



# O PL 29 e as políticas públicas para o audiovisual

Fomento público à produção e a consolidação de um mercado capaz de atrair investimentos através da absorção da produção doméstica constituem os dois pilares fundamentais das políticas públicas para uma economia audiovisual robusta.

**E**ncontra-se em fase final de tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de nº 29, que propõe uma nova regulamentação para os serviços de televisão por assinatura no Brasil. Trata-se da primeira vez que o mercado brasileiro para produtos audiovisuais é efetivamente discutido pelo Congresso Nacional.

Mesmo de uma perspectiva exclusivamente econômica, a discussão sobre o mercado audiovisual não é de todo trivial. Isto ocorre porque produtos audiovisuais têm características que têm impacto decisivo na competição, favorecendo a concentração econômica e a capacidade dos mercados nacionais em absorver a produção feita domesticamente. Seus efeitos impactam ainda a pré-disposição dos empresários nacionais em aportar ou não recursos na produção doméstica. Para evidenciarmos esses impactos, vejamos de maneira mais detalhada cada uma dessas características.

## Características particulares dos produtos audiovisuais e impactos no mercado

Produtos audiovisuais (o conteúdo em si) podem ser reproduzidos inúmeras vezes a um custo muito baixo e sem que se desgastem. São chamados bens não-fungíveis. Além disso, um produto audiovisual pode ser "consumido" ao mesmo tempo por várias pessoas, eventualmente em lugares distintos, sem que uma pessoa compita com a outra para ter acesso ao mesmo conteúdo - portanto, não há rivalidade no consumo. Tais características tornam a oferta de um produto audiovisual virtualmente ilimitada, pois a limitação está, essencialmente, nos meios de difu-

são/distribuição e na capacidade dos mercados em absorver o produto.

Essas características garantem uma vantagem competitiva única e poderosa para os produtores audiovisuais, que conseguem articular redes comerciais capazes de levar seus produtos a um grande número de pessoas. Uma vez que o produto audiovisual tenha recuperado seus custos de produção em um território ou janela de exibição específica, vendê-lo para outros territórios ou janelas torna-se algo extremamente lucrativo. As maiores empresas mundiais do setor audiovisual são justamente aquelas que lograram articular essas redes de distribuição em várias janelas de exibição e em muitos países distintos.

Além disso, o preço de um produto audiovisual em mercados internacionais pouco tem a ver com o seu custo de produção. No estabelecimento do preço contam a qualidade do produto, a capacidade de pagamento do mercado comprador e o poder de barganha da empresa vendedora frente àquele que está comprando. Na maior parte das vezes o produto audiovisual é vendido nos mercados internacionais por um preço inferior ao que custaria a média das produções nacionais do mercado comprador. E isso vale tanto para o filme dos Estados Unidos vendido para o mercado europeu, para um canal norte-americano vendido para canais de TV em qualquer país da América Latina, como para a novela brasileira vendida para o mercado audiovisual argentino ou português.

Para empresas produtoras que têm muitas possibilidades de distribuição e mercados nacionais ou internacionais relativamente garantidos (em função de barreiras culturais, cotas, arranjos comerciais, verticalização ao longo da cadeia, ou via regulamentação etc.) tal realidade é extremamente vantajosa: podem cobrar preços baixos pelo seu conteúdo nos mercados internacionais e ainda assim ter lucro e, com esses lucros, continuar produzindo. Contudo, para empresas produtoras cujos mercados locais são pequenos e/ou que não apresentam qualquer garantia de absorção de seus produtos, este não é exatamente o melhor dos mundos, pois não conseguem competir ou mesmo podem parar de produzir.

A ajuda estatal na forma de fomento à produção audiovisual pode minimizar o problema, mas há limites.

O limite está não apenas na capacidade fiscal dos Estados, mas principalmente na eficácia deste tipo de política pública.

## A CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE ADEQUADO AO INVESTIMENTO PRIVADO É FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL

### Investimento privado e demanda potencial

A construção de um ambiente adequado ao investimento privado é fundamental para a produção audiovisual, dado os riscos inerentes a esta atividade econômica. Imagine, como exemplo hipotético, um mercado audiovisual no qual não houvesse qualquer subsídio público para a realização de filmes ou programas de TV e no qual todas as empresas produtoras não tivessem meios

próprios de distribuição (um canal de TV ou uma distribuidora, por exemplo). Em um mercado assim, um investidor "capitalista" só colocaria recursos do próprio bolso em um projeto de obra audiovisual quando o realizador do projeto, o produtor, tiver minimamente assegurado algum tipo de distribuição ou veiculação, ou seja, algum meio de fazer o produto chegar ao consumidor de modo que se possa garantir algum retorno financeiro.

Não é possível saber a priori se um projeto audiovisual a ser realizado resultará em um produto que atraia público e renda nas várias janelas de exibição de modo a cobrir os seus custos de realização. Naturalmente, os riscos podem ser minimizados, mas a incerteza é uma regra e todo o processo de levantar recursos para a realização de uma obra audiovisual consiste na tentativa de minimizar os riscos inerentes à produção.

Contudo, quando os mercados nacionais não conseguem absorver minimamente parte da produção doméstica, não há como montar, a partir desses mercados, estratégias financeiras para diminuir os riscos inerentes à produção. Assim, o investimento privado não afluirá à produção.

Em outras palavras, a produção audiovisual, em bases capitalistas, só ocorre de forma sustentada naqueles mercados que são minimamente capazes de prover uma demanda potencial mínima para parte da produção doméstica, de modo que empresários locais se sintam atraídos em investir neste tipo de produção e dispor mercado.

#### **Diversidade cultural e mercado audiovisual**

Como visto, o modo de funcionamento do mercado audiovisual em escala global pode impactar negativamente a capacidade dos mercados nacionais em absorver minimamente a produção doméstica, ao não permitir muitas vezes a consolidação de um ambiente propício ao investimento privado. As características particulares dos produtos audiovisuais fazem deste setor um dos mais concentrados do mundo e também podem fazer com que os mercados nacionais não sejam capazes de suprir adequadamente produtos audiovisuais diversos - o que inclui a produção nacional diversa e plural.

Ronald Coase, prêmio Nobel de Economia em 1991 e um dos primeiros economistas a evidenciar a ligação entre Economia e Direito, definiu bem a ques-

tão da diversidade nos mercados audiovisuais ao estudar o sistema de radiodifusão britânico na década de 1960. Em um relatório sobre o tema, Coase pontuou: "ninguém pode argumentar que está ofertando ao público o que este deseja, a menos que o público conheça todo o leque de possibilidades que a televisão pode oferecer e, a partir desse 'cardápio de opções', escolha o que quer assistir. Pois uma escolha somente é livre se o leque de opções não for desnecessariamente restrito (...) o que o público quer e o que ele tem o direito de obter é a liberdade de escolher, considerando o maior leque possível de opções de programação. Menos do que isso é privação".

Caso a diversidade cultural seja considerada um bem social e politicamente desejável, tem-se então uma questão para as políticas públicas, dadas as eventuais deficiências do mercado audiovisual em provê-la. Esta é, portanto, uma questão política em essência, a ser resolvida pelas instituições políticas dos diversos países. De fato, não é de outro modo que a questão tem sido historicamente tratada em todos os países de produção audiovisual sólida, economia aberta e democracia avançada.

A começar pelos Estados Unidos, pátria-mãe do livre mercado, cujas instituições políticas cuidaram da constituição de um mercado audiovisual doméstico que permitisse a oferta diversa de conteúdos aos cidadãos/consumidores. Exemplos da atuação das instituições políticas daquele país nos mercados audiovisuais foram a determinação de desverticalização dos grandes estúdios (1948) e a obrigatoriedade das empresas de radiodifusão em veicular apenas conteúdo audiovisual inteiramente independente (sem qualquer participação financeira neste conteúdo) e programação regional (1970), à exceção dos telejornais. Mais recentemente (1996) novas leis passaram a permitir a aplicação de dispositivos que impedem que uma empresa operadora de TV por assinatura, em benefício de canais de programadoras a ela associada, se recuse a veicular canais vinculados a empresas operadoras concorrentes.

Fomento público à produção, por um lado, e a consolidação de um mercado

capaz de atrair investimentos privados através da absorção da produção doméstica diversa, por outro lado, constituem os dois pilares fundamentais das políticas públicas bem sucedidas nos países de economia de livre-mercado que lograram construir uma economia audiovisual robusta.

Todos os países da União Europeia, a Austrália, o Canadá e a Coreia do Sul são exemplos de incorporação, nos últimos 25 anos, de instrumentos legislativos que possibilitaram a criação de demanda potencial para a produção nacional diversa (cotas), de maneira muito menos drástica do que fizeram os Estados Unidos no passado.

As discussões sobre mercado audiovisual brasileiro chegaram ao Congresso Nacional através da tramitação do PL 29. Pela sensibilidade do tema, é o lugar natural para ser ampla e abertamente tratado. O Brasil dispõe de instituições

suficientemente sólidas para levar a bom termo o debate, com razoabilidade, considerando a experiência internacional, os vários interesses envolvidos e resguardando o interesse público. O momento é importante, pois o mercado audiovisual que o país terá no futuro

emergirá dessas discussões, que certamente não ficarão adstritas a este projeto de lei específico.

Pela sua importância, a discussão precisa ser aprofundada. A ideologização do debate, com a evocação de temores extemporâneos sobre ameaças à democracia e o papel do Estado servem apenas à tentativa de conferir opacidade às discussões. Tal como fizeram outros países, é necessário e perfeitamente possível construir novas leis que dêem conta das especificidades inerentes dos mercados audiovisuais, propiciando ambientes adequados ao investimento privado na produção diversa de conteúdos audiovisuais nacionais. ®

*\* Mestre em Economia e doutor em Ciência da Informação. É professor de Economia do Audiovisual na Universidade Federal Fluminense e servidor concursado, especialista em regulação da atividade cinematográfica e audiovisual na Ancine.*