

## UMA PERSPECTIVA ESTRUTURANTE E SISTÊMICA PARA A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL AUDIOVISUAL

Alex Braga Muniz<sup>1</sup>  
Luana Maíra Rufino Alves da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo pretende dar uma perspectiva de como as políticas públicas culturais para o setor audiovisual podem ser formuladas e implementadas de modo sistêmico. Para isso, na primeira seção, as políticas setoriais sul-coreanas da década de 1990 serão analisadas, de modo comparativo ao caso brasileiro. No segundo momento, as políticas públicas brasileiras serão examinadas levando-se em conta o sistema de inovação, com vistas à análise das ações estatais historicamente voltadas ao setor. Por fim, o papel central da inovação e a importância de políticas industriais coordenadas serão esclarecidos, no sentido da integração do setor e do desenvolvimento sustentado.<sup>3</sup>

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Culturais, Economia do Audiovisual.

### I- AS POLÍTICAS PÚBLICAS SUL-COREANAS PARA O SETOR AUDIOVISUAL

O histórico da indústria do audiovisual sul-coreana oferece relevantes parâmetros para à análise de políticas públicas voltadas ao setor. Os resultados das políticas industriais sul-

---

<sup>1</sup> Alex Braga Muniz graduou-se no curso de Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É membro da Advocacia-Geral da União (AGU) desde agosto de 2002. Foi Coordenador de Consultoria da Procuradoria Federal junto à ANCINE, de março de 2003 a dezembro de 2005. Em 2005 tornou-se Procurador-Chefe Substituto da Procuradoria Federal da ANCINE e, desde 2009, exerceu o cargo de Procurador-Chefe da Agência Nacional do Cinema. Atualmente é Diretor da ANCINE, com mandato até 2021. E-mail: [alex.muniz@ancine.gov.br](mailto:alex.muniz@ancine.gov.br).

<sup>2</sup> Luana Maira Rufino Alves da Silva possui graduação *Magna Cum Laude* em Economia pela UFRJ (2009), Mestrado (2012) e Doutorado (2017) em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Instituto de Economia da UFRJ), com especialização em Economia da Cultura e na Indústria do Audiovisual Brasileira. Em 2014, tornou-se Especialista em Regulação da ANCINE. Desde 2015 foi Coordenadora de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda da Superintendência de Análise de Mercado da ANCINE. Em 2017, tornou-se Superintendente de Análise de Mercado e, em 2019, assessora de Diretoria da ANCINE. E-mail: [luana.zubelli@ancine.gov.br](mailto:luana.zubelli@ancine.gov.br).

<sup>3</sup> Artigo em referência à Pesquisa de Tese de Doutorado de Luana Maira Rufino Alves Zubelli da Silva - UFRJ segunda autora: Zubelli, L. M. A. (2017).

coreanas implantadas a partir dos anos de 1990 são expressivos e conclusivos. No espaço de 20 anos houve o aumento do *market share* nacional, de 2,1 %, em 1995, para a significativa marca de 57%, em 2015. O aumento da participação nacional no mercado fora maior do que Países que ostentam volumosas políticas de investimento setorial, como a França, por exemplo, que obteve 39,8% nesse mesmo ano de 2015 [STATISTA; 2015].

Isso evidencia que políticas públicas adequadas à dinâmica setorial e às especificidades do mercado nacional, as quais consideraram a integração do setor e as transformações tecnológicas, resultaram no significativo aumento do consumo nacional de obras audiovisuais<sup>4</sup> sul-coreanas, apenas alcançado por outros dois Países: Estados Unidos e Índia; os únicos com mais da metade do *market share* nacional no ano de comparação<sup>5</sup>. No caso sul-coreano, o histórico de consumo das obras nacionais pode ser dividido em seis períodos, dos quais o último termina por merecer especial análise nesta seção, para fins de comparação das políticas com o audiovisual brasileiro:

- (i) **1910 a 1944 - Ocupação Japonesa:** a censura crescente e o obstáculo ao crescimento autoral levou ao quase banimento das obras coreanas faladas [KIM (2007); SONG (2012)];
- (ii) **1945 a 1950 - Liberalismo:** depois de décadas de restrita exposição de obras japonesas, os coreanos passaram a apreciar o estilo ‘hollywoodiano’ dos Estados Unidos. As obras coreanas não possuíam procedência no mercado [KIM (2007); PAQUET (2007); SHIM (2008); SONG (2012)];
- (iii) **1951 a 1953 - Modernização do Parque Audiovisual:** muitos diretores coreanos trabalharam para o governo e o exército americano, resultando na modernização tecnológica e de equipamentos sul-coreana [CHUNG & SONG (2006); PAQUET (2007); SHIM (2008); SONG (2012)];
- (iv) **1954 a 1969 - Era de Ouro Sul-Coreana:** após turbulentos momentos de guerra, as inovações promoveram transformações importantes no crescimento da produção nacional, o que, aliado ao protecionismo governamental, levaram à época áurea do

---

<sup>4</sup> Cinematográficas, por exemplo.

<sup>5</sup> 2014.

cinema coreano [JWA & LEE (2006); CHUNG & SONG (2006); YECIES (2007); SHIM (2008); SUNGEUN (2008); SONG (2012)];

- (v) **1970 a 1990 - Decadência do Audiovisual Nacional:** período de dismantelamento das políticas públicas que levou ao fim do ciclo de expansão audiovisual conquistado pela Coréia do Sul [CHUNG & SONG (2006); YECIES (2007); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014)];
- (vi) **1991 até 2014 - Reestruturação das Políticas Audiovisuais Coreanas e Expansão do Setor:** depois da quebra das estruturas de apoio e proteção estatal, novas ações de política foram adotadas e levaram à recuperação do audiovisual sul-coreano [CHUNG & SONG (2006); JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014); MERSSELIN & PARC (2014)].

Houve momentos de bastante instabilidade no desenvolvimento histórico da indústria audiovisual sul-coreana, tais como: colonização japonesa; divisão nacional; guerra civil; regimes autoritários; censura; e restrições à produção nacional. Apenas a partir da década de 1990 é que houve a reestruturação da indústria sul-coreana, após a crise causada no período pós-guerra, entre 1960 e 1990, pelo dismantelamento das políticas industriais formuladas na década de 1950 [SONG (2012)].

A produção nacional coreana se tornou internacionalmente competitiva, exportando suas obras (cinematográficas e obras seriadas) aos Países vizinhos, inclusive ao Japão, que historicamente ocupava o mercado audiovisual coreano. Além disso, em termos de competitividade, houve um avanço do audiovisual coreano, no que se refere à qualidade das obras produzidas. Nesta linha, houve um reconhecimento internacional das produções, que deram ao País sucessivas premiações em festivais<sup>6</sup> [PARC (2014); MERSSELIN & PARC (2014)].

Durante a **ocupação japonesa** (1910 a 1944), opressão e censura limitaram significativamente a capacidade de crescimento sul-coreano, por meio de restrições ao lançamento de obras, posto que submetidas à aprovação prévia. Como resultado da censura,

---

<sup>6</sup> Festival de Cannes: Prêmio do Júri (2009) e Melhor Obra (2010); Festival de Berlim: Urso de Ouro (2010); e Festival de Veneza: Leão de Ouro (2012).

poucas obras coreanas eram faladas. Logo, o desenvolvimento setorial estava severamente restringido pela metrópole japonesa, visto que a produção dos títulos nacionais não chegava ao público e, assim, não havia possibilidades reais de retorno ou estímulos ao seu crescimento [KIM (2007); SONG (2012)].

Depois do término da colonização japonesa, a indústria audiovisual coreana fora massivamente ocupada por títulos norte-americanos. Após a **liberalização econômica**, em 1945<sup>7</sup> (1945 a 1950), o estilo *hollywoodiano* fora incorporado no cinema coreano, onde os filmes norte-americanos eram diretamente distribuídos às salas de exibição. Mais uma vez, mesmo que por motivo diverso, as obras coreanas não possuíam espaço no cinema nacional, tendo em vista a dominação dos títulos americanos. No período seguinte (1951 a 1953) houve a modernização do parque sul-coreano, em consequência do avanço tecnológico do período de guerra. Influenciados pelo governo e exército americanos, muitos diretores coreanos tiveram a possibilidade de atualizar tecnologicamente os equipamentos do cinema coreano, em um momento em que infraestrutura dessa indústria estava destruída pela guerra civil<sup>8</sup> [SONG (2012); PARC (2014)]. Além disso, “*a MPA propôs ceder um percentual dos seus lucros à indústria cinematográfica coreana, além de oferecer aos produtores treinamento técnico no intuito de ajudar a indústria local a alcançar o padrão de qualidade internacional*”<sup>9</sup> [(tradução livre); p.3; 2007; YECIES].

Os anos que se passaram, de 1954 a 1969, são conhecidos como a “Era de Ouro” do cinema sul-coreano, com um aumento substantivo tanto da produção quanto da exibição nacional. Além dos efeitos da atualização tecnológica, em 1954, houve a suspensão da tributação da indústria cinematográfica sul-coreana, com vistas à expansão do setor. Em 1958, houve a adoção da primeira medida de cotas na importação de obras cinematográficas estrangeiras. Assim, as “cotas de importação” limitavam o número de obras que entravam anualmente na Coreia do Sul. Inicialmente, havia um mecanismo de compensação: apenas

---

<sup>7</sup> Período do Liberalismo Norte-Americano no Audiovisual da Coreia: de 1945 a 1950.

<sup>8</sup> A guerra civil da Coreia se iniciou em junho de 1950 e terminou em julho de 1953. A Coreia do Sul teve como aliados os Estados Unidos e o Reino Unido, enquanto que a Coreia do Norte teve como aliados a China e a antiga União Soviética.

<sup>9</sup> “*The MPA proposed to divert a percentage of its profits to the Korean film industry and to offer Korean filmmakers technical training, helping the local industry develop global standards*”.

coprodutoras ou exportadoras de obras sul-coreanas de sucesso de bilheteria é que poderiam importar obras estrangeiras [SHIM (2008); SUNGEUN (2008); SONG (2012); PARC (2014)].

A razão desse mecanismo a era criação de um sistema autossustentável e virtuoso. A exportação de obras era vista como incentivo ao desenvolvimento da capacidade nacional de produzir obras com alta qualidade [CHUNG & SONG (2006)]. Assim, havia um estímulo não apenas voltado à produção de conteúdo<sup>10</sup>, mas também aos avanços tecnológicos necessários ao desenvolvimento da indústria. Ademais, a receita da exportação, além de beneficiar o balanço de pagamentos nacional, poderia ser reinvestida na própria indústria [PARC (2014)].

Dessa forma, *“assim como qualquer outro setor da economia coreana, o desempenho das exportações nessa indústria foi visto como um sinal de excelência, a fonte legítima para ter o direito de importar filmes estrangeiros mais atraentes e rentáveis”*<sup>11</sup> [(tradução livre); p.95; 2006; JWA & LEE]. Em 1963, houve a sanção da Lei do Audiovisual sul-coreana (*Motion Picture Law: MPL*<sup>12</sup>). Por essa Lei (MPL) foram criados subsídios governamentais à toda cadeia audiovisual – produtores; distribuidores; e exibidores – como uma forma de promoção da indústria nacional<sup>13</sup>.

Dessa forma, a Lei do Audiovisual possuía um *viés industrialista*. Dado o sucesso dessas medidas sul-coreanas de estímulo à indústria audiovisual nacional, outros Países também

---

<sup>10</sup> Como no caso brasileiro, influenciado pelo modelo neoclássico de incentivo apenas à produção quantitativa de conteúdo.

<sup>11</sup> *“As for any other sector of the Korean economy, export performance in the film industry was seen as a sign of “excellence”, the legitimate source for having the right to import more attractive and profitable foreign films”.*

<sup>12</sup> Na Lei do Audiovisual Coreana, que teve alterações desde a sua criação até 1991, estão inclusos os serviços de audiovisual segundo a classificação da OMC (Organização Mundial do Comércio). Por ela, incluem-se produções com movimento de imagem (*motion picture*) transmitidas por projeção cinematográfica (*movie theaters exhibition*), em vídeo (*video tape*), ou televisão (*television services*) [SONG; 2012].

<sup>13</sup> *“The MPL systematized policies for all producers, distributors and exhibitors, showcasing the government’s preferred direction for the domestic film industry and the country – namely that of industrialization and modernization (...) Though it is difficult to know all of the external factors that influenced the Ministry of Public Information’s (MPI’s) creation of the MPL, it followed protectionist quotas enacted by Australia (1936-69), Britain (1948) and West Germany (early 1950s), and set a trend for countries such as Argentina (1962-3), Japan (1964), Italy (1965), and France and Spain (1960s-1970s). In January 1965 Korea’s Ministry of Commerce and Industry revealed Public Notice No. 3297, regulating the importation of foreign films, among other commodities. Foreign film rentals were limited to a total of \$75,000 US dollars per fiscal quarter (US-DOS, 1965), hampering theoretically reciprocal trade between the US and Korea.”* [(original sem grifo) p.4; 2007; YECIES].

adotaram disposições análogas, tais como: Austrália, Reino Unido, Alemanha Ocidental, Japão, Argentina, Itália, França e Espanha [SONG (2012); YECIES (2007)].

Nesse momento, houve a criação da Empresa de Promoção do Audiovisual Coreano: *Korean Motion Picture Promotion Corporation* (KMPPC). O objetivo era formular e executar as políticas de desenvolvimento do setor audiovisual. O regime de Cota de Tela também fora criado na década de 1960<sup>14</sup>, através de uma emenda à Lei do Audiovisual (MPL<sup>15</sup>) sul-coreana. Essa política regulatória era o elemento central da política audiovisual coreana, colocando um número de dias mínimo de veiculação das obras cinematográficas nacionais: 146 dias por salas de exibição, o que representa 40% do espaço para exibição cinematográfica por ano<sup>16 17</sup>.

Como resultado dessas políticas, houve a consolidação industrial sul-coreana e a “Era de Ouro” dessa indústria. Nesse período “*a indústria doméstica desfrutou um crescimento inesperado nas receitas de bilheteria quando o público voltou aos cinemas*”<sup>18</sup> [(tradução livre); p.354; 2012; SONG). Na “Era de Ouro” (1954 a 1969), o *market share* nacional era de de 63%, em média, com picos de 80% em alguns anos [SHIM (2008)].

No período seguinte (1970 a 1990), apesar desses avanços, bem como das conquistas alcançadas pela indústria audiovisual, as políticas audiovisuais sul-coreanas foram se deteriorando ao longo do governo do então presidente Park Chung-Hee<sup>19</sup>. O governo aumentou substancialmente o seu controle sobre a indústria nacional, ao tempo em que reduziu as medidas protetivas do mercado [JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SHIM (2008)].

Assim, o sistema de compensação por qualidade (*quality-based reward system*) fora substituído pelo sistema da compensação por quantidade (*quantity-based reward system*). Este último não se preocupava com a exportação das obras cinematográficas coreanas, as quais

---

<sup>14</sup> Originado em 1966.

<sup>15</sup> *Motion Picture Law* (MPL).

<sup>16</sup> Número de dias bem maior do que o praticado no regime de Cota de Tela cinematográfico brasileiro que, desde a sua criação, nunca ultrapassou 63 dias por sala.

<sup>17</sup> *The screen quota regime became then the key protectionist element of the Korean cinema policy. It imposed a mandatory number of days for screening Korean movies, namely 146 days (...) As the dominant view in Korea was that the screen quota had been effective for protecting the Korean film industry* [p.4; 2014; PARC].

<sup>18</sup> “*The domestic film industry enjoyed an unprecedented surge in box office receipts as the public returned to film theater*”.

<sup>19</sup> De 1961 a 1979.

deveriam ter sucesso de bilheteria. Ao contrário, houve uma mudança na cota de importação, de modo que, para cada obra estrangeira que entrava no País, três outras coreanas deveriam ser exibidas nas salas de cinema, independentemente do seu sucesso comercial [JWA & LEE (2006); YECIES (2007); SONG (2012); PARC (2014)].

Com isso, acabavam-se os estímulos voltados à internacionalização da produção sul-coreana, que, embora recém-criados, haviam apresentado resultados sem precedentes para a indústria audiovisual nacional. Além disso, o controle do governo se tornou bastante rígido. Essa política resultou na diminuição abrupta das produtoras nacionais, o que “*reduziu o número de empresas produtoras de 71 para 16 em apenas um ano*”<sup>20</sup> [(tradução livre); p. 4; 2012; SONG]. Ademais, essas ações restritivas tiveram efeitos negativos sobre a criatividade da indústria. Contudo, os níveis de controle governamental foram aumentando continuamente ao longo dos anos. Além disso, o crescimento súbito da televisão nas décadas de 1970 e 1980 aumentou a competição para a produção audiovisual coreana, que se concentrava majoritariamente na produção cinematográfica. Como consequência, o *market-share* nacional caiu em mais da metade nas décadas de 1970 e 1980, chegando a menos 25% no período [SHIM (2008); SONG (2012)]. O resultado da nova política de compensação por quantidade (“*quantity-based reward system*”) fora reverso ao que se desejava, enfraquecendo a indústria nacional<sup>21</sup>.

Os resultados negativos da nova política foram determinados pela **falta de integração da cadeia produtiva, pois o foco era apenas o aumento do número de produções coreanas**, independente do impacto dessas produções no sistema produtivo. Com isso, não houve um aumento automático de bilheteria, pelo contrário, houve uma queda abrupta. Ou seja, apenas o crescimento de determinadas produções não significa um aumento natural de sua repercussão no público. Logo, o abandono de uma política mais sistêmica prejudicou a totalidade da indústria audiovisual: “*a indústria coreana entrou em um longo período de declínio da bilheteria, produzindo filmes de baixa qualidade com narrativas, ideias e orçamentos*

---

<sup>20</sup> “Cut down the number of domestic film-production companies from 71 to 16 within a year”.

<sup>21</sup> The reason for such a failure is simple; foreign films attracted a larger domestic audience than Korean films did. In short, the import quota system was aimed to protect the Korean film industry and it was well enforced, but it was unable to increase the number of admissions for Korean films [p.3; 2014; PARC].

*limitados*<sup>22</sup> [(tradução livre); p.5; 2012; SONG]. Ademais, concomitantemente a esse processo, na década de 1970, houve uma liberalização<sup>23</sup> desorganizada do mercado sul-coreano<sup>24</sup>.

Após anos de negociação, a diplomacia sul-coreana<sup>25</sup> concluiu pelos benefícios da abertura ao mercado norte-americano. Com isso, pelo menos 100 obras americanas puderam ser diretamente distribuídas por ano às salas de exibição coreanas. Adicionalmente, houve a abertura de um escritório da MPAA (*Motion Picture Association of America*) na Coreia do Sul. Nesse sentido, como argumenta YECIES (2007), o governo sul-coreano fora envolvido pelos interesses norte-americanos, em favor da maior competição e da melhora da qualidade das obras coreanas.<sup>26</sup> Também houve mudanças no regime de Cota de Tela, visto na Coreia do Sul como exitoso na garantia da exibição de obras cinematográficas nacionais. Com efeito, ainda na década de 1970, o número de dias de exibição dos títulos sul-coreanos caiu substancialmente: de 146 dias para um mínimo de 30 dias por sala de exibição. Isso limitava ainda mais a exibição de obras coreanas, reduzindo o *market share* coreano.

Na década de 1980 houve a revisão da Lei do Audiovisual sul-coreana, retomando a produção independente nacional. Assim, houve uma retomada do número de produções nacionais. No entanto, o aumento da produção não teve repercussão no mercado, e o *market*

---

<sup>22</sup> “*The Korean film industry entered a long period of declining admissions, producing low quality movies with limited subjects, ideas, and budgets*”.

<sup>23</sup> *In June 1971, on behalf of the MPEA, President Nixon established the Council on International Economic Policy Operations Group, which developed the “Action Program to Assist the Motion Picture Industry” and sent high-level delegations to foreign markets (The White House, 1971). The program demonstrated President Nixon’s commitment to intensifying GATT discussions concerning trade barriers to the US film industry, and to influencing bilateral trade agreements involving the Invisibles Code, a guideline that aimed to liberalize the film trade and expand rental income of US films in foreign markets [p.5; 2007; YECIES; (original sem grifo)].*

<sup>24</sup> Não só na Coreia do Sul houve uma intensa determinação de romper com as cotas e barreiras protecionistas, mas em todo mundo. Segundo YECIES (2007), havia uma tentativa do “*US government to punish countries with hostile and/or prohibitive film quotas. Britain was the first target because it was the largest market for English language films. Argentina, Australia, Brazil, France, Italy, Spain and Turkey followed because they were all markets in the early 1970s that failed to offer favourable tariffs to US film*”.

<sup>25</sup> International Relations Officer for the United Nations Command/United States Forces Korea.

<sup>26</sup> *One key negotiating strategy for getting the government on side was offering to donate funds to Park Chung-hee’s pet May 16 Scholarship Foundation. To his credit, Mr. Cha maintained that the liberalization of the Korean film industry, that is, the development of efficiency as well as an increase in the number of imported US films, would lead to greater competition and quality of Korean films [p.6, (original sem grifo)].*



*share* coreano caiu continuamente até o patamar de 2,1% em 1993, como resultado dos efeitos destrutivos do abando de políticas estruturantes [SHIM (2008)]. Em 1994, houve o chamado “caso *Jurassic Park*”, em que por quase três meses apenas este título ocupou os cinemas sul-coreanos, ou seja, nenhuma outra obra cinematográfica estava sendo exibida. Esse fato tornou-se emblemático, não só pela massiva dominação cultural, mas também pelo volume de divisas perdidas para o mercado americano, as quais foram equivalentes a 1,5 milhões de carros Hyundai. No mesmo ano (1994), o Conselho Presidencial de Ciência e Tecnologia sul-coreano<sup>27</sup> submeteu um relatório ao presidente propondo que:

The government should promote media production as the national strategic industry by taking note of **overall revenue** from the **Hollywood blockbuster, Jurassic Park**, which was **worth** the foreign sales of **1,5 million Hyundai cars** [p.44; 2002; YIN; (original sem grifo)].

Depois do relatório, em 1995, o governo coreano fez uma emenda na MPL (Lei do Audiovisual), no intuito de atrair capital para o estabelecimento de um fundo setorial e também para a criação de incentivos fiscais para o setor audiovisual. Essa política de promoção fora chamada de “*Learning from Hollywood*” (Aprendendo com *Hollywood*).

Portanto, na década de 1990, dada a crise que se expandia para as outras janelas de exibição (vídeo doméstico, *broadcasting*<sup>28</sup> e televisão por assinatura), o governo sul-coreano estruturou novas políticas públicas setoriais, visando salvaguardar a indústria audiovisual nacional. De acordo com SONG [p.6; 2012; (original sem grifo)]: “*A indústria coreana surgiu no início dos anos 1900, mas foi somente na década de 1990 que o audiovisual coreano finalmente desfrutou de suporte governamental, ambiente econômico estável<sup>29</sup> e políticas sensatas*”<sup>30</sup> (tradução livre). Também para XIN (p.233; 2015): “*O sucesso da onda coreana tem sido sem precedentes, já que superou seus concorrentes regionais, as culturas populares*

---

<sup>27</sup> The South Korea Presidential Advisory Board on Science and Technology.

<sup>28</sup> Televisão Aberta (TV aberta).

<sup>29</sup> Assim como coloca COUTINHO (2005), uma economia estável a partir de um regime macroeconômico benigno ou semibenigno são de fundamental importância para decisões microeconômicas e o resultado das políticas industriais.

<sup>30</sup> “*The industry appears to have come into being sometime during the early 1900s, but it was only in the 1990s that Korean audiovisual finally enjoyed a supportive government, a stable economic environment, and a sensible policy*”.

*Japonesas e Tailandesas, para se manifestar dentro e além do seu território depois da década de 1990*”<sup>31</sup> (tradução livre). Com efeito, na década de 1990, aprendendo com o caso emblemático do “*Jurassic Park*”, houve uma reversão do cenário de abrupta decadência da indústria audiovisual sul-coreana. A literatura aponta para as políticas públicas implementadas no setor, de acordo com XIN (2015):

**The Korean government’s financial support as well as favourable policies in promoting the growth of the cultural industry has been effective and imperative in driving the Korean wave (...)** The overseas **expansion of the South Korean Audiovisual industry**, including **television dramas and films, is due in large part to the government’s regulations and promotional measures** for the cultural industries [p.174, (original sem grifo)].

Segundo XIN (2015), após o caso emblemático do “*Jurassic Park*”, o fraco desempenho econômico da Coreia do Sul fora o fator que estimulou o governo na procura de uma estratégia industrial que transformasse a economia nacional. Assim, após o anúncio de que a indústria audiovisual seria a nova catalisadora do crescimento sul-coreano, grandes corporações do País (*Chaebols*) – como Hyundai; Samsung; Daewoo; entre outras – voltaram-se ao setor e entraram na cadeia produtiva: produção; distribuição; e importação. Também SONG (p.10; 2012) ressalta a importância da entrada dos *Chaebols* em todos os elos do setor<sup>32</sup>.

Assim, depois da crise financeira asiática, em 1997, o governo voltou a orientar as políticas para o audiovisual sul-coreano como uma nova iniciativa econômica<sup>33</sup>. Houve uma articulação das políticas públicas não só para os grandes conglomerados (*Chaebols*), mas para

---

<sup>31</sup> “*The success of the Korean Wave has been unprecedented as it has outshone its regional competitors, the Japanese and Taiwanese popular cultures, to manifest itself within and beyond the region since the late 1990s*”.

<sup>32</sup> “*Korean industry entered a new era in the 1990s when Korea’s major conglomerates entered the industry. In 1992, Samsung, one of South Korea’s five major conglomerates, so-called **Chaebols**, became the first chaebol to finance a movie production. The conglomerates helped to transform the structure of the business by introducing a vertically-integrated system, in which the **financing, production, exhibition, distribution, and video release of films were all controlled by a single company. Although many chaebols, including Samsung, dropped out of the industry (...)** several major conglomerates remain as the industry’s most powerful players to the present day. After the 1990s, Korean movies improved drastically in terms of quality and diversity of theme, and began to produce a string of box office hits*” (original sem grifo).

<sup>33</sup> Como visto, as políticas de internacionalização do audiovisual coreano tiveram início na década de 1960, na “Era de Ouro” do audiovisual sul-coreano. No entanto, essas políticas foram suprimidas na década de 1970.

todo o mercado produtivo, no sentido de dar mais estabilidade ao crescimento do setor<sup>34</sup> [XIN (2015)]. Também para SUNGEUN (2008), o grande fator de promoção das políticas para o setor<sup>35</sup> fora a percepção da importância dessa indústria no novo ciclo de inovação que iria liderar a economia nacional: “*Consequentemente, no setor de economia da mídia, o foco tem sido a chamada indústria do audiovisual ou indústria do entretenimento como líder da próxima geração do crescimento econômico nacional*”<sup>36</sup> [p.209, (original sem grifo)]. Com efeito, para SUNGEUN (2008), havia a convicção de que a indústria de mídia (como o autor chama a indústria do audiovisual e do entretenimento<sup>37</sup>) teria um impacto positivo excepcional na economia do País<sup>38</sup>.

Dentre as políticas voltadas ao setor audiovisual, a primeira medida adotada pelo governo fora a Cota de Tela de programação, tanto para TV aberta como para TV Paga, e a intensificação da Cota de Tela cinematográfica. Esta última teve o seu número aumentado para 73 dias de exibição por sala. Como visto, na “Era de Ouro”, a Cota de Tela cinematográfica era de 146 dias de obrigação por sala. Esse número fora reduzido a apenas 30 dias, e, em 1996 devido à repercussão do caso do “*Jurassic Park*”, aumentado para 73 dias por ano [CHUNG & SONG (2006)].

As cotas de programação eram reguladas e fiscalizadas pela *Korean Broadcasting Commission* (KBC), uma organização dentro da *Korean Motion Picture Promotion Corporation* (KMPC) – originada na “Era de Ouro” do audiovisual coreano (1960) – atrelada ao Ministério

---

<sup>34</sup> As grandes empresas possuem um componente pró-cíclico no setor, pois uma crise financeira pode afetar a capacidade de investimento das mesmas, prejudicando diretamente toda cadeia produtiva.

<sup>35</sup> Após a crise asiática de 1997.

<sup>36</sup> “*Consequently, in the area of the mass media, the focus has been on the so-called audiovisual contents industry or entertainment industry as the next-generation leader of the national economy*”.

<sup>37</sup> Ver grifos da citação anterior.

<sup>38</sup> *Countries with thriving media industries, the United States, for instance, have not only taken the lead in technology innovation but have made use of the free-trade rules to remove obstacles to their media expansion overseas. Most other countries, including South Korea, with less competitive media industries than the United States, perceive this situation as a crisis as well as an opportunity. Contradictory as this view may seem, the reason the South Korean government regarded this situation as valuable opportunity is closely connected to its domestic political and economic situation. As is well known, South Korea was hit badly by the Asian currency crisis and decided to seek IMF help toward the end of 1997. The Kim Dae-jung administration was established shortly after this decision. In order to restore the decreased growth rates, the administration had to reexamine the state of the national economy. Consequently, under the new president, who called himself a “cultural president,” the government turned to a policy to develop the media industry as the leading force of the national economy in the twenty-first century* [p.210; 2008; SUNGEUN; (original sem grifo)].

da Cultura e Turismo sul-coreano. A criação da KBC e, em seguida, da KOFIC, segundo SUNGEUN (2015), representava uma das principais “*estratégias para promoção da indústria do audiovisual*”<sup>39</sup> (p.215). Ademais, essa política regulatória tinha como principais objetivos **promover “a própria cultura coreana a partir da construção das bases para a indústria do audiovisual e, assim, melhorar a qualidade dos programas; para fortalecer a competitividade internacional; e para promover a sua expansão no mercado audiovisual global”**<sup>40</sup> (p.215).

Embora o KMPC (e KBC) estivesse vinculado ao Ministério da Cultura e Turismo, e destacada a importância do desenvolvimento da cultura coreana, as políticas setoriais tinham claramente um viés industrialista. Conforme coloca SEGEUN (2015), as políticas tinham um viés econômico e industrialista: “*Deve-se admitir, no entanto, que, no final, o governo sul-coreano deu a impressão de colocar muito mais peso no aspecto econômico*”<sup>41</sup> (p.214). Ainda de acordo com este autor, os principais objetivos do governo eram atingir a produção e a distribuição do audiovisual. Para isso, seria necessário o desenvolvimento da legislação, de estruturas organizacionais e de recursos humanos, no propósito de atingir tais metas<sup>42</sup>. Nesse contexto, a Cota de Tela de programação<sup>43</sup> fora implantada pela Lei da TV (*The Broadcasting Law*<sup>44</sup>) em 1987. Por ela, tanto no segmento de TV aberta quanto no de TV por assinatura, os canais foram obrigados a exibir um mínimo de horas de programação com conteúdo nacional. O *line up* semanal deveria conter quatro obras nacionais para cada obra estrangeira. Por conta

---

<sup>39</sup> “Strategies for the promotion of audiovisual industries”.

<sup>40</sup> Korea’s own culture by **building a basic foundation** for the **broadcasting/audiovisual industries** and thus enhancing program quality; to **strengthen international competitiveness**; and to **promote expansion into the world audiovisual market**’.

<sup>41</sup> “It must be admitted, however, in the end, that the South Korean government gives the impression of attaching more weight to the economic aspect”.

<sup>42</sup> The current **five year plan** for the promotion of the audiovisual industry issued gives (while taking more or less the same line as the first one) a new agenda for **improving the national image through broadcasting and the development of relevant legislation and organizational structures**. To achieve these objectives, **the government has basically focused on audiovisual production and distribution and the development of human resources to handle these tasks** (p.214).

<sup>43</sup> Para Coreia do Sul, diferentemente do Brasil, a Cota de Tela de conteúdo nacional alcançou não só a TV aberta (*broadcasting*) como a TV fechada. No Brasil, a legislação trata apenas da TV por assinatura.

<sup>44</sup> Apesar do nome “Broadcasting”, a Lei atingiu tanto a TV aberta como fechada. De acordo com SONG (2012): “The broadcasting industry in Korea consists of radio and television stations, cable TV stations, satellite TV, digital multimedia broadcasting (DMB), internet protocol TV (IPTV) and program providers that create content or have acquired the right to broadcast taped television” (p.10).

da radicalidade e também a dificuldade de aferição dessa regra (que era quantitativa), a cota de programação mudou os seus parâmetros para um percentual mensal do horário total de programação, diferenciado por segmento e gênero, conforme o **Quadro 1** a seguir [CHUNG & SONG (2006); SUNGEUN (2008)].

Além disso, havia também a regra de “*One-country regulation*” (Limitação Máxima por País), que tinha por objetivo promover a diversidade cultural na programação, no intuito de exibir obras de diferentes Países. Na prática, essa regra funcionava como um limite à ocupação da programação por obras audiovisuais americanas (séries e filmes) e japonesas (desenhos animados<sup>45</sup>), restringindo em no máximo a 60% a programação de um mesmo País. Desse modo, dentro do tempo total disponível para a programação estrangeira, um mesmo País não podia exceder 60% de veiculação por gênero [CHUNG & SONG (2006); SUNGEUN (2008)].

**Quadro 1 – Quotas para Programação de Horas Nacionais na Coréia do Sul, por Tipo de Obra e por Segmento (em %).**

CATEGORIA	TIPO DE OBRA	SEGMENTO	COTA MENSAL
Percentual da Programação Nacional no Total		TV Aberta	80%
		TV Paga	50%
Percentual da Programação Nacional por tipo de Obra	Obras Seriadas e Não Seriadas	TV Aberta	25%
		TV Paga	30%
	Desenhos Animados	TV Aberta	8%
		TV Paga	40%
Limitação Máxima por País ( <i>One-country regulation</i> )	60% do total de horas mensais de programação destinada às obras estrangeiras		

Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).

<sup>45</sup> Animações.

As políticas regulatórias da Cota para Televisão também incluíram a produção independente. De todos os percentuais de obrigação mensal por meio e tipo de obra, 20% do tempo de cada cota teria origem em produtoras independentes. Essa medida obrigava as operadoras e programadoras, que tradicionalmente exibiam conteúdos produzidos internamente (verticalmente integradas), a veicular obras audiovisuais produzidas por produtoras independentes.

Nesse sentido, a regulação das cotas (televisiva e cinematográfica) fora vista como uma das primeiras medidas para estimular o desenvolvimento da indústria, representando um desdobramento das negociações pela Organização Mundial do Comércio (*World Trade Organization: WTO*). Isso porque, ao mesmo tempo em que essas novas políticas eram desenvolvidas para promoção do setor audiovisual, a Coreia do Sul estava envolvida em acordos internacionais de livre comércio para serviços: *the General Agreement on Trade in Services (GATS)*<sup>46</sup>. Como coloca Segeun (2008):

**This regulation** represented one of the **first measures** taken to **spur industry development** as described in the **Five-year Plan** (...) The Five-Year Plan indicates that **the domestic quota** be set with a view to **future opening of the market under the WTO system**. The previous ambiguous regulations on imported programs were considered outdated, and the ideal market share of domestic programs was clearly stipulated. **The independent production quota was made compulsory** because of the immaturity of the content

---

<sup>46</sup> Para SONG (2012), a OMC (*World Trade Organization – WTO*) reconhece a sensibilidade do setor e o dá um tratamento diferente por conta da dualidade do produto audiovisual que, ao mesmo tempo em que é um produto, também é cultura. Logo, as políticas governamentais têm um papel primordial nessa indústria: “*audiovisual services are typically subject to a wide array of government regulations, which may relate to the protection of intellectual property, competition, protection against illicit or offensive content, advertising, language requirements as regards subtitling and dubbing or, more traditionally, management of the broadcast radiowaves spectrum. The WTO acknowledges the complex nature of this sector and treats cultural goods and services differently from other traded goods and services because of the intrinsic differences of such goods and services. Government policies play a significant role in the sector*” (p.3). Para SEGEUN (2008), a liberalização da indústria audiovisual enfrenta enorme resistência no mundo todo. Os Países membros fazem restritos compromissos relativos à indústria audiovisual, mantendo políticas de desenvolvimento protecionistas ao setor. Apenas 20 Países se comprometeram com acordos dentro do GATS para o setor audiovisual, dentre eles, encontram-se Japão e Estados Unidos: *Negotiations on liberalization of the audiovisual industry face numerous difficulties worldwide. Many countries maintain active protective development policies in the audiovisual sector; only about 20 countries, including Japan, have made GATS commitments in the audiovisual sector. Most countries enter in their schedules of specific commitments limitations on foreign capital participation percentages and the quota for broadcasting time of foreign programs. Yet there are many countries, including those in the EU, that make no commitments* (p.208).

industry, as shown in the description of the domestic situation. It was meant as a solution for nurturing the immature content industry, which the text of the Five-Year Plan state (p.211).

No que concerne ao fomento à indústria audiovisual, as políticas da Coreia do Sul podem ser separadas de três formas: **(i)** incentivos fiscais à infraestrutura da indústria, apenas concedidos no uso de tecnologia nacional; **(ii)** empréstimos às empresas para investimento na produção audiovisual<sup>47</sup>, com condições especiais para pequenas e médias empresas; **(iii)** subsídios voltados diretamente aos produtores, isto é, à produção de conteúdo<sup>48</sup>; e **(iv)** subsídios direcionados à infraestrutura e aos canais de distribuição<sup>49</sup> de conteúdo.

De forma consensual na literatura, *a forma mais importante de fomento (subsídios) na Coreia do Sul não é a da produção de conteúdo, mas sim a dos canais de distribuição desse conteúdo, considerados de forma integrada*. O governo financia também a distribuição própria pelas produtoras que não conseguiram distribuir os seus conteúdos, como coloca PARC (2014):

There are two different ways of granting subsidies: directly and indirectly. For example, the **French government** grants most of its **huge subsidies directly to filmmakers**, whereas the **Korean government** has essentially **subsidized infrastructure or distribution channels**. These indirect **subsidies may have accelerated the success of the Korean** industry in the lagging years. Many scholars have asserted the negative effects of direct subsidies, while indirect subsidies may enhance the competitiveness of a industry, as in the case of Korea [p.11; 2014; PARC (original sem grifo)].

Com isso, diferentemente da maioria dos Países em que há políticas voltadas ao setor audiovisual (como os europeus), **na Coreia do Sul o foco não está apenas (ou majoritariamente) voltado à produção de obras audiovisuais**. Ao contrário, **a ênfase da política reside na transmissão desse conteúdo**. Portanto, **a ação estatal fora direcionada, em grande parte, aos canais de distribuição**. Conforme SUNGEUN (2008) coloca:

---

<sup>47</sup> Aqui entra o papel das *Chaebols* no investimento ao setor audiovisual.

<sup>48</sup> Este tipo de subsídio é chamado na Coreia do Sul de subsídio direto (diferentemente do Brasil).

<sup>49</sup> Este tipo de subsídio é chamado na Coreia do Sul de subsídio indireto (diferentemente do Brasil).

**In many other countries, national or governmental support for the audiovisual industries has long tended to be concentrated on content production, but a recent tendency is to put stronger emphasis on distribution. In other words, it is now known that securing distribution channels is much more difficult than producing good programs. This has increased governmental intervention in order to maintain diversity and fairness [p.216; 2008; SUNGEUN (original sem grifo)].**

Referente ao suporte do governo sul-coreano à infraestrutura, vale destacar o desenvolvimento da DMS (*Digital Magic Space*), a partir de incentivos governamentais, no intuito de difundir a tecnologia de distribuição<sup>50</sup>. De acordo com SUNGEUN (2008) “*O apoio à infraestrutura – o DMS (Digital Magic Space, inaugurado em 2006) e outras instalações – foi destinado à todos os produtores. O objetivo é aumentar a capacidade produtiva e promover o estabelecimento precoce da distribuição digital*”<sup>51</sup> [(tradução livre); p.220].

Ademais, no que se refere ao recolhimento de recursos para o suporte governamental, o Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual (*Audiovisual Development Fund*), que financia, inclusive a exportação da produção, tem o seu capital composto por um percentual (até no máximo 6%) das receitas das grandes distribuidoras e operadoras, definido a cada ano. Por exemplo, no ano da digitalização, por conta dos grandes gastos na implementação da tecnologia, esse percentual foi de apenas 3% [CHUNG & SUNG (2006)].

Outro pilar importante da política audiovisual sul-coreana fora o programa de internacionalização da produção: “*International Exhibition Program*”. Os recursos utilizados neste programa vão para o financiamento da participação em festivais, operação e administração das produções fora do País. Além disso, o governo também financia a adaptação das obras à língua estrangeira para exportação. Com isso, as distribuidoras ou programadoras que mais exportam obras de produtoras audiovisuais independentes sul-coreanas são as que

---

<sup>50</sup> Vale destacar que se trata de um caso diferente da tecnologia digital brasileira RAIN, que apesar da mesma época, não obteve nenhum incentivo governamental.

<sup>51</sup> *Infrastructure support—the DMS (Digital Magic Space, inaugurated in 2006) and other facilities—is intended for all producers. The aim is to increase production ability and to promote the early establishment of digital distribution”.*



recebem os maiores benefícios, independentemente do porte<sup>52</sup>. Em suma, o histórico do desenvolvimento da indústria audiovisual sul-coreana oferece relevantes elementos para a formulação e a avaliação de políticas voltadas ao setor.

O expressivo sucesso da Coreia do Sul pode ser explicado pelas políticas industriais formuladas a partir dos anos 1990. Depois do caso emblemático da dominação de apenas um título americano em 1994, resultando na perda de divisas no equivalente a 1,5 milhões de carros Hyundai, diversas políticas estruturantes foram voltadas ao setor audiovisual coreano.

Na concepção da política estava a premissa de que o setor audiovisual (e de entretenimento) era estratégico, anunciando um novo protagonismo no ciclo de crescimento da economia. Com isso, as políticas voltadas ao setor tiveram forte cunho industrialista e econômico, com ênfase: **(i)** nos canais de distribuição (transmissão) da produção nacional; **(ii)** desenvolvimento tecnológico interno; e **(iii)** internacionalização da produção.

Isso evidencia que políticas públicas adequadas à dinâmica setorial e às especificidades do mercado nacional, as quais consideraram a integração do setor e as transformações tecnológicas, resultaram no significativo aumento do consumo nacional de obras audiovisuais. De acordo com CHUNG & SUNG (2006), houve a integração do sistema produtivo, a partir de uma estrutura de suporte hierarquizada, conforme mostra a **Figura 1** a seguir. Por fim, o **Quadro 2** resume as principais políticas relatadas nesta seção e implementadas pela Coreia do Sul a partir da década de 1990.

---

<sup>52</sup> *In Korean dramas, music and sound effects (M&E) are recorded simultaneously with the dialogue. In order to export, therefore, the M&E have to be separated from the dialogue track to allow for dubbing dialogue in a different language. To promote vigorous export of production, the government at present supports up to 70–80 percent of the expenses needed for separating M&E and subtitling in the appropriate foreign language* [p.218; 2008; SUNGEUN; (original sem grifo)].

**Figura 1 – Estrutura de Suporte das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual na Coréia do Sul.**



Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).



**Quadro 2 - Principais Medidas para a Promoção do Setor Audiovisual na Coreia do Sul pelo Ministério da Cultura a partir dos anos 1990.**

	<i>Política de Promoção e Regulação</i>	<i>Esboços e objetivos das medidas de apoio</i>	<i>Orçamento para o Programa e Desempenho Real/Resultado</i>	<i>Ano de Início</i>
<i>Produção</i>	Sistema de Apoio à Produção Digital	Equipar as salas de exibição e estúdios, assim como promover a produção no formato digital para transmissão na televisão	\$12.5 bilhões de won. 536 obras 1.776 horas	2001
	Programa de Suporte a Sistemas Pilotos	Subsídio para 80% do orçado para produção	\$810 milhões de won. 17 programas	2002
<i>Distribuição e Exibição</i>	Digital Magic Space (DMS)	Fornecer instalações de produção para atender a um único planejamento, produção e comercialização de vídeos de transmissão digital	\$48.4 bilhões de won	2006
	Apoio para Infraestrutura de Distribuição e Exibição	Fornecer subsídios para investimentos de alto valor agregado para cinema e televisão	\$53 bilhões de won. 91 projetos	2002
	Sistema de Cota de Tela	Cota de Tela para exibição de obras nacionais na televisão (aberta e fechada) e no cinema	Exibição de obras sul-coreanas na grade televisiva e nos cinemas	1991
	Financiamento para Exportação de Obras Nacionais	Financiamento para os gastos na distribuição de obras audiovisuais coreanas para o mercado internacional	\$400 milhões de won gastos. \$26.4 bilhões de won de retorno com exportação	1999
	Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual	Até no máximo 6% das receitas das grandes distribuidoras e operadoras, definida a cada ano	\$115 million won para o Fundo	2002
	Programa de Adaptação das Obras para Exportação	Financiamento para adaptação ( <i>remaking</i> ) à dublagem ou gravação separada de M&E para melhor colocação da obra no mercado externo	\$880 milhões. 2.651 obras audiovisuais exportadas.	2003
<i>Qualificação</i>	Programa de Desenvolvimento Pessoal (Parceria com o Ministério da Educação)	Financiamento a programas de treinamento, bolsas de estudo, qualificações, especializações dentro de centros técnicos ou centros de treinamento, faculdades, escolas de negócios, pós-graduação e pesquisas	\$1.1 bilhão de won	2001

Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).

## II- NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR AUDIOVISUAL BRASILEIRO

No modelo neoclássico de Economia da Cultura proposto pelos precursores BOWEN & BAUMOL (1965), apenas o aumento quantitativo da produção de conteúdo seria relevante para a análise setorial. Com efeito, a partir do modelo neoclássico, as políticas voltadas ao setor audiovisual permaneceram majoritariamente ligadas à uma lógica de incentivos (diretos ou indiretos) para a produção, remetendo ao plano acessório, ou mesmo negligenciando, os outros agentes da cadeia produtiva – tais como distribuidoras; programadoras; desenvolvedoras; empacotadoras; provedoras; agregadoras; e exibidoras. Isso explica o limitado êxito da política setorial, uma vez que a estratégia de desenvolvimento do setor não integra os interesses potenciais dos agentes envolvidos e, mais do que isso, não considera o papel central da inovação na dinâmica produtiva.

Essas políticas defensivas, e de sobrevivência, ignoram a dinâmica contemporânea do setor audiovisual, uma vez que embasadas nos mesmos pressupostos neoclássicos dos precursores do programa de pesquisa da Economia da Cultura: BAUMOL & BOWEN (1965)<sup>53</sup>. De fato, a lógica neoclássica do expressivo incentivo à produção de conteúdo audiovisual, quase que em regime de exclusividade, mostra como a dualidade entre “conteúdo x tecnologia” termina por influenciar a mentalidade dos formuladores de políticas para o setor audiovisual brasileiro, desde o período da retoma do cinema nacional, na década de 1990. No modelo neoclássico a inovação é exógena. Assim, como não há na teoria neoclássica um debate acerca de políticas industriais e de inovação, o enfoque fica limitado à produção de conteúdo.

Os formuladores de política que adotaram essa abordagem neoclássica desconsideraram horizontes que aproveitem as oportunidades locais de aprendizado, a interatividade dos agentes da cadeia produtiva e o acúmulo de conhecimento. Com isso, ignoram-se fenômenos e transformações na dinâmica produtiva que atuam de forma local, setorial e nacional.

---

<sup>53</sup> Através do trabalho de BAUMOL & BOWEN (1965), a Economia da Cultura ganhou perceptibilidade no estudo da Economia.

Essa concepção neoclássica é que orienta as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual brasileiro. BLAUG (2001) tenta explicar o motivo pelo qual esse marco teórico permanece como visão dominante no mundo. Para ele, as políticas voltadas aos setores culturais permanecem com essa forma de pensamento dominante, pois não houve nenhum paradigma capaz de contestá-lo, com vistas à construção de uma nova trajetória de pensamento econômico. Realmente, a dominância do programa de pesquisa de BAUMOL E BOWEN é tão intensa que governantes e gestores públicos continuam construindo políticas a partir desse modelo de origem neoclássica [NUNES (2012)].

Efetivamente, o setor audiovisual é colocado em um pacote de políticas culturais que também não avaliam as especificidades atreladas a sua dinâmica produtiva. Desse modo, o papel das políticas industriais e de inovação é restrito, separando-se o conteúdo produtivo da tecnologia. No programa de pesquisa neoclássico, há uma dicotomia entre “conteúdo-tecnologia”, apartando-se a análise do desenvolvimento tecnológico, por ser exógeno ao modelo, o que resulta no excessivo enfoque da produção quantitativa de conteúdo audiovisual nacional; e na crença de que o estímulo à produção de obras audiovisuais brasileiras garantiria, por si só, o desenvolvimento da indústria e a consequente distribuição (exibição e veiculação) desse conteúdo.

No entanto, segundo ZUBELLI (2017), esse modelo neoclássico, a partir de um estímulo quase exclusivo da produção de conteúdo, não teve uma correspondência de resultados no mercado brasileiro. Pelo contrário, políticas regulatórias foram necessárias para gerar efetividade – a Cota de Tela Cinematográfica<sup>54</sup>; e a Cota de Tela de Programação na TV por Assinatura<sup>55</sup> –, garantindo que o mínimo de conteúdo nacional fosse transmitido (exibido e veiculado). Como resultado, **as políticas regulatórias que abarcaram a exibição e a veiculação de conteúdo nacional foram as que tiveram maior eficácia na distribuição de obras brasileiras.**

Isso revela a necessidade do entendimento da indústria audiovisual como um processo de caráter nacional, a partir de um contexto específico e socialmente determinado, no qual as

---

<sup>54</sup> Medida Provisória de criação da ANCINE: MP nº 2.228-1/01.

<sup>55</sup> Criada pela Lei de TV Paga: Lei nº 12.485/11.

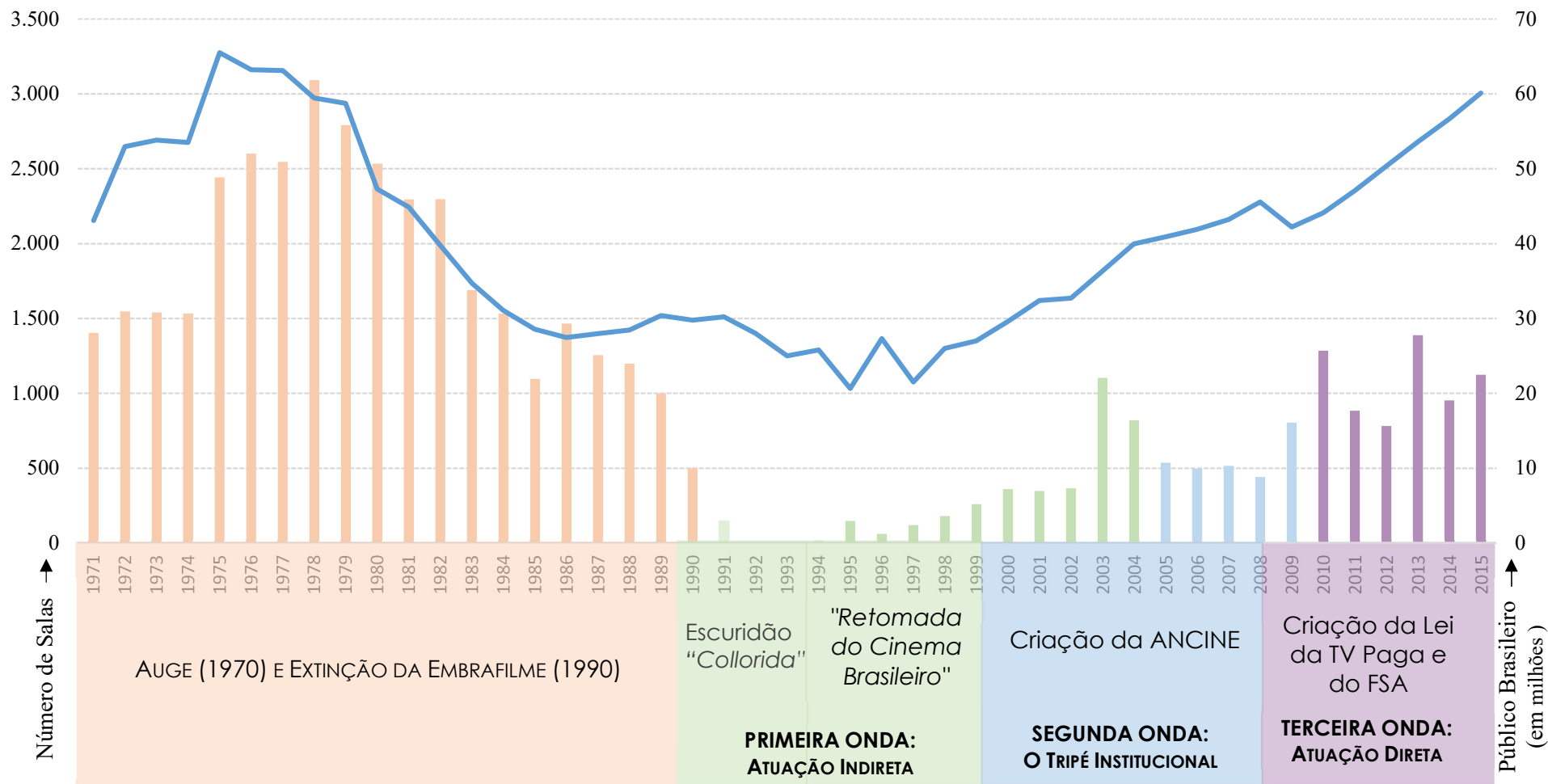
relações entre diferentes agentes econômicos, políticos e sociais – refletindo condições culturais e institucionais próprias – são importantes para a transformação do desenvolvimento produtivo. Por isso, o conceito de Sistema de Inovação (SI) traz avanços para o setor audiovisual, compreendendo uma abordagem dos sistemas de inovação, mas também o entendimento das especificidades enfrentadas pelos Países em desenvolvimento.

Nesse contexto, ao se avaliar as ações adotadas na Primeira Onda de Políticas Públicas ao Setor Audiovisual [ZUBELLI (2017)], observa-se que, através da criação de mecanismos de incentivo fiscal, o Estado brasileiro fez a indução indireta da produção de conteúdos audiovisuais (indireta porque, em última instância, os recursos são advindos de renúncia estatal). Agentes de mercado, de fato, tornam-se parte interna ao modelo de indução setorial, tomando decisões de investimento e escolha de projetos<sup>56</sup>. No entanto, a articulação e integração desses agentes com o setor audiovisual é reduzida, uma vez que os investidores – patrocinadores –, em geral, não estão relacionados com a economia do audiovisual e a dinâmica da cadeia produtiva, limitando-se ao financiamento da produção de conteúdo (Ver **Gráfico 1** a seguir).

---

<sup>56</sup> Em sua maioria na modalidade de patrocínio.

**Gráfico 1 – Evolução do Número de Salas de Exibição e Público de Filmes Brasileiros (Milhões) a partir das Ondas de Política do Audiovisual, de 1970 até 2015.**



Fonte: ZUBELLI, Luana M. R. A. (2017).

Logo, os agentes indutores do investimento – patrocínio –, muitas vezes não são integrantes do setor audiovisual. Por isso, a capacidade de espraiamento da política pública é limitada, assim como os efeitos de encadeamento na economia são limitados. A integração entre os agentes envolvidos pela política setorial é baixa, e os investimentos são direcionados estritamente à produção, o que ignora os vínculos sistêmicos entre os elos da indústria e da tecnologia (exibição, veiculação e distribuição). Com isso, verifica-se que as políticas públicas voltadas ao setor não entendem a produção e a inovação como processos sistêmicos. Isso explica a dificuldade dessas políticas na promoção do desenvolvimento produtivo e da inovação, posto que não objetivam a ampliação da capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

Nesse sentido, percebe-se, na Primeira Onda de atuação indireta do Estado na economia do audiovisual, iniciada na década de 1990, três tipos de orientação: (i) viés neoliberal, onde se tenta afastar ao máximo a participação estatal no setor; (ii) concepção linear do sistema audiovisual, partindo da produção, supondo-se, assim, ser o gargalo da cadeia de valor e, portanto, alvo prioritário das políticas públicas; e (iii) reafirmação do modelo teórico neoclássico de BAUMOL E BOWEN, que separa a produção da tecnologia, ou seja, os mecanismos de incentivo permanecem atrelados apenas à produção, sem uma maior preocupação com a política industrial, a interatividade dos diferentes agentes do processo produtivo e a difusão do conhecimento, tecnologia e inovação.

O modelo de intervenção da Primeira Onda, iniciado na década de 1990, tem um forte componente pró-cíclico, no sentido de que, não apenas transpõe, como também acentua, os efeitos setoriais de uma recessão da economia como um todo. Esse modelo, portanto, revela-se ineficiente no desenvolvimento do setor audiovisual. Como consequência, no início dos anos 2000, abre-se espaço para a formação de um novo movimento de políticas públicas, alicerçado na criação de um tripé institucional de salvaguarda para a Economia do Audiovisual.

Na Segunda Onda de Políticas Públicas ao Setor Audiovisual, conforme destacado por ZUBELLI (2017), não houve a proposição de uma nova forma de fazer a política setorial. Ao contrário, houve uma tentativa de aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, assim como de aprofundamento do papel do Estado na economia do audiovisual, através da criação de um ente para fomentar, normatizar e fiscalizar o setor, tendo como principal objetivo a sustentabilidade



desta indústria: a ANCINE. Formou-se o que chamado de “Tripé Institucional” onde haveria a complementaridade de três entes estatais distintos (Conselho Superior do Cinema, Secretaria do Audiovisual e ANCINE), no intuito de coordenar as políticas a partir do novo marco setorial. Apesar dessa preocupação na configuração de uma política pública mais coordenada, na essência, as ações estatais continuaram estritamente voltadas ao fomento da produção de conteúdo, isto é, a principal preocupação era novamente o aumento quantitativo da produção de obras audiovisuais brasileiras.

Verifica-se, portanto, uma fragilidade na condução da política setorial. Como resultado, houve um desequilíbrio institucional, desestruturando o sistema de coordenação dos entes criados na Segunda Onda. Dentre eles, destacaram-se as contradições entre “o audiovisual industrial” e o “audiovisual cultural”, pela própria peculiaridade do bem audiovisual, posto que é, na essência, indústria e cultura. Além disso, a ANCINE terminou vinculada ao Ministério da Cultura, ao invés do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, apesar de continuar com a orientação de desenvolver a indústria audiovisual brasileira.

A orientação na condução da política setorial e o desequilíbrio institucional também se revelam na Terceira Onda de Políticas Públicas ao Setor Audiovisual, a partir da criação de um fundo setorial para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade do setor: o FSA – Fundo Setorial do Audiovisual<sup>57</sup>. Houve um aprofundamento da lógica do modelo de incentivos à produção de conteúdo audiovisual, indireto ou direto. Com efeito, ao concentrar atenções e esforços apenas na ampliação quantitativa da produção de conteúdo audiovisual, não houve, uma vez mais, o atendimento das reformas estruturais necessárias ao desenvolvimento da economia audiovisual brasileira. Além disso, houve uma hipertrofia da atuação setorial da ANCINE.

Nesse contexto, com uma atuação mais intervencionista, pautada na implementação de uma política defensiva e de sobrevivência, as mudanças simplesmente contribuíram para aumentar as distorções e desequilíbrios. Na falta de uma visão sistêmica para as políticas do audiovisual, as possibilidades de geração de emprego e renda ficaram reduzidas, assim como as expectativas de desenvolvimento socioeconômico a partir da indústria audiovisual.

---

<sup>57</sup> Estabelecido pela Lei nº 11.437/06.

Consequentemente, os efeitos das políticas tornaram-se bastante reduzidos. De fato, uma política industrial sem uma concepção sistêmica fica sujeita à diferentes riscos, que vão desde a sua própria justificação – isto é, a dificuldade da defesa da continuidade da política – até a sua efetividade na sociedade.

A carência de uma política industrial sistêmica para o audiovisual gera consequências importantes nos seus efeitos, principalmente em meio a uma indústria em que as transformações tecnológicas são tão frequentes. Efetivamente, a proliferação das novas tecnologias e, em consequência, as suas novas aplicações, geraram profundas mudanças na dinâmica do setor audiovisual.

De fato, as transformações provocadas pelas novas tecnologias digitais, de informação e de telecomunicações, mudaram a forma de organização e funcionamento da indústria audiovisual. Os novos e maiores agentes de mercado não são especializados em uma atividade específica da cadeia produtiva da indústria audiovisual. Por conseguinte, a industrialização da atividade audiovisual gera constantes inovações no setor, sejam elas tecnológicas, processuais ou organizacionais, provocando uma maior complexidade nas interações dos agentes de mercado envolvidos [HESMONDHALGH, 2007].

Os impactos das transformações são ainda intensificados pelas características específicas do setor audiovisual. Os ganhos de escopo, por exemplo, são potencializados em função das particularidades do produto audiovisual, que é não-fungível (não se gasta) e, assim, torna-se extremamente plástico. Um produto originalmente destinado ao mercado cinematográfico pode ser facilmente redirecionado para comercialização em outros mercados: televisão por assinatura, vídeo doméstico ou por demanda.

Dadas as transformações tecnológicas, mesmo no contexto de globalização, o caráter local (e nacional) é determinante para o desenvolvimento e sustentabilidade da indústria. Daí as possibilidades de geração de emprego e renda, além das expectativas de desenvolvimento socioeconômico da indústria audiovisual. A perspectiva territorial é extremamente importante para o desenvolvimento produtivo (do conteúdo nacional) e também para a inovação (de tecnologias e processos), por ser o *locus* real de implementação das atividades da indústria, o que propicia uma maior possibilidade de geração de sinergias e complementaridades.

O enfoque sistêmico e localizado nacionalmente abrange todo o conjunto de agentes econômicos, políticos, sociais e culturais, além das suas interações [CASSIOLATO & LASTRES; 2008]. O setor audiovisual é dinâmico e inovador, não podendo ser dissociado da evolução local (nacional). De fato, como destaca LUNDVALL (1988), o crescimento econômico e a inovação são altamente dependentes do local.

Como destacam BARROWCLOUGH E KOZUL-WRIGHT (2008), os Países em desenvolvimento podem aproveitar grandes oportunidades no nascimento das indústrias criativas globais, pois o setor é atualmente o mais novo e o mais dinâmico da economia do conhecimento. Para isso, um adequado ambiente de políticas públicas é necessário. Dessa forma, ao reconhecer a cadeia audiovisual como um sistema de inovação, entende-se de modo integrado os objetivos do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional e territorial. Além disso, ao ter em vista essa característica fundamental, reverte-se a tendência de utilizar modelos teóricos descontextualizados que não possuem sustentação na economia real, tal como o modelo neoclássico da Economia da Cultura. É necessário reformular as políticas públicas isoladas e voltadas apenas à produção de conteúdo, convergindo para novas políticas industriais coordenadas, que integrem, de forma sistêmica, a infraestrutura do setor.

Desde a década de 1990 as políticas brasileiras voltadas à infraestrutura e mudança tecnológica<sup>58</sup> não contém estímulo local (e nacional) ao desenvolvimento sistêmico da indústria audiovisual. Assim, embora o advento das tecnologias digitais de reprodução traga grandes oportunidades ao setor, ao melhorar a experiência do espectador e reduzir os custos de logística para os canais de distribuição, não se observaram ações de governo para catalisar esse processo de forma efetiva.

Para ERBER (1992) *“a importação de tecnologia deveria ser especialmente estimulada, por exemplo, através de incentivos fiscais, desde que fosse vinculada a esforços locais de desenvolvimento tecnológico”* [(original sem grifo), p.33]. Também COUTINHO (2005) considera que a política setorial mais adequada é a de fomento à organização e avanço competitivo de sistemas produtivos: *“Trata-se de estruturar processos locais de aprendizado e de inovação tendo como pivô instituições públicas e/ou privadas com a tarefa de cultivar*

---

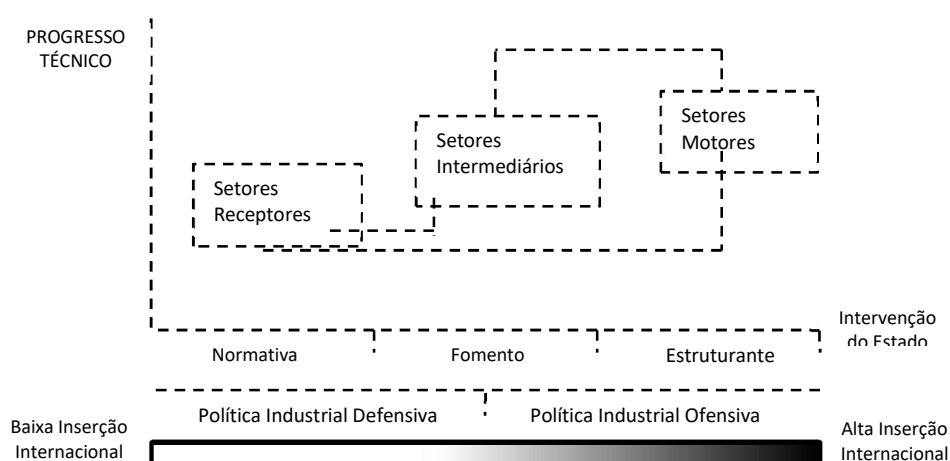
<sup>58</sup> RECINE, Linha de Crédito e Investimento e PAR Exibição.

*relações de cooperação entre as empresas e de promover a acumulação de sinergias entre as demais instituições relevantes” [p.46; (original sem grifo)]. Nesse sentido, políticas industriais coordenadas e que integrem o setor audiovisual ao sistema produtivo são mais efetivas nos seus resultados do que políticas culturais com ênfase apenas na produção de conteúdo.*

As políticas públicas brasileiras precisam ser reformuladas a fim de que o setor audiovisual nacional alcance um desenvolvimento sustentado. Para COUTINHO (2005), em vez de avançar em direção ao novo paradigma industrial em curso, a indústria brasileira fora obrigada a se defender para sobreviver, perdendo tempo e oportunidade. Além disso, as políticas brasileiras defensivas e de sobrevivência (classificação da Economia Industrial) são potencialmente causadoras de concentração e conflitos de interesses.

Com base na análise de ZUBELLI (2017) é possível classificar as políticas industriais brasileiras e sul-coreanas – no conjunto de seus instrumentos – como defensiva ou ofensiva. Como pode ser visto na **Figura 2**, a intervenção do Estado é considerada estruturante quanto mais próxima estiverem as políticas dos setores motores da economia, além disso, a política também é considerada ofensiva, caso visem o mercado internacional, estimulando a internacionalização da produção.

**Figura 2 –Intervenção do Estado, por Setores, de acordo com seu Papel na Dinâmica Tecnológica**



Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).

Assim, as **políticas brasileiras ao setor audiovisual** podem ser **classificadas como Políticas Defensivas de Fomento**. Isso porque, conforme exposto, não há qualquer incentivo comercial à inserção internacional da produção brasileira, ao mesmo tempo em que o foco das políticas não está no motor de desenvolvimento da indústria: os canais de distribuição (exibição e veiculação).

Pelo contrário, a ênfase é dada majoritariamente ao financiamento da produção de conteúdo. No caso da Coreia do Sul, ao contrário, verifica-se um esforço real por parte das políticas para a internacionalização da produção. Ao mesmo tempo, houve na Coreia do Sul um esforço integrado de reestruturação da indústria audiovisual. Diversos programas foram construídos visando não só à comercialização – isto é, à articulação entre produção, exibição, veiculação e distribuição – mas também ao desenvolvimento tecnológico nacional e sua consolidação setorial. O **Quadro 3** resume a comparação das políticas entre Brasil e Coreia do Sul. Portanto, as **políticas audiovisuais sul coreanas** são classificadas como **Políticas Industriais Ofensivas e Estruturantes**.

**Quadro 3 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990.**

	<i>CONTEXTO NACIONAL</i>	<i>VISÃO</i>	<i>TIPOS DE POLÍTICA</i>	<i>OBJETIVOS</i>	<i>INSTRUMENTOS</i>
<b>BRASIL</b>	- Liberalização do mercado audiovisual internacional	Necessidade de retomada da produção do setor através da formulação de políticas voltadas à produção de conteúdo por isenção fiscal	- Fomento - Regulação - Isenção Fiscal	- Ocupação da produção audiovisual nacional nas diferentes janelas de exibição	<p><b>- Fomento Indireto</b> Lei Rouanet; Art.1º, Art.1º-A, Art.3º, Art. 3º-A da Lei do Audiovisual; Art. 39 e FUNCINES da MP 2.221-8/01</p> <p><b>- Fomento Direto</b> PRODECINES: 01, 02, 03, 04, 05, 06; PRODAVs: 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12; 13</p> <p><b>Infraestrutura de exibição</b> PCPV: Linha de Crédito e Investimento; RECINE, PAR Exibição</p> <p><b>- Cota de Tela</b> Cinematográfica para Cinema; de Programação e de Empacotamento para TV Paga</p>
<b>COREIA DO SUL</b>	- Dificuldade de transmissão do produto audiovisual nacional na TV e no cinema, efeito das políticas do setor à época: ruptura do sistema de Cota de Tela, das políticas de reserva de mercado e fim do ' <i>Quality-based reward System</i> ' - Crise Financeira Asiática - Ocupação massiva do audiovisual americano e japonês no cinema e na TV	Percepção do presidente sul-coreano da importância da indústria do audiovisual no novo ciclo de inovação que iria liderar a economia nacional: " <i>Learning from Jurassic Park</i> "	- Fomento - Regulação - Isenção Fiscal - Internacionalização da produção - Desenvolvimento e Difusão da Tecnologia nacional	- Retomar o crescimento nacional através dessa nova indústria, centro do novo ciclo de inovação - Internacionalização da produção nacional - Ocupação da produção nacional nas diferentes janelas de exibição	<p><b>- Internacionalização da produção</b> Financiamento para exportação de obras nacionais; Programa de Adaptação das Obras para Exportação</p> <p><b>Fomento Direto</b> Sistema de apoio à produção digital; Programa de suporte a sistemas pilotos</p> <p><b>- Infraestrutura de distribuição</b> <i>Digital Magic Space</i>; Programa de apoio à infraestrutura de distribuição e exibição</p> <p><b>- Cota de Tela</b> Cinematográfica; de Programação para TV Aberta e TV Paga</p> <p><b>- Qualificação</b> Programas de Treinamento; P&amp;D junto às universidades e centros técnicos; escola de negócios</p>

Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).

**Quadro 3 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990. (CONTINUAÇÃO)**

	<i>ELO PRINCIPAL DA CADEIA ATINGIDO</i>	<i>ABORDAGEM TEÓRICA</i>	<i>ARRANJO INSTITUCIONAL</i>	<i>ENVOLVIMENTO COM EMPRESAS PRIVADAS</i>	<i>REGIME MACROECONÔMICO</i>
<b>BRASIL</b>	<p><b>Produção:</b> 26 instrumentos voltados à produção do total de 32 (81,3% do total)</p>	<p><b>- Política Cultural</b> - <i>Na concepção do setor:</i> modelo linear da cadeia de valor; - <i>Na formulação de política:</i> modelo neoclássico de Economia da Cultura de BAUMOL E BOWEN</p>	<p>Criação da ANCINE e sua articulação com a SAV do MinC e com o CSC</p>	<p><b>- Fomento Indireto</b> Pouco envolvimento com as empresas que utilizam os mecanismos pelos seus benefícios fiscais <b>- Fomento Direto</b> Pagamento de CONDECINE que acumula recursos para o FSA <b>- Infraestrutura de exibição</b> Busca de benefício fiscal e colocação de recursos a depender da classificação do projeto <b>- Cota de Tela</b> Busca de produtos nacionais para cumprimento da obrigação regulatória</p>	<p><b>Maligno*:</b> - Taxa de Juros Alta (11,25% a.a.) - Taxa de Câmbio Sobrevalorizada (R\$ 3,19/US\$1)</p>
<b>COREIA DO SUL</b>	<p><b>Distribuição:</b> 10 instrumentos que envolvem a Distribuição (nacional e internacional) do total de 15 iniciativas (apenas 2 iniciativas para produção)</p>	<p><b>- Política Industrial</b> - <i>Na concepção do setor:</i> modelo hierárquico de organização da indústria, onde as grandes corporações estruturam e organizam a demanda por conteúdo produtivo; - <i>Na formulação de política:</i> sistema integrado que tem como foco a distribuição e a internacionalização da produção</p>	<p>Criação do KMPPC e do Ministério da Cultura para formulação e acompanhamento das políticas</p>	<p><b>- Internacionalização da produção</b> A geração de subsidiárias dentro das grandes companhias de distribuição e exibição para dar conta das Cotas de Tela gerou sinergias para exportação de produto nacional que não tinha seu conteúdo limitado à exibição externamente ao País - <b>Fomento Direto</b> 6% das receitas das grandes empresas do setor (algumas <i>Chaebols</i>) para o Fundo de Desenvolvimento do Audiovisual <b>- Infraestrutura de distribuição</b> Por conta da rigorosa cota nacional as próprias empresas tiveram que investir na tecnologia de distribuição e programação para garantia de cumprimento da obrigação regulatória</p>	<p><b>Benigno*:</b> - Taxa de Juros Baixa (1,25% a.a.) - Taxa de Câmbio Subvalorizada (KRW 1.128,58/1US\$)</p>

Fonte: ZUBELLI, Luana M. R. A. (2017).

**Quadro 3 - Comparação das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual entre Brasil e Coreia do Sul a partir da década de 1990. (CONTINUAÇÃO)**

	<i>RESULTADO DA POLÍTICA</i>	<i>DIFERENCIAÇÃO DO CAPITAL (NACIONAL OU ESTRANGEIRO)</i>	<i>INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO</i>	<i>CLASSIFICAÇÃO DA POLÍTICA</i>
<b>BRASIL</b>	Média de 12% de <i>market share nacional</i> no cinema e 10% na TV Paga em 2015	Apenas no que envolve a produção de conteúdo: seja por política de Cota de Tela, seja por pagamento de Condecine ou mecanismo de incentivo	Não há políticas voltadas à comercialização das obras audiovisuais nacionais no exterior. O que há são iniciativas isoladas por acordos de coprodução que visam apenas a produção conjunta nacional e estrangeira por acordos bilaterais. Outras políticas estão voltadas à participação da produção nacional em festivais, novamente sem interesse por colocação comercial do produto nacional	Política Industrial Defensiva de fomento (de sobrevivência)
<b>COREIA DO SUL</b>	Média de 57% de <i>market share</i> no cinema e 82% na TV em 2014	Além da diferenciação da nacionalidade por origem da produção, há políticas que diferenciam a origem do capital por: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Isenção Fiscal (apenas para compra de conteúdo nacional);</li> <li>- Desenvolvimento Tecnológico (financiamento somente para a produção de tecnologia nacional);</li> <li>- Internacionalização da produção nacional</li> </ul>	Interesse real da política de colocação das obras nacionais no mercado estrangeiro, através de diferentes frentes: seja por incentivo às distribuidoras nacionais, por financiamento às exportações e por programas específicos voltados tanto à adaptação do produto nacional ao mercado externo, quanto à produção específica aos dois mercados (interno e externo)	Política Industrial Ofensiva (estruturante)

Fonte: ZUBELLI, L. M. R. A. (2017).



### III- A INTEGRAÇÃO DO SETOR E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

Por fim, conclui-se pela necessidade de uma reestruturação das políticas públicas do setor audiovisual brasileiro, mudando a orientação das atuais políticas culturais, posto que apenas voltadas ao aumento maciço da produção de conteúdo, optando-se por políticas industriais coordenadas, que integrem, de forma sistêmica, a infraestrutura do setor.

O setor audiovisual (e de entretenimento), além de estratégico, representa uma oportunidade para o crescimento da economia brasileira, dada a possibilidade de geração de emprego e renda, além da expectativa de desenvolvimento socioeconômico associado à indústria audiovisual. Para tanto, espera-se a reorientação das políticas setoriais, enfatizando os canais de transmissão (exibição, veiculação e distribuição) da produção nacional; as políticas regulatórias; o desenvolvimento tecnológico interno; o adequado fomento à produção; e a internacionalização da produção nacional.

Considera-se a adoção de políticas de desenvolvimento e regulação que levem em conta o sistema de inovação, que compreendam as características e dinâmicas do setor audiovisual, como também reconheçam o papel central da inovação, do conhecimento e da aprendizagem, como fatores centrais da dinâmica produtiva.

A inovação não resulta apenas de esforços de pesquisa e desenvolvimento, mas também do contexto competitivo entre os agentes de mercado. A regulação molda o comportamento dos agentes e estabelece as regras a serem seguidas pelos mesmos [LUNDEVALL; (2007)].

No Brasil, as ações regulatórias que regem o setor audiovisual estão amplamente representadas pelas competências da ANCINE, as quais podem ser relacionadas à inovação e, por conseguinte: reduzir incertezas; administrar conflitos; incentivar a inovação; construir competências; e definir limites [VASCONCELLOS (2015)]. O **Quadro 4** resume essa possibilidade de correlação entre as competências da ANCINE e as funções típicas de um sistema de inovação.

**Quadro 4 – Características das Instituições no Sistema de Inovação e Atribuições da ANCINE.**

Características das instituições no sistema de inovação	Atribuições da ANCINE
Reduzir as incertezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Executar a política nacional de fomento ao audiovisual</li> <li>✓ Regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria audiovisual, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação</li> </ul>
Administrar conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais no âmbito de suas competências</li> <li>✓ Promover o combate à pirataria de obras audiovisuais</li> </ul>
Incentivar a inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover a participação de obras audiovisuais nacionais em festivais internacionais</li> <li>✓ Aprovar e controlar a execução de projetos de coprodução, produção, distribuição, exibição e infraestrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais</li> <li>✓ Gerir programas e mecanismos de fomento à indústria audiovisual</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Articular-se com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras audiovisuais dos Estados</li> </ul>

<p>Construir competências</p>	<p>membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional, com vistas na consecução de objetivos de interesse comum</li> <li>✓ Gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria audiovisual nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão</li> <li>✓ Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema</li> </ul>
<p>Definir limites</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de VASCONCELLOS (2015), MP 2.221-8/01, Instruções Normativas nº 100/12 e nº 105/15.

Além da ANCINE, a estrutura setorial é composta pelo Ministério da Cidadania, Conselho Superior de Cinema, instituições de ensino e pesquisa (universidades e centros tecnológicos), instituições públicas e privadas de financiamento (BNDES, BRDE, Banco do Brasil) e demais órgãos do governo.

Atualmente a atuação setorial da ANCINE encontra-se enfraquecida pela hipertrofia do excesso de interações de fomento com o elo de produção. Neste cenário, as políticas brasileiras revelam-se defensivas e de sobrevivência (classificação da Economia Industrial), potencialmente causadoras de concentração e conflitos de interesses.

No entanto, com a adoção de novas políticas de desenvolvimento e regulação, as interações entre a ANCINE e os agentes de mercado podem ser remodeladas, de forma a intensificar os mecanismos de inovação que permeiam a indústria audiovisual. Os motores da dinâmica de inovação precisam movimentar os agentes do mercado audiovisual. As ações de fomento à produção devem ser ofensivas e estruturantes, além de coordenadas com investimentos na infraestrutura audiovisual e nos canais de distribuição de conteúdo para os diversos segmentos de mercado (a exemplo dos exibidores, televisões, programadores, distribuidores, agregadores e provedores).

O setor audiovisual tem uma particularidade: os canais de distribuição de conteúdo historicamente concentram o poder de decisão sobre os novos modos de produção e tecnologias para a indústria. Assim, uma política de desenvolvimento e inovação setorial deve compreender o fortalecimento das interações entre os agentes de mercado locais, principalmente os agentes distribuidores de conteúdo, posto que direcionam o padrão tecnológico da indústria. Além disso, a inovação, o conhecimento e a aprendizagem interativa devem ser priorizados como fatores centrais das políticas para a indústria audiovisual (ou indústria digital do entretenimento).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANCINE: Agência Nacional de Cinema. **Observatório Europeu do Audiovisual (OCA)**. Estatísticas: <http://oca.ancine.gov.br/>

BAUMOL, W. J.; BOWEN, W. G. **On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems**. The American Economic Review, vol.55, n° ½ : 1966.

\_\_\_\_\_. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*. Vol. 57, No 3, Jun., 1967.

BENHAMOU, F. **A Economia da Cultura**. Cotia. Ateliê Editorial, 2007.

BERTINI, A. **Economia da Cultura**. A indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil. Saraiva, 2008.

BLAUG, M. Where are we now on cultural economics? *Journal of economic surveys*. Vol. 15, No. 2, 2001.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Em Lastres, H.M.M; Cassiolato, J.E. e Maciel, M.L. (Orgs.), *O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. G. P.; Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais em Atividades Culturais e Políticas para sua Promoção. Em CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M. G. P.; LASTRES, H. M. M. **Arranjos Produtivos Locais: Uma Alternativa para o Desenvolvimento – Criatividade e Cultura**. Volume 1. Rio de Janeiro: E-papers; 2008.

COUTINHO, L. G. **Regimes Macroeconômicos e Estratégia de Negócios: Uma Política Industrial Alternativa para o Brasil no Século XXI**. Em, Lastres, H.M.M; Cassiolato, J.E. e Arroio, A. (Orgs.), *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto: 2005.

ERBER, F. S. **Inovação tecnológica na indústria brasileira no passado recente – uma resenha da literatura econômica**. Rio de Janeiro, mimeo IE/UFRJ, 2009.

FREEMAN, C. Innovation and the strategy of the firm. In: FREEMAN, C. **The economics of industrial innovation**. Harmondsworth: Penguin Books, 1974.

MATOS, M. P. (2006). **Local productive and creative systems in Brazil: competence building, sustainability and competitiveness in the case of the carnival of Rio de Janeiro**. In: IV Globelics Conference: Innovation Systems for Competitiveness and Shared Prosperity in Developing Countries, Anais. Trivandrum, Kerala, Índia.

PARC, J., 2014. **An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations: analyzing the success factors of East Asian economies with a focus on the development of South Korea**. Thesis (PhD). Seoul National University and Université Paris Sorbonne.

PARC, J. and MOON, H.C., 2013. **Korean dramas and films: key factors for their international competitiveness**. *Asian journal of social science*, 41 (2), 126–149.  
Russell, M.J., 2008. *Pop goes Korea*. Berkeley, CA: Stone Bridge Press.

SEGEUN, S. **Behind the Korean Broadcasting Boom**. NHK, 2008. V.2. N.6.

SHIM, D., 2006. **Hybridization and the rise of Korean popular culture in Asia**. *Media, culture & society*, 28 (1), 25–42.

SHIN, J., 2008. **Negotiating local, regional, and global: nationalism, hybridity, and transnationalism in new Korean cinema**. Ann Arbor, MI: ProQuest LLC.

SONG, Y., 2012. **Audiovisual services in Korea: market development and policies**. ADBI Working paper series 354 [online]. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

ZUBELLI, Luana M. R. A. **Uma Visão Sistêmica das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual Brasileiro: Entendendo sua Trajetória desde os anos 1990 no Brasil**. Instituto de Economia da UFRJ, 2017. Tese de Doutorado.