UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

CENTRO DE ARTES

COLEGIADO DOS CURSOS DE CINEMA

DANIELA AZEREDO DOS SANTOS

A REGULAMENTAÇÃO DO V.O.D. E SUAS POTENCIALIDADES PARA O AUDIOVISUAL BRASILEIRO

Pelotas/RS

2022

DANIELA AZEREDO DOS SANTOS

A REGULAMENTAÇÃO DO V.O.D. E SUAS POTENCIALIDADES PARA O AUDIOVISUAL BRASILEIRO

Artigo científico apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Cinema de Animação no Centro de Artes da Universidade Federal de Pelotas.

Orientador: Profa. Dra Flávia Seligman

Pelotas

2022

DANIELA AZEREDO DOS SANTOS

A REGULAMENTAÇÃO DO V.O.D E SUAS POTENCIALIDADES PARA O AUDIOVISUAL BRASILEIRO

Artigo científico apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Cinema de Animação no Centro de Artes da Universidade Federal de Pelotas.

Aprovada em (data da banca por extenso).

Banca Examinadora:

_____

Nome do professor orientador com titulação

_____

Nome do primeiro professor da banca com titulação

_____

Nome do segundo professor da banca com titulação

RESUMO

O presente trabalho busca abordar as potencialidades de uma regulação às plataformas de vídeo sob demanda dentro do mercado audiovisual brasileiro. Partindo do marco regulatório da TV Paga, a Lei 12.485/11, a fim de demonstrar conquistas alcançadas através de uma regulação efetiva. Além de perpassar fatores políticos e sociais envoltos no debate da regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda.

Palavras-Chave: Vídeo sob Demanda (VOD); Regulação; Audiovisual Independente Brasileiro; Comunicação Audiovisual sob Demanda; Plataformas de *Streaming*.

ABSTRACT

This article seeks to address the potential of a regulation on video on demand platforms within the Brazilian audiovisual market. Starting from the regulatory framework of Pay TV, Law 12,485/11, in order to demonstrate achievements attained through effective regulation. In addition to going through political and social factors involved in the debate on the regulation of Audiovisual Communication on Demand.

KEYWORDS: Video on Demand (VOD); Regulation; Brazilian Independent Audiovisual; Audiovisual Communication on Demand; Streaming Platforms.

SUMÁRIO

1. Introdução **6**

2. Um breve panorama **9**

2.1 A Lei 12.485/11 9

2.2 Um imbróglio político 12

2.3 A Covid-19 15

3. O vídeo sob demanda **16**

3.1 VoD - um termo guarda chuva 19

4. O debate da regulação **21**

4.1 Consulta Pública e Análise de Impacto Regulatório 22

5. Considerações Finais **28**

6. Referências **30**

1. Introdução

O presente trabalho busca abordar a regulamentação do VoD no Brasil e suas potencialidades ao audiovisual brasileiro. Através da compreensão das maiores dificuldades relativas ao funcionamento das plataformas de VoD no Brasil e o que elas implicam na produção audiovisual brasileira independente, é possível projetar os ganhos que a regulamentação do setor trarão.

É necessário, porém, compreender os fatores internos e externos que entornam a discussão, e analisar com afinco as possibilidades de construção, já que uma regulamentação efetiva deve proteger os bens culturais brasileiros, a propriedade intelectual local, incluir um plano de retorno ao setor, e abranger as necessidades regionais e a diversidade, tudo isso sem esquecer as especificidades do setor de comunicação audiovisual sob demanda. Só assim será possível construir um marco regulatório que, acima de tudo, impulsione a indústria audiovisual brasileira, oportunizando ainda mais financiamento, gerando uma nova demanda pelo conteúdo local e garantindo a presença desse conteúdo nas plataformas.

Ao discorrer sobre o marco regulatório da TV Paga, Lei 12.485/11, a fim de apresentar uma regulação, até então, efetiva e que trouxe um crescimento ao setor audiovisual brasileiro, sem esquecer de proteger o produtor local e sua produção, abrangendo a construção de uma demanda e um plano de financiamento para construir a oferta, já é possível se conscientizar da falta que a regulamentação do setor de comunicação audiovisual sob demanda acarreta.

Ainda assim, buscamos levantar as questões externas diretamente relacionadas ao processo de discussão do marco regulatório, já que, a construção jurídica depende do governo em voga e sua agenda política, e a participação civil e dos afetados por ela. Além disso, a compreensão das vertentes do VoD se faz de extrema importância, já que se trata de peculiaridades que precisam estar em atenção durante a construção do marco regulatório.

Também se faz necessário entender o que distancia dois serviços, que a princípio parecem se tratar de mais do mesmo, afinal, TV Paga se trata do serviço de fornecimento de conteúdo audiovisual através de uma assinatura, não muito diferente do serviço de fornecimento de conteúdo audiovisual, muitas vezes, fornecido através de uma assinatura, que é o VoD, mas que possuem especificidades que os distanciam tecnologicamente.

Este trabalho se inicia com uma seção de apresentação dos fatores externos à discussão da regulamentação da comunicação audiovisual sob demanda. A intenção desta

seção é fornecer um panorama geral de algumas questões relacionadas ao debate da regulamentação do VoD no Brasil de diferentes formas.

O trabalho inicia pela Lei da TV Paga, que dispões sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, seguindo com um breve relato do desmantelamento das políticas direcionadas à cultura com o início do governo Michel Temer e, após, com o governo de Jair Bolsonaro, e ainda, abordando um pouco sobre o papel da Covid-19 na produção audiovisual mundial e na ascensão das plataformas de *streaming*.

Por se tratar de uma seção bastante expositiva, diretamente relacionada a definições da ANCINE (Agência Nacional de Cinema)[1], tanto de regulação quanto de "saúde" da sua existência, utilizamos principalmente os livros *Desvendando a Ancine (2017)* de Vera Zaverucha, e *Utopia da Autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine* (2021) de Marcelo Ikeda como suporte bibliográfico.

A intenção aqui é demonstrar como a Lei 12.485/11 tornou-se um suporte de construção efetivo à regulamentação da comunicação audiovisual sob demanda, e que deve ser utilizada nesse papel. Os serviços de VoD tem as redes como suporte de distribuição e por isso fogem do escopo regulatório da lei para a TV por assinatura, mas isso não é demonstrativo de falha da Lei, é como se observa, a legislação nunca alcança a tecnologia, estamos sempre em evolução tecnológica e, da mesma forma, devemos estar sempre em evolução legislativa. Os próprios serviços de VoD são presentes demonstrativos dessa evolução, um serviço que iniciou apenas como fornecedor de conteúdo via catálogo, agora já inclui em seu processo a programação ao vivo, no início de esportes, mas em seguida anunciando a expansão desse conteúdo[2], além de já incluir em seus serviços a programação com publicidade (mesmo em serviços que nunca tiveram essa opção antes)[3].

A segunda seção é construída como suporte de entendimento às diversas nomenclaturas envoltas nos serviços de comunicação audiovisual sob demanda, busco fornecer definições sobre as diversas condições que tornam o serviço tão específico.

Para prosseguir com o estudo da importância de uma regulamentação ao VoD, inclui-se na seção a conceitualização de vídeo sob demanda, suas modalidades e nomenclaturas associadas, como *streaming* e *OTT (over-the-top)*, na intenção de fornecer

---

[1] ANCINE (Agência Nacional de Cinema), fundada em 2001, é um órgão oficial do governo federal do Brasil, constituída como agência reguladora, com sede na cidade de Brasília, cujo objetivo é fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

[2] Stand-up de Chris Rock será estreia da Netflix em transmissões ao vivo. Disponível em: https://tangerina.uol.com.br/mix/stand-up-chris-rock-netflix-ao-vivo/. Acesso em: 21 nov, 2022

[3] Plano da Netflix: Básico com anúncios. Disponível em: https://help.netflix.com/pt/node/126831. Acesso em: 21 nov, 2022

definições necessárias à compreensão das dificuldades acerca da regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda (CAvD), neste espaço valer-me-ei de conceitos estruturados pela própria ANCINE, seja em Instruções Normativas (INs), ou relatórios do setor. Além disso, aproveito para aprofundar um pouco mais a discussão relativa ao que distancia a TV Paga dos serviços de VoD, a fim de clarificar a fuga das plataformas de VoD do marco regulatório da TV Paga.

Partimos então para a terceira seção, responsável pela apresentação do debate, propriamente dito, relativo à regulação dos serviços de vídeo sob demanda, partindo da consulta pública de 2016-2017, trazendo um pouco das contribuições e comentários da própria ANCINE sobre as questões levantadas na discussão.

Utilizo da seção para, também, traçar uma espécie de linha do tempo do debate relativo à regulamentação dos serviços de comunicação audiovisual, apresentando os diferentes passos percorridos pelo estudo das condições de construção do marco regulatório, e os documentos nascidos deste processo.

Na apresentação das questões e contribuições da consulta pública realizei uma possibilidade de resumo do relatório publicado, baseado em uma análise dos pontos apresentados. Através dessa análise fiz um recorte dos fatores que entendo como de maior atenção no debate, baseado nas próprias contribuições arrecadadas pela consulta pública, e pelo estudo da Lei 12.485/11, que já conta com obrigações espelho para o marco regulatório do serviços de VoD.

A metodologia deste trabalho se dá através de uma análise do marco regulatório da TV por assinatura e do *Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda (2017)*, assim como do contexto mercadológico, político e social que ambienta o setor audiovisual brasileiro. Me valendo da expertise adquirida na minha função enquanto produtora executiva, de materiais descritivos e dados fornecidos pela ANCINE, tal qual os autores Ikeda e Zaverucha na construção da base teórica do ambiente regulatório. Assim se completa a metodologia deste trabalho, após a construção de uma contextualização externa, abrangendo questões políticas e sociais em voga no período de construção do debate, prosseguindo pela delimitação relativa à definição do objeto de estudo, e a investigação das principais condições da construção do marco regulatório.

2. Um breve panorama

A definição de uma regulação anda de mãos dadas com o contexto político e social do país, por isso é importante estar em dia com alguns acontecimentos que influenciaram o percurso do debate (ou a falta dele), além de conhecer exemplos regulatórios satisfatórios, bem como os fatos que impulsionaram o *boom* do VoD.

É importante salientar que a Netflix, pioneira dos serviços de *streaming*, chegou ao Brasil em 2011[4] (mesmo ano de decreto da Lei 12.485/11 - Lei do SeAC), enquanto seus concorrentes desembarcaram em massa no país a partir de 2016, atingindo o ápice de popularização entre 2019 e 2021[5], se tornando parte do dia a dia das pessoas que tiveram de ficar em casa devido a Covid-19, agregando esses serviços a suas rotinas e ao seu "novo normal".

O debate sobre a regulação desses serviços esteve em pauta no Brasil em 2015, quando o Conselho Superior de Cinema (CSC)[6] publicou a *Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda*, onde abordava questões de modelo tributário, obrigações ao produto audiovisual brasileiro presente nas plataformas e trazia uma primeira versão da definição do que é serviços de vídeo sob demanda. E desde então passou por diversas discussões, envolvendo mudanças de governo e contextos sociais adversos que precisam ser relembrados.

2.1 A Lei 12.485/11

Antes de embarcarmos no debate da regulação dos serviços de VoD no Brasil é importante conhecermos um pouco do maior marco regulatório dedicado aos serviços de interesse coletivo, prestados no regime privado, cuja recepção é condicionada a uma assinatura, a Lei nº 12.485/11 (Lei do SeAC), que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, também conhecida como Lei da TV Paga (ZAVERUCHA, 2018, p 73).

---

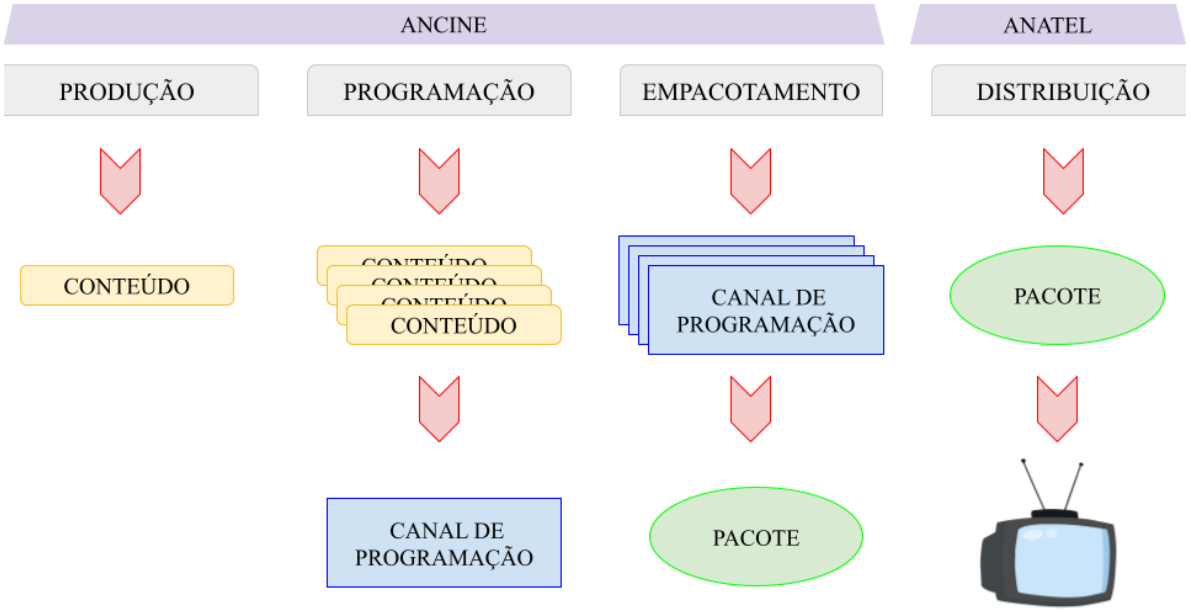
[4] Netflix chega ao Brasil por R $15 ao mês. Disponível em: http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2011/09/netflix-chega-ao-brasil-por-r-15-por-mes.html. Acesso em: 21 nov, 2022

[5] Relembre a evolução do streaming de vídeo e música entre 2010 e 2020. Disponivel em: https://www.techtudo.com.br/noticias/2020/12/relembre-a-evolucao-do-streaming-de-video-e-musica-entre-2010-e-2020.ghtml.Acesso em: 19 nov, 2022

[6] O Conselho Superior do Cinema (CSC), criado pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, é um órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, que tem por competências a formulação da política nacional do cinema, a aprovação de diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria audiovisual, e o estímulo à presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado.

"Promulgada em setembro de 2011, a Lei 12.485 foi discutida durante cinco anos pelos diversos agentes de mercado junto ao Legislativo" (ZAVERUCHA, 2018, p 73). A Lei foi um marco regulatório importantíssimo para a evolução da produção audiovisual independente brasileira, sendo um divisor de águas no que trata a regulação da TV por assinatura. Ela define uma estrutura da cadeia produtiva do setor: produção, programação, empacotamento e distribuição, atribuindo uma divisão de competências, entre a ANCINE (Agência Nacional de Cinema) responsável pelo que tange a oferta de conteúdo, e a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) responsável pelos aspectos relacionados à infraestrutura técnica ou tecnológica.

Figura 1 - Cadeia Produtiva TV por Assinatura



FONTE: Produção do autor

> O Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) é um serviço de telecomunicações para a transmissão de conteúdo audiovisual na forma de pacotes e de canais de programação em diversas modalidades, por qualquer meio eletrônico, tecnologia ou protocolo de comunicação. O SeAC é condicionado a alguma forma de assinatura ou contratação remunerada e contempla, principalmente, os serviços de televisão por assinatura, TV a cabo, DTV e similares.[7] (ANCINE, 2020)

[7]ANCINE. Grupo de Trabalho do SeAC. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/grupo-de-trabalho-do-seac. Acesso em: 31 de agosto de 2022.

A Lei 12.485 definiu termos estruturantes que são utilizados em diversos regulamentos posteriores a sua promulgação, e que hão de fazer parte do escopo regulatório do vídeo sob demanda, portanto, faz-se necessário neste trabalho abordá-los. No Art. 2º da Lei do SeAC considera-se:

> [...] II - Canal de Espaço Qualificado: canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado;
> [...]
> XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador. [...]

A ANCINE definiu como conteúdo de espaço qualificado obras audiovisuais seriadas ou não seriadas de ficção, documentário, animação, *reality show*, vídeomusical e variedades (ZAVERUCHA, 2018). Outra definição importante convém da de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira[8], que deve:

> a) ser produzida por empresa produtora brasileira, registrada na ANCINE, ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos;
> b) ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de co-produção cinematográfica e em consonância com os mesmos.
> c) ser realizada, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos.

Uma grande conquista alcançada com a Lei 12.485/11 foi a obrigatoriedade do cumprimento das "Cotas de conteúdo", seguindo o dispositivo do mercado de exibição (que logo será abordado), estabelecendo uma veiculação mínima de produções brasileiras, e ainda produções independentes, em todos os canais de espaço qualificado, e a definição de regras quanto a obrigatoriedade da presença de canais brasileiros nos pacotes de televisão por assinatura, tais regras geraram uma demanda pelas produções brasileiras. A lei não só criou a demanda como os meios de financiamento dessas produções, como veremos a seguir.

[8]ANCINE. Que obras são consideradas brasileiras? Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/registro-registro-de-obras/que-obras-sao-consideradas-brasileiras. Acesso em: 31 de agosto de 2022.

Outra definição de grande impacto na indústria audiovisual brasileira advinda da Lei 12.485/11 foi a criação de uma nova categoria do tributo CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), o CONDECINE Teles, que incide sobre as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais.[9]

Com a inclusão do CONDECINE Teles entre as modalidades do tributo - que já contava com:

> CONDECINE Títulos: incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos do mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados); [...]
> CONDECINE Remessa: incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação; [...]

o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), destinado ao investimento e financiamento de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil, se tornou o maior mecanismo de incentivo ao audiovisual brasileiro (ANCINE)[10].

Um tributo que, de acordo com relatório do OCA[11] (Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual), em 2011 estava no patamar de R$55 milhões arrecadados, a partir de 2012 cresceu 20 vezes, ultrapassando a casa de R$1 bilhão, e mantendo uma média de cerca de R$ 604.000.000,00 nos últimos 3 anos (2019, 2020 e 2021), possibilitando ao FSA um montante expressivo de recursos, assim permitindo o financiamento das obras que agora estavam em grande demanda.

2.2 Um imbróglio político

Em 2016, Michel Temer assumiu a presidência da República, após o golpe praticado contra a então presidenta Dilma Rousseff, e, antes mesmo do afastamento definitivo dela, extinguiu o Ministério da Cultura (MinC), transformando-o numa Secretaria de Cultura, órgão do então recém-criado Ministério da Cultura e da Educação. O então presidente logo voltou

[9]Recolhimento da CONDECINE. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/condecine. Acesso em: 31 ago. 2022.
[10]ANCINE. Recolhimento da CONDECINE. Agência Nacional do Cinema - ANCINE. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/CONDECINE. Acesso em: 31 ago. 2022.
[11]OCA. CONDECINE - Valores Arrecadados - Em Reais (R$) 2006 a 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/recursos-publicos/arquivos.pdf/CONDECINE-valores-arrecadados-em-reais-r-2006-a-2021.pdf. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

atrás, com intensas reações negativas por parte das classes artística e política, numa falha tentativa de fazer as pazes. Porém, esta foi apenas uma amostra da grande confusão que estava por atingir a indústria audiovisual brasileira, em um país chefiado por gestões liberalistas e conservadoras.

Com a ascensão do governo liberal de Temer, a ANCINE passou por uma intensa transformação:

- Três de seus diretores foram indicados pelo então presidente, que não levou em consideração as sugestões das entidades representativas, ou mesmo do Conselho Superior de Cinema (CSC);
- O lançamento do FSA 2.0, que propunha mudanças significativas no funcionamento do Fundo Setorial do Audiovisual;
- Em um último respiro do mandato, em dezembro de 2018, Temer decretou uma nova composição do Conselho Superior de Cinema, indicando representantes de grandes conglomerados internacionais, como Netflix, SindiTelebrasil (empresas de telecomunicações) e TAP (programadoras internacionais de TV por assinatura), para compor o conselho.

É importante salientar que, como Ikeda afirma em a *Utopia da Autossustentabilidade (2021)*, que cabe ao CSC definir a regulamentação dos serviços de VoD, e tais empresas e conglomerados estrangeiros defenderiam uma regulação pífia e que favorecesse seus serviços, mas, com sorte não houve tempo hábil durante o governo para aprofundamento na definição do marco regulatório.

Outro acontecimento importante durante o período de governo de Temer foi a não publicação do decreto de Cota de Tela - responsável pela exigência de um "número de dias para o cumprimento da cota, a diversidade de títulos que devem ser exibidos e o limite de ocupação máxima de salas de um mesmo complexo pela mesma obra" (ANCINE), garantindo a presença de obras brasileiras nas salas de cinema - assim, resultando em um 2019 com mais 2.700 salas de cinema (cerca de 80% do circuito comercial brasileiro) ocupadas apenas por Vingadores: Ultimato, por exemplo[12]. "Este exemplo confirma a necessidade de medidas regulatórias para que o mercado não seja completamente ocupado pelo produto estrangeiro, mesmo que o filme nacional seja competitivo" (IKEDA, 2021, p 219)

[12]Vingadores: Ultimato ocupará mais de 80% das salas de cinema no Brasil. Disponível em: https://jovemnerd.com.br/nerdbunker/vingadores-ultimato-ocupara-mais-de-80-das-salas-de-cinema-no-brasil/. Acesso em: 15 out. 2022.

Com isso, iniciamos 2019 já sem um importantíssimo instrumento regulatório do audiovisual brasileiro, e sob a gestão de Jair Bolsonaro, uma gestão que já apontava como conservadora, repleta de censura e ódio à cultura.

O governo Bolsonaro é marcado por diversos atos contra a produção audiovisual brasileira, assim como a cultura do nosso país, tantos atos que é incabível citá-los todos neste espaço. A título apenas de refresco à memória, e na intenção de exemplificar como o governo regente está diretamente relacionado ao assunto do debate da regulação no Brasil, cito, em primeiro golpe, a extinção do Ministério da Cultura, seguido de declarações de que o poder público não deve "se meter em fazer filme"[13], e também de discursos de ódio a produções com pautas identitárias, e conteúdos LGBTQIA+, anunciando ainda seu desejo de extinguir a ANCINE.

O Fundo Setorial do Audiovisual também sofreu com as políticas dos governos Temer-Bolsonaro, que culminaram em um congelamento de verbas, processo junto ao TCU (Tribunal de Contas da União), e afastamento do então diretor-presidente da ANCINE[14]. Por boa parte do mandato do atual presidente a ANCINE se encontrou congelada, sem muitas possibilidades de atuação.

Como demonstrado, foram muitos os atos de desmonte sofridos pelo setor audiovisual e cultural, podendo ainda citar o incêndio da Cinemateca Brasileira, em São Paulo, em 2021, como um dos resultados desse descaso do governo sobre o acervo e a memória audiovisual brasileira. Também vimos os insistentes ataques às políticas públicas de governo, como o veto, primeiramente à Lei Aldir Blanc 2, lei de incentivo a cultura, sucessora do auxílio emergencial promulgado em 2020, referente a medidas emergências para o setor cultural impactado pela pandemia da Covid-19, e, posteriormente, a Lei Paulo Gustavo, nomeada em homenagem ao ator Paulo Gustavo que faleceu em 2021 devido a Covid-19, e que também visa auxiliar o setor cultural.[15]

A cultura no Brasil não teve para onde correr, atacada pelo governo atual, e envolta, assim como todos nós, numa onda conservadora crescente, repleta de ódio, que não se importa em ferir os direitos humanos e menos ainda em lidar com as questões das minorias. A cultura ainda nos últimos dois anos da pandemia, viu-se precisando reconstruir e transformar para as

[13]Jair Bolsonaro diz que vai buscar "a extinção da Ancine". Disponível em: https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/25/jair-bolsonaro-diz-que-vai-buscar-extincao-da-ancine.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 15 out. 2022.
[14]Como a Ancine vem sobrevivendo ao governo Bolsonaro. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/cultura/de-volta-para-o-futuro/. Acesso em: 15 out. de 2022.
[15]Apesar dos vetos do presidente as Leis, em julho, o Congresso Nacional derrubou os vetos do presidente: https://www.uol.com.br/splash/noticias/2022/09/30/bolsonaro-lei-paulo-gustavo-lei-aldir-blanc.htm. Acesso em: 15 out. de 2022.

novas demandas de um mundo que precisou se isolar, evitar aglomerações e se proteger dentro de casa.

2.3 A Covid-19

Como demonstrado, a Covid-19 foi um fator de extremo impacto ao setor audiovisual brasileiro, e mundial. A nova versão do coronavírus surgiu na China, em 2019, e rapidamente se espalhou pelo resto do globo, tendo a OMS (Organização Mundial da Saúde) decretado, em março de 2022, uma pandemia.[16]

Entre as diversas recomendações de prevenção à Covid-19 estava o isolamento social, por se tratar de um vírus de rápida proliferação o isolamento se mostrou a solução mais efetiva enquanto o mundo juntava esforços na produção de uma vacina. Junto ao isolamento, o uso de máscaras, o cuidado com a higiene das mãos, e, assim que possível, tomar as doses disponíveis da vacina são outras das recomendações de prevenção.

A Covid-19 implicou em todos os setores e na vida de todos, aqueles que puderam se isolaram em casa, e os que não puderam tiveram de aprender a lidar com os diversos protocolos de segurança no ambiente de trabalho. Atividades simples do dia a dia, como ir ao mercado, se tornaram espaço de risco para alguns e mais um ambiente repleto de protocolos para a segurança de todos. Não há como negar, todos foram afetados, da indústria do entretenimento à indústria metalúrgica.

No que se refere ao setor cinematográfico, a primeira medida foi a suspensão de gravações de filmes, séries e até mesmo telenovelas, que perdurou por um bom período do ano de 2020, e em alguns casos até 2021. Mesmo com a retomada de algumas gravações se manteve uma cartilha de prevenção, com utilização de máscara, isolamento de equipe e constantes testes de Covid-19. Com o fechamento das salas de cinema muitos filmes tiveram suas datas de lançamento adiadas, enquanto outros utilizaram as plataformas de *streaming* como saída.

Os fatores “ficar em casa” e o fechamento das salas de cinema propiciaram o crescimento das plataformas de *streaming*. As grandes realizadoras precisavam continuar lançando seus conteúdos, e sem previsão de vacina, ou de melhora do cenário, investiram na nova janela em voga, tornando a casa de lançamento desde produções pequenas a grandes *blockbusters*.

[16]Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19. Acesso em: 18 nov. de 2022.

No contexto de quarentena a necessidade de entretenimento não sumiu, na verdade até aumentou, com as pessoas ficando em casa, sem possibilidade de socializar, festejar ou mesmo realizar passeios em museus, por exemplo. A indústria do entretenimento passou por uma renovação da categoria. O que antes era presencial fez amizade com o *livestream*, criando novos cenários de festas via chamada de vídeo[17], visitas a exposições virtuais[18] e mesmo shows realizados por live[19], para citar alguns exemplos, foram criados meios de diversão frente ao caos, e o momento de desestressar de toda a situação que nos rodeava. Assim, filmes e séries também se tornaram pontos de fuga, e com a falta dos cinemas, as plataformas de *streaming* se tornaram a opção para quem buscava uma nova distração.

A pandemia se mostrou um fator importantíssimo para as plataformas de *streaming*, diversas redes de entretenimento passaram a ter suas próprias plataformas, como a Disney+, e conseguiram aproveitar o *boom* acarretado pela Covid-19 em seu processo de crescimento. A pesquisa da Kantar IBOPE Media[20] mostrou um crescimento expressivo no consumo de vídeo online, onde 68% dos usuários de internet viram mais vídeo e TV online por *streaming* gratuito durante os períodos de isolamento e 58% mais *streaming* pago.

Tais fatos demonstram o papel da pandemia no crescimento do setor em discussão, que, mesmo com um certo abrandamento da situação pandêmica, apresenta constante crescimento e diversas transformações buscando adequação aos novos cenários que se criaram junto à melhor compreensão das possibilidades e necessidades das plataformas.

3. O vídeo sob demanda

A definição de um arcabouço regulatório aos serviços de vídeo sob demanda enfrenta diversos desafios, sendo o primeiro deles a definição do que é um serviço VoD. Trata-se de um serviço multifacetado, com características particulares e diversos modelos de negócios, tornando um desafio encontrar uma designação digna de todas as oportunidades.

---

[17]Com pandemia, "boom" de festas online salva o setor de animação. Disponível em: https://exame.com/casual/com-pandemia-boom-de-festas-online-salva-o-setor-de-animacao/. Acesso em: 18 nov. de 2022.

[18]10 museus online para visitar durante a quarentena do COVID-19. Disponível em: https://tecnoblog.net/responde/10-museus-online-para-visitar-durante-a-quarentena-do-covid-19/. Acesso em: 18 nov. de 2022.

[19]Lives: relembre os melhores shows para assistir em casa. Disponível em: https://www.letras.mus.br/blog/lives-da-semana/. Acesso em: 18 nov. de 2022.

[20]Consumo de vídeo bate recorde no Brasil. Disponível em: https://www.kantaribopemedia.com/consumo-de-video-bate-recorde-no-brasil/. Acesso em: 18 nov. de 2022.

Primeiramente, é preciso compreender a distinção entre os termos Video sob Demanda e *Streaming*, enquanto o primeiro se refere aos serviços de fornecimento de vídeo de acordo com a demanda do consumidor, o segundo se refere à transmissão contínua (fluxo de mídia/dados), permitindo o visionamento da obra à medida que os dados chegam ao usuário, sem necessidade de armazenamento no dispositivo (como é necessário no caso de download), podendo esses serem videos (como no caso das plataformas de VoD, que utilizam o *streaming* para distribuir seu conteúdo), ou outros, como música, a exemplo do Spotify, que utiliza da tecnologia de *streaming* para áudio, e ainda, a distribuição de conteúdo ao vivo, como ocorre na Twitch, por exemplo.

Quando falamos de *streaming* esbarramos em outro termo de suma importância para a discussão, que também se refere a forma de transmissão do conteúdo, os serviços *OTTs (over-the-top)* se referem a distribuição de mídia por meio de um serviço de *streaming* de vídeo pela Internet, contornando o decodificador de TV tradicional via antena, a cabo, satélite ou IPTV.[21]

É então com essas definições que as plataformas de VoD fogem ao escopo regulatório da Lei 12.485/11, como informado anteriormente, a Lei se refere aos Serviços de Acesso Condicionado, ou seja, "a transmissão de conteúdo audiovisual na forma de pacotes e de canais de programação em diversas modalidades, por qualquer meio eletrônico, tecnologia ou protocolo de comunicação." (ANCINE, 2020). As plataformas de VoD defendem que seus serviços se referem a um Serviço de Valor Adicionado (SVA), então, um serviço auxiliar ao das telecomunicações, a exemplo, quando você contrata um serviços de internet e junto dele tem direito a navegação por redes sociais ilimitadas, se trata de um Serviço de Valor Adicionado, já que não se refere a um serviço da empresa de telecomunicação, como se trata a distribuição via cabo.[22]

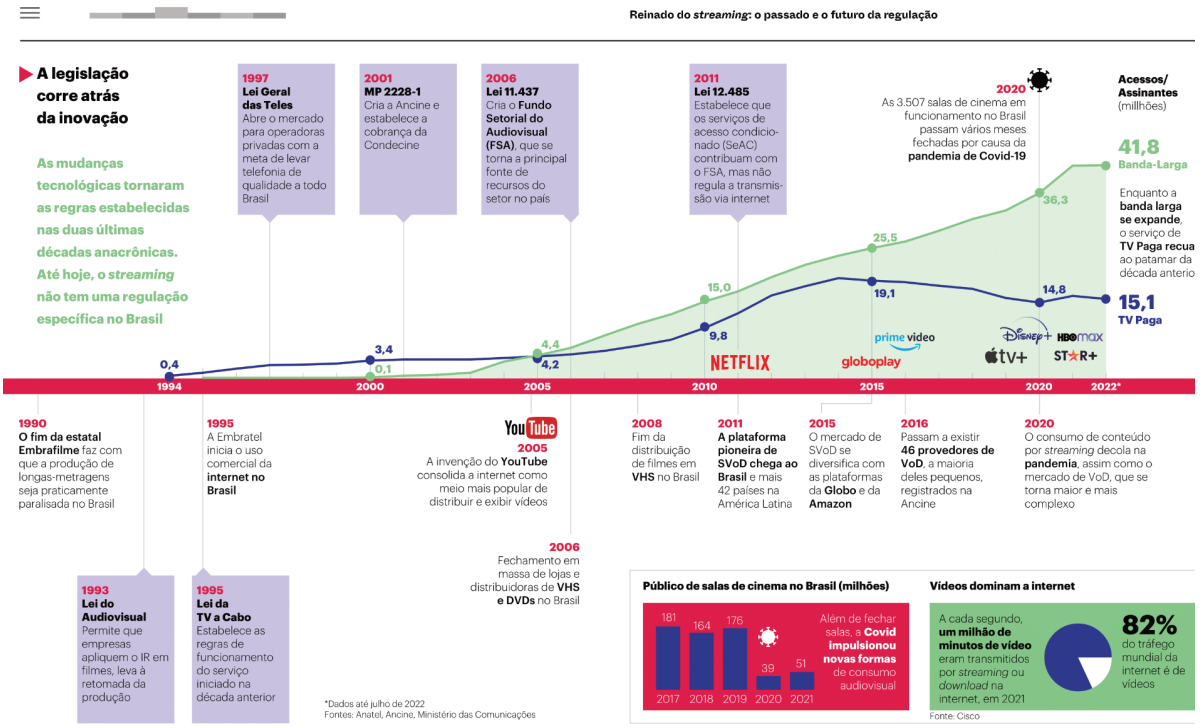
> Justamente por necessitar apenas da internet para distribuir conteúdo, o streaming ocupa um lugar único na legislação e no mercado brasileiros. As plataformas de OTT estão à margem da Lei Geral da Telecomunicações (1997), da Medida Provisória 2228-1 (2001), que rege a política audiovisual, e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (2011), que regula a TV Paga. (Ana Paula Sousa, 2022, p 9)

Como pode ser observado na Figura 2, a banda larga segue em crescente, enquanto a TV por assinatura segue em certa baixa, isso está longe de significar o fim da TV por

[21]O que é OTT? Um guia completo para OTT. Disponível em: https://advertising.amazon.com/pt-br/library/guides/what-is-ott. Acesso em: 26 out. de 2022.
[22]O que é um SVA? (Serviço de Valor Adicionado). Disponível em: https://www.lumiun.com/blog/o-que-e-um-sva-servico-de-valor-adicionado/. Acesso em: 18 nov. de 2022.

assinatura, mas demonstra o poder que as plataformas de VoD tem em suas mãos e precisamos alcançá-lo.

Figura 2 - Linha do Tempo Audiovisual no Brasil



Fonte: Ana Paula Sousa (2022)

De mãos dadas com as definições até então abordadas, temos a nomenclatura do mercado em discussão. Todos os diferentes segmentos do mercado audiovisual são nomeados pela ANCINE[23]:

> - Salas de Exibição: Conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação do serviço de exibição cinematográfica, que consiste na projeção de obras audiovisuais em tela de grande dimensão, para fruição coletiva pelos consumidores finais.
> - Radiodifusão de Sons e Imagens (TV Aberta): conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação do serviço de radiodifusão de sons e imagens, que consiste na oferta de conteúdos audiovisuais a serem recebidos direta e livremente pelo público em geral.
> - Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (TV Paga): conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de múltiplos canais de programação cada qual com grades horárias específicas por difusão linear, com linha editorial própria, com qualidade de serviço geralmente garantida por rede dedicada, ofertados ao consumidor final de forma onerosa;

[23]O que significa segmento de mercado audiovisual?. Disponivel em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/registro-registro-de-obras/o-que-significa-segmento-de-mercado-audiovisual. Acesso em: 18 nov. de 2022.

> - Vídeo Doméstico: Conjunto de atividades encadeadas, realizadas por agentes econômicos, necessários para ofertar ao consumidor final, a título oneroso, obras audiovisuais em qualquer suporte de mídia pré-gravada.
> - Outros Mercados: Os segmentos de mercado audiovisual em transporte coletivo, circuito restrito.

E não poderia ser diferente para os serviços de vídeo sob demanda, que intenta uma regulação e portanto carece de conceitualização, que, inclusive, como logo veremos, tal falta acarretou na inclusão deste serviço, por um determinado período, em "Outros mercados", o que resultou em diversas contradições e imperfeições, já que todos os serviços conceitualizados acima possuem uma regulação, e portanto obrigações específicas, como tributárias, por exemplo, que foram impostas aos serviços de VoD sem uma análise profunda de suas especificidades.

A ANCINE, na *NOTÍCIA REGULATÓRIA - COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA*[24], traz a nomenclatura Comunicação Audiovisual sob Demanda (CAvD), como proposta, tornando esta, até então, a nomenclatura utilizada nas discussões relativas ao mercado do vídeo sob demanda. Assim podemos pormenorizar as diferentes modalidades de serviços de vídeo por demanda, a fim de sublimar as dificuldades de definição e o primeiro desafio da construção do marco regulatório.

3.1 VoD - um termo guarda chuva

A evolução da tecnologia tem papel importante na mudança das narrativas, dos conteúdos e dos formatos audiovisuais, que precisam se transformar de acordo com as novas formas de consumo e janelas de exibição.[25] O consumo do audiovisual esteve sempre diretamente conectado ao desenvolvimento tecnológico: do cinema para a televisão, migrando para a fisicalidade dos videocassetes, e depois DVDs, até a digitalização da contemporaneidade, com as plataformas de VoD (*Video on Demand* - Vídeo sob demanda).

"O crescimento do VoD nos últimos anos no Brasil já produziu uma estrutura de provimento relevante o suficiente para assegurar a continuidade da expansão e requerer atuação regulatória" (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2015, p. 1). Apesar de recente, o VoD já tem grande impacto comercial no mercado audiovisual mundial, forçando mudanças

[24]Disponível em: bit.ly/3gLRxSp.

[25]A era da Internet foi catalisadora para a experiência televisiva, que evoluiu exponencialmente ao longo dos anos. O que antes era uma transmissão singularmente linear, fixada no centro da sala de estar, transformou-se em uma experiência altamente fragmentada, multiplataforma e móvel. - TV sob demanda e os novos hábitos de consumo audiovisual na internet. Disponível em: bit.ly/3gIRLd9. Acesso em: 30 set. 2022.

em todas as etapas do ciclo audiovisual, desde a pré-produção a distribuição. Faz-se então necessário definir, afinal, o que é VoD e seus diferentes modelos.

Assim sendo, como primeira dificuldade do processo de incorporação dos serviços de vídeo sob demanda no ordenamento jurídico brasileiro está a definição do serviço. Na na Instrução Normativa 104/2012, a ANCINE dispõe:

> L. Segmento de Mercado Audiovisual – Vídeo por Demanda: conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de um conjunto de obras audiovisuais na forma de catálogo, com linha editorial própria, para fruição por difusão não-linear, em horário determinado pelo consumidor final, de forma onerosa;

Uma definição, de 2012, que estabeleceu alguns critérios que podem excluir parte dos *players* VoD existentes atualmente, já que define uma onerosidade e uma linha editorial própria, o que acaba dissolvendo plataformas como YouTube, e até mesmo a Twitch, como parte da discussão de regulamentação do VoD.

O Conselho Superior de Cinema vem debatendo sobre um marco regulatório destinado às plataformas VoD desde 2015, tendo, no dia 17 de dezembro de 2015, publicado um documento onde identifica os principais elementos que caracterizam o vídeo sob demanda:

> (a) um serviço de comunicação de conteúdos audiovisuais; (b) organizado em catálogo; (c) ofertado ao público em geral ou a assinantes; (d) de maneira não linear; (e) por meio de redes de comunicação eletrônica, dedicadas ou não; f) com finalidade comercial, sendo remunerado diretamente pelo usuário (por meio de compras avulsas ou assinatura) e/ou por venda de espaço publicitário, e (g) implica responsabilidade editorial do provedor, referente à seleção, organização e exposição dos conteúdos nos catálogos.

Um conjunto de características que acaba por incluir de melhor forma os *players* disponíveis no mercado, não deixando de lado aqueles com modelos de negócios pautados na publicidade, por exemplo.

Os provedores de VoD ainda podem ser classificados de diferentes maneiras: segundo sua forma de distribuição, seu modelo de negócios e até mesmo segundo a relação plataforma-conteúdo disponibilizado (FILHO; FARIAS, 2021). É importante desenvolver estas classificações antes de se discutir sobre a regulação dos serviços.

Assim temos, com relação à distribuição, os serviços fornecidos juntamente a aquisição dos serviços de acesso condicionado (TV paga), onde ocorre o fornecimento de um catálogo de programas e filmes, que o usuário pode acessar quando quiser pelo próprio

dispositivo de recepção das operadoras, um serviço a mais ao dos canais a cabo, e, os serviços das plataformas VoD na modalidade *Over the Top (OTT),* que diz respeito à distribuição de conteúdo pela internet, englobando plataformas como, por exemplo, Netflix, HBO Max, Prime Video e YouTube.

Já quando falamos de capitalização, os serviços se ramificam em ainda mais classificações. Enquanto os serviços VoD oferecidos via TV a cabo já contam com sua monetização através da assinatura dos provedores (como NET e Sky), os serviços VoD via *OTT* contam com diferentes formas de monetização que os classificam em diferentes modelos, SVoD, AVoD ou TVoD:

SVoD (*Subscription Video on Demand*), que pode ser traduzido para vídeo sob demanda por assinatura, agrupa os *players* que oferecem seu conteúdo através de uma assinatura, como Netflix e Disney+.

AVoD (*Advertising Video on Demand*), ou vídeo sob demanda com publicidade, trata dos *players* em que seu conteúdo é disponibilizado gratuitamente ao consumidor final porém com inserção de propaganda, como YouTube e Vimeo.

E TVoD (*Transactional Video on Demand*), ou vídeo sob demanda por transação, onde é oferecido um catálogo de conteúdos para compra ou aluguel, a modelo das antigas locadoras de filmes, a exemplo do Youtube filmes e Google Play Filmes.

É importante salientar que muitos provedores vem diversificando seu modelo de negócios se valendo de estratégias híbridas, como por exemplo o YouTube, que possui a opção de realizar uma assinatura Premium, paga mensalmente ou anualmente, onde o conteúdo é exibido sem publicidade através de assinatura (SVoD), e conta, também, com um espaço para aluguel e compra de filmes (TVoD) dentro de sua plataforma.

4. O debate da regulação

É possível apresentar uma linha do tempo relativa ao debate da regulação dos serviços de VOD, que parte, como dito, ali de 2015, com a consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema. Sendo que, de forma mais assertiva, é possível apontar ainda, como primeiro passo desta discussão a publicação das Instruções Normativas nº95 e nº105, que classificavam tais serviços como “outros mercados”, assim, os obrigando a participar do recolhimento do tributo CONDECINE, sendo importante apontar que no período da publicação destas apenas a Netflix atuava no país, e nunca chegou a pagar o tributo. Apesar

de cobrada pela ANCINE, seus advogados sempre defenderam que se tratava de uma cobrança problemática, já que o cerne da plataforma é o catálogo extenso de programação não linear, disponível para exibição de acordo com o desejo do consumidor, tornando inviável a cobrança por título.

Seguindo então as recomendações descritas na publicação de 2015 (Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema), a ANCINE, considerando suas competências e objetivos, pública, em dezembro de 2016, a *NOTÍCIA REGULATÓRIA - COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA*, a fim de promover um debate público relativo à regulação da oferta de conteúdos audiovisuais sob demanda. A publicação aponta diversos fatores relativos à discussão, desde a definição do segmento, à promoção da cultura e do talento nacional nas plataformas, perpassando um sistema tributário e apresentando questões específicas relativas às oportunidades na regulação. Procedeu-se então à consulta pública da notícia regulatória, que recolheu 58 (cinquenta e oito) comentários e sugestões de 27 (vinte e sete) agentes, durante o período de 23 de dezembro de 2016 a 29 de março de 2017.

Completando nossa linha do tempo, ainda em 2017, a ANCINE publica o "Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda", sendo esse o documento a ser abordado a seguir. Um relatório composto por sintetização das contribuições recebidas durante o período de consulta pública, apontando cada um dos temas presentes na Notícia Regulatória e respondendo algumas das questões apresentadas.

Cabe citar aqui, ainda, um último material relativo a regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda, apresentado pela ANCINE em agosto de 2019: Vídeo Sob Demanda - Análise de Impacto Regulatório" - um estudo contributivo a construção de um marco regulatório sobre os serviços de vídeo sob demanda, abordando suas características e estruturas. A construção dessa AIR veio em demanda da consulta pública.

4.1 Consulta Pública e Análise de Impacto Regulatório

A partir do conteúdo do relatório da consulta pública trago pontos que entendo como principais à discussão, considerando as contribuições arrecadadas pela agência, que incluem contribuintes desde *players*, como a Netflix, a empresas de telecomunicações, como a Tim, e as considerações da própria ANCINE. Para fins de facilitação da apresentação dos pontos

organizo as questões por tópicos, de acordo com os sugeridos pela própria agência reguladora em seu documento.

A. Caso a disposição obrigatória de obras e conteúdos audiovisuais brasileiros nos catálogos seja uma opção regulatória, como poderia essa obrigação ser efetivada sem comprometer o aumento da diversidade de títulos estrangeiros disponíveis?

Cota de conteúdo, à luz das cotas já apresentadas anteriormente, relativas a salas de exibição e a TV paga, é um fator de grande discussão dentro do debate. Enquanto alguns defendem sua importância para a sustentabilidade do segmento independente, outros acreditam que este não seja o caminho, que a definição de cotas pode limitar os catálogos, ir contra o princípio de livre circulação das redes, e podem servir como modelo para a regulação de outros países, dificultando o acesso do conteúdo brasileiro a estes mercados.

O segundo debate refere-se ao percentual da disposição obrigatória, relembrando a regra das salas de cinema e da TV Paga. Algumas contribuições sugerem porcentagem de acordo com o catálogo total da plataforma, uma sugere 50% (cinquenta por cento) do acervo total (catálogo), com ao menos 30% (trinta por cento) para conteúdos oriundos do Mercosul, sendo 25% de obras brasileiras independentes. Os demais 20% (vinte por cento) seriam compostos de conteúdos de outros países. Há outras diversas sugestões que se baseiam em diferentes parâmetros, como a própria Lei 12.485/11, o investimento em conteúdo produzido, o recolhimento da CONDECINE, havendo também a preocupação com relação a regionalidade do conteúdo, na intenção de garantir a inclusão de conteúdo fora do eixo Rio-SP.

A definição de uma regra de cota para o VoD conversa com a valorização do conteúdo audiovisual brasileiro, em conjunto com uma definição tributária efetiva, a exemplo da Lei 12.485/11, garantindo investimento financeiro no setor, tais oportunidades podem significar um novo cenário da produção audiovisual brasileiro, a exemplo do ocorrido em 2011.

B. Caso se torne obrigatório o investimento direto na produção e/ou licenciamento de obras brasileiras por parte dos serviços de vídeo sob demanda, como esse dispositivo poderia ser efetivado?

No que trata o investimento na produção audiovisual muitas contribuições defendem a opção de investimento direto, onde não há interferência de entes públicos no processo. O investimento direto das plataformas de *streaming* em produções locais já é uma realidade no

país, porém esbarra em um fator importantíssimo, o dos direitos de propriedade. Quando essas plataformas se tornam as financiadoras das obras não existe a possibilidade de conversa sobre o propriedade dos direitos da obra, tornando então as produtoras/idealizadoras/realizadoras apenas prestadoras de serviços[26], sendo esse um outro ponto de discussão necessário ao debate da regulação da comunicação audiovisual sob demanda.

Algumas contribuições defendem o abono de percentual da contribuição ao CONDECINE, no caso de investimento direto, já que, como citado por algumas das contribuições, a cobrança da CONDECINE somada à obrigatoriedade de investimento direto pode se tornar um excesso de onerosidade para as plataformas. Cita-se a possibilidade das plataformas agirem em apenas uma das formas de investimento, e a possibilidade de atuação como co-produtoras de produções fomentadas via recursos públicos.

Um argumento recorrente em diversos dos pontos apresentados é o fato de que não existem dados suficientes sobre o mercado de comunicação audiovisual sob demanda. Com a falta de uma regulação as plataformas não são obrigadas a fornecerem dados sobre seus serviços, diferente do que acontece com a TV Aberta, TV Paga e Salas de Exibição, por exemplo, que fornecem dados de exibição, público e mesmo valores arrecadados/investidos, sendo essas informações de extrema importância mesmo a para a construção do marco jurídico, já que a falta de dados reais do setor podem implicar na construção de uma legislação falha, principalmente no que se remete a criação de tributos, ou mesmo cotas de tela, já que não se tem a informação real de lucro dessas plataformas ou de quantidade de produções locais já disponíveis e como são recebidas pelo público dessas empresas. A necessidade de se incluir a obrigatoriedade de fornecimento de dados dos serviços prestados e de consumo, é uma pauta recorrente nas contribuições.

Como a ANCINE comenta, a obrigatoriedade de cobrança da CONDECINE somada ao investimento direto não implica onerosidade, se bem estudada e trabalhado o equilíbrio das obrigações regulatórias. É importante manter em voga, sobre o investimento direto, que, apesar de não haver a necessidade de intermediação do órgão público no investimento, é necessário haver acompanhamento para garantir o cumprimento das regras estabelecidas que podem abranger questões de percentual de investimento em conteúdo independente, além de regras de regionalização e diversidade, que precisam ser cumpridas para garantir um fomento efetivo.

[26] Reinado do streaming: o passado e o futuro da regulação. Disponível em: https://www.projetoparadiso.org.br/estudo-janelas-em-revolucao/. Acesso em: 20 nov. de 2022

O investimento direto deve ser uma das preocupações da discussão já que se trata de um financiamento que oportuniza maior aproximação das plataformas com as produtoras, gerando uma troca de expertise importante para o crescimento do setor, proporcionar um poder de decisão maior sobre o conteúdo produzido que será veiculado em sua plataforma, garantido um poder de programação mais assertivo, mas, como citado, é uma questão que precisa ser bem analisada para permitir que os idealizadores/produtores locais deixem de ser apenas prestadores de serviços e tenham maior domínio sobre suas propriedades intelectuais, assim não perdendo seus títulos brasileiros independentes, e garantindo rentabilidade e RLP (Receita líquida do produtor), o que não ocorre nos acordos atuais.

C. Como assegurar a equidade ou o destaque na divulgação das obras audiovisuais nos catálogos por meio da exposição visual de tais conteúdos nas interfaces acessíveis aos usuários?

O cerne da comunicação audiovisual sob demanda são os catálogos das plataformas, da mesma forma que eles exigem a criação de um tributo CONDECINE próprio para suas especificidades, já que no ambiente virtual não há barreiras que limitem o tamanho de um catálogo, uma particularidade das plataformas *OTT*, os catálogos exigem uma outra observação. Como dito, se trata de um espaço sem barreiras, não é como as antigas locadoras que dependiam de sua capacidade física para agregar conteúdo. As plataformas conseguem carregar um número ilimitado de produções, então, como garantir que o conteúdo brasileiro esteja sendo acessado?

É importante garantir que o conteúdo brasileiro não só esteja presente nessas plataformas, com as cotas, mas que ele seja assistido, e para isso a consulta pública arrecada contribuições que sugerem:

- distribuição de obras brasileiras entre todos os gêneros, e não apresentação de conteúdo brasileiro como gênero autônomo - assim possibilitando que o conteúdo brasileiro esteja presente, por exemplo, na aba “Comédia” ou “Terror”, e não somente quando o consumidor buscar pela aba “Filmes Brasileiros”;
- presença de obras brasileiras em destaques como “lançamentos”, “grandes clássicos”, “recomendação” e similares - em um ambiente tão vasto em opções muitas vezes o consumidor se encontra perdido sobre o que assistir a seguir e

se guia pelas recomendações das próprias plataformas, é importante que o conteúdo brasileiro esteja inserido nesse espaço;

- inclusão de obras brasileiras em campanhas promocionais relacionadas à oferta de comunicação audiovisual sob demanda e busca com filtro para obras brasileiras - o conteúdo brasileiro precisa fazer parte das campanhas de publicidade da plataforma, assim como ocorrem grandes campanhas com o conteúdo estranjeiro.

Dentre as contribuições cabe citar uma que abordava a importância de se garantir ainda que não só lançamentos recentes fizessem parte destes destaques, mas que seja determinada uma porcentagem para conteúdo mais antigos que estão presentes no catálogo e podem estar esquecidos.

> A ANCINE, assim como a maioria das contribuições da Consulta Pública consideram relevante o estabelecimento de medidas de proeminência de obras brasileiras como fator de criação de novos públicos e promoção do acesso. A visibilidade das obras audiovisuais nos catálogos de vídeo sob demanda, tem se revelado equivalente ao horário nobre na programação de TV Paga, no que concerne ao alcance de público do conteúdo disponibilizado em ambos.(ANCINE, 2017, p 16)

D. Caso a incidência da CONDECINE passe a ter base no faturamento das empresas que atuam na comunicação audiovisual sob demanda, quais os percentuais que deveriam ser praticados?

Chegamos ao debate do tributo CONDECINE. Como apresentado anteriormente, já existem versões do tributo em vigor, mas devido às especificidades da comunicação audiovisual sob demanda se enxerga a necessidade da construção de uma nova vertente, que seja suficiente para alcançar as demandas do VoD.

São muitas as contribuições relativas a construção do tributo, e, já abordando as contribuições, é preciso delimitar certas particularidades a serem respondidas no escopo da criação da legislação regulatória:

- Muitas das plataformas existentes atualmente fazem parte de empresas que possuem canais de televisão, seja aberta ou fechada, e ainda há as empresas que atuam no setor cinematográfico, com lançamento de produções em salas de cinema. Assim sendo, muitas das produções dessas empresas já demandam o pagamento de Condecine, em outras vertentes, sabendo disso, ao chegar nas plataformas de VoD, essas produções devem ser incluídas na arrecadação?

- As plataformas menores, recentes e não pertencentes aos grandes conglomerados devem pagar a mesma alíquota que as pagas pelos grandes *players*? Se não, como delimitar essa progressão?
- Com a obrigatoriedade de investimento direto, deve-se garantir a possibilidade de abatimento do valor arrecadado via CONDECINE?

A ANCINE deixa clara suas observações, o órgão regulador entende o VoD como um novo segmento de mercado, e se a empresa está presente no segmento da TV Paga e agora no CAvD, se trata de uma expansão voluntária, e portanto, para diversificar seu espaço de atuação deve arcar com a tributação dos diferentes mercados, assim, se posicionando contrária a ideia de não se incluir produções com tributo CONDECINE arrecadado já em outros segmentos. Além disso, a ANCINE defende que a tributação vinculada à receita bruta é a mais adequada, e indica a utilização de alíquotas progressivas, eliminando barreiras de entrada e protegendo os pequenos provedores. A definição das condições dessas alíquotas, porém, ainda se encontra no espaço das ideias, sem muitas certezas e com muitas variáveis, sendo um ponto de atenção no processo de regulamentação do setor.

O documento apresenta outras questões, que carecem de desenvolvimento e considerações, como a da extraterritorialidade, e como isso afeta o funcionamento e cumprimento das regras brasileiras por essas empresas estrangeiras, e a possibilidade de um marco regulatório com obrigações assimétricas para entrantes no mercado, defendendo a diversidade de ofertantes e a maior competição.

Cabe citar outros outros pontos abordados nas contribuições, algumas sendo "genericamente contra a intervenção regulatória no setor" (ANCINE, 2017, p 23), outras questionando a competência legal da ANCINE na regulação do mercado, e contribuições fortificando o uso do termo "Independência" ao segmento, a inclusão da obrigatoriedade de fornecimento de dados relativos ao público das obras, de ferramentas de acessibilidade nas plataformas, até mesmo contribuição sobre a criação de uma plataforma brasileira independente. [27]

Como pode-se observar, a construção de um marco regulatório a comunicação audiovisual sob demanda operará diversas questões e demandará uma proximidade tanto dos *players* quanto do produtores, a fim de garantir a melhor execução possível e uma

[27]Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consulta-publica/encerradas/VodDocumentoPblicoFinalv3_2.pdf.

regulamentação que defenda a produção audiovisual brasileiras independente, assim como seus produtores e realizadores, e ande de mãos dadas com a valorização da cultura brasileira mesmo em espaços dominados pelos conglomerados norte-americanos.

5. Considerações Finais

O presente trabalho apresentou alguns fatores relativos à definição de uma regulamentação da comunicação audiovisual sob demanda. Fatores externos e internos ao debate foram abordados, mas há muito o que se discutir no debate da regulamentação. O audiovisual e o cinema são setores pautados pela dualidade arte-indústria, e cabe ao setor atuante se manter inteirado sobre as questões administrativas, pois em algum momento elas lhe alcançarão.

Assim como a Lei do SeAC levou quase 5 anos em discussão até ser promulgada, o marco regulatório da comunicação audiovisual sob demanda tem um longo caminho a percorrer, mas, tem uma base estabelecida, possuindo exemplos e legislações que atuam efetivamente já cobrindo áreas em que o setor está inserido, como a, já amplamente mencionada, Lei 12.485/11, que cobre o escopo de proteção a produção de conteúdo audiovisual brasileiro, assim como a proeminência destes e conta com um recurso tributário efetivo e que retorna ao setor, e também cabe citar, a Lei 12.965/14, o Marco Civil da Internet, que cobre questões relacionadas a extraterritorialidade e o cumprimento da legislação brasileira, mesmo por empresas estrangeiras, em atividades realizadas na internet.

Assim sendo, se trata de uma construção com bases funcionais e bem definidas, portanto, acredito que não serão necessários mais cinco anos para a construção de um marco definitivo. Mas sim, é importante pautar a necessidade urgente do prosseguimento deste debate, estamos vivendo uma nova era do audiovisual e precisamos buscar os meios de proteção do setor brasileiro.

Com a ascensão da internet os modelos tradicionais de produção, distribuição e comercialização audiovisual estão em constante evolução, a tecnologia atual permite a realização audiovisual utilizando um aparelho celular, assim como a distribuição pode ser realizada por qualquer um, a cliques e uma conta no YouTube de distância. A disparidade entre o amador e o profissional vem se tornando cada vez menor, abrindo portas cada vez mais largas e ao mesmo tempo criando desafios regulatórios cada vez mais específicos.

O consumidor é outro, com a evolução da tecnologia passamos das grandes telas para fisicalidade do DVDs e rapidamente estes já não faziam mais parte de nossas vidas, agora tudo está a um pulso de distância, disponível nas grandes, médias e pequenas telas, a hora e onde você quiser, se sua internet permitir. Esse consumo acelerado e amplamente possibilitado criou um novo consumidor, que anseia pelas maratonas, por séries mais curtas, pelas produções gigantescas com orçamentos escandalosos, e pela possibilidade de assistir tudo isso na palma de suas mãos.

Apesar das mudanças carregadas na bagagem do VoD sua aproximação com a TV por assinatura vem crescendo cada vez mais. Como apresentado, seu principal fator de distanciamento está no suporte de distribuição, mas seus serviços se tornam cada vez mais familiares, principalmente com a ampla chegada da publicidade nas plataformas de VoD, como na Netflix e Disney+, mas também com a cada vez maior incorporação do "ao vivo" as plataformas OTT, da mesma forma, a TV por assinatura vem embarcando no espaço virtual, oferecendo sua programação linear pela internet, ou mesmo criando suas próprias plataformas de SVoD, como é o caso da Globoplay.

Atualmente as plataformas podem agir como bem entender, da mesma forma que a produção independente encontrou no investimento das grandes plataformas seu respiro, e apoio financeiro, durante o obscuro período político somado ao fator Covid-19, elas foram exploradas, obrigadas a deixar de deter seus direitos de propriedade e reduzidas a prestadoras de serviço sobre suas próprias ideias. As plataformas seguem explorando o mercado brasileiro, que, diga-se de passagem, não é pequeno, segue encomendando produções locais, realizando lançamentos de originais brasileiros, mas higienizando estas obras, que poderiam ser configuradas como produções independentes se acalentadas por uma regulação eficiente.

Ainda há muitos fatores que precisam ser avaliados na construção do marco regulatório a Comunicação Audiovisual sob Demanda, muito além dos abordados no presente trabalho, mas com pouco já é possível observar a importância do tema e a urgência do debate para potencializar a indústria audiovisual brasileira.

6. Referências

ANCINE. **Grupo de Trabalho do SeAC**. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/grupo-de-trabalho-do-seac. Acesso em: 31 ago. 2022.

ANCINE. **NOTÍCIA REGULATÓRIA - COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL SOB DEMANDA**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consulta-publica/encerradas/notciaregulatriaCAvDparaConsultaPblica.pdf. Acesso em: 25 mai. 2022.

ANCINE. **O que significa segmento de mercado audiovisual?**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/registro-registro-de-obras/o-que-significa-segmento-de-mercado-audiovisual. Acesso em: 18 nov. 2022.

ANCINE. **Que obras são consideradas brasileiras?**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/registro-registro-de-obras/que-obras-sao-consideradas-brasileiras. Acesso em: 31 ago. 2022.

ANCINE. **Recolhimento da CONDECINE**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/condecine. Acesso em: 11 set. 2022.

ANCINE. **Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consulta-publica/encerradas/VodDocumentoPblicoFinalv3_2.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. **Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: bit.ly/3XNRzKv. Acesso em: 10 mar. 2022.

CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. **Desafios para a regulamentação do vídeo sob demanda:** Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda. 17 de dezembro de 2015. Disponível em: bit.ly/3GOQw6N. Acesso em: 28 ago. 2022.

FILHO, Carlos Augusto Liguori; FARIAS, Victor Varcelly Medeiros. Ancine, Vod E Youtube: Reflexões Sobre A Regulação E O Fomento Do Mercado De Vídeo Sob Demanda No Brasil. *In*: REIA, Jhessica; FRANCISCO, Pedro Augusto P.; FREITAS, Bruna Castanheira de; MIZUKAMI, Pedro N. (org.). **Da Televisão Ao Youtube**: Influenciadores, Audiência E Normas. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2021. cap. IV NORMAS, p. 309-330. ISBN 978-85-65332-30-9. Disponível em: https://hdl.handle.net/10438/31232. Acesso em: 6 set. 2022.

IKEDA, Marcelo. **Utopia da Autossustentabilidade:** impasses, desafios e conquistas da Ancine. 1ª. ed. Porto Alegre: Sulina, 2021. 246 p. ISBN 978-65-5759-041-6.

KANTAR IBOPE MEDIA. **Consumo de vídeo bate recorde no Brasil**. Disponível em: https://www.kantaribopemedia.com/consumo-de-video-bate-recorde-no-brasil/. Acesso em: 18 nov. 2022.

RODRIGUES, Marina. **Curso Simplificando o Streaming**. 13 de Set. 2021. Apresentação do Powerpoint. Disponível em: https://apoia.se/simplificandocinema. Acesso em: 28 Mar. 2022.

RUFINO, Luana Maíra. **Panorama do VoD no Brasil**: Perspectivas do VoD no Brasil e no mundo. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/publicacoes/apresentacoes/panorama-do-vod-no-brasil-perspectivas-do-vod-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SOUSA, Ana Paula. Reinado do streaming: o passado e o futuro da regulação. **Janelas em Revolução**, out./2022. Disponível em: https://eventos.projetoparadiso.org.br/janelas-em-revolucao. Acesso em: 28 out. 2022.

ZAVERUCHA, Vera. **Desvendando a Ancine**. 1ª. ed. [*S. l.*]: Vera Zaverucha, 2018. 171 p.