 1940, os cinco maiores estúdios (*the Big Five*: Paramount, MGM, Twentieth Century-Fox, Warner Bros. e RKO), capitaneados pela Paramount, firmaram um acordo, a portas fechadas, com o Departamento de Justiça no qual concordavam em acabar com a prática de *blind bidding* e em limitar a venda de filmes em blocos (limite de cinco filmes por "pacote"). O acordo, denominado *Consent Decree*, garantiu que os estúdios continuassem com suas cadeias de salas de exibição.

O *Consent Decree* não agradou às muitas partes envolvidas. Exibidores e produtores independentes permaneceram insatisfeitos e os três menores dos grandes estúdios (*the Litle Three*) ficaram de fora. Universal e Columbia, que não tinham cadeias de cinema, continuaram com o *block booking* e a United Artists, que também não possuía salas de exibição e não praticava a venda de filmes por pacotes, se ressentiam do acordo em geral. Como os três menores estúdios não foram convencidos a compor com os cinco maiores, o *Consent Decree* caiu em 1942 e as batalhas judiciais foram retomadas.

A II Grande Guerra e muitas apelações aos atos judiciais adiaram as decisões acerca das práticas anti-concorrenciais das *majors*[61]. A questão somente foi resolvida em definitivo no ano se 1948 após uma ampla mobilização na sociedade norte-americana no caso que ficou conhecido como *US versus Paramount*. Nesse ano, a Suprema Corte finalmente considerou as

[61] Ruiz (2002, p. 26) relata a íntima ligação dos interesses de Hollywood e do Estado norte-americano nos anos da II Guerra Mundial e aponta essa relação como responsável pela prorrogação das soluções definitivas que poderiam prejudicar os grandes estúdios.

majors (incluindo as três menores) culpadas de violação das leis antitruste, apontando a prática de *block booking* como a principal causa das violações. A decisão da Suprema Corte encerrou mais de três décadas caracterizadas por batalhas judiciais e crescente oligopolização e verticalização da indústria cinematográfica dos Estados Unidos.

Em 1944, os cinco maiores estúdios norte-americanos possuíam ou tinham participação em 4.424 salas de exibição nos Estados Unidos, incluindo 70% das salas de maior bilheteria em 92 cidades com população maior do que 100 mil habitantes – essas mesmas salas arrecadavam mais do que 50% das receitas com ingressos no país (STORPER, 1995). Como conseqüência direta do desfecho do caso *US versus Paramount*, os estúdios foram obrigados a venderem seus filmes em bases individuais (filme por filme) e a se desverticalizarem, desfazendo-se de suas cadeias de cinemas.

Outras conseqüências foram sentidas nos anos seguintes. Desprovidos dos mercados cativos que anteriormente dispunham (as salas de exibição), os estúdios assistiram à flutuação crescente e ao declínio substancial das receitas provenientes dos seus filmes. Esses fatores, aliados à redução na venda de ingressos – redução de 50% entre 1946 e 1956 – e à crescente presença da televisão nos lares do país, fizeram os lucros dos estúdios em 1960 serem equivalentes a um terço do que havia sido apurado em 1945 (STORPER, 1995).

Os estúdios responderam inicialmente à crise diminuindo a quantidade de filmes produzidos (queda de 28% nos dez anos posteriores a 1946) e progressivamente foram empreendendo um forte processo de desintegração vertical, cortando custos e flexibilizando quantitativa e qualitativamente o sistema de produção. O sistema de produção conhecido como *studio system*, no qual todo o encadeamento produtivo relativo à realização de filmes (desde a pré-produção até a finalização) permanecia dentro da empresa, começou a dar sinais de esgotamento.

O *studio system* possibilitava a produção massificada de 30 a 200 títulos/ano por estúdio; títulos que encontravam escoamento no mercado por meio dos tentáculos das *majors* nos setores de distribuição e de exibição. O modelo respondia, pelo lado da demanda, a um consumo massificado: os norte-americanos das cidades iam ao cinema três ou quatro vezes por semana (90 milhões de ingressos vendidos semanalmente) e as salas de exibição chegavam a ter 2000 lugares (STORPER, 1995).

Paralelo ao *studio system,* desenvolveu-se também um modelo de gestão do capital humano específico que sustentava a audiência dos produtos da indústria. No modelo, conhecido

como *star system,* atores e atrizes tinham o estrelado "fabricado" pelos grandes estúdios. As estrelas que fascinavam as platéias celebravam contratos de longo prazo com as *majors* que, por sua vez, controlavam a porta de entrada do mercado de trabalho, mantendo o monopólio sobre os recursos humanos artísticos (especialmente atores e atrizes) no setor cinematográfico[62]. Dado que a maturação do estrelato necessitava de investimentos de longo prazo em capital humano, o *star system* reforçava a integração vertical da cadeia produtiva (CHRISTOPHERSON; STORPER, 1989).

Com a crise ocasionada após o desfecho do caso *US versus Paramount* e a consolidação progressiva da mídia televisiva, os grandes estúdios se viram obrigados a externalizar parte de suas atividades. No começo de 1950, num esforço para encorajar idéias inovadoras que pudessem levar mais platéias aos cinemas, os estúdios começaram a estabelecer sistemas de encomendas para projetos de pré-produção, especialmente roteiros. Progressivamente, as encomendas abarcaram também o campo da produção.

Além de apresentarem custos menores, os produtores independentes poderiam trazer idéias e produtos diferenciados a um mercado no qual a venda de ingressos caía significativamente. Assim, os produtores cinematográficos independentes ganharam espaço com o processo de reestruturação dos grandes estúdios: entre 1960 e 1980 o envolvimento direto das *majors* na produção de filmes nos Estados Unidos caiu de 66% para apenas 31% dos títulos lançados (STORPER, 1995). Em 1970, os grandes estúdios de Hollywood haviam virtualmente extinguido suas "fábricas" de produção de filmes em larga escala, tornando-se máquinas de distribuição de produtos audiovisuais de alcance mundial.

A reestruturação das *majors* e a estratégia adotada de cortar despesas também implicaram mudanças substanciais nos contratos de trabalho. Já no final de 1950, escritores, atores, produtores e diretores eram todos contratados por projetos específicos, geralmente para a realização de um único filme. O fim do monopólio sobre o capital humano, sobre o *star system* audiovisual, possibilitou aos produtores independentes o acesso aos talentos artísticos que

[62] Os estúdios utilizavam os mesmos atores e atrizes repetidas vezes como protagonistas dos seus filmes, agradando aos espectadores e minimizando os riscos inerentes à atividade, na medida em que esta estratégia garantia um público mínimo para as películas. Atentos a este fato, os estúdios passaram a formar, internamente, os "astros" e "estrelas" dos filmes que produziam, contratando, no início de suas carreiras e por longo período, atores e atrizes com potencial ao "estrelado"; os estúdios impediam contratualmente que essas "estrelas" pudessem vir a trabalhar em outras companhias.

impulsionaram o dinamismo da produção independente de filmes e programas de televisão, fortalecendo toda a cadeia produtiva do audiovisual norte-americano nas décadas seguintes.

7.2 A PRODUÇÃO INDEPENDENTE E A TELEVISÃO NORTE-AMERICANA

A legislação antitruste norte-americana, responsável pela desverticalização da cadeia cinematográfica, voltou a servir de base às primeiras regulamentações destinadas a promover um setor de produção exterior às redes de televisão. Por meio de uma série de investigações que se estenderam por toda a década de 1960, a Federal Communications Commission – órgão regulador das comunicações nos EUA – acabou por concluir que as redes estavam usando sua posição dominante para deprimir artificialmente os preços pagos por programas comprados dos produtores independentes. Assim, na pátria-mãe das televisões comerciais, procurou-se garantir – ao menos nos termos das leis – espaço para os produtores menores e independentes.

Em 1970, a FCC baixou o *Financial Interest and Syndication Rules* (*Fin-Syn*), limitando o número de horas que as redes (CBS, NBC, ABC) poderiam veicular de programação própria produzidas *in house*, à exceção de programas de informação (telejornais, por exemplo). O *Fin-Syn* sentenciou que a propriedade dos direitos dos programas exibidos pelas redes deveria retornar para a empresa produtora depois de um número específico de exibições. Ademais, as redes foram proibidas de ter qualquer participação (*financial interest*) nos programas feitos pelos produtores independentes, garantindo, deste modo, que os lucros com as vendas em outros segmentos de mercado (*syndication*)[63] retornariam exclusivamente a esses últimos (MCALLISTER, 2002).

Eliminando as vantagens e incentivos que as redes tinham em produzir seus próprios programas ou em controlar a produção de terceiros, a FCC acabou por separar, tal como fez no mercado cinematográfico, as funções de produção e de distribuição no mercado de obras para televisão. O *Fin-Syn* permitiu o desenvolvimento, inicialmente nos Estados Unidos e posteriormente em todo o mundo, de um mercado altamente dinâmico de programas de televisão. O mercado de *syndication* – que pôde se desenvolver com as novas regras – e a venda repetida dos mesmos programas (na maior parte das vezes já pagos em seus custos de produção), seja no mercado interno, seja no resto do mundo, foram fundamentais para a

[63] *Syndication* se refere à prática de vender direitos de apresentação de programas de televisão, especialmente para mais de um cliente/comprador (outras emissoras abertas não afiliadas às grandes redes, canais de televisão por assinatura, clientes no exterior etc.).

lucratividade dos produtores "independentes" e para o fortalecimento de toda a cadeia produtiva norte-americana de obras audiovisuais.

Quadro de Texto 5 - A produção regional na televisão aberta nos EUA e na Europa

Além do Fin-Syn, outra lei imposta às redes de televisão aberta nos Estados Unidos em 1970 foi a *The Prime Time Access Rule (PTAR),* instituída pelo FCC para incentivar a produção regional e as emissoras independentes. Esta lei restringiu a quantidade de programas gerados pelas redes que as emissoras de televisão local poderiam colocar no ar durante o horário nobre (de 19:00 e 23:00 h, ou de 16:00 e 22:00h dependendo da região do país). As regras valiam para emissoras com capital pertencente às redes e também para suas afiliadas.

No período de vigência do PTAR, que durou até 1996, o FCC fazia modificações periódicas das regras. Quando da sua extinção, as regras do PTAR eram aplicadas apenas aos 50 maiores mercados norte-americanos em termos de população. Na prática, a aplicação do *The Prime Time Access Rule* – ainda que apenas a esses mercados – fez com que as redes fornecessem não mais do que três horas de programação diária (quatro horas nos domingos) para os 50 maiores mercados. Outros 200 mercados seguiam as regras, pois as redes não conseguiam obter lucros com comerciais programados para serem veiculados apenas nesses mercados menores (FINNEY, 2002).

No contexto europeu, de estados nacionais menores e culturalmente mais homogêneos, muitas vezes "regional" é subentendido como "nacional". A exceção fica por conta dos estados nacionais de constituição federativa ou que possuem regiões autônomas com importantes diferenças culturais. Na Espanha, por exemplo, as regiões autônomas (Catalunha, Galícia etc.) possuem redes próprias de emissoras de televisão. Na Alemanha, aos Länder (que corresponderiam aos estados brasileiros) cabem toda e qualquer política relativa à cultura e à comunicação, inclusive a regulamentação do conteúdo exibido pelas emissoras de televisão aberta, cuja maior rede (a ARD, na realidade uma confederação de emissoras de caráter regional), permanece pública.

A diretiva européia "Televisão sem Fronteiras", de 1987, propõe apenas que as redes exibam conteúdo audiovisual europeu (o que não inclui notícias, esportes, publicidade, televendas etc.), de qualquer procedência, na maior parte do tempo de transmissão. Os estados-membros tocam tangencialmente na questão ao propor cotas mínimas de veiculação de programação em língua local em percentuais que variam de 25% a 50% na Espanha, Portugal, Holanda, Grécia, França, Noruega, Reino Unido, assim como na comunidade de língua francesa existente na Bélgica.

Por toda a Europa, na maior parte das vezes, o "conteúdo regional" é conferido pela gestão pública que se faz da programação veiculada pelas grandes redes estatais tais como a ARD na Alemanha, a France 3 na França, o canal Tele 5 na Espanha e a RAI na Itália. Essas redes, que não enfrentavam concorrência há duas décadas atrás, são financiadas com recursos públicos e por taxas anuais cobradas dos possuidores de aparelhos de televisão e continuam a deter parte significativa da audiência nos seus respectivos países.

Outros benefícios, não diretamente econômicos, foram também atribuídos ao *Fin-Syn.* Seus defensores avocaram o aumento da competitividade dos produtores independentes e a possibilidade de maior diversidade e de inovação proporcionadas pelos programas produzidos

fora das grandes redes. As emissoras independentes de televisão (não afiliadas a qualquer das grandes redes) também se beneficiaram das novas regras. Caso fosse permitida às redes a posse dos direitos de comercialização dos programas que exibissem, estas poderiam "estocar" os programas exibidos em primeira-mão, direcionando as reprises das obras de maior audiência apenas para as emissoras de sua propriedade ou para emissoras afiliadas, prejudicando a audiência das emissoras independentes (MCALLISTER, 2002).

7.3 A DESREGULAMENTAÇÃO NORTE-AMERICANA NO ÂMBITO DA TELEVISÃO

O lobby dos argumentos contrários ao *Fin-Syn*, atuante desde sua implantação, tornou-se mais forte na esteira das desregulamentações trazidas pela Era Reagan e quase derrubaram as regras em 1983. Os argumentos contrários ao *Fin-Syn* referiam-se principalmente ao fato de os grandes estúdios terem se tornado os maiores beneficiários da regulamentação. Como os direitos de propriedade dos programas retornavam aos produtores depois de um número específico de exibição em uma rede, muitas empresas produtoras concordavam em produzir programas originais mesmo não cobrindo os custos com a primeira exibição, apostando na renda que eventualmente poderia vir da venda em outros mercados (*syndication*). Assim, muitos programas de pouco sucesso na audiência deveriam ser produzidos em busca de um ou outro programa bem-sucedido. Por essa dinâmica de mercado, somente as grandes produtoras (os estúdios de Hollywood) poderiam incorrer nos elevados riscos inerentes à produção, amortizando posteriormente os custos com a distribuição "garantida" nos mercados externos e no mercado de televisão por assinatura (em rápido crescimento nos EUA a partir da segunda metade da década de 1970). Às produtoras independentes de menor porte restavam as produções de custos menores (*game shows* e *talk shows* ao vivo, por exemplo) e de pouco conteúdo inovador.

A desregulamentação do mercado norte-americano de obras audiovisuais começou efetivamente na segunda metade da década de 1980. Em 1985, o Departamento de Justiça se recusou a suprimir os decretos de 1948 relativos às salas de exibição, mas começou a acordar com as *majors* uma liberalização progressiva (BONNELL, 2001, cap. 12). Nos anos seguintes,

os grandes estúdios começaram a comprar cadeias de salas de exibição nos Estados Unidos, marcando o fim das regulamentações contra a integração vertical das *majors*[64].

As regulamentações do *Fin-Syn* caíram em 1995. Aos argumentos existentes juntaram-se outros ligados ao próprio dinamismo do mercado audiovisual, em rápida transformação devido aos avanços nas tecnologias e nos mercados de consumo. Quando as regras foram implementadas, a audiência das três grandes redes (ABC, CBS e NBC) ultrapassava os 90%. No início da década de 1990, a audiência das redes comerciais havia caído para aproximadamente 65% em função das novas formas de concorrência[65], notadamente os canais de televisão por assinatura, cujos proprietários eram, em muitos casos, os grandes estúdios produtores. Diante desse quadro, os opositores do *Fin-Syn* argumentavam que a separação entre produção, distribuição e exibição havia caído, *de facto*.

A eliminação das regras do *Fin-Syn* tornou, por um lado, as redes de televisão mais atuantes na produção de programas e mais agressivas em trazer para sua órbita alguns produtores independentes, visto que a demanda por programas aumentava substancialmente com a concorrência dos canais de televisão por assinatura. Por outro lado, as empresas de produção (especialmente os grandes estúdios) passaram a se envolver mais e mais com a distribuição no segmento de televisão aberta. Exemplo disso foi a criação de três novas redes de televisão entre 1986 e 1995, tendo como base os grandes estúdios: a Fox Network, da News Corporation (Rupert Murdoch), WBN da Time Warner e a UPN Paramount/Viacom. Além disso, a ABC foi comprada pela Disney em 1995 e a CBS passou a ser da Viacom em 1998.

Para os independentes, tanto os produtores quanto os exibidores (emissoras não afiliadas às redes), a queda do *Fin-Syn* representou mudanças substanciais no mercado de televisão. Os primeiros, especialmente os produtores menores, foram atingidos na medida em que a desregulamentação possibilitou às redes reterem para si parte dos lucros com os direitos de comercialização dos programas "independentes" que exibiam em primeira mão. Além disso, as redes passaram a privilegiar os melhores horários da grade de programação para os programas produzidos domesticamente. A posse compartilhada da propriedade sobre os programas, tornada possível, permitiu às redes reterem unicamente para suas afiliadas os melhores

[64] Mesmo com a desregulamentação, as *majors* controlavam aproximadamente apenas 10% do parque exibidor nos EUA em 2001 (Ibid., p.533).

[65] Em 2001, as três maiores redes abertas norte-americanas (as históricas ABC, CBS, NBC) detinham 40% da audiência. Somadas, as seis maiores redes abertas (as históricas, mais a Fox, WBN e UPN), detinham 64% da audiência (Ibid., p.489).

programas que exibiam em primeira mão, causando também prejuízos às estações de TV independentes, eventualmente impossibilitadas de adquirir direitos de exibição para reprises.

A desregulamentação do mercado norte-americano de produtos audiovisuais, com a permissão à integração vertical das empresas do setor, foi sacramentada com o Telecommunication Act de 1996, que reformulou toda a legislação concernente às comunicações no país, agrupando-as em um mesmo marco regulatório. Desde então, tanto o FCC como o Congresso têm se mostrado cada vez mais permissivos em relação à integração vertical das empresas que atuam na indústria audiovisual, encorajando a formação de grandes conglomerados multimídia norte-americanos com atuação em uma economia crescentemente globalizada.

Contudo, as autoridades americanas têm se mostrado vigilantes contra as práticas anti-concorrenciais, dispondo de meios de investigação eficientes para coibir eventuais abusos. As novas regras visam permitir a livre fluidez da circulação de programas e o acesso destes a todos os suportes, de modo a permitir que o consumidor possa ter grande liberdade de escolha frente ao maior número possível de ofertas disponíveis (diferentes meios e suportes para a distribuição e exibição de obras audiovisuais). Assim, o FCC fixou um limite (20%) de canais com alguma participação acionária que um operador de televisão por assinatura poderia veicular no seu *lineup* (grade de canais) e instituiu que um operador de cabo ligado a um conglomerado de mídia não poderia se recusar a veicular canais de outros conglomerados, nem poderia se reservar ao direito de ter exclusividade de transmissão sobre os canais de sua propriedade. Ademais, o FCC estendeu as regras de *must carry*[66] às operadoras de televisão por assinatura por satélites e continuou a interferir nas tarifas pagas pelos assinantes aos operadores de cabo onde o jogo da concorrência permanece fraco.

7.4 A PRODUÇÃO INDEPENDENTE NA EUROPA COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As questões que atormentaram os produtores e exibidores independentes norte-americanos quando da consolidação do cinema enquanto indústria e enquanto entretenimento de massa não chegaram a se pronunciar de maneira tão premente na Europa. Os anseios de

[66] O princípio do *must carry* estabelece que o usuário, mesmo subscrevendo um serviço de televisão paga, tem a garantia do acesso incondicional às redes de televisão abertas e emissoras situadas no local de prestação do serviço. Tal princípio foi objeto de acalorada discussão nos Estados Unidos nas décadas de 1980 e 1990, principalmente após o surgimento da televisão por assinatura por satélite (DTH).

integração vertical dos grandes estúdios europeus do início do século XX foram abortados pelas conseqüências das duas grandes guerras e pela progressiva concorrência dos filmes dos Estados Unidos.

A relativa debilidade econômica no âmbito da produção cinematográfica européia levou progressivamente a uma maior atuação dos Estados nacionais na área audiovisual, especialmente na consolidação da televisão e na aproximação desse veículo com os cinemas nacionais. Por toda a Europa, a televisão foi organizada em torno de empresas públicas, freqüentemente em posição de monopólio, que acumulavam as funções de produção, programação e difusão e que eram financiadas por taxas cobradas diretamente dos detentores de aparelhos de TV.

À exceção da Inglaterra, que autorizou a ITV a operar em 1956, e da Itália, que teve seus primeiros canais comerciais em 1972, todos os outros países da União Européia passaram a permitir a existência de redes privadas de televisão apenas na década de 1980. Com a progressiva privatização do espaço "herteziano" e a crescente competição entre redes públicas e privadas, tornaram-se necessárias regulamentações que tratassem da produção independente.

No âmbito regulatório macronacional, a União Européia, através da diretiva denominada "Televisão Sem Fronteiras" de julho de 1997 (emendada em outubro de 1989), estabeleceu que todos os Estados-membros deveriam assegurar que suas redes de radiodifusão reservassem à produção independente ao menos 10% do tempo de programação transmitido ou, alternativamente, 10% do orçamento destinado à programação. A diretriz refere-se, sobretudo, a obras audiovisuais de ficção, deixando de fora notícias, esportes, publicidade, televendas etc.

Além da diretiva européia "Televisão sem Fronteiras", alguns Estados-membros determinam percentuais maiores de veiculação de produtos audiovisuais realizados por produtoras independentes. Na Holanda, por exemplo, o percentual é de 25% para as redes públicas. O mesmo percentual é estabelecido em lei no Reino Unido, tanto para as redes públicas como para as privadas.

Na Itália, onde a televisão pública aufere parte considerável da audiência (47% em 2001), a legislação para o percentual de veiculação de produção independente que vigora para as redes estatais é de 20%. Para as redes comerciais, a Itália reserva percentual igual ao determinado pela diretiva européia O mesmo faz a Espanha que, além disso, obriga as redes abertas a investirem o equivalente a 5% do faturamento publicitário do ano anterior em produções independentes (telefilmes, curtas, longas de ficção etc.) (BONNELL, op.cit.).

Quadro de Texto 6 - Ascensão e queda das "majors" francesas

A França foi o único país europeu a constituir uma forte indústria cinematográfica nos primeiros anos do século XX. Charles Pathé e Louis Gaumont dominaram a produção, distribuição e exibição de filmes no velho continente até a I Guerra Mundial, criando os primeiros e maiores estúdios de produção da época. Em 1910, a Pathé possuía subsidiárias nos Estados Unidos, Espanha, Inglaterra, Itália e Rússia. Tendo adquirido as patentes dos irmãos Lumière em 1902, dominou o mercado de câmeras cinematográficas nos dois lados do Atlântico[67] até 1918. A Gaumont Pictures também seguiu os passos da Pathé verticalizando-se e internacionalizando suas atividades.

A grande guerra de 1914-18 foi desastrosa para a Gaumont e a Pathé: os estúdios de produção foram confiscados, os trabalhadores mobilizados para a guerra e o preço da película foi multiplicado por três. As duas empresas foram obrigadas a interromper a produção nos primeiros anos do conflito e suas atividades de distribuição de cópias e exploração de salas foram reduzidas ao mínimo. No imediato pós-guerra, a concorrência dos filmes norte-americanos acentuou a crise. Em 1926, a Pathé acabou por encerrar as atividades de suas filiais estrangeiras, fechou seus estúdios de produção na França e abandonou a fabricação de películas, abrindo espaço para o monopólio da Eastman Kodak como fabricante de filmes.

A indústria cinematográfica européia não conseguiu se recuperar da I Guerra Mundial, do colapso econômico pós-1929, das interferências dos governos fascistas na produção de filmes e da progressiva ocupação das salas de exibição pelos produtos dos Estados Unidos. Antes mesmo da II Guerra Mundial, as duas grandes empresas do cinema francês – as únicas do velho continente que chegaram a rivalizar com os estúdios norte-americanos – encontravam-se em estado pré-falimentar.

A produção cinematográfica na Europa, atividade que já havia sido verticalmente integrada com a distribuição e a exibição (especialmente no caso francês), tornou-se ocupação de muitos produtores e variadas empresas de porte relativamente pequeno se comparadas às norte-americanas. A multiplicidade do número de produtores, por um lado, não gerou volume e poder de mercado suficiente para a competição mais igualitária dos filmes europeus com os norte-americanos, mas, por outro lado, possibilitou o surgimento de novas linguagens e estéticas inovadoras no pós-guerra, como o neorealismo italiano e a *nouvelle vague* francesa.

A diretriz européia deixou a cada país a tarefa de estabelecer uma definição para o termo "produtor independente", recomendando, no entanto, que se seguisse basicamente três critérios: propriedade cruzada do capital social, quantidade de programas fornecidos a uma única rede e propriedade sobre os direitos de venda dos programas em mercados secundários. Em comum a todos os países europeus, apenas o critério de propriedade sobre capital social das empresas produtoras tem sido seguido: uma empresa é considerada como não-independente se tiver em

[67] Estima-se que 60% dos filmes feitos antes de 1918 foram rodados com câmeras cinematográficas francesas. Para informações sobre os precursores da sétima arte e as técnicas empregadas nos primeiros anos do cinema, vide Museum of the Moving Image, a partir de <http://easyweb.easynet.co.uk/~s-herbert/momiwelcome.htm>. Mais sobre a história do cinema francês pode ser encontrado em: <http://www.cinema-francais.net/histoire1.html>, acesso em 23 maio 2003.

seu capital uma participação societária (que varia de 0% a 25% nos diferentes países) de uma empresa de radiodifusão. No caso da Inglaterra e da Holanda, essa participação pode chegar a 50% caso os sócios sejam duas empresas de radiodifusão distintas (EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA, 2003).

A França tem sido o país europeu mais preocupado em impedir a integração vertical do setor audiovisual, procurando garantir a "independência" dos produtores através de vários critérios além da participação acionária cruzada entre independentes e programadoras de canais de TV – que, no caso, não deve exceder 5%. Além disso, programadoras de canais de TV e produtores não podem estabelecer parcerias e contratos de exclusividade de longo-prazo: um produtor que fornece mais de 90% de sua produção a uma mesma rede de radiodifusão por um período de três anos passa a ser considerado como não-independente – exceção feita se esse mesmo produtor tiver fornecido não mais de que um único programa durante esse período. Assim, os critérios de "independência" são apreciados canal por canal e programa por programa. Um produtor, por exemplo, pode ser dependente de um difusor, mas considerado como independente quando trabalha para outro canal.

Além das cotas de difusão, no quadro geral de investimentos obrigatórios que as empresas de radiodifusão francesas devem respeitar, uma fração importante é reservada à produção independente: ao menos 10% dos investimentos dos canais em obras européias ou de língua francesa (obrigação de 60% e 40% do tempo de programação no horário nobre, respectivamente) devem ser feitos por produtores independentes (AUGROS, 2002; BONNELL, 2002, cap. 9).

Outro diferencial importante da política francesa de apoio à produção independente é a obrigação de que os direitos sobre os programas feitos pelos independentes sejam concedidos às redes de televisão por um período máximo de quatro anos (ou cinco, no caso de co-produções com duas redes de radiodifusão), retornando ao produtor original após esse período. Essa regulamentação, inspirada no *Fin-Syn* norte-americano, tem por objetivo o desenvolvimento de um mercado francês de *syndication*, no qual os produtores poderiam auferir lucros com seus programas após a exibição inicial dos mesmos, em primeira mão, por alguma rede.

Na França, a produção independente tem merecido atenção tanto de políticas públicas ligadas ao fomento (com recurso público ou com recursos obrigatórios dos canais de televisão) como de políticas de regulação de mercado (cotas, principalmente na televisão). Possivelmente como conseqüência dessas políticas a França tem sido o país europeu com a maior participação

relativa dos independentes nas obras de ficção exibidas em horário nobre nas redes abertas de televisão. Em 2001, enquanto nesse país 89,1% das obras de ficção exibidas no horário nobre nas redes abertas foram produzidas por independentes, na Alemanha esse percentual foi de 39% e no Reino Unido de 32,7% (INA, 2003).

Contudo, importa observar, em nenhum país europeu existe um segundo mercado para programas de televisão (*syndication*) tal como o existente nos Estados Unidos. Segundo Jézéquel (2002a), os países europeus têm buscado definir uma independência formal dos produtores através de regulamentações e têm relegado o âmbito econômico – único capaz de garantir a independência real – a um segundo plano. Para o autor, a experiência norte-americana mostra que a independência efetiva dos produtores está ligada à existência de um segundo mercado forte, interno ao país, independente e desconectado do mercado de primeira exibição, a partir do qual as vendas internacionais constituiriam um complemento importante, mas não fundamental.

7.5 A SENSIBILIDADE EM RELAÇÃO À PRODUÇÃO INDEPENDENTE NOS EUA E NA EUROPA

As diferenças dos mercados audiovisuais na Europa e nos Estados Unidos são significativas e residem, sobretudo, na correlação de poder entre as duas pontas da cadeia produtiva: produtores de conteúdo audiovisual, por um lado, e exibidores/difusores de outro. Nos Estados Unidos, historicamente, o âmbito da produção, ligada à distribuição, procurou submeter aos seus interesses a órbita da exibição/difusão de obras audiovisuais, ao contrário do ocorrido na Europa a partir da I Guerra Mundial.

As *majors* de Hollywood sempre foram empresas com maior poder de fogo que as redes de televisão norte-americanas. Quando, no final da década de 1960, essas últimas começaram a produzir filmes, foram processadas pelos grandes estúdios por violação das leis antitruste – as mesmas leis que atuaram no caso *US versus Paramount*. As *majors* temiam que a produção de filmes pelas redes pudesse prejudicar o acesso de seus próprios filmes à lucrativa janela da televisão (LITMAN, 1993). As regulamentações baixadas pelo FCC no início da década de 1970 – o *Fin-Syn* e o PTAR – acabaram por beneficiar as *majors* na medida em que eram consideradas como "independentes".

Com a desregulamentação da segunda metade da década de 1990, os grandes estúdios acabaram por conseguir trazer as redes para seu campo de ação. A Fox TV Network, quarta

rede nacional, fundada ainda na década de 1980, ganhou o nome do estúdio que lhe deu origem e se expandiu efetivamente após a desregulamentação; em 1995, a Disney comprou a ABC e a CBS foi adquirida pela Viacom (proprietária da Paramount) em 1998. Apesar das desregulamentações, o mercado para os produtores independentes continuou forte nos Estados Unidos, país onde o *syndication* se fortaleceu com as novas "janelas" (trazidas pela televisão por assinatura), tendo se tornado, a partir dos anos 1980, o primeiro mercado para alguns produtos inéditos, totalmente autônomos das redes de televisão aberta.

Na Europa, as duas guerras mundiais desmantelaram a produção cinematográfica feita por grandes estúdios de capitais privados, verticalmente integrados. A progressiva ocupação do mercado europeu pelo cinema norte-americano, inclusive com a agressiva atuação das *majors* no mercado exibidor, exigiu respostas dos Estados nacionais, especialmente daqueles que enxergavam o audiovisual como possibilidade concreta de *policy making* de caráter cultural. Em maior ou menor grau dependendo do país, as redes de televisão – parte mais forte da cadeia produtiva do audiovisual no velho continente – foram chamadas a ajudar na produção cinematográfica.

A resistência contra o domínio norte-americano no setor cinematográfico europeu, que variava de país a país – sendo historicamente acentuada na França – desdobrou-se na obrigatoriedade de veiculação de filmes nacionais e na participação das emissoras no financiamento dos filmes. Com a (des) regulamentação da radiodifusão na Europa na década de 1990 as obrigatoriedades foram estendidas, por leis comunitárias, às emissoras privadas (abertas e fechadas) recém inauguradas em vários países e financiadas pela publicidade ou por cobrança de assinaturas.

As regulamentações dos países europeus estabelecem obrigações de investimento das redes abertas em co-produções com produtores independentes, obrigações de difusão e de pré-licenciamento (pré-compra de direitos de exibição) de filmes nacionais e/ou europeus. O envolvimento das redes abertas no financiamento à produção (por meio da co-produção ou do pré-licenciamento de direitos de exibição) e na rentabilidade dos filmes nacionais e europeus, através de sua exibição em rede nacional, pode ver visto esquematicamente na Tabela 10.

Tabela 10 - Obrigação de difusão e de produção de filmes impostos às programadoras de canais abertos em diferentes países europeus

País	Obrigações de produção	Obrigações de difusão
Alemanha	Acordo de 3 anos entre a TV pública e o cinema, determinando um montante de contribuição ao FFA (fundo de financiamento alemão) e obrigação de investimento em co-produções. Em 1999, acordos foram estendidos às TVs privadas.	Os filmes subvencionados pela FFA não podem ser difundidos antes de 5 anos (possibilidade do prazo ser reduzido em 6 meses)
Espanha	Acordos contratuais subscritos pela RTVE determinam um piso garantido para compra de direitos dos filmes e a publicação anual do orçamento de pré-licenciamento de filmes espanhóis pela RTVE (pré-licenciamento por uma só difusão do filme). Esse orçamento tem como referência um percentual do faturamento publicitário.	Difusão dos filmes subvencionados pela ICAA (Instituto de la Cinematografia y las Artes Audiovisuales) somente após 18 meses de estréia, reduzido a um ano pelos filmes co-financiados pela TV. A RTVE deve difundir 1 filme espanhol para cada 3 estrangeiros. 40% dos filmes exibidos pelas emissoras privadas devem ser europeus
França	3% do faturamento devem ser revertidos para a produção cinematográfica (2,5% às obras de expressão em francês).	Limitação de 192 filmes/ano (104 entre 20:30h e 22:30h). 60% de obras européias e 40% de expressão em língua francesa no horário nobre. Proibição de veiculação de filmes às quartas-feiras e sábados, noites de sextas-feiras, e domingo antes das 20:30h
Itália	10% das receitas publicitárias devem ser revertidas à compra ou produção de obras européias. Cota de 20% para a RAI desde 1999.	A lei obriga os canais a difundir 51% de obras européias produzidas ao longo dos 5 anos anteriores; metade desses filmes devem ser italianos

Fonte: Baseado em AUGROS (2002)

As leis que tratam das parcerias entre cinema e televisão na Europa garantiram em 1998 que 34,5% dos filmes exibidos na televisão aberta italiana fossem de origem nacional; na França, o percentual foi de 39,6% (outros 23,9% eram europeus não-franceses) e na Espanha, de 21% (EAO, 2000), garantindo alguma concorrência pelos direitos de exibição dos títulos e, conseqüentemente, maiores possibilidades de lucros para os produtores de filmes.

Além de alimentar a atividade de produção de filmes com recursos que garantissem a rentabilidade aos produtores, as redes abertas de televisão européias estão também comprometidas com o financiamento direto da realização cinematográfica. Em 2000, 26% dos recursos voltados ao financiamento dos filmes espanhóis vieram diretamente das programadoras de canais abertos; na França, o percentual foi de 22%. Em 2001, 86 filmes franceses foram contemplados com recursos das programadoras de canais abertos em recursos que chegaram a 100 milhões de euros (CRETON, 2002).

Em relação às regulamentações ligadas à televisão por assinatura, as leis européias e americanas têm pontos em comum: procuram garantir, por um lado, a livre fluidez na circulação de programas, filmes e canais de programação e o acesso destes a todos os suportes possíveis,

de modo a permitir que o consumidor possa ter grande liberdade de escolha frente ao maior número possível de ofertas disponíveis (diferentes meios e suportes para a distribuição e exibição de obras audiovisuais). Por outro lado, a livre circulação de programas, filmes e canais de programação dá aos produtores a oportunidade para que suas obras encontrem a máxima rentabilidade possível, garantindo a continuidade da atividade de produção de filmes e programas de televisão feitos fora das esferas das grandes operadoras (proprietárias das redes) de serviços de televisão paga.

Quadro de Texto 7 - Em defesa dos independentes no mercado de televisão por assinatura

No mercado norte-americano de televisão paga, as regulamentações de defesa da concorrência e contra a verticalização no setor foram consolidadas pela Cable Television Consumer Protection and Competition Act em 1992. Para evitar monopólio na difusão, nos anos seguintes o FCC estabeleceu que uma operadora de serviços de televisão paga não poderia ter mais do que 30% dos assinantes do país.

A lei de 1992 também estabeleceu que qualquer canal pago com distribuição indireta por satélites, ou seja, distribuído inicialmente para operadores de televisão paga (que vendem, posteriormente, as assinaturas desse e de outros canais aos assinantes) fica proibido de negociar com operadores de cabo em bases exclusivas – mesmo quando esses canais fossem de propriedade dos operadores de cabos (HEARN, 2002).

Sob essas regras, conhecidas como *program-access rules*, os operadores de cabo ficaram obrigados a não manter sob exclusividade qualquer canal de programação de âmbito nacional, inclusive aqueles nos quais pudessem ter alguma participação acionária. A existência dessas regras permitiu o rápido desenvolvimento de uma grande quantidade de programadoras independentes (com canais de programação não ligados a operadores): dos 308 canais pagos norte-americanos de caráter nacional existentes em 2002, apenas 30% possuíam alguma participação acionária de operadores de TV paga (FCC, 2002). Em junho de 2002, as regras, que já abarcavam os operadores de televisão paga por satélites (DTH), foram prorrogadas por mais cinco anos.

A Espanha, seguindo a recomendação européia de restringir abusos de mercado e de garantir certa separação entre a produção do conteúdo audiovisual e sua difusão, estabeleceu em 1995 que os operadores de televisão por cabo deveriam garantir tratamento não-discriminatório para programadores independentes, que deveriam ocupar um mínimo de 45% de toda a programação que os operadores distribuem, salvo quando não exista oferta suficiente (CREMADES, 2003).

Na década de 1990, as nascentes emissoras européias voltadas para a televisão por assinatura – consolidadas nos países mediterrâneos com mais de 15 anos de atraso em relação aos Estados Unidos – também tiveram de se comprometer a contribuir para a produção cinematográfica. A principal regulamentação em relação aos canais pagos que exibem filmes diz respeito à obrigatoriedade de acordos de co-produção e pré-licenciamento de direitos de filmes feitos por produtores independentes. Como resultado dessa regulamentação, 10% da

estrutura de financiamento dos filmes espanhóis e 22% da estrutura de financiamento dos filmes franceses são provenientes diretamente dos canais pagos. Em 2001, o Canal +, canal pago de televisão francês, apoiou, com co-produções e pré-licenciamento de direitos de exibição, 153 produções – nas quais investiu 153 milhões de Euros, ou o equivalente a 1,3 milhão de Euros por filme (CRETON, 2002).

Além da regulamentação para o envolvimento da televisão aberta e fechada no financiamento e na rentabilidade dos filmes europeus, os países da União Européia disponibilizam também uma quantidade considerável de recursos públicos na realização de filmes. A Tabela 11 mostra a estrutura de financiamento dos filmes de alguns países europeus. Na Itália e na França, por exemplo, os recursos públicos representam 43% e 42% da estrutura de financiamento dos filmes feitos nesses países.

Tabela 11 - Estrutura de financiamento de filmes dos países europeus de maior produção

País	Empresa produtora	Financiamento público	Televisão aberta	Televisão paga	Outros
Alemanha	5%	59%	13%	-	22%
Espanha	2%	15%	10%	26%	47%
França	18%	42%	13%	22%	5%
Reino Unido	20%	20%	9%		51%
Itália	22%	43%	2%		33%

Fonte: IMCA (2003)

Os recursos públicos destinados ao financiamento da produção cinematográfica nos diferentes países europeus são provenientes das seguintes fontes (IMCA, 2003):

- Dotação dos orçamentos dos governos nacionais e infranacionais;
- Reembolsos de empréstimos concedidos;
- Contribuições sobre o faturamento dos canais de televisão;
- Taxas cobradas como percentual dos ingressos nas salas de exibição e na comercialização de fitas de vídeo e discos DVD;
- Taxas cobradas sobre anúncios publicitários;
- Loteria nacional (caso do Reino Unido).

As formas de ajuda à produção cinematográfica européia variam de país a país. De modo geral, são as seguintes (IMCA, 2003; BONNELL, 2001):

- Subvenções diretas e seletivas (ajuda ao desenvolvimento de projetos, exportação, a filmes de jovens talentos e filmes de reconhecido valor artístico);

- Ajuda automática, concedidas *a posteriori*, como recompensa pela bilheteria dos filmes nas salas de exibição e pelos prêmios concedidos;
- Adiantamentos reembolsáveis sobre as receitas futuras dos filmes;
- Empréstimos a taxas preferenciais e aval para tomada de empréstimos;
- Investimentos diretos utilizados em co-produções com outros países;
- Medidas fiscais de incentivo à produção e à distribuição (compra de equipamentos, isenção de impostos e taxas sobre os insumos, cópias de filmes etc.).

Afora as medidas relacionadas às subvenções públicas, os governos europeus têm procurado incentivar a inversão de capitais de risco na atividade de produção e distribuição de filmes por meio da regulamentação de fundos de investimento cujo exemplo mais conhecido são os SOFICA (na tradução, Sociedade de Financiamento das Indústrias Audiovisuais e Cinematográficas)[68], na França, criados em 1985. Dois anos após sua criação, em 1987, esses fundos de investimentos foram responsáveis por 10,5% de todos os recursos utilizados na realização de filmes de iniciativa francesa. No ano de 2000, os SOFICA disponibilizaram 5,7% dos recursos necessários à produção desses filmes (CRETON, 2002).

Diferentemente dos Estados Unidos, a indústria audiovisual européia apresenta-se como um setor regulamentado no qual as cotas e obrigações de âmbito nacional se juntam àquelas de âmbito comunitário. Neste âmbito, as primeiras medidas de contraposição ao predomínio dos filmes e programas de televisão norte-americanos na Europa foram adotadas em 1990 (programa MEDIA I, que vigorou até 1995) no sentido de apoiar financeiramente a indústria européia de modo que pudesse tirar partido do mercado unificado.

Em 1996, foi adotado um conjunto de medidas (MEDIA II) centradas na formação de recursos humanos e no desenvolvimento de projetos audiovisuais focados na distribuição de filmes e programas de televisão – parte da cadeia produtiva do audiovisual europeu na qual identificou-se maiores problemas. Medidas legislativas, como o projeto "Televisão sem Fronteiras" (descrito anteriormente), foram tomadas em torno do programa. Em 2001, foi aprovado o programa MEDIA Plus, que prevê investimentos de 400 milhões de Euros até 2005 para capacitar a indústria audiovisual européia a aproveitar plenamente as possibilidades abertas pelas tecnologias digitais no campo do audiovisual.

[68] Os SOFICA serviram de inspiração para a criação dos FUNCINES (vide capítulo 7), na nova legislação brasileira para o setor cinematográfico em 2001. Até meados de 2003, esses fundos não haviam sido regulamentados no Brasil.

Além do apoio comunitário, a atividade de produção cinematográfica na Europa organizou-se em torno da legislação e dos mecanismos públicos de financiamento existentes em cada país (a Tabela 12, ao final desse capítulo, mostra os mecanismos de apoio público existentes em alguns países europeus). Apesar da relevância das subvenções públicas, as regulamentações implementadas na década de 1990 nos diversos países europeus procuraram diversificar as fontes de recursos utilizados para o financiamento da produção cinematográfica de modo que a política (pública) de apoio pudesse contar com recursos oriundos não dos orçamentos governamentais, mas, sobretudo, das partes mais à jusante da cadeia produtiva, ou seja, no âmbito da exibição e difusão do conteúdo audiovisual.

Ao longo da década de 1990, os esforços dos europeus para o financiamento da produção cinematográfica focaram essencialmente nos recursos originários da própria indústria, em especial do setor de televisão aberta e paga, que se viu obrigado a financiar e exibir filmes europeus. Contudo, estudos recentes encomendados pela União Européia dão conta das limitações dessas fontes de recursos em um momento em que os canais de televisão abertos e fechados enfrentam a concorrência de novas formas de consumo audiovisual (DVDs, vídeo por demanda) e de lazer (internet) (IMCA, 2002; ANDERSEN, 2002).

O reconhecimento das limitações das cotas e das obrigações impostas aos canais de televisão como meio de financiamento da produção cinematográfica européia tem deslocado o foco para as novas formas de consumo audiovisual como meio de obtenção de recursos a serem utilizados em fundos públicos voltados ao investimento na produção de filmes. Como exemplo desse deslocamento, em junho de 2003 a França instituiu um aumento das taxas cobradas no segmento de *home video* – taxas estas que passaram a ser pagas pelos comerciantes no momento da venda e locação de fitas de vídeo e DVDs (anteriormente, as taxas eram pagas pelos editores). As novas taxas, impostas pelo Ministério da Cultura francês, produzirão uma arrecadação extra de 20 milhões de euros, dos quais 85% serão destinados aos fundos públicos de financiamento da indústria cinematográfica do país[69].

[69] FRANCE AUDIOVISUEL. Compilação feita pelo Consulado Geral da França no Brasil a partir de publicações francesas sobre a indústria audiovisual e distribuída, traduzida para o português, por e-mail. A informação em questão foi originalmente publicada pela *La Lettre du CNC* (Centre National de la Cinématographie). E-mail recebido em 08 de agosto de 2003.

Tabela 12 - As diferentes formas de subvenção pública ao cinema em países europeus selecionados

País	Financiamento	Produção	Distribuição	Exibição	Operador
Espanha	Taxa sobre vídeo; Orçamento geral do país e das regiões autônomas.	Ajuda seletiva (ajuda a projetos, ajuda a filmes de qualidade); Ajuda automática; Garantia de empréstimos + ajudas semelhantes das regiões autônomas.	Ajuda a tiragem de cópias, a publicidade sob forma de subvenções ; Ajuda a difusão de filmes em língua catalã.	Ajuda a modernização e manutenção de salas em zonas rurais; Ajuda para exibição de filmes das comunidades autônomas.	Instituto de la Cinematografia y las Artes Audiovisuales (ICAA), sob a tutela do Ministério da Cultura Regional.
Alemanha	Taxas sobre receitas em salas, sobre vídeo, contribuição da televisão, subvenções do governo federal e Länder.	Ajuda automática, ajuda ao desenvolvimento de projetos; Ajuda a projetos (empréstimos reembolsáveis sem juros) + subvenções aos roteiristas e produtores (BMI). Ajuda semelhante dos Länder (exceto ajuda automática).	Empréstimos para edição de cópias e publicidade; Subvenções por conquistar novos mercados + subvenções do BMI e empréstimos reembolsáveis dos Länder.	Subvenções e empréstimos para a modernização de salas, subvenção à qualidade e sustento complementar dos Länder.	Filmförderung-sanstalt (FFA); Ministério Federal do Interior (BMI); Kuratorium (cinema infanto-juvenil); Länder.
Reino Unido	Subvenções do governo e das regiões Loteria nacional.	Ajuda à produção sob forma de investimento, ajuda a projetos (empréstimos reembolsáveis, mais subvenções ocasionais); Ajuda a novos talentos; Ajuda a co-produções + ajudas regionais.	Inexistente.	Ajuda aos independentes (compra de equipamentos).	Lottery Film; Department; Film Conucil; British Film Institute; Fundos regionais.
Itália	Orçamento do Estado; Taxas sobre espetáculos em geral.	Ajuda seletiva *a posteriori* (prêmio para a qualidade dos filmes e dos roteiros); Ajuda automática (13% das receitas nas salas); Crédito a taxas menores (Banca Nazionale del Lavoro); Ajuda à restauração de cópias.	Ajuda seletiva a distribuição e a exibição: créditos do BNL.	Ajuda a modernização de salas (créditos facilitados).	Fundo único dos espetáculos; Ente Cinema (*holding* pública).

Fonte: BONNELL (2001).

8 AS POLÍTICAS DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO E A INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DE MERCADO

A política pública para o audiovisual pode ser classificada de acordo com dois eixos principais. O primeiro diz respeito às políticas de fomento e o segundo tipo é relacionado com ações de regulação de mercado. No primeiro eixo, os estados alocam recursos financeiros que acabam por impactar a produção de obras audiovisuais. No segundo, os estados condicionam a atuação privada por meio de regulamentações ou ações específicas que visam a criar certa demanda potencial por obras audiovisuais inéditas – usualmente obras nacionais e/ou regionais, geralmente com foco na produção independente – e, assim, possibilitar condições para diminuir os riscos associados à produção e incentivar o investimento privado.

Diversos países que desejam desenvolver um mercado audiovisual capaz de gerar demanda plural e diversificada para a produção nacional costumam lançar mão, em diferentes graus, de variados instrumentos de políticas públicas nesses dois eixos – sobre os diversos instrumentos, vide capítulo 4, e sobre a utilização de alguns desses instrumentos, vide o capítulo 7 com relação aos Estados Unidos e a alguns países europeus.

Contudo, com relação ao Brasil é possível verificar tanto a proeminência de políticas de fomento, focadas, sobretudo, na produção de longas-metragens, como a quase inexistência de políticas de regulação de mercado na seara do audiovisual – à exceção da cota de tela para filmes nacionais nas salas de cinema, reeditada, em 2003, com a Lei do Audiovisual.

Esse capítulo procura elencar, por um lado, as políticas públicas existentes para o fomento à produção audiovisual (notadamente a produção cinematográfica de longas) criadas a partir do início da década de 1990 e, por outro lado, as pressões para dotar o Estado brasileiro de instrumentos legais que possibilitassem ações de regulação de mercado no âmbito do audiovisual. Tais pressões deram-se no período pós-ditadura a partir de demandas da sociedade que encontraram eco no âmbito governamental. Observe-se, contudo, que parte relevante das discussões e proposições relacionadas a

essas pressões teve como mote principal os anseios pela elaboração de políticas de comunicação social eletrônica (isto é, a televisão, com presumível impacto no mercado audiovisual). Fato é que as pressões não tiveram força suficiente para se consubstanciarem em leis ou medidas efetivas que impactassem sobremaneira o mercado audiovisual brasileiro.

Para entender a proeminência das políticas públicas de fomento frente à timidez das políticas de regulação de mercado no caso brasileiro é preciso, contudo, retornar – ainda que de maneira breve e resumida – às origens do cinema e da televisão no Brasil, assim como as relações desses dois segmentos do setor audiovisual com o Estado brasileiro até a década de 1990.

8.1 O Estado e as origens do cinema e da TV aberta no Brasil

A partir da década de 1930, os cineastas brasileiros começam a se organizar em associações para levar ao Estado suas demandas de proteção ao mercado doméstico e de incentivo à produção de filmes. Ao Estado interessava o atendimento a esses interesses corporativos, na medida em que as demandas coadunavam com a política mais geral de proteção à indústria nacional, em função do cinema poder ser instrumento de propaganda política ou ainda em decorrência de intenções educativas e de difusão cultural (SIMIS, 1996).

Já na década de 1950, dá-se um progressivo estreitamento das relações entre cinema e Estado[70] no Brasil. O Estado passa a ser identificado, pela corporação cinematográfica, como vetor principal que possibilitaria a industrialização do cinema nacional – e, portanto, a sustentabilidade da produção de filmes nacionais. A aproximação entre a corporação cinematográfica e o Estado redunda na criação, pelo regime militar, do Instituto Nacional de Cinema (INC) em 1966, após quase 20 anos de discussões. Com o INC, o Estado brasileiro passa a atuar no cinema como regulador e assume explicitamente a função de co-financiador da produção de filmes de longa-metragem.

[70] As relações entre cinema e Estado no Brasil são anteriores à política de cotas. A aproximação entre cinema e Estado no Brasil dá-se a partir da realização do 1º e do 2º Congresso Brasileiro de Cinema, realizados respectivamente em 1952 e 1953. Parte das propostas aprovadas nos dois eventos acabaram implementadas em médio e longo prazos: a taxação de filmes estrangeiros, a organização dos cineastas e técnicos em associações e a criação de órgãos públicos de gestão da atividade cinematográfica.

Essas funções são acentuadas na década seguinte com novas instituições que vêm a substituir o INC: a Empresa Brasileira de Filmes – Embrafilme, estatal produtora e distribuidora, e o Conselho Nacional de Cinema – Concine, órgão regulador da atividade. A criação dessas instituições dá-se a partir de uma aliança peculiar entre setores nacionalistas dos meios militares e cineastas de esquerda, também nacionalistas.

Na segunda metade da década de 1970, a política pública para cinema mostrou-se exitosa, com a Embrafilme conquistando, em certos anos, fatias bastante sólidas do mercado. A Embrafilme, comandada diretamente pela corporação cinematográfica, gozou nesse período de interlocução direta com o governo federal. Financiava diretamente a realização de filmes brasileiros, o que, em grande medida, tornava a estatal vulnerável aos conflitos existentes no campo cinematográfico.

Na década de 80, a Embrafilme oscilou entre períodos de retração e expansão e, progressivamente, distanciou-se dos círculos decisórios no âmbito do aparato governamental (ESTEVINHO, 2003), ao longo do processo de redemocratização do país. No período tornaram-se relativamente comuns denúncias sobre corrupção administrativa na estatal, muitas vezes levantadas pelos preteridos no aporte de recursos públicos. As denúncias de favoritismo, de falta de transparência na alocação de recursos públicos e de má administração desses recursos repercutiram em órgãos de imprensa expressivos (a exemplo do jornal Folha de São Paulo e da revista Veja) em um cenário de crise econômica e contenção dos investimentos públicos, fazendo com que a Embrafilme e os agentes relacionados com a empresa perdessem força política na sua defesa.

Ademais, a estatal, e mesmo a política pública para a área, começavam a ser questionadas por setores da sociedade civil incomodados com a interferência do Estado na economia em um momento de ascensão da idéia de associação crescente entre estatismo e o período autoritário e da emergência do ideário neoliberal que marcou a política brasileira da década de 1990, especialmente nos dois anos da presidência de Fernando Collor de Mello. A Embrafilme e o Concine são extintos em 1990 em meio à crise de sustentação da política pública vigente para o cinema (ESTEVINHO, 2003), sem que a corporação cinematográfica viesse a defender de maneira decisiva a permanência dessas instituições.

Por sua vez, a televisão brasileira surge em 1950 seguindo o modelo comercial norte-americano, financiada pela publicidade. Para entender a estruturação desse modelo

é preciso ir até fins de 1962, quando foi promulgado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que serve de base legal às atividades de radiodifusão no país até os dias de hoje. O CBT, em seus dispositivos relativos à radiodifusão, foi articulado por empresários de televisão interessados em um marco que impedisse eventuais intervenções do Estado na atividade.

O CBT conferia grande liberdade à atuação privada das emissoras de TV, facilitando sobremaneira a ocupação das freqüências disponíveis, e foi objeto de 52 vetos por parte do governo civil do presidente João Goulart – todos eles derrubados pelo Congresso Nacional (CAPARELLI, 1982), dentre os quais o veto que impedia a renovação automática das concessões.

Os dispositivos relacionados à televisão no CBT sobreviveram, com poucas modificações, ao governo militar (1964-1986) e serviu de base legal à distribuição de concessões de radiodifusão – uma moeda de troca política – para aliados dos ocupantes do executivo federal, tanto no final da ditadura como nos anos seguintes à redemocratização do país.

Os investimentos do regime militar na estruturação de uma rede de comunicações em quase todo o território nacional e a permissividade da legislação possibilitaram, na década de 1980, a consolidação de redes comerciais de televisão estruturadas a partir de poucas emissoras cabeças-de-rede, instaladas no Rio de Janeiro ou em São Paulo. Para levar sua programação, as cabeças-de-rede articularam-se a emissoras regionais afiliadas – em grande parte das vezes ligadas a políticos regionais com atuação no Congresso brasileiro.

No que tange à veiculação audiovisual, o modelo assentava-se – e ainda se assenta – na mera reprodução, pelas emissoras regionais, dos conteúdos emitidos a partir das emissoras cabeças-de-rede, na veiculação de conteúdos audiovisuais estrangeiros (filmes e séries), na produção de conteúdos de baixo valor no mercado internacional (programas de auditório ou variedades) e, no caso das redes mais dinâmicas, na veiculação de dramaturgia nacional, especialmente telenovelas no horário nobre.

Chama a atenção neste modelo – especialmente no período considerado, até 1990 –, a absoluta falta de permeabilidade da televisão aberta à produção independente de programas televisivos, especialmente dramatúrgicos, e a ausência de veiculação de filmes nacionais. Esse perfil da televisão aberta comercial no Brasil poderia, em alguma medida,

ser contrabalançado pela constituição de uma rede pública de televisão, o que não foi objeto de maior atenção por parte dos governos democráticos pós-ditadura.

8.2 Políticas de fomento para a produção de cinema no Brasil a partir da década de 1990

O ano de 1992 representou o fundo do poço para o cinema brasileiro. Naquele ano, a participação dos 3 filmes nacionais lançados no total de ingressos vendidos foi de apenas 0,05%. Em alguns anos da década anterior, tal percentual chegou a superar os 30% com o lançamento de mais de 90 filmes/ano.

A acentuada retração foi, em essência, fruto das políticas públicas do governo Collor de Mello para a área da cultura, que ocasionaram uma grave descontinuidade nos processos de produção de filmes. Em 1989, mesmo com o pequeno número de filmes brasileiros lançados (17 filmes), o cinema nacional ainda tinha participação expressiva no mercado, com 18,68% dos ingressos vendidos. A dissolução da Embrafilme em 1990 e o desmonte do Conselho Nacional do Cinema (Concine), órgão normativo e de fiscalização da aplicação de leis, extinguiram os instrumentos de financiamento e de regulação da atividade no país, abrindo espaço para a ocupação do produto cinematográfico estrangeiro nos anos seguintes.

A criação da Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) em 1969 e a imposição de cotas de tela para o cinema nacional monitoradas pelo Conselho Nacional do Cinema (Concine) foram fatores decisivos para o aumento da participação do cinema brasileiro em seu próprio mercado na década de 1970 e 1980. A Embrafilme, uma empresa de economia mista criada pelo governo federal, implantou um programa de co-produções com empresas independentes, tornando-se a maior distribuidora de filmes da América Latina.

No período de atuação da Embrafilme e do Concine, o número de filmes brasileiros lançados chegou a ser superior a 100 (108 em 1984) por ano e a participação do cinema nacional nas bilheterias foi maior do que 30% entre 1980 e 1984 (Tabela 13). Contudo, no início da década de 1990 o *market share* de público dos filmes nacionais reduziu drasticamente.

Tabela 13 - Evolução da atividade cinematográfica brasileira 1971-1992 (períodos selecionados)

Ano	Nº de salas	Público total (em milhões)	% Ingressos filmes nacion.	Nº lançam. nacionais	% de filmes brasileiros lançados
1971-1975*	2.689	179,0	15,78	71	25,03
1976-1980*	2.918	161,3	26,86	88	26,09
1981-1986*	1.720	113,7	30,30	93	26,41
1987-1989*	1.447	111,9	20,74	27	11,01
1990	1.488	95,1	11,75	7	2,94
1991	1.511	95,1	3,26	8	3,24
1992	1.400	75,0	0,05	3	1,25
1993	1.250	70,0	0,06	4	1,68
1994	1.289	75,0	0,36	7	3,14
1995	1.335	85,0	3,62	12	5,13

* Médias dos anos considerados
Fonte: FILME B (2003a).

A crise de 1992 levou os cineastas e setores culturais a se voltarem para o Estado em busca de soluções. Assim, o "campo" cinematográfico se articula na defesa de mecanismos de renúncia fiscal à produção – lançadas no final da década de 1980 para outras áreas da cultura e vigentes até os dias atuais. Em 1991, é promulgada a Lei Rouanet (Lei nº 8313, de 1991) – que serve a vários setores culturais, incluindo certas atividades de produção audiovisual – e, após o *impeachment* do presidente Collor de Mello, em 1992, é promulgada a Lei do Audiovisual (Lei nº 8685, de 1993) que, apesar do apelido, tratava-se de um marco legal mais restrito, posto que focava a renúncia fiscal voltada ao fomento da produção sobretudo de obras cinematográfica de longa-metragem.

Simplificadamente, os mecanismos de renúncia fiscal para o audiovisual – à semelhança de outros setores culturais – funcionam a partir de 3 elementos: (i) o produtor cultural, que apresenta o projeto de produção ao Estado, capta no mercado os recursos para a realização da obra e executa o projeto; (ii) o Estado, que concede ao produtor a possibilidade de captar recursos fiscais junto às empresas e à empresa a possibilidade de redirecionar o pagamento de impostos para a produção audiovisual, além de fiscalizar a aplicação dos recursos; (iii) a empresa, que transfere suas disponibilidades fiscais ao produtor em troca de veiculação da imagem ou participação nos rendimentos da obra. A dinâmica de funcionamento desses mecanismos têm sido a mesma, quer se trate de mecanismos federais (renúncia do imposto de renda), estaduais (ICMS) ou municipais (ISS).

Em 2001, o governo lançou por Medida Provisória (MP 2.228-1/2001) uma nova regulamentação para o setor cinematográfico que incorporou os mecanismos de incentivo consolidados na década anterior, e criou uma agência reguladora exclusiva para a atividade cinematográfica no país (a Ancine), que trouxe novos dispositivos de apoio ao cinema nacional.

Atualmente, existem 7 mecanismos de fomento à produção de filmes brasileiros no âmbito do governo federal. Alguns desses mecanismos são conhecidos pelo artigo correspondente ao comando legal da renúncia fiscal. São eles:

i) Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de dezembro de 1991);
ii) Artigo 1º da Lei do Audiovisual (Lei nº 8658, de julho de 1993);
iii) Artigo 3º da Lei do Audiovisual (Lei nº 8658, de julho de 1993);
iv) Lei de conversão da dívida externa (Lei nº 10.179/2001);
v) Prodecine – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional;
vi) Artigo 39 da Medida Provisória nº 2.228-1, de setembro de 2001, relativo ao recolhimento de 3% sobre crédito ou remessa para aplicação em obras audiovisuais brasileiras;
vii) Funcines – Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional.

8.2.1 Mecanismos de incentivo à produção cinematográfica criados na década de 1990.

Em dezembro de 1991, o governo federal promulgou a Lei Rouanet (ou do Mecenato), direcionada a promover diversas atividades culturais, incluindo o cinema de caráter menos comercial. Já em julho de 1993, foi promulgada a Lei do Audiovisual voltada para a produção de filmes com pretensões mais comerciais. Esta última contém dois dispositivos distintos de apoio financeiro à realização de filmes descritos em seus primeiros artigos. Em 1996, o governo criou ainda um mecanismo de conversão de títulos da dívida externa por investimentos na atividade cinematográfica brasileira. Abaixo, segue uma descrição de cada um dos dispositivos criados na década de 1990.

a) Artigo 1º da Lei do Audiovisual

De acordo com o artigo 1º da Lei do Audiovisual (Lei 8658, de julho de 1993), pessoas físicas ou jurídicas podem deduzir do imposto de renda devido todo montante de

recurso investido em obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários. Além de filmes independentes de longa-metragem, projetos de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica ligados à área cinematográfica apresentados por empresa brasileira de capital nacional também podem fazer uso dos incentivos previstos no art. 1º.

A Lei do Audiovisual foi criada tendo como limite de aplicação 1% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas e 3% do imposto devido por pessoas físicas. Posteriormente, o limite de 3% foi estendido às empresas[71] que, além de abater integralmente todo o valor investido na aquisição de cotas de filmes realizados por produtores independentes, podem ainda lançar este valor como despesa operacional em seu registro contábil quando da apuração do lucro líquido real, reduzindo, indiretamente, uma maior quantidade de imposto a ser pago. Na prática, para cada R$ 1,00 investido, pode-se obter até R$ 1,25 com economia dos impostos.

b) Artigo 3º da Lei do Audiovisual

O artigo 3º da Lei do Audiovisual estabelece que um percentual de até 70% do imposto de renda incidente sobre a remessa para o exterior dos lucros decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil pode ser utilizado no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e em obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

c) Lei Rouanet

Da lei Rouanet (Mecenato) podem fazer uso pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. As empresas podem deduzir até 4% do imposto de renda devido em investimentos efetivamente realizados em projetos culturais, dentre os quais projetos audiovisuais de caráter cultural. A Lei Rouanet exige contrapartida de recursos por parte das empresas entre 70% e 60%, permitindo a dedução do imposto de renda entre 30% e

[71] Lei nº 9.323, de 5 de dezembro de 1996.

40% do valor patrocinado ou doado. Para projetos de curta e média metragem, assim como para preservação e difusão do acervo audiovisual, o limite de deduções no valor aplicado é de 100%, não se exigindo contrapartida de recursos por parte das empresas.

d) Conversão da Dívida

O mecanismo de conversão de títulos da dívida externa brasileira (Portaria nº 202 de 19 de agosto de 1996 e Lei nº 10.179/2001) consiste na compra, por investidores estrangeiros, desses títulos pelo valor efetivo no mercado internacional e a troca dos mesmos por Notas do Tesouro Nacional – NTN por valor de face correspondente. Dependendo da cotação dos títulos da dívida brasileira no mercado internacional, o deságio pode chegar a 40%. Assim, o investidor estrangeiro investe em reais em projetos cinematográficos brasileiros tendo gasto uma quantidade correspondente efetivamente menor em dólares na compra dos títulos. O processo de conversão, que passa necessariamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, pode beneficiar projetos de produção, distribuição e exibição no Brasil e no exterior de obra audiovisual brasileira.

8.2.2 Uma nova legislação com novos dispositivos de fomento à produção cinematográfica

A edição da Medida Provisória nº 2228-1, em setembro de 2001, estabeleceu os princípios gerais de uma política cinematográfica nacional, criou a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e instituiu novos dispositivos de apoio à indústria cinematográfica no país. Com a nova legislação, parte das atribuições da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura passou à seara da Ancine. Na SAV, permaneceram as funções voltadas às questões mais culturais definidas pela legislação, assim como a organização e participação em festivais nacionais e outros eventos de caráter cultural. Já à Ancine ficaram reservadas as funções mais industriais da atividade cinematográfica e a responsabilidade por realizar a representação oficial em festivais internacionais, em feiras comerciais e mercados cinematográficos e videofonográficos, além da participação em eventos organizados por organismos de caráter comercial e industrial.

A Ancine, criada pela MP nº 2228-1, constitui uma autarquia especial dotada de autonomia administrativa e financeira que, além das funções de regulação e fiscalização, comuns a outras agências reguladoras criadas no país, tem ainda como atribuição o

fomento da indústria cinematográfica e videofonográfica brasileira. A autonomia financeira da agência está vinculada à arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

A Condecine tem basicamente dois fatos geradores. O primeiro está relacionado à veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado (salas de exibição, TV por assinatura, TV aberta etc. e também a publicidade) a que forem destinadas. A contribuição cobrada de acordo com esse fato gerador é conhecida como "Condecine-título", pelo fato de a contribuição cobrada ser fixa: as empresas detentoras dos direitos de comercialização e de licenciamento pagam, por título e por segmento de mercado, uma quantia fixa, válida por determinado período de tempo no qual pode exibir ou difundir a obra audiovisual[72].

Há também a Condecine conhecida como "Condecine-percentual" cujo fato gerador consiste no pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo. A Condecine percentual tem alíquota de 11% incidente na remessa de lucros de exploração de obras audiovisuais estrangeiras no mercado brasileiro.

Dois dos dispositivos criados junto com a Ancine para o fomento da atividade cinematográfica no país estão relacionados diretamente com a Condecine, seja com sua cobrança ou com a isenção do seu pagamento. Há ainda um terceiro dispositivo, destinado a promover o investimento privado na atividade cinematográfica. Os dispositivos são: o Prodecine, o investimento de 3% sobre crédito ou remessa ao exterior em obras audiovisuais brasileiras e os Funcines. Abaixo, a descrição de cada um.

a) Prodecine

[72] Assim, por exemplo, o distribuidor de uma obra cinematográfica estrangeira com duração superior a 50 minutos fica sujeito ao pagamento de R$ 3.000,00 quando essa obra for licenciada para exibição em salas de cinema, mais R$ 3.000,00 quando for licenciado para o segmento de vídeo doméstico e valores de igual monta quando for licenciado para outros veículos. Uma obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado paga em CONDECINE o equivalente a R$ 84.000,00.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine) é destinado a captar e aplicar recursos necessários ao fomento de projetos de produção, distribuição, comercialização e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, bem como de projetos de infra-estrutura técnica para a atividade cinematográfica. Trata-se de um fundo público que tem parte do arrecadado com a Condecine como principal meio de captação. À Ancine cabe estabelecer os critérios e diretrizes gerais para a aplicação e a fiscalização dos recursos que podem ser aplicados a fundo perdido.

b) 3% sobre crédito ou remessa para aplicação em obras audiovisuais brasileiras

As programadoras de canais de televisão por assinatura e as distribuidoras de filmes estrangeiros no Brasil estão sujeitas ao pagamento da Condecine-percentual. No entanto, as programadoras podem optar por não pagar esta contribuição desde que invistam 3% daquilo que remeteriam ao exterior em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão brasileiros de caráter educativo e cultural.

O mecanismo funciona da seguinte forma: a empresa estrangeira deposita o valor correspondente aos 3% em uma conta própria e alia-se a produtoras independentes na realização de projetos que, necessariamente, devem passar pelo crivo da Ancine. Caso os recursos não sejam utilizados em 270 dias após o depósito, são direcionados à agência reguladora que poderá destiná-los a projetos de fomento à produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas de produção independente[73].

Também as distribuidoras que atuam no mercado de salas de exibição ofertando filmes estrangeiros podem deixar de pagar os 11% referentes à Condecine-percentual desde que optem por utilizar o mecanismo de incentivo à produção de obras audiovisuais brasileiras previsto no artigo 3º da Lei do Audiovisual[74].

c) Funcines

[73] Artigo 39 da MP 2228-1, inciso X (inciso incluído pela Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002).

[74] 70% do imposto de renda incidente sobre a remessa de lucros ao exterior, revertido para a produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente. A isenção da Condecine, neste caso, está prevista na MP 2228-1 no artigo 49, parágrafo único.

A MP 2228-1 criou ainda os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcines, constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituições financeiras. Tais como outros fundos de investimento, cabe à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição dos Funcines. Estão previstos na Medida Provisória vários mecanismos de incentivo fiscal para o investimento das pessoas jurídicas nos Funcines, que serviriam não apenas à produção de obras cinematográficas brasileiras independentes como também para a construção de salas e aquisição de ações de empresas nacionais de capital aberto constituídas para a produção, comercialização, distribuição ou exibição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

8.3 PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DO MERCADO AUDIOVISUAL NO BRASIL

A partir da redemocratização, surgiram demandas e pressões de movimentos organizados da sociedade que, caso viessem a desembocar em novas normas e leis, poderiam ter modificado o mercado audiovisual no país, com reflexos importantes na demanda por filmes e programas de TV realizados no Brasil. Em momentos específicos, essas pressões e demandas encontraram eco em parcelas do Estado, possibilitando a construção de proposições substantivas que, na maior parte dos casos, não chegaram a se efetivar em função de pressões contrárias.

Os principais atores das pressões que poderiam ter impactado a demanda por conteúdo audiovisual nacional podem ser identificados em dois grupos distintos: os movimentos sociais pela democratização das comunicações no país e os movimentos pela melhoria das condições para a realização da produção cinematográfica. Segue uma descrição – ainda que panorâmica – de momentos históricos nos quais estiveram em pauta essas pressões, assim como a descrição do encaminhamento dado a essas demandas.

8.3.1 Constituição Federal e Lei do Cabo

Os movimentos sociais pela democratização das comunicações ganharam corpo na década de 1980, levadas a cabo por entidades sindicais, profissionais e acadêmicas, além de alguns parlamentares atuando isoladamente que, juntos, procuraram contribuir para os

programas de governo e de partidos políticos, e principalmente, em torno das teses que seriam levadas ao futuro Congresso Constituinte (RAMOS, 1996).

Em aspectos ligados ao espectro audiovisual, tais movimentos se contrapunham à estrutura do segmento de televisão aberta, concentrado nas mãos de poucas empresas familiares, e em oposição aberta à política de outorgas praticada no país. No Congresso Constituinte, chegaram a apresentar propostas concretas sobre o maior controle público em relação às políticas de radiodifusão.

Entre tais propostas – todas não efetivadas no texto constitucional definitivo – encontram-se: estabelecimento do direito à comunicação e do princípio de que a informação é um bem social; instituição de um Conselho Nacional de Comunicação, composto por governo e sociedade, encarregado de dispor sobre outorgas no serviço de TV aberta, promover licitações públicas para outorgas do uso de canais de radiodifusão e dispor sobre assuntos ligados a programação regional ou em rede, dentre outras atribuições.

Atropeladas por parlamentares ligados aos interesses dos radiodifusores, tais propostas não foram efetivadas no texto da Constituição de 1988 (LIMA, 1987) que, contudo, resguardou alguns preceitos democratizantes básicos, tais como a vedação ao monopólio ou ao oligopólio, o estímulo à produção independente e à regionalização da produção – preceitos do capítulo da comunicação social da Constituição (arts. 221 e 222) que jamais foram regulamentados.

O movimento social em torno da democratização das comunicações sofreu refluxo com os poucos resultados obtidos na Constituição Federal de 1988, mas estruturou-se na década seguinte com o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC (RAMOS, 1996), constituído por entidades sindicais, profissionais e acadêmicas e vários comitês em estados e municípios brasileiros.

Como bem descreve Ramos (1996), o FNDC desempenhou papel importante na elaboração da legislação em torno da televisão a cabo no Brasil nos primeiros anos da década de 1990. Contudo, as demandas do FNDC em relação à legislação da *cabodifusão* dirigiram-se, sobretudo, a temas ligados à estruturação da rede (às telecomunicações, em sentido mais estrito). Embalada nas discussões internacionais sobre as super-estradas da informação[75], a lei de TV a cabo (Lei nº 8.977/1995) confere especial atenção às

[75] Vide capítulo 2 deste trabalho.

possibilidades das “estradas eletrônicas” brasileiras e, deste modo, nasceu sob o signo da sobredeterminação do componente “cabo” (telecomunicações) em relação ao componente “televisão” (audiovisual) da nova plataforma.

Assim, a chamada Lei do Cabo, de 1995, deixou de fora outras plataformas de televisão por assinatura (satélite em banda Ku[76] e MMDS – cujo desenvolvimento tecnológico e de mercado era ainda incipiente à época). Contudo, trouxe um único dispositivo que poderia impactar positivamente, e de maneira radical, o setor audiovisual brasileiro. Tal dispositivo obrigava as operadoras a exibirem “em sua programação filmes nacionais de produção independente de longa-metragem, média-metragem, curta-metragem e desenho animado, conforme definido em regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, resguardada a segmentação das programações” (inciso IV, art. 31 da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995).

Observe-se que o dispositivo legal ficava adstrito à produção cinematográfica e, ao menos nos termos estritos do texto normativo, não contemplava programas de televisão realizados por produtores independentes – como se o estímulo a essa produção não fosse relevante para o desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro. Outra aparente inconsistência do art. 31 da Lei do Cabo diz respeito ao fato de que era endereçado às empresas responsáveis pelas redes de cabo, advindas quase sempre da área de telecomunicações e com pouca ou nenhuma familiaridade com o negócio audiovisual. Como o foco residia na veiculação de filmes brasileiros de longa-metragem, mais natural que fosse endereçado às empresas programadoras, responsáveis pela formatação dos canais de televisão por assinatura.

Contudo, o dispositivo contido no art. 31 da Lei do Cabo, por abrangente e “genérico”, conferia à sua regulamentação muitas possibilidades de configuração que poderiam transformar positivamente o setor audiovisual brasileiro. Umas das possibilidades, por exemplo, seria a obrigação de que os canais, para serem veiculados pelas operadoras, se adequassem ao comando legal e passassem a contar com obras cinematográficas brasileiras em certa quantidade ou percentual.

---

[76] A Banda Ku é uma faixa de freqüência utilizada nas comunicações com satélites que tem as seguintes características:
- Espectro de freqüência segundo o IEEE: 15.35 GHz até 17.25 GHz.
- Espectro de freqüência comercial utilizado: 10.7 GHz até 18 GHz.
- É utilizado um sinal de freqüência 14 GHz para comunicação no sentido Terra→ satélite e 12 GHz no sentido satélite→ Terra.

Posteriormente, quando regulamentado, o dispositivo tornou-se pouco efetivo na criação de demanda para a produção audiovisual (ou mesmo cinematográfica) nacional. A sua regulamentação estipulou – numa aparente contradição entre o comando da Lei e do Decreto, ao envolver outras obras que não os filmes – que "as operadoras de TV a cabo oferecerão, obrigatoriamente, pelo menos um canal exclusivo de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente" (art. 74 do Decreto nº 2206, de 1997).

Assim, a produção audiovisual brasileira, que, pelo art. 31 da Lei do Cabo, poderia encontrar mercado em vários canais de programação – gerando demanda e receitas para a produção nacional –, ficou restrita a um único canal a ser disponibilizado pelas operadoras[77]. Com a regulamentação, rapidamente a maior programadora do país uniu-se a um grupo de cineastas para configurar um canal com o perfil do decreto de regulamentação da lei. O perfil de mercado adotado pelo canal, no segmento *premium*, acabou por "confinar" a produção audiovisual brasileira nos pacotes mais caros ofertados aos assinantes.

8.3.1 O III Congresso Brasileiro de Cinema e o surgimento da Ancine

No final dos anos 1990, a produção cinematográfica nacional havia evoluído, com o apoio dos mecanismos de renúncia fiscal, para o lançamento anual de cerca de 20 a 30 filmes. Contudo, a participação de mercado dessa produção não ultrapassou, durante toda a década, 10% do total de ingressos vendidos (vide capítulo 9).

A insatisfação dos produtores brasileiros com a insuficiência da política pública para o cinema serviu de mote, no final da década de 1990, para a mobilização de um encontro amplo que procurasse explicitar, de forma abrangente, as demandas relacionadas ao futuro do cinema brasileiro. O encontro, chamado III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), ocorreu no inverno de 2000 na cidade de Porto Alegre, contando com 70 delegados representando 31 entidades ligadas ao cinema de nove estados brasileiros. Além de cineastas, reuniu produtores e técnicos (além de críticos e pesquisadores), mas também exibidores, distribuidores e representantes de emissoras de TV públicas e

[77] O Canal Brasil, de sociedade das Organizações Globo e cineastas que negociaram, junto ao poder executivo, a regulamentação da Lei do Cabo, passou a ocupar esse espaço.

privadas – diferentemente de outros dois eventos de natureza semelhante ocorridos no início da década de 1950.

No diagnóstico realizado no relatório final do III CBC, aparece a necessidade de assegurar a exposição do produto independente na televisão aberta. As dificuldades na captação de recursos advindos de renúncia fiscal para a realização das produções assumem contornos de crise:

> O momento se caracteriza pela paralisação da produção, pelo descontrole dos mecanismos de mercado, pela falta de informações a respeito da própria realidade do mercado cinematográfico, pela ausência sistemática do cinema brasileiro nas telas da TV e pelo esgotamento dos mecanismos atuais das leis de incentivo. Todos esses problemas se devem, em grande parte, à deficiente forma de relacionamento do setor cinematográfico com o governo [...] (CBC, 2000).

O relatório final do III CBC elencava 69 reivindicações e propostas, muitas das quais relacionadas às possibilidades de fomento à produção cinematográfica. Havia, contudo, algumas proposições importantes que visavam ampliar o mercado para a produção audiovisual brasileira: advogava a existência de cotas para a produção independente de programas e de filmes de longa e curta metragem, assim como de programas regionais na televisão aberta.

Como resultado das pressões exercidas pelo III CBC, foi criado, no âmbito do governo federal, um grupo de trabalho encarregado da negociação para a efetivação das propostas. Assim, o Grupo Executivo para o Desenvolvimento do Cinema (GEDIC), foi instituído contando com a participação de sete ministros de Estado e personalidades do cinema de diferentes segmentos do audiovisual – incluindo a televisão aberta –, coordenados pela Casa Civil da Presidência da República.

Em dez meses de trabalho e discussões não abertas ao público, o GEDIC produziu diagnósticos e proposições. No dia 25 de agosto de 2001, as propostas do grupo de trabalho vieram a público através do noticiário (*newsletter*) eletrônico PAY-TV Real Time News, especializada em assuntos relativos à televisão por assinatura. A edição extra do nº 272 noticiava os principais pontos de uma nova legislação para o audiovisual no Brasil, a qual seria criada através da edição de Medida Provisória (teria força de lei, portanto). Dentre todos os novos dispositivos, alguns impactariam diretamente o mercado para as produções audiovisuais nacionais:

- a criação de uma agência reguladora própria, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav, com poder normativo sobre as atividades de produção, programação, distribuição, promoção, publicidade, exibição, difusão e veiculação das obras audiovisuais no Brasil;

- a instituição de cotas para obras cinematográficas brasileiras a serem cumpridas por locadoras de unidades de vídeo doméstico, emissoras de radiodifusão (1 filme por semana ao menos) e canais de televisão por assinatura destinados a filmes de longa metragem (2 filmes por semana);

- a instituição da obrigatoriedade das emissoras de TV aberta investirem 4% da receita bruta em filmes nacionais, sendo metade em co-produções com produtores independentes e outra metade na aquisição de direitos de filmes independentes.

No dia 28 de agosto, dois dias antes da data anunciada de promulgação da nova lei, o mesmo noticiário divulga que os radiodifusores mobilizavam-se para evitar a assinatura da Medida Provisória que criaria a Ancinav, unindo-se a programadoras estrangeiras, estúdios internacionais e exibidores. No dia seguinte, as notícias davam conta que ficariam de fora da nova legislação pontos considerados polêmicos pelo governo, mas que seria mantida a obrigatoriedade de as emissoras de televisão investirem parte das suas receitas brutas em obras cinematográficas. Já no dia 30 de agosto, a edição extra de nº 273 da *newsletter* apontava que as cotas relativas às emissoras de televisão aberta e canais pagos haviam caído.

A Medida Provisória seria finalmente promulgada no dia 6 de setembro de 2001. No dia anterior, segundo a edição nº 274 do PAY-TV Real Time News, o ministro chefe da Casa Civil explicava, após reunião com as 4 grandes redes de TV do país, que "como houve uma quantidade muito grande de pontos polêmicos, não foi possível chegar a um acordo amplo. Ficou só o básico desejado pelos cineastas. O resto vem depois, por lei."[78]. A edição extra do noticiário, no dia 6, dava o tom da surpresa diante da nova legislação:

> O governo foi ainda mais conservador que o esperado na edição da Medida Provisória publicada nesta quinta, dia 6, e deixou de fora inclusive a expressão "audiovisual". A agência criada é, portanto, a ANCINE (Agência Nacional do Cinema), que regulamentará apenas a área de cinema. [...] Ou seja, estão reduzidas ainda mais as possibilidades de que se afete a atividade da radiodifusão, operadoras de TV paga e programadoras.

[78] PAY-TV Real Time News, edição nº 274, 5 set. 2001.

O trabalho do GEDIC, que resultaria na criação da Ancine, foi desenvolvido sob sigilo, com o objetivo de contornar o intenso *lobby* dos muitos interessados. Contudo, o trabalho sofreu toda sorte de *lobbies* pouco antes de sua divulgação, a partir do momento em que foram divulgadas as propostas do grupo de trabalho[79].

Assim, resultante das discussões do II CBC, do processo gestado no âmbito no GEDIC, e das pressões contrárias a qualquer modificação no *status quo* no mercado audiovisual do país, nascia a Agência Nacional de Cinema – Ancine. Com a nova legislação, ampliavam-se os recursos para o fomento da produção cinematográfica sem que se conferisse ao Estado qualquer instrumento para promover maior demanda (e, por conseguinte, maior mercado) para obras audiovisuais brasileiras. Tratou-se, sobretudo, do aprofundamento das políticas públicas de fomento focadas na produção de longas-metragens traçada no início da década de 1990.

[79] Como bem pontua Marcos Bitelli, advogado atuante em assuntos relativos ao audiovisual e representante de programadoras estrangeiras no Brasil: "... quando a medida provisória tornou-se 'pública' por um site da internet 72 horas antes de ter sido assinada pelo Presidente, o poder econômico mais organizado e mais forte, que é a radiodifusão, conseguiu suprimir do anteprojeto todos os artigos que incidiam e afetavam de forma indireta a radiodifusão". Transcrição de Ata da Comissão Permanente do Senado Federal referente à 8ª reunião extraordinária de 03 de outubro de 2001 da Subcomissão de Cinema, Comunicação e Informática, da Comissão de Educação. Disponível na internet a partir do site do Senado Federal, página da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

9 EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO NA PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA BRASILEIRA

Sob um novo marco regulatório de fomento baseado em renúncia fiscal, consolidado na primeira metade da década de 1990, a produção de filmes de ficção e documentário no Brasil cresceu paulatinamente e o número de lançamentos voltou a patamares significativos. Como mostra a Tabela 14, o número de lançamentos passou de 3 filmes em 1992 e 4 filmes em 1993 para uma média superior a 20 filmes a partir de 1996. São, no entanto, números tímidos em relação aos primeiros anos da década de 1980, quando a quantidade de lançamentos anuais chegou a ser superior a 100 longas-metragens (vide Tabela 13).

Tabela 14 - Evolução da atividade cinematográfica brasileira após 1990

Ano	Nº de salas	Público total (em milhões)	% Ingressos filmes nacion.	Nº lançam. Nacionais*
1990	1.488	95,1	11,75	7
1991	1.511	95,1	3,26	8
1992	1.400	75,0	0,05	3
1993	1.250	70,0	0,06	4
1994	1.289	75,0	0,36	7
1995	1.335	85,0	3,62	12
1996	1.365	62,0	2,02	20
1997	1.075	52,0	4,84	21
1998	1.300	70,0	5,53	23
1999	1.400	70,0	8,01	30
2000	1.480	68,0	11,85	21
2001	1.620	74,9	10,28	32
2002	1.635	90,9	8,03	30
2003 (1º sem.)	1.680	52,3	16,95	12

* Excluídos filmes brasileiros antigos relançados no período.
Fonte: FILME B (2003a); FILME B (2003b), FILME B (2003d); MINC (1999).

Os mecanismos de renúncia colocaram nas mãos das empresas privadas os recursos (públicos) para o incentivo à produção da "retomada" – como ficou conhecido o movimento de conquista paulatina do mercado que se seguiu a 1995, ano de lançamento de *Carlota Joaquina*, da atriz e cineasta Carla Camurati, que fez 1,28 milhão de espectadores.

A produção dos 189 novos filmes lançados nos 8 anos da retomada (lançados entre 1995 e 2002) caracterizou-se pela variedade de diretores e de empresas realizadoras e

pela concentração geográfica. Dos 150 profissionais que assinaram a direção ou a co-direção, 109 realizaram apenas um longa-metragem no período. Ao todo, 121 empresas produtoras encabeçaram a produção dos títulos lançados, sendo que 85 destas empresas estiveram à frente de apenas uma produção.

Das 189 produções, 114 foram encabeçadas por produtoras cariocas. Os números vultuosos do Rio de Janeiro parecem confirmar a vocação da cidade para a ficção e dramaturgia audiovisual. Mas também contribuem para a estatística o fato de que a maior distribuidora de filmes brasileiros no período, a Riofilme, ser uma empresa do município do Rio de Janeiro. Outro fator a ser considerado é a presença de sedes de muitas empresas estatais na cidade – tais empresas foram grandes investidoras, por meio das leis de incentivo, do cinema brasileiro por toda a década de 1990 e nos primeiros anos da década de 2000.

São Paulo aparece em segundo lugar, com 56 produções encabeçadas por empresas do Estado. As empresas produtoras do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul estiveram, respectivamente, à frente de 6 longas-metragens no período considerado; outros Estados que tiveram empresas encabeçando a produção de filmes foram Minas Gerais, Ceará, Pernambuco, Paraná e Espírito Santo.

Dentre os diretores que conseguiram realizar mais trabalhos no período estão Walter Salles, Tizuka Yamazaki e Júlio Bressane, cada um com 4 filmes. As empresas cariocas Videofilmes, dos irmãos João e Walter Salles, com 9 filmes, e a LC Barreto, do casal Antônio Carlos Barreto e Lucy Barreto, com 7 filmes, foram as produtoras que estiveram à frente do maior número de longas metragens no período. Destacam-se também as cariocas Ravina e Diler & Associados (que produziu alguns filmes da Xuxa) e a paulista Cinematográfica Superfilmes – cada uma realizou 5 filmes cuja iniciativa de produção partiram delas próprias.

As *majors* norte-americanas passaram progressivamente a co-produzir filmes nacionais a partir da segunda metade da década de 1990. As inversões das distribuidoras estrangeiras na produção nacional de filmes foram incentivadas pelo artigo 3º da Lei do Audiovisual de 1993, que desonerou tais empresas do pagamento, no Brasil, de parte do imposto sobre o lucro remetido para suas matrizes, desde que investissem na co-produção de filmes independentes nacionais.

A efetiva aplicação do artigo 3º demorou a decolar. Devido a um acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, os impostos pagos aqui pelas subsidiárias das *majors* eram estornados nos impostos devidos por suas matrizes ao fisco norte-americano. Assim, ao deixarem de pagar, no Brasil, parte do imposto de renda sobre as remessas em proveito do artigo 3º da Lei do Audiovisual, as matrizes teriam automaticamente de fazê-lo nos Estados Unidos, em montante igual à renúncia fiscal brasileira.

A primeira *major* a usar o incentivo previsto no artigo 3º foi a Columbia, que participou da co-produção de *Tieta*, lançado em 1996 pela própria distribuidora. A Columbia passou a utilizar esse incentivo por força da conjuntura. Na época, a matriz estava sendo incorporada aos ativos da japonesa Sony e era do interesse fiscal da sede da empresa que esta não viesse a apresentar grandes lucros. Deste modo, a subsidiária brasileira deixou de remeter ao exterior parte dos ganhos obtidos no Brasil e passou a investir, por meio do incentivo, em algumas co-produções nacionais.

A Columbia permaneceu como única empresa distribuidora estrangeira a pleitear os incentivos do artigo 3º da Lei do Audiovisual até o novo marco regulatório, que veio junto com a Medida Provisória que instituiu a Ancine. A nova legislação, além de ratificar o incentivo previsto no artigo 3º da Lei do Audiovisual, desonerou as distribuidoras estrangeiras de filmes para as salas de exibição do pagamento da Condecine-percentual, desde que essas viessem a investir na co-produção de filmes brasileiros independentes.

Como a Condecine-percentual é uma taxa que não pode ser estornada no pagamento de impostos das matrizes nos Estados Unidos (tal como no imposto de renda), tornou-se interessante às *majors* a participação na produção nacional. Com isso, outras distribuidoras norte-americanas passaram a investir na parceria com a produção cinematográfica brasileira independente. De fato, ao menos 13 filmes nacionais com previsão de lançamento no ano de 2003 contavam com a co-produção das *majors* – não apenas a Columbia, mas também a Fox, a Buena Vista (Disney), a UIP e a Warner[80].

[80] De acordo com dados disponíveis no site da MPA-Latin America. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20030627204538fw_/http://www.mpaa.org:80/mpa-al/co-production-chart-web.htm>. Acesso em: 8 jun. de 2003.

9.1 A DISTRIBUIÇÃO DOS FILMES BRASILEIROS

A presença norte-americana nos cinemas, tanto no Brasil como em outros países, se dá notadamente no âmbito da distribuição, instância da cadeia produtiva pela qual os filmes dos Estados Unidos chegam em praticamente todos os mercados do mundo. De acordo com um relatório do banco de investimentos internacional ABN Amro, de setembro de 2000, os grandes estúdios norte-americanos (as *majors*) controlam cerca de três quartos do mercado de distribuição de filmes fora dos Estados Unidos[81].

Em 2002, as salas de cinema do Brasil exibiram 197 títulos, 167 estrangeiros e 30 brasileiros. As subsidiarias das *majors* norte-americanas distribuíram os filmes que venderam 83,73% dos ingressos no mercado exibidor nacional – incluindo 4 títulos nacionais. Os filmes estrangeiros distribuídos contam, em sua maior parte, com a produção dessas próprias empresas. Warner (AOL Time Warner), Columbia (Sony), Fox, Buena Vista (Disney) e UIP (associação entre Universal e Paramount) deixaram apenas 16,27% do total de ingressos vendidos nas mãos das distribuidoras brasileiras. Destas, três tiveram alguma expressão no mercado em 2002 (FILME B, 2003a).

A Lumière, que distribuiu 14 títulos, 9 estrangeiros e 5 nacionais, dentre os quais *Cidade de Deus*, filme brasileiro de maior bilheteria no ano, ficou com 6% do *market share* de público em 2002; o consórcio Europa/MAM, ficou com 5,5% do mercado trabalhando apenas com títulos internacionais; e a PlayArte, que ficou com 3,9%, fez sua primeira incursão na distribuição de filmes nacionais com *Paixão de Jacobina*, (FILME B, Data Base, 2002). Tanto a Lumiére como a PlayArte possuem acordos de distribuição com subsidiárias das *majors* que cuidam da comercialização de filmes independentes e de perfil mais seletivo de público, respectivamente a Miramax (Disney) e a New Line (Warner).

Com a extinção da Embrafilme, em 1990, as subsidiárias de distribuição das *majors* norte-americanas ficaram praticamente com todo o mercado brasileiro para si,

[81] Os dados, compilados de uma pesquisa realizada pelo ABN Amro Bank, podem ser encontrados no *website* da PBS, rede de televisão pública dos Estados Unidos. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/hollywood/business/windows.html>. Acesso em 10 fev. 2003.

preenchendo com *blockbusters* (filmes de grande orçamento)[82] o mercado exibidor nacional e relegando a produção cinematográfica no país a uma participação de mercado inferior a 5% do público na maior parte da década (vide Tabela 15).

A retomada progressiva da produção cinematográfica brasileira ao longo da década de 1990 – tornada possível como os incentivos – ocorreu concomitantemente a novas estratégias públicas e empresariais de distribuição dos filmes nacionais. Em 1992 foi criada a Riofilme, empresa municipal da Cidade do Rio de Janeiro que tomou para si a difícil incumbência de fazer escoar a produção da cinematografia brasileira, então paralisada. Na segunda metade da década, surgiram outras iniciativas de distribuição de filmes nacionais, ligadas a grupos privados brasileiros já envolvidos com a atividade cinematográfica. A partir de 1996 a *major* Columbia voltou a atuar no lançamento dos filmes feitos no Brasil.

Tabela 15 - Desempenho das Distribuidoras de Filmes Brasileiros entre 1995 e 2002*

Distribuidora	Nº de filmes lançados**	Período	Quant. total de público	Média cópias / filme lançado	Média público /filme	Média de púb/cópia
Riofilme	114	1995-2002	5.294.867	12	46.446	3.431
Columbia	23	1996-2002	12.250.230	91	532.619	4.727
Lumière	13	1997-2002	5.356.257	46	412.020	7.337
S. Ribeiro	13	1995-1998	3.951.019	49	303.925	5.381
Warner	6	1999-2002	6.884.636	192	1.147.439	4.648
Fox	5	1999-2002	2.961.136	140	592.227	3.752
UIP	5	1999-2001	226.204	37	45.241	1.071
Copacabana	5	1995-2002	1.707.160	15	341.432	19.422
Pandora	3	2001-2002	222.512	11	74.171	8.028
Paris Filmes	3	1996-1997	329.588	86	109.863	2.783
Art Films	2	1998-2001	884.899	97	442.450	3.773
Mais Filmes	2	2002	50.132	11	25.066	2.279

Fonte: tabela elaborada a partir de FILME B, Data Base, 2002 (CD-Rom).
* Consideradas apenas as distribuidoras que lançaram dois ou mais filmes no período.
** As co-distribuições também foram contabilizadas.

A análise dos 182 filmes brasileiros lançados (Tabela 15), entre 1995 e 2002, por distribuidoras que comercializaram dois ou mais filmes no período[83], mostra diferenças importantes entre as estratégias comerciais dessas empresas. A Riofilme ocupa papel de destaque no período. Modesta em orçamento e na abrangência da sua área de atuação, a

[82] *Blockbusters* são filmes que se tornam grandes sucessos de bilheteria. Por extensão, a denominação designa também os filmes nos quais os grandes estúdios investem grandes somas de recursos financeiros em produção e estratégias de distribuição.
[83] Mais 7 novos filmes brasileiros foram lançados por empresas que lançaram apenas um filme no período.

companhia carioca tornou-se, ao longo da década de 1990, a maior distribuidora de títulos nacionais sendo, por alguns anos, a única empresa a dedicar-se à distribuição dos filmes feitos no país[84].

Com estrutura de funcionamento copiada da Embrafilme e com restrições orçamentárias, a Riofilme somente colheu algum sucesso de público com *Pequeno Dicionário Amoroso* (1997) e *Central do Brasil* (1998), ambas produções co-distribuídas com outras empresas nacionais e que fizeram 402 mil e 1,59 milhão de espectadores nas salas de cinema, respectivamente. Os dois filmes da série *Menino Maluquinho*, também lançados pela Riofilme, fizeram entre 200 mil e 400 mil de espectadores. Todos os outros filmes lançados pela distribuidora municipal carioca tiveram público menor do que 200 mil. Dos 114 títulos lançados no período, 43 passaram pelo mercado exibidor com 3 cópias ou menos e 85 fizeram menos do que 20 mil espectadores nos cinemas. Muitos desses filmes tiveram como única opção a empresa do município carioca para serem lançados.

Além da Riofilme, outras iniciativas da parte de algumas produtoras e distribuidoras nacionais começaram, aos poucos, a lançar filmes brasileiros no mercado na década de 1990. Dentre essas iniciativas destacam-se a produtora Elimar, da cineasta Carla Camurati, um consórcio encabeçado pelo exibidor Severiano Ribeiro e a Lumière, distribuidora nacional focada em filmes estrangeiros.

O Grupo Severiano Ribeiro, maior exibidor nacional por quase toda a década de 1990, distribuiu sozinho ou em parceria 13 filmes nacionais, dentre os quais *Central do Brasil* e *O Quatrilho*, ambos concorrentes brasileiros ao Oscar de melhor produção estrangeira e que fizeram mais de 1 milhão de espectadores. Entre 1995 e 1997, o grupo atuou na distribuição através do Consórcio Severiano Ribeiro & Marcondes (CSR&M). Desfeita a parceria, o grupo distribuiu filmes nacionais por mais um ano, até 1998.

A Lumiére, distribuidora criada em 1991 e voltada à distribuição de filmes independentes americanos e europeus, lançou-se à comercialização de filmes nacionais com *Pequeno Dicionário Amoroso*, em 1997, em parceria com a Riofilme. Desde então, a Lumière envolve-se na distribuição ou na co-distribuição de mais 13 títulos brasileiros

[84] Entre 1992 e 2002, a Riofilme distribuiu, sozinha ou em parceria com outras distribuidoras, 129 dos 204 filmes nacionais novos lançados no período – nada menos do que 63,2% do total. Nos anos de 1992, 1993 e 1994 foi a única empresa a distribuir filmes brasileiros.

até 2002, tendo sido a distribuidora de capital privado nacional de maior atuação junto à produção cinematográfica do país nos últimos anos. Dentre os títulos distribuídos pela Lumière encontram-se *Cidade de Deus* (2002) e *Carandiru* (lançado em 2003) – os dois com mais de 3 milhões de espectadores.

O grupo Severiano Ribeiro e a Lumière contaram, respectivamente, com suas estruturas de exibição e de distribuição[85] para comercializar os filmes brasileiros. Com isso, foram capazes de promover campanhas de lançamento maiores, cujos filmes tiveram relativo sucesso junto ao público. Contudo, a produtora Elimar – que mudou posteriormente o nome para Copacabana Filmes – mostrou ser possível obter público com as produções nacionais lançando mão de estratégias alternativas de distribuição; no caso, amparadas na figura conhecida da atriz e cineasta Carla Camurati, sócia fundadora da empresa. *Carlota Joaquina* (1995), primeiro sucesso nacional da retomada, fez 1,28 milhão de espectadores com apenas 33 cópias – 38.970 espectadores por cópia do filme, recorde brasileiro não alcançado por nenhum outro filme até 2002.

Outras empresas de capital nacional que lançaram dois ou mais títulos brasileiros nas salas de exibição entre 1995 e 2002 foram as paulistas Pandora Filmes, Mais Filmes e Paris Filmes e a carioca Art Films. Todas essas empresas atuam na comercialização de filmes estrangeiros, sendo que a Art Films possui salas de exibição no Rio de Janeiro.

As *majors* lançaram 39 títulos nacionais entre 1995 e 2002. Há diferenças importantes nas estratégias das 4 distribuidoras estrangeiras na comercialização dos filmes brasileiros, mas todas amparam-se na capacidade financeira que dispõem para empreender grandes campanhas de lançamento – medidas, na Tabela 15, pela maior quantidade média de cópias dos títulos lançados.

Entre as *majors* destaca-se a Columbia, há mais tempo trabalhando com filmes nacionais (23 anos ao todo) e que, no período, chegou a lançar títulos nos quais a empresa não esperava grande sucesso junto ao público (como *Buena Sorte*, que teve 7 cópias, e *Houve uma Vez Dois Verões*, com 11). A Warner e a Fox tiveram suas estratégias focadas em filmes de grande apelo popular, como os infantis estrelados por Xuxa ou Renato Aragão. A Warner lançou 6 filmes brasileiros no mercado cuja média de público foi

[85] A Lumière, também conhecida como E.B.A. – Empresa Brasileira da Audiovisual, distribuiu, entre 1991 e 2002, 125 filmes estrangeiros de acordo com informações disponíveis no site da empresa em <http://www.lumierebrasil.com.br>. Acesso em: jul. 2003.

superior a 1 milhão de espectadores. A UIP, associação entre a Paramount e a Universal, foi, dentre todas as distribuidoras estrangeiras, a que menos obteve sucesso na comercialização de produções brasileiras – os 5 filmes que distribuiu tiveram média de público inferior à média apresentada pela estatal Riofilme.

As *majors* já vinham atuando na distribuição de filmes brasileiros mesmo antes da Lei do Audiovisual e da retomada da produção cinematográfica nacional, pegando para si os filmes com maior potencial de bilheteria, especialmente os infantis estrelados por artistas globais (Xuxa, Renato Aragão, Angélica). Entre 1989 e 1991 – portanto antes das leis de incentivo –, a Columbia distribuiu 12 filmes nacionais e a UIP outros dois. Com a crise do mercado exibidor nacional, caracterizada pela extinção de várias salas de cinema e pela queda acentuada no número de ingressos vendidos (Tabela 14), as *majors* abandonaram a distribuição dos filmes nacionais, retomando essa atividade em 1996, já com a possibilidade de utilizar os incentivos previstos em lei.

Dos 189 filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2002, as *majors* atuaram como distribuidoras em 39 filmes e em 15 destes também foram co-produtoras. Das 20 maiores bilheterias do cinema brasileiro da retomada (até junho de 2003), as *majors* distribuíram nada menos do que 14 títulos, co-produzindo 6 destes.

Via de regra, os filmes brasileiros co-produzidos pelas *majors* são distribuídos por essas mesmas empresas. Com a perspectiva de maior rentabilidade dos títulos nacionais e com os incentivos fiscais a que podem usufruir, prevê-se que as *majors* passem a tomar para si a distribuição de parte significativa dos novos filmes brasileiros.

As distribuidoras estrangeiras voltadas ao mercado de cinema têm a seu favor o fato de poderem utilizar recursos públicos (advindos de renúncia fiscal) para co-produções e de poderem alavancar recursos financeiros a baixo custo nos mercados internacionais, colocando suas potentes estruturas de distribuição à disposição da comercialização de filmes nacionais. Tais possibilidades estão indisponíveis às distribuidoras nacionais que não remetem lucros ao exterior (e, portanto, não podem utilizar os incentivos previstos no artigo 3º) e que são minúsculas diante do poderio financeiro dos maiores grupos de mídia do mundo.

Assim, as distribuidoras nacionais ficam em desvantagem na competição com as estrangeiras nas negociações com os produtores dos filmes brasileiros. Estes, na urgência

de conseguirem recursos para suas produções, acabam fechando contratos de co-produção (artigo 3º) e, conseqüentemente, de distribuição com as *majors*. Se antes do novo marco regulatório de 2001, os contratos entre *majors* e os produtores nacionais eram fechados, em grande parte das vezes, após a captação de imagem dos filmes, com a nova legislação, as distribuidoras estrangeiras estão escolhendo muitos dos filmes que vão distribuir (e co-produzir) ainda na fase de elaboração de roteiro.

Os critérios para os contratos de distribuição entre produtores e distribuidores passam a ser, então, a quantidade de recursos que o distribuidor pode aportar ao projeto, e não necessariamente a capacidade de atendimento às necessidades de lançamento dos filmes. Na fase de comercialização dos filmes nas salas de exibição é que são decididas questões como a quantidade de cópias a serem lançadas, a estratégia de marketing, as praças a serem alcançados etc. Essas são questões, cuja palavra final é da empresa distribuidora, que implicam orçamentos minuciosos e cujos ajustes finos darão a medida da rentabilidade do produtor.

Os custos relacionados ao lançamento de um filme, usualmente a cargo da empresa distribuidora, são recuperados por esta última imediatamente após os recursos provenientes das bilheterias começarem a entrar. Somente após cobrirem os gastos na comercialização (cópias e marketing) as distribuidoras começam a repassar os lucros para as empresas produtoras. Caso as campanhas de lançamento sejam superdimensionadas em relação à renda efetiva obtida nas bilheterias, o retorno do produtor pode ser prejudicado ou até mesmo não ocorrer.

Uma boa medida para se visualizar o sucesso da campanha de distribuição de um filme nas salas de cinema é a quantidade de público por cada cópia colocada em circulação no mercado exibidor. A produção e a logística do transporte das cópias têm um alto custo para as distribuidoras e estas procuram dimensionar antecipadamente a quantidade de público que um filme fará, de modo que não venham a incorrer em prejuízos. Um filme que tenha obtido uma boa quantidade de público por cópia lançada dá a indicação de que o mercado para o título foi bem dimensionado, que a campanha de marketing foi bem-sucedida e que a comercialização do filme terá mais chance de remunerar tanto a empresa distribuidora como a empresa produtora.

Tabela 16 - Filmes brasileiros com maior quantidade de público por cópia lançada (1995-2002)

	Título	Ano	Distribuidor	Co-distrib.	Nº cópias	Público	Pub/cópia
1	Carlota Joaquina	1995	Elimar/Copacabana		33	1.286.000	38.970
2	Janela da Alma	2002	Elimar/Copacabana		4	132.997	33.249
3	Cidade de Deus	2002	Lumière		100	3.117.220	31.172
4	Edifício Master	2002	Riofilme		2	44.960	22.480
5	Nós Que Aqui Estamos...	1999	Riofilme		3	55.191	18.397
6	Pequeno Dicionário Amoroso	1997	Riofilme	Lumière	23	402.430	17.497
7	O Quatrilho	1995	S. Ribeiro e Assoc.		64	1.117.754	17.465
8	Central do Brasil	1998	Riofilme	S. Ribeiro	101	1.589.875	15.741
9	Domésticas	2001	Pandora		6	91.488	15.248
10	Lavoura Arcaica	2001	Riofilme		10	141.345	14.135
11	Copacabana	2001	Elimar/Copacabana		13	178.090	13.699
12	Cronicamente Inviável	2000	Riofilme		5	67.031	13.406
13	Dias de Nietzsche em Turim	2002	Riofilme		1	13.186	13.186
14	Menino Maluquinho	1995	Riofilme		31	394.116	12.713
15	O Xangô de Baker Street	2001	Columbia		30	358.817	11.961
16	O Velho	1997	Riofilme		1	11.874	11.874
17	Terra Estrangeira	1995	Riofilme		10	112.840	11.284
18	Abril Despedaçado	2002	Lumière		32	352.055	11.002
19	O Auto da Compadecida	2000	Columbia		199	2.157.166	10.840
20	A Partilha	2001	Columbia		143	1.419.083	9.924

Fonte: tabela elaborada a partir de FILME B, Data Base, 2002 (CD-Rom).

A Tabela 16 mostra que dos 20 filmes brasileiros que tiveram maior quantidade de público por cópia, apenas 3 foram distribuídos por empresas estrangeiras. A média de público por cópia dos 189 filmes brasileiros considerados, lançados entre 1995 e 2002, ficou em 4.405 espectadores. Alguns filmes, como *Carlota Joaquina, Janela da Alma* e *Cidade de Deus* tiveram mais de 30 mil espectadores por cópia, indicando que contaram com boas estratégias de divulgação.

9.2 O MERCADO DE SALAS DE EXIBIÇÃO PARA OS FILMES BRASILEIROS

O nível de renda da população, o número de salas de exibição e a predominância do produto cinematográfico estrangeiro nesse segmento de mercado são algumas das explicações para a distância existente entre o cinema brasileiro e o seu público desde a década de 1980. Quaisquer que sejam as razões para essa distância, tal fato afeta de modo substancial as possibilidades de rentabilidade dos filmes feitos no país.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), do IBGE, em 2001 44% dos brasileiros acima de 10 anos vivia com renda inferior a três salários mínimos (35,7% com menos de dois salários), inviabilizando, para esse grande contingente populacional, a aquisição de bens e serviços culturais. Esse nível de renda representa uma barreira para que parte significativa da população tenha acesso às salas de cinema do país, cujo preço médio do ingresso (PMI)[86] foi de R$ 5,83 em 2002 (FILME B, 2003e).

De fato, há uma correlação entre o preço cobrado pelo ingresso e a quantidade de ingressos vendidos: quando maior o preço, menor a quantidade de público nas salas de exibição. Os anos de maior afluência de público às salas de cinema no Brasil ocorreram quando o preço do ingresso era compatível com o nível de renda dos brasileiros. De 1971 a 1979, período no qual o público médio anual era da ordem de 214 milhões, o PMI médio anual era equivalente a US$ 0,38. No ano de 1980, o PMI aumentou de US$ 0,45 para US$ 2,38 – um aumento de 524% em relação ao ano anterior. O público de cinema caiu drasticamente nos anos seguintes a esse aumento.

Tabela 17 - Evolução do mercado exibidor brasileiro (valores médios para os anos considerados)

Período	Público total	PMI (em US$)	Total de salas
1971-1975	212,9	0,38	2689
1976-1980	205,4	0,89	2918
1981-1985	110,9	2,71	1790
1986-1990	111,7	2,22	1440
1991-1995	80,0	2,49	1357
1996-2000	63,6	3,89	1314
2001-2002	82,9	2,05	1618

Fontes: FILME B, n. 275, Ano 6, 17 fev. 2003; FILME B, 2003e; MINC, 1999.

A Tabela 17 mostra a relação histórica entre a afluência do público às salas de exibição e o preço médio cobrado pelos ingressos no Brasil. O acentuado aumento do preço do PMI em 1980 refletiu na década seguinte. Enquanto durante toda a década de 1970 o preço médio do ingresso esteve abaixo de US$ 1,00 e o público era superior a 200 milhões/ano, nos primeiros cinco anos da década seguinte o PMI subiu para o equivalente a US$ 2,71 e a quantidade de ingressos vendidos caiu para cerca de 111 milhões/ano.

[86] Preço Médio do Ingresso (PMI) representa a média de preços na qual são vendidos os ingressos nas salas de cinema no país. Esse preço leva em consideração as diferenças entre as cidades mais ricas e as mais pobres e também os descontos oferecidos (estudantes, idosos etc.).

O movimento representado pela ascensão do preço do ingresso e pela queda na quantidade de público só foi interrompido no biênio 2001/2002, quando o PMI cai pela primeira vez em 20 anos e as salas de exibição conseguem reverter a queda verificada na venda de ingressos. De todo modo, em média, o brasileiro vai ao cinema menos de uma vez ao ano (0,4 ingressos/habitante), enquanto a média para um mexicano é de 1,5 ingressos/ano, o indiano 3,1, o espanhol 3,66 e o norte-americano 5 ingressos por ano.

O aumento do PMI e a queda da afluência do público influíram também na diminuição do parque exibidor brasileiro, que passou de 3.276 salas de exibição em 1975 para 1.075 salas em 1997 – menos de 1/3 do que havia sido 22 anos antes. Além desses fatores, a crise socioeconômica, agravada no início da década de 1980, e outros fatores como a concorrência de novas formas de consumo audiovisual – notadamente a consolidação das redes de televisão nacionais e os videocassetes – contribuíram sobremaneira para a definitiva extinção de um grande número de salas de cinema no país.

O movimento de encolhimento do mercado exibidor de cinema (*theatrical*) encontrou inflexão em 1998 devido à reestruturação desse mercado que, seguindo as tendências internacionais, passou a operar com salas menores em complexos multicines – os *multiplex* – em locais de grande circulação e consumo (como os *shopping-centers*). Seguindo esta tendência, o número de salas de exibição no Brasil aumentou de 1.075 em 1997 para 1.635 em dezembro de 2002 – um crescimento de 50% no período. De todo modo, são números tímidos em relação a outros países: enquanto o México tem uma sala de exibição para cada 44 mil habitantes, na Argentina a proporção é de 1/37 mil e na Espanha 1/10 mil, no Brasil, esta relação é de uma sala para cada 104 mil habitantes (EAO, 2002; FILME B, 2003d).

Note-se que a extinção de grande número de salas de exibição a partir de meados da década de 1970 deu-se, sobretudo, nas periferias das grandes cidades assim como nas pequenas cidades brasileiras. São regiões nas quais o percentual de analfabetos e semi-analfabetos – que não conseguem acompanhar legendas – é relativamente maior. Esse público, que costumava ir aos cinemas para ver filmes nacionais, ficou alijado dessa opção de entretenimento com a extinção de várias salas pelo país.

Assim, tem-se atualmente um mercado exibidor nacional estruturado a partir de uma oferta de cerca de 1650 salas de exibição e uma demanda de cerca de 80 a 90 milhões de ingressos/ano, para um universo relativamente pequeno de consumidores assíduos às

salas de cinema, notadamente das classes de maior poder aquisitivo dos grandes centrou urbanos. Fontes do mercado exibidor calculam que a base de *moviegoers* (público assíduo às salas de exibição) no Brasil é muito pequena se comparada à população total: estima-se que cerca de 10 milhões de brasileiros comparecem anualmente às salas de cinema numa freqüência de 7 a 8 vezes por ano[87].

Mesmo com um número reduzido de salas de exibição, os filmes brasileiros encontram ainda neste mercado a forte concorrência da cinematografia estrangeira, responsável por mais de 80% dos lançamentos e por mais de 90% da bilheteria. A predominância dos filmes estrangeiros não é exclusividade do Brasil; em quase todos os países de economia livre, à exceção da Índia, os filmes norte-americanos detêm, historicamente, a maior fatia de mercado exibidor em prejuízo das cinematografias nacionais[88].

Empresas norte-americanos atuam cada vez mais também na exibição, detendo 2 dos 3 maiores circuitos exibidores do Brasil em números de ingressos vendidos em 2002. Sozinhas, as redes de salas das empresas exibidoras dos Estados Unidos captaram 28,7% do público brasileiro; em associação com exibidores nacionais, o percentual foi da ordem de 31,8% em 2002 (FILME B, 2003d).

9.3 As Outras Janelas para a Produção Cinematográfica Brasileira

A rentabilidade da produção cinematográfica é associada à circulação de um mesmo título pelos vários segmentos do mercado (*windowing*), de modo a garantir, com baixos custos adicionais, a revenda dos filmes em mercados diferentes ao longo do tempo. A venda dos direitos de exibição (licenciamento) para as diferentes janelas obedece a regras explícitas ou tácitas (de acordo com cada país) de modo que um mercado não retire os rendimentos possíveis de serem obtidos nos outros.

---

[87] Entrevista concedida por Paulo Sérgio Almeida, presidente da FilmeB, empresa especializada em consultoria do mercado cinematográfico no Brasil (ORICCHIO, 2003).

[88] No ano de 2001, a participação dos filmes nacionais no mercado exibidor de cada país foi de 18% na Espanha, 39% na França, 19,4% na Itália, 11,7% na Inglaterra e 39% no Japão (EAO, 2002).

De modo geral, a venda dos direitos de exibição obedece a seguinte ordem: salas de cinema, vídeo doméstico, *pay-per-view*, canais *premium* das TVs por assinatura (aqueles em que a programação não é entrecortada por comerciais), canais básicos das TVs por assinatura e, por último, televisão aberta[89]. Cada uma das janelas de exibição permanece com os direitos exclusivos sobre um filme por um período que vai de 3 a 12 meses, otimizando a rentabilidade dos filmes nos diferentes mercados e garantindo uma maior lucratividade para a indústria como um todo[90].

Assim, a rentabilidade de um filme depende do desempenho de sua presença nos segmentos de salas de exibição, vídeo doméstico, televisão paga e televisão aberta. O segmento de salas de exibição apresenta-se como o mais importante, não exatamente pelas rendas daí auferidas, mas porque o desempenho de um filme nas bilheterias dá a visibilidade e o parâmetro para o preço da venda dos direitos de exibição nas outras janelas. O sucesso nas salas de exibição representa a possibilidade de um filme ter bom rendimento em outros segmentos de mercado.

9.3.1 Vídeo doméstico (*home video*)

Os números acerca do mercado de *home video* são imprecisos no Brasil, mas estima-se (junho de 2003) que no país existam 22 milhões de lares com aparelhos de videocassete (cerca de 44 a 45 milhões possuem aparelhos de TV em cores) e 4 milhões possuem aparelhos de DVD. A base instalada de DVD *players* tem crescido rapidamente nos últimos cinco anos, com o barateamento da tecnologia (VIEIRA, 2003).

Estima-se também que existam no país cerca de 8000 locadoras que cobram cerca US$ 1,60 (2003, 1º semestre) por locação de 24h e que absorveram, em 2002, a maior parte das cópias dos 567 títulos lançados em VHS e os 1031 títulos lançados em DVD. Ao todo, foram vendidos 3,21 milhões de fitas VHS e 5,41 milhões de discos VHS em 2002. Há uma diferenciação importante no mercado para essas duas mídias: enquanto as fitas VHS destinam-se essencialmente ao mercado de locação (*rental*), os discos DVD atingem principalmente o mercado conhecido como *sell-thru*, de venda direta ao

[89] Há ainda outros mercados posteriores menores do ponto de vista da arrecadação de recursos: empresas aeronáuticas, escolas etc.

[90] O tempo de exclusividade para cada janela tem encurtado progressivamente, especialmente entre as salas de cinema e o vídeo doméstico, devido às pressões da pirataria.

consumidor. Estima-se que existam cerca de 3500 pontos de vendas de DVD vídeo no Brasil (2003, 1º semestre) que comercializam os discos ao preço médio de cerca de US$ 11,00 (VIEIRA, 2003).

O Brasil entrou na década de 1990 já com uma base considerável de aparelhos de videocassetes instalados e de locadoras de vídeo. O mercado de locação se consolidou ao longo da década e tornou-se, com a extinção de várias salas de cinema em muitos pequenos municípios brasileiros, a única alternativa para o acesso a uma maior variedade de filmes. Contudo, esse mercado esteve relativamente fechado para a produção cinematográfica brasileira.

A extinção da Embrafilme, que começava a atuar também no mercado de *home video*, os altos custos relacionados ao lançamento de filmes em VHS e a própria ausência de filmes brasileiros no mercado nos primeiros anos da década de 1990 deixaram o mercado aberto às subsidiárias das *majors* norte-americanas. Durante toda a década, suas subsidiárias voltadas ao mercado de vídeo doméstico foram as principais lançadoras de cópias de filmes em VHS no mercado nacional, principalmente filmes de produção própria.

O barateamento da tecnologia digital, especialmente em relação ao tratamento de imagens em movimento, tornou possível, já no final da década de 1990, a entrada de novas empresas no mercado de distribuição de filmes voltados ao *home video*. O advento do DVD apenas acentuou a tendência, o que permitiu a abertura de mais espaço para distribuidoras nacionais entrarem no mercado oferecendo títulos internacionais antigos, normalmente clássicos, a baixo custo.

Com o DVD tornou-se mais barata a "autoração", processo no qual as mídias como vídeo, áudio, legenda, tela gráfica, imagem e animação gráfica são tratadas, codificadas e integradas através de programação para gerar o pré-master, a partir do qual é feita toda a replicação para os discos de DVD. No ano de 2000, foram colocados 535 títulos no mercado brasileiro, sendo que as empresas brasileiras distribuíram 150 e as *majors* 385. No ano seguinte, as distribuidoras estrangeiras e brasileiras colocaram no mercado 783 títulos em DVD e em 2002 outros 1035 foram lançados.

O baixo custo associado à autoração permitiu que novas empresas distribuidoras viessem a entrar no mercado de distribuição de *home* video, o que pode vir a beneficiar o

filme brasileiro nos próximos anos. Durante toda a década de 1990, apenas as empresas Europa Filmes (que também atua na distribuição para o segmento *theatrical*), a Sagres (distribuidora extinta) e a Riofilme lançaram títulos no mercado de vídeo doméstico – à exceção das *majors*, cujos filmes brasileiros lançados nos cinemas foram distribuídos pelas suas subsidiárias de *home entertainment.*

Nos últimos anos, empresas brasileiras como Versátil, Imagem filmes, além da Europa Filmes, têm lançado vários títulos de filmes brasileiros em DVD. Começam a entrar também no mercado de distribuição de filmes nacionais a Som Livre (subsidiária da Globo), a PlayArte e a Paris Filmes (as duas últimas com atuação na distribuição de filmes estrangeiros no mercado de salas).

Contudo, os problemas encontrados pelas produções brasileiras no mercado de salas de exibição acabam por se refletir também no mercado de vídeo doméstico. Como visto anteriormente (capítulo 6), as salas de cinema representam, cada vez mais, uma "vitrine" para um filme. As elevadas despesas em publicidade feitas pelos grandes estúdios quando do lançamento de filmes no segmento *theatrical* servem não apenas para incentivar o consumidor a ir às salas de cinema. Como atualmente um filme costuma ser lançado no mercado de vídeo doméstico em um período entre três e seis meses após a sua estréia, o segmento de *home video* também se aproveita dessa publicidade "residual".

9.3.2 Televisão por assinatura

O espaço para os filmes nacionais na televisão por assinatura é, a exemplo do que ocorre nos segmentos de salas de exibição e vídeo doméstico, igualmente limitado. A limitação se dá primeiramente em função do baixo número de assinantes em relação à população do país – em 2002, a base de assinantes de todos os sistemas de televisão paga (cabo, satélite, MMDS) era de 3.520.00 assinaturas, 1% inferior ao registrado em 2001 – 3.554.000 de assinantes. Enquanto na classe A a penetração do serviço chegava a 70% das residências e na classe B a 23%, nas classes D e E o percentual de penetração do serviço era da ordem de 1%, conforme pode ser visto na Tabela 18 (ABTA, 2002).

Tabela 18 - Penetração de serviços de televisão paga por classe de renda no Brasil

Classes de consumo	Milhões de residências	% do total de residência	Penetração do serviço
A	2	5%	70%
B	6	15%	23%
C	12	30%	5%
D e E	20	50%	1%

Fonte: ABTA (2002).

Tais dados mostram que o principal problema da televisão por assinatura no país reside no baixo poder aquisitivo de parte significativa da população brasileira. Levando-se em consideração a comparação entre o custo médio do serviço de televisão por assinatura e o nível médio de renda da população brasileira, constata-se que no Brasil o preço de uma assinatura pelo serviço equivale a 7,1% da renda média, enquanto no Japão e nos Estados Unidos, o peso da assinatura média é inferior a 1% da renda familiar média.

O fraco desempenho do serviço de televisão por assinatura nas camadas de menor renda da população deve-se também à estrutura de programação, marcada pela inexistência de canais que veiculem majoritariamente conteúdo ficcional brasileiro nos pacotes mais baratos das operadoras[91]. Mesmo com a base de 3,5 milhões de assinantes, os serviços de televisão paga brasileiros dão pouco espaço para a programação de produtos audiovisuais nacionais, especialmente filmes feitos no país.

Outro fator que limita a presença dos filmes brasileiros na televisão por assinatura diz respeito à ausência de legislação específica que viesse a proporcionar efetivo espaço para esse tipo de produção audiovisual. No Brasil, as normas em relação à televisão por assinatura, além de fragmentada (o marco regulatório específico contempla apenas as operações de cabo, responsáveis em 2002 por 60% das assinaturas do país), não conseguiu tornar-se fator de desenvolvimento da produção cinematográfica nacional.

Assim, ao contrário da legislação de outros países (vide capítulo 7), os filmes nacionais que poderiam estar presentes em vários canais disponibilizados pelas operadoras de televisão por assinatura, caso a legislação assim definisse, ficaram restritos a um único canal (o Canal Brasil, uma *joint venture* entre as Organizações Globo e cineastas). Entretanto, esse único canal dedicado à programação de filmes brasileiros não está presente no *line up* (grade de canais) de todas as operadoras de televisão por

[91] As classes são calculadas tendo como referência o salário mínimo: classe D/E 3-5 salários mínimos; C 5-10; B 10-20; A maior que 20 salários mínimos (ABTA, 2002).

assinatura do país, nem mesmo em todas as operadoras de cabodifusão – nas quais o canal deveria ter veiculação obrigatória de acordo com a Lei do Cabo.

Tal fato ocorre porque o único canal dedicado à programação de filmes brasileiros adotou, como estratégia de mercado, o segmento *premium* dos pacotes de assinatura. Isso representa, pelo lado dos assinantes, que o canal está disponível apenas para aqueles que puderem pagar valores mais altos para a assinatura do serviço de TV paga. Pelo lado dos operadores, o posicionamento do canal na faixa mais elevada de preço representa a necessidade de se pagar mais pela veiculação do mesmo em seus pacotes.

De todo modo, ainda que o único canal dedicado aos filmes brasileiros estivesse em todas as operadoras de televisão por assinatura do país, tal fato não garantiria uma maior rentabilidade para o cinema brasileiro. No segmento de televisão por assinatura, o desenvolvimento do mercado decorrente da legislação adotada acabou por criar um monopsônio (monopólio de compra) no mercado de direitos de exibição de filmes nacionais. Sem concorrência, os valores pagos pelo licenciamento dos filmes brasileiros não serão capazes de contribuir para uma maior rentabilidade da atividade nacional de produção cinematográfica.

9.3.3 Televisão aberta

Segundo a Revista Tela Viva, no ano de 2001 as 4 maiores redes brasileiras de televisão aberta comercial veicularam cerca de 2.650 filmes, quase todos estrangeiros, com absoluta predominância da cinematografia norte-americana. O produto nacional permanece restrito a horários e períodos bastante limitados: na rede que mais exibe filmes nacionais, a exibição dá-se em horário nobre, mas repetem-se muitas vezes os filmes – grande parte dos quais realizados antes da "retomada" pós-1995 –; na rede de maior audiência, os nacionais são exibidos dentro de uma programação semanal levada a cabo uma única vez ao ano (nos anos anteriores a 2001, eram duas semanas direcionadas ao cinema nacional). No entanto, a rede de televisão aberta que mais exibiu filmes em 2001 (900 filmes) não veiculou qualquer filme brasileiro no mesmo ano (BOCCATO, 2002).

Sem contar com qualquer legislação que dê sustentação mínima à veiculação da cinematografia brasileira nas redes de televisão aberta do país, os filmes nacionais permanecem praticamente de fora desse importante mercado. Talvez mais importante

ainda no caso do Brasil, dado que a maior parte da população do país (com baixo nível de renda e com baixa escolaridade) tem nesse veículo o único modo de consumo de produtos audiovisuais.

De fato, a PNAD feita pelo IBGE em 2001 mostra que cerca de 89% dos domicílios brasileiros possuem aparelhos de televisão – um percentual maior se comparado com outros bens duráveis, como geladeira, filtro de água e rádio. O público formado pelas redes de televisão aberta se interessa pelo cinema produzido no país. Um exemplo é o Festival do Cinema Nacional, exibido pela maior emissora brasileira na primeira semana de 2001. Segundo o IBOPE, os níveis de audiência em alguns casos superaram os das novelas exibidas pelo canal. Dos seis filmes veiculados, apenas um perdeu em audiência para a atração veiculada (um filme norte-americano de ação) pela rede de televisão concorrente mais próxima[92].

A ausência do cinema brasileiro no maior mercado para produtos audiovisuais do país – a televisão aberta, que chega a 41,4 milhões de lares – deixa uma grande lacuna, um espaço que não é minimamente aproveitado para a rentabilidade do filme nacional. Nas atuais condições, as emissoras de televisão obtêm os direitos de exibição (licenciamento) para exibição dos filmes nacionais por preços muito baixos, pouco remunerando a atividade de produção responsável pela feitura do filme e pouco contribuindo para uma maior rentabilidade do cinema brasileiro. Em grande parte das vezes, o licenciamento do filme brasileiro para a televisão é feito caso a caso, filme por filme junto aos produtores dispersos. Essa prática determina um poder de barganha muito maior das emissoras de televisão frente aos produtores brasileiros, que dispõem de poucos filmes em seus catálogos – filmes que acabam licenciando para as redes de TV por preços muito baixos.

Para as emissoras de televisão, essa prática dificulta sobremaneira a aquisição de direitos para uma quantidade significativa de filmes nacionais – quantidade essa que poderia garantir uma regularidade maior na exibição, incutindo no público uma maior familiaridade com o produto brasileiro. No caso dos filmes estrangeiros, notadamente

[92] Os dados são da empresa de Filme B, única empresa no Brasil especializada em números do mercado de cinema, no boletim informativo de número 218, de 14 de janeiro de 2001 (FILME B, 2001). O único filme a perder em nível de audiência para a programação de outra emissora foi *Villa-Lobos*, com 9 pontos no Ibope. A maior audiência ficou por conta de *O Auto da Compadecida*, com 37 pontos no Ibope.

norte-americanos, o licenciamento é feito junto às grandes distribuidoras internacionais que vendem para as emissoras de televisão aberta, de uma única vez, um grande número de títulos, desde campeões de bilheteria nas salas de exibição (*theatrical*) até filmes de menor apelo de audiência. Naturalmente, essas grandes distribuidoras detêm um poder de barganha muito maior frente às redes de televisão conseguindo, conseqüentemente, preços de licenciamento maiores para os filmes que dispõem em seus catálogos.

A estrutura do mercado de cinema nacional (com poucos produtores e distribuidores que dispõem de catálogos importantes), a inexistência de obrigatoriedade (prática comum em outros países) e a falta de incentivos para a veiculação de filmes nacionais na televisão determinam o pouco interesse das emissoras brasileiras em exibir títulos produzidos no país. Sem interesse, não há competição nessa janela pelo licenciamento dos filmes nacionais e, sem essa competição, os filmes nacionais continuam sendo licenciados (quando o são) por preços que não condizem com a realidade do mercado internacional para esses mesmos filmes.

Tabela 19 - Preço de referência de licenciamento de longas-metragens brasileiros por país

País	Preço de referência
Alemanha	US$ 30 mil a US$ 100 mil
França	US$ 30 mil a US$ 70 mil
Itália	US$ 25 mil a US$ 60 mil
Austrália	US$ 4 mil a 60 mil
Brasil	US$ 4 mil a US$ 30 mil
Espanha	US$ 7 mil a US$ 25 mil
México	US$ 1,5 mil a US$ 20 mil
Argentina	US$ 500 a US$ 15 mil
Portugal	US$ 2 mil a US$ 12 mil
África do Sul	US$ 5 mil a US$ 8 mil
Holanda	US$ 5 mil a US$ 8 mil
Suiça	US$ 2,5 mil a US$ 8 mil
Índia	US$ 200 a US$ 5 mil
Cuba	US$ 50 a US$ 100

Fonte: BOCCATO, 2002.

Os títulos do cinema brasileiro são licenciados para a exibição em emissoras abertas estrangeiras por preços de referência significativamente maiores do que os preços praticados no mercado doméstico. Os dados da Tabela 19 mostram os valores de referência dos filmes brasileiros comercializados nos mercados internacionais. É de se

esperar que, nesses mercados, os filmes nacionais (italianos, franceses, alemães etc.) de cada país tenham um valor de licenciamento substantivamente maior.

Se os mercados de outros países remuneram melhor o cinema brasileiro, certamente remuneram muito mais os respectivos cinemas nacionais. Ao contrário do que ocorre no Brasil, outros países, especialmente os europeus, têm procurado garantir a presença dos filmes nacionais nas redes abertas de televisão. O resultado dessas políticas pode ser medido pelo fato de que em 1998, 34,5% dos filmes exibidos na televisão aberta italiana foram de origem nacional; na França o percentual foi de 39,6% (outros 23,9% eram europeus não-franceses) e na Espanha, de 21% – portanto, um cenário bastante diferente da realidade brasileira.

10 OS LIMITES DA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA

No Brasil, a política pública para o audiovisual construída a partir do início da década de 1990 focou o fomento com recursos públicos de renúncia fiscal como única possibilidade de ação estatal para o desenvolvimento do setor no país. Mais especificamente, os recursos públicos alocados em âmbito federal atenderam, sobretudo, a atividade de produção de filmes de longa-metragem, relegando outras atividades audiovisuais para segundo plano, seja em outros segmentos do mercado audiovisual (TV aberta, TV por assinatura, vídeo doméstico), seja no próprio segmento de salas de exibição (nos outros elos da cadeia desse segmento, tais como distribuição e exibição)[93].

Esse capítulo procura mostrar os limites da política pública de fomento aplicada unicamente à atividade de produção cinematográfica, primeiramente dentro dos contornos dessa política, em uma avaliação sobre a eficácia dos mecanismos de renúncia fiscal – instituídos a partir do início da década de 1990 – na alocação dos recursos públicos. A partir daí, são levantadas questões a respeito da almejada (auto)sustentabilidade para a produção cinematográfica nacional, tais como a necessidade de um fundo público destinado ao investimento na atividade de produção e a participação de outros segmentos de mercado, especialmente a televisão aberta, na equação de rentabilidade dos filmes nacionais.

10.1 EFICÁCIA?

Após a promulgação das leis de incentivo, cerca de 200 novos filmes nacionais foram lançados no mercado exibidor do país. A contrapartida para a retomada da produção cinematográfica brasileira na segunda metade da década de 1990 representou, pelo lado das finanças públicas federais, o não recolhimento de impostos da ordem de cerca de R$ 600 milhões entre 1995 e 2002[94] – valor oficialmente revertido para a produção cinematográfica através da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet, como mostra

[93] Para uma visão geral sobre os segmentos do mercado audiovisual, vide capítulo 4 deste trabalho.

[94] Os dados são do Ministério da Cultura e englobam também várias formas de expressão audiovisual, tais como curtas-metragens, documentários feitos para televisão etc.

a Tabela 20. Somente com os mecanismos previstos no artigo 1º e 3º da Lei do Audiovisual, que financia o cinema de caráter mais comercial, a abdicação de impostos atingiu cerca de R$ 350 milhões no período.

Tabela 20 - Evolução da renúncia fiscal direcionada à produção audiovisual – em milhões de reais

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *	TOTAL
Artigo 1º	16,26	51,23	75,61	39,09	35,93	28,31	41,49	7,93	295,85
Artigo 3º	4,03	6,82	3,85	4,00	3,86	5,09	15,22	5,98	48,86
Mecenato	8,06	17,49	34,16	30,09	19,60	22,43	43,98	29,15	204,96
Orçam. Sav	1,60	3,84	9,82	5,54	11,70	13,93	15,54	15,04	77,01
Conversão da dívida	-	-	-	-	0,95	5,51	0,54	3,19	10,19
Programa Mais Cinema	-	-	-	-	7,04	2,12		-	
Total incentivos fiscais	28,35	75,54	113,62	73,18	59,39	55,83	100,69	43,06	549,67
Total recursos públicos	29,95	79,38	123,44	78,72	79,08	77,39	116,77	61,29	636,87

(*) Atualizado até 11 out. 2002, a maior parte dos recursos aportados nas leis de incentivo se dão, geralmente, nos últimos meses do ano. Valores nominais não atualizados monetariamente.
Fonte: MINC (2003b).

Além dos incentivos federais, há ainda leis estaduais e municipais de incentivo também baseadas na renúncia fiscal. As leis estaduais prevêem, de modo geral, a renúncia do recolhimento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e as leis municipais, prevêem normalmente a renúncia do ISS (Imposto sobre Serviços). Os recursos dessas leis podem beneficiar vários segmentos culturais e muitas vezes são direcionados a atividades com pouca capacidade de captação de recursos. Contudo, a atividade cinematográfica freqüentemente recorre às leis de incentivo estaduais como complemento aos orçamentos de produção[95].

Afora os incentivos estaduais e municipais, que atendem a toda gama de atividades culturais, e a Lei Rouanet, que prevê direcionamento de recursos para projetos de cunho cultural e não-mercadológico, a Lei do Audiovisual tem ocupado o papel de maior apoio à produção de filmes no país. Os dispositivos criados por essa lei foram os grandes responsáveis pela retomada da produção cinematográfica comercial brasileira na década

[95] Estima-se que os estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro deixarão de recolher em impostos (ICMS, basicamente) cerca de R$ 30 milhões, R$ 25 milhões e R$ 19 milhões em 2003, respectivamente. Outros estados, como Pernambuco e Bahia, possuem leis de incentivo que prevêem perda de arrecadação superior a R$ 10 milhões de reais em 2003 (DO VALE, 2003).

de 1990. No entanto, a eficácia das leis de fomento à atividade cinematográfica, especialmente a Lei do Audiovisual, tem sido questionada em vários aspectos.

Uma das críticas em relação à Lei do Audiovisual é que esta pode desestimular a alocação de recursos próprios dos produtores na realização de filmes – algo fundamental para a implementação de uma indústria cinematográfica com menor dependência de subsídios governamentais. A Lei do Audiovisual exige que um percentual de recursos não incentivados seja aportado no orçamento total. Entretanto, esse percentual, de apenas 5% (cinco por cento)[96], pode facilmente ser preenchido por co-produções e permutas[97] de serviços a serem utilizados no decorrer do projeto. Assim, efetivamente a Lei não exige que os produtores invistam recursos próprios ("dinheiro bom" é uma nomenclatura freqüentemente utilizada nesses casos) não incentivado em seus projetos.

Uma deficiência pouco falada do modelo atual é que parte significativa dos recursos que o Estado deixa de arrecadar não chega efetivamente à atividade de produção cinematográfica. Com relação à Lei do Audiovisual, a equação é relativamente simples. Os recursos investidos através do artigo 1º – imposto que normalmente seria direcionado ao Tesouro Nacional – podem ser lançados na contabilidade da empresa como despesa operacional. Deste modo, a empresa passa a apurar um lucro menor e, com menor lucratividade, paga uma menor quantia de impostos e taxas. Assim, para cada R$ 1,00 que a empresa investiu na produção audiovisual, poderá fazer um resgate tributário adicional de até R$ 0,25; nessa operação, o Estado pode deixar de arrecadar até R$ 1,25 em impostos.

A diferença entre o subsídio público e o efetivo investimento na produção cinematográfica vai além da questão do lançamento do investimento como despesa operacional. No modelo operado pela Embrafilme, a partir da década de 1970 e até 1990, a aplicação dos recursos públicos contava com uma fonte centralizada a partir da qual se investia, via co-produção ou despesas de lançamento, diretamente nos projetos dos filmes. O modelo atual pressupõe a dispersão dos recursos públicos renunciados pelo Estado e

[96] A contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado, comprovados ao final de sua realização foi dada pela Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002. Anteriormente a essa lei, o percentual obrigatório de recursos não incentivados era de 20% (vinte por cento).

[97] Essas permutas funcionam como se a empresa que executa o projeto de obra audiovisual financiado por recursos públicos de renúncia pudesse "prestar serviço" ao projeto.

dos quais se beneficiam também o investidor (no caso dos art. 1º, art. 3º da Lei do Audiovisual e do art. 39 e dos Funcines, criados pela MP nº 2.228-1/2001) e o patrocinador.

Como os recursos públicos eventualmente disponíveis para a produção de obras cinematográficas encontram-se dispersos em várias empresas, o processo de captação torna-se demorado (podendo chegar a 3 anos ou mais)[98] e muitas vezes penoso para os produtores, o que torna a intermediação desse processo quase inevitável. Essa intermediação normalmente é feita por agentes com trânsito nos departamentos de marketing de empresas patrocinadoras ou investidoras. A intermediação para o processo de captação de recursos junto ao mercado pode consumir até 10% do orçamento total do projeto audiovisual.

Deste modo, parte dos recursos captados junto ao mercado através dos mecanismos de renúncia fiscal, vai parar nas mãos dos "captadores", agentes que conhecem bem a política de patrocínios e apoios culturais das grandes empresas. Geralmente, o percentual cobrado pelos captadores é da ordem de 10% dos recursos obtidos junto a essas empresas. No caso do mecanismo do art. 1º da Lei do Audiovisual, há também o pagamento de serviços pela contabilidade financeira, junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), das operações que envolvem os certificados de investimento na obra audiovisual – esses serviços podem chegar a 5% do orçamento total do projeto.

Aqui cabe uma reflexão sobre os custos de transação envolvidos na operação de utilização dos recursos públicos, especialmente por meio dos mecanismos do art. 1º da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet. Custos de transação são, em linguagem econômica, aqueles que os agentes têm de lidar quando recorrem ao mercado para efetivar a sua produção, seja adquirindo equipamentos, insumos ou serviços; ou, em outras palavras, são custos que envolvem negociar, redigir contratos e garantir o seu cumprimento.

O modelo brasileiro de renúncia fiscal para fomento à produção pressupõe, de todo modo, algum custo de transação envolvido na operação de utilização dos recursos, posto que a renúncia não é direcionada diretamente para a empresa produtora – tal como é mais comum acontecer em outros países –, mas sim a empresas que não realizarão a obra, que

[98] Essa demora pode atrapalhar a obtenção de recursos internacionais para a realização das obras cinematográficas, via co-produção entre produtoras brasileiras e estrangeiras.

atuam como patrocinadoras ou investidoras, a depender do mecanismo utilizado, e que também são beneficiárias da sistemática de alocação de recursos públicos.

No mecanismo do art. 1º da Lei do Audiovisual, a intermediação pode alcançar valores que chegam a 15% do orçamento total do projeto de obra audiovisual. Deste modo, o Estado pode deixar de arrecadar até R$ 1,25, mas, para realizar a obra audiovisual, a empresa contará com cerca de R$ 0,85. Entre os R$ 1,25 que o Estado deixou de arrecadar e os R$ 0,85 que chegam à atividade de produção, há R$ 0,40 que são alocados em outras atividades que não exatamente aquela a que a legislação previu destinar os recursos públicos.

Além disso, determinadas práticas de compra de certificados de investimento, previstas no mecanismo do art. 1º da Lei do Audiovisual, abrem brechas por onde os recursos públicos (ou parte destes), que deveriam alimentar a atividade de produção cinematográfica, podem acabar distantes das empresas produtoras. Algumas dessas práticas são conhecidas como "recompra". Para entendê-las é preciso entrar nos meandros das operações com os certificados de investimento.

Ao fazer a opção de alocar parte dos impostos devidos na atividade cinematográfica através do mecanismo do art. 1º da Lei do Audiovisual, uma determinada empresa recebe (ou "compra"), da empresa produtora, certificados de investimento relativo a um projeto de produção, por exemplo. A empresa investidora fica, assim, sócia dos eventuais rendimentos que o filme pode obter no mercado audiovisual (nacional e/ou estrangeiro, a depender das negociações). Contudo, nada impede que esta mesma empresa investidora, caso não esteja disposta a esperar pela renda derivada do filme, venda estes certificados no mercado. Assim, além do resgate fiscal de até 25% daquilo que foi investido e da divulgação de sua marca, a empresa investidora, ao vender os certificados de investimento, pode obter um faturamento real com toda a operação. Esse faturamento pode ser tanto maior quanto mais próximo do valor de face conseguir vender os certificados de investimento que dispõe.

A empresa investidora através do mecanismo do art. 1º da Lei do Audiovisual pode, inclusive, vender os certificados de investimento para o próprio produtor da obra cinematográfica, numa operação conhecida como "recompra" – posto que é a empresa produtora (ou o produtor, pessoa física) que compra os certificados que já havia "vendido" para a empresa investidora.

O instrumento de recompra de certificados acaba por permitir que um produtor (ou a empresa produtora) tenha a posse de grande parte dos direitos de comercialização de suas obras sem que para isso tenha que despender recursos equivalentes ao que foi investido efetivamente na produção dos filmes (ASSIS BRASIL, 2001).

A prática de recompra, por parte dos produtores, dos certificados de investimentos na produção de filmes (antes do filme obter rendimentos no mercado exibidor) não tem sido bem vista pelo mercado audiovisual por ser eticamente questionável, e o governo tem procurado coibi-la. Para o produtor, a prática da recompra possibilitaria que viesse a dispor de um maior percentual sobre os eventuais lucros decorrentes da obra cinematográfica. Mas, se o produtor dispunha de recursos para investir em seus filmes, por que não o teria feito sem a ajuda de recursos públicos?

Há relatos de que a prática da recompra, apesar de nunca comprovada, ocorria nos primeiros anos de vigência da Lei do Audiovisual. A prática da recompra mostrava-se lesiva aos cofres públicos e aos interesses do Estado em incentivar a produção cinematográfica do país. Uma empresa investidora que viesse a "leiloar" suas disponibilidades fiscais para o produtor que oferecesse a promessa de recompra dos certificados com o valor mais próximo do valor de face desses papéis teria, com esta prática, deixado de recolher impostos e teria, efetivamente, lucrado com toda a operação. O uso do dinheiro público que deixou de ser recolhido em impostos reverteria, desta forma, para outras atividades e não para a atividade cinematográfica.

A polêmica sobre a recompra esteve entre os assuntos tratados, entre outubro de 1997 e janeiro de 1998, na lista de discussão, via internet, Cinema Brasil, voltada para assuntos ligados ao cinema nacional[99]. As mensagens, enviadas à lista por alguns cineastas e profissionais do cinema, faziam supor que houvesse ainda a possibilidade de que alguns projetos de produção cinematográfica viessem a ter seus orçamentos superfaturados, trazendo, "embutido", certa quantidade de recursos a serem utilizados posteriormente na recompra.

Mais recentemente, nos primeiros meses do governo Lula, em meio às discussões sobre a reformulação das leis de incentivo, o consultor de patrocínio Yacoff Sarkovas

[99] Uma compilação das mensagens com esse tema enviadas por cineastas à lista pode ser encontrada em <http://www.nao-til.com.br/nao-54/recompra.htm>. Acesso em: 30 jul. 2003.

voltou a tocar no tema da recompra sugerindo publicamente, em artigo, que, em alguns projetos de produção de filmes, os recursos desviados para a recompra corresponderiam a 30% do valor total dos orçamentos.

Contudo, o mercado parece ter sido mais eficaz do que qualquer ação governamental em coibir as práticas danosas ao erário público. Reveses na prestação de contas de algumas produções – noticiadas amplamente pela imprensa[100] – contribuíram decisivamente para que houvesse uma menor disposição do empresariado em utilizar a Lei do Audiovisual. De fato, a partir de 1997 os recursos investidos na produção cinematográfica brasileira por meio do artigo 1º da Lei caíram paulatinamente – em 2000, esses recursos representavam o equivalente a 37,41% do montante investido em 1997 (vide Tabela 20). Ao que parece, as suspeitas de mau uso do dinheiro público trouxeram certa "depuração" ao mercado de realização de projetos e de captação de incentivos. Ademais, nos últimos anos, as empresas estatais, normalmente mais zelosas da aplicação das suas disponibilidades fiscais, tornaram-se, por meio das leis de incentivo, as principais investidoras do cinema nacional.

Outras críticas freqüentes às leis de incentivo, especialmente à Lei do Audiovisual, dizem respeito à dificuldade de captação, à pequena dispersão geográfica dos recursos e à falta de critérios das empresas para o investimento na produção cinematográfica.

A Tabela 21 mostra que, dos muitos projetos apresentados e aprovados para captação junto às empresas, poucos efetivamente conseguem dispor dos recursos. Essa constatação é mais clara nos projetos apresentados para a captação unicamente através da Lei Rouanet, que têm caráter mais cultural que comercial: dos projetos aprovados, menos de 20% conseguiram se viabilizar. No caso dos projetos aprovados para captação pela Lei do Audiovisual, o percentual de viabilização é maior, chegando a 73%. Contudo, há que se considerar que grande parte dos projetos de produção, mesmo quando realizados e finalizados, conseguem captar apenas parte dos recursos orçados originalmente.

[100] A exemplo do filme Chatô, dirigido por Guilherme Fontes, ator conhecido de telenovelas (MASSON, 1999).

Tabela 21 - Projetos apresentados, aprovados e incentivados – série histórica 1995-2002

	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Projetos incentivados
Lei n° 8.313/91 (Rouanet)	3.064	2.249	440
Lei n° 8.685/93 (Audiovisual)	542	461	337
Lei n° 8.313/91 e Lei n° 8.685/93	519	459	63
TOTAL (1995-2002)*	4.125	3.169	840**

Fonte: MINC (2003b).
(*) – Posição até 7/11/2002.
(**) – Do total na data acima, 143 projetos estavam em fase de execução.

De modo geral, as empresas que querem utilizar as leis de incentivo para a produção cinematográfica delegam a função de escolher os projetos a serem contemplados aos seus departamentos de marketing que, quase sempre, não estabelecem critérios claros e transparentes para a concessão dos recursos. A regionalização da produção cinematográfica, a qualidade do trabalho de diretores e produtores, a qualidade técnica ou artística da obra e a perspectiva de retorno financeiro do projeto nas bilheterias das salas de exibição são exemplos de critérios que constariam em uma política de desenvolvimento para o cinema nacional e que, de modo geral, não têm sido levados em conta de forma transparente pelas empresas investidoras.

Quanto à questão da regionalização da concessão de incentivos, análise sobre a distribuição geográfica dos incentivos concedidos pela Lei do Audiovisual entre 1996 e novembro de 2002 mostra que 88,62% dos recursos foram direcionados a projetos no eixo Rio-São Paulo (MINC, 2003a). Tal fato é indicado como um dos principais motivos para uma necessária reformulação das leis de incentivo à produção audiovisual.

Quanto aos critérios mercadológicos, declaração do diretor Hector Babenco resume bem a questão: “Se o dinheiro no fim das contas é público, seria melhor que especialistas definissem quem deve receber os recursos, e não diretores de marketing de empresas que muitas vezes não entendem nada de cinema. Isso garantiria uma produção mais consistente e com maior chance de retorno”[101].

[101] Declaração concedida a Consuelo Dieguez na revista Exame (DIEGUEZ, 2003).

10.2 A AUSÊNCIA DE FUNDO PÚBLICO DE FINANCIAMENTO AO CINEMA

A distorção do modelo de incentivos fiscais para o financiamento das atividades culturais, baseada em renúncia fiscal voltada a patrocinadores (e investidores, no caso do audiovisual), é ressaltada por Sarkovas, para quem "o governo FHC condenou o meio cultural a peregrinar pelas empresas em busca de recursos do erário que deveriam estar disponíveis em fundos de financiamento direto". Segundo o consultor, "o dinheiro para implementar a política cultural deveria ser depositado num fundo público. E o acesso às verbas deveria ser feito pelo sistema de concorrência, com base na política pública [...]" (SARKOVAS, 2003).

A idéia de um fundo público para o financiamento das atividades cinematográficas e culturais estava contemplada na Lei nº 8313, de 23 de dezembro de 1991, mais conhecida como Lei Rouanet, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). O Pronac tinha como finalidade a captação e canalização de recursos para o setor cultural e estava baseado em três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e o Incentivo a Projetos Culturais.

O FNC seria um fundo público com recursos provenientes basicamente do Tesouro Nacional[102] destinado a viabilizar ações de reconhecido mérito cultural que não encontrassem abrigo no mercado. Em sentido diametralmente oposto, os FICART seriam fundos de natureza privada direcionados às atividades culturais mais lucrativas, proporcionando benefícios financeiros aos seus investidores. Por último, a terceira base do tripé do Pronac contemplaria os incentivos fiscais para o patrocínio e a doação privada para projetos culturais (SARKOVAS, 2003)

O Ministério da Cultura, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, manteve os FICART paralisados e não regulamentou o acesso ao FNC, tendo por base critérios de transparência e interesse público (SARKOVAS, 2003). Apenas a parte da lei que contemplava o Incentivo a Projetos Culturais veio a ser efetivamente implementada

[102] Doações, retorno dos empréstimos feitos, conversão de títulos da dívida externa eram outros componentes do fundo público previsto na Lei 8313/2001. Em agosto de 2000, a Lei 9999 trouxe a possibilidade de que parte da arrecadação das loterias viesse a contribuir para o FNC.

pelo governo FHC, servindo de base para o fomento à atividade cinematográfica nos anos seguintes, especialmente para a produção de filmes de menor apelo comercial.

A Lei do Audiovisual, promulgada em 1993, focou basicamente o incentivo fiscal como meio para o fomento da produção cinematográfica e não previu qualquer dispositivo para a formação de um fundo público voltado às atividades audiovisuais – concepção que finalmente foi contemplada pela Medida Provisória (MP) 2228-1, de setembro de 2001, que, dentre outras coisas, instituiu a Ancine.

O fundo público a que se refere a MP 2228-1/2001 recebeu a denominação de Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), destinado a captar e aplicar recursos necessários ao fomento da atividade audiovisual brasileira. Nas articulações que precederam a MP 2228-1, o GEDIC (Grupo Executivo para o Desenvolvimento do Cinema) pleiteou que o fundo público a ser constituído contasse com taxação sobre a venda de receptores de televisão, aparelhos de videocassete e DVD e fitas virgens das loterias exploradas pela Caixa Econômica, além de recursos orçamentários da União (GEDIC, 2001).

Além disso, o GEDIC propunha uma taxação de 4% sobre o faturamento publicitário das emissoras de televisão abertas. Os recursos seriam gerenciados diretamente por cada emissora, sendo que 2% seriam direcionados à co-produção de filmes brasileiros de produção independente e outros 2% em publicidade e na aquisição de direitos de exibição de filmes brasileiros.

A MP promulgada estabeleceu que o Prodecine contaria, sobretudo, com a Condecine incidente na exploração de obras cinematográficas e videofonográficas (incluindo publicitárias) no mercado brasileiro, deixando de lado outras fontes de arrecadação previstas pelo GEDIC. Discurso do Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, quando do lançamento da Nova Política Nacional do Cinema em 18 de outubro de 2001, revela que se esperava uma arrecadação anual da Condecine da ordem de R$ 80 milhões, a serem destinados, sobretudo, ao custeio do Prodecine e às atividades de fomento desenvolvidas pelo Ministério da Cultura[103].

[103] *Nova Política Nacional do Cinema.* Discurso proferido pelo Ministro Pedro Parente, Chefe da Casa Civil da Presidência da República, em 18 de outubro de 2001.

Como a Condecine é arrecadada por meio de Documento de Arrecadação Federal (DARF), seus recursos passam necessariamente pela Secretaria da Receita Federal e, deste modo, estão sujeitos ao mesmo contingenciamento que acomete outras receitas federais em função da política de manutenção de superávits fiscais primários (descontados os juros que deverão ser pagos pelo governo). Ademais, as isenções previstas na MP, concedidas a programadoras e distribuidoras estrangeiras que optarem em investir na produção audiovisual nacional, fazem supor que as receitas decorrentes da Condecine serão bem menores do que o inicialmente esperado.

Sem a possibilidade de constituição de um fundo público com recursos relevantes para o fomento da atividade de produção audiovisual brasileira (ou produção cinematográfica, que seja), ao poder público (Ancine e SAv) coube principalmente o papel de aprovação, acompanhamento da gestão e fiscalização dos recursos públicos cuja gestão efetiva permanece nas mãos das empresas que fazem uso dos incentivos fiscais contemplados pela legislação brasileira.

10.3 QUE AUTO-SUSTENTABILIDADE?

O arcabouço regulatório da indústria cinematográfica brasileira deixa o cinema feito no país em grande dependência de recursos públicos, especificamente de recursos de renúncia fiscal em boa parte manejados por empresas que não guardam relação com as atividades audiovisuais. Como bem resume o diretor Eduardo Escorel (2003):

> Estando para se esgotar o prazo de duração inicialmente previsto para a Lei do Audiovisual, não houve nos seus 10 anos de vigência [...] um processo de acumulação que permitisse à atividade cinematográfica prescindir do suporte estatal. [...] Não há [...] nenhuma indicação concreta de que esse modelo seja capaz de resultar em um 'cinema nacional auto-sustentável'.

De fato, a Lei do Audiovisual, maior fonte de recursos para a produção cinematográfica comercial no Brasil, tinha inicialmente prazo para acabar em 2003 – prazo este que foi estendido pela MP 2228-1 para o ano de 2006. Esperava-se que, desde sua criação, a lei de incentivo permitisse paulatinamente uma menor participação de recursos públicos no financiamento da atividade, ou seja, que a atividade viesse a tornar-se mais sustentável – fato que não veio a ocorrer.

Mas o que significa a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica brasileira?

O atributo "auto-sustentável", segundo o Dicionário Aurélio, designa algo que é capaz de "sustentar-se por si mesmo". Nesse sentido, pode-se entender que o cinema nacional deveria encontrar em sua própria cadeia de valor – que compreenderia apenas as atividades de produção, distribuição e exibição no segmento de salas de exibição e apenas as telas grandes enquanto janela de escoamento do produto – os meios próprios para o seu financiamento.

De acordo com esse entendimento, a almejada auto-sustentabilidade é praticamente inviável. Primeiramente porque, como visto anteriormente (vide capítulos 5 e 7), o que sustenta a rentabilidade da atividade cinematográfica em âmbito mundial não é mais o segmento *theatrical,* de salas de exibição. Com o advento da televisão aberta e, posteriormente, com o surgimento de outras janelas para a exibição do produto, a rentabilidade dos filmes passou a depender cada vez mais de outros segmentos do mercado audiovisual. Já na década de 1990, nos países desenvolvidos, as vendas no mercado de vídeo doméstico e no segmento de televisão por assinatura passaram a ocupar papel cada vez mais relevante. Atualmente nestes mercados a atividade cinematográfica obtém a maior parte dos seus rendimentos a partir da venda de DVDs, enquanto novas formas de provisionamento de serviços audiovisuais, como o vídeo por demanda, tendem a se consolidar nos próximos anos. Assim, não há porque se acreditar que no Brasil as salas de exibição seriam responsáveis pela rentabilidade dos filmes nacionais, ainda que o parque exibidor viesse a ter um tamanho significativo – como ocorreu em meados da década de 1970.

Em segundo lugar, constata-se que a presença dos filmes brasileiros nas salas de cinema esbarra no baixo poder aquisitivo da população brasileira, no pequeno número de salas de exibição e no poder de mercado dos filmes estrangeiros (norte-americanos, sobretudo) trazidos pelas distribuidoras ligadas às *majors* norte-americanas, que dominam a distribuição cinematográfica no Brasil.

Deste modo, somente é possível falar em uma maior auto-sustentabilidade para o cinema nacional caso se leve em consideração toda a cadeia de valor do produto audiovisual, com seus vários ramos a partir dos quais os filmes podem ser rentabilizados – sobre a cadeia ramificada do audiovisual, vide capítulo 5 –, implicando a contribuição dos segmentos de TV aberta, TV por assinatura e vídeo doméstico (e, possivelmente, o vídeo por demanda em um futuro próximo) na equação de rentabilidade de obra

cinematográfica nacional e na retroalimentação de toda a cadeia de valor até chegar à atividade de produção. Essa é a realidade das indústrias cinematográficas de países como os Estados Unidos, com empresas verticalizadas internacionalmente (*as majors*) que garantem a demanda mundial dos filmes norte-americanos, e da Índia, que transformou o cinema em meio de entretenimento de massa para a segunda maior população do planeta. Esses países conseguem produzir largamente filmes sem aportes governamentais públicos significativos.

Em outros países, a produção cinematográfica ainda depende em grande medida de subvenções públicas. Na Alemanha, as subvenções públicas contribuem com 59% de todos os recursos investidos nos filmes do país. Na Itália, o percentual é da ordem de 43% e na França, da ordem de 42%. Os governos de países como Espanha e Reino Unido aportam respectivamente 20% e 15% da estrutura de financiamento dos filmes feitos nesses países (IMCA, 2002).

Na Tabela 22 é possível verificar a quantidade de recursos públicos alocados na produção cinematográfica de alguns países europeus no ano de 1995: em termos absolutos, a França e a Alemanha aparecem como os campeões em subvenções. Em termos relativos, levando em consideração a relação subvenção por habitante, novamente a França aparece em primeiro lugar, com € 6,4, enquanto a Alemanha apresentava a taxa de € 1,8, a Espanha, € 0,7 e o Reino Unido, € 0,2 por habitante.

Tabela 22 - Subvenção pública ao cinema em países selecionados – 1995

País	Subvenção Pública (milhões de €)	População (milhões)	Subvenção (€) /habitante
Alemanha	147,2	82,0	1,8
Dinamarca	26,1	5,2	5,0
Espanha	26,1	39,2	0,7
França	371,5	58,5	6,4
Itália	95,5	57,3	1,7
Holanda	34,6	15,6	2,2
Portugal	11,5	9,9	1,2
Reino-Unido	11,8	58,9	0,2
Brasil (2001)*	54,6	172,6	0,3

Fontes: FOREST (2001); MINC (2003b).
* Brasil: ano de 2001. As subvenções públicas foram da ordem de R$ 116,23 milhões e convertidas ao Euro à taxa de € 2,13053, equivalente à taxa de conversão média de 365 dias do ano de 2001 (calculado em http://www.oanda.com).

Como visto no capítulo 7, a estratégia de contraposição européia ao predomínio norte-americano na área audiovisual envolveu não somente o investimento público na produção de filmes, mas também a regulamentação das atividades audiovisuais, de modo que a produção cinematográfica viesse a receber recursos das janelas existentes no âmbito da exibição/difusão. A cobrança de pequenas taxas nos ingressos, a taxação do vídeo doméstico, o estabelecimento de cotas, tanto nas grandes como nas pequenas telas, são apenas parte de um sistema que – especialmente no caso francês e espanhol – colocam as emissoras de televisão (abertas e fechadas) como parceiras importantes na produção cinematográfica do continente.

De fato, no financiamento dos filmes franceses e espanhóis, por exemplo, as emissoras de televisão abertas e fechadas contribuem de modo direto com respectivamente 35% e 36% dos recursos, principalmente em função das políticas de co-produção e de pré-licenciamento de direitos de exibição (IMCA, 2002). As emissoras contribuem ainda para a rentabilidade dos filmes europeus, dado que são obrigadas a exibirem tais filmes, criando um mercado competitivo para a compra de direitos de exibição que garante uma maior remuneração para os produtores – o que, em última instância, ajuda a alimentar a atividade de produção.

No caso da produção cinematográfica européia, o financiamento público anda junto com uma regulamentação que garante que os recursos privados coletados no âmbito da exibição/difusão retornem efetivamente para a atividade de produção, alimentando toda a cadeia produtiva com produtos europeus.

A política pública brasileira para o audiovisual na década de 1990 focou basicamente o âmbito da produção cinematográfica, sem garantir que a atividade viesse a angariar outros recursos que não aqueles proporcionados pelo Estado através dos incentivos fiscais. No início da vigência das leis de incentivo (Lei do Audiovisual e Rouanet), o governo federal aplicou R$ 29,95 milhões na produção de filmes nacionais (Tabela 22), ou o equivalente R$ 0,19 por cada brasileiro. De 1995 em diante as inversões públicas anuais na produção cinematográfica brasileira cresceram quase 300%, chegando a R$ 116,77 milhões em 2001, ou R$ 0,67 por habitante. Em moeda européia, esses valores equivalem € 54,6 milhões, ou € 0,32 por brasileiro, um investimento público maior do que o realizado, em 1995, por muitos países europeus.

Assim, é possível concluir de antemão que a gestão do gasto público com a atividade cinematográfica é tão importante quanto a quantidade de recursos alocados na produção de filmes. Ademais, a criação de mecanismos que tornem a indústria audiovisual em seu conjunto uma fonte de recursos e um efetivo meio de promoção da produção de filmes é um imperativo que uma política pública para o setor não pode se furtar, sob pena de tornar a atividade cada vez mais dependente do dinheiro do contribuinte. Nesse sentido, o envolvimento das redes de televisão aberta – única mídia audiovisual brasileira que abarca o consumo massificado – nos rumos da atividade cinematográfica nacional mostra-se como ponto fundamental a ser tratado pela agenda política para o setor.

10.4 Cinema e televisão no Brasil: uma equação a ser resolvida

As relações entre a televisão e o cinema não podem ser compreendidas sem que se leve em conta a produção independente de programas de televisão. As empresas produtoras de filmes são tecnicamente capacitadas para produzirem programas de televisão; só não o fazem quando a verticalização das emissoras impede que assim ocorra. O desenvolvimento, em bases capitalistas, das empresas produtoras de obras de ficção audiovisual, seja para o cinema, seja para a televisão, dependem sobremaneira da veiculação dessas obras nas grandes de programação das emissoras.

O mercado de programas de televisão para a produção independente brasileira é praticamente inexistente – especialmente para programas de ficção e dramaturgia audiovisual. A falta de uma legislação que discipline o veículo, de modo a dar lugar à produção independente e à programação de caráter regional – a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e na Europa (vide capítulo 7) –, e a constituição histórica da televisão no país deixaram o mercado fechado para os produtores independentes (vide capítulo 8).

Por diversos fatores, cuja explanação detalhada fugiria aos objetivos deste texto, a única rede de televisão que exibe, com regularidade histórica, programação audiovisual brasileira de ficção optou por produzir praticamente toda essa programação internamente. A Rede Globo de Televisão veicula 70% de produção própria, percentual que chega a 100% no horário nobre, algo sem precedentes nos países desenvolvidos e de democracia avançada. Investindo em talentos artísticos, a Rede Globo de Televisão construiu ao longo do tempo um consistente núcleo de produção de ficção audiovisual nacional que confere

à emissora 55% de participação na audiência do público brasileiro[104] e um percentual ainda maior da verba publicitária destinada ao segmento de televisão aberta.

Causa e conseqüência da sua dominância, a emissora mantém, com altos salários, um *star-system* permanente (autores, atores, roteiristas, diretores) a serviço de suas obras audiovisuais de ficção – tal como faziam os grandes estúdios norte-americanos até a década de 1950 (vide capítulo 7). A manutenção de um *star-system* em bases exclusivas (os talentos não podem trabalhar para outras emissoras e recebem regulamente, ainda que não estejam trabalhando em um ou outro projeto), mesmo com alto custo, tem sido vantajosa para a emissora, pois agrega valor aos seus produtos audiovisuais, dando o suporte necessário ao seu predomínio nas verbas publicitárias, e dificulta a montagem de outros núcleos de teledramaturgia em moldes semelhante fora da emissora.

Ter uma rede de televisão líder que veicula, no horário nobre, conteúdo ficcional 100% nacional – fato raro no mundo – é um fato inegavelmente meritório e demasiado importante para a cultura e identidades nacionais, e é mais importante ainda se se considerar que, desde a segunda metade da década de 1980, quando o cinema brasileiro se enveredou em um movimento descendente, a Globo foi o único sustentáculo para a dramaturgia audiovisual do país. Contudo, a virtual posição monopolista exercida pela Globo sobre o *star system* audiovisual do país e sobre valiosos talentos artísticos necessários à produção de ficção audiovisual deixa indisponíveis ao mercado um capital humano fundamental para o sucesso da produção independente inteiramente desvinculada da emissora, seja na produção de programas ficcionais para televisão, seja para a produção de filmes.

A situação de virtual monopólio, exercida pela Globo, sobre parte substancial dos talentos artísticos voltados à ficção audiovisual do país não se resume aos contratos de exclusividade com diretores, roteiristas (escritores de novelas e séries) e atores. Em especial com relação a esta última categoria de artistas, o poder exercido pela rede vai mais longe: a emissora tornou-se a única estrutura midiática do país capaz de criar o "estrelato", de produzir o *star system* audiovisual de alcance nacional.

---

[104] Dados do balanço da TV Globo referentes ao ano de 2002 publicados no *mailing list* Tela Viva News de 23 jan. 2003.

Atores e atrizes tornados famosos nas telenovelas da emissora são celebridades que o público brasileiro constituído pelas massas querem ver em qualquer empreendimento artístico, seja na televisão, seja no cinema ou no teatro[105]. Parte desse público acompanha e consome vorazmente qualquer informação a respeito das celebridades criadas na estrutura da Globo[106]. A presença dessas personalidades em uma obra audiovisual torna essa obra, ao menos em princípio, atraente para parte considerável do público brasileiro, garantido, na televisão, uma audiência significativa ou, no caso do cinema, uma venda maior de ingressos.

10.5 TELEVISÃO E CINEMA NO BRASIL: A NOVIDADE "GLOBAL"

A maior parte dos filmes brasileiros é realizada inteiramente por produtores independentes e apresenta resultados de bilheteria bastante modestos. Dos 138 títulos brasileiros lançados entre 1998 e 2002, cerca de ¼ atingiu público menor do que 100 mil espectadores, sendo que 91 filmes (66% do total de filmes nacionais lançados) fizeram menos do que 50 mil espectadores.

Considerando o mesmo período, apenas 12 filmes, ou 8,5%, atingiram mais do que 800 mil espectadores nas salas de exibição. Destes 12, apenas 1 não teve aporte de mídia da Globo na divulgação do lançamento nas salas de exibição ou não contou com estrelas do primeiro time pertencentes ao *cast* fixo da emissora[107].

Sabe-se atualmente que são necessários recursos de aproximadamente 30% do valor investido na produção para se levar um filme às telas de cinema e ao conhecimento do público[108]. Butcher e Almeida (2003, p. 46) calculam que para os filmes brasileiros que almejem lançamento nacional, indo além do circuito exibidor de arte e, deste modo, entrando em competição direta com os *blockbusters* estrangeiros, o investimento (publicidade e cópias) para o lançamento do filme deve ser de aproximadamente R$ 1,5

---

[105] É conhecido o efeito da exposição de atores ou atrizes em uma novela e a venda de ingressos de peças teatrais simultâneas que contem com esses artistas.

[106] Revistas como *Caras, Tititi* e *Minha Novela* estão entre as 7 primeiras em vendas semanais nas bancas brasileiras (jan./ mar. 2003). Dados da Associação Nacional dos Editores de Revistas disponíveis a partir de http://www.aner.org.br.

[107] Dados compilados de Filme B (2003d).

[108] Este é, por exemplo, o percentual máximo permitido para divulgação do filme no total de recursos a serem captados através da Lei do Audiovisual.

milhão. Tais filmes, chamados pelos autores de "filmes-evento", teriam, segundo esses autores, de fazer cerca de 900 mil espectadores nas salas de exibição para que se recuperassem, ao menos, os recursos investidos em divulgação.

Assim, a reconquista progressiva da participação dos filmes brasileiros na bilheteria do mercado exibidor deve-se, inegavelmente, às grandes estruturas de divulgação que, até o presente momento, somente a participação das emissoras de televisão e/ou o envolvimento das *majors* podem oferecer à produção cinematográfica feita no país. O envolvimento dessas mega-estruturas midiáticas tem injetado recursos financeiros substanciais (ainda que incentivados, no caso das *majors*) na realização dos filmes nacionais e tem levado tais filmes a alcançar novos patamares de público através dos meios de divulgação e comercialização que dispõem.

O ano de 2003 poderá ser visto como o ano da retomada da bilheteria para o cinema nacional. Na 22ª semana do ano, a bilheteria dos filmes brasileiros já superava toda a bilheteria do ano anterior. Apenas dois filmes, ambos com participação da Globo Filmes, representaram 76,6% do total de ingressos vendidos para se assistir filmes nacionais (FILME B, 2003b).

O sucesso do cinema nacional na primeira metade do ano de 2003 deve ser creditado em grande parte à estratégia da Globo. Os 19% da bilheteria conquistados até a 22ª semana do ano ocorreram em prejuízo dos *blockbusters* norte-americanos. Enquanto a bilheteria dos 10 filmes (brasileiros e estrangeiros) mais vistos no período apresentou um acréscimo de apenas 3%, a Globo Filmes emplacou 3 títulos brasileiros no ranking – filmes estes que obtiveram 30% da bilheteria entre os 10 primeiros[109]. Para 2003, previa-se que a subsidiária da Globo lançaria no mercado exibidor 10 títulos no total, entre produções e co-produções com produtores independentes (CLÁUDIO, 2003).

Tais dados mostram a importância do envolvimento da mídia televisiva no sucesso do cinema nacional, especialmente no sucesso comercial dos filmes realizados por produtores independentes. Existem várias possibilidades nas quais as redes de TV poderiam participar mais ativamente no sucesso do cinema feito no país. Tal como ocorre nos países europeus, essa participação pode se dar no nível no financiamento à produção

[109] Os títulos referidos são *Carandiru, Deus é Brasileiro* e *Xuxa e os Duendes 2* (este último, lançado em dezembro de 2002) (FILME B, 2003c).

(por meio da co-produção ou do pré-licenciamento de direitos de exibição), ou mesmo no envolvimento direto na rentabilidade do filme, através de sua exibição em rede nacional.

No Brasil, dada a extensão e a importância que a mídia televisiva assumiu no país, é possível se pensar em novas formas de envolvimento, tal como o aporte de mídia e o envolvimento do *cast* fixo da emissora no elenco dos filmes. Essas são, por exemplo, as fórmulas encontradas pela Globo em sua atuação junto ao cinema brasileiro.

A Globo, ao contrário das concorrentes, tem se aproveitado de seu potencial de mídia, assim como de seu *star system*, para incluir os filmes brasileiros em sua estratégia de negócios, obtendo sucesso de bilheteria, grande audiência em televisão e, conseqüentemente, boa lucratividade com o empreendimento. Atuando com seu braço cinematográfico, a Globo Filmes (criada em 1997), a emissora participou de 6 dos 10 filmes nacionais de maior bilheteria após a retomada (entre 1995 e junho de 2003). Em 2002, os 2 filmes nacionais que tiveram a Globo Filmes como co-produtora detiveram cerca de 78% da bilheteria do cinema nacional, num universo de 30 filmes lançados (FILME B, 2003a; FILME B, 2003c).

A publicidade feita pelos veículos coligados à Rede Globo garante um significativo resultado nas bilheterias para os filmes produzidos ou co-produzidos pela Globo Filmes. Essa publicidade em torno do lançamento do filme nas salas de cinema torna o filme conhecido. Assim, quando da exibição do filme na própria TV Globo, há a possibilidade de grande audiência (leia-se, pontos no IBOPE), aumentando as possibilidades de lucro da emissora com a venda de espaços publicitários. De fato, os filmes nacionais co-produzidos pela Globo Filmes e exibidos pela rede de televisão na primeira semana de 2003 tiveram audiência superior aos filmes estrangeiros, alguns deles ganhadores de prêmios internacionais importantes[110].

Muitas das produções independentes de sucesso nos últimos anos foram "acolhidas" pela Globo Filmes em variados estágios de produção. A estratégia de utilizar os diversos veículos que as Organizações Globo dispõem para a promoção dos filmes (*cross media*) garante a qualquer produção cinematográfica a possibilidade de uma exposição massiva

[110] "Caramuru, a Invenção do Brasil" teve 30 pontos de audiência medidos pelo IBOPE (empresa que mede a audiência no Brasil) e "A Partilha", 26. "Shakespeare Apaixonado", por exemplo, ganhador do Oscar de melhor filme em 1999 e exibido na mesma semana, em horário semelhante, teve 20 pontos de audiência. Cada ponto equivale a 48,5 domicílios na Grande São Paulo (DANNEMANN, 2003).

na mídia em todo o território nacional. Conseqüentemente, as possibilidades de sucesso nas bilheterias são significativamente maiores.

Ao se associar a um projeto cinematográfico de produtores independentes (que podem utilizar os incentivos fiscais para a produção, recursos que são indisponíveis à emissora), a Globo Filmes não desembolsa qualquer recurso financeiro: dá espaço de mídia na rede de televisão e em outros veículos associados em troca da co-produção. Com isso, a emissora traz para si a possibilidade de exibir tais filmes em primeira mão na televisão aberta.

As relações entre a produção cinematográfica brasileira recente e a Globo vão mais longe do que os contratos de co-produção. Mesmo quando não participa da co-produção dos filmes (através de sua subsidiária), a emissora tem conseguido articular os seus interesses com os interesses dos produtores independentes e de parte significativa de seu *casting* fixo e exclusivo.

Aos produtores independentes interessa ter como elenco os atores e atrizes "estelares", de grande acolhida por parte do público; a muitos desses artistas interessa expressar seus talentos artísticos na tela grande e, à emissora, interessa ter conteúdo brasileiro a ser veiculado em sua rede de televisão. Assim, a Globo tem cedido seus talentos à produção independente na troca da possibilidade de exercer o direito de licenciamento dos filmes no mercado de televisão aberta.

Assim, os filmes independentes brasileiros mais recentes que contam com o *casting* fixo da Globo terão seus direitos de exibição no mercado de televisão aberta oferecidos primeiramente à emissora. Esta somente não os licenciarão caso não se disponha a cobrir um valor de licenciamento maior do que eventualmente possa ser oferecido por outra emissora brasileira. Como o mercado brasileiro de compra e venda de direitos de exibição de filmes brasileiros para televisão aberta não é competitivo – pois, ao contrário de outros países, não há qualquer obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais – é muito provável que a Globo não encontrará, no médio prazo, concorrentes no licenciamento desses filmes.

Aparentemente, os produtores independentes não se opõem ao fato de a emissora líder exercer seus interesses em suas produções. Uma eventual parceria (co-produção) com a Globo no decorrer do processo de produção ou finalização do filme pode garantir

o apoio de mídia necessário para a obtenção de público significativo nas salas de cinema. Ademais, há, entre os produtores, a consciência de que a emissora garante ao seu elenco fixo um fluxo salarial significativo e constante, sem o qual os valores cobrados pelos atores e atrizes globais para a participação nos filmes independentes nacionais seriam bem maiores.

Mesmo com grandes chances de se beneficiarem substancialmente com o desenvolvimento do cinema feito no Brasil, as redes de televisão concorrentes da emissora líder parecem não atinar para essa possibilidade. Não há, até o momento, qualquer iniciativa significativa das redes comerciais de TV concorrentes da Rede Globo em estabelecer parcerias com o cinema nacional. Segundo a revista Tela Viva de março de 2002, em 2001, foram veiculados 2600 filmes pelas emissoras abertas brasileiras de caráter comercial, com participação quase nula de produtos brasileiros inéditos produzidos após a retomada de 1995 (BOCCATO, 2002). A exceção deve ser creditada à rede líder, na qual os filmes brasileiros têm sido exibidos dentro de uma programação semanal levada a cabo uma única vez ao ano (nos anos anteriores a 2001 eram duas semanas) com elevada audiência para o horário[111].

A consolidação de um *star-system* audiovisual configurado não apenas pela Rede Globo, mas também pelo cinema nacional, traria a possibilidade de que outras emissoras do país, assim como as produtoras independentes de programas televisivos, pusessem utilizar recursos humanos valiosos para brigar por audiências maiores e, conseqüentemente, verbas publicitárias mais significativas. Uma indústria de produção cinematográfica forte e independente no Brasil poderia intercambiar seus talentos com a produção independente e com todas as emissoras de TV do país.

[111] No entanto, após a criação da Globo Filmes, a emissora passou a privilegiar, dentro dessa programação, a veiculação de filmes do seu próprio catálogo.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Particularidades econômicas dos conteúdos audiovisuais e as políticas públicas

A pertinência das políticas públicas em relação ao setor audiovisual dá-se, em grande medida, em decorrência das implicações causadas pelas características econômicas dos produtos audiovisuais. O *consumo coletivo,* o *bem de experiência*, as *externalidades positivas* e o *desconto cultural* (vistos no capítulo 4), implicam a adoção imperativa, por parte das empresas que atuam no setor, de estratégias que podem, ao longo do tempo, comprometer a capacidade do mercado audiovisual em suportar a produção local (em sentido amplo) de obras audiovisuais, a produção realizada por empresas independentes e a entregar aos consumidores/cidadãos um leque diversificado e plural de obras e programação audiovisual.

A consolidação das estratégias das empresas em determinadas estruturas de mercado (capítulo 5) pode comprometer a capacidade do mercado audiovisual em manter-se aberto à competição e à pluralidade de atuação de múltiplos agentes econômicos. Pode também trazer questões relativas à diversidade e cidadania – questões que podem ser caras ao bom funcionamento da ordem democrática.

As particularidades econômicas das obras audiovisuais, reveladas seja na produção, seja na transação desses conteúdos nos mercados, apontam ainda para as dificuldades no financiamento privado da atividade de produção local (regional, nacional), dado o risco capitalista envolvido. A depender das estruturas do mercado audiovisual e da permeabilidade ao produto não-local (estrangeiro, de outras regiões), tal financiamento pode funcionar de modo aquém do que seria desejável do ponto de vista do interesse público – seja este interesse focado em fatores estritamente econômicos, seja em fatores de ordem cultural.

As políticas públicas relacionadas ao setor audiovisual guardam pertinência que dizem respeito ao próprio nascimento do setor, quando poderes públicos nacionais estabeleceram as leis (depois, equalizadas em acordos internacionais) a partir das quais foi possível o reconhecimento da propriedade sobre a obra audiovisual e, a partir daí – como decorrência de uma "escassez" construída por meios legais – o nascimento do

mercado audiovisual e os fluxos financeiros que possibilitariam a retroalimentação da atividade de produção de filmes e conteúdos para televisão.

A pertinência das políticas públicas direcionadas ao setor audiovisual tem a ver, assim, com o funcionamento do próprio mercado no qual obras e conteúdos audiovisuais circulam, mas também com fatores relacionados à promoção do desenvolvimento econômico ou cultural, à cidadania e à democracia. Como visto no capítulo 4, as políticas públicas para o setor audiovisual que têm foco no desenvolvimento do setor, podem ser divididas em dois eixos principais: i) políticas de regulação de mercado, dentre as quais incluem ações de defesa e promoção da competição, e ii) políticas de fomento público, realizadas com recursos públicos de diversas origens e que implicam obrigações distintas para os tomadores desses recursos, a depender do país ou região[112].

A cadeia de valor ramificada do audiovisual como ferramenta analítica

Tendo em vista as particularidades econômicas dos produtos e serviços audiovisuais, o capítulo 5 deste trabalho trata da estrutura do mercado do audiovisual e apresenta um desenho de cadeia de valor deste mercado – a cadeia de valor ramificada – enquanto instrumento de análise a partir do qual podem ser compreendidos o funcionamento do mercado audiovisual (os fluxos de produto e financeiro), as estratégias das empresas que atuam nesse mercado (concentração horizontal, verticalização, expansão diagonal) e as políticas públicas de desenvolvimento direcionadas ao setor. É plausível afirmar que a cadeia de valor ramificada do audiovisual constitui o elemento mais original deste trabalho.

No que tange às políticas públicas de fomento, é possível entender, a partir da cadeia de valor ramificada, que o mercado audiovisual pode funcionar, dentro de uma delimitação geográfica qualquer, sem que fluxos financeiros cheguem até as atividades de produção audiovisual. É possível ainda apreender a lógica de funcionamento dos mercados nos quais atuam empresas verticalizadas, com estratégias bem-sucedidas de integração diagonal (entre os ramos da cadeia) – o mercado dos EUA, por exemplo (vide

[112] Há ainda políticas de caráter mais social, associadas à promoção e defesa dos direitos humanos fundamentais, tais como proteção de menores e de minorias e o direito de resposta e de contraditório. Tais ações de caráter público, que poderiam ser chamadas de políticas de regulação social, não são tradadas no escopo deste trabalho.

o capítulo 7 sobre a formação desse mercado). Tais mercados conseguem, ao minimizar riscos associados ao escoamento das obras e, portanto, garantir certa rentabilidade às mesmas, proporcionar meios adequados ao financiamento das atividades de produção, ainda que, eventualmente, isso ocasione problemas para os produtores independentes e outros agentes econômicos não ligados às estruturas empresariais verticalizadas.

É possível ainda entender, a partir da lógica de minimização de risco inerente ao mercado audiovisual, como é possível à política pública garantir recursos à realização de obras ao mimetizar um fluxo financeiro à montante, que passa ao largo das atividades intermediárias da cadeia de valor e que chega até o primeiro elo da cadeia. De fato, alguns países optaram em taxar o consumo nos diversos segmentos do mercado audiovisual e, com isso, constituir fundos públicos específicos – o exemplo mais conhecido é o francês (vide capítulo 7) – a partir dos quais os recursos podem ser direcionados à produção local (nacional ou regional) e independente. Trata-se, nesses casos, de garantir um fluxo contínuo de recursos que, de outro modo, poderiam ser direcionados à atividade de produção em outros países.

Contudo, a cadeia de valor ramificada do audiovisual constitui uma ferramenta ainda mais útil quando se analisa o próprio funcionamento do mercado do audiovisual e, a partir dessa análise, as possibilidades de ações públicas, a começar por aquelas relativas à defesa e promoção da concorrência – as quais podem ter impacto em outras políticas públicas, como aquelas de caráter cultural ou de comunicação social, por exemplo.

Inexoravelmente, as estratégias das empresas que atuam no setor, ao buscarem ganhos de escala, de escopo e de sinergia (multiformidade) – vide capítulo 5 –, traçam estratégias de verticalização, de concentração horizontal e de integração diagonal que muitas vezes provocam gargalos impeditivos ao adequado funcionamento dos fluxos financeiro e de produto ao longo da cadeia de valor. O entendimento a respeito de como esses gargalos podem ser criados e podem se consolidar em poder de mercado para determinadas empresas é de fundamental importância para a atuação pública no que tange às políticas públicas com foco no funcionamento adequado (geração de maior bem-estar ao consumidor, a partir de elementos como preço e diversidade) do mercado audiovisual.

A partir da cadeia de valor ramificada – e tendo em vista as características econômicas dos produtos audiovisuais – é possível observar e entender o resultado das estratégias das empresas brasileiras que atuam no setor.

Tome-se, por exemplo, o caso da televisão aberta no Brasil. As estratégias de afiliação de emissoras levadas a cabo pelas emissoras cabeça-de-rede, quase todas situadas no Rio de Janeiro e em São Paulo, acabaram por contornar os limites impostos pela legislação vigente (promulgada na década de 1960, antes das redes de telecomunicações), possivelmente elaborada tendo em vista a limitação da concentração horizontal e a promoção da regionalização da programação (vide capítulo 8). Contudo, não se conhece iniciativa legislativa que tenha tramitado no poder legislativo brasileiro que viesse a coibir as redes de afiliação entre emissoras – tal como ocorreu nos Estados Unidos em 1970 (vide capítulo 7). Ainda que a regionalização da programação tenha sido prevista em dispositivo da Constituição Federal de 1988, tal dispositivo ainda não foi regulamentado.

Outro gargalo importante no mercado audiovisual brasileiro diz respeito à impermeabilidade da televisão aberta a conteúdos de produção independente. A atuação verticalizada das emissoras de TV aberta começa na própria outorga, posto que esta garante à empresa concessionária a possibilidade executar três atividades distintas: produzir conteúdos, programar conteúdos audiovisuais próprios e de terceiros e montar a rede de difusão dos sinais. Em vários outros países, a construção e manutenção da rede de distribuição de sinais (uma rede de telecomunicações, em essência) fica a cargo de uma única empresa, conhecida como "operador de rede", distinta da empresa que atua como programadora da grade – o que possibilita, em tese, maior competição no âmbito da televisão aberta, posto que um eventual entrante não tem de incorrer em elevados custos de construção e manutenção de uma rede própria de distribuição de sinais. Ademais, ainda que o dispositivo constitucional preveja, no caso brasileiro, algum nível de proteção à produção independente, o mesmo não foi regulamentado pelo Congresso Nacional.

Seria difícil apreender analiticamente o mercado audiovisual brasileiro, seus gargalos e eventuais ineficiências (na perspectiva da política pública), sem levar em consideração como a expansão diagonal das empresas que aí atuam moldou o setor, desde as relações de propriedade cruzada entre os diversos meios de comunicação (não necessariamente audiovisuais), até especificamente da propriedade cruzada de empresas no âmbito dos segmentos de televisão aberta e de televisão por assinatura.

Como colocado no capítulo 5, é muito provável que o crescimento tardio da base de assinantes da televisão por assinatura no país relaciona-se, sobremaneira, com o domínio das Organizações Globo tanto no segmento de TV aberta como no segmento de televisão por assinatura, na medida em que são serviços concorrentes por audiência e que o crescimento de um segmento impacta nos rendimentos do outro (maior audiência em canais pagos pode diminuir as verbas publicitárias para a TV aberta). Não é difícil vislumbrar que, com preponderância nos dois segmentos do mercado audiovisual, a empresa tenha exercido influência no crescimento de um deles, de modo a não prejudicar os rendimentos em outro segmento.

Ainda no âmbito dos segmentos televisivos, dificilmente a vantagem competitiva da Globosat, programadora pertencente às Organizações Globo – e maior programadora de capital nacional –, poderia ser devidamente apreendida sem o entendimento de que seu poder de mercado (estendido a outros elos da cadeia vertical) esteja relacionado, em grande proporção, à força da TV Globo na aquisição conjunta de direitos esportivos relevantes para a competição no mercado de televisão por assinatura.

No segmento de televisão por assinatura no Brasil é possível entender, a partir da cadeia de valor ramificada, o domínio das operadoras NET e Sky e as dificuldades enfrentadas pelos concorrentes em conseguir acesso a canais com conteúdos relevantes para a competição. Nesse caso, a vantagem competitiva que a programadora Globosat tem – advinda em parte da posição da TV Globo na televisão aberta –, ao dispor da exclusividade de certos conteúdos esportivos (notadamente de futebol brasileiro), é repassada às provedoras NET e SKY. Tais operadoras têm as Organizações Globo como controladora e acionista, respectivamente. A dificuldade das operadoras concorrentes reside no fato de que, por anos, o canal esportivo da Globosat foi exclusivo das duas operadoras que vieram a dominar o mercado brasileiro. Mesmo com a quebra da exclusividade, é possível supor que a programadora preveja algum tipo de vantagem comercial para as operadoras que fazem parte do mesmo grupo econômico – o que pode aumentar ainda mais a concentração no mercado de TV paga do país.

Ainda em relação à televisão por assinatura brasileira, há que se considerar os ganhos de escala obtidos pelas programadoras estrangeiras que atuam no país e, ao mesmo tempo, em toda a América Latina – o que pode comprometer a competitividade de empresas nacionais de programação. Ao contrário do que ocorre em outros países, não

há, nos países latino-americanos, restrições quanto à veiculação de canais programados no exterior – na Europa, por exemplo, todo canal deve ser programado em algum dos países da União Européia. Assim, os canais estrangeiros beneficiam-se de ganhos de escala em nível continental, com custos associados à montagem da grade de programação "divididos" por muitos telespectadores em vários países.

O viés fomentador e cinematográfico da política pública para o audiovisual no Brasil

Na década de 1990 vários países, isoladamente ou em conjunto, começaram a discutir proposições de políticas públicas que condicionassem o setor audiovisual aos imperativos da emergência de um mundo no qual o mercado de bens e serviços de informação indicaria o grau de desenvolvimento da economia e da sociedade – numa arregimentação social, política e econômica consubstanciada em diagnósticos e em propostas relacionadas à chamada Sociedade da Informação. O fortalecimento das empresas que atuam no setor audiovisual, de modo que pudessem gerar empregos e competir tanto nos mercados locais como nos mercados internacionais, passou a dar a tônica das políticas públicas.

No mesmo período, no Brasil, se consolidou uma política pública para o setor audiovisual com um viés claramente fomentador e cinematográfico. Há duas características marcantes desse viés. A primeira diz respeito a uma política pública de fomento baseada nos mecanismos de renúncia fiscal, voltados, sobretudo, à produção cinematográfica de longas-metragens – discutidas nos capítulos 8, 9 e 10.

A segunda característica é a quase ausência de políticas efetivas de regulação de mercado que procurassem promover o desenvolvimento de um mercado audiovisual capaz de absorver a produção brasileira independente (e regional) de filmes e também de conteúdos realizados para primeira veiculação na televisão (aberta ou por assinatura). Não houve, ao contrário do ocorrido em outros países, a tentativa de, por meio de instrumentos de política pública, criar condições para a existência de uma demanda potencial mínima para o audiovisual nacional – salvo a exceção da cota de tela para filmes nacionais nas salas de cinema, reeditada com a Lei do Audiovisual, de 1993.

Seria questionável uma política pública de desenvolvimento para o setor audiovisual que focasse apenas um dos segmentos do mercado audiovisual, a exemplo do

segmento de salas de exibição – como ocorre no Brasil. Os outros segmentos do mercado, especialmente o da televisão por assinatura, mereceriam, pelo dinamismo que trazem consigo, a atenção da política pública. Uma política pública que, além de não contemplar outros segmentos de mercado, foque apenas o fomento à atividade de produção de longas, é ainda mais questionável, do ponto de vista da sua eficácia. Mesmo restrita ao segmento de salas de exibição, haveria muitos motivos para a política pública se ocupar, adicionalmente, com atividades de distribuição – dominada, no caso brasileiro, pelas *majors* dos Estados Unidos –, mas, sobretudo, com a atividade de exibição, posto que, no caso brasileiro, o parque exibidor na década de 1990 regrediu para aproximadamente um terço do tamanho apresentado em meados da década de 1970.

Ademais, o viés fomentador da política pública seria questionável por si mesmo, dada a forma a partir da qual os recursos públicos chegam à atividade de produção de longas. O capítulo 10 mostrou vários problemas associados aos mecanismos de renúncia fiscal, tal como adotados no Brasil, dentre os quais a concentração regional dos recursos, a lógica do fundo perdido, a decisão exclusivamente privada na alocação dos mesmos e o elevado custo de transação associado às intermediações inerentes à operação dos variados mecanismos. No Brasil, o primeiro beneficiário do incentivo fiscal é outra empresa que não aquela que irá produzir a obra. Em outros países, a renúncia fiscal tem a empresa produtora como única beneficiária – esta, geralmente, tem de pagar os impostos que, posteriormente, são devolvidos à empresa através de mecanismos conhecidos como *tax rebate.*

Cabe, então, questionar, no caso brasileiro, a ausência das políticas públicas voltadas para a regulação do mercado audiovisual.

Ao longo da década de 1990 começaram a surgir pressões e demandas para guinadas na política pública para audiovisual, excessivamente focada no fomento cinematográfico, de modo a torná-la mais abrangente, envolvendo a produção independente para a televisão e, principalmente, abarcando instrumentos de regulação que permitissem a criação de demanda, pelo mercado, de obras audiovisuais brasileiras. As pressões se consubstanciaram em algumas propostas, vistas mais detalhadamente no capítulo 8:

- regulamentação dos dispositivos contidos nos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, de 1988, que trata da comunicação social e prevê a necessidade da veiculação de conteúdos regionais e independentes;

- a Lei do Cabo, de 1995, que propôs espaço para a produção audiovisual brasileira e independente;

- a proposição, surgida em meio às discussões de agentes atuantes no campo cinematográfico (no II Congresso Brasileiro de Cinema), de criação de uma agência reguladora de todo o setor audiovisual.

Os dispositivos constitucionais favoráveis à produção independente e regional seguem sem regulamentação, a Lei do Cabo foi regulamenta em 1997 por decreto presidencial, que reduziu o escopo da proposta inicial no que tange à produção audiovisual brasileira. A proposta do II CBC, por sua vez, foi encaminhada pelo governo em 2001, mas resultou em uma agência com ascendência regulatória limitada, voltada apenas para o setor cinematográfico.

A edição da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, e a conseqüente criação da Ancine, não modificou em essência o viés fomentador e cinematográfico da política pública, que segue baseada nos mecanismos de renúncia fiscal. Parte considerável dos recursos gerenciados pela nova agência passou a ser o dinheiro incentivado, que têm por base os artigos 1º e 3º da Lei do Audiovisual, nos quais a ingerência da agência é limitada e restrita ao âmbito da aprovação, acompanhamento de gestão e prestação de contas de projetos cinematográficos que utilizam recursos públicos, mas cuja aplicação fica condiciona às estratégias de marketing das empresas[113].

Os interesses e as particularidades do jogo político envolvidos na conformação do mercado audiovisual brasileiro, especialmente no segmento de televisão aberta (vistos no capítulo 8), constituem, provavelmente, uma boa pista para se entender a ausência de políticas públicas voltadas à regulação econômica do mercado audiovisual.

As políticas públicas de regulação de mercado que afetam o setor audiovisual implicam o condicionamento das ações dos agentes que atuam nesse setor, de modo que o mercado audiovisual seja capaz de "entregar" aos consumidores/cidadãos benefícios que a política pública considera relevantes – ainda que estes benefícios tragam custos aos agentes regulados. De modo geral, são políticas de regulação aquelas que abarcam

[113] Os recursos incentivados da Lei Rouanet para a produção de filmes de perfil mais cultural (curtas e médias metragens, por exemplo) permaneceram, por seu turno, sob a aprovação, acompanhamento e fiscalização da Secretaria do Audiovisual (SAV) do Ministério da Cultura.

medidas pró-competitivas (medidas *ex ante* ou *ex post*) ou que compreendem ações que incentivem a diversidade dos conteúdos audiovisuais que chegam até os consumidores/cidadãos nos diversos meios audiovisuais.

Como regular significa coibir, em alguma medida, o grau de liberdade de atuação de determinados agentes econômicos para que o mercado audiovisual funcione de forma mais adequadas (de acordo com perspectiva imperante da política pública), a criação e implementação de políticas de regulação do mercado audiovisual são, de modo geral, mais complexas que as políticas de fomento à produção. As discussões sobre quais serão os agentes que absorverão os custos ou sobre a pertinência dos benefícios pretendidos costumam envolver disputas políticas acirradas.

É princípio geral do funcionamento do estado republicano democrático que os governos só podem agir de acordo com o que é determinado na legislação vigente, a começar pela Constituição de cada país. O condicionamento da atividade privada pela política pública, própria dos instrumentos de regulação de mercado, são, de modo geral, aprovados nos parlamentos, ou por órgãos que recebem mandato dos parlamentos para a proposição e implementação dessas políticas. Via de regra, a aprovação de medidas regulatórias em qualquer setor envolve a discussão pública e a pactuação entre interesses diversos, muitas vezes conflitantes.

Entretanto, é preciso apontar o potencial de amplificação dos conflitos políticos relacionados à criação e implementação de políticas públicas de regulação de mercado na seara do audiovisual. Parte significativa das empresas que atuam nesse setor são as mesmas que atuam no campo da comunicação social e, portanto, tem influência relevante em pautar a opinião pública. Adicione-se a este fato a peculiaridade brasileira de ascendência dos meios de comunicação social eletrônica em relação à opinião política dos representantes no Congresso Nacional, na medida em que parte importante destes tem relações com concessionários de emissoras de televisão aberta.

Diante de um cenário no qual inexistem políticas públicas de mercado que proporcione condições de absorção e de criação de demanda por obras brasileiras, é possível afirmar que, no caso brasileiro, a ação estatal, focada no fomento, está condenada a trazer impactos limitados para o desenvolvimento do setor audiovisual nacional. Aliam-se a esse cenário uma política pública de fomento com foco muito específico – na

produção de longas-metragens –, no qual os mecanismos adotados encontram, por suas características, sérias limitações no que tange aos fins pretendidos.

Ainda que seja inegável que a produção de filmes no Brasil tenha crescido em termos de quantidade (como mostra o capítulo 9) e qualidade desde o início da "retomada" – haja vista os prêmios internacionais angariados pela cinematografia brasileira recente –, é também inegável que a atividade de produção de longas segue quase que inteiramente dependente de recursos públicos. Diante da timidez das políticas públicas adotadas, é possível afirmar que a sustentabilidade da produção cinematográfica no país encontra-se muito longe de ser alcançada.

O equacionamento das questões que envolvem o financiamento e a rentabilidade do cinema nacional passa pelos âmbitos político e econômico e pela necessária regulação econômica dos diversos segmentos do mercado audiovisual brasileiro, de modo a torná-los permeáveis à produção nacional, especialmente à produção independente. A questão da sustentabilidade da produção de filmes brasileiros diz respeito, essencialmente, à dinâmica de compra e venda de direitos de exibição/veiculação (licenciamento) dos filmes, de modo que o mercado audiovisual venha a garantir uma efetiva lucratividade para os produtores. Tornar a atividade de produção cinematográfica sustentável significa, em última instância, propiciar a afluência de capitais privados para a realização de longas, minimizando a necessidade de recursos públicos.

O Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação e a política pública para o audiovisual

Na década de 1970, o foco das políticas públicas voltadas para a informação passa a se distanciar das preocupações exclusivas com as políticas públicas para a ciência e a tecnologia. As preocupações acerca do crescimento do mercado de produtos e serviços de informação e seus impactos na economia e na sociedade começam a ganhar terreno no âmbito das políticas públicas. Nas décadas de 1980 e 1990, tais impactos, embalados pela crescente importância das novas tecnologias de informação e comunicação, passam a constituir progressivamente um lugar preponderante na reflexão sobre as políticas públicas de informação (vide capítulo 3 deste trabalho), posto que passam a ser vistas

como catalizadoras de mudanças profundas em aspectos econômicos, sociais, relativos ao mundo do trabalho, à cidadania, à democracia etc.

Várias iniciativas governamentais e internacionais são trazidas à baila como proposições para lidar com os novos fenômenos de comunicação e informação e suas conseqüências amplas. Dentre essas iniciativas têm-se a *National Information Infrastructure* nos Estados Unidos e a *Global Information Infrastructure* proposta pelos países do G7 (grupo das nações mais desenvolvidas), assim como documentos governamentais voltados para a sociedade da informação em alguns países e regiões, a exemplo dos "livros verdes para a sociedade da informação" da União Européia, Finlândia, Portugal e Brasil (vide capítulo 4).

De modo geral, há o reconhecimento explícito de que muitos dos chamados "conteúdos" – tais como os produtos audiovisuais ou fonográficos –, possuem forte componente cultural que lhes confere identidade, valor (econômico, inclusive) e que podem, sobremaneira, impactar a vida em sociedade. Muitos desses documentos reconhecem que os conteúdos são parte fundamental do funcionamento das redes de informação de grande capacidade de tráfego (super-estradas da informação) que estão em construção em todo o mundo, posto que sem os conteúdos, toda a infra-estrutura das redes torna-se oca, vazia de sentido (social e econômico).

Tais iniciativas, trazidas a público da década de 1990, trazem consigo a constatação da relevância dos conteúdos audiovisuais no novo cenário considerado – relevância que se desdobra em termos econômicos, mas também relacionada a questões culturais e à inserção socioeconômica dos cidadãos. Os documentos governamentais que tratam da emergência de um novo cenário para a informação costumam apontar proposições de políticas públicas específicas para o audiovisual.

O governo brasileiro também procurou responder aos desafios colocados no novo cenário. A iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, no final da década de 1990 (vide capítulo 4), para o desenvolvimento de um Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação acabou tendo poucos desdobramentos. Em que pese a realização de estudos, a constituição de grupos de trabalho, a consulta a mais de uma centena de especialistas e a organização de um Livro Verde para a Sociedade da Informação no Brasil, com diagnósticos e proposições de políticas públicas em várias áreas, o programa não teve prosseguimento.

As razões para a não continuidade do Programa serão, certamente, objeto de estudos futuros em vários campos de conhecimento. Poder-se-ia, ao menos em parte, atribuir a não continuidade à mudança de comando no governo federal em 2003. Contudo, é possível encontrar no próprio Livro Verde elementos a partir dos quais se ancorar para apontar as limitações do documento. É possível que essas limitações tenham influenciado a capacidade do documento em catalisar, tal como ocorreu em outros países, proposições mais efetivas às políticas públicas em um novo cenário informacional.

As políticas públicas para a informação vão se deslocando, a partir da década de 1970, de uma perspectiva exclusivamente voltada ao desenvolvimento da ciência e tecnologia para uma perspectiva na qual a informação (os bens de informação) passa a ter papel relevante enquanto mercadoria transacionável nos mercados. Paulatinamente, em um movimento que se consolida na década de 1990, as políticas públicas de informação – assim como a reflexão sobre as mesmas – passam a considerar não apenas os aspectos econômicos, mas também os aspectos sociais, políticos e culturais emergidos com o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação e das redes interativas abertas, que resultaram na internet.

O deslocamento das políticas públicas é – como não poderia deixar de ser – acompanhado por novos entendimentos acerca do que é a informação e de seu papel na sociedade. O capítulo 3 deste trabalho mostrou as particularidades da mercadoria informação ao ser produzida e transacionada nos mercados. O capítulo traz ainda reflexões sobre como os bens de informação – e a informação propriamente dita – podem ser compreendidos para além do caráter estritamente econômico.

É possível encontrar nos documentos governamentais de vários países a respeito da Sociedade da Informação uma visão abrangente sobre a informação; uma visão mais próxima do que Sandra Braman (1989) poderia considerar não apenas a partir da informação enquanto mercadoria, como também a partir de uma perspectiva na qual a informação passa a se constituir – e ser considerada – como uma força constitutiva da sociedade (vide capítulo 2).

Contudo, o Livro Verde da Sociedade da Informação, lançado pelo governo brasileiro em 2000, parece conferir aos “conteúdos” um sentido muito específico, próximo da perspectiva apontada por Braman da informação enquanto recurso. No documento, são explicitadas preocupações relativas a acervos, metadados e bibliotecas,

museus e centros de documentação, preparação de bases de dados, coleta e processamento de conteúdos, sobre a dificuldade dos usuários para acessar conteúdo e sobre a importância da informação para a pesquisa e o desenvolvimento (P&D).

Os autores do Livro Verde brasileiro, ao se situarem a partir da perspectiva da informação enquanto recurso, distanciam-se da força analítica que poderia advir da apreensão da informação e do seu mercado – algo apontado por Bell e Porat na década de 1970. Diferentemente do que ocorre em outros países, não há, no documento brasileiro, qualquer recorte analítico ou propositivo que aponte as possibilidades de desenvolvimento advindas da relação entre as políticas públicas, os conteúdos, a indústria da cultura e os meios de comunicação, enquanto setores dinâmicos da economia mundial – não há sequer qualquer menção ao audiovisual, como produto economicamente mais relevante e dinâmico desses setores.

Ainda que não esteja explícito, é possível verificar ao longo de todo o texto – o que inclui o capítulo 5, que trata dos "Conteúdos e Identidade Cultural" – que os autores entendem os "conteúdos" enquanto recursos cognitivos ou, por derivação, recursos produtivos (na medida em que são cognitivos). Em consonância com essa abordagem, especial atenção é conferida à informação e às novas tecnologias de informação e comunicação como recursos para a pesquisa e o desenvolvimento (P&D). No Livro Verde, o termo aparece com freqüência em praticamente todas as divisões principais do texto e há um capítulo específico dedicado ao tema (o capítulo 7 sobre "P&D, Tecnologias-chave e Aplicações"). O último capítulo, relativo à "Infra-estrutura Avançada e Novos Serviços", no qual seria de se esperar preocupações acerca de uma infra-estrutura de suporte a um mercado de informação mais pujante no novo cenário que se descortina, é praticamente todo dedicado a questões relativas às redes e ao processamento de dados que poderiam suportar a P&D.

O fato de o Livro Verde brasileiro ter sido protagonizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia pode explicar, ao menos em parte, o viés tecnológico-científico encontrado no documento de 2000. Essa abordagem é confirmada em meados de 2002 com a edição, pelo mesmo órgão, de um "Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação", o qual se apresenta, aparentemente, como resultado dos trabalhos que resultaram do Programa Brasileiro para a Sociedade da Informação. No Livro Branco, quase todo o material produzido no Livro Verde é desconsiderado e a C&T passa a figurar como viga mestra

do novo documento, de caráter mais propositivo, relegando questões socioeconômicas e culturais – tão presentes em documentos similares de outros países – à absoluta irrelevância.

A Ciência da Informação e as perspectivas da informação nas políticas públicas

A ótica de análise da informação a partir da qual a informação é vista como uma matéria-prima (de natureza cognitiva ou produtiva) capaz de ligar a informação propriamente dita, através dos meios de aprendizado, à construção do conhecimento (necessário à vida e à produção), presente no Livro Verde brasileiro, é compartilhada, de modo geral, pelas ciências humanas e sociais (o que inclui a Ciência da Informação, tal como visto no capítulo 2). Formar-se-ia, assim, uma relação causal entre a informação, o aprendizado e o conhecimento, numa tríade cujas diferentes instâncias se retroalimentariam gerando, em um círculo virtuoso, desenvolvimento para as sociedades e para os indivíduos nela inseridos.

No entanto, antes de constituírem-se enquanto insumos produtivos ou cognitivos, no novo cenário a informação, e os conteúdos em geral, têm sido entendidos, acima de tudo, como produtos[114] – produtos que podem ser disponibilizados gratuitamente nas redes digitais, que podem ser transacionados nos mercados, que absorvem parte crescente da mão-de-obra e que passam a constituir valor substancial no total da produção econômica mundial. É esse entendimento da informação enquanto produto, enquanto mercadoria, que ofereceu as coordenadas para os primeiros trabalhos teóricos que trouxeram à tona os termos "Sociedade da Informação" e "Economia da Informação". É esse entendimento da informação, enquanto produto do trabalho humano, objeto de troca relacional nas sociedades, que possibilitou a guinada, no âmbito da reflexão acerca das políticas públicas, a partir da qual as atividades, fenômenos e processos relacionados à informação passaram a ser reconhecidos, de maneira inédita, como um plano constitutivo de todas as atividades econômicas, sociais e culturais – tal como bem descreve González de Gómez (2002), citada no terceiro capítulo.

[114] A questão aqui é, antes de tudo, da ótica pela qual se desdobram as análises sobre os produtos da informação. Esses produtos, os conteúdos, podem ter a nobre missão de produzir conhecimento no indivíduo e no seu mundo, mas nada garante que seja sempre assim.

É certo que a informação não é objeto de estudo apenas da Ciência da Informação e a tarefa de conceituá-la adequadamente não poderia ser confinada, ou confiada, apenas a este campo de conhecimento. É improvável a construção teórica de uma definição universalizante para o conceito do termo informação, seja advinda da Ciência da Informação ou de qualquer outra área do conhecimento científico – dadas as múltiplas facetas em que se poderia desdobrar o conceito, tal como apontado no capítulo 2 deste trabalho.

É preciso, pois, contornar qualquer tentativa de conceituação "universalizante" para a informação – posto que seria limitadora e, certamente, condicionada pela perspectiva desta ou daquela área de conhecimento. Neste sentido, talvez uma saída possível seja a circunscrição dos conceitos (e do entendimento) sobre a informação aos objetos que se quer analisar. No caso específico dos conteúdos audiovisuais (analisados no capítulo 4) – um dos objetos deste trabalho –, entendidos enquanto bens de informação específicos, transacionáveis no mercado, a Ciência da Informação parece ter pouco a oferecer.

É de se supor que as ligações umbilicais entre as instâncias *informação, conhecimento* e *cognição* (aprendizado), encontradas na maior parte dos estudos em Ciência da Informação, comprometam outras perspectivas de abordagem desse campo de estudo a respeito da mercadoria informação e do mercado no qual é transacionada. Sob esta ótica de análise, a informação costuma ser vista como um recurso cognitivo (e, por isso mesmo, por vezes como recurso produtivo), uma espécie de matéria-prima capaz de ligar a informação propriamente dita, através de meios de aprendizado, à construção do conhecimento, seja no indivíduo, seja na sociedade.

A relação entre informação, conhecimento e cognição são fundamentadoras de modelos heurísticos de análise dentro dos três paradigmas descritos por Capurro (2003), ao referir-se à evolução epistemológica da Ciência da Informação (vide capítulo 2). No paradigma físico, a informação – e o estudo dos fenômenos informacionais – estava atrelada à geração do conhecimento científico e tecnológico, na medida em que prevaleciam preocupações relacionadas à recuperação da informação em C&T; nos paradigmas cognitivo e social, a informação está a serviço, respectivamente, das ações de aquisição e construção do conhecimento no indivíduo ou do seu grupo, a partir de contextos sociais determinados.

Contudo, nenhum desses paradigmas parece oferecer suporte sólido quando se pretende lançar luz e compreensão sobre o mercado de produtos informacionais e os fenômenos daí derivados. Se a centralidade da informação começou a ser repercutida, em nível teórico, a partir da análise econômico-mercadológica (como aquela realizada por Porat sobre o setor informacional), é possível supor que a Ciência da Informação, apegada aos seus modelos heurísticos de fundo cognitivista, viesse a encontrar limites em lidar com a realidade em transformação. Esses limites possivelmente repercutem na capacidade da Ciência da Informação em oferecer subsídios às políticas públicas de informação em um novo cenário, de abundância dos bens informacionais (e não da escassez) e de proeminência da lógica do mercado na produção e circulação desses bens – audiovisuais inclusos.

No âmbito específico das políticas de informação, Frohmann (1995) aponta – como descrito no segundo capítulo – críticas a respeito das limitações da Ciência da Informação em abarcar adequadamente as questões relativas a esse tipo de política pública em um cenário não mais pautado para questões de ordem científica e tecnológica – como aquele característico do nascedouro deste campo de conhecimento. Circunscrita a problemas instrumentais e em questões epistemológicas, a Ciência da Informação não teria, segundo Frohmann, se mostrado capaz de, em um novo contexto, estruturar intervenções inteligentes e socialmente responsáveis no que tange ao exercício do poder e do controle relativos à informação.

Para Frohmann, a Ciência da Informação perdeu sua potência em relação às políticas públicas ao distanciar-se da apreensão das relações de poder e controle – que permeavam os estudos da área no contexto da Guerra Fria, focados nas informações ligadas à produção de C&T. Em um contexto de emergência do mercado de bens de informação, os novos desafios para o campo do conhecimento poderiam dirigir-se para questões como as relações de poder econômico existentes nesse mercado, para a necessidade de se preservar certos produtos distantes dos ditames exclusivamente mercantis, para questões relativas à concentração econômica, o pluralismo e à democracia, para o papel da informação pública etc. Estas questões, igualmente relevantes para a apreensão do mercado audiovisual – na medida em que trata também de parte dos meios de comunicação social –, não costumam ser tratadas pela Ciência da Informação.

No que tange mais especificamente às políticas públicas para o audiovisual – objeto deste estudo – é possível que a Ciência da Informação venha a ter um papel a contribuir, desde que venha a se abrir a uma perspectiva da informação próxima ao que Braman (1989) – como apontado no capítulo 3 – denomina como "informação como força constitutiva da sociedade". Ainda que os conteúdos audiovisuais, enquanto bens de informação, possam ser tratados como mercadoria, qualquer política pública que mire o desenvolvimento do setor que se atenha unicamente a essa perspectiva estará fadada ao insucesso.

O produto audiovisual, tal como visto no quarto capítulo, tem particularidades próprias enquanto bem econômico – parte das quais muito próximas de outros produtos de informação. Às particularidades de *consumo coletivo* (não-rivalidade, não fungibilidade) e *bem de experiência* (comuns em outros bens de informação), aliam-se aquelas ligadas ao *desconto cultural* e às *externalidades* que a produção e a circulação dos conteúdos audiovisuais podem gerar. Dadas as duas primeiras particularidades, e de um ponto de vista exclusivamente econômico, o mercado audiovisual, se deixado à própria sorte (em meio aos formidáveis ganhos de escopo, escala e multiformidade que esse mercado pode gerar), aponta para um funcionamento "ótimo" que desemboca, inexoravelmente, na concentração e agigantamento das empresas que aí atuam, em dinâmicas relacionadas à concentração horizontal, integração vertical e diagonal (vide capítulo 5).

Há um grande campo potencial de estudo a partir de questões relativas, essencialmente, às relações de poder ao longo da cadeia de valor (ramificada) do audiovisual: entre aqueles que produzem, aqueles que detém os direitos de propriedade, os que agregam conteúdos em atividades editoriais (de curadoria) e os que detém os meios de comunicação pública desses conteúdos. Há também questões de poder entre os potenciais entrantes no mercado e as empresas constituídas, e, ainda, outras questões de viés semelhante entre os consumidores/cidadãos e as empresas que atuam na comunicação pública das obras audiovisuais.

Neste sentido, há uma ampla pertinência e relevância para as políticas públicas relativas ao mercado e ao setor audiovisual – seja por meio de instrumentos regulatórios ou por meio de ações de fomento (vide capítulo 4) – parte das quais associadas à

potencialização das externalidades positivas adjacentes à produção e circulação de filmes e programas de televisão. São questões não apenas concernentes ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego e renda, mas também de ordem cultural, relativas à cidadania e à democracia, ao direito à informação e à comunicação, ao acesso à diversidade e etc. Abre-se, assim, para além de questões relativas à "distribuição" de poder associado à produção e circulação dos produtos audiovisuais, variadas possibilidades de envolvimento da Ciência da Informação no estudo desse mercado.

REFERÊNCIAS

ABTA. *Proposta de movo modelo TV por assinatura.* São Paulo: ABTA, 2002. Disponível em: <http://www.abta.com.br>. Acesso em: 5 abr. 2003.

ALBARRAN, Alan B. *Media economics: understanding, markets, industries and concepts*. Ames, IA: Iowa State University Press, 1996.

ALTMARK, Marcelo. *La produccíon cinematográfica argentina.* Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030419114704/http://www.mpaa.org/mpa-al/FIU_Altmark.htm >. Acesso em: 4 abr. 2003.

ANDERSEN. *Outlook of the development of technologies and markets for the European audio-visual sector up to 2010*. Bruxelas: European Comission, 2002. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm>. Acesso em: 8 maio 2002.

ASSIS BRASIL. *A polêmica da recompra*. 2001. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20010521175404/http://www.nao-til.com.br/nao-54/recompra.htm>. Acesso em: 12 jun. 2003.

AUGROS, Joel. Cinema et télévision: une perspective internationale. In: CRETON, Laurent (Ed.). *Cinéma à l'Epreuve du Systeme Télévisuel*. Paris: CNRS, 2002.

BARRETO, A. A *eficiência técnica e econômica e a viabilidade de produtos e serviços de informação*. Rio de Janeiro, [s.n.], 1996.

BATES, Benjamin J. Information as an economic good: sources of individual and social value. In: MOSCO, V., Wasko, J. (Ed.). *The political economy of information*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1988. p. 76-94.

BATES, Benjamin J. Information as an economic good: a re-evaluation of theoretical approaches. In: RUBEN, D.; LIEVROUW, L. A. (Ed.). *Mediation, information, and communication: information and behavior*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1990. p. 379-394.

BATES, Benjamin J. *Reinvigorating fair use: a social economics approach*. In: INTERNATIONAL COMMUNICATION ASSOCIATION, ANNUAL CONFERENCE, San Francisco, CA, 1999.

BBC News. *English gives UK 'cutting edge'*. 31 October, 2000. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20001109094800/http://news.bbc.co.uk/hi/english/education/newsid_998000/998845.stm>. Acesso em: 30 nov. 2000.

BELKIN, Naa Joo. Anomalous states of knowledge as a basis for information retrieval. *Canadian Journal of Information Science*, Canada, p. 133-143, Jan. 1980.

BOCCATO, Paulo. Longe de casa: o cinema brasileiro continua sofrendo para chegar nas telinhas de TV. *Revista Tela Viva*, São Paulo: Glasberg, n. 114, mar. 2002.

BONNELL, René. *La vingt-cinquième image: une économie de l'audiovisuel*. Paris: Éditions Gallimard, 2001.

BORKO, H. Information science: what is it? *American Documentation*, v. 19, n.1, p. 3-5, Jan. 1968.

BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policy makers. *Telecommunications Policy*, v. 13, n. 3, p.233-242, Sept. 1989.

BRAMAN, Sandra. *Communication researchers and policy-making***.** Cambridge: Mit Press, 2003. 605 p.

BRAMAN, Sandra. The right to create: cultural policy in the fourth stage of the information society. *International Communication Gazette*, v. 60, n. 1, p.77-91, 1 Feb. 1998.

BRAMAN, Sandra. Trade and information policy. *Media, Culture & Society*, v. 12, n. 3, p.361-385, 1 July. 1990.

BRAMAN, Sandra. The information economy: an evolution of approaches. In: S. MACDONALD; J. NIGHTINGALE (Eds.). *Information and Organization.* Amsterdam: Elsevier Science B. V., p. 109-125. 1999.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Livro verde da sociedade da informação no Brasil*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20060215041353/http://www.mct.gov.br/Temas/Socinfo/Livro_Verde/livroverde.pdf>. Acesso em: 21 maio 2002.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Programa sociedade da informação*. Brasília, 1999. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20060213195802/http://www.mct.gov.br/Temas/Socinfo/default.asp>. Acesso em: 12 jun. 2002.

BUCKLAND, M. Information as thing. *Journal of the American Society of Information Science,* June, 1991.

BUTCHER, Pedro; ALMEIDA, Paulo Sérgio. *Cinema, desenvolvimento e mercado.* Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

CANA, Mentor. *The understanding of information and information science*. 2003. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20080718025237/http://www.kmentor.com/socio-tech-info/2003/06/the-understanding-of-informati.html>. Acesso em: 4 ago. 2003.

CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora L&PM, 1982.

CAPURRO, Rafael. Epistemologia e ciência da informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., Belo Horizonte, 2003. *Anais...* Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2003. 1 cd-rom.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. The concept of information. *Annual Review of Information Science and Technology*, Medford: Blaise Cronin, 2003. Cap. 8, p. 343-411.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elizabeth. Inteligência empresarial: um novo modelo de gestão para a nova economia. *Rap: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p.7-21, 2001.

CBC - Congresso Brasileiro de Cinema. *III CBC – CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, 2000*. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030408092040/http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/popup_labaki_02.htm>. Acesso em: 8 abr. 2003.

CHRISTOPHERSON, Susan; STORPER, Michael. The effects of flexible specialization on industrial politics and the labor market: the motion picture industry. *Industrial and Labor Relations Review,* v. 42, n. 3, p.331-347, Apr. 1989.

CLÁUDIO, Ivan. Dias melhores virão. *Isto É: perspectiva 2003,* São Paulo, ed. 1735, 1 jan. 2003.

COASE, R. H. The market for goods and the market for ideas. *The American Economic Review, American Economic Association*, v. 64, n. 2, p. 384 – 391, 1974. ISSN 00028282. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1816070>. Acesso em: 10 jul. 2003.

COMISSÃO EUROPÉIA, Direcção-Geral Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais. *Construir a sociedade europeia da informação para todos: relatório final do grupo de peritos de alto nível.* 1997. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/2aca04ac-7e7d-4eb4-b69d-1638ce0ddeb0>. Acesso em 10 jan. 2003.

CREMADES, J. *El marco regulatorio de los operadores de televisión por cable y satélite*. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030307212550/http://www.ehu.es/zer/zer4/cremades2.html>. Acesso em: 12 fev. 2003.

CRETON, Laurent (Ed.). *Cinéma à l'epreuve du systeme télévisuel*. Paris: CNRS, 2002.

DANEMANN, Fernanda. Sem cartaz. *Folha de São Paulo,* 18 maio 2003. Caderno TV Folha.

DAVIS, J.; STACK, M. The digital advantage. In: DAVIS, J.; HIRSCHL, T.; STACK, M. (Ed.) *Cutting edge: technology, information, capitalism and social revolution*. Nova York: Verso Books, 1997.

DIEGUEZ, C. Luz, câmera, cifrão. *Exame*, São Paulo, 28 maio 2003.

DO VALE. Cultura enxuta: reforma tributária ameaça leis de incentivo. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 4 jun. 2003, p.E-1.

DOYLE, Gillian. *Understanding media economics.* London: Sage Publications, 2002.

DUTTON, W. at al. Politics of information and communication policy: the information superhighway. In: DUTON, W.; PELTU, M (Org.). *Information and communication technologies*. Oxford [England]: Oxford University Press, 1996.

EAO - European Audiovisual Observatory. *European films on European televisions.* Strasbourg, 2000.

EAO - European Audiovisual Observatory. *Focus 2002: world film market trends*. Strasbourg, 2002.

EC - European Commission. *Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation*: *towards an information society approach.* 1999. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20000815215723/http://www.ispo.cec.be/convergencegp/com(99)108/com(99)108enfinal.htm>. Acesso em: 15 mar. 2000.

EIB - European Investment Bank. *The European audiovisual industry: an overview*. Bruxelas: EIB Sector Papers, 2001.

ESCOREL, Eduardo. Carta aberta enviada a Cacá Diegues. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 maio 2003.

ESTEVINHO, Telmo Antonio D. *Este milhão é meu: estado e cinema no Brasil (1984-1986)*. Dissertação (Mestrado) no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC/SP, São Paulo, 2003.

EUROPEAN INSTITUTE FOR THE MEDIA. *the situation of independent television producers in Great Britain, France and the Netherlands*: *summary of the report commissioned by the state broadcasting authority (LfR), North Rhine-Westphalia.* Disponível em: <http://web.archive.org/web/20040830070211/http://www.eim.org/ComPol/Downloads/Situation.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2003.

FANG, Irving. Videotape. In: MUSEUM OF BROADCAST COMMUNICATIONS. *The Encyclopedia of Television*. Disponível em: <http://www.museum.tv/eotv/videotape.htm>. Acesso em: 10 jun. 2003.

FCC - Federal Communications Commission. *Annual assessment of the status of competition in markets for the delivery of video programming*: *ninth annual report.* Washington, 2002.

FILME B. *Data base Brasil 2002*. CD-Rom. 2003a.

FILME B. *Boletim semanal n. 218*. Rio de Janeiro, 2001.

FILME B. *Boletim semanal n. 290.* Rio de Janeiro, 2003b.

FILME B. *Boletim semanal n. 292.* Rio de Janeiro, 2003c.

FILME B. *Boletim semanal n. 296.* Rio de Janeiro, 2003d.

FINNEY, Robert G. Prime time access rule. In: MUSEUM OF BROADCAST COMMUNICATIONS. *The Encyclopedia of Television*. Disponível em: <http://www.museum.tv/archives/etv/>. Acesso em: 11 nov. 2002.

FORAY, D.; LUNDVALL, B.-Å. The knowledge-based economy: from the economics of knowledge to the learning economy. In: in Foray, D.; Lundvall, B.-Å (Ed.), *Employment and growth in the knowledge-based economy*. Paris: OECD Documents, 1996.

FOREST, Claude. L'argent du cinema: *Introduction à l'économie du septième art*. Paris: Éditions Belin, 2002.

FROHMANN, B. The power of images: a discourse analysis of the cognitive viewpoint. *Journal of Documentation*, v. 48, n .4, p. 365-386, 1992.

FROHMANN, B. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: ANNUAL CONFERENCE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23, 1995, Edmond, Alberta. *Proceeddings...* Alberta, 1995. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20030114143742/http://www.fims.uwo.ca/people/faculty/frohmann/actor.htm>. Acesso em: 10 jul. 2003.

GEDIC - Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema. *Pré-projeto de planejamento estratégico da indústria cinematográfica (em elaboração)*. Sub-Grupo Gedic/Atividades. 4. versão em 7 fev. 2001 (mimeo).

GALVÃO, Alexander Patez. A informação como commodity: mensurando o setor de informações em uma nova economia. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n.1, p.67-71, 1999.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Nélida. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação,* Brasília, v. 31, n. 1, p.27-40, 2002.

GORE, Al. Emarks prepared for delivery by U.S. Vice President Al Gore. WORLD TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT CONFERENCE, Buenos Aires. March 21, 1994. Disponível em: <https://www.itu.int/itudoc/itu-/wtdc/wtdc1994/speech/gore.txt>. Acesso em: 18 jun. 2003.

HEARN, Ted. FCC Likely to renew program access. *Multichannel News,* p. 3, 3 Jun. 2002.

HERNER, Saul. Brief history of Information Science. *Journal of American Society of Information Science*, v. 35, n. 3, p. 157-163, 1984.

HOSKINS, Colin; MCFADYEN, Stuart; FINN, Adam. The environment in which cultural industries operate and some implications. *Canadian Journal of Communication*, v. 19, n. 3, Mar. 1994.

IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2001*. Rio de Janeiro, 2002.

IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, 2003.

IDATE - Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe. The world film and television market. *IDATE News*, n. 175, mar. 2001. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20010507025752/http://www.idate.fr/an/qdn/an-01/IF175-20010315/index_a.html>. Acesso em: 7 mai. 2001.

IDATE - Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe. *Top 50: world ranking of media groups.* Disponível em: <https://web.archive.org/web/20010701000000*/http://www.idate.fr/an/cle/media_a.html>. Acesso em: 25 fev. 2003.

IDATE - Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe. *Digiword 2002*. 2002. Disponível em: <http://www.idate.fr/an/digiworld2002/index_a.html>. Acesso em: 25 mai. 2002.

IMCA. *Identification et évaluation des flux économiques et financiers du cinéma en Europe et comparaison avec le modèle américain*. Strasbourg: Commission Européenne, 2002. Disponível em: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-du/gda/02/EAC%2034_01_final_report_film.pdf >. Acesso em: 8 abr. 2003.

INA - Institut National de l'Audiovisuel; CNC - Centre National du Cinéma et de l'Image Animée; EAO - European Audiovisual Observatory. *Eurofiction economie: economie de la fiction télévisuelle en Europe. Dossier de presse*. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030308074216/http://www.ina.fr/recherche/etudes/eurofiction/03-synthese_eurofiction.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2003.

INDUSTRY CANADA & CRTC (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission). *Selected content industries: statistical review*, 1996/97 Edition. 1997. Disponível em: <http://strategis.ic.gc.ca/nme> Acesso em: 13 fev. 2003.

INDUSTRY CANADA - Information and Communications Technologies Branch. *Content industries in Canada: an overview*, Mar. 1997.

JAPÃO - Ministry of Post and Telecommunications. *Vision 21 for info-communications.* Disponível em: <http://web.archive.org/web/19981205203035/http://www.mpt.go.jp/policyreports/index-e.html >. Acesso em: 21 dez. 1998.

JARDIM, José Maria. *Sistemas e políticas públicas de arquivos no brasil.* Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.

JÉZÉQUEL, Jean-Pierre. La production indépendante, une interrogation sans frontières. In: *INA. Les dossiers de l'audiovisuel.* Paris, n. 105, Sep./Oct. 2002a.

JÉZÉQUEL, Jean-Pierre. La production indépendante est-elle définissable? In: *INA. Les dossiers de l'audiovisuel.* Paris, n. 105, Sep./Oct. 2002b.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-modern*a: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LASTRES, Helena M. M. Globalização, informação e conhecimento na nova ordem mundial. *Informare*, v. 3, n. 1-2, 1997.

LIMA, Venício. Comunicação na Constituinte de 1987/88: a defesa dos velhos interesses. *Cadernos do CEAC / UnB*, Brasília, Ano 1, n. 1, 1987.

LITMAN, Barry R. The changing role of the television networks. In: ALEXANDER, A.; OWERS, J.; CARVETH, R. (Ed.). *Media Economics: theory and practice*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1993.

LOUREIRO, J.M. M. Traçados e limites da ciência da informação. *Ciência da Informação,* Brasília, v. 24, n. 1, 1995.

MCALLISTER, Matthew. The financial interest and syndication rules. MUSEUM OF BROADCAST COMMUNICATIONS. *The encyclopedia of television*. Disponível em: <http://www.museum.tv/archives/etv/>. Acesso em: 11 nov. 2002.

MASSON, Celso. Caros, ruins e você paga. *Veja*. São Paulo: Abril, 30 jun. 1999.

MATTELARD, Armand; MATTELARD, Michéle. *História das teorias da comunicação*. São Paulo: Loyola, 2001.

MEDIA Salles. *European cinema yearbook – 2002 final edition and source documen*t. 2002. Disponível em: <http://www.mediasalles.it/>. Acesso em: 15 dez. 2002.

MINC. *Investimentos em cinema.* 2003a. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030204090012/http://www2.cultura.gov.br/scripts/spoa/cgmi/investim.idc?codigo=2>. Acesso em: 20 maio 2003.

MINC. *Números do ministério da cultura*. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030204050231/http://www.cultura.gov.br/relatorios/relatorios.htm>. Acesso em: 17 fev. 2003.

MINC. *Relatório de atividades da Secretaria do Audiovisual, 1998-2002*. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20040622144447/http://www9.cultura.gov.br/relats/sav95_02.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2003.

MINC. Secretaria do Audiovisual. *Cinema brasileiro: um balanço dos 5 anos de retomada do cinema nacional*. Brasília, 1999.

MINC. Secretaria do Audiovisual. *Economia da cultura*. Brasília, 1999. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030121235048/http://www.cultura.gov.br/textos/tm06.htm>. Acesso em: 10 jan. 2003.

MIRANDA, Antonio. Sociedade da informação: globalização, identidade cultural e conteúdos. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 78-88, maio/ago. 2000.

MISSÃO para a Sociedade da Informação, Portugal. Livro verde para a sociedade da informação em Portugal. Capítulo 7: O mercado e a indústria da informação. Disponível em: <http://www.missao-si.mct.pt>. Acesso em: 13 mar. 2003.

MPAA. U.S. entertainment industry: *2002 MPA market statistic*. 2002. Disponível em: <www.mpaa.org>. Acesso em: 12 ago. 2003.

MPA-Latin America. *Filmes co-produzidos (CP) ou distribuídos (D) pelas companhias associadas da MPA*. Disponível na internet em: <https://web.archive.org/web/20030627204538fw_/http://www.mpaa.org:80/mpa-al/co-production-chart-web.htm>. Acesso em: 8 jun. 2003.

NEICE, David C. *Measures of participation in the digital technostructure: internet access*. Oxford: Spru Eletronic Working Papers Series, 1998. cap. 2.

NEGROPONTE, Nicholas. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NIVLET J.; RAULT D.; NEYRET, G. *Rapport de la mission associations régies par la loi de 1901*. Paris: CNIS, 1998.

NOGUEIRA, Paulo Sérgio Almeida; BUTCHER, Pedro. *Cinema: desenvolvimento e mercado.* Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

NORCONTEL. *Economic implications of new communication technologies on the audio-visual market*. 1997. cap. 1. Disponível em: <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/new_comm.html> Acesso em: 23 jan. 1998.

OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development. Content as a new growth industry. *OECD digital economy papers*, p.1-30, 22 maio 1998. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/2094064.pdf>. Acesso em 12 fev. 2003.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. *Communications outlook, 1997*. Paris, 1997.

ORICCHIO, L. Z. Multiplex popular é saída para diversificar público. *Estado de São Paulo*, 14 ago. 2003.

PBS. *The monster that ate hollywood*. Disponível em: <http://www.pbs.org/ wgbh/pages/frontline/programs/categories/b.html>. Acesso em: 11 nov. 2002.

PICARD, R. *Media firms: structures, operations, and performance*. Mahwah, N.J.: LEA Publishers, 2002.

PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PORTUGAL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Livro verde para a sociedade da informação em Portugal*. Lisboa, 1997. Disponível em: <http:///www.cisi.mct.pt/ficheiros/si/docsProg/fsidp004.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2001.

POSSAS, Mário Luiz. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: HUCITEC, 1985. v. 1, 202 p.

POSSAS, Mário Luiz. Os conceitos de mercado relevante e de poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 82-102, 1996.

QUINN, Margarida; JUAN, Victoria. Las productoras independientes en los ’90: una introducción desde la economía política. Epict On line: *Revista Electrónica*

Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación. V. 4, n. 2, maio / ago. 2002.

RAMOS, Murilo C. A TV por assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. Lisboa: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações. *Tendências, XXI,* p. 105-123, Ano 1, n. 1, mar. 1996.

RAYWARD, W. Boyd. Restructuring and mobiling information in documents: a historical perspectives. In: VAKKARI, Pertii; CRONIN, Blaise (Ed.). Conceptions of library and information science: historical, empirical and theoretical perspectives. In: INTERNATIONAL CONFERENCE HELD FOR THE CELEBRATION OF 20TH ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT OF INFORMATION STUDIES, University of Tampere, Finland, 26-28 August 1991. Proceedings… London, Los Angeles: Taylor Graham, 1992. p. 50-68.

ROWLANDS, I. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information Science*, v. 22, n. 1, p.13-25, 1 jan. 1996.

ROWLANDS, I.; EISENSCHITZ, T.; BAWDEN, D. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*, v.28, n.1, p.31-38, 2002.

RUIZ, Enrique E. Sánchez. *Proximación histórico-estructural a la hegemonía planetaria de la industria cinematográfica Estadounidense*. Disponível em: <http://www.innovarium.com/Indculturales/industria%20cultural%20USA%20Enrique%20Sanchez%20Ruiz.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2003.

SARACEVIC, Tefko. Information science: origin, evolution and relations. In: VAKKARI, Pertti, CRONIN, Braise (Ed.). Conceptions of library and information science: historical, empirical and theoretical perspectives. In: INTERNATIONAL CONFERENCE FOR THE CELEBRATION OF 20TH ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT OF INFORMATION STUDIES. University of Tampere, Finland, 26-28, 1991. Proceedings… London, Los Angeles: Taylor Graham, 1992. p. 5-27.

SARKOVAS, Y. Caminhos e descaminhos culturais do governo FHC. *Cultura e Mercado.* 2003. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030624211906/http://culturaemercado.terra.com.br/opiniao/noticias.php?id=65> Acesso em: 12 jun. 2003.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal R. *A economia da informação: como os princípios econômicos se aplicam à era da internet*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 1996.

SIMPP – Society of Independent Motion Picture Producers. *The Hollywood antitrust case: aka the Paramount antitrust case.* Disponível em: <http://www.cobbles.com/simpp_archive/1film_antitrust.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2003.

SOUZA, J. I. M. A morte e as mortes do cinema brasileiro e outras histórias de arrepiar. *Revista USP*, São Paulo, v. 19, p. 50-57, 1993.

STORPER, M. The transition to flexible specialization in the U.S. film industry: external economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides. *Cambridge Journal of Economics,* v. 13, n. 2, p.273-305, 1995.

TAKAHASHI, T. (Org.). *Livro verde da sociedade da informação no Brasil*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

UNESCO. *Study on international flows of cultural goods*, 1980-98, Paris, 2000.

U.S. CENSUS BUREAU. *Proposed new industry structure for information.* Disponível em: <http://www.census.gov/epcd/www/naics.html>. Acesso em: 26 abr. 1999.

VICARI, Rosa. *Sociedade da informação: políticas em desenvolvimento no exterior.* Porto Alegre: UFRGS, [1996]. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20030804115132/http://www.socinfo.org.br/documentos/polit_des_ext/index.htm>. Acesso em: 17 dez. 2001.

VIEIRA, Oceano. Vendas de DVD em 2002 ultrapassam 5 milhões de discos e VHS vende mais que 2001. *Menu Interativo*. Disponível em: <http://www.uol.com.br/menuinterativo/estimativas17>. Acesso em: 6 jun. 2003.

WEBBER, Sheila. Information science in 2003: a critique. *Journal of Information Science*, v. 29, n. 4, p.311-330, 1 jan. 2003.

WERSIG, G. The information service of the 21st century. SUNGKYUNKWAN UNIVERSITY, Paper presented, Sept. 10, 1996. Disponível em: <http://www.kommwiss.fu-berlin.de/~gwersig/>. Acesso em: 11 maio 1999.