UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TELEVISÃO DIGITAL:
INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

Selma Benedita Coelho

# CANAIS PÚBLICOS DE TELEVISÃO DIGITAL E AS POSSIBILIDADES DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DO AUDIOVISUAL

Bauru
2012

Selma Benedita Coelho

# CANAIS PÚBLICOS DE TELEVISÃO DIGITAL E AS POSSIBILIDADES DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DO AUDIOVISUAL

Defesa de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Televisão Digital: Informação e Conhecimento, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", para obtenção de título de Mestre em Televisão Digital sob a orientação do Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho.

Bauru
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação
Campus Bauru

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE SELMA BENEDITA COELHO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TELEVISÃO DIGITAL: INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO, DO(A) FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICACAO DE BAURU.**

Aos 26 dias do mês de março do ano de 2012, às 14:00 horas, no(a) Sala de Reuniões dos Órgãos Colegiados da UNESP - Campus de Bauru, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. JULIANO MAURICIO DE CARVALHO do(a) Departamento de Comunicação Social / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicacao de Bauru, Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOBBI do(a) Departamento de Comunicação Social / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicacao de Bauru, Prof. Dr. OCTAVIO PENNA PIERANTI do(a) Secretaria do Audiovisual / Ministério Da Comunicações, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a argüição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de SELMA BENEDITA COELHO, intitulada "CANAIS PÚBLICOS DE TELEVISÃO DIGITAL E AS POSSIBILIDADES DE ARANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DO AUDIOVISUAL". Após a exposição, a discente foi argüida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovada. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. JULIANO MAURICIO DE CARVALHO

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOBBI

Prof. Dr. OCTAVIO PENNA PIERANTI

Av. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01 - Bauru - SP
CEP 17.033 360 - Tel.: (14) 3103-6000 - Fax: (14) 3103-6051
site: www.faac.unesp.br

Dedico este trabalho às pessoas que trabalham para o bem da humanidade e às pessoas que perderam a sua vida lutando pela democracia no Brasil.

Agradeço à Inteligência Suprema, Causa Primária de Todas as Coisas. Ao meu orientador, Juliano Maurício de Carvalho, a quem admiro por sua ética, dedicação e profissionalismo no trabalho acadêmico. À Luciana Leme Souza e Silva, por me colocar no mundo acadêmico e me ajudar nas diversas fases da produção deste projeto; aos meus pais Durvalino Coelho e Maria Ricci, - eis aqui a primeira filha Mestre; aos meus irmãos Sérgio, Sonia e Sandra; cunhados Luiz Henrique, Maurício e Alcina. Às minhas riquezas Cinthia, Ludmilla, Daniela, Henrique, Amanda e Douglas. Às minhas princesas Lorenna e Vallentina. À Madalena (e família) pelo carinho e pãezinhos caseiros. A todos os meus amigos que clamaram a minha ausência na produção desta dissertação; a Rosi Pando, amiga que conquistei no mestrado. A Rafael Marchesin, por me socorrer nas aflições produtivas. Às amigas Marcinha (e irmãs Li e Sil) e Soraya Pericoco, por me ajudarem quando cheguei em Rio Preto. Às eternas amigas Bahije Hage e Marisa Ramazzoti, parte do que sou como profissional elas que ensinaram. Aos meus professores e professoras do mestrado, pelo conhecimento que adquiri. À ilha deserta em Camburi/SP.

COELHO, S. B. ***Canais Públicos de Televisão Digital e as possibilidades de arranjos produtivos locais do audiovisual***. 2012. 125f. Trabalho de Conclusão (Mestrado em TV Digital: Informação e Conhecimento) – FAAC – UNESP, sob a orientação do prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho, Bauru, 2011.

**RESUMO**

Por meio de uma pesquisa exploratória, este estudo avalia a finalidade dos canais públicos de televisão digital (Canal da Educação, da Cidadania, do Poder Público e da Cultura), o marco legal e as políticas públicas de comunicação e de incentivo à produção de conteúdo para o audiovisual brasileiro; objetivando saber se a implantação desses canais públicos pode estimular Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Audiovisual e impulsionar a produção regional e independente. Nos objetos deste estudo estão: a Rede Nacional de Televisão Pública Digital (RNTPD), que carrega o Serviço de Televisão Pública Digital (STPD) - designação dos canais públicos federais – em fase de implantação-; os mecanismos de fomento para a produção audiovisual independente; o conceito de televisão pública; as discussões sobre políticas de sustentabilidade dos APLs do audiovisual no Brasil e uma reflexão sobre a nova lei de cotas para a produção independente na TV por assinatura.

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais; Audiovisual; Canais Públicos Federais; Políticas Públicas; TV Digital.

COELHO, S. B. Public T***elevision Channels Digital and possibilities of local audiovisual production arrangements.*** 2012. 125f. Conclusion Work (Master in Digital TV: Information and Knowledge) - FAAC - UNESP, under the guidance of prof. Dr. Julian Mauricio de Carvalho, Bauru, 2011.

**ABSTRACT**

Through an exploratory study, this research assesses the purpose of public digital television channels (Channel Education, Citizenship, Public Power and Culture), the legal framework and policies of communication and encourage the production of content for the Brazilian audiovisual, to know how the implementation of these public channels can encourage Local Productive Arrangements (APLs) of audiovisual and boost regional and independent production. The objects of this study are the National Network of Public Digital Television (RNTPD), which carries the Public Digital Television Service (STPD) - appointment of federal channels – on deployment stage, the support mechanisms for the independent audiovisual production, the concept of public television, discussions about sustainability policies of the audiovisual clusters in Brazil and a reflection on the new law for quotas for independent production on cable television.

Keywords: Clusters; audiovisual; channels federal government; public policy; Digital TV.

## Lista de quadros


| | | |
|---|---|---|
| QUADRO 1 | Entidades habilitadas a explorar serviço de radiodifusão ..... | 44 |
| QUADRO 2 | Cadeia de Valor da Televisão Digital ..... | 52 |
| QUADRO 3 | Cadeia Produtiva do Audiovisual - Redesist ..... | 53 |
| QUADRO 4 | Características Metodológicas dos APLs e SPILs da Redesist ..... | 56 |
| QUADRO 5 | Níveis de evolução dos clusters/APLs ..... | 60 |
| QUADRO 6 | Atores do SPIL de Recife ..... | 63 |
| QUADRO 7 | Atores do Spil do Rio de Janeiro ..... | 64 |
| QUADRO 8 | Estrutura do Conhecimento dos APLs e SPILs ..... | 66 |
| QUADRO 9 | Fomento para a produção audiovisual independente ..... | 74 |
| QUADRO 10 | Funcines em processo de capitação em 2011 ..... | 79 |
| QUADRO 11 | Programas lançados pela SAV/MInC em 2010 ..... | 85 |
| QUADRO 12 | Cotas para produção independente no mundo ..... | 94 |


## Lista de figuras


| | | |
|---|---|---|
| FIGURA 1 | Divisão do Conteúdo Exibido pelas Emissoras de TV..... | 30 |
| FIGURA 2 | Composição das receitas das emissoras de TV aberta ..... | 71 |
| FIGURA 3 | Funcionamento dos Mecanismos de fomento no Brasil ..... | 73 |
| FIGURA 4 | Mapeamentos iniciais do GT de Conteúdos e Serviços Digitais..... | 101 |
| FIGURA 5 | Rede Brasileira de Visualização ..... | 104 |


## Lista de e tabelas


| | | |
|---|---|---|
| TABELA 1 | Dotação Orçamentária pro Subprograma ..... | 79 |
| TABELA 2 | Valores movimentados por fomento ..... | 81 |
| TABELA 3 | Fomento à Produção Audiovisual Brasileira 2011 (SAV/MinC) ..... | 83 |
| TABELA 4 | Números incentivados por Estado ..... | 86 |

## Abreviaturas

ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABPITV - Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE – Agência Nacional do Cinema
APEX – Agência Brasileira de Promoção da Exportação
APL – Arranjos Produtivos Locais
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BBC -British Broadcasting Corporation
CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações
CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CF – Constituição Federal
CNC - Conselho Nacional de Comunicação Social
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria do Cinema
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social
EBC - Empresa Brasileira de Comunicação
EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações
EPC - Economia Política da Comunicação
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FISTEL - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FNC - Fundo Nacional de Cultura
FUNARTE – Fundação Nacional das Artes
FUNCINE – Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FSA - Fundo Setorial do Audiovisual
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MInC – Ministério da Cultura
MINICOM Ministério das Comunicações
NOMIC - Nova Ordem de Informação e Comunicação
PBTVD - Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital
PNC - Plano Nacional de Cultura
PNCD - Política Nacional de Conteúdos Digitais
RADIOBRÁS – Empresa Brasileira de Radiodifusão
RBV – Rede Brasileira de Visualização
REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Interativos Locais
RNTPD - Rede Nacional de Televisão Pública Digital
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAv/MINC - Secretaria do Audiovisual
SBTVD – Sistema Brasileiro de Televisão Digital
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
SNC - Sistema Nacional de Cultura
SPIL – Sistema Produtivo e Interativo Local
STPD - Sistema de Televisão e Retransmissão de Televisão Pública Digital
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

**CAPÍTULO 1 - Introdução..... 10**
1.1 Objetivo geral ..... 13
1.1.1 Objetivos específicos..... 14
1.2 Justificativa..... 14
1.3 Fundamentação teórico-metodológica..... 15
**CAPÍTULO 2 – Economia Política da Comunicação e Televisão**..... 18
2.1 Economia Política da Comunicação..... 18
2.2 Regulação da Televisão no Brasil..... 22
2.3 Fóruns de discussões: estratégias de mudanças..... 31
2.4 Televisão pública..... 36
2.4.1 TV Pública no Brasil e a EBC ..... 43
2.4.2 Serviço de Televisão Pública Digital (STPD) ..... 46
**CAPÍTULO 3 - Arranjos produtivos e produção audiovisual**..... **51**
3.1 Cadeia produtiva do audiovisual ..... 51
3.1.1 Modelo de negócio da produção independente..... 54
3.2 Arranjos e Sistemas Produtivos e Interativos Locais..... 55
3.3 Método de Identificação de atividades intensivas em cultura..... 61
3.4 APLS e SPILS do audiovisual no Brasil..... 63
3.5 Fomento e Estímulo da administração pública para o audiovisual..... 67
3.5.1 Conceito de fomento público ..... 67
3.5.2 Classificação do fomento ..... 70
3.6 Mecanismos de fomento no Brasil ..... 72
3.6.1 Nova Lei de Cotas para TV por Assinatura..... 88
**CAPÍTULO 4 - Políticas Públicas e APL do audiovisual..... 95**
4.1 Conceito de políticas públicas..... 95
4.2 APLs do audiovisual nas políticas públicas ..... 97
4.3 Financiamento para a Indústria de Conteúdos Digitais..... 102
**CAPÍTULO 5 - Considerações Finais ..... 107**
**Referências bibliográficas ..... 113**

# 1 INTRODUÇÃO

A televisão no Brasil foi construída tendo como referência o modelo comercial dos Estados Unidos, diferentemente do que foi feito na Inglaterra, com British Broadcasting Corporation (BBC) do Reino Unido, considerada desde sua criação uma referência de modelo público de televisão do mundo. Durante 57 anos, houve arremedos de tentativas no Brasil para impulsionar uma televisão pública voltada para os anseios da população, em suas produções criativas, em espaços para a expressão da cultura e visibilidade de uma realidade social não atendidas pela televisão comercial.

Sendo a televisão concentrada sob o poder de algumas famílias e atuando de maneira a priorizar a venda de audiência (anúncios), a produção televisiva cresceu verticalizada nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão em 2010, 74,4% da programação da TV Aberta são originárias da cabeça de rede nacional; as cabeças de rede regional produzem 6,6% da grade, ficando as emissoras locais 19% da produção veiculada na rede (ANCINE, 2010, p. 36).

A Constituição de 1988 trouxe importantes modificações para a Comunicação Social em seus artigos 220 a 240, impondo regras para uma utilização do espectro público de maneira mais democrática. No entanto, a regulamentação dos artigos da Constituição veio sendo protelada pelo forte lobby e pressão das empresas radiodifusoras. Somam-se a esse lobby os "coronéis eletrônicos"[1], políticos concessionários de rádio e televisão, condição proibitiva disposta no artigo 54 da Constituição Federal.

O cenário da implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) aconteceu num momento de discussões para impulsionar o processo de democratização da comunicação. Um dos movimentos foi o II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2009. Entre os temas deliberados estavam a regulamentação, o financiamento e programação das TVs públicas. Porém, concretizou-se como principal

[1] "Coronéis" eram fazendeiros que recebiam patente militar no período imperial. Com a instalação da República Velha (1889-1930), eles implantaram o "voto de cabresto", baseado num sistema eleitoral de voto não secreto. Os trabalhadores rurais dependiam dos coronéis e o "voto de cabresto" passou a ser praticamente obrigatório, até por que os trabalhadores não tinham alternativas. "Do coronelismo (termo usado por Victor Nunes Leal, em 1949), surgiram características como o mandonismo, o filhotismo, clientelismo, o falseamento do voto, e a desorganização dos serviços públicos". O fim do sistema de coronelismo não desapareceu com o estabelecimento do voto secreto no governo Vargas. Ele se adaptou. Hoje temos o "Coronelismo eletrônico", onde os antigos coronéis políticos transformaram-se em coronéis eletrônicos: da propriedade rural partiram para a propriedade de estações geradoras e transmissoras de conteúdo e ideologia. O coronelismo eletrônico (ou clientelismo) é a estreita relação entre políticos e os proprietários de canais de televisão. Esse sistema é uma barreira à diversidade, característica que vai contra os princípios de utilização do veículo para fins de interesses públicos (SANTOS, CAPPARELLI, 2005).

referendo para o campo público a 1º Conferência Nacional da Comunicação (2009), evento cujos resultados reforçaram a construção de um sistema público de comunicação capaz de atender à diversidade de produções locais, regionais e independentes, além de estimular a formação crítica do cidadão, uma das condições inerentes ao exercício da cidadania.

Prevista nas diretrizes do SBTVD, foi criada, em 2007, a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Entre os seus objetivos estão unificar e gerir as emissoras do campo público no Brasil, por meio da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão (RNCP/TV)[2], e implantar a Rede Nacional de Televisão Pública Digital (RNTPD)[3].

Apesar dos avanços normativos, a ausência de regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal/88, que dispõe sobre a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, diferenciando tais sistemas e o que estaria no escopo de cada um deles, é um dos empecilhos para o processo de democratização das comunicações no Brasil e, consequentemente, a efetivação do Sistema Público de Radiodifusão (VALENTE, 2009).

O SBTVD prevê o lançamento de quatro canais públicos: Canal da Cidadania, da Educação, do Poder Público e da Cultura (Art.13), que sob a designação de Sistema de Televisão e Retransmissão de Televisão Pública Digital[4] (STPD) vão integrar a RNTPD. Os canais poderão fazer uso da multiprogramação, conforme Portaria 24/2009 do Ministério das Comunicações, que permite o uso do recurso por emissoras vinculadas diretamente à União.

Com a implantação dos canais públicos federais abrem-se espaços para a inserção de conteúdo da produção independente. Atualmente, a indústria do audiovisual independente conta com mecanismos de fomento direto e indireto, porém com distribuição de verbas concentrada nos estados em Rio do Janeiro de São Paulo. Para impulsionar a

---

[2] A Rede Nacional de Comunicação Pública, encabeçada pela TV Brasil em parceria com emissoras educativas em 23 estados, está no ar desde o dia 3 de maio/2010. A empreitada é um passo mais sólido para reverter a disparidade entre as emissoras do campo público e as grandes redes comerciais. A nova rede cobrirá 1.716 municípios, atingindo 100 milhões de brasileiros. Neste primeiro momento, a rede funcionará com transmissões simultâneas de dez horas de programação, sendo quatro de responsabilidade das emissoras associadas. (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO)

[3] Relegadas por tanto tempo a estarem disponíveis apenas para pequena parte de brasileiros (7,3 milhões de domicílios) que podem pagar por canais fechados, os canais do campo público chegarão à TV aberta através da Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre (RNTPD). O governo federal iniciou extra-oficialmente em 2011 a implementação do projeto, que deverá levar o sinal de pelo menos dez emissoras a 63% da população. Nas capitais, o número de emissoras públicas na TV aberta poderá ser bem maior, com a abertura de espaço paras TVs comunitárias e universitárias, entre outras. SEGUNDO. J. (2011) Porém, em recentes discussões sobre a transferência da rede via satélite para a via cabo, por meio da Telebrás, esta realidade pode ser alterada até o final de 2011. Ver mais no capítulo sobre a RNTPD.

[4] O Sistema de Televisão Pública Digital é o serviço de televisão explorado diretamente pela União ou mediante outorga a entidade de administração indireta federal. Os canais 60 a 68 serão destinados exclusivamente para os Serviços de Televisão e de Retransmissão dos de Televisão Pública Digital, conforme Portaria nº 24/2009, que aprova a norma nº 1/2009 - Norma Geral para a Execução dos Serviços de televisão Pública Digital. BRASIL (2009).

produção independente, inclusive, destaca-se Programa Nacional de Estímulo à Parceria entre a Produção Independente e a Televisão (BRASIL, Portaria 19/2008). Uma delas consiste em implantar programas regionais de capacitação técnica para a produção audiovisual, portanto, um importante dispositivo para desenvolver as produções regionais.

A atividade de fomento apresenta-se com um poderoso mecanismo de apoio, promoção e auxílio às iniciativas socialmente significantes, voltadas ao desenvolvimento socioeconômico (MELLO, 2003, p.36). Jordana de Pozas (apud MELLO, 2003, p. 20) identifica o fomento como uma ação da administração pública encaminhada a proteger aquelas atividades, estabelecimentos e riquezas de âmbito particular (privado) e que satisfazem necessidades públicas ou de utilidade geral, sem usar da coação ou criar serviços públicos. Portanto, os mecanismos de fomento (em âmbito federal, estadual e municipal) tornam-se essenciais na formulação de políticas públicas que venham a atender a produção de conteúdo independente a ser veiculado nos canais públicos federais.

A importância da construção de conglomerados de empresas nos processos de edificação e de visibilidade dos valores econômicos, culturais e sociais locais foi arregimentada em 2004, quando foi lançado o Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs pelo governo federal.

Uma das principais diretrizes do SBTVD é justamente a preocupação com a produção independente e regional. A concentração de propriedade e o controle cruzado dos meios de comunicação, a centralização geográfica, a busca por audiência pelos oligopólios de mídia comercial dominante do País e a falta de uma legislação que regulamente a produção e distribuição de conteúdos nacionais são alguns dos principais fatores que ocasionaram a verticalização da produção e veiculação audiovisual no mercado de televisão brasileiro. A conseqüência foi a limitação da inserção da produção independente nos canais de tv aberta. (CPqD - FUNTTEL, 2006 p.25).

Este projeto apresenta um estudo sobre as condições políticas e de regulamentação que foram criadas os canais do campo público de televisão e os canais públicos federais (STPD), para saber, quando inseridos na estrutura da rede, se esses canais poderão estimular a formação de arranjos produtivos locais do audiovisual e, ao mesmo tempo, impulsionar a produção independente.

O segundo capítulo apresenta uma revisão da literatura, tendo como abordagem os aspectos e características da economia política da comunicação dos estudos feitos pelos principais autores da EPC, como Mosco, Schiller , Dalles Smythe, Murdock e Golding, Armand

Mattelart; e no Brasil, Bolaño, Brittos, Ramos, Caparelli, entre outros. Consta também uma abordagem sobre aspectos políticos que envolveram a criação da televisão no Brasil.

O terceiro capítulo trata do conceito da televisão pública no mundo em comparação com modelo em processo de implantação no Brasil. São descritos os indicativos feitos pela Organização das Nações Unidas e as discussões feitas no país, como a diversidade e universalidade na produção de programas voltados para públicos específicos, o seu compromisso com programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, muitos com linguagem popular, além de abrir espaço para as minorias. Há também uma descrição sobre a implantação dos canais públicos federais (STPD) e a Empresa Brasileira de Televisão.

O quarto capítulo traz informações sobre APLs e a sustentabilidade na produção audiovisual. São descritos a estrutura da nova cadeia produtiva do audiovisual com a convergência digital, o modelo de negócio da produção independente e as necessidades de mudanças. Também são apresentados os conceitos de APLs da Redesist e uma metodologia específica para mapeamentos de aglomerações criativas. O capitulo traz exemplos de APLs e SPILs no Brasil, o fomento e o estímulo da administração pública para o audiovisual, e um resumo explicativo das principais leis de fomento e seus benefícios.

O quinto capítulo descreve as propostas de ações no âmbito de políticas públicas federais para o incentivo de APL do audiovisual. Para isso, o capítulo apresenta breve relato sobre o conceito de políticas públicas, para entender como se dá o processo de decisão na construção da agenda de uma política pública até o seu processo de avaliação.

O capítulo apresenta as últimas ações feitas pelo GT Conteúdos e Serviços Digitais, que reúne diversos setores do governo federal com objetivo de implantar ações visando o desenvolvimento de conteúdo para a televisão digital. Entre essas ações está implementação de política de desenvolvimento econômico regional em APLs e auto sustentabilidade da indústria de conteúdo para, entre outros aspectos, fomentar produção de conteúdos digitais relacionados às necessidades dos diversos níveis de governo e dar visibilidade às culturais locais.

## 1.1 OBJETIVO GERAL

Investigar as possibilidades de mecanismos de fomento público que possam estimular a produção independente na formação de arranjos produtivos locais para a produção de conteúdo destinado aos canais públicos de televisão digital.

### 1.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Compreender a legislação das políticas culturais de incentivo e fomento à produção audiovisual;
- Identificar estímulo e fomento públicos na produção audiovisual que beneficiem produtores locais e independentes;
- Compreender a finalidade dos canais públicos federais.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O desenvolvimento de políticas públicas para fortalecimento e fomento dos segmentos produtores de conteúdo audiovisual que irão suprir os espaços do campo público de televisão torna-se imprescindível para a efetivação da RNTPD e dos canais públicos (STPD). A TV Pública está em seu momento de estruturação. Em abril de 2010, a Secretaria do Audiovisual (Minc) apresentou para discussão a Política Nacional para Conteúdos Digitais (PNCD, 2010). Suas propostas iniciais para formulação de programas e ações do governo federal visam integrar, estimular e desenvolver as cadeias produtivas do setor do audiovisual (televisão e cinema), música, jogos eletrônicos e visualização. A estratégia indicada pelo projeto é a formação de arranjos de clusters[5] de conteúdo digital, criando pólos de produção de acordo com a vocação do local (PNCD, 2010, p. 22). O plano cita o uso da multiprogramação nos canais públicos federais, possibilitando a inserção de conteúdos regionais, locais, federais, estaduais e municipais (PNDC, 2010, p. 27).

A produção audiovisual nacional destinada às mídias digitais é um tema inserido no Plano Brasil 2022 do governo federal. A preocupação com conteúdos nacionais para a televisão digital pauta-se na defesa e desenvolvimento do mercado e dos profissionais atuantes no audiovisual, os quais são responsáveis por produzir bens simbólicos ou tecnológicos na digitalização de conteúdos. Inerentes ao simbolismo das produções nacionais estão a preservação da cultura, da diversidade e estímulo à educação, questões interligadas à soberania nacional[6].

---

[5] Clusters são aglomerações geográficas e setoriais de produtores de bens ou serviços diferenciados, cooperando entre si e com outros agentes também especializados (fornecedor, agentes comerciais, agentes transportadores, centros de P& D e outros). Em conjunto, beneficia-se de economias externas, peculiares ou tecnológicas, derivadas não só da produção (economias externas puras, ou relacionadas a tamanho de mercado, ou à existência de mercados locais de trabalho especializado), mas também de atividades de distribuição, marketing, compras, serviços de manutenção e outros serviços especializados. Essas atividades são, em alguns casos, resultado de ações conjuntas deliberadas de produtores, fornecedores e outros agentes especializados e levam a eficiência coletiva (SUZIGAN, 2001, p. 7 apud CAMPOS, 2005, p. 166).

[6] Uma pesquisa (PNCD, 2011) realizada no primeiro semestre 2009 indica que a TV Brasil inseriu 93,5% da produção brasileira (Longa metragem) em sua programação, seguida pela TV Cultura (46,5%), Rede Globo (8,4%) e SBT (0,4%). A

O mapeamento de novos APLs do audiovisual e o fomento de produtores regionais e independentes, principalmente naqueles APLs que se situam em estágios embrionários e emergentes, classificados entre o grau de informal e organizado (AMATO NETO, 2009, p. 50-54), poderiam constituir-se em maneiras de descentralização da produção audiovisual (centradas no eixo Rio-São Paulo) para outras regiões e, consequentemente, impulsionar a cadeia[7] produtiva do audiovisual em novas localidades, não somente com o fomento direto e indireto, mas também com a divulgação propagandística, classificada também como vantagens concedidas por meios psicológicos (MELLO, 2003, p. 90).

A Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), com apoio do Sebrae, realizou mapeamento de APLs do audiovisual nas cidades de Goiânia (2008), Recife (2008), Rio de Janeiro (2008), e do cinema em Porto Alegre (2008). Um dos principais motivos para identificar um APL é entender o seu funcionamento para propor políticas de desenvolvimento sustentável do local. Nesses APLs, o fomento de âmbitos federal, estadual e municipal foram importantes no fortalecimento dos atores inseridos em sua cadeira produtiva. Outro aspecto relevante e observado no mapeamento desses APLs do audiovisual foi o papel das instituições de ensino (técnicas e superior) na formação de capital humano para atuar no segmento do audiovisual. Sobre esse aspecto, o PNDC (2010) apresenta a necessidade de ampliar os investimentos na constituição de uma rede de instituições de ensino fundamental, média e superior capaz de preparar a mão-de-obra, imbuindo-a de apuro estético e conhecimento da linguagem para produzir e consumir audiovisual (PNCD, 2010, p.23).

## 1.3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-METODOLÓGICA

O método utilizado é a pesquisa exploratória, que tem o objetivo de tornar mais familiar e explícito o tema ou construir hipótese sobre o mesmo (DIEHL; TATIM, 2004, p.53). Este projeto é elaborado usando as ferramentas analíticas da Economia Política da

---

Record, CNT e Band não inseriram produção brasileira nesse período. Com relação à TV por assinatura, no ano 2009 somente o Canal Brasil (Globosat) inseriu 97,6% de produção brasileira em sua grade. Os demais canais (Cinemax, HBO, HBO Family, HBO Plus, Maxprime, Telecine: Premium, Action, Light, Pipoca e Cult) deram prioridade à produção estrangeira em cerca de 97% de suas programações (RAMOS; HAJE, 2011, p.19). As produções brasileiras que ganham destaque nas tvs por assinatura são as dos gêneros eróticos. No levantamento sobre a Cartografia Audiovisual Brasileira, em 2006, de 30% a 40% de produções nacionais do gênero ocupavam a grade do Canal Adulto, Sexy TV, For Man e Sex Hot (CASTRO, 2005).

[7] O mercado de produção audiovisual inclui qualquer produto que tenha como resultado a transmissão de uma imagem em movimento, seja qual for o meio utilizado para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão Entre os setores e mercados inseridos no negócio do audiovisual estão educação; equipamentos para gravação e edição de som e imagem; redes de exibição (cinema, televisão e internet); e os fornecedores de insumos para a produção dos suportes físicos. O funcionamento do setor audiovisual é dividido em Pré-produção, Produção, Pós-produção, Distribuição e comercialização, Consumo. (ANCINE, apud SEBRAE/ESPM, 2008).

Comunicação (EPC), as Políticas de Comunicação (PC) e os conceitos de APLs. Os conceitos da EPC abordam estudos sobre ciclos econômicos, crescimento do capital monopolista, aparelho do estado, estrutura e concentração da propriedade, relações de classe, relações de poder, etc., observando a sua influência na mudança social, estudos das relações entre mercadorias, instituições, relações sociais etc, voltados para o campo da comunicação. Este projeto percorre também a segunda linha da EPC dimensionada por McChesney (2000) sendo uma análise de como a propriedade, formas de financiamento e as políticas governamentais podem influenciar o comportamento e o conteúdo da mídia. Desses referenciais, o projeto aborda o impacto da concentração da mídia sobre a produção audiovisual local e independente, o fomento ou estímulo por meio de APLs, as políticas públicas para a produção audiovisual e a estruturação do campo público da comunicação (RNTPD), especialmente os canais públicos do STPD. Cabe, ainda, neste referencial, os conceitos de Políticas públicas.

Na primeira etapa, foi realizada a revisão da literatura, por meio do levantamento das principais pesquisas conceituais dos teóricos da EPC. Dessas referências a dissertação traz citações resumidas dos autores clássicos da EPC, sendo o principal enfoque voltado para autores brasileiros que estudam a regulação, políticas públicas e produção da comunicação; temas que, no segundo capítulo, tiveram uma pequena abordagem histórica, iniciando-se com a implantação da televisão no Brasil (Bolaño, Ramos, Britos, Capparelli, Pieranti, entre outros). Outros assuntos abordados na revisão da literatura são: o marco legal da radiodifusão, as principais políticas de fomento, destacando-se, principalmente, o período pós Constituição de 1988 até 2011, quando ocorreram importantes transformações da radiodifusão brasileira e nas políticas de fomento.

A segunda etapa traz uma descrição dos conceitos inerentes à acepção do termo, a administração fomentadora, a classificação e técnicas de fomento público, as vantagens econômicas e de caráter real. Por meio da interpretação do conceito de fomento, foi possível identificar em qual classificação encontra-se a tendência de fomento e estímulo para o audiovisual, além de disponibilizar informações para realizar interpretações à atual legislação de fomento cultural e da produção audiovisual. Essa ferramenta também permitiu identificar como se dá a distribuição de aportes de verbas de fomentos diretos e indiretos; demonstrando a ocorrência de concentração nas regiões Sudeste e Sul, tendência já alardeada, pelos autores da EPC brasileiros, como condição que restringe, entre outros fatores, a visibilidade de outras produções do país, pois o critério de distribuição ainda não é

tratado de maneira efetiva nas políticas de fomento. O estudo faz um levantamento das políticas de fomento, principalmente no âmbito federal, possibilitando identificar o seu grau de importância e sua relação na manutenção das produções em APLs. As ferramentas utilizadas da EPC foram, portanto, a identificação das políticas de fomento e o seu impacto na produção audiovisual nas aglomerações produtivas.

Na terceira etapa, a pesquisa fez breves citações das primeiras pesquisas sobre aglomerações produtivas dos autores Alfred Marshall e Joseph Shumpeter (Teoria da Inovação)[8], conceito, no caso desta análise, inerente à televisão digital. No foco desta pesquisa, foi utilizado o conceito de APLs definido pela Redesist, tendo como referência os autores Cassiollato, Lastres e Castro, Moutinho e Cavalcanti Filho, Matos, Guimarães e Souza (2008), Amato Neto (2009) e outros autores envolvidos na aplicação da metodologia de APLs do audiovisual. O conceito de APLs foi utilizado nos primeiros mapeamentos de APLs do audiovisual do Brasil (Goiânia, Porto Alegre, Pernambuco e Rio de Janeiro), feitos pela Redesist.

Os principais critérios e aspectos metodológicos para mapear Arranjos produtivos locais são: a) Dimensões territoriais (concentração de atividades afins numa mesma localidade); b) Diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais (Universidades, instituições de pesquisa, empresas afins, empresas de consultoria e de assistência técnica, órgãos públicos, organizações privadas e não governamentais, entre outros); c) Conhecimento tácito (conhecimento implícito e incorporado nos indivíduos e organizações); d) Inovação e aprendizado interativo e governança (interrelação entre os atores do arranjo) e Grau de enraizamento (articulação e envolvimento dos atores nos arranjos). Esse método foi usado nos mapeamentos dos arranjos feitos pela Redesist, sendo que, na diversidade de atividade e atores econômicos, políticos e sociais, encontra-se um dos subsídios da EPC para o desenvolvimento desta pesquisa, que é a identificação de políticas públicas voltadas para o fomento de produtores inseridos em APLs.

[8] Apesar da Teoria da Inovação de Schumpeter ser contrária ao pensamento marxista da EPC, pois são correntes teóricas distintas, isso não prejudica esta análise por abordar aspectos diferentes. Ver na página 53.

# CAPÍTULO 2 – Economia Política da Comunicação e a televisão

## 2.1 Economia Política da Comunicação

A base referencial deste estudo remete aos conceitos da Economia Política da Comunicação (EPC), a qual encontra sustentação nos estudos sobre a produção, distribuição, troca e consumo de bens materiais, de recursos finitos, num sistema de produção capitalista. Da gênese crítica ao sistema capitalista, a partir do século XX, alguns autores inseriram novos fatores de influência sobre os mercados e a economia, tais como as instituições, as políticas públicas e a tecnologia.

Na definição de Mosco (1996, p.25) a economia política é "o estudo das relações sociais, particularmente das relações de poder, que definem a produção, distribuição e consumo de recursos" (apud SOUSA, 2006. p. 422). O autor delimita, ainda, as principais características da economia política crítica, como sendo um campo que:

> (...) direciona os enfoques dos estudos nos ciclos econômicos, crescimento do capital monopolista, aparelho do estado, estrutura da propriedade e concentração da propriedade, relações de classe, relações de poder, etc., observando a sua influência na mudança social (social change) e ainda os estudos das relações entre mercadorias, instituições, relações sociais, etc. e entrando em linha de conta com conceitos como o de hegemonia (SOUSA, 2006. p 422).

Wasco (2004, p. 31) menciona que os primeiros estudos sobre a economia política na comunicação iniciaram-se com Dalles Smythe, em 1948, quando foi lançado o primeiro curso sobre esse campo na Universidade de Illinois.

> Smythe (1960) considerou que a aplicação da economia política à comunicação permite discernir os efeitos da atividade comunicacional das instituições sobre a sociedade, tendo em conta que essa atividade comunicacional é regulada pelas políticas e submete-se a fatores econômicos. Assim sendo, as políticas e os fatores econômicos que constrangem a atividade comunicacional das instituições (capital, organização, controle, propriedade...) influenciam a sociedade (SOUSA, 2006, p. 423).

A crítica marxista[9] à comunicação também foi assimilada nos estudos de Murdock e Golding (1985). Entenderam os autores que os meios de comunicação correspondem aos

[9] A Teorica Crítica surgiu de um texto de Max Horkheimer de nome Teoria Tradicional e Teoria Crítica, em 1937 e tem referência com o marxismo e seu método. Além de Horckheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse e Erich Fromm (Escola de Frankfurd) conceituaram o seu campo teórico. Na década de 1940, Adorno e Horkeimer criaram o conceito de Indústria Cultural, que tem como essência tratar a produção da cultural como mercadoria, num esquema de concepção, planejamento e organização de fabricação em série dos produtos simbólicos. Os produtos culturais (revistas, programas radiofônicos, filmes, música) seriam concebidos para manter o espectador alienado (cultura da alienação) (NOBRE, 2004, p. 12-60)

interesses capitalistas sendo grandes organizações industriais e comerciais, produtoras e distribuidoras de mercadorias comunicacionais e que, atendendo à lógica do capitalismo, estão sujeitos à consolidação, concentração e internacionalização, entre outros aspectos inerentes ao capital-mercadoria (SERRA, 2007). Com relação à produção de informação, Murdock e Golding (1985) sustentam que a ideologia se manifesta na notícia como mercadoria, nos critérios de noticiabilidade e práticas profissionais dos jornalistas. Para os autores, os conteúdos da notícia são criados numa lógica para produzir uma imagem descontextualizada da realidade, ocultando histórias, processos sociais e o desvelamento das formas de dominação e poder. Complementam que, sendo a maior parte das notícias sobre pessoas, as instituições acabam sendo desresponsabilizadas de suas atribuições (SOUSA, 2006. p.28).

Ao discorrer sobre as vertentes da Economia Política da Comunicação e Jornalismo, Serra (2007, p.5) comenta que os autores focam a economia política crítica na inter-relação entre os aspectos simbólicos e econômicos das comunicações pública, afirmando que

> (...) essa abordagem intenta mostrar como os diferentes modos de financiamento e organização da produção cultural têm consequências para a gama de discursos e representações no domínio público e para o seu acesso pelas audiências (p.5).

Serra (2007) ainda destaca os estudos da economia política crítica na composição de argumentações e propostas voltadas “a políticas para a organização e regulação dos meios de comunicação de maneira que garantam sua contribuição para o exercício pleno dos direitos da cidadania”(p.7). Para Serra (2007), Murdock e Golding (1985) defendem um sistema de comunicação ideal, democrático, que dê pluralidade às diversas vozes sociais, e permite a participação no debate público, a apresentação de divergência e a proposição de alternativas. Para isso, os autores, segundo Serra, apontam três áreas de análise, sendo elas a produção de sentido, análise textual e a questão do consumo cultural.

Na primeira área, a questão principal trata de investigação de “como mudanças no conjunto de forças que exercem controle sobre a produção e a distribuição dos bens culturais pode limitar ou liberar a esfera pública” (SERRA, 2007, p.7). Os pontos centrais dessa linha de investigação incluem o padrão de propriedade das organizações midiáticas e o tipo de relação entre a regulação estatal e essas instituições.

> (...) Dessa maneira é possível identificar quais as suas consequências para o grau de abertura ou fechamento do debate público e inclusive como o estado exerce o seu poder enquanto comunicador, além de agente regulador (SERRRA, 2007, p.7).

Smythe (1977) apresenta o conceito de “produção de audiência” como a principal mercadoria das empresas de comunicação de massa e sua relação com o modelo publicitário de financiamento das indústrias culturais, típico da radiodifusão, do broadcasting, ou cultura de onda. Bolaño (2004) considera que Smythe não foi feliz na definição dessa mercadoria, principalmente porque viu trabalho onde não existe: no próprio público, confundindo produção capitalista com reprodução da força de trabalho. Bolaño (2004, p.68) argumenta que “trabalhos concretos dos artistas, jornalistas e técnicos criam duas mercadorias a cada vez: o objeto ou serviço cultural (o programa, a informação, o livro) e a audiência”, dando caráter de duplicidade das mercadorias na indústria cultural.

Segundo Bolaño (2000), à emissora o que interessa é o valor da audiência e o interesse do anunciante. Nesse aspecto, ainda diz o autor, estão excluídos os indivíduos, seus desejos e valores. O que interessa à emissora é o valor de troca da audiência, não o indivíduo concreto, com sua consciência e seus desejos. O que a emissora vende aos anunciantes é a medida de audiência, “de homens e mulheres, de consumidores potenciais cujas características individuais só podem ser definidas em termos de médias” (p.68). É a um indivíduo médio, a um ser humano abstrato, que todas as medidas de audiência se referem. Porém, é para esse ser humano concreto que se dirigem todos os esforços de comunicação dos anunciantes, do governo, dos políticos. A mercadoria audiência é a mais valorizada do mercado e não especificamente a produção cultural inerente aos programas.

No caso da produção independente, Bolaño (2004, p.70) ainda cita a dupla expropriação do produtor cultural independente: é no sistema comercial de televisão que suas redes compram programas de produtoras independentes e os distribuem gratuitamente ao público. Nesse sentido, não é a mercadoria (o programa) que é propriamente negociado, mas o direito de difusão, o direito de utilizar a mercadoria para a criação da mercadoria audiência. É nesse sentido que ocorre a dupla expropriação do produtor cultural independente: ele é separado, por um lado, dos meios de produção, e de outro, submetido a toda uma máquina de intermediação que lhe é imposta, sem a qual o seu produto de criação (mercadoria da Indústria Cultural) não teria como ascender ao público.

Utilizando conceitos clássicos da teoria marxista, Bolaño (2004) alega que é possível responder conhecendo as nuances que envolvem a dualidade de mercadorias da Indústria Cultural. Nesse exemplo dos produtores e compradores (redes de TV), respectivamente programas e audiência, cada uma dessas mercadorias é produzida por um capital diferente,

bem delineado pela Economia da Comunicação e da Cultura. Ficam ao produtor independente, na edificação do produto cultural (o programa audiovisual), a responsabilidade pelo emprego (custos) com trabalhadores individuais e "pela ação do trabalhador coletivo". Às redes de televisão a administração da audiência, feita por meio da distribuição do conjuntos das várias mercadorias adquiridas uma grade de programação diária, referendada pela expressão flot, segundo a economia da comunicação francesa (BOLAÑO, 2000). O detalhe importante dessa relação, citada pelo autor, é a conversão de um capital simbólico (o programa) em capital econômico.

É na apropriação desse capital simbólico que ocorre a segunda desapropriação do produtor (artistas etc). Não somente a obra é adquirida mas a sua capacidade de criar um referencial de cumplicidade com o público, objeto necessário para assegurar a audiência inerente à sua obra. Para Bolaño (2004), essa força simbólica é também apropriada pelo capital. A "mercadoria-audiência" somente é aplicável pela existência dos meios de difusão. Mesmo que haja em um produto a força simbólica apreciada pelo público, somente os meios de difusão efetivarão a existência da "mercadoria-audiência". A expropriação da energia criadora do produtor cultural pelo capital somente é feita restringindo-o dos meios de acesso ao público. Essa restrição é assegurada pela hegemonia das tecnologias de comunicação e a respectiva concentração da difusão dos produtos culturais pelo capital.

Brittos (2008) complementa ressaltando que, no decorrer dos anos 1980, as indústrias midiáticas transformaram-se em conceituado campo de valorização do capital. Organizadas para produzir mercadorias, sob formas de telenovelas, filmes, vídeos e discos musicais, e para distribuí-los planetariamente, por meio de novas tecnologias de telecomunicações por satélite e cabo, essas companhias reforçaram o nivelamento da cultura e, com isso, a homogeneização da demanda a ser atendida em nível mundial. A esta condição, Mattelart (1979) chamou de imperialismo cultural, contexto em que, por meio da comunicação, os países hegemônicos exercem influência na internacionalização tanto da propriedade como dos fluxos de informação.

Schiller (19770 deu concepção ao imperialismo cultural como

> (...) conjunto dos processos pelos quais uma sociedade é introduzida no seio do sistema moderno mundial e a maneira como a sua camada dirigente é levada, pelo fascínio, a pressão, a força ou a corrupção, a modelar as instituições sociais para que correspondam aos valores e às estruturas do centro dominante do sistema ou a tornar-se no seu promotor (...)(apud SOUSA, 2006 p. 116).

Desenvolvido a partir da década de 1960, o imperialismo cultural caracterizou-se, principalmente, pela expansão das multinacionais, que se instalaram principalmente na América latina. A influência dessas multinacionais se deu nos campos militar, econômico, político e cultural, além de se tornarem agentes de propaganda ideológica e da Ordem Mundial. Schiller observou que as sociedades capitalistas avançadas, para sobreviverem, necessitavam de se expandir. Essa expansão do domínio imperialista não seria de maneira militar mais de forma semântica, utilizando os meios de comunicação para fluir o ideal do neoliberalismo por meio da criação de mitos sobre a soberania e o modo de vida americano. (SCHILLER, 1977, p. 18).

Na concepção de pensadores marxistas, os meios de comunicação social fazem parte da infraestrutura econômica capitalista e asseguram a lógica do mercado e o poder da classe hegemônica. Alegam que os interesses dos produtores de informação se confundem com os interesses dos proprietários dos meios, comprometendo a independência dos meios jornalísticos e conduzindo os critérios de conteúdo para a satisfação dos desejos dos anunciantes. Nesse contexto, as demais classes sociais e as diversas manifestações culturais produzidas fora da lógica do lucro ficam sem representação nos discursos da comunicação social e sem visibilidade. Neste aspecto, o estímulo e fomento estatal, impulsionados por um novo marco regulatório das comunicações, no caso do Brasil, poderiam assegurar visibilidade às manifestações culturais produzias fora lógica do lucro, pluralizando os discursos nos meios de comunicação social.

## 2.2 Regulação da televisão no Brasil

Em 1922, surgem as primeiras estações de rádio no Brasil. Edgard Roquette Pinto cria a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923. A British Broadcasting Corporation (BBC), empresa que opera as emissoras de rádio e televisão pública do Reino Unido, foi fundada por John Reith em 1922, apenas um ano antes. Enquanto no Brasil iniciava-se a implantação do rádio, a Inglaterra lançava a sua primeira versão de televisão pública. Leal Filho (2007) destaca o discurso semelhante de John Reith e Roquette Pinto. John Reith dizia que o papel do rádio não era para fins comerciais, sendo a sua concepção designada ao serviço público. Para Roquette Pinto, o rádio consistia-se num canal para levar aos lares brasileiros a produção cultural do país.

Com a concepção de caráter público, o rádio no Brasil funcionou sem regulamentação até Getúlio Vargas publicar o Decreto n.o 20.047/1931, o qual qualificou o serviço de

radiodifusão como de interesse nacional e finalidade educacional, além de regulamentar a telegrafia, a radiotelegrafia e as atividades de radiodifusão. O decreto também criou a Comissão Técnica do Rádio e autorizou a primeira formação de rede nacional. Um ano depois, foi promulgado o Decreto n.o 21.111, de 1932, estabelecendo “a competência da União para legislar e explorar os serviços de radiocomunicações de forma direta ou indiretamente mediante concessão, permissão ou autorização”. O decreto consistia-se no Regulamento para Execução de Serviços de Radiocomunicação no território nacional (SCORSIM, 2007, p.36). Nesse período, sequer existia televisão no Brasil, mas o conceito de radiodifusão, como sendo radiocomunicação de sons ou imagens destinada a ser livremente recebida pelo público, já despontava no espaço jurídico. A Carta Constitucional de 1937 é a primeira Constituição na história brasileira a contemplar a expressão "radiodifusão" (SCORSIM, 2007, p.37).

Três anos antes, ocorre a primeira reação do setor empresarial contra a intervenção estatal na radiodifusão. A sublevação teve como estopim o Decreto nº 24.655/34, que concedia arbítrio para o Estado anular as licenças das emissoras de rádio que atuassem em desacordo com os atos e as condições das outorgas. Nascia, então, a Federação Paulista das Sociedades de Rádio. Sua missão: reduzir o controle estatal sobre a radiodifusão (SCORSIM, 2007, p.36).

A Constituição de 1934 não só delegou poderes, mas colocou a União na centralização e renovação de outorgas da radiodifusão. Por meio do seu art 5º, inciso VIII, a Carta Magna instituiu o modelo *trusteeship model*, concedendo à União a exploração dos serviços telegráficos e de radiocomunicação, além do poder de concessão dos mesmos ao setor privado. Outra designação importante é o enaltecimento à conotação nacionalista sobre a propriedade dos meios de comunicação e a qualificação da radiodifusão como um serviço público de finalidades educativas (LIMA, 2006, p.97)

Segundo Jambeiro (2008), quando surgiu no mundo, como qualquer outro invento da humanidade, a televisão foi tratada como um veículo considerado “terra-de-ninguém”, pois como inovação o pensar na sua regulamentação vei mais tarde quando perceberam que pela TV circulam sinais que conduzem sons, imagens e texto, e, principalmente, a produção de sentido, poder e ideologia. Vislumbrando o potencial no novo meio, Assis Chateaubriend[10],

[10] Quanto inaugurou a primeira televisão brasileira em 1950 (TV Tupi Difusora), Assis Chateaubriand era dono dos Diários e Emissoras Associadas que em sua fase áurea chegou a integrar 36 emissoras de rádio, 34 jornais e 18 canais de televisão. Os programas e comerciais eram feitos ao vivo, na programação baseada no rádio, inclusive na linguagem e na regulamentação. O surgimento do videoteipe (1960), revolucionando o sistema de produção, centralizou a produção de conteúdo no eixo Rio-São Paulo, os principais pólos econômicos (CAPARELLI, LIMA, 2004, p.63-69)

empresário do mercado brasileiro de comunicação traz a televisão para o Brasil (1950), inspirado no modelo de negócios aplicado nos EUA. Portanto, configura-se o início do princípio da televisão no Brasil já com as características para servir à geração de conteúdo para fins comerciais.

Até 1962, conforme Lopes (2011, p.3), esses dois decretos (21.111/32 e 24.655/34) foram as principais referências legais da radiodifusão e estabeleceram algumas regras fundamentais que valeram durante esse período, como por exemplo:

> (...) - prazo de concessão de 10 anos; renovações "a juízo do governo";mínimo de 2/3 de diretores brasileiros, em empresas; obrigatoriamente nacionais; tempo máximo de 10%, publicidade na programação, com tempo máximo de 30 segundos para cada inserção; intransferibilidade, direta ou indireta, da concessão; proibição de estabelecimento de qualquer convênio, acordo ou ajuste com outras companhias ou empresas de comunicação sem prévia aprovação do Governo (...)(LOPES, 2011, p.3)

Entre os principais referenciais legais da radiodifusão, nesse período, não havia mecanismo para impedir a propriedade cruzada de meios de comunicação e Lima (2006, p.97) completa que tal mecanismo não se encontra prescrito até hoje no âmbito das legislações, uma das brechas que permitiu a hegemonia do sistema privado. Para o autor, a única preocupação legal com a concentração da mídia foi por meio do Decreto-Lei nº 236/1967, que alterou o Código Brasileiro de Telecomunicação. Em seu artigo 12, a redação do decreto reza que cada **entidade** só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:

> (...)I- Estações radiodifusoras de som: a) locais: ondas médias, 4; freqüência modulada; b) regionais: ondas médias, 3; ondas tropicais, 3 (sendo máximo 2 por estado); c) nacionais: ondas médias, 2; e ondas curtas2; II – Estações radiodiofusoras de som e imagem – 10 (dez) em todo o território nacional, sendo no máximo 5 (cinco) em VHF e 2 (duas) por estado(...) III - 7º As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie (...) (LIMA, 2006, p.99).

Na sua literalidade, o artigo poderia suscitar o surgimento de um mecanismo contra a concentração de propriedade. Lima (2006, p.99) argumenta que o artigo 7º não é considerado como "redes formadas por afiliação contratual entre as emissoras, com a finalidade de estabelecimento de direção ou orientação única".

Diferentemente do Brasil, desde 1943, já existiam normas legais nos EUA para limitar a concentração de propriedade na mídia, tanto em nível local, como nacional, como forma

de garantir a competição econômica entre as empresas e preservar a pluralidade e diversidade de ideias[11] (LIMA, 2006, p.97).

No âmbito dos marcos legais para radiodifusão, Lopes (2011, p.4) menciona a exclusividade do Governo Federal nas autorgas de radiodifusão nas constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988, inclusive a manutenção do modelo *trusteeship* model e o *command–and-control*[12]. A única alteração ficou *para a* Constituição de 1988, a qual delegou ao Poder Legislativo[13] a responsabilidade de apreciar as outorgas de radiodifusão (LOPES, 2011, p.4)

Os Decretos 20.047/1931, 21.111/1932 e 24.655/34 sofreram alterações por uma seqüência de leis e decretos, tornando a interpretação sobre as políticas para a radiodifusão, em alguns casos, conflitantes e divergentes. Diante desse quadro, a consolidação de um novo marco regulatório teve início com Projeto de Lei do Senado nº 36, de 1953, sendo transformado depois de quatro anos de trâmite entre o Senado e Câmara dos Deputados em PL 3.549/1957 e mais cinco anos para culminar com a implantação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (Lei nº 4.117, de 1962), que tratava dos meios de comunicação eletrônica, da telefonia e de outras tecnologias de transmissão de dados (LOPES, 2011, p.4). Com o golpe militar de 64, o Código sofre alterações no texto por meio do Decreto-Lei 236, de 1967[14].

O CBT ainda é o principal marco legal para a radiodifusão brasileira. Sua primeira versão (1962) foi definida e implantada sobre forte influência dos empresários da

---

[11] Citando Almeida (1993) em seu livro O controle legal da concentração de propriedade na radiodifusão (p. 79-122), Lima (2006, p.97) relata que, quando foram criadas, essas normas impediam que um "concessionário controlasse mais de uma emissora do mesmo tipo (*Duopoly Rule*); que um concessionário controlasse mais de uma emissora de TV em VHF ou uma combinação de rádio AM/FM (*One-to-a-market-Rule*);que se outorgassem concessões de radiodifusão a pessoa física ou jurídica que fosse proprietária, controlasse ou operasse jornal diários na mesma área geográfica (*Cross-Ownership Rule*) e que um mesmo grupo controlasse emissoras de rádio e televisão acima de certos limites percentuais de alcance dos domicílios no mercado de televisão (*Multiple-Ownership Rule*)". O controle de "redes" de radiodifusão também é feito nos EUA desde 1941, sob alegação de proporcionar proteção ao produtor independente (LIMA, 2006, p.98).

[12] (...)*Trusteeship model*, modelo segundo o qual existe responsabilidade governamental em organizar de forma racional o espectro radioelétrico, podendo o próprio Estado operar os serviços de radiodifusão, ou transferir esta responsabilidade a um agente privado, por meio de uma outorga pública. Também se consolidava um modelo de gestão de espectro muito semelhante ao *command-and-control* norte americano, que condicionava a utilização de ondas de rádio à emissão de uma licença, na qual estão estabelecidos os termos nos quais se fará esse uso (...)(LIMA e RAMOS, 2006, apud LOPES, 2006, p.4).

[13] (...)A competência do Congresso Nacional para a apreciação dos atos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão ficou expressa em duas passagens da Constituição Federal: no inciso XII do art. 49, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; e nos §§ 1o, 2o, e 3º do art. 223, no quais se lê que o Congresso Nacional apreciará os atos de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão; que a não-renovação de concessão ou permissão dependerá de aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; e que o ato de outorga ou de renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional (...)(LOPES, 2011, p.5)

[14] (...)No mesmo ano de 1967, uma importante novidade foi a criação do Ministério das Comunicações, por meio do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, um dos marcos da grande reforma administrativa posta em prática pelo governo militar. O Decreto estabeleceu que o Conselho Nacional de Telecomunicações, então responsável por diversas atividades da área das telecomunicações e da radiodifusão – entre elas as outorgas e renovações de outorgas – passava a integrar como órgão normativo, de consulta, orientação e elaboração da política nacional de telecomunicações a estrutura do Ministério das Comunicações (...) (LOPES, 2011, p.5)

Comunicação, num momento em que o Poder Executivo encontrava-se em fase de reconfiguração, devido à renúncia de Jânio Quadros um ano antes. Reunidos, na recém criada Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), os setores empresariais da radiodifusão representados no Congresso Nacional conseguiram não somente derrubar os 52 vetos[15] do presidente João Goulart ao projeto de lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), mas também impor um código com interesses voltados para os empresários da comunicação, conforme analisa Capparelli (2004).

Com a finalidade de estimular a "formação e consolidação de redes nacionais privadas para apoiar a integração nacional, inclusive no tocante à interiorização da televisão, observada a diretriz de preservação e valorização das tradições e manifestações culturais do país" (PIERANTI, 2007, p.61) o governo militar implantou a rede básica de microondas, interligando diversas regiões do país por meio de poucos canais autorizados, processo desencadeado a partir de 1969. A implantação das redes foi possível devido ao investimento em infraestrutura, operações comandadas pela Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) (1965), criada com o objetivo de viabilizar a efetivação e a operação dos serviços relativos às telecomunicações. Em 1975, a Lei nº 6.301 autoriza a criação da Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás). A empresa ficou responsável pela

> (...) implantação e operação de emissoras estatais, a exploração dos serviços de radiodifusão do governo federal, implantação e operação de estações de repetição e retransmissão, a difusão de programação educativa e o treinamento de pessoal necessário ao desenvolvimento da radiodifusão (PIERANTI, 2007, p.63)

O projeto político do governo militar (1965 a 1979) colocou o Estado Brasileiro atuante em toda a cadeia produtiva da radiodifusão. Conforme descreve Pieranti (2007, p. 64), "oferecia infraestrutura, gerava sinais e imagens e produzia conteúdo 'supostamente' educativo". Foi também no período militar, especificamente a partir da década de 70, que foram criadas as emissoras educativas, algumas vinculadas a secretarias estaduais de Educação ou de Cultura, com foi o caso da TV Cultura de São Paulo. Em 1971, as emissoras educativas atingiram 94% da população brasileira (PIERANTI, 2007, p.64).

A predominância do modelo comercial de televisão relegou os serviços públicos de televisão. Ainda que discussões sobre o tema fossem suscitadas, por vezes ficaram

[15] (...)Goulart criticou o estabelecimento de prazo fixo para a duração das concessões, o qual devia ser prerrogativa do poder público; defendia a verificação antecipada da veracidade das informações veiculadas; reclamava da possibilidade de renovação das concessões sem a anuência da autoridade concedente e pleiteava liberdade para que o Poder Executivo tratasse das tarifas(...) (PIERANTI, 2007, p.42)

subordinadas às condições impostas pelas empresas hegemônicas de comunicação. Sua atuação limitou-se as experiências de modelos alternativos e a formação crítica do cidadão brasileiro em relação à prestação de serviços de informação, cultura e entretenimento do modelo comercial (LEAL FILHO, 2007a).

Leal Filho (2007a) destaca cinco momentos importantes para a radiodifusão pública desde a implantação do rádio. São Eles:

> (...) a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923; a implantação da Fundação Padre Anchieta em São Paulo, em 1969; a promulgação da nova Constituição da República, em 1988; a aprovação da lei número 8.977, conhecida como Lei do Cabo[16], em 1995 e o lançamento pelo Ministério da Cultura do 1º. Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2006 (p.2).

A fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Roquette Pinto, como anteriormente citada, foi um marco na radiodifusão brasileira. Seu modelo de negócios, inicialmente, deu-se por meio de sociedade e clubes de ouvintes que contribuíam para manter a rádio, com programação voltada para fins informativos, culturais e educativos. "Eram espaços públicos articulados por parcelas da sociedade de forma independente tanto do Estado como do mundo dos negócios" (LEAL FILHO, 2007a, p.2). Com a regulamentação da publicidade em 1932, permitindo a ocupação da programação com 10% de anúncios, o modelo de sustentação da Rádio direcionou-se para o comercial.

O sociólogo Renato Ortiz (1988) explica que a mudança de modelo foi ocasionada por pressão do setor privado de radiodifusão junto a Getúlio Vargas. Tanto que a Rádio Nacional, encampada em 1940, apresentava os mesmos modelos de arrecadação e programação das empresas privadas. Os programas culturais da rádio não ultrapassavam 4,5% da programação (LEAL FILHO, 2007a, p.4).

Passados 47 anos, o segundo marco para a radiodifusão pública foi a criação da Fundação Padre Anchieta em São Paulo (1969). Gerida por um Conselho Curador, com autonomia total, a emissora espelhava-se no modelo da BBC de Londres, possuía autonomia de gestão garantida pela figura jurídica de direito privado, sendo fator primordial para evitar interferência estatal. O Conselho tinha 45 conselheiros, número criticado por Leal Filho (2007b) dada a sua aparente prática democrática, porém de ineficiência atribuição de responsabilidades entre os integrantes.

O terceiro momento da história da radiodifusão pública veio com a Constituição de 1988. O artigo 223 dispõe que "compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão,

[16] Sobre a tv a cabo, ver nas próximas páginas e Capítulo 3, item 3.6.1.

permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal" (p.145). Aprovada sobre interferência do setor privado, apresentava-se como principal marco legal para a radiodifusão em comparação com as legislações anteriores e expôs a liberdade de expressão como direito fundamental.

Sem mecanismo de regulação, segundo Pieranti (2007, p.77) a liberdade de expressão e de imprensa não garantem a democratização da comunicação e cita Arbex Júnior (2001) ao lembrar que este direito é voltado para que os donos das empresas possam escolher o que será veiculado e publicado. Essa influência, em alguns casos, ocasionou a restrição ou imprecisão em textos dos artigos da CF que tratavam da Comunicação Social (artigos 220 a 224). Um deles é a exigência de mecanismos de controle da propriedade cruzada[17] e a vedação aos oligopólios de mídia (220). Apesar do Artigo 221 da CF estabelecer princípios para de rádio e televisão com programação educativa, artística, cultural e informativa, na promoção da cultura nacional e regional, produção independente, os valores éticos e sociais e privilegiando a regionalização da produção, o artigo 221 não foi regulamentado, mesmo tendo vários projetos de lei a respeito (PIERANTI, 2007, p.79). Dessa maneira, existe a prevalência de diversas interpretações a respeito das produções de caráter cultural, educativo, artístico e informativo.

A Constituição Federal/88, em seu artigo 224, também estabeleceu a instituição do Conselho de Comunicação Social (CCS) que, a princípio, teria a função de auxiliar o Congresso Nacional na elaboração de políticas e controle de outorgas, tendo em sua composição representantes da sociedade civil, do empresariado e dos poderes Executivo e Legislativo. Sob forte pressão do setor empresarial e de políticos ligados à radiodifusão hegemônica, na regulação do CCS em 1991, por indicação do artigo 2º da Lei nº 8.389, sua atuação foi restringida à elaboração de pareceres, recomendações e estudos solicitados pelo Congresso Nacional; perdendo o seu papel deliberativo (GRAU, 2006, p.138) Estava rechaçada, portanto, a oportunidade de estabelecer o processo de democratização das comunicações no âmbito nacional (PIERANTI, 2007, p. 80-82). O CCS funcionou de 2002 a 2006, portanto esta lei vem sendo descumprida desde 1996, em que seja implantando

[17] (...) Propriedade cruzada trata-se da posse de diferentes tipos de mídia no setor da comunicação, tais como tv, jornais, rádios revistas, telefonia, provedores de internet, transmissão de dados etc. O resultado desse controle é o domínio quase total da audiência da televisão aberta pela emissora do grupo e exclusão das diversas manifestações culturais e informações locais (...)(CAPPARELLI; LIMA, 2004, p.48)

efetivamente[18]. Ressalta-se o CCS constitucional é uma versão limitada do Conselho proposto ao longo da Assembléia Nacional Constituinte; a lei apenas confirma este caráter, bem como os próprios relatórios do Conselho.

A Lei do Cabo (8.977, de 1995)[19] possibilitou a implantação das emissoras de acesso público: legislativas, universitárias e comunitárias. Um passo importante rumo à ampliação das ofertas televisivas, mas ainda restrito à parcela minoritária da população que tem acesso a esse tipo de serviço. Ressalta-se, no entanto, que parte dessas emissoras conseguiu migrar do cabo, passando a transmitir sinais também para antenas parabólicas.

A atual estrutura hegemônica da radiodifusão no Brasil pauta-se pelo número restrito de empresas que domina o Sistema Central de Mídia[20]. O Artigo 54 da Constituição/88 não impede que políticos (coronéis eletrônicos) sejam sócios de meios de comunicação[21], mas somente restringe a atuação de políticos sócios como gerentes de meios de comunicação.

A produção e distribuição de conteúdo são feitas de forma vertical (cabeça de rede) e concentradas nas mãos de poucos grupos empresariais de televisão, condição que desfavorece o espaço para o mercado audiovisual regional e independente. As principais emissoras produziam e distribuíam em 2005, 90% de seus conteúdos conforme pesquisa coordenada por Castro (2005).

Em pesquisa realizada pela FGV/Abert em 2010 (ANCINE, 2010), consta que a produção de conteúdo, originário das cabeças de rede caiu, para 74,4%. Na pesquisa consta que as emissoras locais disponibilizaram 19% da produção veiculada na rede, configurando-

---

[18] Os Conselhos Estaduais de Comunicação Social (CECS) estão previstos em pelo menos dez constituições estaduais e na lei orgânica do Distrito Federal e são espelhados na Constituição Federal de 1988. Os CECS foram inspirados no artigo 224 da CF, e possuem diferenças pontuais de redação nas constituições estaduais ou na proposta específica da 1ª Confecom. Dizem respeito a coletivos plurais (governo, empresários, movimentos sociais), auxiliares, consultivos ou de assessoramento do Poder Executivo na formulação e acompanhamento das políticas de comunicação e inclusão social, a exemplo dos muitos já previstos no Título VIII da Constituição – Da Ordem Social – para outras políticas públicas de direitos básicos como, por exemplo, a saúde, a educação e a assistência social. Os CECS não terão qualquer poder em relação à alteração de normas de concessão e renovação dos serviços públicos de radiodifusão e telecomunicações, de competência legal exclusiva da esfera federal. Os CECS não poderão contrariar qualquer norma constitucional referente à Comunicação Social. Na verdade, os CECS constituem uma tentativa institucional no sentido de universalizar a liberdade de expressão. Os estados onde os CECS estão previstos são Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, Ceará, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. Em janeiro de 2012, a Bahia tornou-se o primeiro Estado da Federação a implantar o Conselho Estadual de Comunicação Social (PL 19.100/2011). Segundo Lima (2011), é um marco pioneiro e histórico para a regulamentação do setor no país. Disponível em < http://www.ombudspe.org.br/canal-aberto/pesquisador-discute-historico-e-papel-dos-conselhos-estaduais-de-comunicacoes/>. Acesso 20 de maio de 2012.

[19] A lei não foi revogada com a lei nº 12,485, sancionada no dia 12 e publicada no Diário Oficial no dia 13 de setembro de 2011, pois ainda existem operadores de TV a cabo.

[20] (...) Conjunto de organizações midiáticas que atua de forma coordenada e complementar em diversas esferas da sociedade para garantir a estabilidade desse sistema e que assegura o domínio do poder simbólico no campo da comunicação. (GÖRGEN, 2009)

[21] (...) O artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações (62) também reza que as funções de diretor ou gerente de uma empresa concessionária de rádio e televisão não podem ser exercidas por quem tiver de foro especial ou de imunidade parlamentar. Além do artigo 54 da Constituição, o artigo 55 determina que quem descumprir esta regra pode perder o mandato (PIERANTI, 2007, p.87)

se um indício do volume da produção regional. Porém, a pesquisa não aponta quanto desses produtores foram executados pela produção independente. As cabeças de rede regional produziram 6.6% de conteúdo para as grades e televisão.

**Figura 01 - Divisão do Conteúdo Exibido pelas Emissoras de TV**

Fonte: Pesquisa sobre televisão no Brasil FGV/Abert (ANCINE, 2010, p. 36),

Segundo dados do site Donos da Mídia, em 2009 existiam 34 redes de televisão no Brasil e 1.511 veículos ligadas às redes de TV e a seus respectivos grupos afiliados no País. A Rede Globo – líder no ranking – era composta por 340 veículos da rede e por empresas parceiras afiliadas, sendo o seu conteúdo distribuído para suas 3305 retransmissoras. Na sequência do ranking, em segundo lugar o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), com 195 veículos (e afiliados) e 1441 retransmissoras; a Band fica com o terceiro lugar, com 166 veículos e 1209 retransmissoras; a Record, no quarto lugar, com 142 veículos e 870 retransmissoras. Em quinto lugar em número de retransmissoras está o campo público, com a TV Brasil, com 95 veículos (sendo 12 grupos afiliados) e 323 retransmissoras de televisão. Segundo o Site, esta estrutura de configuração de redes nacionais começou a ser construída na década de 1960 utilizando o apoio dos recursos públicos e um modelo de negócios baseado na afiliação de grupos regionais privados, condições que permitiram a formação desses conglomerados de mídia nacionais.

O site também aponta que existem 271 políticos sócios ou diretores de veículos de comunicação no Brasil. Os dados são referentes à apuração feita até 2009. Desse total, 54,24% (147) são prefeitos, 20,3% (55) são deputados estaduais, 17,71% (48) são deputados federais e 7,38% (20) são senadores. Pieranti (2007, p.89) ressalta que, embora a legislação

não vete a concessão para parlamentares, eles somente não podem assumir a direção de veículos de comunicação. É comum tais emissoras estarem nominadas a familiares, amigos ou correligionários.

## 2.3 Fóruns de discussões: estratégias de mudanças

A discussão sobre a democratização da informação, como forma de combater as desigualdades sociais, as carências tecnológicas, os desequilíbrios informativos e as carências cognitivas dos diversos povos teve seu principal apontamento no Relatório MacBride (traduzido pelo título *Um mundo e muitas vozes*: comunicação e informação na nossa época, 1980 (MELO, 2008).

O documento traz um levantamento crítico da transferência de conhecimento feito pelos meios de comunicação de países desenvolvidos aos países ainda em desenvolvimento, realizada de forma vertical e que privilegia o consumismo em detrimento da diversidade e necessidade sociocultural dos povos, receptores pacíficos. Na essência, o Relatório diagnostica a exclusão midiática de grupos, povos e localidades e faz um panorama de como é usada ideologicamente a comunicação em nível mundial, e seu impacto nos países em desenvolvimento. Ele propõe estratégias para desenvolver a equalização dos fluxos de informação entre países ricos e pobres.

O Relatório MacBride é o resultado de um estudo feito pela Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação (presidida por Sean MacBride) entre os anos de 1977 e 79, a qual teve como membros participantes 16 pesquisadores de renome internacional, entre eles Gabriel Garcia Márquez e Juan Somavia, representantes da América Latina.

Endossado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (entidade que encomendou o estudo), o texto causou polêmica e provocou o rompimento dos Estados Unidos da América (1985) com a Organização. Na argumentação dos EUA, as teses eram antidemocráticas, prejudiciais à livre informação e ao livre-comércio, argumento que, na verdade, era um "falsete à política protecionista e imperialista norte-americana"(MELO, 2008, p.43 ). A pressão da grande mídia foi tanta que o Relatório, base para estruturar a Nova Ordem de Informação e Comunicação (NOMIC), almejada pela UNESCO, acabou sendo engavetado, revitalizando-se oportunamente na atual conjuntura (MELO, 2008)

Na verdade, o documento traz uma denúncia sobre a utilização, pelos países ricos, dos meios de comunicação para manter a ideologia capitalista e o incentivo ao consumismo. Inclusive, o termo "indústria cultural" é apresentado no Relatório como forma de designação da produção e despejo de conteúdo cultural, principalmente o norte-americano, nos países ditos do terceiro mundo (termo trocado pela expressão de países em desenvolvimento). O relatório diagnostica essas empresas como transnacionais:

> (...)As empresas transnacionais desempenham papel cada vez ativo no estabelecimento, no plano mundial, das infraestruturas de comunicação, na difusão de notícias, na produção de elementos culturais, de meios de programação educativos, de filmes, de livros e de outros materiais, assim como no que se refere à formação. (...) Quando essas influências passam a ser dominantes, em culturas muito diferentes, disso deriva uma uniformidade imposta dos gostos, do estilo e do conteúdo." (...) Termina questionando: "...isto é o tipo de intrusão que constitui um dos problemas que se coloca para todos os que examinam os assuntos internacionais em matéria de comunicação. ( MELO, 2008, p.48)

O Relatório MacBride surgiu também num momento de efervescência da política neoliberal, que se traduzia num alastrado processo de globalização de bens e serviços no mundo. Na América Latina, uma vez que vários países estavam sob o regime autoritário, a recomendação do Relatório não teve reflexo e pouco mudou o cenário.

Com o fim desses regimes e a introdução de governos progressistas, em sintonia com demandas de segmentos defensores da sociedade civil (Chile, Argentina, Bolívia, Venezuela, Equador e Nicarágua, por exemplo, no Brasil), o incentivo à produção local começa a ganhar espaço, iniciando um caminho irrevogável e paulatino pela democratização da informação como instrumento de desenvolvimento de uma sociedade mais justa social e economicamente (MELO, 2008).

A releitura atual do Relatório MacBride é feita em novo cenário político-econômico. Quando, no seu lançamento, a cena política encontrava-se no final da polarização pela hegemonia mundial entre os EUA e a Rússia, tendo esta última, inclusive, endossado o relatório com ressaltas, argumentando que se tratava de um projeto imperialista.

Diante de tais perspectivas, a discussão sobre a Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação, paulatinamente, deve ser trazida à tona, principalmente nos países da América Latina, onde se encontram estudos adiantados sobre o tema. Ao analisar o conteúdo da obra *Um só mundo*, *muitas vozes*, é real a atualidade dos temas, que agora afloram com propriedade de contextualização (MELO, 2008).

Melo (2008, p.48) apresenta dois outros conceitos apresentados no Relatório. A comunicação alternativa, inspirada pelo chileno Fernando Reyes Matta, inserida no item referente às “brechas comunicacionais”, permite romper a muralha interposta na sociedade pelas indústrias midiáticas (Capítulo 12 do Relatório – democratização da comunicação, p. 285). Trata-se de uma “série muito ampla de iniciativas, cuja característica comum é a oposição à comunicação oficial institucionalizada”. Fica bem clara sua finalidade: “expressar os pontos de vista de uma grande variedade de minorias sociais e culturais ou de grupos que antes viviam num gueto de comunicação” (MELO, 2008, p. 49). O segundo conceito tem como essência um novo modelo de comunicação - “humanizado, não elitista, democrático e não-mercantil”, designado como “comunicação horizontal”, conceito formulada pelo boliviano Luis Ramiro Beltrán (1974) e inserido pelo Relatório como fundamentação do “direito à comunicação”.

Márquez e Somavia salientam a importância de estruturas de comunicação mais democráticas principalmente para os povos dos países do Terceiro Mundo, marcados pela dominação de regimes minoritários e opressores (apud MELO, 2008, p.49). A promoção do acesso, da participação, da descentralização, da gestão aberta e da falência do poder concentrado nas mãos de interesses comerciais ou burocráticos é um imperativo universal, e adquire importância crucial... (RELATÓRIO, p. 464). Ainda nos aspectos político, econômico e cultural, a “comunicação não se reduz à informação. É fator determinante de todos os processos sociais e elemento fundamental no modo de organização das sociedades( p. 464 - 465, Relatório) (apud MELO, 2008, p.49),

Novas discussões sobre a televisão pública no Brasil ganham novo impulso quando a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp) realizou, em 2003, o seminário “Futuro da TV Pública”. Entre 2006 e 2007, ocorreu o 1º Fórum de TVs Públicas, organizado pelo Ministério da Cultura e Radiobrás, o qual reuniu 400 pessoas do campo público da televisão, as tv educativas, universitárias e comunitárias, representantes do governo e da sociedade civil organizada. As deliberações do evento aprovaram um manifesto por uma TV Pública independente e democrática (Carta de Brasília), com propostas direcionadas para um conceito observado por Beth Carmona, atualmente presidente da Alianza Latino Americana (ALA) (associação formada por emissoras públicas da Argentina, Brasil, Cuba, Colômbia,Chile, Uruguai, México, Bolívia, Equador e Venezuela) ao citar a concepção de televisão do sociólogo francês Pierre Bourdier, dizendo que ela pode ser considerada como o eixo da reflexão social e o meio de maior incidência sobre as agendas públicas, os estilos de

produzir saber e as maneiras de compreender o mundo, tornando-se o centro cultural de nossa sociedade (CARMONA, 2007).

Nesse sentido, o I Fórum concebeu as principais diretrizes para a TV Pública, situando-a como um meio que promove a formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia e deve ser a expressão maior das diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, promovendo o diálogo entre as múltiplas identidades do País, portanto, deve ser um instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais.

Para que esses objetivos sejam alcançados, o manifesto pede uma TV Pública ao alcance de todos os cidadãos e cidadãs, independente e autônoma em relação a governos e ao mercado, devendo seu financiamento ter origem em fontes múltiplas, com a participação significativa de orçamentos públicos e de fundos não-contingenciáveis. Sua forma de gestão, a programação e a fiscalização dessa programação devem ser de atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o Governo não devem ter maioria. A TV Pública tem o compromisso de fomentar a produção independente, ampliando significativamente a presença desses conteúdos em sua grade de programação e contemplar a produção regional, buscando o interesse do maior número possível de telespectadores.

Entre as recomendações para nortear a TV Pública está, principalmente, a regulamentação da Constituição Federal em seu capítulo sobre Comunicação Social, especificamente os Artigos 220, 221 e 223, na construção de um sistema público de comunicação, como prevê a CF/88.

O II Fórum Nacional das TVs Públicas (2009), convocado pelas entidades do setor[22], apresentou na I Conferência Nacional de Comunicação realizada em dezembro/2009 temas como a regulamentação das tv do campo público, o financiamento das emissoras, a implantação e as transformações acarretadas pela chegada da TV digital, as questões ligadas à programação – suas características, modos de produção, multiprogramação, regionalização, novos conteúdos voltados às novas plataformas e, principalmente, uma nova visão e conceituação da medição de audiência e qualidade.

[22] O II Fórum Nacional de TVs Públicas foi convocado pela Abepec (Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais), ABTU (Associação Brasileira de Televisão Universitária), ASTRAL (Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas) e ABCcom (Associação Brasileira de Canais Comunitários) se unem para um amplo debate das questões urgentes do setor. Estas quatro entidades reúnem hoje cerca de 2200 emissoras e retransmissoras em todo o território nacional, operando abertamente ou no cabo.

As principais deliberações incluem a regulamentação dos sistemas, público, estatal (e não-estatal) e comercial, conforme disposto no artigo 223 da CF, a garantia de acesso das TVs Comunitárias e das TVs ao espectro da TV Digital Aberta Terrestre, a implantação de um operador de rede pública para as emissoras de televisão do campo público de entidades públicas e privadas e que todas as emissoras do campo público de televisão tenham assegurado o direito à multiprogramacão e à interatividade. Outros temas importantes deliberados foram

> (...) o Fomento à produção independente, através da construção compartilhada com produtoras independentes, TVs Públicas, Ministério da Cultura, por meio da Secretaria do Audiovisual, e Agencia Nacional de Cinema (Ancine) de editais públicos específicos que considerem a vocação do campo público de televisão; Fomento à produção cidadã, de conteúdos realizados diretamente pela sociedade, mediante a incorporação de modelos de produção audiovisual baseados na cultura colaborativa, compartilhada e participativa. Fortalecimento e abertura de espaços para a veiculação dessas produções nas TVs do campo público, além da implementação de políticas de estímulo e fomento a esses modelos de produção, nos moldes do item anterior (...) (CARTA DE BRASÍLIA II, 2009)

Wolton (2003, p. 32-33) alerta que as tecnologias de comunicação tiveram pouco impacto, pois os indivíduos ainda não estão em sintonia com a performance da ferramenta, nem em estado de evolução do modelo cultural de comunicação necessário para fazer uso delas:

> (...) de uma tecnologia de comunicação, o essencial é menos a performance da ferramenta do que a ligação existente entre esta, o modelo cultural de relacionamento dos indivíduos e o projeto para o qual esta tecnologia está destinada. A técnica não é o suficiente para mudar a comunicação na sociedade e é por esta razão que numerosas "revoluções das tecnologias de comunicação" não tiveram o impacto esperado, simplesmente porque não estavam em sintonia com nenhum movimento mais geral relativo à evolução do modelo cultural de comunicação (...)

A crítica de Wolton torna-se pertinente quando direcionada para a abrangência da exploração da tecnologia e sua devida regulamentação. Apesar de existir tecnologia (com a televisão digital) e propostas definidas sobre sua essência (Confecom/2009)[23], a implantação

[23] Após a Confecom (2009), entidades integrantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) se articulam na tentativa de implementar um novo marco regulatório das Comunicações. Em outubro de 2011, o Fórum entregou ao ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, uma plataforma com 20 itens, amplamente discutida pela sociedade, por meio de consulta pública, com propostas para novo marco regulatório, a qual traz em sua essência ações primordiais para uma comunicação democrática, algumas preconizadas, inclusive, nas indicações da Unesco (XX). Na argumentação do FNDC, existem quatro rações que justificam o novo marco regulatório. A primeira delas é a ausência de pluralidade e diversidade no conjunto da mídia atual, condições restritivas à dimensão pública dos meios de comunicação. Outro aspecto é a não adequação da legislação brasileira do setor das comunicações aos padrões internacionais de liberdade de expressão e do uso das inovações tecnológicas e da convergência de mídia, pois a atual legislação que rege o nosso CBT é de 1962, não prevê regulamento para internet e o cenário da digitalização da televisão, além do seu conjunto ser multifacetado e composto por várias leis incoerentes entre elas. O último fator é a não regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição Federal de 1988. LIMA (2011).

de um novo marco regulatório para a televisão no Brasil ainda permanece no âmbito das discussões. Os canais de distribuição foram criados, porém a produção de conteúdo permanece ainda insipiente para atender as necessidades dos novos canais públicos federais.

## 2.4 Televisão Pública

Jambeiro (2008) descreve a existência de três principais modelos de exploração da televisão existentes no mundo: o estatal, o comercial e o *public service*. O sistema estatal é dividido em três grandes variantes; todas tendo o Estado como suporte econômico: 1) a comunista, 2) a cultural-educativo, e a 3) político-partidário; como remete o conceito da palavra, o primeiro tem aderência na teoria marxista-leninista e é encontrado somente em países com o mesmo sistema de governo. O modelo visa atender ao próprio sistema econômico, político e ideológico em sua criação simbólica (atualmente na China, no Vietnã, em Cuba, Angola e na Coréia do Norte). O segundo contribui para a conquista de objetivos culturais e educacionais, semelhante à TV educativa no Brasil. E o terceiro, político-partidário, permite aos governos manterem influência política e controle social, de acordo com as estratégias políticas de seus braços regional e central.

Na descrição do sistema comercial, Jambeiro (2008) toma como referencial o conceito de audiência da teoria de Dallas-Smythe. Por meio de pesquisas de preferência, mercado e audiência, o sistema oferece ao público o que ele deseja, além de atender os interesses econômicos, políticos e ideológicos de anunciantes e dos estratos dominantes da sociedade. Seu modelo de negócios é a venda de audiência para os anunciantes, os quais por sua vez fazem transitar publicidade de seus produtos e serviços nos intervalos da programação. Quanto maior a audiência, mais valor tem a inserção publicitária.

O terceiro sistema, *public service*, segundo Jambeiro (2008), tem como mote “educar, entreter, informar”. É esse sistema, ou mais precisamente o *Public Service Broadcasting* (PSB), conceito disseminado na Europa ocidental e em algumas ex-colônias européias, e agora no Brasil.

> A radiodifusão é um serviço público estatal. A radiodifusão é um tipo de serviço público não exclusivo do Estado e que este tem por obrigação prestar, mas também outorgar a terceiros sua exploração por meio de concessões, permissões ou autorizações. Sendo assim, todo serviço de radiodifusão é um serviço público estatal e o Estado é titular deste serviço. Cabe ao Estado, enquanto ente público, construir instrumentos de regulação dos serviços públicos que os torne acessíveis, universais e democráticos. (II FÓRUM, 2009, p. 03).

Um dos fatores que possibilitam o acesso universal e democrático é um modelo de gestão que não representa a exclusão de governos na indicação de instâncias decisórios, mas a inclusão de dispositivos de intervenção e participação popular no sistema de gestão da televisão pública (comitês de jornalismo, os conselhos de audiência e as consultas públicas, além de dispositivos internos como *ombudsman* ou ouvidorias). Esse modelo de gestão não é praticado pela TV Brasil[24], representando um retrocesso. Não há brechas para a participação popular em sua gestão. Os integrantes do seu Conselho Curador são escolhidos sem vínculos com setores da sociedade – nem do processo de indicação dos integrantes do Conselho. Os 19 membros da sociedade civil são definidos pelo Presidente da República e as reuniões do Conselho são fechadas, e as atas não são disponibilizadas (II FÓRUM, 2009, p. 07).

O modelo de financiamento dos sistemas e as corporações públicas no Brasil também não possibilita uma autonomia do sistema. Ele é feito a partir de recursos públicos e captações próprias. O primeiro compreende impostos (taxação dos cidadãos, de emissoras comerciais ou de outros setores da sociedade) e verbas orçamentárias, fundos públicos, empréstimos estatais, publicidade institucional de entes públicos, subsídios e compensações. O segundo grupo compreende anúncios publicitários, apoios culturais, publicidade institucional de entes privados e venda de produtos e serviços. As educativas estaduais, legislativas e universitárias são sustentadas majoritariamente por verbas orçamentárias, sendo as primeiras oriundas estados, as segundas das câmaras e assembléias às quais estão vinculadas e as terceiras das universidades que as mantêm. As educativas estaduais também captam recursos por meio de patrocínio e da venda de anúncios publicitários, mesmo a legislação não permitindo. As emissoras comunitárias também não podem, pela legislação, veicular anúncios publicitários, sendo permitida apenas a menção de patrocínio de programas. Esse sistema de financiamento colaborou para engessar o desenvolvimento dos sistemas de corporações públicas (II FÓRUM, 2009, p. 10).

Ao conceituar televisão, Machado (2000, p.79) chama a atenção para a amplitude do termo e sua aplicação a uma gama de possibilidades de produção, distribuição e consumo de imagens e sons eletrônicos:

[24] A TV Brasil iniciou suas transmissões em 2 de dezembro de 2007. Sua finalidade é complementar e ampliar a oferta de conteúdos, oferecendo uma programação de natureza informativa, cultural, artística, científica e formadora da cidadania e sua implantação seria para atender à antiga aspiração da sociedade brasileira por uma televisão pública nacional, independente e democrática (EBC, s.r).

> (...) Compreende desde aquilo que ocorre nas grandes redes comerciais, estatais e intermediários, sejam elas nacionais ou internacionais, abertas ou pagas, até o que acontece nas pequenas emissoras locais de baixo alcance, ou o que é produzido por produtores independentes e por grupos de intervenção em canais de acesso público. Para falar de televisão, é preciso definir o corpus, ou seja, o conjunto de experiências que definem o que chamamos de televisão (...) (p.79).

A Unesco apontou quatro princípios para a radiodifusão pública em relatório publicado em 2001, intitulado, "Radiodifusão pública: Por que? Como?" (no original, "*Public Broadcasting: Why? How?"*), sendo eles a universalidade, a diversificação, independência e diferenciação.

O princípio da universalidade diz que a Radiodifusão Pública deve ser acessível a todos os cidadãos em todo o país, colocando-os em igualdade, independentemente do seu *status* social ou econômico. No caso da televisão, seria voltada para o maior número de indivíduos, sem que os critérios de sua programação priorizem os índices de audiência (ou share) em toda a sua grade, como fazem as emissoras comerciais (PEREIRA, s.d, p.06).

O II Fórum das TVs Públicas (2009) alertou que os índices de share podem sugerir um referencial de aceitação ou adesão de determinados formatos ou opções de programas, e isso não significa que a programação esteja atingindo todas as classes sociais, faixa etária, gêneros, etnias e regiões. O que se propõe para a televisão pública no Brasil é a apuração da qualidade, alcance e variedade da programação. "Se tomarmos como objetivo dos canais públicos servir a uma gama ampla de público, nos canais de programação generalista a audiência deve ser pensada muito mais em relação ao alcance do que ao índice geral ou ao share. (II FÓRUM, 2009, p.16).

Outro princípio importante é a diversificação do serviço da radiodifusão pública, que segundo o relatório, deve ser feita de três modos, no que a) refere aos gêneros de programas oferecidos; b) no que diz respeito ao público visado e no tocante aos c) assuntos discutidos. Para atingir os diversos interesses públicos é necessário oferecer também diversos tipos de programas, com uma linguagem clara. A recomendação é que a Radiodifusão Pública chegue aos cidadãos através dos mais variados programas e refletir toda a diversidade de assuntos atuais na sociedade. Esta concepção está inserida nas diretrizes da televisão pública no Brasil.

> (...) Diversidade e universalidade são complementares na medida em que produzir programas voltados às vezes para a juventude, às vezes para as pessoas idosas e às vezes para outros grupos, em última análise, significa que a comunicação pública atingiu a todos (PEREIRA, s.d. p.06).

Na Radiodifusão Pública, as ideias devem ser expressas de maneira que informação, opiniões e críticas circulem livremente. Para tornar o espaço um fórum de discussões é necessário a sua independência, que seja livre de pressões comerciais ou influência política. Sem este quesito a liberdade de expressão desse fórum fica comprometida, ocorre o descrédito perante o seu público. Como já comentado anteriormente, a TV Brasil não abriu a formação do seu Conselho Curador à participação popular, sendo os seus membros constituídos por indicação política.

> (...) Da mesma forma, se a programação da emissora pública for projetada para fins comerciais, os cidadãos não irão compreender porque estão sendo solicitados a financiar um serviço cujos programas não sejam substancialmente diferentes dos serviços prestados por empresas privadas (PEREIRA, s.d. p.06).

O princípio da diversificação está relacionado ao quarto princípio básico da RP, que é a diferenciação. Isso significa que a programação da RP deve se distinguir do modelo de programação comercial, de maneira que o público perceba a diferença na essência de sua programação.

> (....) Não é apenas uma questão de produzir o tipo de programas que os outros serviços não estão interessados em produzir, visando audiências negligenciadas ou lidando com assuntos ignorados pelas outras mídias. É uma questão de fazer as coisas de forma diferente, sem exclusão de qualquer gênero. Este princípio deve conduzir emissoras públicas para inovar, criar novas faixas horárias, gêneros novos, definir o ritmo do mundo audiovisual e trazer outras redes de radiodifusão na sua esteira (PEREIRA, s.d. p.07)

Avery (s.d) expressa, também, o conjunto dessas prerrogativas em sua concepção, quando alega que o serviço público de radiodifusão é baseado nos princípios da universalidade do serviço, a diversidade da programação, a provisão para públicos minoritários, incluindo os mais desfavorecidos, sustentando um eleitorado informado, e de enriquecimento cultural e educacional, um conceito concebido e promovido dentro de um ideal geral da iluminação cultural e intelectual da sociedade.

Mendel e Salomon (2011, p.45) resumem o papel da radiodifusão pública como complemento à programação das emissoras comerciais, “ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação”. E completam que a essência das emissoras públicas é o compromisso com programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, muitos com linguagem popular, além de abrir espaço para as minorias.

Avery (s.d) compara que as raízes do *Public Service Broadcasting (PSB)* estão relacionadas ao conceito dos documentos usados na criação da BBC pelo Royal Charter.

Segundo o autor, essa empresa nasceu de recomendações do *Comité de Crawford* nomeado pelo *Postmaster general* britânico em agosto de 1925. Incluída nessas recomendações foi a criação de uma empresa pública que serviria como um administrador para o interesse nacional na radiodifusão. Esperava-se que, como administrador público, a empresa gostaria de salientar programação séria, educacional e cultural que elevaria o nível do gosto intelectual e estético da platéia.

Valente (2009, p.26) estabelece uma relação conceitual entre serviço público e *PSB* e utiliza a expressão sintetizadora "mídia pública" para explicar seis concepções inerentes aos termos, sendo elas: a elitista, a educativa, alternativa ao modelo comercial, o sistema público não-estatal, a culturalista e aparelhos do Estado. As relações estabelecidas nos termos, de certa forma, são regidas direta ou indiretamente pelo Estado.

A concepção elitista é baseada em "premissas iluministas, segundo as quais o conhecimento e a razão são fundamentais e inserção no mundo de maneira emancipadora" (p.27). Segue a linha de inspiração utilizada John Reith na concepção da BBC, na qual o meio (rádio) seria um veículo de comunicação utilizado para eliminar o abismo cultural entre quem produz as riquezas culturais e quem as recebe, a população. Valente (2009, p.27) reproduz definição assertiva sobre a concepção elitista em Laurindo Leal Filho:

> (...) Na prática, o rádio e depois a televisão vinham somar-se aos empreendimentos culturais responsáveis por gerar e disseminar a riqueza lingüística, espiritual, estética e ética dos povos e nações. Eles se colocavam no mesmo setor da sociedade em que estavam localizadas as universidades, as bibliotecas e os museus, e a população os reconhecia dessa forma, distantes da esfera dos negócios ou da política de partidos ou grupos (VALENTE, 2009, p.27).

Diante de tal concepção, a programação do conceito elitista seria estimulada à missão de veicular o conteúdo produzido pela elite hegemônica na suas melhores "qualificações", das "ciências às artes, passando pela informação jornalística à educação. Reith, citado por Valente (2009, p.28), argumentava na construção "que o povo não sabia o que queria e muito menos o que precisa, portanto, oferecia (por meio da BBC) o que achava que o povo precisava". Garnham (VALENTE, 2009) argumenta que, nessa visão de mundo distanciou-se o conceito das artes e da cultura inerentes às classes populares. Mas Reith, além do conceito de informar e entreter, acredita que a concepção educar guardava um papel importante, pois influenciaria as novas gerações, incidindo no seu processo de aprendizado e formando adultos com outro patamar de instrução.

A concepção educativa trata a mídia como um fundamental canal de conteúdo para chegar à população, "um instrumento da ampliação da formação da população". A idéia, segundo Luiz Beltran (Valente, 2009, p.30) é de que "as mídias públicas massificariam a educação, apoiariam os processos educacionais e permitiriam atingir, com relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos círculos sociais da educação".

Esse conceito é o mais próximo do utilizado pelos militares, durante o período em que investiram na tele-educação como pretexto para qualificar mão de obra a fim de impulsionar a industrialização do país. Porém, com ressalvas feitas por idealizador do Centro Fundação Brasileira de TV Educativa[25], Gilson Amado, que endossava as potencialidades da televisão como um complemento para a educação, sem substituir a sala de aula e nem concorrer com a audiência comercial.

Valente (2009, p.32) destaca as definições de televisão educativa e pública conforme relatório da Comissão Carnegie de TV Educativa dos EUA. A primeira visa "estudantes na sala de aula ou fora dela, dentro do quadro geral de ensino formal; a televisão pública visa ao público em geral" (1967, p.12)

O modelo de televisão como alternativo não-comercial partiu da defesa da Comissão Carnegie de que um projeto de televisão pública (nos EUA) deveria priorizar programas e demandas informativas não contemplados pelo sistema comercial, sendo uma alternativa a esse sistema. Partiu dessa gênese a construção do sistema de radiodifusão pública nos EUA e também inspirou a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) (descrita na página 44). Nesse sistema público, incluem-se emissoras operadas pelo governo e por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entendidas no âmbito brasileiro como emissoras comunitárias, legislativas, enfim, todas incluídas no chamado campo público e que não se identificam com fins comerciais (VALENTE, 20091, p.33). Esse modelo distinto, alternativo não-comercial, tem o seu foco na diversidade de público e as necessidades informativas e culturais inerentes a ele.

A definição de sistema público não-estatal tem como princípio o conceito de esfera pública, definido por Jüngen Habemas como

> (...) esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade (...) a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (HABERMAS, 2003, p.42).

[25] Centro foi mantenedor da TVE Brasil nas décadas de 60, 70 e 80

Segundo Valente (2009, p.34), exemplificando o conceito acima, é tornar públicas as informações que, após discutidas no âmbito da esfera pública, teriam excluído da resolução dos entendimentos os interesses particulares, culminando o conteúdo das informações afinado com uma posição identificada com o interesse geral.

A mídia pública (não-estatal) se aproximaria daquela produzida pelo público independente, eliminando influências tanto do mercado quanto do controle do Estado; garantindo, respectivamente, a visibilidade e a inclusão no debate da diversidade e eliminando barreiras que interferem na independência editorial. Torna-se um espaço destinado ao debate público. Porém, a prerrogativa para construir essa esfera de debate, segundo Leal Filho (1997), seria a formação de conselhos gerais autônomos, formados por representantes da sociedade, os quais teriam o controle administrativo de emissora "onde a participação financeira do Estado é pequena ou simplesmente inexiste" e cita o caso da BBC de Londres (VALENTE, 2009, p.37). Desses conselhos, participaria a representação de diversos setores da sociedade, desde que majoritária a representação da sociedade.

O conceito de televisão culturalista surgiu com o advento da globalização. Com a integração dos mercados na escala internacional, o Estado, que até então se organizava por meio de seu território e na concepção de nação, perdeu espaço para outros tipos de sociabilidades, baseadas "em comunidades criadas a partir da multiplicação de vínculos relacionais e de vetores de constituição de identidades" (VALENTE, 2009, p.38).

Juntamente com a expansão dos mercados, as tecnologias de informação e comunicação passaram a disponibilizar a circulação de discursos, constituindo um espaço para a produção de sentido e construção das identidades. Os diversos grupos locais e regionais passaram a interagir na divulgação da produção cultural, e influenciam transformações políticas, culturais e sociais no mundo. Entre os estudiosos culturalistas estão Matin-Barbero, García-Caclini, Orozco, Rey Beltran, Fuenzalida, Marques de Melo etc que defendem a mídia pública como sistema independente do mercado e do Estado. Na concepção de Martín-Barbero televisão pública cultural se caracteriza por

> a) manter uma produção cultural própria, perpassando todas as faixas de programação;
> b) construir uma relação particular e especial com acelerada e fragmentada vida urbana
> c) desempenhar um papel alfabetizador da sociedade em relação às novas linguagens e meios técnicos da sociedade convergente;
> d) ter uma concepção multidimensional da competitividade envolvendo "profissionalismo, inovação e relevância social de produção (VALENTE, 2009, p.38).

Resumidamente, a matriz do conceito da televisão culturalista é a defesa da diversidade cultural e o enfoque na cultura nacional (uma das principais características do sistema cultural-educativo). A mídia pública, como aparelho do Estado, existe para garantir os interesses do Estado. Trata-se, portanto, da televisão governamental. É o governo que gera o conteúdo da sua programação e controla o seu fluxo. A televisão governamental, para Bolaño (2000), responde aos interesses da classe hegemônica e é um sustentáculo da indústria cultural. Como aparelho estatal, cumpre a função de, em um quadro de desigualdade, criar consenso social, por meio da propaganda, e também "dá suporte à valorização dos capitais em concorrência ao sistema econômico (publicidade) e atende às demandas informativas para permitir o êxito dos dois propósitos anteriores (programa) (VALENTE, 2009, p.41).

Conforme regulamentada pelo Decreto 52.795/63, a televisão é definida como um serviço de finalidade educativa e cultural, inclusive nos seus aspectos informativo e recreativo. Sendo permitida a sua exploração comercial desde que não haja prejuízo à sua finalidade. Conforme consta na Constituição Federal, a União é quem deve outorgar a prestação de serviços às entidades interessadas, por meio de autorizações, permissões ou concessões. Após a CF/88, o Congresso Nacional também passou a deliberar sobre os sistemas de outorgas, por meio de pareceres da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI).

### 2.4.1 TV Pública no Brasil e a EBC

No contexto da radiodifusão brasileira, Carmona (2007) comenta que desde a inauguração da primeira emissora até os dias atuais, as TVs Públicas - sejam educativas, culturais, universitárias, institucionais ou comunitárias - muitas vezes estão associadas e marcadas como televisões chatas, sisudas, elitistas, aborrecidas, retrógradas e, principalmente, pobres e sem recursos. Com digitalização dos canais e da reprogramação do espectro eletromagnético, a TV pública torna-se uma janela de acesso para bens simbólicos, enaltecendo o patrimônio cultural e a identidade nacional, e uma oportunidade de mudança na programação.

Conforme Scorsim (2009, p. 199) o modelo brasileiro de TV por radiodifusão prevê as televisões comerciais com fins lucrativos e as televisões educativas sem fins lucrativos. A

televisão no Brasil é um serviço público e deve atender "às necessidades de toda a coletividade – e não de um ínfimo segmento dela que se encontra no ápice da pirâmide social". É também um serviços de interesse nacional com a finalidade artística, educativa, informativa e culturalSua exploração pode ser feita por emissoras comerciais, educativas e diretamente pela União, ou mediante autorização para os estados e municípios[26]. As emissoras comerciais e as educativas exploram o serviço de radiodifusão mediante concessão, autorização ou permissão, e a União, mediante o ato de consignação do canal.

**QUADRO 1 - Entidades habilitadas a explorar serviço de radiodifusão**

| **Entidade** | **Propriedade** | **Canal** | |
|---|---|---|---|
| | | Educativo | Comercial(*) |
| União | **Estatal** | | |
| Estados, Territórios e Municípios | **Estatal** | X | X |
| Universidades Brasileiras | **Estatal/Privada** | X | X |
| Fundações constituídas no Brasil, cujos estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações | **Estatal/Privada** | X | X |
| Sociedades nacionais por ações nominativas ou por cotas, desde que subscritas, as ações ou cotas, em 70% por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.** | **Estatal/Privada** | | X |

Fonte: (NAZARENO, 2007:04) (*) Nota: A legislação não acolhe o termo emissora comercial. Embora entidades estatais possam operar fora da modalidade educativa e assumirem as mais variadas formas jurídicas (desde administração direta, até Fundações ou Organizações Sociais), a exploração dita comercial por parte destas entidades, naturalmente, não visa ao lucro.
(**) Limitação ao capital estrangeiro imposta pelo §4o do art. 222 da CF, pela Lei no 10.610/02

Apesar de explícitos na Constituição Federal /88, os conceitos de televisão estatal, comercial e pública (definição de Jambeiro/2008) não encontram definição expressa em lei. Conforme citado por Nazareno (2007, p.5), no ordenamento legal existem a radiodifusão e a radiodifusão para fins exclusivamente educativos. A despeito das designações, educativo e não-educativo, segundo Nazareno (2007) convencionou-se também diferenciar as emissoras entre comerciais e estatais. Nazareno (2007, p.5) argumenta ainda sobre a confusão da denominação de canais públicos a canais estatais (explorados por entidades relacionadas a alguma esfera da Administração Pública), entre elas a Radiobrás (empresa do Poder Executivo, agora encorporada pela TV Brasil), a T V Câmera (Câmera dos Deputados), a qual possui programação e gestão características de TV pública, porém é um canal estatal de

[26] Constituição Federal, art. 21, XII, a). Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei no 4117/62, arts. 32 e 33. Decreto no 52.795/63, art.§ 10.

caráter educativo; e a TV Brasil. Para esses e outros canais com a mesma característica, Nazareno (2007) indica ser estas entidades denominadas “emissoras do campo público”.

Para definir conceitualmente televisão pública no Brasil é preciso regulamentar a complementaridade entre os sistemas públicos, comerciais e estatais de radiodifusão preconizada pelo artigo 223 da Constituição Federal. Conforme expõe Nazareno (2007), a criação de Televisão pública, especificamente, está reduzida em quatro aspectos, sendo eles a) criação do organismo e definição de sua natureza jurídica; b) controle social; c) gestão; d) financiamento; conceitos que devem sem definidos em uma lei ordinária. Vale ressaltar que, mesmo com a implantação da Radiobrás pelo regime militar e das emissoras educativas estaduais, o Brasil carece de um sistema público de comunicação – que viesse a complementar o sistema privado e disponibilizar espaços para as produções que não tinham acesso às redes de televisão (ressalta-se a implantação da TV Brasil com esta finalidade). Essa oportunidade veio com o advento da digitalização da televisão[27], ainda com críticas devido ao modelo hipônico escolhido (e que privilegia a estrutura hegemônica de meios de comunicação). Como diz Bolaño (2007, p.60) ao citar Pereira(1993),

> (...) as mudanças tecnológicas representam uma evolução do capitalismo, que, em crise, reestrutura-se para buscar um novo ciclo de acumulação. A comunicação e a informação tornam-se elementos-chave da racionalidade produtiva atual, penetrando a atividade industrial, sem mudar a essência da relação entre cultura e economia no capitalismo” (p.60)

Após críticas sobre o modelo da televisão implantada no país, com a possibilidade da divisão do espectro em novos canais, atendendo às reivindicações pela regulamentação da Constituição Federal/88 e às relevantes discussões que envolveram setores da sociedade civil, como acadêmicos, dirigentes de emissoras de rádio e televisão não-comerciais, comunicadores, cineastas, jornalistas, assim como grupos e entidades dedicados a refletir sobre a comunicação, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)[28] , empresa responsável por administrar a TV Brasil, emissora pública que tem o compromisso de apresentar uma programação de conteúdo generalista e privilegiar conteúdos nacionais e regionais em seus

[27] Decreto n° 5.820 de 2006, que estabelece as diretrizes do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T, introduz importante modificação no ordenamento jurídico da televisão aberta brasileira . Até então a outorga era local, isto é, a outorga era concedida para uma localidade onde, obrigatoriamente, devia ser instalada a antena. A altura da antena e a potência dos transmissores são definidas em função das características locais, como geografia, área, população, etc. VERDANA, Wilson. As televisões estatais e a figura do operador de rede. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. . Disponível em <http//bd.camara.gov.br>. Acessado em 13 de novembro de 2010.

[28] **BRASIL. Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008.** Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966. A EBC nasce da fusão entre a Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás) e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), possuindo cerca de 1.500 profissionais em seus quadros. (BORGES, 2010, p.19)

diferentes gêneros de programação, tais como infantil, jornalismo, documentários, debates, programas culturais e entretenimento. A composição de sua grade conta com conteúdos próprios, co-produções, conteúdos da produção independente e da produção regional. Mesmo que tardia, a TV Brasil vem atender às pretensões do artigo 223, da CF/88, que prevê a complementaridade entre os sistemas estatal, público e privado. Suas transmissões, com programação unificada, tiveram início em 2 de dezembro de 2007.

Ao privilegiar a produção audiovisual independente e regional, a TV Brasil contribui para dar visibilidade à expressão da diversidade cultural e da pluralidade de pensamento e de olhares sobre a realidade nacional; além de viabilizar as políticas de fomento cultural a fim de incrementar todos os setores da cadeia produtiva do audiovisual nas diversas regiões do País.

Os recursos[29] que mantém a EBC são provenientes de dotações orçamentárias, prestação de serviços, distribuição de publicidade legal do Poder Executivo, apoios culturais, publicidade institucionais e receitas provenientes de lei de incentivo à cultura e do audiovisual (VALENTE, 2009, p. 282)[30].

## 2.4.2 Serviço de Televisão Pública Digital (STPD)

O artigo 13 do SBTVD autoriza a União a explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações. São quatro novos canais digitais federais de acesso público, previstos para funcionar com interatividade, multisserviços e multiprogramação, segundo Norma Geral para Execução dos Serviços de Televisão e de Retransmissão de Televisão Pública Digital (STPD) nº 01/2009, estabelecida pela Portaria 24, de 11 de fevereiro de 2009.

O Canal do Poder Executivo, a princípio, visa realizar os trabalhos de transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo (TV Senado, TV Câmara, TV

[29] (...) Em 2010, estava previsto para a empresa R$ 435 milhões, o maior orçamento dos seus três anos de funcionamento. De acordo com o plano de trabalho, o aumento da verba se deu com o ingresso de recursos próprios da prestação de serviço (R$ 33 milhões) e da Contribuição para a Comunicação Pública (R$ 116 milhões), derivada do abatimento de 5% da contribuição do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). A TV Brasil ocupa parte significativa do plano de trabalho. Foram anunciadas sete ações gerais, dentre elas a renovação da programação em 25% até o final de 2010. Também foram previstas metas em relação à produção independente e regional. O plano previa a realização de 12 pitchings ao longo de 2010, sendo que três deles já estavam em andamento. O documento ainda registrou a intenção de aumentar a presença de programas produzidos pelas emissoras associadas das diferentes regiões do país através de apoio técnico e financeiro. O objetivo era alcançar pelo menos 4 horas diárias de programação regional (...) (MARTINS, 2010).

[30] Ligadas a governos de estados, universidades federais e estaduais, essas emissoras, acrescidas da TV Brasil, representam mais de 95% do poder de cobertura do chamado campo público, que congrega ainda canais fechados universitários e comunitários, emissoras institucionais e televisões educativas locais.

Justiça e Canal NBR[31]). Sua importância para o campo público é proporcionar visibilidade aos atos do Poder Executivo, permitindo a sociedade acompanhar os procedimentos políticos inerentes a essa esfera de poder.

O Canal de Educação (operacionalizado pelo Ministério da Educação) visa transmitir programação destinada ao desenvolvimento e aprimoramento do ensino a distância de alunos e capacitação de professores (TV Escola, TV Professor, Canal Universidade, Canal Saúde e produções das universidades).

O Canal de Cultura (operacionalizado pelo Ministério da Cultura) é destinado a transmissões de produções culturais e programas regionais (em processo de implantação). O Canal da Cidadania (vinculado ao Ministério das Comunicações), transmitirá programações das comunidades locais, bem como divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal. O Canal de Cidadania poderá oferecer aplicações de serviços públicos de governo eletrônico no âmbito federal. Os princípios da sua diretriz contemplam promover a universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação, à cultura e o fomento da produção audiovisual independente, a fim de ampliar o conteúdo local em sua grade de programação e, ao mesmo tempo, difundir idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade, concepções que, neste caso, estariam muito mais próximas do para o Canal da Cultura.

Por suas finalidades, os canais da Cultura e da Cidadania poderão se tornar referenciais na reserva de espaços para a produção regional e independente, principalmente se contemplados pelo recurso da multiprogramação e amparados por um atualizado marco regulatório que aguarda decisão política para aprovação[32].

A produção de conteúdos desses canais deverá ser feita por meio de convênios junto à EBC, já que no Artigo 8º da Lei 11.652 (que criou a EBC), consta que compete à empresa "implantar e operar as emissoras explorar os serviços de radiodifusão pública sonora e de

[31] TV NBR: A TV do Governo Federal - tem a missão de oferecer aos telespectadores informações sobre as políticas, as ações e o dia a dia do Poder Executivo. (EBC s.r )

[32] A TV Escola é um canal de televisão do Ministério da Educação que capacita, aperfeiçoa e atualiza educadores da rede pública desde 1996. Sua programação exibe, nas 24 horas diárias, séries e documentários estrangeiros e produções próprias. Os principais objetivos da TV Escola são o aperfeiçoamento e valorização dos professores da rede pública, o enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem e a melhoria da qualidade do ensino. Por meio de fomento disponibilizado pela Ancine (linha B), a produção independente que trabalha com programas de TV Educativos e pedagógicos tem na TV Escola mais um canal para distribuição de conteúdo. Disponível em < http://www.douradosagora.com.br/noticias/brasil/producao-independente-para-tv-tera-investimento-de-r-17-7-milhoes> Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

sons e imagens do Governo Federal, além de implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão".

Pela norma, os canais do STPD teriam acesso exclusivo nos canais 60 a 68, conforme disponibilidade no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD), regra que pode ser alterada. A Rede Nacional de Televisão Pública Digital (RNTPD), uma plataforma integrada de transmissão digital, está sendo implantada para agregar as emissoras do STPD, a TV Brasil e as emissoras do campo público.

Com relação ao conteúdo, ficou estabelecido um limite de dez horas e meia para transmissões nacionais simultâneas, sendo quatro delas reservadas para produções dos integrantes da rede. Para os horários da grade nacional, foram criadas três categorias de participação das emissoras na rede: a) associado, que retransmite na íntegra as dez horas e meia; b) parceiro, menos de dez horas e meia até o limite mínimo de três horas; e c) colaborador, com três horas (EBC, 2010). Essa delimitação de tempo deve ser alternada com o tempo, visando atender necessidades de janelas de exibição e acesso das produções locais. Diferentemente das redes comerciais, as relações entre os integrantes da rede se processam de forma horizontal, valorizando a regionalização e a produção de conteúdos locais na veiculação da grade nacional, com respaldo de aportes de recursos oriundos da EBC.

Depois de editada a norma que regula as relações entre a EBC e as emissoras associadas, foram definidos os termos dos contratos para as emissoras interessadas em fazer parte da rede pública e já estão em execução, inclusive, com a realização da EBC e integrantes da Rede. Inicialmente, a EBC pretendia lançar uma rede de TV Digital via satélite, chegando mesmo a lançar um edital para fornecedores especializados na fabricação de equipamentos. A intenção do governo era garantir que um consórcio vencedor, numa parceria de empresa público-privada, tivesse a participação de fornecedores brasileiros[33].

A audiência convocada pela Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular em junho de 2011, com representantes da Telebrás, EBC, Conselho Curador da EBC, Anatel, e os deputados federais Luiza Erundina e Emiliano José, além de diversos representantes de entidades ligadas ao setor, culminou na mudança de rumos para a implantação da RNTPD. A Telebrás apresentou projeto com

[33] (...)A proposta original da EBC era construir sua própria infraestrutura de TV digital (Operador de Rede Pública Digital), uma empreitada que custaria R$ 2,8 bilhões. A ideia era fechar uma parceria público-privada (PPP) com prazo de 20 anos para erguer 256 torres de transmissão de sinal de TV em todo o país. O orçamento para a obra já estava previsto nas contas da EBC, o edital de licitação estava pronto e o leilão, depois de diversas audiências públicas, era esperado para o final de 2011 . Com a proposta da Telebrás, a EBC decidiu que, em vez de se apoiar em satélite, que é uma das alternativas mais caras de transmissão, sua rede deve trafegar pela malha de fibra óptica da Telebrás(...). (BORGES, 2010b)

possibilidade de redução em 50% dos gastos da implantação da rede, previstos via satélite (R$1,4 bilhão a menos), através da malha de fibra da Telebrás – que em 2014 deve atingir 30,8 mil km –, assim, está em estudo o uso das torres de transmissão que as teles vão instalar para transmitir o sinal de banda larga para os municípios. A idéia é que além da internet a torre carregue um sistema de radiodifusão para o sinal digital da TV (Valor, 2011).

A previsão era de que até dezembro/2011 estariam concluídos os levantamentos técnicos da rede em fibra ótica, para depois definir o modelo da parceria EBC/Telebrás. Nesse sentido, segundo a EBC, a parceria pode ser feita por meio de contrato de prestação de serviços ou por meio de um consórcio para divisão das despesas da infraestrutura utilizada. Com a previsão da parceria, a meta da implantação da rede chegaria a 1.012 cidades no prazo de seis anos, atingindo 63% da população, passaria para 4,3 mil cidades em quatro anos atingindo aproximadamente 80% dos municípios brasileiros, efetivando a estrutura da RNTPD.

No processo de articulação da RNTPD envolverá o compartilhamento de benefícios (oferecidos pela EBC) aos seus integrantes, conforme Artigo 46, do Capítulo V, da Norma da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão, nº 603.

> I - possibilidade de co-produção de programas com a EBC; II - assessoria técnica para a captação de recursos dirigidos à qualificação da programação e à ampliação de infra-estrutura; III - participação nos investimentos da EBC nas áreas de qualificação profissional e de aperfeiçoamento gerencial; IV - participação nos investimentos da EBC voltados para iniciativas de atualização tecnológica; V - acesso, via Banco de Compartilhamento de Conteúdos, à programação aportada pelos integrantes da Rede e por acervos de terceiros; VI - acesso, via Banco de Compartilhamento de Conteúdos, ao material resultante de editais públicos de fomento para produção e para a digitalização de acervos. VII - participação, como co-gestores, em programas regionais de fomento à produção de conteúdos; e VIII - participação na rede de serviços montada pela EBC, na qualidade de gestora da RNCP/TV. (EBC, 2009).

Na mesma Norma (Artigos 47 e 48), está prevista a implantação de um banco de compartilhamento de conteúdos, com regulamentação própria, e visando a produção de novos conteúdos junto aos integrantes da rede. Sua principal característica é construir uma central de recepção, armazenamento e distribuição de conteúdo audiovisual dos mais variados gêneros, captados pelos integrantes da rede e de acervos de entes públicos e privados, tais como Cinemateca, Fundação Nacional da Arte (FUNARTE), fundações, museus privados e acervos particulares. A coordenação técnica, gerencial e administrativa do banco compartilhado será da EBC e seus conteúdos terão os direitos de difusão liberados (EBC, 2009).

# CAPÍTULO 3 - ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E PRODUÇÃO AUDIOVISUAL

## 3.1 Cadeia produtiva do audiovisual

O mercado de produção audiovisual inclui qualquer produto que tenha como resultado a transmissão de uma imagem em movimento, seja qual for o meio utilizado para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão (ANCINE, apud SEBRAE/ESPM, 2008, p. 8). Entre os setores e mercados inseridos no negócio do audiovisual estão educação, equipamentos para gravação e edição de som e imagem, redes de exibição (cinema, televisão e internet), e os fornecedores de insumos para a produção dos suportes físicos (SEBRAE/ESPM, 2008, p.8). O funcionamento do setor audiovisual é dividido em Pré-produção, Produção, Pós-produção, Distribuição e comercialização e Consumo[34]. Percebe-se que a educação é um fator referendado na cadeia produtiva do audiovisual.

Segundo o relatório do Sebrae (2008), o mercado mundial de audiovisual representa mais de 450 bilhões de dólares e o Brasil chega a cerca de 5 bilhões, ou seja, pouco mais de 1% do mercado (SEBRAE/ESPM, 2008. p. 14). O documento também faz uma análise entre a correlação audiovisual e turismo: “a própria cultura de um país ou região é disseminada pelo mundo por meio dos produtos audiovisuais, podendo estimular ou desestimular o fluxo de turismo, dependendo da forma como é apresentada” (SEBRAE, 2008, p.16). É o chamado ganho de escala inerente às aglomerações produtivas.

Segundo avaliação do mapeamento da Cadeia de Valor, as produtoras de conteúdo avaliam que deverá ocorrer um aquecimento do mercado de produção audiovisual com a entrada da TV digital e um redesenhamento da demanda por conteúdo com a multiprogramação, já que o recurso deverá fracionar as receitas das emissoras, abrirá canais de conteúdo (CPqD-FUNTTEL, 2006, p.37). Com a divisão do espectro, novos atores passam a atuar na cadeia de valor. As emissoras públicas deverão intensificar a produção de conteúdo, fornecido principalmente pela produção independente; e caso a demanda por conteúdo nacional passe a ser preferência da audiência, haverá valorização dos direitos autorais (CPqD-FUNTTEL, 2006, p.39). Com a previsão de recursos públicos de incentivo e novas formas de valorização das produções com base na audiência e remuneração dos

[34] Na fase de pré-produção, são definidos a tipologia, a finalidade do produto e o meio que se destina, o desenvolvimento do roteiro, escolha dos profissionais, definições de locações e busca captação de recursos. A produção é a fase de desenvolvimento do audiovisual, com atenção voltada para a parte legal. A pós-produção é a fase da edição, montagem, finalização, tratamento de imagem e de som, além da adição da trilha sonora; ao final desta etapa tem-se a Matriz do audiovisual para reprodução. As próximas fases são a distribuição e comercialização. (SEBRAE/ESPM, 2008, p.09).

direitos autorais e de uso devem, então, favorecer as produtoras e o mercado independente.

Outro recurso inerente à TV Digital que poderá trazer novas oportunidades para as produtoras de conteúdo é a interatividade, principalmente na exploração das características culturais. Os conteúdos para mídias móveis poderão ser explorados pelas produtoras de conteúdo. Com o cenário da convergência midiática, está prevista a entrada de novos atores à cadeia produtiva do audiovisual, como os produtores de conteúdo de cinema e fornecedores de aplicativos interativos, novas programadoras, provedores de serviços eletrônicos (portais, jogos, ferramentas de busca, vídeo sob demanda, TV-Gov, comércio eletrônico pela TV), provedores de conteúdo de internet, produtores de metaconteúdo, gestores de conteúdo digital (especializados na gestão de direitos autorais e de uso de conteúdos digitalizados) (CPqD- FUNTTEL, 2006, 63).

**QUADRO 2 – Cadeia de Valor da Televisão Digital**

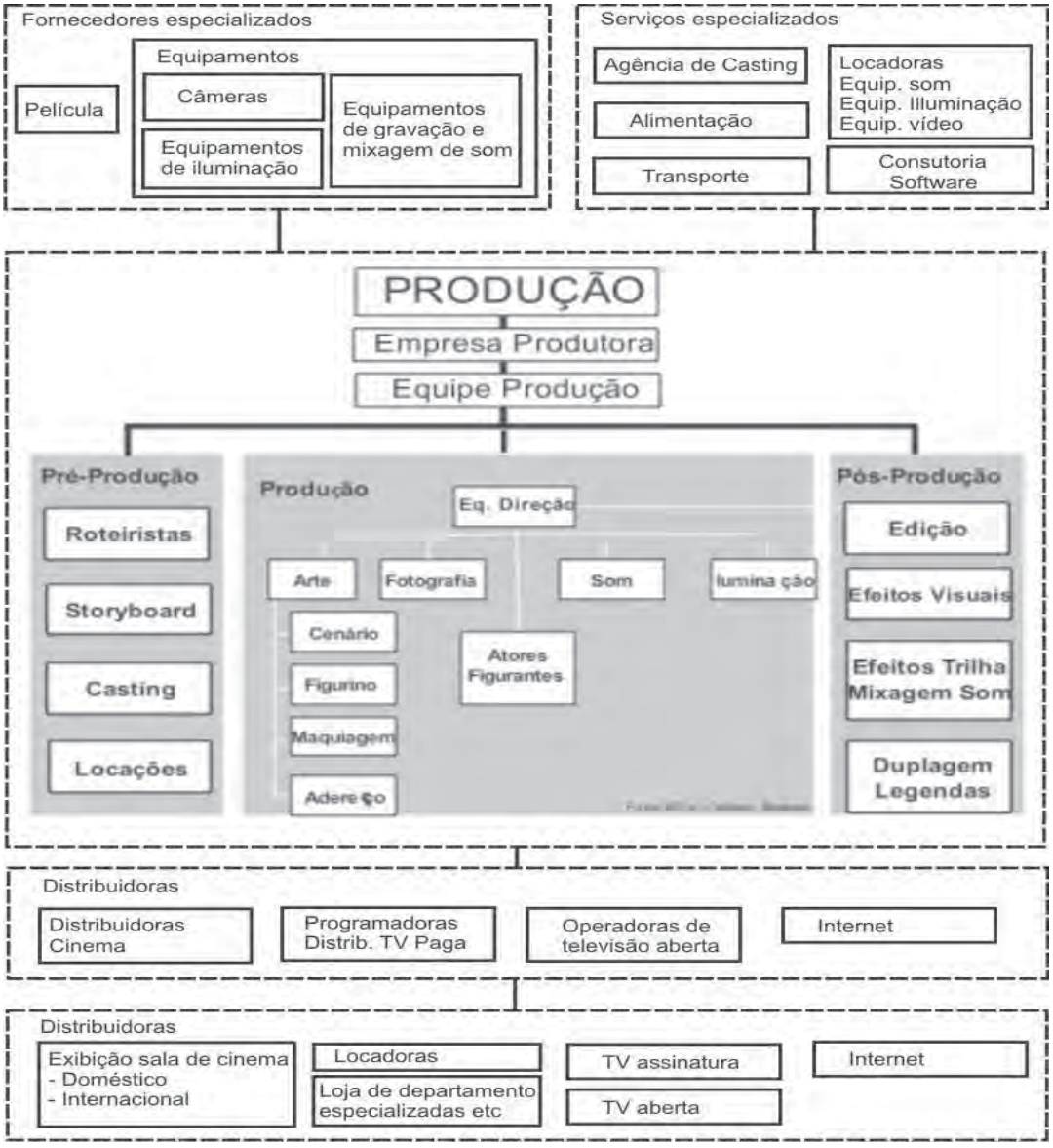
Fonte: CPqD-FUNTTEL (2006, p.66) . Cadeia de Valor.

Novos papéis e atores passam a fazer parte da cadeia de valor da televisão digital. Entram em cena a armazenadora, a agregadora, o provedor de interatividade ou serviço de valor adicionado (SAV) (ressalta-se que o serviço já existe há anos e está na Lei Geral das Telecomunicações desde 1997) – e a operadora de rede e, agora, as telecomunicações. Na

fase de produção, surge a produtora de conteúdo voltada para a produção de metaconteúdo[35].

A cadeia produtiva do audiovisual apresentada pela Redesist, segundo organograma abaixo, especifica alguns setores e atividades inerentes aos estágios de pré-produção, produção e pós-produção, incluindo os fornecedores e serviços especializados, que fazem parte da cadeia pesquisada.

**QUADRO 3 – Cadeia Produtiva do Audiovisual – Redesist**




Fonte: Reprodução MATTOS et al ( 2008). Disponível em <http://www.redesist.ie.ufrj.br/> Acessado em 10 de dezembro de 2011.

[35] Metaconteúdo são dados inseridos no processo de construção da base de dados por meio de tecnologias como, por exemplo, o MPEG7.( CPqD-FUNTTEL, p. 89)

Nota-se que a cadeia produtiva é complexa, e envolve a participação de diferentes profissionais na produção de uma peça audiovisual. Uma produtora que agrega serviços especializados de equipamentos (câmeras, estúdio, iluminação etc) e mantém uma equipe de pré-produção, produção e pós-produção semelhante ao organograma acima, consequentemente irá repassar os custos dessa estrutura para o produto final (peça produzida). Portanto, os altos custos da produção audiovisual tornam-se um empecilho para o incentivo da produção independente e regional. Neste caso, o fomento e incentivo públicos são essenciais para os produtores independentes.

### 3.1.1 Modelo de negócio da produção independente

Segundo a Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), atualmente existem oito modelos de negócios para os produtores independentes. Por 1) comissionamento, quando a televisão, detentora do programa, contrata produtores para a realização da obra, e fica responsável por toda a produção e finalização do projeto. Como indica a ABPITV, é um modelo bastante usado em séries semanais e em TVs a cabo.

No modelo por 2) compra de horário, que é um sistema ilegal - pois a televisão é uma concessão pública - o produtor compra o espaço comercial, produz o próprio conteúdo e vende a sua publicidade no programa. Diferente do modelo 3) *Reveneu Share*, no qual o produtor assume todo o risco da produção. O produtor realiza o programa, o canal não cobra o espaço pela exibição e coloca o departamento comercial para vender cotas do projeto.

Já o modelo por 4) Coprodução, o canal, quando se interessa pelo projeto, investe parte dos recursos em sua produção, porém, fica com parte dos direitos patrimoniais do projeto e direitos de exibição (modelo praticado pela TV Brasil). O modelo de negócio 5) Pré-Compra se dá no pagamento do direito de exibição. O canal se interessa pelo projeto apresentado e tem interesse em ter a sua primeira exibição em sua janela. Para isso, o canal adianta o pagamento do direito de exibição, aporte que dá ao canal o direito de parte dos direitos de exibição do projeto em algumas plataformas de exibição por tempo determinado. Modelo inexistente na tv brasileira.

Quando o produtor opta pelo modelo de 6) licenciamento, o canal somente adquire os direitos de exibição da obra audiovisual já pronta para exibir por um determinado tempo e número de exibições. Pelo 7) modelo de Formato, o canal compra os direitos do formato

do produtor e realiza a produção. O contrato é feito também por tempo determinado. Um exemplo são os formatos Aprendiz e *Big Brother*. O 8) modelo por janelas de exibição, o produto audiovisual é distribuído em várias plataformas de exibição, respeitando a ordem estabelecida pelo mercado comprador. Neste modelo, deve-se considerar a distribuição de maneira a respeitar as mídias de menor visibilidade, até a de maior visibilidade. Também pode ser distribuída por divisão geográfica e quanto maior ele for, mais o produtor ganha (ABPITV , s.r.).

## 3.2 Arranjos e Sistemas Produtivos e Interativos Locais

Uma das formas para fomentar a produção local e independente, atualmente discutidas no âmbito das políticas públicas para o setor do audiovisual, são os clusters ou arranjos produtivos locais (APLs). As origens dos conglomerados produtivos datam do século XIX, quando o economista Alfred Marshall[36] conceituou o Distrito Industrial, utilizado para caracterizar as concentrações de pequenas e médias empresas localizadas ao redor das indústrias inglesas. O economista percebeu que empresas aglomeradas se sustentavam do fluxo econômico gerado pela proximidade dos produtores e notou que sozinhas elas não teriam condições de sobreviver se tivessem em outro local, atuando isoladamente. Para Marshall, os agentes produtivos concentrados na mesma região se integravam em três tipos básicos de economia externa, sendo elas: a apropriação de conhecimento e tecnologia – o que facilitava o processo de aprendizado local; a concentração de fornecedores especializados e segmentados no alimento da indústria principal do conglomerado e a qualificação e treinamento de mão de obra.

Seguindo a mesma lógica de aglomeração de empresas, o economista Joseph Schumpeter (1982)complementa com a ideia de Economia da Inovação. O economista percebeu na inovação tecnológica e organizacional a possibilidade de uma empresa inserida no conglomerado apresentar-se com maior grau de competitividade. Schumpeter chamou de “Ato empreendedor” (CAMPOS; CALLEFI; SOUZA, et al, 2005, p.164) às inovações inseridas nesse sistema econômico. As principais delas são reconhecidas como a descoberta de um novo método de produção e formas de comercializar mercadorias, novas fontes de matéria prima, alteração na estrutura do mercado e o lançamento de um novo produto. A

[36] No livro *Principles of Economics*, publicado em 1925, Alfred Marshall mencionou a existência de pequenas empresas que se formaram numa mesma área territorial na Inglaterra. Ele observou que por este sistema de produção ocorria a ampliação e o desenvolvimento de novos negócios nas empresas desse conglomerado territorial. (HOFFMANN; MORALES, 2006).

convergência digital, a interatividade, a mobililidade, a multiprogramação, os multisserviços, os novos processos e meios de produzir televisão enquadram-se, então, nesse conceito de inovação.

Entre os principais núcleos de estudo e de auxílio ao mapeamento de APLs no Brasil estão a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) e o Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae).

**QUADRO 4 – Características Metodológicas dos APLs e SPILs da Redesist**

| Características metodológicas dos APLs e SPIL da Redesist | |
|---|---|
| **Dimensões territoriais** | Constitui recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar. A proximidade geográfica - levando ao compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais - constitui fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões. |
| **Diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais** | Os ASPILs geralmente envolvem a participação e a interação não apenas de empresas e suas variadas formas de representação e associação, como também de diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. Aí se incluem, portanto, universidades, organizações de pesquisa, empresas de consultoria e de assistência técnica, órgãos públicos, organizações privadas e não governamentais, entre outros. |
| **Conhecimento tácito** | Nos ASPILs, geralmente verificam-se processos de geração, compartilhamento e socialização de conhecimentos, por parte de empresas, organizações e indivíduos. Particularmente de conhecimentos tácitos, ou seja, aqueles que não estão codificados, mas que estão implícitos e incorporados em indivíduos, organizações e até regiões. O conhecimento tácito apresenta forte especificidade local, decorrendo da proximidade territorial e/ou de identidades culturais, sociais e empresariais. Isto facilita sua circulação em organizações ou contextos geográficos específicos, mas dificulta ou mesmo impede seu acesso por atores externos a tais contextos, tornando-se portanto elemento de vantagem competitiva de quem o detém. |
| **Inovação e aprendizado interativo** | Nos ASPILs, o aprendizado constitui fonte fundamental para a transmissão de conhecimentos e a ampliação da capacitação produtiva e inovativa das empresas e outras organizações. A capacitação inovativa possibilita a introdução de novos produtos, processos, métodos e formatos organizacionais, sendo essencial para garantir a competitividade sustentada dos diferentes atores locais, tanto individual como coletivamente. |
| **Governança** | No caso específico dos ASPILs, governança refere-se aos diferentes modos de coordenação entre os atores e atividades, que envolvem da produção à distribuição de bens e serviços, assim como o processo de geração, uso e disseminação de conhecimentos e de inovações. Existem diferentes formas de governança e hierarquias nos sistemas produtivos, representando formas diferenciadas de poder na tomada de decisão (centralizada e descentralizada; mais ou menos formalizada). |
| **Grau de enraizamnto** | Diz respeito geralmente às articulações e ao envolvimento dos diferentes atores dos ASPILs com as capacitações e os recursos humanos, naturais, técnico-científicos, empresariais e financeiros, assim como com outras organizações e com o mercado consumidor locais. Elementos determinantes do grau de enraizamento incluem: o nível de agregação de valor, a origem e o controle (local, nacional e estrangeiro) das organizações e o destino da produção, tecnologia e demais insumos. |

Fonte: Disponível em <http://redesist.ie.ufrj.br/glossario.php>. Acessado em 28 de maio 2011.

Um aspecto relevante dos APLs é sua atuação de maneira fragmentada, não apresentando significativa articulação entre os agentes, enquanto o Sistema Produtivo e Inovativo Local (Spil) são APLs já consolidados, com vínculos expressivos na produção, interação, cooperação e aprendizagem (CASSIOLATO; LATRES; STALLIVIERI 2005, p.01).

O Sebrae define o APL como um aglomerado de empresas instaladas um mesmo território, com uma mesma especialização de produção e que têm entre si vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e com atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito e instituições de ensino e pesquisa. Na definição do Sebrae, os APLs não são iguais em todos os territórios, ocorrendo uma diversidade na organização da produção. Mesmo construindo um modelo de desenvolvimento próprio, algumas características devem ser observadas, tais como:

> (...) as redes de atores locais; as potencialidades, vocações e oportunidades; as vantagens comparativas e competitivas; recursos naturais renováveis e não renováveis; a infraestrutura existente; o capital humano (conhecimento, habilidades e competências das pessoas); o capital social (os níveis de confiança, organização, cooperação e participação social); a cultura empreendedora (níveis de autoestima, autoconfiança e capacidade de iniciativa); a cultura local (os costumes, os valores, as crenças locais; as tradições); a capacidade de atrair investimentos (SEBRAE, 2003, p.6).

O ganho das empresas reunidas em aglomerações produtivas, interagindo com os demais agentes econômicos, como ocorre nos APLs, são, portanto, a concentração de força de trabalho qualificada, conhecimento, relacionamento social, motivação, diminuição de custos de transação, facilidade de comunicação, construção de reputação local e aumento do poder de barganha (PORTER, 1998). Para comentar as vantagens das aglomerações produtivas, Amato Neto (2009, p.13) cita que somente simples aglomerações não são garantias de eficiência coletiva, conceito de Schmitz (1992), que significa a vantagem competitiva dos produtores locais que resulta da soma de economias externas locais e ações conjuntas *(join action)* dos agentes ou economias externas. Simples aglomerações produtivas sem as condições observadas na caracterização dos APLs não trazem a eficiência coletiva, mas é um fator para o seu desenvolvimento. Para Amato Neto (2009) a proximidade geográfica de

> (...) um conjunto de empresas com universidades, centros de P&D, instituto de pesquisas, escolas técnicas e outros agentes especializados revela-se um fator estratégico no processo de geração e difusão de conhecimento e de fluxo de informações relevantes ao negócio do cluster (...) (p.11)

Na lógica dos APLs, os autores Aun, Carvalho e Kroeff ( MORAES, s.r) perceberam a importância do papel da informação no sucesso do arranjo de conglomerados de empresas.

De suas observações, os autores destacam a existência um *mix* informacional que inclui a "existência de infra-estrutura educacional, disponibilidade de serviços de informação e grau de interação tácita". Amato Neto (2009) também revela ser o conhecimento um dos elementos fundamentais na aprendizagem e importante para a formação do capital intelectual e capital humano. A qualificação e a requalificação dos trabalhadores de empresas pertencentes a uma aglomeração produtiva (APLs) permite maior desenvolvimento dessas organizações (AMATO NETO, 2009, p.18). Lastres, Cassiolato e Szapiro (2003) analisam o conhecimento como um dos elementos fundamentais, não só de aprendizagem, mas de inovação e desenvolvimento dos APLs.

Nesse sentido, inseridas na classificação da diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais da metodologia dos APLs, as instituições de ensino superior e as técnicas que possuem cursos de audiovisual, cinema, comunicação social (jornalismo e publicidade) e vídeo, representam a sustentação na qualificação de mão de obra para atuar na cadeia produtiva do audiovisual. Seu papel dentro de arranjo não pode, então, ser desconsiderado em possíveis referenciais na elaboração de políticas públicas de fomento de APLs do audiovisual.

Um outro fator importante na constituição de um APL é o papel das instituições. Eles podem ser divididas em duas categorias, segundo Amato Neto (2009). Uma seria as instituições formais, como as "(...) leis trabalhistas, leis de patentes, direitos de propriedade e regulamentações governamentais, definidas geralmente em âmbito nacional, revelando aspectos das políticas macroeconômica e industrial" (p.15).

A segunda comporta instituições informais, como "costumes, confiança, disposição à cooperação, tradições, regras sociais, práticas e normas de conduta" (AMATO NETO, 2009 p. 15 ).

De acordo com estudos de Amato Neto (2009, p. 50), existem duas grandes vertentes para se avaliar o desempenho de um cluster ou aglomerações produtivas. Pelo seu estágio de desenvolvimento e grau de organização. Essa classificação oferece subsídio para o direcionamento de políticas públicas para o cluster, pois dependendo do seu estágio é possível prever quais os níveis de investimentos necessários para arregimentar a formação e eficiência da aglomeração produtiva. Os estágios de desenvolvimento dos clusters podem ser embrionários, emergentes, em expansão e maduro.

O estágio embrionário apresenta as características e condições básicas para o desenvolvimento do cluster, tais como

> (...) concentração regional de uma mesma cadeia produtiva, interação entre indústria e instituto locais, proximidade de fornecedores primários, e na maioria dos casos, pela presença na região de matéria-prima abundante (...) (AMATO NETO, 2009, p.51).

O autor detalha que nesse estágio os agentes locais desconhecem o conceito de cluster e a existência de um potencial econômico na região e que, também inexistem ( ou é ineficiente) a presença de institutos de suporte no local , além de importância restrita na geração de emprego e valor agregado da população.

No estágio emergente começam a surgir investimentos públicos para explorar os potenciais naturais e sociais; ocorrem a difusão do conhecimento tácito e o interesse da população e a busca da consolidação das "necessidades estruturais básicas, como infraestrutura, instituições de suporte, criação de mão de obra qualificada, desenvolvimento do mercado regional" (p.52). E, principalmente, o movimento das esferas de governo na criação de políticas de incentivo para atrair indústrias correlatas e fortalecer o cluster.

Já o estágio de expansão oferece características básicas e funcionamento eficiente, com instituições de suporte e apoio da comunidade. Há reafirmação no mercado e abertura para competição nacional. As relações com empresas já se encontram consolidadas (governança), e as políticas públicas são mais incisivas (AMATO NETO, 2009, p.52).

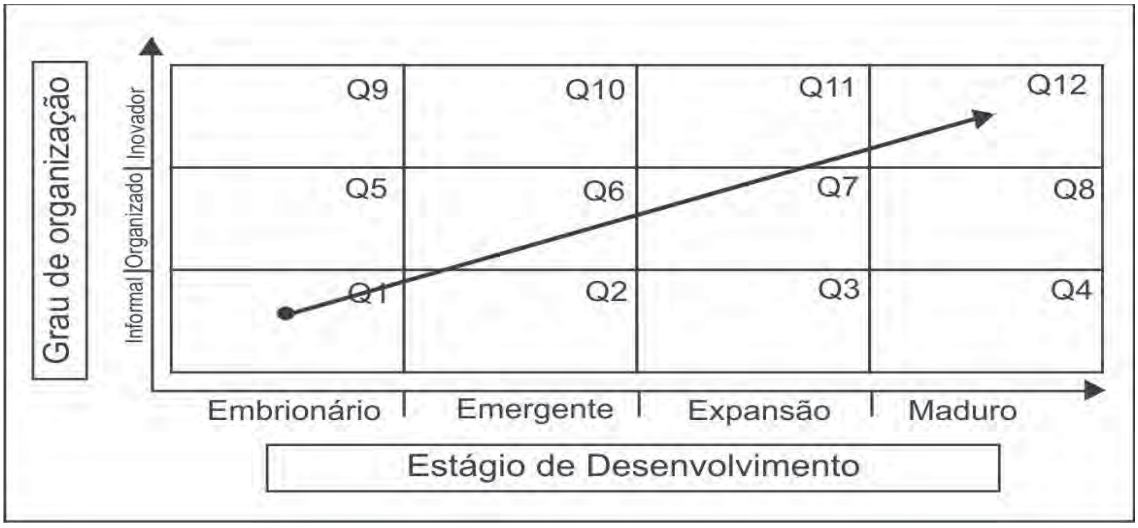
Quando o cluster atinge seu estágio maduro ele já passou por todas as fases anteriores e encontra-se em maturidade institucional, comercial, industrial, ambiental e social. As instituições de suporte atendem a toda a demanda de integrantes do cluster, existe o compartilhamento de informações, cooperação interpresencial e difusão da inovação e do conhecimento. Torna-se prioritário para as ações dos governos federal, estadual e municipal. Aumentam as parcerias entre empresas e universidades na preparação de mão de obra especializada e canais de distribuição efetivos (AMATO NETO, 2009, p. 53).

Outro tipo de classificação que também pode servir de referencial para maior ou menor incidência de políticas públicas é por meio do seu grau de organização, que podem ser denominados informal, organizado e inovador. Na condição informal, a produção do cluster possui tecnologia sem sofisticação e simples. A concorrência é feita pelo preço, os produtos não são diferenciados. O conceito informal aparece na gestão, há falta de cooperação entre as empresas, a qual atinge clientes, fornecedores e instituições de suporte. Não há inovação tecnológica, não lançam produtos e nem exportam. São características de clusters embrionários. (AMATO NETO, 2009, p 54).

O *cluster* organizado possui empresas organizadas no tamanho, estrutura organizacional e capacidade estratégica; torna-se especializadas e apresentam produtos diferenciados. Fazem uso das tecnologias e equipamentos modernos e empregam práticas de gestão. Existe cooperação entre os elos da cadeia produtiva, feitos de forma vertical.

O *cluster* inovador possui inter-relações horizontais e verticais, promovendo a liderança das grandes empresas sobre a microS e médias empresas que se especializam para atender às grandes empresas. Seu parque tecnológico é flexível, apresenta capacidade de inovação, responde rápido ao mercado e exerce influência sobre ele. A sua capacidade tecnológica na produção permite atuação no mercado externo. Possui ganho de escala e maior competitividade (AMATO NETO, 2009).

**QUADRO 5 – Níveis de evolução dos clusters/APLs**




Fonte: adaptada de Bortolotti (2005) (apud AMATO NETO, 2009, p.55

Neste quadro, Amato Neto Propõe apresenta um desenvolvimento escalonado pelo qual passa os cluster/APLs. Nota-se que o grau de organização de um cluster/APLs é diretamente relacionado com seu estágio de desenvolvimento. Portanto, levando em consideração o conhecimento tácito e todo o processo de desenvolvimento normal de um sistema, o fluxo normal de amadurecimento de um cluster/APLs oferece raras oportunidades de saltar etapas no seu estágio de desenvolvimento, como por exemplo sair do embrionário e saltar para o maduro sem passar pelas etapas necessárias previstas nas etapas emergentes e em expansão.

## 3.3 Método de Identificação para atividades intensivas em cultura

As características de APLs[37] apresentadas no sub-item anterior tem uma relação direta com sistemas de aglomerações produtivas de classificação industrial. A Redesist, por meio das várias pesquisas desenvolvidas em diversos segmentos produtivos, busca reavaliar os seus métodos de mapeamento conforme o enfoque do objetivo pesquisado. Em algumas avaliações, novos conceitos e metodologias são estudos para auferir melhores resultados, como é o caso do que eles definem como atividades intensivas em culturas (AICs), em outras designações, indústrias criativas[38].

As principais questões das pesquisas realizadas pela Redesist sobre aglomerações de AICs consistem em buscar, por meio de análise documental, entrevistas com atores-chave e aplicação de questionário, a

> (...) caracterização dos atores econômicos e não-econômicos envolvidos, a dinâmicas econômicas das empresas, os processos de aprendizagem, o aprendizado interno à firma, o aprendizado por interação, o treinamento e a capacitação de recursos humanos, o incremento de competências e eficiência, desempenho inovativo, articulação entre agentes e "ambiente local" e políticas de apoio (MATOS; STALLIVIERI; CASSIOLATO, 2008, p.21-24).

Laiola e Lima (2008) contestam os métodos da Redesist sobre o mapeamento de aglomerações criativas e propõe uma combinação de três métodos de pesquisa apresentados em Crocco et al (2003), o de APL da Redesist e o de redes sociais (WASSERMAN e FAUST, 2007). As autoras indicam o mapeamento em três etapas, sendo que na primeira etapa os levantamentos das informações devem delimitar os segmentos das aglomerações de acordo com a

> (...) Definição das classes de atividades culturais, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE-Domiciliar), e das ocupações tipicamente criativas, artístico-culturais e relacionadas, com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho. Estatísticas sobre a

[37] No Brasil, o conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos e Interativos Locais foi desenvolvido pela Redesist em finais da década de 1990, tendo rapidamente se disseminado na esfera de ensino e pesquisa e de política. Ele combina as contribuições sobre desenvolvimento da escola estruturalista latino-americana com a visão neo-schumpeteriana de sistemas de inovação (CASSIOLATO; LASTRES, 2008, p.2).

[38] O conceito de Economia Criativa (a qual inclui as indústrias criativas) surgiu inicialmente na Austrália em 1994, inspirado no projeto Creative Nation, que defendia a importância do trabalho criativo, aliado às novas tecnologias, na contribuição da econômica do país (REIS, 2008, P.16). Especificamente, Bristish Council definiu indústrias criativas como: indústrias que têm sua origem na criatividade, habilidade e talento individuais e que têm um potencial para geração de empregos e riquezas por meio da geração e exploração da propriedade intelectual. Isto inclui propaganda, arquitetura, o mercado de artes e antiguidades, artesanatos, design, design de moda, filme e vídeo, software de lazer interativo, música, artes cênicas, publicações, software e jogos de computador, televisão e rádio. ( BRITISH COUNCIL, 2005. p.5., apud MIGUEZ, 2007).

> composição de cada segmento são coletadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE ou na Pesquisa de Emprego Desemprego do DIEESE para que se possa realizar o cálculo do Índice de aglomeração (IC) (...) (LAIOLA; LIMA, 2008, p.11)

Acrescenta nesta fase os três componentes do IC, que são

> (...) o Coeficiente Locacional (QL), que mede a especificidade de um setor em um local; seu peso em relação à estrutura produtiva, medido pelo índice Hirschman-Herfindahl modificado; e sua importância nacional, mensurada pelo Indicador de Potencialidade. O IC é fruto da combinação dos resultados desses 3 componentes. Se o IC>0 há indícios de concentração e se IC< 0, a aglomeração é frágil (CROCCO et al, 2003) (LAIOLA; LIMA, 2008, p.11)

Como segunda etapa do método as autoras indicam a inserção de um novo questionário para identificar as redes de relações dos atores individuais e coletivos do APL (p.12) no qual, entre outras questões, está a avaliação das políticas de fomento existentes e potenciais. Na terceira etapa inclui mais um questionário, desta vez focam-se as redes sociais para mapear a

> (...) interdependência entre atores e suas ações; relações e laços; conteúdos transacionados entre os atores (materiais e imateriais); tipologias de redes; oportunidades ou limitações provenientes do ambiente estrutural para a ação de atores movidos por interesses tanto econômicos como por afetos, tradição, status e poder, dentre outros. (LAIOLA; LIMA. 2008, p.12)

Segundo Laiola e Lima (2008, p. 13), a etapa "foi pensada para guardar coerência com o conceito de indústrias criativas em rede de Potts e outros (2008), sendo alguns de seus conceitos operacionais"[39]. Na conclusão da análise, as autoras sugerem que o método da Redesist pode ser aperfeiçoado utilizando-se concomitantemente de método de mapeamento de aglomerações produtivas e da abordagem de redes.

A princípio, a junção dos métodos acima propostas reforçam conceitos que venham complementar-se numa metodologia para o mapeamento de APLs do audiovisual, de maneira que sejam ressaltados e identificados aspectos e condições existentes na estrutura de um APLs, possibilitando, com isso, um maior controle das informações necessárias para a gestão de um APL de atividades culturais.

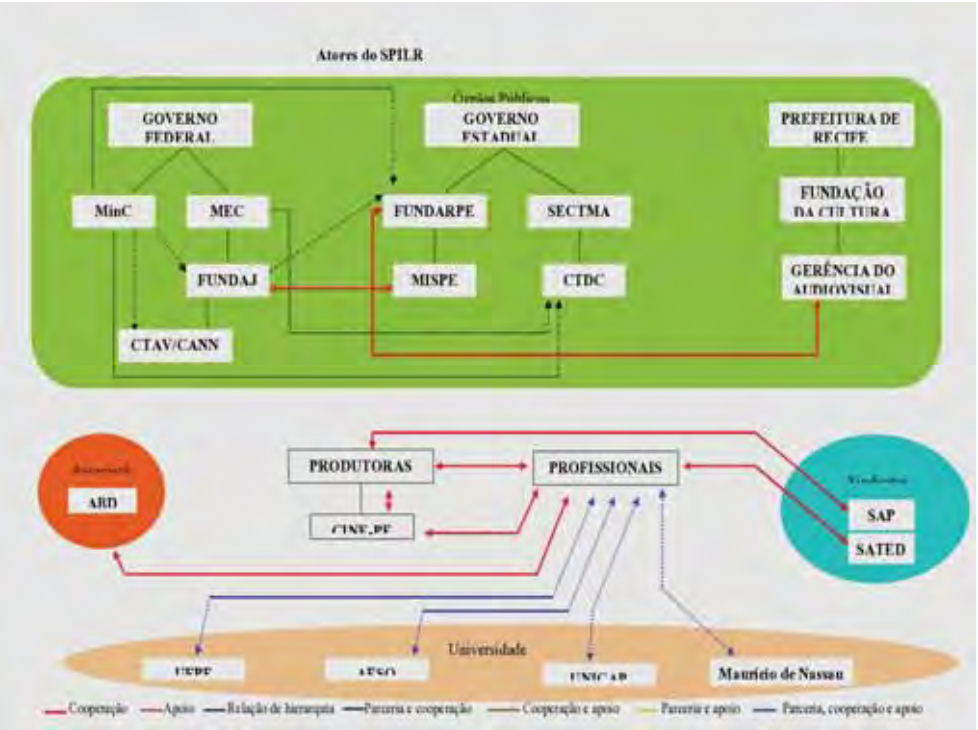
[39] (...) segundo as autoras, após o mapeamento quantitativo da rede, técnicas qualitativas (sociogramas) são aplicadas para aprofundar e testar o conhecimento sobre as redes, seus tipos, relações, papéis e posição dos atores. Esses mapeamentos, replicados em diferentes períodos de tempo, podem captar possíveis modificações de fluxos, de posição dos atores, de ligações de subgrupos, dos tipos de redes, dentre outros, para minimizar críticas à natureza estática de métodos de mapeamento de redes sociais, em contraposição à dinamicidade da ação social (LAIOLA; LIMA, 2008, p.12).

## 3.4 APLS e SPILS do audiovisual no Brasil

Desde agosto de 2007, a Redesist vem desenvolvendo pesquisas sobre Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILS) em Áreas Intensivas em Cultura e Mobilizadoras do Desenvolvimento Social, tendo como parceiro o Sebrae. Em 2008, a equipe de pesquisadores da Redesist concluiu o mapeamento, por meio de uma pesquisa de amostragem, de APLs e SPILs do audiovisual, localizados nas cidades de Goiânia (2008), Recife (2008), Rio de Janeiro (2008), e do cinema em Porto Alegre (2008). Um dos motivos para identificar um APL é entender o seu funcionamento a fim de propor políticas para o desenvolvimento sustentável do local.

A cadeia produtiva do audiovisual de Recife, segundo as pesquisas, por exemplo, enquadra-se em Sistemas Produtivos e Interativos Locais (SPIL). Na época das pesquisas, empresas do SPIL participavam de três segmentos de atividades, como produção de cinema e documentários; produção de publicidades, e vídeos sociais[40].

**QUADRO 6 – Atores do SPIL de Recife**



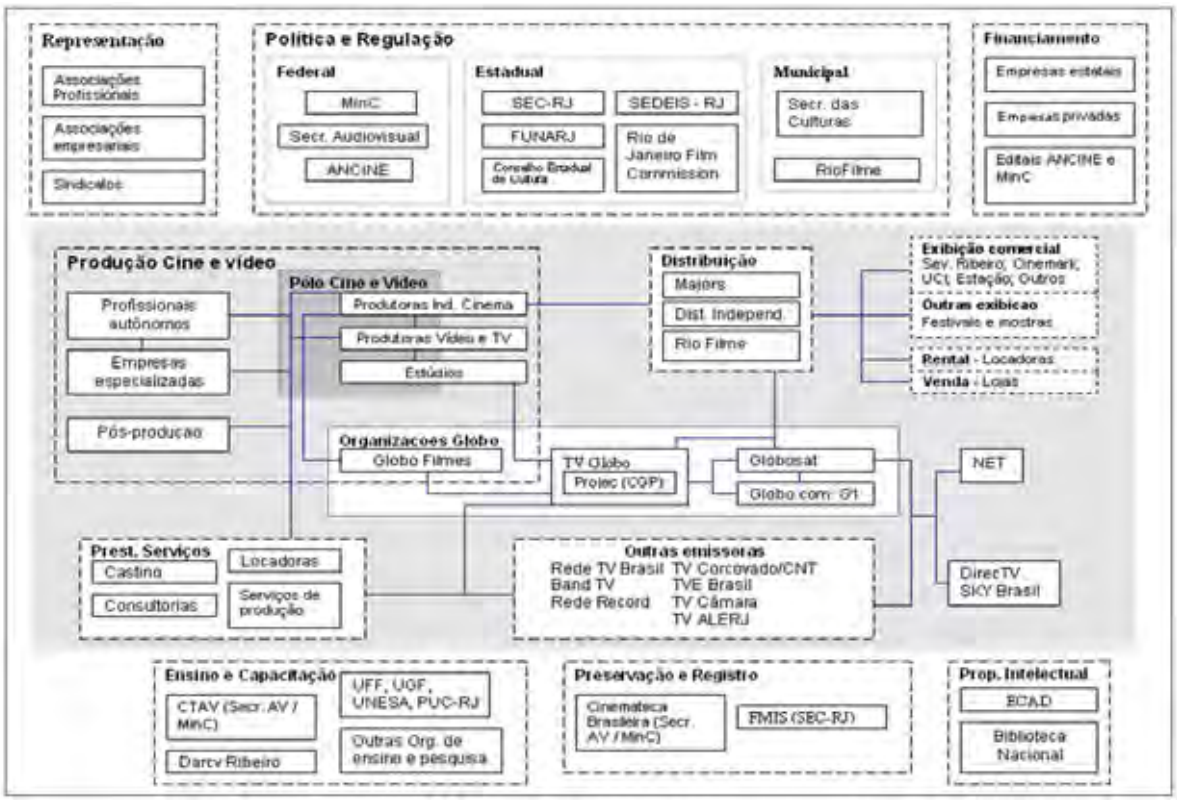

Fonte: CASTRO, 2008.

[40] Neste Spil, os video-makers superdimensionam a cadeia produtiva cultural e são os profissionais mais carentes de informação, pois não é necessário ter formação ou capacitação formal para atuar na função; simplesmente manejam a câmera e não há troca de informação e conhecimento como acontece nos demais segmentos do SPIL. São profissionais de pouca visibilidade: não participam de festival, não produzem filmes, porém movimentam financeiramente as produtoras, que reservam três dias por semana para atender os vídeo-makers (CASTRO, 2008, p.27)

Grande parte das leis de incentivos federais está presentes no SPIL (Rouanet, Audiovisual, Funcines, etc), sendo que, com relação aos programas de apoio (fomento), a esfera de governo estadual apareceu com maior ocorrência (52,6%) e os programas federais com 26,3%. (CASTRO, 2008, p. 107).

O SPIL do Rio de Janeiro é o maior e mais organizado do Brasil, pois a cidade abriga um dos mais importantes centros de produção audiovisual do País (Projac) e foi o berço do cinema brasileiro, que teve início em 1886. O SPIL se destaca pela produção de filmes cinematográficos e fitas de vídeo[41], com 191 empresas e quase duas mil pessoas ocupadas. 95% dessas empresas estão situadas no município.

**QUADRO 7 – Atores do SPIL do Rio de Janeiro**




Fonte: Reprodução MATTOS et al ( 2008).

Com relação à produção, 84,6% das produtoras independentes do SPIL do Rio de Janeiro produzem cinema (ficção e documentários); 34,5% conteúdo para televisão; 26,9% vídeo institucional; 19,2% vídeo publicitário; 11,5% produção cultural diversa; 7,7% conteúdos para novas mídias (MATTOS; GUIMARÃES; SOUZA, 2008)

[41] Dados tirados da RAIS-MTE, em 2005. (p 4)

Na avaliação das políticas de fomento das três esferas de governo, 72,4% das empresas do SPIL conhecem e participam das políticas do governo federal; 27,6% do governo estadual; 20,7% do governo municipal, 10,3% do Sebrae e 75% outras instituições. Detalhe, na pesquisa todos os entrevistados conheciam os fomentos federais, sendo que somente 27,6% conheciam, mas não a praticavam. Com relação às políticas estaduais, 44,8% não tinham conhecimento, 41,4% não conheciam as políticas municipais e 55,2% dos entrevistados desconheciam a atuação do Sebrae (MATTOS; GUIMARÃES; SOUZA, 2008, p.127)

Com relação às produções do APL de Porto Alegre, 63% para produziam longas metragens, 26% de curta metragem e média metragem. O gênero ficção era o mais adotado (68%), ficando animações com 18% e documentários, 14%.

A produção era, na época da pesquisa, 48% financiada por recursos de concursos e editais; 40% de captação via leis de incentivo nos diferentes âmbitos, 2% de recursos próprios, 4% advindos de premiações e 6% de financiamento diretos em bancos. Com relação às políticas de fomento, 85,7% conheciam e participavam das políticas do governo federal, 71,4% do governo estadual e municipal (TATSCH; CAVALCANTI; SPAT, 2008).

No APL do audiovisual de Goiânia, a produção é 78,6% direcionada para curtas-metragens e o gênero predominante é o documentário, com 42,9% do total, seguido de ficção, com 38,7%. A animação representa apenas 10,7% dos filmes produzidos, mas se destaca pela sua qualidade, vindo se firmar no APL. A produção é independente e representa 84% do total, ficando as co-produções e as sub-contratações com 8% do total, cada uma (CASTRO, 2008).

Na avaliação das esferas de fomento, 53,3% conhecem e participam das atividades fomentadoras do governo federal. As ações do governo estadual recebem menos participação, ficando com 50%. O destaque desse APL vai para o governo local, com 60% de participação. O Sebrae participa com 33,7% (CASTRO, 2008).

Visando os novos tempos trazidos pela convergência digital, Castro (2008) prevê que com

> (...) A implementação da TV e do cinema digital, as possibilidades da TV sobre IP (IPTV), a generalização dos celulares de terceira geração - e de toda uma parafernália de aparelhos portáteis de exibição -, são fenômenos que devem ampliar vertiginosamente, assim como redefinir a demanda por conteúdos audiovisuais nos próximos anos. Esta nova realizada cria um ambiente fortemente desafiador e competitivo, mas prenhe de oportunidades que precisam ser descobertas e aproveitadas. Para que a atividade possa avançar, entretanto, é fundamental a formatação de uma política para o audiovisual no estado, não apenas em função de sua importância cultural, as, também, e sobretudo, a partir

> do reconhecimento do enorme potencial econômica desta atividade hoje (...) (.p. 33).

O arranjo ainda apresenta gargalos na profissionalização e, para ampliar o público, Castro (2008, p. 35) sugere a introdução de audiovisual no currículo das escolas públicas do estado.

**QUADRO 8 – Estrutura do Conhecimento dos APLs e SPILs**

| Infraestrutura do conhecimento dos APLs mapeados | | | |
|---|---|---|---|
| **RECIFE* (Spil)** | **GOIÂNIA (APL)** | **PORTO ALEGRE (APL)** | **RIO DE JANEIRO** (Spil)** |
| Escola do Império, EASO, Maurício de Nassau, UNiCAP, UFPE. | Universidade Federal de Goiás, Universidade Estadual de Goiás, Faculdades Cambury, Senac | Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Pontifica Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Universidade Luterana do Brasil. | Faculdade CCAA, PUC-Rio, Universidade Federal Fluminense, Universidade Gama Filho, Universidade Estácio de Sá, Fundação Getúlio Vargas, Universidade Veiga de Almeida, Cineduc, Escola de Cinema Darcy Ribeiro, Academia Internacional de Cinema, Ateliê da Imagem, Azmuth Escola de Animação e Computação Gráfica Centro de Artes e Expressões Sorocaba, Centro de Figurino e Indumentária, Light Factor, Ort Brasil, Senac Rio. |

Fonte: http://www.redesist.ie.ufrj.br/:>

*No SPIL de Recife, as instituições de ensino servem de apoio como de cooperação ao dar suporte para a produção de filmes, disponibilizando os seus equipamentos. Os alunos participam como estagiários na maioria das produções. Outro fator de cooperação é o desenvolvimento de pesquisas para o audiovisual e a realização de programas de treinamento para profissionais do Spils, como feiras, cursos e seminários (Redesist, Spil do Recife, Nota Técnica, 08/2008, p.74).

** O Rio de Janeiro possui um Spil com maior concentração de instituições de ensino para o audiovisual devido as Organizações Globo, ao grande número de empresas de produção independente e outras emissoras de televisão. Mas de 65% de pessoas vinculadas à produção independente, segundo pesquisa, possuem curso superior completo. Praticamente todas as faculdades oferecem cursos de graduação e pós-graduação lato sensu e strito sensu ligados ao audiovisual; sem contar as escolas de formação técnica.

Entre os aspectos comuns identificados nesses APLs classificados, as pesquisadoras Laiola e Lima (2009), ao analisarem os resultados, destacaram nos levantamentos feitos pelos pesquisadores da Redesist a importância da capacitação e formação, a concentração da atividade audiovisual em Regiões Metropolitanas e a ampliação da produção devido à tecnologia digital. Também foi observada a expansão da produção audiovisual no país.

Ao considerar as instituições de ensino primordiais na qualificação de mão de obra para os APLs de audiovisual (infraestrutura do conhecimento), este projeto recomenda especial atenção à localidades que possuem cursos de audiovisual, cinema, vídeo, comunicação social etc em futuras pesquisas sobre APLs do audiovisual.

Percebe-se que os APLs e SPILs do audiovisual mapeados pela Redesit, na época da pesquisa, encontravam-se em diferentes estágios de desenvolvimento. Conforme observaram Loiola e Lima (2008), possuem aspectos comuns de necessidades e em algumas dinâmicas, como a importância da capacitação e formação, a carência de profissionais especializados no segmento (linguagem cinematográfica, por exemplo), as atividades do APL ou SPIL concentram-se nas metrópoles, existem problemas de captação de recursos e políticas centradas nessa atividade.

## 3.5 Fomento e Estímulo da administração pública para o audiovisual

Nos APLs mapeados pela Redesist, percebe-se a importância das políticas de fomento público para a produção independente. Nesse quesito, existem várias possibilidades de fomentos, que serão descritas nos próximos sub-itens, que podem aderir às políticas públicas venham a serem implantadas, com a finalidade de estimular e fomentar produção independente reunida em arranjos produtivos locais.

### 3.5.1 Conceito de fomento público

Falla (2006) simplifica o conceito dizendo que é uma atividade administrativa que se dirige a satisfazer indiretamente certas necessidades consideradas de caráter público. Rosa (2001) define o serviço público como "correspondente a toda atividade desempenhada diretamente ou indiretamente pelo Estado, visando solver necessidades essenciais do cidadão, da coletividade ou do próprio Estado" (p.113). Com relação à distinção da atividade estatal de fomento e serviço público, Mello (2003) aponta a diferença

> (...) Quando o Estado é competente para prestar um serviço, trata-se de uma atuação estatal direta e, portanto, de serviço público, ao passo que, quando compete ao Estado apenas promover e/ou incentivar determinada atividade, trata-se de uma atuação estatal indireta e, portanto, fomento público (...) (p.55).

O fomento, segundo Mendonça (2011, p.09), não se confunde com intervenção direta do Estado na economia,

> (...) seja na modalidade monopolística, seja na concorrencial. Repita-se, aqui, o que se falou a respeito do serviço público: no fomento, a Administração Pública atua de modo indireto, pelas mãos do particular. Na intervenção econômica direta, a Administração, com ou sem competição, é quem vai, em nome próprio, desempenhar a atividade econômica (...) (p.09).

Na acepção de Munhoz de Mello (2010, p.2,) a intervenção estatal na economia se dá de três maneiras. A primeira é quando o Estado atua na prestação de serviços e produção de bens. A segunda é por meio da normatização e regulamentação dos serviços praticados por particulares, independente se individuais ou coletivos, de maneira a disciplinar os serviços praticados junto à sociedade. A terceira é o fomento, por meio do qual o Estado procura incentivar o comportamento de particulares para a produção de uma atividade pública[42]. Resumidamente, Munhoz de Mello (2010) cita a definição de Bandeira de Mello (s.r), de que o Estado interfere na atividade econômica assumindo-a, disciplinando-a e fomentando-a.

A administração fomentadora protege e promove o objetivo fomentado, induzindo, por meio de estímulos e incentivos, "os agentes fomentados a adotarem certos comportamentos, prescindindo, no entanto, de investimentos imperativos, cogentes[43]" (MELLO, 2003, p. 29), portanto, o conceito de administração fomentadora se entende

> (...) por um completo de atividades concretas e indiretas que o Estado desempenha despido do poder de autoridade, cujo labor se limita a promover e/ou incentivar atividades e regiões, visando melhorar os níveis de vida da sociedade (...) (MELLO, 2003, p.38)

Mello (2003, p. 32) ainda completa que a exata compreensão da administração fomentadora se caracteriza por "a) trata-se de um exercício de função administrativa; b) está voltado à proteção e/ou promoção de seu objeto; c) há ausência de compulsoriedade; e d) visa a satisfação indireta das necessidades públicas". Para a autora, o fomento distingue-se de outras formas de atuação administrativa estatal, como a de polícia[44], o do serviço público e a da exploração econômica direta.

> (...) de uma parte, pretende melhorar os níveis de vida da sociedade, sem utilizar o poder de autoridade. De outra, a polícia objetiva disciplinar os comportamentos

[42] (...) tais concepções não são semelhantes por acaso: elas refletem o que a Constituição Federal dá à intervenção estatal no domínio econômico, autorizando de um lado a atuação direta, excepcional, em que o Estado age como empresário (art. 173) e de outro a atuação indireta, em que o ente estatal atua como agente normativo e regulador, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art 174), assim pretendendo influenciar o comportamento de particulares (...).MUNHOZ DE MELLO, 2010, p.3)

[43] Em Direito, Cogente é a regra que é absoluta e cuja aplicação não pode depender da vontade das partes interessadas. Tem que ser obedecida fielmente; as partes não podem exclui-la, nem modificá-la". Disponível em < http://www.dicionarioinformal.com.br/cogente/>. Acessado em 01 de Janeiro de 2012.

[44] (...) no poder absolutista, o Estado interferia na vida privada, baseado no poder absoluto conferido ao Rei, que podia controlar, ordenar e coagir os súditos, impondo o Direito, sem se submeter a ele. Esse período rememora uma figura pré-constitucional – o chamado "Estado de Polícia" – por meio da qual a Administração Pública limita e restringe os direitos privados, não para satisfazer as necessidades inerentes ao bem comum, mas para atender aos interesses do monarca, dotado de onipotência jurídica segundo a qual o Direito era criado e realizado pelo Rei, detentor de um poder que se concebia soberano, absoluto e ilimitado. A substituição da soberania absolutista pela soberania popular decorreu de uma árdua luta de classes, que culminou na Revolução Francesa – marco histórico da transição do absolutismo monárquico para a ideologia dos direitos do homem e cidadão (...) MELLO, 2003, p. 03)

> dos particulares, nos termos e para os fins da lei, com imperatividade; o serviço público visa proporcionar uma comodidade fruível pelos administrados; a exploração econômica estatal busca substituir a iniciativa privada (...) (MELLO, 2003, p.38).

Para conceituar melhor a distinção do fomento estatal e do poder de polícia, MELLO (2003, P. 41) alega que o fomento se distingue na medida em que "promove e protege", sem fazer uso da coação, enquanto a polícia "previne e reprime", com a finalidade de manter a ordem pública. Mendonça (2011, p. 07) desenvolve o raciocínio de Mello apontando que a principal distinção entre fomento público e polícia administrativa é que o fomento público opera com base em convites e sugestões premiais, "convites estes que, uma vez aceitos, farão disparar uma cogência residual". Já a polícia administrativa condiciona e restringe direitos.

Mello (2003, p. 45) explica que o Poder de Polícia disciplina direta e indiretamente o comportamento dos indivíduos, "organizando a vida privada a fim de evitar e/ou eliminar conseqüências antissociais que poderiam derivar da livre atividade dos particulares". Para isso, a administração pública atua "fiscalizando, prevenindo, reprimindo, utilizando a coercividade em nome do interesse público". Ou seja, aplica o Poder de Polícia. Em casos em que ocorrem, numa mesma situação, o fomento e o poder de política, Entrema Cuestra[45] (apud MELLO, 2003. p.46) chama de princípio da intercambialidade, que para ele é

> (...) Possível lograr um fim de ordem pública, próprio da atividade de polícia, empregando técnicas de fomento, e perseguir uma finalidade protecionista, típica do fomento, utilizando meios de natureza compulsiva; por exemplo, obrigando empresas radiofifusoras a irradiar música nacional, fomentando, assim, os cantores nacionais (...) (MELLO, 2003, p. 47).

Outro detalhe citado por Mendonça (2011, p. 21) e que está em Mello (2003, p. 38) é o caráter de transitoriedade e a heterogeneidade características da administração fomentadora. A autora alega que diversos outros autores sugerem que o fomento público, para alguns tipos de atividades fomentadas, seja de caráter transitório para evitar um protecionismo indefinido. A exceção se dá quando a Constituição Federal dá tratamento privilegiado para algumas classes ou atividades que perseguem "fins estáveis" na estrutura econômica, por exemplo, os diferentes regimes de promoção industrial, mineral, florestal, agrária. Com relação à heterogeneidade, " das medidas de fomento, cumpre-se assinalar que a diversidade de formas que podem revestir a ação de fomento é tamanha, que é

[45] CUESTRA, Apuntes de derecho administrativo, p.142)

praticamente impossível estabelecer um catálogo completo de medidas de fomento", defendeu Mello (2003, p.38).

Mendonça (2011, p. 23) chama atenção para a questão do caráter transitório para atividades culturais, aquelas as quais geralmente não visam lucro. O autor questiona se é constitucionalmente admissível que apenas grandes produções (cinematográficas e/ou musicais) de "caráter comercial estejam aptas a receberem fomento público, na medida em que produções experimentais dificilmente serão auto-sustentáveis em tempo algum" O próprio autor dá resposta negativa para sua pergunta, a acrescenta:

> (...) Faz-se mister, entretanto, comprovar e detalhar as circunstâncias em que se vai dar o fomento. Se o projeto é o de um filme de arte, é importante que isto fique claro desde o primeiro momento. Caso a proposta seja comercial, aí, então, a perspectiva temporal volta a assumir relevância(...) (MENDONÇA, 2011, p. 23).

Resumidamente, Mendonça (2011) coloca a transitoriedade do fomento como um dos elementos essenciais que deve ser invocado para proporcionar o princípio regulador da prática do próprio fomento[46]. Afinal, como define Mello (2003, p.85), ação fomentadora deve canalizar recursos para certas atividades, no sentido de "colocá-las em situação mais favorecida do que aquelas que resultariam de uma livre dinâmica das relações econômicas, sociais e culturais". No Brasil, o fomento para o audiovisual não é transitório, visto que existem diversas políticas de fomento atuantes há décadas.

### 3.5.2 Classificação do fomento

O critério de classificação pressupõe o agrupamento/reunião dos elementos e atuações, organizados em pontos divergentes, já que em pontos convergentes tal classificação resume-se em unificação. Classificar significa estabelecer convenções, com afinidades e diferenças, para melhor compreender o tema em foco.

Com relação aos meios de fomento, a divisão classificatória poder ser denominada em a) meios psicológicos; b) meios honoríficos; c) meios econômicos, segundo Mello (2003, p.94), que buscou conceitos em Jordana de Pozas (1949) e Dromi (1985).

[46] (...) o uso político e arbitrário do fomento público foi condenado por Barroso (1993), o qual alega que o fomento estatal patrocinou a opulência dos produtores de café, numa política que atrasou o desenvolvimento nacional pelo incentivo à monocultura e à dependência dos mercados externos. Desde então, sugava-se do Estado o financiamento para o lucro certo, apropriado privadamente, e repassava-se-lhe o eventual prejuízo, a ser partilhado por todos (MELLO, 2003, p. 85)

Os meios psicológicos tratam-se especificamente dos efeitos proporcionados pela propaganda, a qual possui a finalidade de persuadir, sugestionar e induzir opiniões, atitudes, valores e comportamentos, sendo os seus canais de divulgação dos meios de comunicação. Mello (2003, p.91) defende que a mensagem nos meios de comunicação de massa pode trazer mais vantagens do que muitos conseguem em estímulos de natureza econômica[47]. A propaganda não somente assume sua importância persuadindo a mudança de comportamento das pessoas como a venda de espaços publicitários e merchandising compõem quase 95% das receitas das emissoras de TV aberta, como mostra a figura abaixo.

**FIGURA 2 - Composição das receitas das emissoras de TV aberta**

Fonte: Pesquisa sobre televisão no Brasil FGV/Abert – ANCINE/mapeamento da TV – 2010

Os meios honoríficos de fomento são aqueles definidos por Falla (2006, p. 305), como os que "*tienen su base fundamental em el sentimiento del honor y la natural tendência humana hacia la diferenciación y distinción*". Especificamente, portanto, tratam-se de atividades que utilizam a ideia de honrar, dar glórias e reconhecimento público, sem remunerar. No caso do fomento público, o Estado oferece parâmetros e condições que,

> (...) Ao serem cumpridas, implicam na concessão da medida honorífica prometida, no sentido de recompensar, estimular o exercício daquela atividade ou daquela forma de atuação que o Estado considera necessária o conveniente, por razões de interesse público (...) (MELLO, 2003, p.93)

[47] Há dois exemplos lamentáveis do uso de propaganda política (oficial) que serviram para persuadir a população: a utilizada por Hitler e pelos militares no Brasil; a propaganda mostra-se como um dos principais recursos para persuadir o comportamento, tanto para o bem como para o mal (MARTINS, 1999).

Os meios econômicos de fomento, segundo Mendonça (2011, p. 25) são os mais comuns e importantes. Esses meios classificam-se em: - Vantagens de caráter real (serviços e coisas colocadas à disposição do sujeito fomentado, tais como os serviços de assessoramento, de consultoria, ou utilização de bens móveis "equipamentos e máquinas", e imóveis, cujas dependências são usadas para reuniões, convenções, seminários, centros de treinamento etc). - Vantagens de caráter financeiro (auxílios diretos: desembolso efetivo de dinheiro do erário público, tais como empréstimos, financiamentos, juros inferiores, negociações de datas etc; auxílios indiretos: formas de exoneração tributária, tais como redução da alíquota, remissão, anistia, diferimentos e fixação de prazos excepcionais de recolhimento de tributo, isenção e imunidade) (MELLO, 2003, p. 99 e p 107).

## 3.6 Mecanismos de fomento no Brasil

Galvão (2008) divide os principais momentos da história dos mecanismos de fomento do audiovisual no Brasil em três tempos, sendo de 1993 a 2001, até a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE)[48]; de 2002 a 2005, os mecanismos criados com a ANCINE e de 2005 até 2007. Vale ressaltar que anterior a estes períodos citados existia a Embrafilme, como principal fomentadora do cinema brasileiro. Na lógica do incentivo fiscal, no período de 1993 a 2001, o autor destaca três elementos importantes, sendo eles o produtor cultural, o Estado e as empresas. Ao produtor cultural cabe apresentar projetos de produção ao Estado, para depois captar no mercado os recursos, representados por disponibilidades fiscais nas empresas; que depois de "conquistados" só então o produtor executa o projeto.

O papel do Estado é conceder o aval ao produtor para captar recursos fiscais junto às empresas, e autoriza estas empresas a redirecionarem seus impostos para a produção audiovisual. O Estado também fiscaliza a aplicação dos recursos fiscais. Ao transferir os recursos fiscais para um projeto cultural, as empresas ganham em retorno de veiculação de imagem ou participação nos rendimentos da obra. Segundo Ramos e Haje (2011) a definição

[48] (...) A Ancine foi criada pelo MP nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, como autarquia especial dotada de autonomia administrativa e financeira. Pelo Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, a Agência passou a ser vinculada ao Ministério da Cultura. É um órgão de regulação, fiscalização e fomento da indústria cinematográfica e videofonográfica brasileira, com foco especialmente na primeira. No âmbito da Regulação, sua atuação é proteger a indústria cinematográfica nacional, facilitar a participação das obras brasileiras em todos os segmentos de mercado, regular as atividades de fomento, emitir o Certificado de Produto Brasileiro, registrar obras e empresas, regular as filmagens estrangeiras no Brasil, fixar critérios para a aplicação de recursos da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica). Arrecada e fiscaliza a Condecine e a aplicação dos recursos incentivados, aferir o cumprimento da cota de tela e das regras de distribuição de obras brasileiras em vídeo doméstico, verificar a observância da legislação para a atividade cinematográfica, promove o combate à pirataria, zela pelo respeito ao direito autoral. No âmbito do fomento, apoia a produção independente, aprova e acompanha os projetos realizados com recursos públicos ou incentivos fiscais, estabelece critérios e diretrizes para o fomento e o financiamento e administrar os mecanismos de fomento (...) (GALVÃO, 2008)

e a implantação das políticas de incentivo ao audiovisual no Brasil é de responsabilidade do Conselho Superior do Cinema (CSC)[49], Secretaria do Audiovisual (SAv/MINC)[50] e a Ancine.

Cernik e Fittipaldi (2011, p. 48) analisam que o mercado brasileiro do audiovisual oferece uma série de mecanismos de créditos tributários para produtores independentes. Esses incentivos, segundo os autores, se grupam em mecanismos de investimento ou co-produção, que são aqueles em que o investidor recupera parte do capital aportado; os mecanismos de patrocínio, no qual o investidor apenas ganha em visibilidade (marketing) no aporte efetuado; e os mecanismos de aporte direto pelo Poder Público (fomento direto), no qual o produtor tem como fomentador o próprio Estado. Esses mecanismos funcionam da seguinte maneira (p.49).

**FIGURA 3 – Funcionamento dos mecanismos de fomento no Brasil**

Reprodução: CESNIK; FITTIPALDI ( 2011, p. 49)

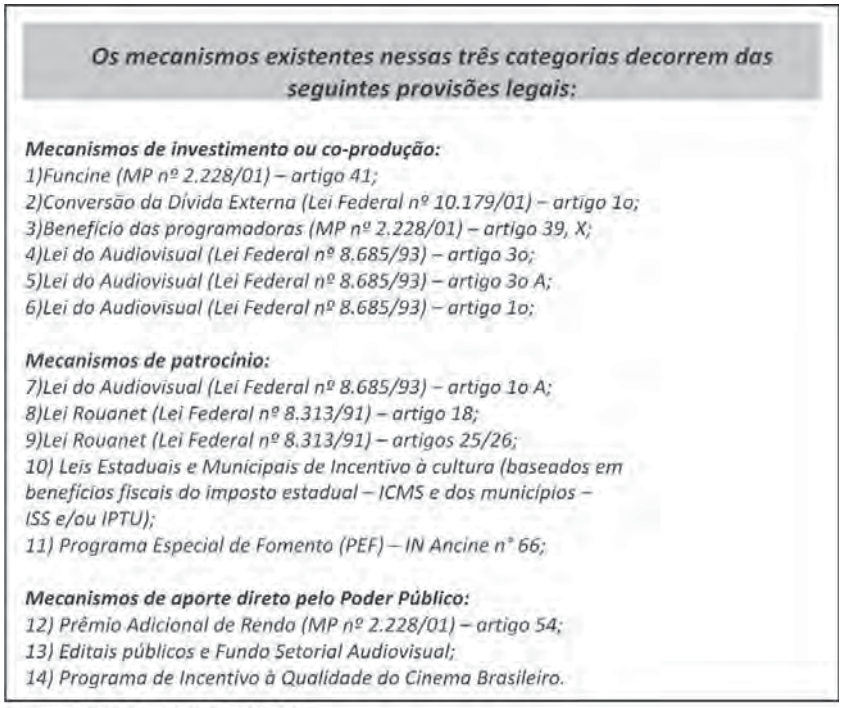
Nesse percurso definido por Cesnik e Fittipaldi (2011), estão inseridos 14 instrumentos de mecanismos de fomentos, identificados entre aportes diretos, investimentos ou co-produção ou de patrocínio. Podem ser usados em conjunto ou

[49] (...) Foi criado em 2001 pela MP nº 2.228/2001, com competência para: definir a Política Nacional do Cinema; aprovar políticas e diretrizes para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, visando à autossustentabilidade; estimular a presença do conteúdo nacional em diversos segmentos de mercado; e acompanhar as ações decorrentes das políticas e estabelecer a divisão da Condecine, conforme destinação prevista em lei (...) (RAMOS; HAJE, 2011, p. 20)

[50] (...) a Secretaria do Audiovisual é ligada na Estrutura do Ministério da Cultura e também é de sua responsabilidade planejar, pesquisar, executar políticas de inclusão audiovisual, formar profissionais na área, receber e encaminhar pedidos de apoio para projetos audiovisuais, preservar a memória audiovisual do país por meio da Cinemateca Brasileira e do Centro Audiovisual (CTAv) (...) ((RAMOS;HAJE, 2011, p. 30)

separadamente, sendo que a escolha depende da origem do projeto. Tratam-se dos principais mecanismos de fomento para produção cultural no País e, principalmente, para a produção independente.

**QUADRO 09 – Fomento para a produção audiovisual independente**



*Os mecanismos existentes nessas três categorias decorrem das seguintes provisões legais:*

***Mecanismos de investimento ou co-produção:***
*1)Funcine (MP nº 2.228/01) – artigo 41;*
*2)Conversão da Dívida Externa (Lei Federal nº 10.179/01) – artigo 1o;*
*3)Benefício das programadoras (MP nº 2.228/01) – artigo 39, X;*
*4)Lei do Audiovisual (Lei Federal nº 8.685/93) – artigo 3o;*
*5)Lei do Audiovisual (Lei Federal nº 8.685/93) – artigo 3o A;*
*6)Lei do Audiovisual (Lei Federal nº 8.685/93) – artigo 1o;*

***Mecanismos de patrocínio:***
*7)Lei do Audiovisual (Lei Federal nº 8.685/93) – artigo 1o A;*
*8)Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/91) – artigo 18;*
*9)Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/91) – artigos 25/26;*
*10) Leis Estaduais e Municipais de Incentivo à cultura (baseados em benefícios fiscais do imposto estadual – ICMS e dos municípios – ISS e/ou IPTU);*
*11) Programa Especial de Fomento (PEF) – IN Ancine n° 66;*

***Mecanismos de aporte direto pelo Poder Público:***
*12) Prêmio Adicional de Renda (MP nº 2.228/01) – artigo 54;*
*13) Editais públicos e Fundo Setorial Audiovisual;*
*14) Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro.*

Reprodução: CESNIK; FITTIPALDI ( 2011, p. 49)

Na linha do tempo de Galvão (2008), no período de 1993 a 2001, os produtores contaram com os mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual (LA) nº 8685/93 (em seus artigos 1º e 3º) e a Lei Rouanet (substituída pelo art. 1º-A da Lei do Audiovisual em 2007). O **Artigo 1º da LA** prevê investimento com direito a cotas (certificados de Investimentos – CI) da obra audiovisual, e direcionamento de recursos fiscais de pessoas jurídicas (empresas) e pessoas físicas, sendo respectivamente ao limite de 4% ou 6% do Imposto de renda devido pelo investidor. São permitidos recursos de até R$ 4.000.000,00 por projeto. Os projetos aptos a captar devem ser de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de longa, média e curta-metragem[51] de produção independente e Projetos das áreas de distribuição, exibição e infraestrutura. O investidor pessoa jurídica pode abater 100% do valor investido na compra dos CI, até o limite de 3% do Imposto de Renda devido, além do abatimento de

[51] (...)Uma obra cinematográfica de curta metragem possui duração é igual ou inferior a quinze minutos; de média metragem: superior a quinze minutos e igual ou inferior a setenta minutos; e de longa metragem: aquela cuja duração é superior a setenta minutos (...) (CESNIK; FITTIPALDI, 2011, p. 53).

100% dos valores investidos como despesa operacional. O investidor pessoa física também pode abater de 100% do valor investido na compra dos CI, até o limite de 6% do Imposto de Renda devido.

Segundo Ramos e Haje (2011), essa lei permite que, até o exercício fiscal de 2010, os contribuintes possam deduzir do imposto de renda devido o valor investido na produção audiovisual independente, mediante a aquisição de cotas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, "desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei, e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários e os projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine" (p.23).

Por meio do **artigo 3º da Lei do Audiovisual**, empresas distribuidoras ou cessionárias de direitos de distribuição de produções estrangeiras comercializadas no Brasil, independente do mercado ou veículo, podem investir 70% do imposto de renda (do imposto pago quando da remessa de rendimentos da exploração da obra para o exterior) na produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente; coprodução de obras cinematográficas brasileiras de curta, média e longa-metragens de produção independente; coprodução de telefilmes e minisséries brasileiras de produção independente. A partir de 2001, caso não optem pelo investimento, têm de pagar 11% de Condecine no ato da remessa (RAMOS; HAJE, 2011, p. 23).

A Lei Federal de Incentivo à Cultura, conhecida como **Lei Rouanet** (Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991), institui políticas públicas para a cultura nacional, entre elas o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Também por meio de incentivos fiscais, a lei possibilitava que empresas (pessoas jurídicas) e cidadãos comuns (pessoas físicas) destinem parte do Imposto de Renda para ações culturais. As pessoas físicas poderiam doar até 6% do imposto de renda, as pessoas jurídicas, 4%.

Por meio **do artigo 18 da Lei**, empresas podem deduzir o imposto de renda devido em 100% do valor utilizado em patrocínio ou doação de obras audiovisuais de curta e média-metragem; em patrocínio de festivais e projetos de preservação e de difusão de obras audiovisuais. A restrição é que a empresa patrocinadora de projetos aprovados nesse artigo não poderá deduzir o valor da doação ou do patrocínio como despesa operacional. A dedução do valor como despesa operacional somente pode ser feita por meio do **artigo 26 da Lei Rouanet**, que permite deduzir do imposto de renda devido 30% do valor utilizado no patrocínio de projetos e 40% dos valores doados a projetos de obras audiovisuais. Esse

mecanismo de incentivo pode ser usado na produção de longa-metragens, telefilme, minisséria, obra seriada e programas para televisão de caráter educativo e cultural[52].

Em dezembro de 2008[53], Folha de São Paulo publicou matéria denunciando que os recursos da Lei Rouanet "concentravam-se nas mãos de poucos", criticando o mecanismo da Lei que privilegiava apenas projetos de grande porte e de maior apelo de marketing, enquanto o pequeno produtor cultural tinha dificuldade de ter acesso aos benefícios da lei por causa da burocracia exigida[54].

O propósito da Lei, segundo a matéria da Folha, primou por incentivar empresas e cidadãos a investirem em cultura, pois a marca das empresas supostamente seria valorizada junto ao público ao investir num projeto cultural. Ao invés de investir diretamente em cultura, a Lei permitiu que as próprias empresas decidissem qual forma de cultura merecia ser patrocinada e abriu uma brecha para que fizessem propaganda de forma gratuita. Outras críticas incluem a possibilidade de fundos serem desviados inapropriadamente

Essas críticas foram assimiladas nas argumentações para apresentar modificações na Lei Rouanet. A proposta do novo projeto de Lei alega que o seu principal instrumento, a renúncia fiscal, mostrou-se incapaz de estender visibilidade à diversidade da cultura brasileira. Além de concentrador a grandes projetos, o mecanismo de renúncia fiscal é desigual. Somente em 2007, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% da verba captada, restando 11% para a região Centro-Oeste, 6% para o Nordeste e apenas 3% para o Norte. A participação das empresas foi pequena, pois 90% do dinheiro investido foi público (proveniente da renúncia) e essa informação não era divulgada para efeito de patrocínio, ou seja, o dinheiro vinha do governo e quem ganhava publicidade eram as empresas. O alto custo operacional e o tempo de espera também não compensavam pelo montante de

[52] Cinema do Brasil. Disponível em www.cinemadobrasil.org.br/pt/mercado/filmar-no-brasil/. Acessado em 15 de dezembro de 2011.

[53] (...) dos 4.334 proponentes que tentaram captar recursos (em 2007) pela Rouanet, 130 conseguiram R$ 483 milhões - quase 50% do total arrecadado (R$ 974 milhões). A proponente com maior captação em 2007, com 100% de renúncia fiscal, foi a Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira, com R$ 17,38 milhões. A Dançar Marketing e Comunicações, com projetos como o Telefonica Open Jazz e o Cine na Praça, ficou em segundo lugar, com R$ 11,54 milhões. Em terceiro, a Fundação Roberto Marinho, com R$ 9,95 milhões -dos quais R$ 8,61 milhões foram para o Museu do Futebol, em São Paulo. (PORTAL BRASIL, 2008).

[54] (...) antes, o procedimento para análise (do projeto) passava pela fase documental, avaliação da empresa – se a mesma podia ou não conseguir os incentivos - seguia para análise técnica para averiguar se o projeto é artístico, depois para o conselheiro da área para análise do mérito...em seguida a proposta ía para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; sendo aprovada, era publicada no Diário Oficial. Cabia, ao produtor, após esse processo, ir atrás de alguém que colocasse o dinheiro no projeto, pois o processo não dava dinheiro, mas o direito a ele; então é preciso captar o patrocínio, abrir conta, receber o dinheiro do patrocinador, fazer o projeto, realizar os pagamentos, fazer o relatório e prestar contas do que recebeu. Detalhe: as únicas empresas habilitadas para a Lei são aquelas com Lucro Real, e de 93% a 94% das empresas no Brasil reconhecem pelo Lucro Presumido. Assim, somente de 6% a 7% de empresas e médio e grande porte poderiam fazer uso da Lei (...) (OLIVIERI, 2006, p. 83 a 84).

projetos, que em 2007, dos mais de três mil aprovados, somente 50% conseguiram captação das empresas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009)

Devido a esses fatores, em 2010, por meio de uma Instrução Normativa[55] (IN) editada em outubro, o governo federal propôs uma nova reforma na Lei, para ampliar a capacidade de fomento à cultura e facilitar as formas como o produtor pode acessar os recursos. A IN prevê a utilização da lei pela produção cultural independente (artigo XI) das áreas do audiovisual, fonográfica e imagem. Com a Nova Rouanet (Procultura -PL 6722/10), projetos menores podem ser favorecidos. Suas principais mudanças são[56]:

> **Fundo Nacional de Cultura** - poderá fazer empréstimos, associar-se a projetos culturais e fazer repasse para fundos municipais e estaduais. Antes permitia a doação de 80% do valor do projeto, com 20% de contrapartida. Torna-se uma alternativa para produtores culturais que não conseguem captar recursos via renúncia fiscal. **Renúncia fiscal –** A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) continua na análise dos projetos. A partir de agora, ao invéz de ter duas faixas – de 30% e 100% – passa a ter mais quatro – 60%, 70%, 80% e 90%. A lei vai definir quais os critérios serão usados pela CNIC, que, além de analisar aspectos orçamentários do projeto, vai analisar em qual faixa ele se encaixa.
>
> **Ficart –** O Fundo de Investimento Cultural e Artístico, já existente, nunca saiu do papel, por falta de interesse das empresas. Uma maior dedução fiscal deve aumentar atratividade para projetos com grandes chances de retorno financeiro.
>
> **Vale Cultura (**PL 5798/09) **-** Grande novidade do projeto, o vale de R$ 50 para trabalhadores vai, além de facilitar o consumo de bens culturais para 12 milhões de trabalhadores, injetar, pelo menos, R$ 7,2 bilhões por ano, o que é mais de seis vezes o montante atual da Rouanet

A Medida Provisória nº 2.228-1/2001 sofreu modificações pela Lei nº 10.454 de 2002, e alterou dispositivos da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet, criando dois novos mecanismos de incentivo fiscal: o previsto no inciso X do Artigo 39 e o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine).

O Funcine[57] foi criado em 2001 e passou por três processos de regulamentação (2003, 2006 e 2008)[58]. Trata-se de mais um mecanismo de fomento para o desenvolvimento da indústria cinematrográfica e audiovisual brasileira, constituído na forma de condomínio fechado e administrado por uma instituição financeira autorizada a operar pelo Banco

[55] BRASIL (2010) INSTRUÇÃO NORMATIVA (Ministério da Cultura) nº 1, de 05 de outubro de 2010. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de Incentivos Fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, e dá outras providências. .

[56] PORTAL BRASIL (2009).

[57] (...) O Funcine foi instituído pelo artigo 41 da Medida Provisória nº 2.228-1 de setembro de 2001, que criou a Agência Nacional de Cinema (Ancine). Os Funcines serão constituídos e administrados por instituições financeiras, mediante autorização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão também competente para disciplinar e fiscalizar essa atividade. As quotas, representativas do patrimônio dos Funcines, serão lançadas no mercado de capitais e os adquirentes, até 2010, poderiam abater do imposto de renda devido parcela dos valores assim aplicados e se beneficiar dos rendimentos da eventual valorização das quotas(...). (COSTA, 2003)

[58] BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA (2008).

Central e credenciada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Podem investir em projetos aprovados pela Ancine em quatro modalidades, como:

> (...) a) desenvolvimento de projetos, produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; b) construção, reforma e recuperação das salas de exibição; c) aquisição de ações de empresas brasileiras; e d) projetos de infra-estrutura(...) (CARNEIRO, 2011).

Os Funcines podem garantir aos seus investidores uma dedução fiscal correspondente a 100% do valor investido (a partir de 2006) até o limite de 3% do imposto de renda a pagar, caso o investidor seja pessoa jurídica. Para pessoas físicas, o percentual de dedução é de 6%. O diretor da Ancine, Glauber Piva, prevê um aumento gradual desses investimentos de R$ 100 milhões nos próximos anos, com a entrada de corretoras, bancos e outras empresas. Segundo Carneiro (2011), em comparação com outros mecanismos de fomento, além do retorno financeiro, os Funcines oferecem uma participação nos direitos a receitas sobre a obra (títulos de crédito), variável conforme o investimento (compra de ações)[59], proporcionando-lhe retorno financeiro, pois os rendimentos e ganhos líquidos e de capital auferidos pela carteira de Funcines ficam 100% isentos de imposto. Carneiro (2011) prevê o crescimento desse mecanismo de fomento no mercado de capitalização. Os Funcines podem ser usados em conjunto com os mecanismos de incentivo previstos na Lei do Audiovisual, proporcionando mais alternativas de investimentos numa mesma produção audiovisual, que podem ocorrer em produção e distribuição, respectivamente na composição do orçamento da obra e custeando despesas de comercialização

O Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) também é investidor nos Funcines. Em 2010, lançou um edital para investir R$ 30 milhões em um Funcine dedicado ao investimento em empresas do setor. São quatro os que já contam com verba do BNDES: RB Cinema I (R$ 10 milhões), Lacan Downtown (R$ 7,9 milhões), Anima SP (R$ 4 milhões) e Rio (R$ 3 milhões) (CARNEIRO, 2011).

[59] (...) Treze Funcines já foram aprovados pela CVM e pela Ancine e outros já foram anunciados. Desses, dois já investem no mercado, o RB Cinema I, gestado e administrado pelo Rio Bravo DTVM, focado na produção, com um PL (valor captado) de R$ 18 milhões, e o Lacan Downtown, com PL de R$ 13 milhões, gerido pela Lacan Investimentos, empresa que mais aposta no modelo. “A Lacan iniciou suas atividades com Funcines em 2007 com a estruturação do Funcine Lacan Downtown Filmes. Este Funcine iniciou a captação de recursos em dezembro de 2007 e investimento em maio de 2008, quando investiu no em ‘Divã’, que foi um grande sucesso nacional”, conta Rafael Jaquery, analista financeiro da Lacan, empresa que colocou R$ 4,2 milhões no filme, segundo dados da Ancine. (...) (CARNEIRO, 2011).

**QUADRO 10 - Funcines em processo de capitação em 2011**

| Funcines | Lacan Mixer | Funcine Rio | Anima SP | Lacan Downtown 2 |
|---|---|---|---|---|
| **Área do Investimento** | Produções ou coproduções do grupo Mixer | Produções audiovisuais realizadas no estado fluminense. | Destinado a séries de animação - Fundação Padre Anchieta. | Distribuição de filmes |

Obs: Há outros Funcines no mercado de ações como Virtu Schurmann, Cine AA, Elo Performance, BRJ Cinema, Fator e Bradesco Cultutinvest BRB Brasília Funcine.
Fonte: (CARNEIRO, 2011)

O Programa BNDES-Procult – Apoio ao Segmento Audiovisual visa promover o fortalecimento e a consolidação da cadeia produtiva do audiovisual no País, o desenvolvimento de conteúdo nacional e a distribuição de obras audiovisuais no Brasil e no exterior. São três subprogramas que atendem o setor audiovisual. O BNDES Procult – Financiamento oferece vantagens de caráter financeiro a projetos e empreendimentos da cadeia produtiva da indústria audiovisual.

O BNDES Procult-Renda variável oferece vantagens de caráter real, como Apoio por meio de subscrição de valores mobiliários, aquisição de Certificados de Investimentos Audiovisuais ou participação nos Funcines. O BNDES Procult – Não Reembolsável oferece apoio a projetos aprovados na Seleção Pública de Projetos Cinematográficos[60], realizada há 14 anos e por meio da qual o BNDES já destinou R$ 133 milhões em investimentos na produção de 340 filmes, incluindo documentários e animações. O BNDES também apóia projetos de coprodução internacional para TV.

**TABELA 1 – Dotação Orçamentária pro Subprograma**

R$ 1 bilhão, com os seguintes limites por subprograma:

| Dotação orçamentária por subprograma | | |
|---|---|---|
| **Subprograma** | **Limite total** | **Limite anual** |
| BNDES Procult – Financiamento | R$ 500 milhões | R$ 250 milhões |
| BNDES Procult – Renda Variável | R$ 200 milhões | R$ 100 milhões |
| BNDES Procult – Não Reembolsável | R$ 300 milhões | R$ 150 milhões |

O orçamento deverá respeitar os limites definidos nos regulamentos específicos por modalidades de atuação em vigor e outros que venham a ser aprovados pela Diretoria do BNDES. Fonte: (BNDES, 2012).

[60] O apoio do BNDES Procult - Não Reembolsável na Seleção Pública de Projetos Cinematográficos ocorre por meio da aquisição de Certificados de Investimento Audiovisuais, nos termos do artigo 1º da Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93). Para o BNDES, ou para qualquer outro investidor, esse apoio não é uma aplicação não reembolsável, mas constitui uma forma de investimento, pois confere ao proprietário do Certificado uma receita de royalties sobre o desempenho dos filmes.

As empresas da cadeia produtiva do audiovisual que podem utilizar do BNDES – Prodult devem ter sede e administração no Brasil. São treze itens financiáveis para empresas da cadeia produtiva do audiovisual que possuem sede e administração no Brasil. Micro, Pequenas e Médias Empresas podem solicitar até 100% dos itens financiáveis. As Médias e grandes Empresas somente podem até 80% dos itens financiáveis. Em 2010, o BNDES – Setor Audiovisual lançou a 15ª edição do Edital de Cinema, contemplando investimentos em projetos de ficção, animação e documentário, nas categorias Produção e Finalização, com valores de até R$ 1,5 milhão por projeto[61].

Os principais ítens financiáveis são:

> 1-Despesas para produção de obras audiovisuais, tais como desenvolvimento de roteiros e story-boards; aquisição de direitos; escolha e capacitação de elenco e de equipe técnica; escolha de locações para filmagem; contratação de equipe técnica e elenco; locação de estúdios e equipamentos; realização de cenários e figurinos; gastos de infraestrutura; revelação e laboratório, edição e montagem; finalização, tratamento de imagem e som, digitalização, trilha sonora, entre outros;
>
> 2-Pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, inclusive design;
>
> 3-Despesas com aquisição, licenciamento e aluguel de software nacional credenciado no BNDES;
>
> 4-Gastos em distribuição, divulgação, marketing e comercialização, inclusive adiantamento de despesas de arrendamento que visem a garantia de canais de distribuição;
>
> 5-Gastos em capacitação gerencial e tecnológica, treinamento e certificação;
>
> 6-Capital de giro, desde que associado ao projeto de investimento;
>
> 7-Aquisição de direitos autorais sobre obras brasileiras para produção editorial;
>
> 8-Aquisição de direitos de comercialização de espetáculos ao vivo a serem produzidos no país, inclusive agenciamento;
>
> 9-Aquisição de equipamentos importados, sem similar nacional;
>
> 10-Aquisição de kits de desenvolvimento de consoles estrangeiros, sem similar nacional, quando associado a projetos de desenvolvimento de jogos eletrônicos no país;
>
> 11-Aquisição de motores (engines) importados, sem similar nacional, para desenvolvimento de jogos eletrônicos no país;
>
> 12-Gastos de comercialização no exterior para a exportação de obras audiovisuais, produtos editoriais, jogos eletrônicos, obras fonográficas e espetáculos brasileiros;
>
> 13-Investimentos associados à implantação e/ou expansão de atividades no exterior, somente nos casos onde a acumulação de lucros seja em território nacional, e desde que associados à exportação de obras audiovisuais, produtos editoriais, jogos eletrônicos, obras fonográficas e espetáculos brasileiros[21].

[61] RELATÓRIO ANUAL – BNDES 2010. (P. 78-79).

Na prestação de conta da Ancine em 2010[62], os valores aportados pelos investidores pelo Funcines, somaram somente R$ 6.600,00, respectivamente dos investidores Rio Bravo S/A DTVM, R$ 6.000,0 (90,9%) e Funcine Lacan - Downtown Filmes, R$600,00 (9,1%). Apesar de Carneiro (2011) prever um aumento de investimento nesta modalidade de fomento, nota-se que é um dos mecanismos pouco utilizado, conforme valores movimentados por mecanismo de incentivo.

**TABELA 2 – Valores movimentados por fomento**

**Valores Movimentados por Mecanismo de Incentivo - R$ MIL - 2010**

| Fomento Indireto | | |
|---|---|---|
| **Mecanismo** | **Valores Movimentados** | **%** |
| **Lei do Audiovisual** | **154.463,7** | **85,5%** |
| **Art.1º** | 38.012,6 | 21,0% |
| **Art.1ºA** | 61.221,0 | 33,9% |
| **Art.3º** | 30.802,2 | 17,1% |
| **Art.3º A** | 24.427,9 | 13,5% |
| **Lei Rouanet** | **2.965,4** | **1,6%** |
| **Art.39 - MP 2228-1** | **16.558,2** | **9,2%** |
| **Art.41 (Funcines)** | **6.618,6** | **3,7%** |
| **Total** | **180.605,9** | **100,0%** |

| Fomento Direto | Valor |
|---|---|
| Editais | 10.507,3 |
| **Total Geral** | **191.113,2** |

Fonte: Controle de Ofícios - Superintendência de Desenvolvimento Econômico - SDE / ANCINE

Atualmente, a Ancine dispõe de dois programas de fomento direto (não reembolsáveis). O Prêmio Adicional de Renda (PAR) disponibiliza apoio financeiro à indústria cinematográfica brasileira, premiando produtores, distribuidores e exibidores cinematográficos. A premiação é feita com base na "performance de mercado de obras de longametragem brasileiras de produção independente, mediante concessão de apoio financeiro a ser reinvestido na própria atividade audiovisual" (CESNIK; FITTIPALDI, 2011, p.69). Trata-se de um prêmio direcionado especificamente para a produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente (RAMOS; HAJE, 2010, p. 22). Como programa específico da Ancine, a agência decide a cada qual elo da cadeia produtiva do audiovisual será destinado o prêmio.

[62] ANCINE (2010).

Com o PAR as empresas produtoras podem utilizar os recursos nas obras de longa-metragem no desenvolvimento de projeto, finalização/pós- produção, e na complementação de recursos para filmagem. Para as empresas produtoras, os recursos do PAR podem ser utilizados na aquisição de direitos de distribuição de obra de longa-metragem brasileira de produção independente e despesas de comercialização. As exibidoras somente podem utilizar os recursos em automação da bilheteria, projeto de investimento nas salas que farão jus ao apoio financeiro; abertura de novas salas e aquisição de equipamentos digitais de exibição cinematográfica (CESNIK; FITTIPALDI, 2011, p.70). Em 2010, o PAR contemplou 14 produtoras, 10 distribuidoras e 57 exibidoras, totalizando 81 empresas , 30% a mais da meta prevista para o ano, que era 62 empresas. (RELATÓRIO, 2010)

Já o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ) apoia financeiramente as produtoras em razão de premiação ou indicação de longas metragens brasileiros, nos gêneros ficção, documentário ou animação, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. Os recursos oriundos da premiação devem ser utilizados na produção de projetos desses gêneros. Em 2010, o programa contemplou 07 empresas.

Com os dois projetos e mais seis iniciativas de fomento direto, em 2010 a ANCINE, disponibilizou R$ 15.415.599,80 para a atividade audiovisual. Os outros programas beneficiados foram "DOCTV IB", "Programa IBERMEDIA", "Edital de Coprodução Brasil-Portugal", "Programa de Cooperação Brasil-Itália", "Apoio à Realização do Grande Prêmio do Cinema Brasileiro 2011" e o "Programa de Apoio à Participação de Filmes Brasileiros em Festivais Internacionais" (RELATÓRIO, 2010)

O mecanismo de fomento que dispõe o inciso X do artigo 39 da MP nº 2.228-1 de 2001 isenta as programadoras internacionais de televisão por assinatura da contribuição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria do Cinema (CONDECINE)[63], no caso uma alíquota de 11%, desde que optem por aplicar 3% do valor do crédito ou da remessa em Projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, Telefilmes, Minisséries, Programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros, e de produção independente. Não Há limite de investimento.

[63] (...) A MP nº 2.228-1, de 2001, modificada pela Lei nº 10.454 de 2002, cria no parágrafo único do artigo 32 e no § 2º do artigo 33 uma contribuição de 11% que incide sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores e intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, por sua aquisição ou importação a preço fixo. A arrecadação do Condecine é destinada ao Fundo Nacional de Cultura para ser realocada aos Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema (Prodecine), Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) e de Apoio ao Desenvolvimento da infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (...).(BARBOSA; WORCMAN, 2011)

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)[64], uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), é destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva do audiovisual no País. Por suas formas de estímulo estatal e pela abrangência de sua atuação é considerado um marco na política pública de fomento ao setor do audiovisual e cinema. Sua meta de fomento contempla a produção, distribuição/comercialização, exibição, e infra-estrutura de serviços – mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros, tais como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros. Para 2011, o FSA disponibilizou R$ 84 milhões para aplicações no setor. Seus recursos são provenientes da CONDECINE e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). (ANCINE, 2011)

O FSA contempla atualmente quatro linhas de ação, sendo a Produção Cinematografia de Longa Metragem, a Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão, a Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem e Comercialização de Obras Cinematográficas Brasileiras de Longa-Metragem no Mercado de salas de cinema. A Produção Cinematográfica de Longa-Metragem foi a que mais recebeu recursos do FSA em 2011, totalizando R$ 34 milhões. Em segundo lugar, ficou Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem , com R$ 25 milhões. A Produção independente de Obras Audiovisuais para Televisão e Comercialização de Obras Cinematográficas Brasileiras de Longa-Metragem no Mercado de salas de cinema tiverem, respectivamente, um investimento de R$ 20 milhões e R$ 5 milhões (ANCINE, 2011).

A Secretaria do Audiovisual (SAV/Minc) anunciou em dezembro de 2011, o lançamento do Programa de Fomento à Produção Audiovisual Brasileira/2011, visando à realização de cinco editais (RELATÓRIO, 2010).

**TABELA 3 - Fomento à Produção Audiovisual Brasileira 2011 (SAV/MinC)**

| EDITAL DE APOIO | Valor p/ projeto | Nº Projetos | Total previsto |
|---|---|---|---|
| Produção de Obras Audiovisuais Inéditas de Curta Metragem, do Gênero Ficção, Documentário e Animação | R$ 100.000,00 | 25 | R$ 2.500.000,00 |
| Desenvolvimento de Roteiros Cinematográficos Inéditos, de Ficção para Roteiristas Profissionais | R$ 50.000,00 | 13 | R$ 650.000,00 |
| Desenvolvimento de Roteiros Cinematográficos Inéditos, de Ficção para Roteiristas Estreantes | R$ 25.000,00 | 10 | R$ 250.000,00 |
| Produção de Obras Audiovisuais Cinematográficas, Inéditas, de Ficção, de Baixo Orçamento | R$ 1.200.000,00 | 10 | R$ 12.000.000,00 |
| Produção de Obras Audiovisuais Cinematográficas do Gênero Documental inéditas | R$ 500.000,00 | 05 | R$ 2.500.000.00 |

[64] Criado pela Lei Nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007. (BRASIL, 2006).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Total de investimento: | | | **R$ 17.900.000,00** |

Fonte: Disponível em < http://www.cultura.gov.br/site/2011/12/23/editais-sav-2011/>. Acessado em 03 dezembro de 2011

Uma parceria entre SAV/MinC e a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou o concurso "Cine Ambiente". O objetivo foi fomentar 10 obras cinematográficas de micrometragem em animação, sobre o tema "Consumo Sustentável e Biodiversidade". As obras deverão ser exibidas em TVs públicas. Na perspectiva de produção de conteúdo para o campo público da TV, a SAv continuou em 2010 0 "AnimaTV - Programa de Fomento à Produção e Teledifusão de Séries de Animação Brasileiras". Dos 17 projetos pilotos produzidos em 2010, 13 episódios foram selecionados para serem exibidos na TV Pública em 2011. Ainda com o objetivo de continuar incentivando a difusão de conteúdos, o SAV/Minc também fomentou, em 2010, via edital, 20 obras para o programa “Nós na Tela”, as quais foram exibidas na Cinemateca Brasileira (RELATÓRIO, 2010). Vale ressaltar que de 2003 a 2011 a SAV/Minc centro esforço no fomento e, simultaneamente, na garantia de janelas de exibição (canais públicos, normalmente)

Outro fomento importante vem do Fundo Setorial de Incentivo à Inovação Audiovisual. Seus objetivos são:

> (...) o aumento do apoio à pesquisa e à inovação, a cooperação entre os diversos processos da cadeia produtiva do audiovisual em suas mais variadas linguagens, a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços para produção, difusão, capacitação, formação e preservação, o fortalecimento na regionalização, a sustentabilidade/perenidade das ações, o intercâmbio, a integração e a participação internacional do audiovisual brasileiro, com vistas ao pleno exercício da diversidade cultural, e o desenvolvimento de novos modelos de negócios, de produção, de formatos, de plataformas de difusão e de tecnologias inovadoras para o audiovisual (...)( PORTAL DA CULTURA, 2010).

As diretrizes do fundo visam incentivar o aperfeiçoamento da formação profissional para o setor audiovisual, através da interação com as universidades, escolas e entidades dedicadas à formação, à reflexão e à crítica audiovisual. Em 2010, para ampliar o mercado audiovisual e atingir segmentos ainda não contemplados pelo Estado, a SAv/MinC também lançou 10 novos programas por meio do Fundo ProCultura de Incentivo à Inovação Audiovisual (FPIIA), Fundo que faz parte dos oito fundos que integram o Fundo Nacional de Cultura, o qual destinou R$ 30 milhões para o setor audiovisual. O FPIIA é norteado por cinco linhas de apoio, sendo elas, Fomento à Produção Audiovisual e ao Desenvolvimento de

Projetos e Processos Criativos; Organização e Distribuição de Conteúdos Audiovisuais; Pesquisa, Educação e Criação; Promoção e Acesso a Conteúdos Audiovisuais; e Infraestrutura audiovisual (CENA, 2010).

**QUADRO 11 – Programas lançados pela SAV/MInC em 2010**

| | | |
|---|---|---|
| **Procultura Curatori** - Concurso de fomento a projetos de curadoria - com pesquisa e crítica audiovisual - que estimulem a organização e difusão de conteúdos para mostras e festivais nacionais e internacionais. | | **Procultura Autor Roteirista** - Programa de fomento ao desenvolvimento de roteiros e apoio às atividades dos roteiristas. Composto pelas seguintes ações: Edital de desenvolvimento de roteiros; central de criação e agenciamento; e plataforma web de difusão. |
| **Procultura Telefilmes de Invenção no Gênero** - Concurso de apoio à produção de obras inéditas audiovisuais para televisão, que proponham interação entre gêneros cinematográficos e que sejam pensadas, desde o início, como experiências transmídia. | | **Procultura Loc Brasil** - Programa de capacitação de agentes de videolocadoras e fomento aos setores de homoevideo, videolocadora e cineclubes, para difusão e promoção do cinema brasileiro. |
| **Procultura Inter/Curtas** - Concurso de fomento à produção de obras audiovisuais inéditas de formato curta-metragem e interprograma, derivado do curta-metragem, com o tema “Esportes”. | | **Procultura UniverTV** - Concurso de apoio a produção de documentários e pilotos de formatos televisivos a partir da análise de grades de programação de canais universitários por estudantes dos cursos de cinema, audiovisual, comunicação social e artes. |
| **Procultura Videodança** - Concurso de apoio à produção de obras audiovisuais inéditas de gênero videodança - obra audiovisual criada para a câmera, tendo como campo de exploração criativa a dança em suas especificidades artísticas e as relações de espaço/tempo possíveis nesta mídia (vídeo). | | **Procultura VideoClipe** - Concurso de apoio à produção de obras audiovisuais inéditas de gênero videoclipe. |
| **Procultura Laboratório SonharTV** - Programa inédito de pesquisa, desenvolvimento e inovação de conteúdos, serviços, linguagens e formatos audiovisuais para televisão, em convergência com o rádio, a internet, celular e demais plataformas digitais. | | **Procultura Coletivos Criativos** - Programa de apoio e estímulo a formação de coletivos criativos para integração e desenvolvimento de projetos e processos audiovisuais inovadores com autores, músicos, animadores, realizadores do audiovisual, artistas visuais, artistas plásticos, estilistas de moda e design, entre outros. |

Fonte: (CENA, 2010).

O Programa de Apoio à Implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (PROTVD), do BNDES, também estimula a produção digital de obras de audiovisual para TV pelas emissoras e produtoras independentes, com objetivo de aumentar a participação do conteúdo nacional na grade de programação das emissoras (GORBULHO, 2009). Para produtores independentes, o financiamento pode chegar a até 90% do valor solicitado. Os itens financiáveis são desenvolvimento de roteiros e "story-boards"; contratação de produtora independente; contratação e capacitação de elenco e de equipe técnica; escolha de locações para filmagem; desenvolvimento de cenário e figurinos; compra

de materiais sensíveis/negativos; locação de estúdios e equipamentos; e gastos de infraestrutura em geral (BNDES, 2010).

Os produtores de audiovisual também tiveram à disposição o recurso do Programa Mais Cultura. Só em 2010, o programa previa investimento de 4,7 bilhões na cultura. Entre suas metas e ações culturais estavam a produção de programas para televisão e rádios públicos e ações de educação para o audiovisual, envolvendo a capacitação e a distribuições de equipamentos e conteúdos audiovisuais (BRASIL, 2007).

Em levantamentos divulgados pela Ancine (RAMOS, HAJE, 2011, p.24) sobre os valores captados em projetos incentivados pelas leis de fomento no ano de 2009 ainda constam Rio de Janeiro e São Paulo como os maiores captadores dessas verbas, respectivamente com 48,3% e 45,2%.

Em 2010, essa tendência continuou, conforme os números de Projetos Incentivados por Estado da Empresa Proponente, que apontam cerca de 80% somente para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Percebe-se, ainda, a grande concentração de apoios a projetos culturais permanecendo na região Sudeste e Sul.

**TABELA 4 – Números incentivados por Estado**

**Número de Projetos Incentivados por UF da Empresa Proponente - 2010**

| UF | Rouanet Lei 8313/91 | Art. 1º Lei 8.685/93 | Art. 1º A Lei 8.685/93 | Art. 3º Lei 8.685/93 | Art. 3º A Lei 8.685/93 | Art. 39 MP 2228-1/01 | FUNCINES Art.41 MP 2228-1/01 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| RJ | 3 | 40 | 78 | 26 | 5 | 4 | 1 | 117 |
| SP | 1 | 25 | 76 | 19 | 13 | 9 | 1 | 114 |
| RS | - | 5 | 14 | - | 1 | 1 | - | 17 |
| MG | 1 | 2 | 7 | - | - | - | - | 9 |
| PE | 1 | 1 | 4 | - | - | 1 | - | 6 |
| PR | - | - | 7 | - | - | - | - | 7 |
| CE | - | 1 | 3 | 1 | - | - | - | 3 |
| SC | - | - | 4 | - | - | - | - | 4 |
| BA | 1 | - | 1 | - | - | - | - | 2 |
| DF | - | - | 2 | - | - | - | - | 2 |
| **Total** | **7** | **74** | **196** | **46** | **19** | **15** | **2** | **281** |

Fonte: Sistema de Informações da ANCINE em 23/03/2011 - Superintendência de Desenvolvimento Econômico - SDE / ANCINE

Os totais de projetos por UFs não são resultados das somas dos números dispostos em linha, pois um mesmo projeto pode captar por mais de um mecanismo.

Com o objetivo e ampliar a participação do audiovisual brasileiro no mercado internacional foi criado em 2006 o programa Cinema do Brasil[65]. O programa oferece às

[65] (...) por meio de uma iniciativa do então presidente do SIAESP - Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo, André Sturm, que recebeu o apoio da Apex-Brasil - Agência de Promoção de Exportações e Investimentos, ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura para a

suas empresas associadas (cerca de 140) apoio logístico e estratégico para a realização de coproduções e colabora na distribuição da sua produção, possibilitando a indústria cinematográfica nacional no exterior.

As informações sobre as políticas públicas e atividades culturais implantadas pelos governos federal, estadual e municipal deverão ser disponibilizadas no Sistema Nacional de Cultura (SNC), por meio do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); que foi instituído junto com o Plano Nacional de Cultura (PNC) na Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. O objetivo do SNC é descentralizar e organizar o desenvolvimento cultural do país, para garantir a continuidade das ações, mesmo com a alternância dos governos, e estimular o desenvolvimento humano, social e econômico através de projetos culturais. O PNC estabelece diretrizes e ações de incentivo à cultura no país, através de programas de capacitação profissional, incentivo à produção artística e ampliação do acesso da população à cultura. Com o SNIIC, o MinC objetiva melhorar as ações de articulação, gestão e circulação de informações nessas esferas de poder, de forma transparente para a sociedade civil(BRASIL, 2010).

Com relação à produção audiovisual estrageira realizada no Brasil, esta atividade ganhou impulso a partir de 2008, quando ocorreu um significativo aumento no número de criação de *Filme Commissions* (FC) no Brasil, contabilizando 19 espalhados em cinco regiões do país. Em 2011, segundo Steve Solot, presidente, Latin American Training Center – LATC (Centro Latino-Americano de Treinamento e Assessoria Audiovisual), existiam 15 FC's em vários estágios de formação e atividade(SOLOT, 2011). Para estudar o fenômeno, o governo criou um grupo de trabalho interministerial (GTI) com representantes dos ministérios da Cultura, Relações Exteriores, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, entre outros, para definir políticas de atendimento ao produtor estrangeiro. A Ancine passou a regulamentar a atividade.

Salot (2011) destaca a aliança dos FC's com Profissionais em sindicatos, estúdios, associações de produtores, serviços de apoio, departamentos governamentais, e grupos de interesse especial e tomadores de decisão, legisladores e líderes políticos de nível sênior, mesma lógica existente em APLs. Solot (2011) e indica algumas necessidades de incentivos voltados para esse tipo de atividade no Brasil:

---

implantação do Programa. Hoje somam-se a esses parceiros o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores e a ANCINE (...). CINEMA DO BRASIL (s.r)

> 1. Abatimentos/reduções: oferecem reduções de impostos para os investidores.
> 2. Isenções: remover o imposto sobre as atividades de negócios;
> 3. Programas fiscais geográficos: direcionar a criação de emprego para áreas com dificuldades econômicas.
> 4. Créditos fiscais: a empresa de produção recebe de volta uma percentagem do orçamento de produção na forma de redução de impostos. Créditos fiscais podem ser: reembolsável, não-reembolsáveis ou transferíveis.
> 5. Rebates/grants (concessões), isenção da taxa de vendas, créditos fiscais ao investimento, programas de empréstimo, bens ou serviços gratuitos ou com desconto, e zonas isentas de imposto (SOLOT, 2011)

### 3.6.1 Nova Lei de Cotas para TV por Assinatura

O debate sobre o estímulo e sobre o espaço da produção independente nacional nas grades de programação das redes de TV por assinatura ganhou novo impulso com a promulgação da Lei 12.485/2011[66], que unifica as regras para o mercado de TV por assinatura e cria mecanismos de defesa da indústria de conteúdo nacional, expectativa aguardada pelos produtores independentes. A Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) é considerada um avanço para a produção independente, porém, segundo Lima (2011b), tem o reflexo relativamente pequeno do enorme campo necessário para compor as propostas efetivas de um novo Marco Regulatório das Comunicações no país.

Entre os seis principais aspectos aprovados, a lei regulamenta a atividade de televisão por assinatura, independente da tecnologia de transmissão. Lima (2011b) alega que neste aspecto existia legislação e/ou regulamentos diferentes e conflitantes - para as diferentes modalidades, existentes, sendo eles a cabo ótico; satélite (Direct-to-Home ou DTH) e micro-ondas (Multipoint Microwave Distribution Services ou MMDS).

A nova Lei define regras para a participação das empresas de telecomunicações e libera completamente a participação do capital estrangeiro que antes era limitado no cabo (49%) nas operadoras por DTH e MMDS. O objetivo seria estimular a competição para favorecer mais conteúdo audiovisual com preços menores. Mas Lima (2011b) levanta algumas polêmicas sobre esta abertura completa ao capital estrangeiro dentro de um setor estratégico, que é a comunicação. Lima alerta se, com a entrada de grandes oligopólios globais, que já dominam o mercado da telefonia móvel e fixa, haveria realmente o incentivo à competição e à proteção do capital nacional? Ele exemplifica apontando os serviços atuais

[66] A lei tramitava no Congresso deste 2007 e foi sancionada no dia 12 e publicada no Diário Oficial no dia 13 de setembro de 2011. Ela servirá de referência para a Anatel e Ancine prepararem as demais regulamentações ao serviço (BRASIL, 2011).

oferecidos pelos oligopólios como os mais caros do mundo[67]. Para Lima (2011b) a Lei também se destaca, pois distingue que os diferentes elos da cadeia produtiva da TV paga, como produção, programação, empacotamento e distribuição.

O *Observatório da Imprensa* exibido pela TV Brasil (30/08/2011) discutiu o impacto da aprovação da lei no setor de telecomunicações do Brasil. O editor da Revista Tela Viva, André Mermelstein disse que uma das principais opositoras da lei foi a Sky, única grande operadora de TV por assinatura que não é ligada a nenhuma operadora de telecomunicação, e programadores internacionais.

A principal inovação são cotas para conteúdo nacional na tv por assinatura, inclusive nos canais internacionais. As modalidades de cotas são:

> - **Cota por canal:** obriga a veiculação de até 3h30 de programação regional e nacional por semana e cada canal, em horário nobre, a ser definido pela Ancine. Metade dessa programação deve ser produzida por produtor independente.
> - **Cota por pacote:** um terço dos pacotes de compõem os canais deve ser brasileiro. Dentro os canais brasileiros, um terço deve ser de produção independente e dois canais devem ter 12 horas diárias de conteúdo brasileiro independente.
> - **Cotas por canais jornalísticos:** os pacotes com conteúdo desse tipo deverão oferecer pelo menos dois canais distintos para garantir a pluralidade de informação (ABPITV, 2011).

A lei determina a veiculação, em horário nobre, de pelo menos três horas e meia semanais de conteúdo nacional em canais qualificados (de filmes). Na distribuição de programação) via cabo, em cada três canais qualificados disponibilizados aos assinantes um deverá ser nacional. Dentre os canais brasileiros, um terço deve ser de produção independente e dois canais devem ter 12 horas diárias de conteúdo nacional independente. As empresas terão três anos para ser enquadrarem nas disposições na Lei. A previsão da Ancine é que em três anos haverá um demanda de 2.000 horas de conteúdo independente anual. A agência regulará a produção e a programação de audiovisual para a TV paga, pois até agora, sua atuação era restrita ao cinema. (LOBATO, Folha, 18/08/2011). Também realizará o credenciamento dos produtores independentes e dos canais brasileiros, fiscalizando o cumprimento das cotas e terá poder de multar e punir as empresas que descumprirem regras. Para o Manoel Rangel, diretor-presidente da Ancine:

[67] De acordo com as respectivas assessorias, a Oi e a Telefônica elogiaram a decisão por entenderem que isso vai servir para a captação de novos investimentos. Também foi comemorado pela empresa que lidera o segmento no País, a Embratel, do grupo Telmex, que é acionista da Net Serviços. Igual reação positiva da Embratel, do grupo Telmex, que controla a Claro e é acionista da Net Serviços, a maior operadora de cabo do país. (DCI, 2011).

> (...) A parceria com as emissoras dinamizará pólos de produção audiovisual, criará demandas para as produtoras independentes e fortalecerá as empresas brasileiras de comunicação, criando sinergias propícias a uma maior presença da produção audiovisual nacional no Brasil e à internacionalização das nossas empresas, carregando a nossa língua e a cultura brasileira. Todas essas oportunidades combinam-se ao momento especial de crescimento da nossa economia, incorporando mais brasileiros à cidadania e ao mercado, mesmo em meio à crise global. Combinam-se ainda à extraordinária criatividade e ao talento dos brasileiros(...).[68]

Por determinação da Lei, a Anatel continuará na fiscalização da atividade de distribuição, o cumprimento das regras relativas ao uso das redes, á tecnologia e à autorização de oferta de serviço.

Estão previstos anualmente mais de R$ 400 milhões, para a Condecine, destinados ao financiamento da produção nacional. Os recursos viriam das operadoras de telecomunicações ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). 30% desses recursos deverão ser destinados a produtoras das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. 10% deverão ser destinados à produção independente, principalmente aquelas que produzem conteúdos para os canais comunitários, universitários e programadoras nacionais independentes (RAMOS, HAJE, 2011, p.26).

Conforme dados disponibilizados pela Anatel, em agosto de 2011, a TV paga chegava à 20% da população (38,3 milhões de brasileiros), portanto, em 11,6 milhões de domicílios. Segundo Lima (2011a), o número de assinantes dos serviços de TV paga por 100 domicílios tem uma média de 19,4. Porém, essa média não se mantém uniforme. Em treze estados estão abaixo dela, sendo que, em alguns casos, chega apenas a 4,3, como é o caso do Piauí. Em 2010, o faturamento bruto da TV por paga atingiu R$ 12,3 bilhões, um crescimento de 11.5% com relação ao ano de 2010, que faturou 10,7 bilhões[69].

Ao analisar no artigo TV paga X TV aberta: quem (de fato) ganha com a Lei 12.485, Lima chama atenção para alguns aspectos polêmicos da lei. As empresas radiodifusoras, produtoras e programadoras podem controlar até 50% do capital das prestadoras de serviços de telecomunicações, porém não podem atuar diretamente na distribuição de conteúdos da TV Paga. Já as TV pagas não podem prestar serviços de radiodifusão de sons e imagens, produção e programação e estão restritas a 30% de participação no capital dessas empresas. Lima (2011a) alega que, a pretexto de alguns discursos de que a lei seria uma primeira manifestação sobre o controle da propriedade cruzada, na prática o efeito é outro:

[68] (RANGEL, 2011). Em artigo foi publicado na Folha de S. Paulo no dia 25 de Agosto de 2011
[69] (RESULTADOS SETORIAIS, 2011).

> (...) todavia, ela significa, por exemplo, que a TV Globo (aberta) continuará produzindo e distribuindo conteúdo e também continuará sócia [em até 50%] da SKY (americana) e da NET (mexicana). Já a Telefónica de Espanha, por exemplo, não poderá produzir conteúdo e se quiser ser sócia de uma empresa de radiodifusão estará limitada a 30% (...) (LIMA, 2011a).

Lima (2011a) interpreta que as regras impostas funcionam como reserva de mercado da produção e distribuição de conteúdo na TV aberta para as atuais empresas de radiodifusão e que prevê forte pressão das empresas de telecomunicações para entrar na segmento de produção de conteúdo. A lei, segundo Lima, deixa uma brecha que para as empresas de telefonia realizem as produções em estúdio fora do país e tragam os produtos para serem distribuídos aqui, brecha que pode interferir na indústria do audiovisual brasileiro e, consequentemente, a produção independente[70].

As determinações da nova lei refletem a reconfiguração do capitalismo, que teve início na década de 1970, sendo pautada pela mudança tecnológica. Bolaño (2007a, p. 31) considera que as transformações nos mercados televisivos vêm ocorrendo desde a década de 80, com o ingresso de operadores, a competição de novas mídias e a presença de capital estrangeiro, reafirmando-se atualmente com a segmentação, o pagamento de serviços, a amplitude dos serviços ofertados e a digitalização. Com relação ao mercado de TV por assinatura, Bolaño (2007a) prevê o seu foco na disputa de atenção do público, condições que irão provocar oscilações nos índices de audiência e na receita das tvs abertas, como ocorreu com as tvs norte-americanas ABC, CBS e NBC entre 1984 a 1997, período em que a audiência dessas tvs caiu de 69, 3% para 36,3%, enquanto os canais a cabo aumentaram os receptores de 7,1% para 34,4%. (BOLAÑO, 2007a, p.31).

Nelson Hoineff, presidente do Instituto de Estudos de Televisão (IETV), também vê um crescimento das TVs por assinatura em torno de 20% ao ano, e argumenta que, atualmente, as Tvs por assinatura respondem por 60% da audiência no Estados Unidos (DINIZ, 2011).

Lima (2011a) analisa a vigência dos artigos 16º ao 18º, do Capítulo que trata de proteção ao Conteúdo Brasileiro e vê sua limitação de atuação imposta pelo artigo 21º que relaxa as normas de aplicação das cotas, mediante a "comprovada impossibilidade de

[70] Manoel Rangel, diretor presidente da Ancine, rebateu ás críticas à obrigatoriedade da exibição de mais obras nacionais na TV por assinatura. "Tem gente que fica dizendo por aí que o governo vai dizer o que o cidadão tem que assistir em sua casa. Nem o governo dirá, nem hoje o cidadão tem a liberdade de programar a sua TV por assinatura. Quem programa a televisão é um sujeito contratado de uma empresa que decide o que vai passar e em que horário vai passar". Rangel garantiu que a Ancine tem capacidade para absorver a nova demanda e contará com o apoio do Poder Executivo e do Congresso Nacional para que sejam supridas as futuras necessidades da agência.(DINIZ, 2011) .

cumprimento" pelas operadoras; e pelo artigo 41º, que prevê o término da exigência das cotas a partir de 2023, ou seja, 12 anos a partir da promulgação da lei. Outro retrocesso citado por Lima (2011a) são os parágrafos 1º, 5º, 7º e 8º do artigo 32 da Lei. Eles vedam a veiculação remunerada de anúncios e a transmissão de publicidade comercial, e desobrigam as operadoras a transmitir os chamados "canais públicos de utilização gratuita", isto é, comunitários, legislativos, universitários, educativos, culturais, dentre outros[71], em caso de "inviabilidade técnica e econômica". Neste aspecto, concordo com as críticas de Bolaño (2007a, p. 34-35) sobre a digitalização do televisual, quando disse que a lógica do seu marco regulador somente privilegia o diálogo com os capitais, ou seja, o predomínio dos interesses privados sobre os públicos e o telespectador é visto somente como audiência, um meio de atingir o faturamento, tendo, inclusive, a programação moldada para este fim[72].

Já o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, vê a aplicação da lei em benefício ao consumidor, alegando que ocorrerá o aumento da oferta, o estímulo da disputa, a competição entre antigas e novas empresas (telefônicas, por exemplo), e declarou que existem mais de 600 empresas cadastradas à espera de permissão para explorar a TV a cabo (DINIZ, 2011).

O Brasil assinou a Convenção Internacional sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Decreto Legislativo n. 485, de 20/12/2006), obrigando-se a implementar políticas que preserve e fomente a diversidade cultural e regional. Neste sentido, a política de quotas estabelecida pela lei atende ao objetivo constitucional do Estado brasileiro e um compromisso internacional assumido pelo país **(**CESNIK ; SALINAS, 2011). O argumento de que as cotas de conteúdo tolhem o direito de escolha do assinante de televisão paga é contestável, pois a liberdade do consumidor é restrita ao modelo de negócios praticado pelas prestadoras. O consumidor é obrigado a aceitar os pacotes de canais. "O resultado é que o consumidor é obrigado a pagar por uma grande quantidade de canais que efetivamente não usufrui" (PAZ FILHO; NAZARENO, 2008).

> (...)Um dos principais motivos da oposição das operadoras de TV por assinatura às políticas de cotas reside no fato de que a maioria dos canais comercializados hoje é internacional, cujos custos são diluídos por todos os países que os consomem. A instituição de cotas, além de demandar a "customização" de canais específicos para o mercado brasileiro, também impõe aumento de custos do insumo básico da atividade, uma vez que, em regra, o conteúdo nacional não consegue ser

[71] A Lei nº 8977/95 (regulamentou a TV a cabo) instituiu esses canais em seu artigo 23.

[72] (...) A regulamentação da TV Digital não buscou estabelecer metas relacionadas entre si e consoantes aos interesses gerais da sociedade, nem foi projetada com um conjunto ordenador amplo, que contemplasse a diversidade econômica, social e cultural brasileira(...) (BOLAÑO, 2007a, p.34)

> amortizado com a mesma facilidade que os programas produzidos em língua inglesa (...) (p.9).

Sobre a nova legislação de cotas, além de impulsionar a produção de conteúdos nacionais plurais e independentes em todo o país, a Ancine prevê outros avanços, como: a descentralização do mercado e o estímulo à concorrência, à valorização da indústria cultural e do entretenimento e o conseqüente aumento de empregos qualificados para atuar na cadeia produtiva do audiovisual.

> (...)- Menor preço para o assinante: as novas regras possibilitam redução do preço ao consumidor de pacotes de serviços de TV paga + acesso à Internet banda larga de alta velocidade por um preço inferior ao atual.
> - Maior competição: mais serviços para mais brasileiros. As operadoras de telefonia poderão atuar distribuindo TV por assinatura, sendo assim estimuladas a investir na modernização das redes de infra-estrutura e expandir sua atuação para novos municípios.
> - Mais tecnologia: a nova lei estimula também a melhoria dos serviços prestados pelo setor de TV por assinatura e de internet banda larga já que a competição será maior com a entrada de novas empresas oferecendo os serviços.
> - Maior oferta de conteúdo nacional: mais Brasil nas telas. Canais de TV por assinatura que exibem conteúdo qualificado terão que veicular 3h30 de conteúdo nacional, sendo 50% produções independentes. Além disso, todos os pacotes oferecidos terão que ter, a cada três canais, um dedicado ao conteúdo brasileiro de programadora nacional.
> - Defesa da concorrência: a lei inibe práticas anticompetitivas e a verticalização do setor.- Mais financiamento à produção nacional: prevê mais recursos para investimentos em produção independente, inclusive com indutores regionais para estimular novos mercados em todo o Brasil (...). (ANCINE, 2011).

Segundo Paz Filho e Nazareno (2008), as políticas de cotas já ocupam o cenário internacional, no fortalecimento da diversidade das fontes de informação e de fortalecimento do mercado local do audiovisual e respaldam a prática da Convenção da Diversidade Cultural da Unesco, que reconhece a importância do estabelecimento de mecanismos para proteção do conteúdo nacional. O Brasil é signatário da convenção desde 2006.

**QUADRO 12 – Cotas para produção independente no mundo**

| PAÍS | União Européia* | Canadá | Austrália | Estados Unidos | Reino Unido** |
|---|---|---|---|---|---|
| COTA | Deste 1997, instituiu a Diretiva TV Sem Fronteiras, que obriga a veiculação de 50% de conteúdo europeu nas programações transmitidas pelas emissoras, sem prejuízo de cotas nacionais e com conteúdo que | Dispositivo semelhante foi adotado em 2000, onde os canais de televisão devem veicular, no horário nobre, o mínimo de 8 horas semanais de conteúdo | Na Austrália, desde 1999 os conteúdos locais devem ocupar 55% da grade de programação no horário nobre. | Em 1970 estabeleceram pesadas restrições à veiculação de conteúdos produzidos pelas emissoras de TV aberta em seus próprios canais. A medida surtiu os resultados almejados: em 1995, 70% dos conteúdos veiculados pelas emissoras já eram produzidos de forma independente, o que justificou a revogação das restrições | O percentual obrigatório de cotas é de 25% do tempo de programação. |

Fonte: PAZ FILHO, José de Sousa Paz Filho; NAZARENO (2008).
* Essa Diretiva foi revisada em 2008, tendo sido preservados todos os dispositivos que versavam sobre a proteção da cultura local.
**GALVÃO, Alexander Patez. Disponível em http://www.estacio.br/graduacao/cinema/digitagrama/numero3/agalvao.asp. Acessado em 30 de novembro/2011

Paz Filho e Nazareno (2008) observam que houve estímulo aos produtores e programadores no mercado norte-americano e que, em decorrência do sistema de cotas, muitos programas como "Lost, Friends, 24 horas, Bob o Construtor, Teletubbies e Backyardigans foram criados a partir de iniciativas independentes norte-americanas e de diversos outros países" (p.8).

Mesmo representando mais uma importante manifestação de marco regulatório para o audiovisual, ainda falta uma legislação ampla para o setor, que englobe todas as esferas da cadeia produtiva. Essa necessidade é reforçada diante da convergência tecnológica[73] e de negócios, já que a Lei cria novos canais de distribuição para o conteúdo audiovisual (RAMOS; HAJE, 2011, p.33).

A legislação brasileira apresenta uma variedade de fomentos direito e indireto, e o investimento na produção audiovisual vem crescendo no ensejo da implantação da televisão digital e a expectativa deve aumentar com a regulamentação da lei de cotas para tv por assinatura. A SAV/ MinC e Ancine vêm paulatinamente implantando projetos que visem atender às produções que não têm acesso às redes, citadas anteriormente.

[73] (...) Em maio de 2010 foi instituído o Programa Nacional de Banda Larga pelo decreto n. 7.175/2010 com o objetivo de "fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a: massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga; acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras." A Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) foi reativada e será a gestora do plano, estando prevista a atuação de empresas privadas de forma complementar para fazer os serviços chegarem ao usuário final(...). (LIMA, 2010) dezembro/2010.

# 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E APL DO AUDIOVISUAL

## 4.1 Conceito de políticas públicas

Existem vários modelos para definir o conceito de políticas públicas. Porém, neste capítulo evidencio a intensão de somente fazer breves citações para o entendimento do assunto, já que a centralização de tema dessa pesquisa já foi mencionada anteriormente.

Diversas fases compõem processo de formulação de Políticas Públicas. Na primeira fase é a Formação da Agenda, o momento de estabelecer quais questões serão trabalhadas no âmbito da política pública, de acordo com o orçamento disponível. Essa agenda é prorizada por determinantes como indicadores econômicos ou sociais mostrando a situação do tema em discussão para ter prioridade na agenda. Os chamados eventos simbólicos, definidos como aqueles evidenciados por repercussão social (o crack, por exemplo). Na agenda, também entram problemas não resolvidos na gestão anterior por falhas e ou por necessidade de continuidade das ações. Quando um tema entra para a agenda governamental não significa que terá prioridade, pois isso depende de vontade política, mobilização popular e os custos com a não resolução do problema (BRENNER; JEFFERSON, 2008, p. 11).

Na segunda fase, vem a formulação de políticas, ou seja a apresentação de soluções ou alternativas para o problema apontado. Nessa fase, ocorre o conflito de interesses, são consultados os materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros disponíveis. É nesta fase em que os responsáveis pela formulação das propostas devem

> (...) devem se reunir com os atores envolvidos no contexto (área ou setor) onde ela irá ser implantada e pedir a eles uma proposta sobre qual seria a melhor forma de se proceder e, em caso de inviabilidade desta, qual seria a melhor alternativa. Assim, a autoridade terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como uma fonte de idéias, as quais poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da mesma(...) (BRENNER; JEFFERSON, 2008, p.13)

A terceira fase, escolha das ações, configura-se no momento de tomar decisões, definir recursos e o cronograma de ação política. “As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública” (ibidem). A tendência de decisão nesta fase é a consulta às organizações envolvidas,

pois “uma boa decisão seria aquela que permitisse a efetiva acomodação de todos os pontos de conflito envolvidos naquela Política Pública” ( p. 14).

A excussão das ações é a quarta fase, ou seja, aplicação das etapas distintas, o controle o monitoramento das medidas tomadas. Dois modelos de implementação de políticas públicas podem ocorrer: o governo para a população ou da população para o governo. O primeiro modelo é centralizado, poucos participam das decisões, enquanto que o segundo modelo, descentralizado, incluem-se os beneficiários da medida tomada. É uma fase de adaptação das organizações para atender a nova política, necessitando muitas vezes de treinamento para a execução das políticas.

Durante a fase de implementação, é possível perceber alguns fatores que podem comprometer a eficácia das políticas. Podemos citar como exemplo as disputas de poder entre as organizações, bem como fatores internos e os fatores externos que afetam o desempenho das instituições, tais como suas estruturas e a preparação formal e treinamento do quadro administrativo encarregado da execução de políticas. Brenner e Jefferson (2008) alegam que

> quanto maior o número de organizações envolvidas na execução de uma política, maior será o número de comandos ou ordens que tem de ser expedidas e, conseqüentemente, o tempo demandado para a realização das tarefas. A extensão da cadeia de comando mede-se pelo número de decisões que é necessário adotar para que o programa funcione (p. 16).

Esses autores indicam que a última fase, a avaliação, precisa ser uma ação contínua durante o ciclo de implementação, pois dessa maneira é possível

> (...) Gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas; Prestar contas de seus atos; Justificar as ações e explicar as decisões; Corrigir e prevenir falhas; Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível; Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores (...) (p.18)

Frey (2000, p.224) apresenta quatro formas de políticas, caracterizadas quanto à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e ao modo da resolução de conflitos políticos. As Políticas distributivas, alega o autor, não geram conflitos, pois só distribuem vantagens e beneficiam um grande número de pessoas, com serviços e benefícios, incluindo potenciais opositores. Já nas políticas redistributivas correm

o conflito, pois configuram-se pelo “deslocamento e desvio de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre as camadas sociais “.

As políticas regulatórias, segundo Frey (2000) trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. O consenso e conflitos entre os atores dependem da configuração da política. A política regulatória propicia a distribuição de custos e benefícios com equidade entre os grupos e setores da sociedades, sendo o inverso também real. As Políticas construtivistas elaboram os processos estruturais por meio dos quais serão negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. É uma fase de conflito políticos, pois

(...) refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos (....) (Frey, 2000, p. 225).

## 4.2 APLs do audiovisual nas políticas públicas

Em análise comparativa de políticas públicas de comunicação social[3] realizada por Bernardo F. E. Lins, consultor legislativo da Área de Comunicação Social, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia (2002), no item 3, que trata de políticas de financiamento de rádio e televisão públicas e alternativas, ao justificar a existência de um sistema de radiodiodifusão público e alternativo, como forma de complementar as emissoras comerciais e sistemas estatal oficial, o documento propalou três itens importantes que se seguem:

> ( i ) pela necessidade de se preservar “valores frágeis”, ou seja, valores culturais e sociais que as emissoras comerciais têm dificuldades de disseminar, pois conflitam com sua finalidade comercial ou são irrelevantes para sua estratégia comercial;
> ( ii ) para divulgar, de forma independente, informações sobre fatos políticos e econômicos relevantes, porém pouco palatáveis, que o sistema oficial trataria de modo institucional e as emissoras comerciais simplesmente ignorariam, pela concorrência com outras prioridades de programação;
> ( iii ) para divulgar informações locais que, por não terem relevância para o grande público, são preteridas pelas emissoras comerciais ou oficiais (LINS, 2002, p.13).

Nos primeiros dois itens, a necessidade de protelar os valores culturais e sociais preteridos pelas emissoras comerciais confirma a importância dos canais públicos de televisão. O terceiro item direciona-se para “informações locais”, indicando mais uma vez para a questão local. A importância da construção de conglomerados de empresas nos processos de edificação e de visibilidade dos valores econômicos, culturais e sociais locais foi

arregimentada em 2004, quando foi lançado o Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais pelo governo federal[74].

Uma das preocupações com implantação da televisão digital foi a produção de conteúdo necessário para suprir o novo sistema (CASTRO, 2009) . Após estudos e atendendo às estratégias do Plano da Sociedade da Informação para a América Latina e Caribe para inclusão digital [eLAC] o Brasil apresentou a proposta de criação do primeiro Centro Nacional de Produção de Conteúdos Digitais Interativos e Interoperáveis (2008), sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia. Sua implantação fazia parte do Programa Nacional de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (ProTic). A proposta ainda não foi concretizada (CASTRO, 2011, p.91)

O projeto do Centro dividia-se em cinco redes de trabalho, que deveria se estender para centros regionais, são elas: Rede 1, que vai funcionar o projeto de *Midlleware/Software* Aplicativo; na Rede 2, o Projeto de Redes de Transmissão; na Rede 3, o Projeto de Codificação de Sinais; na Rede 4, Integração de Sistemas, Receptores e Interatividade e na Rede 5, Conteúdos Digitais e Serviços. Estas redes atuarão de forma integrada (CASTRO, 2011) e serão geridas por um Conselho Superior formado por representantes da indústria, da academia e de instituições de P&D, estrutura efetivada também nos comitês internos de cada rede.

A rede 5 não visava produzir conteúdos audiovisuais, mas estimular sua produção em todo o país de forma integrada e articulada. É neste aspecto encontra-se a lógica de APLs, até porque, segundo Castro (2011) o Centro pretende estimular projetos que tenham como prioridade a inclusão social e digital, e pretende, ainda, dar espaço às micros, pequenas e médias empresas, assim como aos produtores independentes e à academia para que desenvolvam projetos de conteúdos audiovisuais para as diferentes plataformas tecnológicas e para a convergência digital. E mais "os projetos de caráter interativo deverão contemplar diferentes áreas como educação a distância, saúde, jornalismo, cidadania, entretenimento, cultura, justiça, serviços, como e/t/m-banco e e/t/m-imposto de renda, entre outros com objetivo para oportunizar informações que colaborem para a inclusão social e o desenvolvimento sustentável" (CASTRO, 2009).

[74] Desde a instalação do GTP-APL, em 2004, foram identificados mais de mil Arranjos Produtivos Locais em todo o País, que abrigam aproximadamente 295 mil empreendimentos responsáveis pela geração de quase 3 mil vagas. Outros avanços do período foram relativos à criação de políticas específicas para os APLs nas áreas de financiamento e investimento, formação e capacitação, acesso ao mercado nacional e internacional, capacidade produtiva e melhora na governança e cooperação com outros órgãos. (DCI, 2011b).

Dentre as atividades estratégicas para serem desenvolvidas pelos centros nacional e regionais, estão a

> oferta de cursos regionais sobre produção de conteúdos digitais audiovisuais; estímulo a realização de projetos entre diferentes instituições (acadêmicas, micro e pequenas empresas, produtores independentes e/ou TVs públicas), Políticas Públicas de caráter Regional para desenvolvimento de projetos interativos e interoperáveis para diferentes plataformas voltadas para inclusão social (CASTRO, 2011).

Em julho de 2010, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) sobre Conteúdos, Aplicativos e Serviços digitais cuja principal atividade buscou trabalhar de forma unificada duas partes da cadeia produtiva das tecnologias da informação e da comunicação (TICs), desenvolvendo discussões e projetos conjuntos entre a área de aplicativos e serviços digitais e de conteúdos digitais. O GT envolve a participação dos Ministérios do Planejamento e da Saúde, da Ciência e Tecnologia e do Ministério do acompanhamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE).

Segundo a coordenadora do GT, Cossete Castro, é a primeira vez que

> os debates e projetos discutidos perpassaram o campo da tecnologia estabelecendo sua relação com as políticas públicas necessárias para o desenvolvimento de uma indústria de conteúdos digitais no país, assim como para a oferta de serviços públicos digitais gratuitos à população, através de diferentes plataformas, como computadores, TV digital, celulares, videojogos em rede e convergência de mídias (CASTRO, 2010, p.4).

Nas atividades desenvolvidas pelo GT Conteúdos e Serviços Digitais no período, foram construídas estratégias de ação, envolvendo planejamento e propostas de atividades de curto, médio e longo prazo, com objetivo de desenvolver a indústria de conteúdo, serviços e aplicativos digitais, além de um sistema de armazenamento de dados digitais e a digitalização dos conteúdos analógicos.

O GT discutiu quatro ações macros, sendo:

**a**) a implementação de estratégias públicas de armazenamento e distribuição da produção de conteúdos digitais, a qual tem como ação de eixo Instaurar uma federação de repositórios públicos de conteúdos digitais;

**b)** Implementação de pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujo eixo é a Criação de um Centro Nacional de Articulação e Estímulo a P, D&I e produção de conteúdos e fomentar linhas de pesquisas voltadas para P, D & I;

**c)** implementação de política de desenvolvimento econômico regional em arranjos produtivos locais e auto sustentabilidade da indústria de conteúdo[75], que tem na linha de ação de curto prazo para contratar instituições para realizar estudos sobre: cadeia de valor, demanda pública, demanda privada, desenvolvimento econômico e panorama internacional; fomentar produção de conteúdos digitais relacionados às necessidades dos diversos níveis de governo; e privilegiar os conteúdos digitais gerados pelos Pontos de Cultura e Núcleos de Produção Digital do MinC, dando assim visibilidade às culturais locais;

**d)** Desenvolvimento de estratégia públicas de formação continuada dos diferentes perfis profissionais, bom como da população em geral nos acesso a conteúdos e serviços digitais (CASTRO, 2010, p.10)

Entre as primeiras ações do GT Conteúdos e Serviços Digitais visando a implementação de Polos/APLs para produção de conteúdos e serviços digitais seria o mapeamento de potenciais aglomerações de produção de conteúdos, serviços e aplicações digitais através da elaboração de levantamento da infra-estrutura de TICs, capacidades, especialistas e faculdades existentes no país nas áreas relativas a aplicativos, serviços e conteúdos digitais, com objetivo de propor a criação de pólos/ APLs de produção nas diferentes regiões do país.

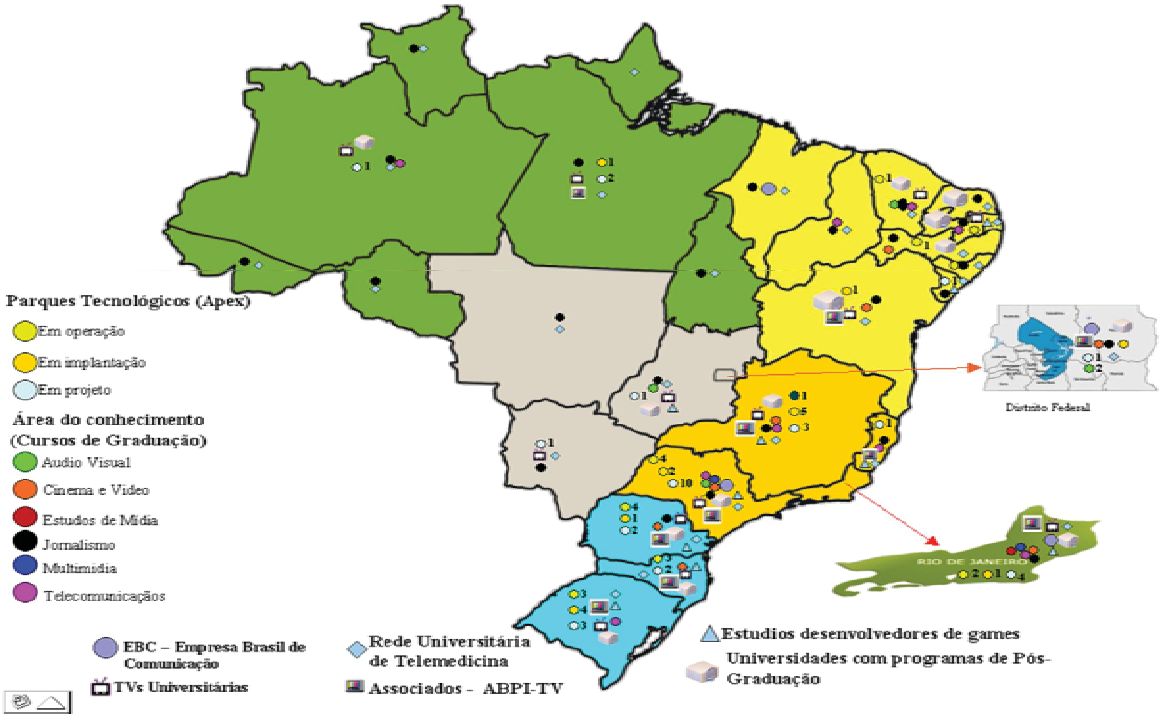
O levantamento inicial contou com a colaboração da Federação das Associações de Pesquisa em Comunicação (Socicom) que enviou os dados sobre as Faculdades de Comunicação existentes no Brasil[76] (Audiovisual, Cinema, Multimídia, Design, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Videojogos, Midias Digitais); Base de dados CNPq/Capes, de onde foram tirados os dados sobre o levantamento das faculdades de Tecnologias da Informação (TI); Abragames, que dispôs as informações sobre onde estão situados os desenvolvedores de aplicativos para videojogos; Associação Brasileira das TV Universitária (ABTU); Associação Brasileira dos Produtores Independentes para Televisão (ABPI); Empresa Brasil de

[75] (...) Brasil ainda não possui uma política pública para conteúdos digitais interativos voltados para TVD (CASTRO, 2011, p.113). Com relação a linhas de fomento do governo federal, existem iniciativas na EBC e no Ministério da Educação, mas não são voltados para conteúdos digitais interativos. Em 2009, o Ministério da Cultura lançou um edital que, entre outros temas, contemplava conteúdos para TVDi. As iniciativas do governo brasileiro, até momento, se encontram na área tecnológica, de desenvolvimento do Ginga (...) (CASTRO, 2011, p.115).

[76] (...) Coleção IPEA/Socicom sobre Tendências na Comunicação e Telecomunicações no Brasil, com apoio do PNBL, lançada em CD (dez/2010) e versão impressa (jan/2011) trata-se do primeiro estudo realizado sobre o panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil. Na pesquisa relativa à área de Comunicação, oferece levantamento das faculdades de Comunicação, cursos de graduação e pós-graduação (Audiovisual, Cinema, Multimídia, Design, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Videojogos, Mídias Digitais); levantamento do mercado nas diferentes áreas de Comunicação, mapeamento das novas profissões e tendências para o futuro; pesquisa sobre a indústria criativa e de conteúdos digitais no Brasil, assim como estudo comparativo em 11 países sobre questões relativas às TICs. A obra, com três volumes, também oferece o panorama das telecomunicações no país e as tendências do setor no mundo. Esta é a primeira vez que um estudo dessa amplitude reúne reflexões sobre comunicação e telecomunicações, pensando essas áreas como parte do setor produtivo e industrial do país (....) (CASTRO, 2010, p.22)

Comunicação (EBC); Rede Nacional de Pesquisa (RNP); PNBL – 100 cidades selecionadas do PNBL; Ministério da Saúde – rede de Relemedicina/ UMA; APEX - Inclusão dos 25 polos tecnológicos do país (já em atividade ou em construção); Ministério da Cultura – pontos de cultura ( inserido a partir do georeferenciamento)(CASTRO, 2010, p.18).

**FIGURA 3 – Mapeamentos iniciais do GT de Conteúdos e Serviços Digitais**




Fonte: Relatório final do GT de Conteúdos e Serviços Digitais (2010, p.19)

Ao que consta no mapa apresentado, as indicações de possíveis localidades com potenciais para mapeamento de aglomerações produtivas ficaram concentradas nas regiões sul e sudeste, em virtude de haver um número maior de dados que compõem a infra-estrutura (tecnológica e de ensino), exigida para a criação de pólos/APIs do audiovisual. Porém, tais dados apresentam-se como elementos indicadores de logística, já que o conhecimento tácito e a tradição do audiovisual também precisam ser inseridos como elementos relevantes no mapeamento de aglomerações produtivas.

## 4.3 - Financiamento para a Indústria de Conteúdos Digitais

O tema foi debatido em workshop em novembro de 2010, com a participação de 40 representantes de 18 instituições públicas[77], que se reuniram na sede do Instituto de Pesquisas e Estudos Avançados (IPEA). Quatro grupos de trabalho definiram indicativos para desenvolver uma indústria de conteúdos digitais no Brasil, GT 1 - Capacitação e Formação, GT 2 - Políticas de Fomento, GT 4 - Modelos de Negócios e Comercialização e GT 3 – Produção e Distribuição de Conteúdos para Multiplataformas.

Os indicativos de políticas de fomento apresentados na época pelo GT 2 são:

> 1) simplificação dos instrumentos de financiamento, entre elas linguagem mais acessível e inverter o foco do produto para a empresa;
> 2. Criação de um fundo garantidor de crédito para reduzir as dificuldade quanto as garantias;
> 3. Elaboração de um programa nacional de elaboração de conteúdos/aplicações / PL 29 / PLC 116; (agora Lei nº 12.485, cotas para conteúdo na TV a cabo)
> 4. Convergência de recursos do orçamento entre conteúdo e infraestrutura - convergência de redes e equipamentos- infra-estrutura pública e residencial;
> 5. Tornar a TV pública indutora de conteúdos públicos interativos
> 6. Obrigatoriedade do uso do *middleware* Ginga
> 7. Obrigatoriedade das emissoras abertas a gerar conteúdo/aplicações interativos em parte do tempo de sua programação (parte seja adquirido de produtora independente e /ou conteúdo regional / local)
> 8. Obrigatoriedade de compatibilizar o *middleware* das TVs pagas com o Ginga, para a geração de conteúdo interativo
> 9. Política de reciclagem de equipamentos para o uso de capacitação e formação profissional (CASTRO, 2010, p. 6-12 ).

Os indicativos demonstram ações específicas para estimular a produção audiovisual independente. A simplificação dos instrumentos de financiamento vai possibilitar um maior uso dos mecanismos há existente, já que a burocracia é um elemento desmotivante, principalmente, para pequenos e médios produtores. A lei de cotas (nº 12.485) garante novas janelas de exibição nas TVs por assinatura, assim como os canais públicos federais em processo de implantação. Caso sejam efetivadas as propostas apresentadas, tais ações podem se tornar o principal eixo de políticas públicas para a produção audiovisual no Brasil atualmente.

---

[77] Instituições dos grupos de discussões: Presidência da República, Casa Civil, SAE, MEC, MINC, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Minicom, MDIC, Dataprev, CEF, Banco do Brasil, BNDES, SEBRAE, IPEA, FINEP, CNPq, EBC e Ancine. (Banco Central, APEX, ABDI, Funtel/Minicom e MCT não puderam participar, mas fazem parte dos GTs de elaboração de propostas) (CASTRO, 2010, p. 27)

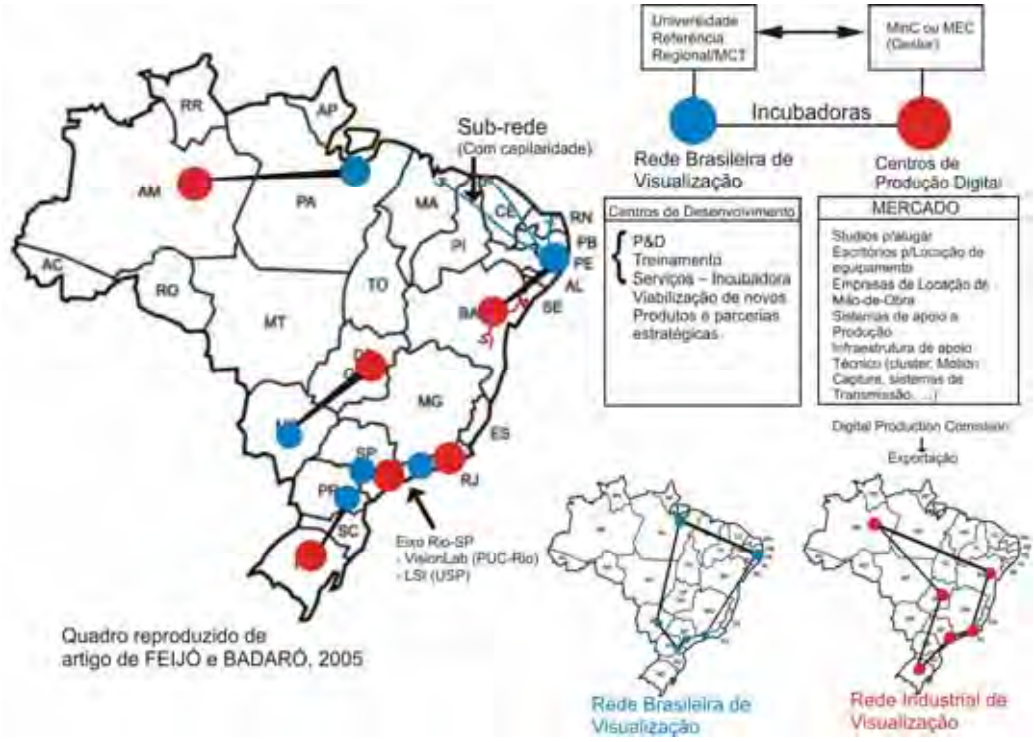
Feijó e Badaró (VisionLab, PUC-Rio, 2005) elaboraram um sistema de produção de conteúdos digitais por meio de dois modelos complementares, denominados de Modelo de Sub-canais Integrados e Modelo de Eixos Regionais Integrados, apresentados como solução para vários problemas da cadeia do audiovisual no Brasil, tais como: interatividade; regionalização; explosão de demanda por conteúdo digital; Canal Brasil - Mercosul; formação de mão-de-obra especializada (FEIJO; BADARÓ, 2005, ). Para o referencial teórico da construção desses modelos, os autores enfocaram nas técnicas de visualização de dados científicos ou de grandes quantidades de informação de Robertson et al (1993) e Gershon and Eick (1995) (FEIJO; BADARÓ, 2005). No conceito do VisionLab, visualização é a simulação visual de processos e ambientes com uma base tecnológica compartilhada por vários setores estratégicos, como é o caso da convergência da tv, cinema, internet e comunicação. O Modelo de Sub-canais integrados divide os 6 MHZ em 3 canais *Standart Definition.* O Canal de Exibição é o canal cujo conteúdo deve ter transmissão simultânea pela TV analógica durante o processo de transição; o Canal de Visão Específica se adapta às necessidades particulares de educação, governança, inclusão social e da Televisão Aberta. No sub-canal, da pós-exibição, o usuário usufrui das inúmeras formas de interagir com a programação digital (interatividade) (FEIJO; BADARÓ, 2005).

Com relação ao Modelo de Eixos Regionais Integrados, Feijó e Badaró (2005) sugerem a criação de seis eixos regionais no Brasil, os quais visam desenvolver o que os autores chamam de Rede Brasileira de Visualização (RBV). A Rede é baseada em conceitos como APL, Logística de Produção, Equalização de Recursos, Uniformidade de Gestão, Foco em Organizar, para depois financiar:

> Neste modelo, chamado de Modelo de Eixos Regionais Integrados, um eixo é definido por um Centro de P&D ligado a um Centro de Produção Digital. Cada um dos centros de um eixo representa a raiz coordenadora de uma sub-rede com capilaridade crescente (i.e. com adesão de grupos cada vez menores e em maior número). A capilaridade das sub-redes dos Centros de Produção, em particular, tem um efeito multiplicador de empregos e de produções independentes fortalecendo a indústria local. Um eixo (junto com suas sub-redes) forma um arranjo produtivo local (cluster) com vocações e competências próprias. Por outro lado, os centros de cada eixo formam duas macro-redes principais: a rede de Centros de P&D forma a Rede Brasileira de Visualização e a rede de Centros de Produção Digital formam a rede organizada da indústria de visualização (FEIJO E BADARÓ, 2005).

A RBV foi introduzida pelo FINEP/MCT e congrega instituições de pesquisa no Nordeste, Sudeste e Sul, fortemente orientadas por demandas do mercado. A proposta da Rede Brasileira de Visualização dos autores segue abaixo:

**FIGURA 4 – Rede Brasileira de Visualização**




Pela lógica da RBV, é privilegiar empresas, conhecimentos tácitos e produções inseridas na lógica da rede e das sub-redes com capilaridade. Nesses aspectos, a lógica da RBV torna-se referência das grandes demandas de produções audiovisuais.

A Secretaria do Audiovisual (Minc) apresentou para a discussão na Pré-Conferência Setorial do Audiovisual, realizada em fevereiro de 2010, uma proposta de Política Nacional para Conteúdos Audiovisuais (PNCD, 2011). Nela, constam a formulação de programas e ações do governo federal, a integração, estímulo e desenvolvimento das cadeias produtivas do setor do audiovisual (cinema, televisão e cinema), música, jogos eletrônicos e visualização[78]. A estratégia indicada pelo projeto é a formação de arranjos de *clusters* de conteúdo digital, criando pólos (APLs) de produção de acordo com a vocação do local (PNCD, 2011, pg. 22). A política cita o uso da multiprogramação nos canais públicos federais, possibilitando a inserção de conteúdos regionais, locais, federais, estaduais e municipais (PNCD, 2011, p. 27).

[78] Para o Centro de Pesquisas VisionLab, visualização é a simulação visual de processos e ambientes com uma base tecnológica comum a vários setores estratégicos. (BADARÓ; FEIJÓ, 2006)

A pré-conferência (2010) corroborou com a produção local e independente, apontando o fortalecimento da política de regionalização da produção audiovisual, com a finalidade não apenas de sedimentar a indústria audiovisual e formar mão-de-obra pelo País, mas, principalmente, como forma de expressão e valorização das peculiaridades de cada uma das regiões brasileiras. Outra deliberação importante foi o estabelecimento de parceria entre o Ministério da Comunicação (MinC) e Ministério da Educação (MEC) para possibilitar a distribuição da produção audiovisual nacional nas instituições de ensino, considerando a regionalização e o intercâmbio entre as macro regiões do país.

Além de inserida nas diretrizes do SBTVD-T e evidenciada no Canal da Cultura e da Cidadania, a produção local e independente está prevista em outros documentos que compõem as políticas públicas para o setor do audiovisual. O Programa Nacional de Estímulo à Parceria entre a Produção Independente e a Televisão tem como objetivo promover parcerias entre a televisão brasileira e a produção independente de cinema, televisão e novas mídias, visando o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira e a ampliação do acesso da população às obras audiovisuais nacionais. O Programa visa ampliar a produção independente para televisão e a veiculação, em televisão aberta e paga, por meio da articulação com as emissoras e programadoras privadas e públicas e a produção independente de conteúdos audiovisuais.[79]

A PNCD (2011) propõe atuar em cinco frentes importantes na construção de APLs para produção de conteúdo audiovisuais. Para estimular o desenvolvimento econômico regional, a política prevê a integração de polos (APLs), incubadoras, coletivos de produção colaborativa e uma rede científica e educacional para suprir a demanda por produtos audiovisuais e serviços, mão de obra, pesquisa e inovação. Ainda sobre a formação e capacitação de mão de obra, a política prevê bolsas de estudo para estudantes dos cursos baseados em conteúdos digitais, além da qualificação do corpo docente para o mesmo fim.

As modalidades de recursos para impulsionar a implantação de APLs do audiovisual previstas na proposta de PNCD são

> (...) recursos dos fundos constitucionais e do orçamento da União destinados a pólos de conteúdos digitais nos estados de Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, Santa Catarina, Acre, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. a) a cada APL seriam destinados montantes entre R$ 15 milhões a R$ 30 milhões para serem implantados (orçamentos em projetos em andamento em Pernambuco e Minas Gerais). b) As incubadoras contariam com investimentos estaduais e municipais e

[79] Ministério da Cultura institui o Programa Nacional de Estímulo à Parceria entre a Produção Independente e a Televisão, por meio da Portaria nº 19, publicada no Diário Oficial da União no dia 7 de maio 2008 (Seção 1, página 18). (PORTAL DA CULTURA, 2008).

> seriam localizadas em torno dos APLs para suprir os mesmos no fornecimento de serviços e produtos ligados à vocação de cada pólo (...) (PNCD, 2010, p.33)

As pequenas e médias empresas atuantes na região e nos setores dos APLs seriam estimuladas ao acesso com linhas de créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS) e bancos regionais para o investimento de bens e capitais e fortalecimento do APLs.

# 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os canais públicos do Sistema de Televisão e Retransmissão de Televisão Pública Digital (TVPD) (Canal da Cidadania, da Educação, do Poder Público) ainda estão na fase de implantação; aguardando processo de definição sobre a infraestrutura do Operador de Rede Pública Digital, o qual irá carregar a Rede Nacional de Televisão Pública Digital (RNTPD), suporte das emissoras do campo público e dos canais federais. A reativação das negociações sobre a implantação do operador de rede ganhou novos contornos no começo de 2012 com o anúncio da criação da Superintendência de Suporte pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), empresa responsável pela efetivação do operador de rede, da RNTPD e do STPD. O projeto de expansão da rede terá à frente André Barbosa, um dos pesquisadores responsáveis pela implantação da Televisão Digital no Brasil.

A medida também reativa o processo de convergência de mídia da esfera federal e, tudo indica, que a infraestrutura do operador de rede público deve ser feita integrada com o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), parceria que reduzirá custos por meio do compartilhamento de infraestrutura (backbone) e de compras de torres com Telebrás.

O processo de articulação da RNTPD envolverá o compartilhamento de benefícios oferecidos pela EBC aos seus integrantes e deve favorecer a produção independente. Esta perspectiva encontra respaldo no Artigo 46, do Capítulo V, da Norma da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão, nº 603, a qual traz mais diretrizes de operação, como a co-produção de programas com a EBC. Na mesma Norma (artigos 47 e 48), está prevista a implantação de um banco de compartilhamento de conteúdos, com regulamentação própria, e visando a produção de novos conteúdos junto aos integrantes da rede. Sua principal característica é construir uma central de recepção, armazenamento e distribuição de conteúdo audiovisual dos mais variados gêneros, captados pelos integrantes da rede e de acervos de entes públicos e privados, tais como Cinemateca, FUNARTE, fundações, museus privados e acervos particulares. A coordenação técnica, gerencial e administrativa do banco compartilhado será da EBC e seus conteúdos terão os direitos de difusão liberados.

Em julho de 2010, com a criação do Grupo de Trabalho (GT) sobre Conteúdos, Aplicativos e Serviços Digitais (Plano Nacional de Banda Larga) foram construídas estratégias de ação, envolvendo planejamento e propostas de atividades de curto, médio e longo prazos para desenvolver a indústria de conteúdo, serviços e aplicativos digitais, além de um sistema de armazenamento de dados digitais e a digitalização dos conteúdos analógicos. O grupo de

trabalho conta com os representantes dos principais órgãos tomadores de decisão, a Presidência da República, Casa Civil, SAE, MEC, MINC, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Minicom, MDIC, Dataprev, CEF, Banco do Brasil, BNDES, SEBRAE, IPEA, FINEP, CNPq, EBC e Ancine, Banco Central, APEX, ABDI, Funtel/Minicom e MCT, sendo que novas ações estariam agendas para 2012.

Entre as metas de curto prazo do GT sobre Conteúdos, Aplicativos e Serviços Digitais está a implementação de política de desenvolvimento econômico regional em arranjos produtivos locais e auto sustentabilidade da indústria de conteúdo, pois o Brasil ainda não possui uma política pública voltada especificamente para estimular a produção de conteúdos digitais interativos para a televisão digital. O que existe, segundo Castro (2011) são algumas linhas do governo federal, iniciativas na EBC e Ministério da Educação, mas não voltadas para os conteúdos digitais interativos.

Entre os indicativos de políticas de fomento apresentados na época pelo GT, que vêm beneficiar a produção independente, aparecem a busca por meios de tornar a TV pública indutora de conteúdos públicos interativos e a obrigatoriedade das emissoras abertas a gerar conteúdo/aplicações interativos em parte do tempo de sua programação (parte seja adquirido de produtora independente e /ou conteúdo regional / local) (CASTRO, 2011). As ações do GT devem voltar em 2012.

O estímulo e o espaço da produção independente nacional nas grades de programação das redes de TV por assinatura ganharam novo impulso com a promulgação da Lei 12.485/2011 - Lei dos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC), que unifica as regras para o mercado de TV por assinatura e cria mecanismos de defesa da indústria de conteúdo nacional. A lei tramitava no Congresso desde 2007 e foi sancionada no dia 12 e publicada no Diário Oficial no dia 13 de setembro de 2011. Ela servirá de referência para a Anatel e Ancine prepararem as demais regulamentações ao serviço. A nova Lei define regras para a participação das empresas de telecomunicações e libera completamente a participação do capital estrangeiro que antes era limitado no cabo (49%) nas operadoras por DTH e MMDS. O objetivo seria estimular a competição para favorecer mais conteúdo audiovisual com preços menores.

Mas a principal inovação são cotas para conteúdo nacional na tv por assinatura, inclusive nos canais internacionais. A cota por canal obriga a veiculação de até 3h30 de programação regional e nacional por semana em cada canal, em horário nobre, a ser definido pela Ancine. Metade dessa programação deve ser produzida por produtor

independente. Um terço dos pacotes que compõem os canais deve ser brasileiro. Dentro os canais brasileiros, um terço deve ser de produção independente e dois canais devem ter 12 horas diárias de conteúdo brasileiro independente. Com relação às cotas por canais jornalísticos, os pacotes com conteúdo desse tipo deverão oferecer pelo menos dois canais distintos para garantir a pluralidade de informação. Ainda está em fase de regulamentação.

Há dúvidas, conforme alertou Venício Lima, sobre se a lei vai relativamente impulsionar a produção independente brasileira, já que as empresas radiodifusoras que programam e produzem conteúdo podem controlar até 50% do capital das prestadoras de serviços de telecomunicações, mas não podem atuar diretamente na distribuição de conteúdos da TV Paga. E como as TV pagas não podem prestar serviços de radiodifusão de sons e imagens, produção e programação e estão restritas a 30% de participação no capital dessas empresas. Já a Telefónica de Espanha, por exemplo, não poderá produzir conteúdo e se quiser ser sócia de uma empresa de radiodifusão estará limitada a 30% (...). Porém a lei deixa uma brecha para que as empresas de telefonia realizem as produções em estúdio fora do país e tragam os produtos para serem distribuídos aqui, brecha que pode interferir na indústria do audiovisual brasileiro. Neste caso, tais produções seriam consideradas estrangeiras.

Existem três categorias de fomentos federais no Brasil para produtores independentes. Entre aportes diretos, investimentos ou coprodução ou de patrocínio eles contabilizam 13 instrumentos de mecanismos que podem ser usados em conjunto ou separadamente. Trata-se dos principais mecanismos de fomento para produção cultural no País e, principalmente, para a produção independente, sendo elas a Lei do Audiovisual, Lei Rouanet e Lei 2.228/01 (Prêmio Adicional de Renda).

A lei Rouanet passou por transformações devido a seu caráter concentrador a grandes projetos. Com a Nova Rouanet (Procultura -PL 6722/10), projetos menores podem ser favorecidos. Também deve ser instituído o Fundo Nacional de Cultura, uma alternativa para os produtores culturais que não conseguem captar recursos via renúncia. Os mecanismos de renúncia fiscal da lei passam a ser de 60%, 70%, 80% e 90%, dependendo da faixa que se encaixa o projeto. O Fundo de Investimento Cultural e Artístico também terá uma maior dedução fiscal. O Vale Cultura é a novidade do projeto e vai facilitar o consumo de bens culturais entre os trabalhadores.

Em levantamentos divulgados pela Ancine sobre os valores captados em projetos incentivados pelas leis de fomento no ano de 2009 indicam os estados do Rio de Janeiro e

São Paulo como os maiores captadores dessas verbas, respectivamente com 48,3% e 45,2%. Em 2010, essa tendência continuou, conforme os números de Projetos Incentivados por Estado da Empresa Proponente, que apontam cerca de 80% somente para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. A verticalização da produção de conteúdo igualmente segue esta tendência.

As informações sobre as políticas públicas e atividades culturais implantadas pelos governos federal, estadual e municipal serão disponibilizadas no Sistema Nacional de Cultura (SNC), por meio do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que foi instituído junto com o Plano Nacional de Cultura (PNC) na Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. O objetivo do SNC é descentralizar e organizar o desenvolvimento cultural do país, para garantir a continuidade das ações, mesmo com a alternância dos governos, e estimular o desenvolvimento humano, social e econômico através de projetos culturais. Com o SNIIC, o MinC objetiva melhorar as ações de articulação, gestão e circulação de informações nessas esferas de poder, de forma transparente para a sociedade civil.

Com digitalização dos canais e da reprogramação do espectro eletromagnético, a TV pública torna-se uma janela de acesso para bens simbólicos, enaltecendo o patrimônio cultural e a identidade nacional. Por suas finalidades, os canais da Cultura e o da Cidadania (mais a TC Escola que já atua em parceria com a produção independente) poderão se tornar referenciais na reserva de espaços para a produção regional e independente, principalmente se fizerem o uso da multiprogramação. A TV Pública tem o compromisso de fomentar a produção independente, ampliando significativamente a presença desses conteúdos em sua grade de programação e contemplar a produção regional, buscando o interesse do maior número possível de telespectadores. Além disso, deve ser independente e autônoma em relação aos governos e ao mercado, devendo ser financiada por múltiplas fontes, por meio de orçamentos públicos e fundos e contingenciáveis. Sua gestão, a programação e a fiscalização devem ser de atribuição de órgão colegiado deliberativo, com a maioria de representantes da sociedade civil organizada em sua composição. Espera-se que os canais da Cultura e da Cidadania tenham a essência de uma TV pública, pois, se forem meros aparelhos estatais (meios de divulgação do Estado), responderão aos interesses da classe hegemônica ou poderão se tornar meros instrumentos de divulgação política.

Com relação às esferas de fomento nos APLs mapeados, contata-se que existe representativa dependência da esfera federal - Goiânia (53,3%), Rio de Janeiro (72,4%) e Porto Alegre (85,7%). Somente no SPIL de Recife os programas estaduais superavam os

federais, ficando respectivamente com 52,6% e 26,3%. Em Porto Alegre, a esfera de fomento municipal superou a federal e estadual, com 60%. Isso demonstra, a princípio, uma importância significativa dos fomentos oriundos da esfera federal para a aglomerações produtivas, e que devem ser fortalecidas parcerias e convênios entre as esferas estaduais e municipais para equilibrar políticas de fomento para a produção em APLs.

A parceria com a centros de pesquisas e instituições de ensino, (perspectiva já existente nas propostas de políticas para o audiovisual) constata-se como primordial na manutenção e evolução de APLs. Esses organismos são indispensáveis, conforme perspectivas dispostas nos organogramas dos APLs pesquisados. Portanto, uma ação conjunta entre Ministério da Educação, Cultura e Comunicações e outros ministérios (proposta também já prevista) poderá não somente estimular a produção audiovisual, como criar cultura para o audiovisual, se a prática for inserida nas exigências curriculares.

Além dos já existentes programas Revelando os Brasil (que passa na TV por assinatura), Documenta Brasil (TV aberta), DOCTV, Curta Criança e Curta Animação (que passam na TV Pública), a SAv/MinC lançou em 2010 10 novos programas (Procultura Curatori, Procultura Telefilmes de Invenção no Gênero, Procultura Inter/Curtas, Procultura Videodança, Procultura Laboratório SonharTV, Procultura Autor Roteirista, Procultura Loc Brasil, Procultura UniverTV, Procultura VideoClipe e Procultura Coletivos Criativos) por meio do Fundo ProCultura de Incentivo à Inovação Audiovisual (FPIIA), com o objetivo de ampliar o mercado audiovisual e atingir segmentos ainda não contemplados pelo Estado. Com apenas um ano de existência, esses novos programas podem incrementar APLs do audiovisual a médio prazo, se houver um conjunto de fomento (propaganda, direto e indireto) no apoio a esses programas.

Com relação à produção de conteúdo para o campo público da TV, a SAv/MinC continuou, em 2010, o "AnimaTV - Programa de Fomento à Produção e Teledifusão de Séries de Animação Brasileiras". Dos 17 projetos pilotos produzidos em 2010, 13 episódios foram selecionados para serem exibidos na TV Pública em 2011. Ainda com o objetivo de continuar incentivando a difusão de conteúdos, o SAV/MinC também fomentou, em 2010, via edital, 20 obras da mostra competitiva “Nós na Tela”, as quais foram exibidas na Cinemateca Brasileira e nos canais comunitários. Isto significa que, pela SAv/MInC, existe, até o momento, uma perspectiva de aumento de programas de incentivo para o audiovisual.

O Programa Nacional de Estímulo à Parceria entre a Produção Independente e a Televisão (BRASIL, Portaria 19/2008) promove parcerias entre a televisão brasileira e a

produção independente de cinema, televisão e novas mídias, visando o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira e a ampliação do acesso da população às obras audiovisuais nacionais. Uma de suas ações consiste em implantar programas regionais de capacitação técnica para a produção audiovisual.

As modalidades de recursos para impulsionar a implantação de APLs do audiovisual previstas são recursos dos fundos constitucionais e do orçamento da União e as incubadoras contariam com investimentos estaduais e municipais e seriam localizadas em torno dos APLs para suprir os mesmos no fornecimento de serviços e produtos ligados à vocação de cada polo, confirmando, a perspectiva de que é importante fortalecer as parcerias entre as esferas de governo federal, municipal e estadual.

Portanto, o fomento a arranjos produtivos locais na produção de conteúdos interativos para a televisão digital já está na meta da política pública, esperando decisões políticas para sua implantação. No Brasil, portanto, já existem referenciais de mapeamentos de APLs, que disponibilizam para conhecimento a dinâmica, os gargalos e as vantagens desse tipos de aglomerações. Nota-se que, para o seu funcionamento, é primordial a existência de fomento e políticas públicas para impulsionar e garantir a produtividades das empresas dos APLs.

Diante das finalidades dos canais públicos federais, - únicos até o momento autorizados a usar o recurso da multiprogramação - , e dos vários projetos incentivados e fomentados pela Ancine e SAvMInc, é possível evidenciar o fortalecimento de políticas e ações públicas voltadas para a produção audiovisual, com foco na produção local e regional. Futuros embriões de APLs do audiovisual podem ser despertados em localidades propensas a esse estímulo, caso os produtores locais sejam estimulados pela propaganda e receberem vantagens diretas e indiretas para a produção de conteúdo audiovisual interativos destinados aos canais públicos. Propostas nesse sentido já estão em discussão no âmbito de políticas para o audiovisual, aguardando regulamentação. Porém, para que a produção local atenda a demanda dos canais públicos, é necessário o fortalecimento políticas conjuntas entre as esferas federal, estadual e municipal, que contemplem pequenos e médios produtores do audiovisual.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABPITV (s.r). Disponível em http://www.telebrasil.org.br/painel/52/palestras/7/fernando-de-souza-dias.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2012.

ABPITV. O que muda para os produtores independentes (2011). Disponível em <http://www.abpitv.com.br/samba/index.php/br/plc-116>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

ALCÁZAR, M. B. del. Sobre el concepto de fomento. Revista de Admistración Pública, Madri, Instituto de Estúdios Políticos, V. 54, p.48-73, set/dez, 1967.

AMATO NETO, J. Gestão de sistemas locais de produção e inovação (Clusters/APLs): Um Modelo de Referência. São Paulo: Atlas, 2009.

ANCINE. CONFERÊNCIA. Sancionada Lei 12.485, que regula mercado de TV por assinatura no Brasil. 2011. Disponível em < http://conferencialei12485.blogspot.com/2011_11_03_archive.html>. Acesso em 08 de dezembro de 2011.

_____. Mapeamento da TV Aberta. Estudo elaborado pela equipe da Superintendência de Acompanhamento de Mercado – SAM / ANCINE. 2010.

_____.**Valores aportados por investidor**- Funcines -2010. Disponível em http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/RecursosIncentivados/829.pdf. Acesso em 14 de dezembro de 2011.

AVERY,R. **PÚBLIC SERVICE BROADCASTING**. The Museum broadcast Communications. Disponível em: http://www.museum.tv/archives/etv/P/htmlP/publicservicb/publicserviceb.htm. Acesso em 11 de julho de 2011.

BARBOSA, Ls. R. P; WORCMAN, L.S. A incidência do Condecine sobre “outros mercados”. Anexo Biblioteca Informa. Nº 2.159. Publicado em 25/07/2011. Disponível em <http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb_pinheironeto_artigo/pdf/280611205127anexo_bi2159.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2011.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. O estado e a ordem Econômica, in Revista de Direito Público, v. 62, p. 34.

BARROSO, L. R. A crise econômica e o direito constitucional. **Revista Forense**, Rio de Janeiro: Forense, v. 323, p.83-104, jul/set.1993.

BNDES. Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura - BNDES Procult. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em < Disponível em

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Cultura/Procult/index.html. Acesso em 15 de novembro de 2011.

BNDES - RELATÓRIO ANUAL 2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2010/relatorio_anual2010.pdf. Acesso em 12 d e dezembro de 2011.

BOLAÑO, César. A Televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007a.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007b.

_____. Economia de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma. 2.ed. Aracaju. UFBA, 2003.

_____. Indústria cultural, informação e capitalismo. São Paulo; Hucitec,2000.

_____. Reforma do modelo brasileiro de regulação das comunicações em perspectiva histórica. Estudos de Sociologia, Araraquara, 17, 67-95, 2004

BORGES, J. M. Um levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação. Comunicação e Informação. Série Debates. Debates CI Nº2 – Outubro de 2010a. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001895/189599por.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2010.

BORGES, A. TV pública digital muda e vai usar rede da Telebrás. Valor Econômico. Publicado em 25/11/2010b. Brasília. Disponível em < http://www.valor.com.br/arquivo/859337/tv-publica-digital-muda-e-vai-usar-rede-da-telebras>. Acesso em 20 de março de 2011.

BRASIL, Portaria nº 19, de 6 de maio de 2008- Programa Nacional de Estímulo à Parceria entre a Produção Independente e a Televisão http://www.datadez.com.br/content/legislacao.asp?id=62852, Acesso 25 de julho de 2010.

BRASIL, Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008a, Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BRASIL. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8977.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o serviço de radiodifusão comunitária e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.396, de 21 de março de 2005. Regulamenta o art. 19 da lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre o recebimento de recursos e a veiculação de publicidade institucional por organizações sociais que exercem atividades de rádio e televisão educativa, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5396.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BRASIL, Lei 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – BRASIL, EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm>. Acesso em 21/11/2010.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Portaria nº 24 de 11 de fevereiro de 2009a. Dispõe sobre Norma nº 01/2009 – Norma geral para Execução dos Serviços de Televisão Pública Digital. Disponível em < Disponível em http://www.mc.gov.br/images/o-ministerio/legislacao/portarias/Norma-Geral-TV-Publica-v-final-4-alteracoesCONJUR-19-02-09-VER-LIMPA.pdf.> Acesso em 20 de dezembro 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Nova lei de Fomento à Cultura. 2009b. Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/files/2009/03/novaleidefomentoacultura.pdf> . Acesso em 10 de dezembro de 2011.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 1, de 05 de outubro de 2010. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de Incentivos Fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, e dá outras providências. Disponível em http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/10/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-n%C2%BA-1-incentivos-fiscais-SEFIC1.pdf. Acesso em 08 de dezembro de 2011.

BRASIL. ANCINE. Instrução Normativa 80. de 20 de outubro de 2008. Regula a elaboração, a apresentação, e o acompanhamento de projetos aptos a se beneficiarem de recursos dos FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA - FUNCINES, conforme capitulo VII da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. Disponível em < http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-17-de-07-de-novembro-de-2003>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 11.437, de 28 de Dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Disponível em http://www.ancine.gov.br/fsa/oqueefsa.htm, Acesso em 15 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. Plano Nacional da Cultura. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Disponível em < http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/05/ Lei12.343-PNC-Publica1.pdf>. Acesso em 05 de dezembro de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em < Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em 20 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. Programa Mais Cultura. 2007. Disponível em http://www.cultura.gov.br/upload/Programa%20Mais%20Cultura_1191616644.ppt#494,39, Slide 39. Acesso em 05 de Janeiro 2012.

BRITISH COUNCIL. Mapping the creative industries: the UK context. London, Oct. 2005.

BRITTOS, V. C. A economia política da comunicação no Brasil em perspectiva histórica. In: BOLAÑO, César (Org.). Comunicação e a Crítica da Economia Política: perspectivas teóricas e epistemológicas. São Cristóvão: Editora UFS, 2008. p. 193-208

BRENNER.L; JEFFERSON N. A. Políticas Públicas: conceitos e práticas. 48 p. Coord. Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008.

CAMPOS Antonio C. de; CALLEFI, Patrícia; SOUZA, João B. da Luz de. A teoria de desenvolvimento endógeno como forma de organização industrial. Acta Sci. Human Soc. Sci. Maringá, v. 27, n. 2, p. 163-170, 2005

CAPPARELLI, S., LIMA, V. A. de. Comunicação & televisão: desafios da pós-globalização. São Paulo: Hacker, 2004. 159 p. (Coleção Comunicação & Televisão.), 162p.

CAPPARELLI, S. e SANTOS, S. O setor audiovisual brasileiro: entre o local e o internacional. Eptic, Online, v. VII, n. 1, p. 96-135, 2005.

CARNEIRO, Gabriel. Funcines: Mecanismo de fomento do futuro. Revista de Cinema. Junho/2011. Matérias Especiais. Disponível em < http://revistadecinema.uol.com.br/index.php/2011/07/funcines-mecanismo-de-financiamento-do-futuro/>. Acesso em 20 de dezembro.

CARMONA, Beth. A importância da TV pública na valorização da identidade nacional. Revista SescTV. Março/2007. Disponível em

<http://www.sesctv.com.br/revista.cfm?materia_id=23.> Acesso em 20 de novembro de 2011.

CARTA DE BRASÍLIA II. II Fórum Nacional de TVs Públicas – Maio de 2009. Disponível em < http://www.abccom.org.br/documentos/carta_de_brasilia_II.doc>. Acesso 20 de janeiro de 2010.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fábio. Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para desenvolvimento – Experiência Política. Rio de Janeiro. E-papers Serviços Editoriais Ltda: 2008a. Vl 01

_____. Arranjo Produtivos Locais: uma alternativa para desenvolvimento – Cultura e Criatividade. Rio de Janeiro.E-papers Serviços Editoriais Ltda: 2008b. Vl 02

_____. Glossário de arranjos produtivos e sistemas inovativos locais. Rio de janeiro: SEBRAE, 2005. Disponível em http://redesist.ie.ufrj.br/glossario.php. Acesso em 16 de janeiro 2010

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. & SZAPIRO, M. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2000. (Nota técnica, 27/2000).

CASTRO, C. (org). RELATÓRIO DE PESQUISA – CNpQ. Cartografia do audiovisual brasileira: um estudo quali-quatitativo de TV e cinema. Fundação Padre Urbano Thiesen, 2005.

_____.Relatório do GT de Conteúdos e Serviços Digitais PNBL – 2010. Brasil Conectado. Programa Nacional de Banda Larga. Disponível em < http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/relatorio-final-do-gt-de-conteudos-servicos-e-aplicacoes > Acesso em 10 de dezembro de 2012.

_____. A Produção de Conteúdos Digitais Interativos como Estratégia para o Desenvolvimento: um breve estudo sobre a experiência latino-americana em TV Digital. 2011. (Pós-Doc-Comunicação) Cátedra da Unesco em Comunicação. Universidade Metodista de São Bernardo (UMESP). Disponível em < http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_experiencia_latinoamericana_em_tv_digital>. Acesso em 11 de Janeiro de 2011.

CASTRO, Sérgio. Desenvolvimento do APL de Cinema/Audiovisual de Goiânia. Nota Técnica 09/2008. Disponível em <<http://redesist.ie.ufrj.br/>. Acessado em 15 de novembro de 2010.

CENA. MInc lança o PróCultura Audiovisual. Publicado em 10/11/2010. Disponível em < http://www.cenacine.com.br/?p=6095> . Acessado em 05 de janeiro de 2012.

CESNIK, F.; SALINAS, R. A Constitucionalidade da nova lei de tv por assinatura. 2011. Revista de Cinema. Disponível em http://revistadecinema.uol.com.br/index.php/2011/11/a-constitucionalidade-da-nova-lei-de-tv-por-assinatura/**.** Acesso em 10 de dezembro de 2011.

CESNIK, F.; FITTIPALDI, J.M. Incentivos fiscais ao audiovisual no Brasil. In Mecanismos Actuales de Financiación de Contenidos Audiovisuales en Latinoamérica. Org. Steve Solot. Rio de Janeiro: LACT, 2011.

CINEMA DO BRASIL. Filmar no Brasil. São Paulo/SP. Disponível em www.cinemadobrasil.org.br/pt/mercado/filmar-no-brasil/. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

COSTA, Silvia. A criação dos Funcines e os benefícios para a sociedade brasileira. Consultor Jurídico. Publicado em 18/07/2003. Disponível em < http://www.conjur.com.br/2003-jul-18/beneficios_funcines_sociedade_brasileira> . Acesso em 15 de dezembro de 2011.

CPqD-FUNTTEL **Cadeia de Valor** (2006), Disponível em < http://www.fndc.org.br/arquivos/MapeamentoCadeiadeValor-CPQD.pdf. Acesso em 08 de janeiro de 2012.
_____, Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital – Modelo de Implantação. 2006 < http://www.fndc.org.br/arquivos/MapeamentoCadeiadeValor-CPQD.pdf>, acessado em 02 fevereiro de 2010.

CROCCO, Marco Aurélio et al. Metodologia de identificação de Arranjos Produtivos Locais Potenciais. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003. (Texto para Discussão, 212).

DCI. Novo marco legal da TV é recebido com aplausos. Política. 18/08/2011a. Disponível em <http://www.dci.com.br/Novo-marco-legal-da-TV-e-recebido-com-aplausos--387038.html>. Acessado em 20 de novembro de 2011a.

___. Arranjo produtivo constará no anúncio do PDP. Política Econômica. 06/07/2011b. Disponível em < http://www.dci.com.br/Arranjo-produtivo-constara-no-anuncio-do-PDP--380117.html> . Acessado em 20 de novembro de 2011.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Cavalho. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Peardon Prentice Hall, 2004.

DINIZ, Lilia. Um estímulo à competição no mercado de TV a cabo. Observatório da Imprensa. 31/08/2011, edição 657. Disponível em < http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/pl-116-estimula-competicao-no-mercado-de-tv-a-cabo>. acessado em 01 de dezembro de 2011.

DONOS DA MÍDIA. Disponível em www.donosdamidia.org.br. Acessado 23 de junho de 2011

DROMI, José Roberto. Derecho administrativo econômico. Tomo 2. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1985, p. 153.

EBC. TV Pública. Disponível em < http://www.ebc.com.br/tv-publica-ebc>. Acessado em 17/08/2011.

___. Manual de Operação e Produção de Rádio e Televisão. Norma 603. Dispõe sobre a Regulamentação da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão. 29/06/2009. Disponível em <tvbrasil.org.br/novidades/.../Norma-de-Rede-RNCP-TV-Anexo-I.pdf.> Acesso em 11 de setembro de 2011.

FALLA, Fernando Garrido. Tratado de derecho aministrativo, 12. ed. Madri: Tecnos, 2006, v.II, p.379)

FEIJÓ, Bruno; BADARÓ, Paulo. Proposta de um Sistema Brasileiro para Produção de Conteúdo Digital. Monografias em Ciência da Computação, PUC-Rio, Departamento de Informática, ICAD/VisionLab. ISSN: 0103-9741 (2005) em www.icad.puc-rio.br/visionlab. Acesso em: 27 de outubro de 2011.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158<. Acesso em 08 de dezembro de 2012.

I Fórum Nacional de TVs Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

II Fórum Nacional de TVs Públicas: Intervozes: contribuições para a II Fórum Nacional de TVs Públicas, 2009. Disponíel www.intervozes.org.br. Acesso em 17 de outubro 2010.

GALVÃO, A. P. A Ancine, o mercado audiovisual e as políticas de fomento. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: <http://redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso 20 de junho 2011.

GÖRGEN, James. Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. Dissertação (Comunicação e Informação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. 2009. Porto Alegre/RS. Disponível em < http://hdl.handle.net/10183/17166 >. Acesso em 03 de dezembro de 2012.

GORGULHO, L. et al. A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável. BNDES Setorial nº 30, 2009, p. 299-355.

GRAMSCI, A. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAU, Eros. A ordem econômica na constituição de 1988. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguês. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOFFMANN, V. E.; MORALES, F. X. Rede de empresas organizadas territorialmente. In: **Rede de Negócios Tópicos em Estratégias,** Coord. Boaventura, João Maurício Gama, São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação. Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs Públicas, 2009. Disponível em www.intervozes.org.br. Acesso em 13 de maio 2010.

JAMBEIRO, O. A regulação da Tv no Brasil 75 anos depois: o que temos? UFBA – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Ciência da Informação. Salvador – BA – Brasil. 40110-906 – Estudos de Sociologia, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008

LAIOLA, Elizabeth; LIMA, Carmem. Uma proposta de método de pesquisa para aglomerações de produções de bens simbólicos-culturais. 2008. Disponível em http://64.65.44.107/docs/90.pdf. Acesso em 03 de agosto 2010.

LEAL FILHO. L.L. A televisão pública brasileira, um vazio histórico. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Economia Política e Políticas de Comunicação", do **XVI Encontro da Compós**, na UTP, em Curitiba, PR, em junho de 2007a.

_____*O Brasil precisa de um sistema público de radiodifusão.* http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=61 . Publicado em 09 de Abril de 2007b. Entrevista concedida ao Blog ZéDirceu – um espaço par a discussão do Brasil.

LIMA, V.A. . **TV paga x TV aberta: Quem (de fato) ganha com a Lei 12.485?** Carta Maior. Debate Aberto.14/10/2011a. Disponível em < http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5251>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

_____**Conselhos Estaduais de Comunicação: a Bahia sai na frente**. Carta Maior. Debate Aberto. 2011. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5037.> Acesso em 19 de novembro de 2011b.

_____. Os balanços do governo Lula. Políticas de Comunicação. Observatório Imprensa. 11/12/2010. Disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=619JDB013, acesso em 14 de dezembro/2010.

LOBATO, Elvira. Folha de São Paulo. Publicada em 18/08/2011. Disponível em Disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8208. Acesso em 20/08/2011

LOPES, Cristiano A. Regulação da radiodifusão educativa. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2011. Disponível em http://bd.camara.gov.br. Acesso em 30 de junho de 2011.

MACBRIDE, S. Prólogo. In: UNESCO – Um mundo e muitas vozes. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983, p. XV.

MACHADO, A. A televisão levada a sério. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

MARTINS, M. Com orçamento recorde, plano de trabalho da EBC enfatiza TV Brasil. Observatório do Direito à Comunicação. Publicado em 22//02/2010. Disponível em

<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6181>. Acessado em 20 de outubro de 2011.

MARTINS, R. C. **Ditadura Militar a e Propaganda Política: a revista Manchete durante o Governo Médici.** 1999.200f. Dissertação (Ciências Sociais) Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos (SP), 1999. Disponível em <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/tesesdisserta/Disserta_o_de_Mestrado_Ricardo_Constante_Martins.pdf>. Acesso em 03 de dezembro de 2012.

MATTELART, A. O imperialismo cultural na era das multinacionais. In WERTHEIN, J. (org) (1979), **Meios de comunicação:** realidade e mito. São Paulo: Nacional, p. 105-128.

MATTELART, A.; MATTELART, M. **Historia das teorias da comunicação**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

MATOS, Marcelo; STALLIVIERI, Fábio. CASSIOLATO, J.E. ASPIL em atividades culturais: consolidação do quadro conceitual e metodológico. RedeSist. Nota técnica 03/2008. Disponível em < http://www.redesist.ie.ufrj.br/. Acesso em 10 de outubro de 2010.

MATTOS, M.P.; GUIMARÕES, V.; SOUZA, R.G. **O Sistema Produtivo e Inovativo Local de Audiovisual do Rio de Janeiro.** Nota Técnica 10/2008. Disponível em < http://www.redesist.ie.ufrj.br >. Acessado em 20 de outubro de 2011.

McCHESNEY, Robert W. The political economy of communication and the future of the field. Media, Culture & Society vol. 22, n. 1, 2000, pags. 109-116

MELLO, C. C. O fomento da administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELO, J. M. MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. **LOGOS 28: Globalização e comunicação internacional.** Ano 15, 1º semestre 2008, p. 42-59

MENDEL, Toby; SALOMON Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. UNESCO. Debates CI, Nº7 – Fevereiro de 2011. Disponível em < http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

MENDONÇA, J. V. S. de. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista. Portal do Governo do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeconteudo?article-id=463728. Acessado em 20 de dezembro de 2010.

MIGUEZ, P.. Repertório de Fontes Sobre a Economia Criativa. In: Projeto de pesquisa: Economia criativa – em busca de paradigmas: (re)construções a partir da teoria e da prática. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. FAPESP: 2007.

MORAES, L. B. (s.r.) de. A força dos valores sócio-culturais nos Arranjos produtivos locais (APLS – um olhar sobre a espiral do conhecimento. Disponível em < http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/LeonardoBarbosaDeMoraes.pdf> .Acesso em 03 de julho 2010.

MOSCO, V. The political economy of communication. London: SAGE Publications, 1996.

MOUTINHO, Lúcia; CAVALCANTI FILHO. SPIL do Audiovisual de Recife. Nota Técnica 08/2008. Disponível em <http://redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em 10 de dezembro de 2011.

MUNHOZ DE MELLO, Rafael. Atividade de fomento e o princípio da isonomia. **Revista do Direito Administrativo Econômico**. Nº 01, fev/mar/abr 2010. Savador/BA. ISSN 19818161

MURDOCK, G.; GOLDING, P. Ideologia y Medios Massivos: la cuestion de la determinacion. Cidade do México: Universidad Autonoma Metropolitana-Xochimilco, 1985.

NAZARENO, C. A implantação da TV Pública no Brasil. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em http://bd.camara.gov.br. Acesso em 30 de junho de 2011.

NOBRE, M. A teoria crítica. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. Rede Nacional de Comunicação Pública leva programação da TV Brasil a 100 milhões de brasileiros. Disponível em <http\\www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6584>, Acesso em 20 de dezembro 2010.

OLIVIERI, C. Depoimento: as leis de incentivo à Cultura: uma visão crítica. In. COSTA, Maria Castilho (org). Gestão da Comunicação: terceiro setor, organizações Não-Governamentais, responsabilidade social e novas fronteiras de cidadania. São Paulo: Atlas/AS, 2006. P. 82-91).

PAZ FILHO J.S.; NAZARENO C. Cotas de programação para a televisão. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2008. Disponível em <http//bd.camara.gov.br>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

PEREIRA, J. L. M. La economia da comunicación: Análisis teóricos. Madri, Trotta, 1993, p. 8-9.

PEREIRA, S. Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios. Observatório da Imprensa. Disponível em www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=485. Acesso em 15 de agosto de 2011.

PIERANTI, Octavio Penna. Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa. Rio de Janeiro:Editora FGV, 2007.

PNCD. Produção de conteúdo nacional para mídias digitais. – Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. 216p. Disponível em http://www.sae.gov.br/site/?p=4999, acesso em 10 de junho 2011.

PORTAL BRASIL. **Muito para poucos.** Publicado em 22/10/ 2008. Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/muito-para-poucos/>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

PORTAL DA CULTURA. **MinC lança novo programa para estimular parcerias entre TV e produtores independentes.** 07/05/2008. Disponível em < http://www.cultura.gov.br/site/2008/05/07/novo-programa-estimula-parcerias-entre-tv-e-produtores-independentes>. Acesso em 30 de abril de 2011.

_____. **O que muda com na Lei Rouanet**. Publicado em 05/07/2009. Disponível em < http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/o-que-muda-na-lei-rouanet/>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Cultura, por meio da Secretaria do Audiovisual, lança lança 10 programas inéditos. 2010. Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/inovacaoaudiovisual/2010/11/08/conheca-o-fundo-procultura-de-incentivo-a-inovacao-audiovisual>. Acesso em outubro de 2010.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva:** Técnicas de análise de indústrias e da concorrência**.** RJ, Ed Campus, 1997.

POZAS, L. J. de. Ensayo de uma teoria del fomento em el derecho administrativo. **Revista de estúdios políticos**, Madrid, El Instituto, V.54, p.41-54, nov./dez.1949.

RAMOS, M. C.; HAJE, L. Panorama da produção de conteúdo audiovisual no Brasil e o direito à comunicação. In: BRASIL. Produção de conteúdo nacional para mídias digitais. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. 216p. Disponível em http://www.sae.gov.br/site/?p=4999. Acesso em 27 de dezembro de 2011.

RANGEL, Ml. O Brasil na TV por assinatura. **Folha de São Paulo.** 25 /08/2011. Opinião. Disponível em < http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/artigos/o_brasil_tv.pdf>.Acessado em 20 de novembro de 2011.

RELATÓRIO DE AVALIÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2008/2011 – Ano Base 2010, Ministério da Cultura. Disponível em < http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1340. Acesso em 20 de novembro de 2011.

RESULTADOS SETORIAIS – TV POR ASSINATURA. 2011. Disponível em http://tvporassinatura.org.br/images/stories/abta/PDF/Relatrio_Levantamento_Setorial_-_Operadoras_-_4T2010.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2011.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleções Sinopses Jurídicas)

SANTOS, S.; CAPPARELLI, S. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, V. C. BOLAÑO, C. R. S. (Org.) **Rede Globo:** 40 anos de poder e hegemonia. 1 ed.São Paulo: Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

SERRA, S. Vertentes da Economia Política da Comunicação e Jornalismo. In: LAGO, C.; BENETTI, M. (Org.). Metodologia de Pesquisa em Jornalismo. Petrópolis: Vozes, 2007. P. 126 67-83.

SCHILLER, H. I. **Comunicación de Masas e Imperialismo Yanqui.** Barcelona: Gustavo Gili, 1977.

SCHMITZ, H. **On the clusting of small firms**. IDS Bullein, Brighton, v.23, nº 3, July 1992.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982, 169p. (Série Os economistas).

SCORSIM, E.M. **Estatuto dos serviços de televisão por radiodifusão**. 2007. 343f .Dissertação (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SEBRAE. **Termo de referência para atuação do Sistema SEBRAE em APL.** 2003. Disponível em http://www.tcinetwork.org/media/asset_publics/resources/000/001/594/original/Termo_de_Referncia_p_Atua_do_Sistema_SEBRAE_em_APL.pdf. Acesso em 15 de novembro/2010.

SEBRAE/ESPM. **Estudos de Mercado – produção audiovisual,** 2008. Disponível em <http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/BB5607E956B17773832574DC0046FA3B/$File/NT00039092.pdf>, acessado em 03 de agosto 2010.

SEGUNDO, J. Rede única levará canais públicos para a TV aberta. **Observatório do Direito à Comunicação.** Disponível em <http://ricardotavarespr.blogspot.com/2011/05/rede-unica-levara-canais-publicos-para.html.> Acessado em 10 de junho 2011.

SOLOT, S. O dilema das Film Commissions: o custo-benefício de um incentivo. Publicado em **Revista de Cinema**, em 15 de Outubro 2011. Disponível em http://www.latamtrainingcenter.com/?p=2666. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

SOUSA, J.P. **Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media**. 2. ed. Porto: 2006. Disponível em < www.bocc.ubi.pt>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

TATSCH, A.L; CAVALCANTI, D; SPAT M. D. **O Arranjo de Cinema de Porto Alegre**. Rio de Janeiro, nov./ 2008. Disponível em < http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/92.pdf> . Acesso em 20 de outubro de 2011.

VALENTE, J. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação. In **INTERVOZES.** Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência em doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009. Coleção Comunicação.
VERDANA, W. **As televisões estatais e a figura do operador de rede**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. . Disponível em <http//bd.camara.gov.br>. Acessado em 13 de novembro de 2010.

WASCO, J. The political economy of communications. In: DOWNING, J. D. H. et al. (Eds.) **The SAGE Handbook of Media Studies.** London: Sage. 2004.

WASSERMAN, S; FAUST, K. **Social Network Analysis**: Methods and Applications. New York: Cambridge University Press, 2007, 16th printing. Cap. 1 e 2, p 3-66.

VALOR ECONÔMICO. Rede da Telebrás chegará ao Sudeste no fim de setembro. 2011. Disponível em < http://www.valor.com.br/empresas/988664/rede-da-telebras-chegara-ao-sudeste-no-fim-de-setembro>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

WOLTON, D. **Internet, e Depois?** Porto Alegre: Sulina, 2003.

.