

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**A REGULAÇÃO DO VIDEO POR DEMANDA E AS COTAS PARA OBRAS  
AUDIOVISUAIS NACIONAIS NO BRASIL**

**LEDA STOPAZZOLLI**

**RIO DE JANEIRO  
2019.1**

**LEDA STOPAZZOLLI**

**A REGULAÇÃO DO VIDEO POR DEMANDA E AS COTAS PARA OBRAS  
AUDIOVISUAIS NACIONAIS NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. João Marcelo de Lima Assafim.**

**Rio de Janeiro**

**2019/1**

### CIP - Catalogação na Publicação

S883r Stopazzolli, Leda  
A REGULAÇÃO DO VIDEO POR DEMANDA E AS COTAS PARA  
OBRAS AUDIOVISUAIS NACIONAIS NO BRASIL / Leda  
Stopazzolli. -- Rio de Janeiro, 2019.  
69 f.

Orientador: João Marcelo Lima Assafim.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Mercado Audiovisual. 2. Cota de conteúdo  
nacional. 3. Regulação . 4. Vídeo por demanda. I.  
Lima Assafim, João Marcelo, orient. II. Título.

**A REGULAÇÃO DO VIDEO POR DEMANDA E AS COTAS PARA OBRAS  
AUDIOVISUAIS NACIONAIS NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Professor **Dr. João Marcelo de Lima Assafim**.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_ Orientador  
\_\_\_\_\_ Membro da Banca  
\_\_\_\_\_ Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2019.1**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu companheiro André Saddy pelo apoio e pelas conversas acaloradas sobre o presente e futuro do nosso audiovisual.

Ao meu filho Joaquim pela paciência e por estar por trás de todos os meus desejos e conquistas.

Aos colegas produtores e cineastas que lutam pelo crescimento do mercado audiovisual nacional de qualidade no Brasil.

Ao professor João Marcelo de Lima Assafim, pela preciosa orientação acadêmica a esse trabalho.

## **RESUMO**

As inovações tecnológicas da banda larga e das mídias digitais de alta compressão tornaram possível o surgimento de uma nova forma de consumo de obras audiovisuais, o Vídeo por Demanda. Esse mercado vem substituindo e complementando principalmente a Televisão por assinatura. A política de cota de conteúdo de obras nacionais e nacionais independentes passa a ser adotada na Televisão por Assinatura com a Lei 12.485/11, levando a um crescimento do setor de produção nacional independente. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionavam as cotas, decidiu por sua constitucionalidade, por serem a expressão dos princípios constitucionais da valorização da cultura, da identidade nacional e da promoção da produção audiovisual nacional, o que justificaria a restrição do princípio da livre iniciativa. Além disso, considerou legítima a reserva de mercado diante da concentração dos produtos estrangeiros, que concorrem em ampla vantagem com o conteúdo nacional. Considerando a dominação histórica do produto audiovisual estrangeiro nos diversos segmentos de mercado audiovisual, será analisado se a política de cota de conteúdo nacional deve ser exigível para o segmento de Vídeo por Demanda.

### **Palavras-chaves:**

Mercado Audiovisual; Cota de conteúdo nacional; Regulação; Vídeo por Demanda

## ABSTRACT

The technological innovations of broadband and high-compression digital media have made possible the emergence of a new way of access audiovisual works, the Video on Demand. This market has been replacing and complementing mainly the Pay TV market. The quota policy for national and national independent works is applied in Pay TV since the Law 12.485 /11, leading to a growth of the independent Brazilian productions. The Brazilian Federal Supreme Court, in the judgment of four Direct Actions of Unconstitutionality that questioned the quotas, decided for its constitutionality, since they are the expression of the constitutional principles of the valorization of culture, the national identity and the promotion of national audiovisual production, which would justify the restriction of principle of free enterprise. In addition, it considered the reserved market is legitimate due to the concentration of foreign audiovisual works, which compete in a large advantage with the national one. Considering the historical domination of the foreign audiovisual work in the various segments of the audiovisual market, it will be analyzed whether the national work quota policy should be applied to the Video on Demand market.

Key words:

Audiovisual Market; Cota de conteúdo nacional; Regulação; Vídeo por Demanda

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO MERCADO AUDIOVISUAL NO BRASIL QUANTO À PROTEÇÃO DAS OBRAS NACIONAIS.....</b>	<b>11</b>
1.1 Da “Bela Época do cinema brasileiro” à dominação do cinema norte-americano.....	11
1.2 As medidas para a proteção dos filmes nacionais– Do Decreto nº 21.240 de 1932 à criação da ANCINE.....	13
1.3 Da atuação indireta à atuação direta do Estado na Economia do Audiovisual e as cotas de conteúdo nacional na televisão por assinatura.....	16
<b>CAPÍTULO 2 - CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO.....</b>	<b>19</b>
2.1 O produto audiovisual e suas características.....	19
2.2 Os segmentos de mercado audiovisual e a reserva de mercado para obras brasileiras...	20
2.3 A Criação de uma Regulação Para o Vídeo por Demanda no Brasil.....	30
<b>CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL – A REGULAÇÃO DO VIDEO POR DEMANDA NA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>35</b>
3.1 As Diretivas da União Europeia sobre os Serviços de Comunicação Social Audiovisual...	35
3.2 A regulação do VOD na França.....	40
3.3 A regulação do VOD na Itália.....	42
<b>CAPÍTULO 4 - O DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DO MERCADO AUDIOVISUAL NACIONAL.....</b>	<b>43</b>
4.1 A intervenção do Estado na ordem econômica.....	43
4.2 Os princípios da diversidade cultural e da promoção da cultura nacional.....	45
4.3 Medidas legais de proteção ao mercado audiovisual nacional.....	47
<b>CAPÍTULO 5 - AS COTAS DE PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDO BRASILEIRO E BRASILEIRO INDEPENDENTE DEVEM SER APLICADAS AO SEGMENTO DE VIDEO POR DEMANDA?.....</b>	<b>54</b>
5.1 A preservação dos princípios da política audiovisual brasileira em um cenário convergente.....	54
5.2 Em que momento regular uma inovação disruptiva? .....	60
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

A revolução digital iniciada nos anos 1990 transformou fortemente as cadeias produtivas de diversos setores da economia, impactando também nos meios de comunicação e no comportamento de toda a sociedade. Os avanços tecnológicos, sobretudo com o desenvolvimento da internet, da banda larga e da mídia digital, levaram à convergência entre a televisão e os serviços de internet, possibilitando o surgimento de uma nova forma de distribuição e de acesso a conteúdos audiovisuais: o Vídeo por Demanda.

O serviço de Vídeo por Demanda tem como diferencial o maior poder de autonomia do espectador, cabendo a ele a decisão de qual título assistir dentre inúmeras opções ofertadas, no horário e local de sua conveniência. Esse protagonismo, em oposição à passividade do tradicional sistema linear de programação das televisões, vem transformando significativamente o hábito de consumo de obras audiovisuais. Embora a televisão continue sendo um importante meio de comunicação, principalmente para conteúdos “ao vivo”, jornalísticos e esportivos, um grande número de espectadores passou a utilizar os serviços “*on demand*” para ter acesso a obras audiovisuais como filmes, documentários e seriados.

De acordo com a ANATEL, em março de 2019 o serviço de TV por assinatura totalizou 17,46 milhões de assinantes<sup>1</sup> no Brasil, com a redução de 643 mil assinantes nos últimos 12 meses, uma diminuição de 3,55%. Enquanto isso, o número de assinantes da plataforma *Netflix*, segundo serviço de vídeo por demanda mais popular no Brasil, atrás apenas do *Youtube*, está em constante ascensão.

Segundo a consultoria Statista<sup>2</sup>, a *Netflix* tinha no final de 2011, 21 milhões de assinantes e no final do primeiro trimestre de 2019 sua base contava com pouco mais de 148 milhões de assinantes. Até 2020, segundo o estudo, 24,4 milhões de assinantes estarão baseados no Brasil, um dos mercados mais promissores para o provedor.

Historicamente, com algumas interrupções, o Estado brasileiro buscou intervir no mercado audiovisual com o objetivo de criar condições mínimas de competição à produção brasileira diante da dominação dos produtos americanos no país. Uma das políticas públicas

---

<sup>1</sup> Números divulgados em : <http://www.anatel.gov.br/dados/acessos-tv-por-assinatura> . Acesso em 30 mar. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em : <https://www.statista.com/statistics/250934/quarterly-number-of-netflix-streaming-subscribers-worldwide/>. Acesso em 10 jun. 2019.

adotadas é a cota de conteúdo nacional, obrigatória para os segmentos de mercado de salas de cinema e de televisão por assinatura.

Apesar do grande crescimento nos últimos anos e de competir com segmentos de mercado regulados, o mercado do vídeo por demanda não é sujeito atualmente a obrigações regulatórias relacionadas ao fomento da produção audiovisual nacional no Brasil.

O mercado de vídeo por demanda tem sido objeto de regulação em diversos países. A experiência mais amadurecida é a da União Europeia, que em 2010 revisou sua Audiovisual Media Services Directive - AVMSD, que estende para os serviços *on demand* algumas regras aplicadas aos serviços de televisão. Recentemente, em revisão da AVMSD realizada no final de 2018 pelo Parlamento Europeu, foi estabelecida a cota de 30% (trinta por cento) para obras audiovisuais europeias nos serviços de vídeo por demanda em operação nos países da União Europeia.

A presente monografia visa, portanto, a partir do campo do Direito Econômico e da intervenção dos poderes públicos na economia, analisar se a política pública de cotas de exibição de conteúdo audiovisual nacional, especialmente a prevista para o mercado de televisão por assinatura pela Lei 12.485/11, deveria ser estendidas ao mercado de vídeo por demanda.

# 1. HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO MERCADO AUDIOVISUAL NO BRASIL QUANTO À PROTEÇÃO DAS OBRAS NACIONAIS

## 1.1 Da “Bela Época do cinema brasileiro” à dominação do cinema norte-americano

A relação do Estado brasileiro com o mercado audiovisual data do início do século XX, quando o mercado de exibição cinematográfica se estruturou. Entre 1908 e 1913 são inauguradas salas de cinema em vários estados do país, chegando o Rio de Janeiro a ter vinte salas fixas em 1910. Nesse período, conhecido como “A Bela Época do cinema brasileiro” a produção nacional de filmes, principalmente de curtas-metragens documentais financiados pelos próprios exibidores, também está a pleno vapor.

Nessa mesma época, nos Estados Unidos, um grupo de produtores independentes cria um centro de produção em Hollywood, subúrbio de Los Angeles, investindo numa estrutura vertical de produção, distribuição e exibição de filmes<sup>3</sup>. Os filmes produzidos neste modelo conquistam o mercado interno e, com a queda drástica da produção e distribuição de filmes na Europa em consequência da I Guerra Mundial, passam a ingressar e conquistar os mercados de diversos países.

O Brasil também sofre as consequências econômicas da guerra e, a partir de 1914, a produção nacional entra em declínio devido a dificuldade de importação de filmes virgens e à alta de câmbio. O mercado exibidor entra em crise com a escassez de filmes e logo os distribuidores americanos ingressam no mercado interno, com novos modelos de negócios mais lucrativos para o exibidor.

O crescimento da exportação do cinema criado em Hollywood é incentivado pelo Congresso americano, que promulga em 1918 o “*Export Trade Act*”, conhecido como “*Webb-Pomerene Act*”, uma política para promover o comércio exterior americano. Essa medida legal excluía a associação de empresas, ou seja, cartéis criados com a finalidade de exportação, das regras do *Sherman Antitrust Act*, estatuto aprovado pelo Congresso americano em 1890 que proibia práticas anticompetitivas. No mercado interno, a associação de empresas com fins de cartel continuaria a ser proibida. Mas a legalização de verdadeiros monopólios para o comércio

---

<sup>3</sup> Posteriormente, por sua enorme concentração de poder, os Estados Unidos passam a impedir que o mesmo agente atue nas três áreas simultaneamente.

exterior permitiu a criação da MPPDA – *Motion Picture Producers and Distributors Association of America*, que reunia grades estúdios de Hollywood.<sup>4</sup>

A associação de produtoras e distribuidoras hollywoodianas representando uma carteira de filmes que, em regra, já haviam tido os custos de produção pagos no mercado interno, detinham grande vantagem competitiva em negociações junto aos exibidores brasileiros. Além disso, uma das mudanças introduzidas pelos distribuidores americanos foi o modelo de aluguel dos filmes para exibição, já que anteriormente eram comprados pelo custo de produção, passando a significar um preço muito mais baixo para o exibidor.

Adicionalmente, os distribuidores americanos faziam uso da prática conhecida como “*block bookings*”, que obrigava o exibidor a contratar todo um lote de 52 títulos anuais da companhia, ou seja, para exibir grandes sucessos, o exibidor era obrigado a adquirir títulos que não tinham tanto apelo comercial, mas ocupavam o espaço na programação que era antes destinado a filmes de outras nacionalidades.

Segundo dados da Censura Policial, em 1925 o Rio de Janeiro teria exibido um total de 1.065 filmes norte-americanos dentre um total de 1.274 filmes de diversas procedências, incluindo os brasileiros.<sup>5</sup>

O crescimento do cinema estadunidense no mundo continuaria a ter apoio do Congresso Americano, que cria, em 1927, um Departamento de Cinema no Ministério do Comércio. Ou seja, o cinema hollywoodiano é tido como um instrumento de “marketing” para o comércio exterior dos Estados Unidos. Vendendo o “*American way of life*” através dos filmes, a venda de outros produtos nacionais no mercado externo cresceria potencialmente.

Com a chegada do longa-metragem, que exigia investimentos cada vez maiores na produção, e com a intensa publicidade da indústria cinematográfica americana, que passa a seduzir o público com o modelo *star-system*, ou seja, foco nos atores, “estrelas” com forte poder de identificação com o espectador, a produção nacional de cinema praticamente deixou de

---

<sup>4</sup> O Webb- Pomerene Act ainda está em vigor nos Estados Unidos, com algumas alterações e desde 1982, com o nome de Export Trading Company Act. A associação de estúdios hoje tem o nome de MPAA e é formada pelos seis maiores estúdios dos EUA: Disney, Paramount, Sony, Twentieth Century, Fox, Universal e Warner.

<sup>5</sup> Dados encontrados em “Cinematographicas”, *Selecta*, ano XII, n. 4, Rio de Janeiro, [s.ed.], 3 fev. 1926 apud SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pág. 68.

existir no Brasil, restringindo-se a filmes documentais e cinejornais que tratam de assuntos locais.

A produção cinematográfica brasileira pode concorrer em igualdade de condições com a estrangeira enquanto esteve associada ao exibidor, já que este lhe garantia a distribuição e o capital oriundo da exibição, sem necessidade de fiscalização. Quando o exibidor se associou com o distribuidor estrangeiro, o produtor nacional não conseguiu competir com o preço oferecido pelos filmes importados, cujos investimentos com avanços técnicos da indústria eram ressarcidos em seus mercados de origem, ou romper com os esquemas de publicidade que introduziram o *star-system*. (SIMIS, 2015. Pág. 81.)

Neste momento, não havia uma política pública para o setor e os produtores apenas ensaiavam suas reivindicações. Diante de tal cenário, era, portanto, necessária a intervenção do Estado para garantir a competição e impedir a monopolização da exibição pela produção estrangeira. (SIMIS, 2015.)

## **1.2 As medidas para a proteção dos filmes nacionais– do Decreto nº 21.240 de 1932 à criação da ANCINE**

Na década de 1920 começou a emergir uma consciência cinematográfica nacional, e os produtores passam a reivindicar do Estado a proteção à “indústria” brasileira, sob a alegação de ser o cinema um produto nacional da mais alta importância<sup>6</sup>.

A primeira regulação sistêmica da atividade veio no governo de Getúlio Vargas através do Decreto nº 21.240 de 1932 , que previa, entre outras medidas, a nacionalização do serviço de censura dos filmes cinematográficos, a criação da “taxa cinematográfica para a educação popular”, a diminuição da tarifa alfandegaria para a importação de filmes virgens em 15% e a obrigatoriedade de inclusão de filmes nacionais considerados educativos pela Comissão de Censuras nas programações das salas de exibição, cuja proporção obrigatória, segundo o Art. 13, seria decidida anualmente pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, “tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e a qualidade dos filmes de produção nacional.”

---

<sup>6</sup> As primeiras reivindicações protecionistas vieram de produtores que tinham uma visão industrial do cinema, desprezando o cinema mais artesanal, viável e barato. O modelo a ser seguido era o norte-americano. (Simis, 2015.)

A ACPB (Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros), no entanto, propõe a Getúlio Vargas um novo projeto de lei que estipule a obrigatoriedade de exibição de um filme de no mínimo 250 metros lineares, o correspondente a 8 minutos, para que se evite o questionamento das cotas sob a alegação de que a cinematografia nacional não teria produção qualitativa ou quantitativamente considerável.

Se fossemos esperar pela produção o art. 13 ficaria letra morta, pois só um louco poderia pensar em produzir filmes para um mercado que as agências estrangeiras haviam habilmente fechado, formando um “trust” poderosíssimo que impunha a sua vontade ditatorial a todos exibidores do país. (Relatório ACPB, 1933. apud SIMIS, 2015, pág. 103)

Após acordo entre as partes, a metragem de exibição compulsória foi estabelecida em 100 metros e a obrigatoriedade foi estendida para todos os outros gêneros de curtas-metragens brasileiros, entrando a nova medida em vigor em agosto de 1934.

O Decreto-Lei nº 1.949/39, que regia as atividades de imprensa e propaganda sob a fiscalização do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, responsável também pela censura e aprovação prévia das exibições públicas de filmes, pela primeira vez viria a estabelecer a exibição compulsória do longa-metragem nacional – no mínimo 1 (um) por ano - e, em 1942, o Decreto-Lei nº 4.064 elevou a extensão de 100 para 180 metros de filme nacional para cada 1.000 metros de fita estrangeira, a ser exibido obrigatoriamente, além de ter delegado ao DIP a competência de aumentar o número de longas-metragens nacionais obrigatórios, dependendo da disponibilidade destas obras.

As medidas de regulatórias adotadas até a década de 50 optaram por uma tímida e paliativa reserva de mercado ao produto nacional, não estabelecendo outras ações concorrenciais como a imposição de limitações à importação de filmes e o fomento ao desenvolvimento do mercado nacional.

Em 1952 e 1953, portanto, a classe cinematográfica se organiza em Congressos Nacionais de Cinema e passa discutir medidas mais agressivas que levem à efetiva ocupação do mercado pelo filme nacional, como a criação de um Instituto Nacional de Cinema – INC- e a limitação à importação de filmes estrangeiros. O então governo de Getúlio Vargas, no entanto, ignora as reivindicações. A proposta se tornou um projeto de lei que passou por várias

modificações, até ser efetivamente instituído durante a ditadura militar, em 1966, pelo Decreto-lei nº 43.

Em 1962, no governo de João Goulart, pela primeira vez é instituída através da Lei da Remessa de Lucros<sup>7</sup> a aplicação compulsória de recursos das distribuidoras estrangeiras na produção de filmes nacionais, satisfazendo uma antiga demanda dos produtores nacionais. No entanto, somente em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Cinema (INC), foi estabelecido o primeiro programa de fomento à produção cinematográfica financiado com os recursos advindos das distribuidoras estrangeiras.

Após a entrada em vigor do Ato Institucional nº 5, em 1968, marco do período mais repressivo da ditadura no Brasil, o Estado passa a exercer uma maior influência na área cultural e em 1969 é criada a Embrafilme- Empresa Brasileira de Filmes S/A, uma empresa de economia mista que coproduzia e financiava os filmes nacionais, tendo como um dos objetivos principais a promoção e distribuição de filmes no exterior. Em 1975 o INC é extinto e as atribuições da Embrafilme ampliadas.

Com o modelo de financiamento adotado, aliado a uma forte intervenção estatal que estabeleceu medidas como o aumento da exibição compulsória e a “Lei da Dobra”<sup>8</sup>, o filme brasileiro chegou a ocupar um *Market share* de 35% em 1980.

A partir do início dos anos 80, no entanto, a Embrafilme enfrenta crise econômica e política, com a redemocratização da sociedade civil. E finalmente, em 1990, quando há o retorno pleno da sociedade civil, o então presidente eleito, Fernando Collor de Mello, “em sua ânsia privatista, extingue a Embrafilme e órgãos afins do cinema.” (AMANCIO, 2007, pág. 180).

---

<sup>7</sup> O Art. 45 da Lei de Remessa de Lucros - Lei 4131/62 previa que os rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas, excetuados os dos exibidores não importadores, ficarão de 40% (quarenta por cento), mas o contribuinte terá direito a optar pelo depósito no Banco do Brasil, em conta especial, de 40% (quarenta por cento) do imposto devido, podendo aplicar esta importância, mediante autorização do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE) na produção de filmes no país. Em 1969, com a criação da EMBRAFILME, o artigo foi modificado, substituindo a gerência da GEICINE para “crédito da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME, para ser aplicado conforme o disposto no estatuto e no decreto autorizativo de criação da referida Empresa.”

<sup>8</sup> A Lei da Dobra foi estabelecida pela Resolução Concine nº 10 e exigia que o exibidor mantivesse o filme nacional em cartaz no cinema quando a frequência dos espectadores fosse igual ou superior à média de frequência semanal naquele cinema.

Durante o período de “*escuridão collorida*”, o cinema nacional volta a ocupar níveis insignificantes de produção e exibição, e o cinema americano reconquista o domínio quase que total do mercado.

Aos poucos, com a pressão da classe cinematográfica, no governo de Itamar Franco, sucessor de Collor, o Estado passa a ser novamente agente de fomento da produção cinematográfica. Isso se deu, no entanto, através de outro modelo, viabilizado pela Lei do Audiovisual – Lei 8.685/ 1993, que estimula o investimento privado na produção nacional a partir de renúncia fiscal. Os mecanismos de captação de recursos junto à iniciativa privada proporcionaram um aumento gradual da produção cinematográfica brasileira, o que levou à chamada “retomada do cinema brasileiro”, em meados dos anos 1990.

Em 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/01 a ANCINE – Agência Nacional do Cinema, agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado cinematográfico e videofonográfico no Brasil.

Além da criação da ANCINE, a Medida Provisória nº 2.228-1/01 estabelece medidas regulatórias para o setor que estão em vigor atualmente, como a obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem em salas de exibição por um número de dias fixado anualmente por Decreto do Presidente da República e a CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional , cuja arrecadação é destinada principalmente ao fomento de obras audiovisuais nacionais e independentes<sup>9</sup>.

### **1.3. Da atuação indireta à atuação direta do Estado na Economia do Audiovisual e as cotas de conteúdo nacional na televisão por assinatura**

Segundo ZUBELLI (2017), a atuação estatal desde a década de 1990 no mercado audiovisual brasileiro pode ser entendida como um movimento em ondas. A Primeira Onda de

---

<sup>9</sup> Obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente é definida pelo Art. 1º, III da MP 2.228-1 de 2001 como “aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura.”

Políticas começa com a implementação do modelo de intervenção indireta através das Leis de incentivo nos anos 1990; a Segunda Onda inicia-se nos anos 2000, com a consolidação do tripé institucional que envolve três órgãos estatais coordenados para desenvolver a Economia do Audiovisual<sup>10</sup> e a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), ao mesmo tempo Agência Reguladora, de Fomento e de Desenvolvimento à indústria. E por fim, a Terceira Onda, que é centrada no fortalecimento dos mecanismos de atuação direta do Estado na Economia do Audiovisual com uma massa de novos recursos disponíveis através da CONDECINE-Teles<sup>11</sup> originada na Lei da TV Paga ou Lei do SeAC (Lei nº 12.485/11).

A Lei do SeAC institui o marco regulatório do segmento de televisão por assinatura no país, ampliando as competências da ANCINE, que passa a “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.” (inciso XVIII do Art. 7º da MP 2228-1/ 2001, incluído pela Lei 12.485/2011).

Desde 2007, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado pela Lei 11.437/2006 e utilizado para o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais nacionais, fomenta a produção audiovisual independente através de investimentos em projetos via chamadas públicas. Com a entrada da CONDECINE Teles, o FSA teve elevado seu orçamento anual inicial de R\$ 112.360.348,00 em 2012 para R\$ 870.497.525,00 em 2013, sendo hoje a principal fonte de receitas do FSA.

Em geral, ao longo da história da regulação audiovisual no Brasil, principalmente a partir da retomada do cinema brasileiro, o Estado concentrou suas ações no fomento à produção

---

<sup>10</sup> O primeiro órgão é o CSC – Conselho Superior de Cinema, no topo da pirâmide, órgão formulador de políticas públicas para o setor audiovisual e os outros dois órgãos, na base da pirâmide são a ANCINE enquanto executor das políticas dentro das competências de fomento, regulação e fiscalização com o intuito de ocupar o mercado nacional com obras brasileiras e a SAV – Secretaria do Audiovisual, complementando a atuação da ANCINE quanto ao fomento e preservação dos aspectos culturais do setor.

<sup>11</sup> A Lei 12.485/11 institui a CONDECINE-Teles, com a inclusão no rol dos fatos geradores da CONDECINE dispostos na MP 2.228-1 “a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória”. A CONDECINE- Teles é, portanto, devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que se utilizam de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais.

de obras brasileiras independentes sem uma preocupação com a ocupação dos diversos segmentos de mercado pelas obras produzidas.

A cota de tela no cinema garante uma demanda mínima, mas é insuficiente para impulsionar o crescimento do mercado diante da limitação do espaço de exibição cinematográfico, da concorrência com as grandes produções estrangeiras com pesados investimentos em marketing.

A reserva de mercado para conteúdos brasileiros e sobretudo independentes em outro segmento de mercado audiovisual veio apenas em 2012, com a lei 12.485/11 e exclusivamente para o mercado de televisão por assinatura, com a instituição de obrigatoriedade mínima de exibição de 3h30min de obras nacionais, sendo metade de independentes em horário nobre nos canais que exibem obras qualificadas<sup>12</sup>. A televisão aberta continua com o modelo de produção própria e o vídeo por demanda, que está em pleno crescimento, não dispõe de obrigatoriedade de exibição de conteúdo brasileiro. A sua regulação, no entanto, vem sendo objeto de discussão nos últimos anos, tanto no âmbito do poder público como pela sociedade civil.

---

<sup>12</sup> De acordo com o Art. 8º da IN 100/12 da ANCINE, obras qualificadas são as obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e de variedades.

## **2. CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS DO MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO**

### **2.1 O produto audiovisual e suas características**

A obra audiovisual é definida como o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenham a finalidade de criar impressão de movimento, independente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão (inc. XXX, Art. 7º da IN nº 100/12 da ANCINE).

Os produtos audiovisuais ainda podem ser caracterizados economicamente da seguinte forma:

- (i) Não- escassez: O produto audiovisual não se esgota com o consumo. O que pode se depreciar é o suporte do produto (filme 35mm, fitas Beta), mas não a obra audiovisual, independente do número de vezes que seja vista.
- (ii) Não-rivalidade: O consumo do produto audiovisual não reduz a quantidade disponível desse bem para outros consumidores. A exclusão se dará pelo acesso aos meios de veiculação, ou seja, televisão, salas de cinema etc.
- (iii) Bem cultural: O audiovisual é considerado um bem cultural pois influencia na educação e na formação da identidade cultural da sociedade.
- (iv) Bem de Experiência: São bens que só podem ser avaliados após a aquisição e consumo total pelos usuários, que dificilmente possuem informações suficientes sobre o produto antes do consumo. (ZUBELLI, 2017)
- (v) Custos fixos irrecuperáveis relevantes e custo marginal desprezível: Os custos de produção de uma obra audiovisual são frequentemente irrecuperáveis, e os custos de reprodução (cópias nos variados suportes) são desprezíveis. Ou seja, o custo do produto não é afetado pelo número de pessoas que o recebe ou utiliza. (PRADO & BARRADAS, 2014).

As obras audiovisuais podem ser classificadas como “de Fluxo” ou “de estoque”. Os conteúdos audiovisuais de fluxo seriam aqueles voltados à veiculação imediata em uma única janela de exibição. Essas obras raramente geram receitas adicionais decorrentes da venda de

direitos de exploração a terceiros, tendo seu custo geralmente pago antes da exibição, como a transmissão de eventos esportivos, musicais, programas de auditório, telejornalismo.

As obras denominadas “audiovisual de estoque” são aquelas cujos direitos de exploração compõem um ativo a ser rentabilizado no médio e longo prazo, além de exigirem um maior investimento no processo de produção, tais como os filmes de ficção, documentários e obras seriadas. São essas obras, portanto, que entram no escopo regulatório e de fomento por parte do Estado, por seu maior potencial de circulação econômico e por seus atributos culturais.

## **2.2 Os segmentos de mercado audiovisual e a reserva de mercado para obras brasileiras**

O mercado audiovisual compreende a produção, a circulação e o consumo de conteúdos audiovisuais, caracterizado pela compra e venda de direitos sobre os filmes produzidos para exibição em diferentes meios. As negociações se dão entre os agentes econômicos da cadeia produtiva do setor: produtores, distribuidores e exibidores.

Os principais segmentos pelos quais uma obra audiovisual pode ser economicamente explorada são atualmente: salas de exibição, vídeo doméstico, televisão aberta, televisão por assinatura e vídeo por demanda. Por ser um mercado fortemente influenciado pela tecnologia, os segmentos de mercado e modelo de negócios utilizados são dinâmicos. O vídeo por demanda, por exemplo, não consta expressamente no rol dos segmentos de mercados previstos no art. 1º, VI da MP 2.228-1/2001, já que passou a existir após a sua publicação.<sup>13</sup>

Os segmentos de mercado podem também constituir janelas, ou seja, um período de exclusividade de um conteúdo em determinada mídia ou segmento. A ordem mais comum das janelas para um filme feito para estreia em salas de cinema até pouco tempo atrás era: salas de exibição, Home Vídeo, *pay per view*, TV paga, TV aberta. As janelas foram uma estratégia usada por muito tempo pelo mercado para possibilitar uma maior rentabilidade do filme por um período maior de tempo, guardando seu ineditismo progressivamente, à medida que os meios

---

<sup>13</sup> O dispositivo adota a seguinte definição: VI - segmento de mercado: mercados de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura, mercado publicitário audiovisual ou quaisquer outros mercados que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas. BRASIL. Presidência da República. MP 2.228-1 de 06 09 2001. Brasília, DF., 2001 Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 5 de junho de 2019.

de comunicação sejam mais acessíveis a um maior número de espectadores. Há, portanto, uma concorrência por público/audiência e renda nas diferentes janelas.

Com o avanço tecnológico, onde as obras audiovisuais são facilmente pirateadas e acessadas pelo público e com o surgimento do vídeo por demanda (VOD), esse desenho negocial vem sendo modificado. A janela de Home Vídeo praticamente perdeu a importância e o VOD vem sendo a segunda janela de exibição, juntamente com a televisão paga, que oferece serviços de *catch up TV*.<sup>14</sup> Além disso, os intervalos temporais das janelas vêm diminuindo e cada vez mais observa-se estratégias de lançamento de filmes que dedicam menos tempo de exclusividade em salas de cinema ou são diretamente lançados pelas plataformas, como faz a *Netflix* com os filmes que investe na produção.

### 1) **Salas de exibição**

As salas de exibição são tradicionalmente o primeiro mercado de exploração dos filmes de longa-metragem, sobretudo os de ficção. Em 2018, foram exibidos comercialmente 656 filmes nas salas de cinema brasileiras, sendo 427 estrangeiros e 229 nacionais. Em relação ao público, foram vendidos ao total 161 milhões de ingressos em 2018, sendo a participação dos filmes brasileiros equivalente a 14,4% do mercado.<sup>15</sup>

O segmento de salas de exibição é monitorado pela ANCINE, que recebe dos distribuidores os dados relativos à quantidade de público, salas ocupadas e receita de todos os lançamentos cinematográficos. Além disso, a ANCINE fiscaliza o cumprimento da “cota de tela”.

A chamada “Cota de tela” é a obrigatoriedade, prevista atualmente pelo artigo 55 da Medida Provisória 2.228-1 de 2001, das empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou espaços de exibição comercial de exibir obras brasileiras por um número mínimo de dias fixado anualmente por decreto presidencial, ouvidas as entidades representativas dos

---

<sup>14</sup> ANCINE. **Circulação de obras brasileiras pelos segmentos do mercado audiovisual (2013 a 2017)**. 2019. Disponível em : <https://oca.ancine.gov.br/circulacao-de-obras-brasileiras-pelos-segmentos-do-mercado-audiovisual-2013-2017-uma-analise-0> Acesso em: 16 mai. 2019.

<sup>15</sup> ANCINE. **Informe Anual Preliminar 2018**. disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/informe-anual-preliminar-2018> . Acesso em 20 jun. 2019.

produtores, distribuidores e exibidores, por um prazo de 20 anos, ou seja, até 4 de setembro de 2021.

O Art. 59 da MP 2.228-1 prevê que o complexo que não cumprir a cota deverá pagar uma multa de 5% da receita média diária de bilheteria apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias de descumprimento. Se a receita não puder ser apurada, será aplicada multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por dia de descumprimento multiplicado pelo número de salas do complexo.

Em 2018, a obrigação estipulada foi de 28 dias para complexo de uma sala de exibição com pelo menos três títulos diferentes, aumentando gradativamente para 800 dias/cota para complexos com 20 salas, com pelo menos 24 títulos diferentes.

## **2) O Vídeo doméstico**

O vídeo doméstico compreende a venda direta a consumidores (*sell-thru*) e a locação (*rental*) de obras audiovisuais no suporte de DVD e/ou Blu-ray.

O Art. 56 da MP 2228-1/ 2001 prevê que, por um prazo de 20 (vinte) anos, as empresas de distribuição de vídeo doméstico deverão ter um percentual de obras brasileiras cinematográficas entre seus títulos lançados comercialmente, o que deveria também ser fixado por decreto presidencial. No entanto, essa previsão legal nunca foi efetivada.

Em 2001, quando a MP 2228.1 foi publicada, o mercado de Home Vídeo era o segundo principal segmento de comercialização de um filme. Esse segmento entrou em decadência com a convergência digital, passando de 1.569 obras lançadas em 2011<sup>16</sup> para 339 em 2016.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> ANCINE. Informe de acompanhamento do mercado Vídeo Doméstico. Monitoramento das obras lançadas 2011. Disponível em: [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/Informe\\_VideoDomestico\\_2011.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/Informe_VideoDomestico_2011.pdf). Acesso em 20 jun. 2019.

<sup>17</sup> ANCINE. Vídeo Doméstico SAVI- Informe Anual 2016. Disponível em: [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe\\_videodomestico\\_savi\\_2016.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_videodomestico_savi_2016.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.

### **3) A Televisão por assinatura**

A televisão por assinatura foi oficialmente introduzida no Brasil em dezembro de 1989, por meio da Portaria no 250/89, de 13/12/89, que regulamentava a distribuição de sinais de televisão (DISTV) por meios físicos a usuários. No decorrer da década de 90, o mercado foi segmentado por tipo de tecnologia utilizada, com dispositivos legais diferentes para regular a TV a cabo (Lei nº 8.977 de 1995, a Lei do Cabo) e as tecnologias DTH e MMDS, utilizadas pelas empresas de telecomunicações (Lei nº 9.472 de 1997, a Lei das Telecomunicações).

Em 2004, durante a gestão do Ministro da Cultura Gilberto Gil, a regulação do setor audiovisual incluindo todos os seus segmentos, inclusive as telecomunicações, foi discutida, numa proposta denominada “Anteprojeto Lei Geral do Audiovisual”, que ampliaria as competências da ANCINE, transformando-a em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Porém, após muita polêmica, o anteprojeto acabou engavetado.

O marco regulatório do mercado de serviços de televisão por assinatura foi, após cinco anos de tramitação no Congresso Nacional, publicado em 12 de setembro de 2011 na forma da Lei 12.485/2011 - Lei do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC. A Lei 12.485/11 vem unificar a regulamentação do mercado de televisão por assinatura, instituindo a ANCINE como agência reguladora no âmbito do conteúdo audiovisual, para todos os serviços de comunicação de acesso condicionado, e a ANATEL como agência reguladora quanto aos aspectos técnicos e autorização de funcionamento.<sup>18</sup>

Segundo a ANCINE, o marco legal “propõe remover barreiras à competição, valorizar a cultura brasileira e incentivar uma nova dinâmica para produção e circulação de conteúdos audiovisuais produzidos no Brasil, de modo que mais brasileiros tenham acesso a esses conteúdos.”<sup>19</sup> A segmento de radiodifusão de sons e imagens, no entanto, não é abarcado pelo escopo regulatório.

A televisão por assinatura, ou serviço de acesso condicionado, é um segmento de mercado assim definido pelo Art. 2º, XXIII, da Lei 12.485/11:

---

<sup>18</sup> ANCINE. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/faq-lei-da-tv-paga>. Acesso em 20 jun. 2019

<sup>19</sup> Ibid.

Serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.

A televisão por assinatura caracteriza-se pela segmentação de canais por tipo de conteúdo e nicho de mercado, um modelo distinto da programação da TV aberta, horizontal e genérica.

As cotas para programação de conteúdo brasileiro e brasileiro independente atualmente vigentes na televisão por assinatura foram criadas pela Lei 12.485/11 e são válidas até setembro de 2023.

A lei do SeAC prevê, em seu artigo 16, que os canais de espaço qualificado<sup>20</sup> devem exibir no mínimo três horas e trinta minutos semanais de conteúdo qualificado brasileiro no horário nobre<sup>21</sup>, sendo pelo menos metade produzido por produtora brasileira independente.

Além disso, o art. 17 da Lei 12.485/11 determina a obrigatoriedade da oferta de que, a cada três canais de espaço qualificado ofertados pelas empacotadoras, pelo menos um seja canal brasileiro de espaço qualificado, ou seja, que veicule majoritariamente em horário nobre obras brasileiras de espaço qualificado, sendo pelo menos metade produzida por produtora independente e que seja programado por programadora brasileira, além de não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça qualquer operadora interessada de veiculá-lo.

Os tipos de obras que podem constituir espaço qualificado são definidos pelo Art. 8º da IN 100/12 da ANCINE como as obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, *reality show*, videomusical e de variedades. As obras qualificadas

---

<sup>20</sup> O art. 2º, II da Lei 12.485/11 define Canal de Espaço Qualificado como canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado. O “Espaço Qualificado” é definido pelo Art. 2º, VII como: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

<sup>21</sup> O horário nobre foi regulamentado pela Instrução Normativa 100 da ANCINE, correspondendo a de 11h às 14h e das 17h às 21h para os canais direcionados para crianças e adolescentes e das 18h às 24h para os demais canais.

são, portanto, as obras “de estoque”, ou seja, aquelas que podem ser rentabilizadas e exploradas comercialmente a longo prazo.

Vale observar que a Lei nº 8.977 de 1995, que dispõe sobre os serviços de TV a Cabo, já previa no Art. 31 a obrigação de exibição de filmes nacionais de produção independente na programação das televisões a cabo, mediante regulamentação do Poder Executivo, o que nunca aconteceu.

De acordo com a ANATEL -Agência Nacional de Telecomunicações, em maio de 2019, 24,8% dos domicílios brasileiros possuíam TV por assinatura, considerando as diversas tecnologias existentes. Esse número vem decrescendo nos últimos anos, passando de 19.730.720 acessos em maio de 2015 para 17.234.745 em março de 2019.<sup>22</sup>

Segundo o “Informe Anual de TV Paga 2017”<sup>23</sup>, publicado pela ANCINE, em dezembro de 2017 havia 214 canais de programação ativos no mercado. No mesmo ano, as obras brasileiras ocuparam 17,7% das horas de programação dos canais, sendo 10,9% obras brasileiras de conteúdo independente. O restante da programação foi composto por 47,4% de obras estrangeiras, 19,7% de obras publicitárias e 15,2% de outros conteúdos não qualificados.

#### **4) A Televisão Aberta**

Nos anos 1950, a televisão aberta chega ao Brasil com a inauguração da TV Tupi. Desde então, não houve interferência efetiva do Estado nos serviços de radiodifusão de som e imagens a exemplo de outros países como os Estados Unidos<sup>24</sup> e França<sup>25</sup>, que criaram estruturas regulatórias para o setor.

---

<sup>22</sup> Dados disponíveis em <http://www.anatel.gov.br/dados/acessos-tv-por-assinatura>, última atualização em 7 de maio de 2019.

<sup>23</sup> ANCINE. Disponível em [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe\\_tv\\_paga\\_2017.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tv_paga_2017.pdf). Acesso em 10 mai. 2019.

<sup>24</sup> Nos Estados Unidos a *Federal Commission Communication* é uma agência reguladora encarregada dos serviços de telecomunicações, incluindo a radiodifusão e tais serviços são considerados “*public utility*”, ou seja, um serviço privado mas de utilidade pública, o que justifica a intervenção estatal frente aos interesses privados.

<sup>25</sup> Na França, o CSA – Conselho Superior do Audiovisual é uma autoridade reguladora que engloba os diversos meios de comunicação social.

A Lei nº 4.117 de 1962, ainda em vigor, institui o Código Brasileiro de Telecomunicações e estabelece no art. 32 que os serviços de radiodifusão serão executados diretamente pela União e poderão ser explorados por concessão, autorização ou permissão, o que é reproduzido pelo Art. 21, XII, a da Constituição Federal de 1988.

Apesar do Brasil adotar o modelo misto, onde coexistem as televisões comerciais e estatais, não foi constituída até hoje uma verdadeira Agência reguladora para o setor, que ficou fora – excetuados em seus aspectos técnicos- do alcance da Lei Geral de Telecomunicações e das competências da Agência Nacional das Telecomunicações – ANATEL.

A primeira tentativa de regulação do conteúdo exibido pelas televisões se deu em 1961 pelo Decreto 50.450, que determinava a obrigatoriedade de exibição de um filme nacional de curta ou longa-metragem para cada dois estrangeiros. Entre as justificativas presentes no Decreto havia a consideração que “a exibição de películas cinematográficas de procedência estrangeira projetadas pelas emissoras brasileiras de televisão está originando problemas de caráter social” e que “a penetração da televisão e o seu alto poder de insinuação doméstica exigem a maior atenção do Governo”.<sup>26</sup>

No entanto, alguns meses depois, devido ao alto custo de aquisição dos filmes nacionais frente aos estrangeiros, em janeiro de 1962, o Decreto 50.450 foi revogado pelo Decreto nº 544, que diminui a obrigação para um filme nacional por semana, independente do número de filmes estrangeiros exibidos no período. O Decreto nº 544 de 1962 foi expressamente revogado apenas em 1991, no governo Collor, pelo Decreto nº 11 de 18 de janeiro de 1991. Não há, no entanto, registros de fiscalização ou estudos a respeito de sua efetiva aplicação durante os quase 30 anos que esteve em vigor.

A televisão aberta é, atualmente, a mídia de maior penetração no território brasileiro, presente em 96,7% dos domicílios do país. (IBGE, 2016).<sup>27</sup> O mercado brasileiro de televisão comercial é dominado por quatro grandes emissoras: Globo, SBT, Record e Band, onde a Globo é há quatro décadas líder em audiência e faturamento. É um mercado caracterizado pelo

---

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto nº 50.450 de 12 de abril de 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50450-12-abril-1961-390081-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jun. 2019.

<sup>27</sup> Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>

oligopólio e concentração horizontal. A programação é formada por conteúdos de fluxo e de estoque e em regra as obras audiovisuais tais como novelas e seriados são produzidas pela própria emissora, constituindo um mercado verticalizado, que produz e exhibe os próprios conteúdos. Não há obrigação legal de exibição de conteúdo independente brasileiro.

De acordo com o estudo publicado pela ANCINE “Circulação de obras brasileiras pelos segmentos de mercado audiovisual (2013 a 2017)”, apenas 36 (27,9%) do total de 129 filmes brasileiros lançados no cinema em 2013 foram exibidos em televisão aberta no período de 2013 a 2017, enquanto que 112 (86,8%) foram exibidos na TV paga<sup>28</sup>.

Segundo SCORSIM (2008) “Um dos principais problemas do Brasil em termos de democratização da televisão é a deficiente regulação estatal, eis que o interesse setorial, em articulação com o poder político, sobrepuja o interesse da sociedade brasileira.”<sup>29</sup>

## **5) O Vídeo por Demanda (VOD)**

O surgimento do Vídeo por Demanda se tornou possível a partir de meados dos anos 2000 com os avanços tecnológicos, principalmente as tecnologias de compressão de vídeo e a banda larga mais rápida, que permitiram o acesso a conteúdos audiovisuais pela internet.

A transmissão de conteúdo nos serviços de vídeo por demanda pode se dar através de redes dedicadas das operadoras de TV por assinatura ou através da rede mundial de computadores, modalidade conhecida como *over the top* (OTT). O VOD, no entanto, não se confunde com serviços de provimento de conexão de internet, cuja normatização se dá pela Lei Geral das Telecomunicações e pelo Marco Civil da Internet.

O segmento de mercado de Vídeo por Demanda é definido pela IN 95, art. 1º, XXVIII, da ANCINE como “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de um conjunto de obras

---

<sup>28</sup> ANCINE. **Circulação de Obras brasileiras pelos segmentos do mercado audiovisual (2013 a 2017). Uma análise a partir dos lançamentos de 2013 em salas de exibição.** 2019. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/circulacao-de-obras-brasileiras-pelos-segmentos-do-mercado-audiovisual-2013-2017-uma-analise-0>. Acesso em 16 mai. 2019.

<sup>29</sup> SCORSIM, Ericson Meister. Em defesa da regulação dos serviços de televisão por radiodifusão. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 249, set. 2008, p. 56

audiovisuais na forma de catálogo, com linha editorial própria, para fruição por difusão não-linear, em horário determinado pelo consumidor final, de forma onerosa.”

Diferentes modelos de negócios de VOD se consolidaram nos últimos anos, sendo os principais:

- (i) *Transactional Video On Demand* (TVOD): Este modelo se baseia na remuneração através do aluguel por tempo determinado do conteúdo por *streaming* (transmissão instantânea de áudio e vídeo pela rede) ou venda (*download*) por demanda. Os titulares recebem um repasse das receitas de acordo com o número de aluguel ou venda do seu conteúdo. Esse modelo é oferecido pelas empresas de TV por Assinatura, como complemento ao pacote fornecido ao usuário, e também praticado por empresas que fornecem conteúdo online, como a *Apple* através do *Itunes* e a *Google* pelo *Google Play* e *Youtube*.
- (ii) *Free Video On Demand* (FVOD): Neste modelo, o conteúdo é distribuído gratuitamente para o usuário. A sua remuneração é realizada pela publicidade veiculada em espaços reservados no site para a propaganda ou através de inserções publicitárias durante a exibição do vídeo (também conhecido como AVOD – *Advertising Video on Demand*). Esse modelo é o praticado pelo *Youtube* e *Vimeo*, por exemplo. Os titulares podem ou não ser remunerados com parte das receitas de publicidade.
- (iii) *Subscription Video On Demand* (SVOD): A remuneração deste modelo, assim como o da TV Paga, provém de assinaturas. Os usuários pagam uma mensalidade ou anualidade e têm acesso ilimitado ao catálogo, podendo assistir ao conteúdo pela internet no momento que escolherem. Neste caso, os vídeos são licenciados por tempo limitado mediante pagamento único aos titulares. Os serviços mais populares que adotam este modelo são a *Netflix*, *Amazon Prime* e *Hulu*.
- (iv) *Catch Up TV*: Também conhecida como *TV Everywhere*, é a possibilidade do usuário assistir pela Internet conteúdos veiculados em grade de programação de TV após sua exibição na grade horária original. A oferta do conteúdo, portanto, depende do vínculo do consumidor com o outro serviço, a TV paga, não sendo cobrado valor adicional ao usuário pelo acesso online. Como exemplos há a HBO GO e a Globosat Play.

Alguns agentes econômicos adotam modelos híbridos, combinando um ou mais modelos de negócios. É o caso por exemplo do *Net Now*, que fornece conteúdos das televisões gratuitos a assinantes (modelo *catch up TV*) e também disponibiliza acesso a determinados conteúdos através de aluguel e venda (modelo TVOD).<sup>30</sup>

A receita mundial em serviços de VOD em 2016 foi estimada em US\$ 18.3 bilhões, tendo o Brasil a 8ª colocação no mercado internacional e a 1ª colocação na América Latina, com a receita estimada de US\$ 352,30 milhões.<sup>31</sup>

De acordo com o “Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil”<sup>32</sup>, publicado pelo SEBRAE em 2016, o mercado de VOD deve crescer acima de outras formas de distribuição de conteúdo audiovisual por ter uma dinâmica típica do setor de tecnologia da informação, a criação de um serviço disruptivo com rápida expansão mundial. O crescimento pode ser tanto pela substituição do consumo de outras mídias, especialmente a TV por assinatura, como em complementaridade.

Segundo pesquisa realizada pela Nielsen em 2016, 24% dos usuários de VOD na América Latina afirmaram ter intenção de cancelar suas assinaturas de televisão em substituição ao VOD, enquanto que os demais afirmaram usar os serviços de forma complementar.<sup>33</sup>

A similaridade do VOD, em especial do SVOD, com a televisão se evidencia pela complexidade da organização dos conteúdos ofertados pelo provedor de VOD e disponibilidade de conteúdos similares, inclusive obras exclusivas e de produção própria.

---

<sup>30</sup> ANCINE. TV paga X VOD. 2018. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/ESPM%20Palestra%20VoD%20TA%20Paga.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.

<sup>31</sup> Disponível em: [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/GRAMADO\\_Rosana%20Alcantara.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/GRAMADO_Rosana%20Alcantara.pdf). Acesso em 20 de maio de 2019.

<sup>32</sup> Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/mapeamento-e-impacto-economico-do-setor-audiovisual-no-brasil,5859a25df13f8510VgnVCM1000004c00210aRCRD?origem=segmento&codSegmento=7>. Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>33</sup> NIELSEN. **Video on Demand. How worldwide viewing habits are changing in the evolving media landscape**. 2016. Disponível em: <http://www.nielsen.com/content/dam/niensenglobal/eu/docs/pdf/Nielsen-global-video-on-demand.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

Dessa forma, a competição com o VOD pela mesma audiência, tem levado os canais de TV por assinatura a mudarem os serviços tradicionalmente ofertados, passando a desenvolver suas próprias plataformas online, de forma a atingir o público que busca se relacionar com os conteúdos de forma personalizada e não-linear. Inicialmente esse movimento se deu pelo modelo *Catch up TV*, mas observa-se uma tendência à criação de plataformas independentes, onde o consumidor pode se relacionar sem ter o vínculo de assinatura com a televisão, como é o caso da HBO Go.

### **2.3 A criação de uma regulação para o Vídeo por Demanda no Brasil**

Em 2015, o Vídeo por Demanda entrou na pauta das políticas públicas culturais no Brasil, sendo as primeiras discussões do Conselho Superior do Cinema disponibilizadas na publicação “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”<sup>34</sup>.

Neste documento, aprovado em 17 de dezembro de 2015, o Conselho Superior do Cinema conclui pela necessária regulação do VOD, cujo resultado deveria “proporcionar segurança jurídica aos usuários, provedores e investidores, em conformidade com os objetivos e diretrizes da Política Nacional de Cinema e Audiovisual do país.” (CSC, 2015).

Entre os aspectos desafiadores para a criação do ambiente regulatório equilibrado para o VOD foi apontada a extraterritorialidade do serviço, pois a natureza do provimento OTT (*over the top*) permite sua prestação desde o exterior, levando a uma desigualdade quanto às obrigações regulatórias e tributárias dos agentes situados no exterior em relação aos provedores nacionais. Neste sentido, se faria necessária a adequação à legislação brasileira como condição de provimento do serviço ao público nacional.

Além disso, o documento afirma que a regulação deverá ter entre seus objetivos a promoção das obras audiovisuais brasileiras e das obras audiovisuais brasileiras de produção independente nos catálogos, de forma a alinhar o tratamento dado ao VOD aos demais segmentos de mercado audiovisual. Para tal, foram levantados três possíveis instrumentos

---

<sup>34</sup> Disponível em : [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC%20-%20Consolidação%20Desafios%20VoD%2017%2012%2015\\_1.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC%20-%20Consolidação%20Desafios%20VoD%2017%2012%2015_1.pdf) . Acesso em 20 de maio de 2019.

independentes e complementares: (i) a obrigação de provimento mínimo de títulos nacionais no catálogo; (b) o investimento do provedor na produção ou licenciamento de obras brasileiras; (c) a proeminência ou destaque visual dado às obras brasileiras na interface com o usuário.

Quanto à tributação, o desafio, segundo o Conselho Superior de Cinema, estaria em construir um novo modelo que permita a arrecadação da CONDECINE sem constituir uma barreira de entrada a novos players e sem restringir a quantidade e diversidade de títulos nos catálogos. Atualmente, pela forma prevista pela MP 2228-1/2001, a CONDECINE seria devida sobre a oferta de cada título no catálogo, sem considerar seus resultados econômicos.

Em abril de 2017, a ANCINE disponibilizou o “Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda” realizada de 23 de dezembro de 2016 a 29 de março de 2017 e as “Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda”<sup>35</sup>, onde consolida os comentários da sociedade civil, incluindo entidades representativas e agentes econômicos do setor, sobre as questões levantadas em consulta pública, tais como a extraterritorialidade, cotas de conteúdo brasileiro, promoção e destaque das obras brasileiras nos catálogos e a incidência da CONDECINE no VOD.

No documento, a ANCINE aponta que a instituição de regra que garanta a presença de conteúdo nacional no VOD é importante para a promoção da produção nacional, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO.

Quanto à instituição de um percentual fixo de obras brasileiras nos catálogos, entende que possa levar à restrição do crescimento do catálogo por escassez de obras brasileiras, tendo em vista a característica ilimitada que a ausência de barreiras físicas pode dar ao estoque de obras. No entanto, recomenda que seja estipulado um percentual mínimo de 20% (vinte por cento) das horas de conteúdo audiovisual disponível no catálogo para obras brasileiras. Além disso, propõe que sejam adotados mecanismos de obrigação de investimento na produção ou licenciamento de conteúdos brasileiros e brasileiros independentes, bem como no recolhimento

---

<sup>35</sup> Disponível em [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20Público%20Final%20v3\\_2.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20Público%20Final%20v3_2.pdf). Acesso em 20 de maio de 2019.

de CONDECINE destinada ao FSA como forma de garantia da presença das obras brasileiras nos catálogos.

Em relação à proeminência das obras nos catálogos, acredita que a medida equivaleria ao horário nobre na televisão, espaços que promovem o acesso e criam novos públicos para a obra audiovisual brasileira.

Quanto a uma nova proposta de incidência de CONDECINE que não seja sobre as obras audiovisuais (valor fixo, por título, reincidente a cada cinco anos), a ANCINE apresenta a tributação vinculada à receita bruta como a mais adequada para o segmento do VOD, com a recomendação de que sejam adotadas alíquotas progressivas que preservem os pequenos provedores de serviço. Estariam excluídos do escopo da incidência de CONDECINE os serviços de *catch up TV*, bem como das cotas de conteúdo nacional, obrigações já cumpridas pelos canais de TV por assinatura.

Na publicação em questão, a ANCINE aponta para a necessidade de criação de uma lei que regule este novo mercado, a que sejam submetidos todos os agentes econômicos que disponibilizam serviços de VOD a residentes no Brasil, independente de sua sede ou origem de sua infraestrutura para a prestação do serviço. A ANCINE entendia ser o VOD peça fundamental no crescimento do setor audiovisual, devendo estar alinhado com os princípios da política pública audiovisual brasileira, marcado pela isonomia, liberdade de iniciativa, liberdade de expressão, pluralismo e valorização da cultura nacional.

Em 29 de março de 2017, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) publicou um parecer analítico sobre as Regras Regulatórias em discussão na Consulta Pública sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda.<sup>36</sup>

O Seae concorda que, dado o marco regulatório do setor do audiovisual, há de fato alguma insegurança jurídica recaindo sobre o setor do vídeo por demanda. No entanto, entende que a intervenção regulamentar deve basear-se “na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do

---

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Fazenda-VOD-Ancine.pdf>  
Acesso em 20 de maio de 2019.

problema.” (SEAE, 2017). Seu parecer é pela não demonstração por parte da ANCINE da existência de um problema que justifique a intervenção do regulador, não estando claro qual seria o problema a resolver pelos mecanismos regulatórios propostos.

Segundo a ANCINE, o serviço de vídeo por demanda no Brasil já estaria em um nível de maturação que exigiria uma atenção regulatória do Estado. O Seae, no entanto, discorda da maturação do setor, afirmando que há vários players ainda se organizando para atuar no Brasil, como os principais concorrentes da Netflix – HBO play, Hulu, Amazon e Showtime, e a adoção rápida de medidas regulatórias poderia afetar o desenvolvimento do mercado.

Em relação ao impacto concorrencial, a Seae conclui que a regulação proposta tem o potencial de diminuir o incentivo à competição, pois parte da política audiovisual visa direcionar a oferta e a demanda para o produto nacional. Apesar de, no entanto, afirmar ser sensível à característica cultural do setor e à possibilidade de adoção de políticas públicas nacionais e internacionais, bem como de sua existência ser caracterizada como uma forma de ajustar a arena concorrencial diante das vantagens com que o produto audiovisual estrangeiro conta. Porém, entende que não há estudos e estatísticas que comprovem os resultados positivos das políticas públicas adotadas para os outros segmentos de mercado audiovisuais no Brasil que justifiquem que o modelo seja estendido para o segmento do vídeo por demanda.

Em outubro de 2017, foi proposto pelo Deputado Paulo Teixeira – PT/SP o PL 8889/2017, que dispõe sobre a provisão de conteúdo audiovisual por demanda (CAvD). O projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados, na etapa de análise pelas comissões especializadas. Grande parte dos pontos recomendados pela ANCINE constam no texto da PL 8889/ 2017, que conta com as seguintes disposições:

(i) Instituição da competência da ANCINE para a regulação e fiscalização da atividade de comunicação audiovisual por demanda;

(ii) A lei será aplicada a todos os agentes econômicos que disponibilizam acesso a conteúdos audiovisuais por meio de comunicação audiovisual por demanda a usuários residentes no Brasil, com conteúdo direcionado ao público brasileiro, independente da localização de sua sede ou infraestrutura;

(iii) O catálogo da provedora de VOD deverá conter títulos brasileiros, cuja proporção será decidida pela ANCINE, levando em consideração a capacidade da provedora e a

quantidade de obras brasileiras produzidas nos 5 (cinco) anos anteriores. Da cota estabelecida, 50% deverá ser de conteúdos brasileiros independentes. A cota deverá ser progressiva, não inferior a 2% do total de horas do catálogo para empresas com receita bruta anual de até R\$ 3,6 milhões e tendo como patamar mínimo 20% para as empresas com receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões, excluindo da obrigação as empresas de pequeno porte ou optantes pelo Simples Nacional;

(iv) Os mecanismos de catalogação deverão oferecer destaque ao conteúdo nacional, dando proeminência em relação ao restante do catálogo, conforme regulamento a ser editado;

(v) Alteração da MP 2228-1/ 2001, acrescentando a incidência anual da CONDECINE sobre a receita bruta das vendas e serviços realizados no Brasil, com cotas progressivas de 0% para a receita anual bruta até R\$ 3,6 milhões e tendo como limite 4% da receita anual bruta acima de R\$ 70 milhões para o caso das provedoras de conteúdo audiovisual por demanda;

(vi) Possibilidade das provedoras de VOD recolherem até 30% do valor devido a título de CONDECINE para aquisição de direitos ou coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, sendo 30% dos recursos destinados à produtoras sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

(vii) Os provedores de VOD deverão explicitar ao usuário a classificação indicativa etária das obras, bem como oferecer ferramentas de bloqueio de acesso de conteúdos.

Como justificativa, o projeto afirma que as empresas globais como *Netflix, Hulu e Vimeo* “vêm ganhando mercado rapidamente e competem com outros segmentos da mídia audiovisual como a televisão aberta e a televisão por assinatura, sem estar sujeitas a obrigações equiparáveis.”<sup>37</sup>

Dessa forma, o texto da lei visa criar condições equiparáveis aos outros segmentos, em especial ao de televisão por assinatura, regulado pela Lei. 12.485 de 2011, proporcionando a correção de assimetrias comerciais entre os vários segmentos de oferta de conteúdo por assinatura.

---

<sup>37</sup> CONGRESSO NACIONAL. PL- 8889/ 2017 , disponível em : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157806> . Acesso em 21 de maio de 2019.

### 3. A EXPERIÊNCIA DE REGULAÇÃO DO VÍDEO POR DEMANDA NA UNIÃO EUROPEIA QUANTO À PROMOÇÃO DO CONTEÚDO EUROPEU

#### 3.1. As Diretivas da União Europeia sobre os Serviços de Comunicação Social Audiovisual

Desde 1989, com a diretiva 89/552/CEE do Conselho<sup>38</sup>, relativa ao exercício da atividade de radiodifusão televisiva, os meios de comunicação social audiovisual são regulados por normas que visam garantir a diversidade e a livre circulação de conteúdos na União Europeia.

Historicamente, a Europa era um conglomerado de pequenos mercados nacionais que não conseguia ser competitivo diante do poder de mercado dos distribuidores norte-americanos.<sup>39</sup> A Diretiva 89/552/CEE e suas posteriores alterações, conhecidas como “Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual” – SCSA, ou em inglês “*AVMSD – Audiovisual Media Services Directive*”, pretendem harmonizar todas as legislações nacionais relativas aos meios de comunicação social audiovisual da União Europeia, de modo a criar um mercado único e fortalecido.

Uma das regras estabelecidas pela Diretiva 89/552/CEE é a cota de conteúdo europeu nas televisões, obrigadas a exibirem pelo menos 50% (cinquenta por cento) de conteúdo europeu na programação, sendo 10% (dez por cento) de conteúdo independente.

Segundo IBRUS & ROHN (2016), esse dispositivo gerou um aumento na produção de séries europeias que passaram a ocupar o lugar no mercado antes dominado pelo conteúdo norte-americano nos diversos países europeus e mesmo fora da União Europeia. Além disso, o aumento da produção levou os produtores europeus a arriscarem investimentos em desenvolvimento, inovação e qualidade, o que eleva a demanda pelos conteúdos.

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1558982319551&uri=CELEX:31989L0552>. Não mais em vigor. Acesso em 20 de maio de 2019.

<sup>39</sup> Ibrus, I. & Rohn, U. (2016). **Sharing killed the AVMSD star: the impossibility of European audiovisual media regulation in the era of the sharing economy**. *Internet Policy Review*, 5(2). DOI: 10.14763/2016.2.419

A Diretiva SCSA vem sendo periodicamente atualizada devido aos avanços tecnológicos e, em 2010, passa a incluir os serviços de vídeo por demanda em suas disposições. A Diretiva 2010/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de março de 2010<sup>40</sup> vem consolidar alterações realizadas na diretiva 89/552/CEE do Conselho. Tais alterações dizem respeito às mudanças tecnológicas e de modelos comerciais desenvolvidos, visando a garantia das condições de competição, segurança jurídica e respeito pela diversidade cultural e linguística frente ao novo cenário de serviços de comunicação social que se desenhava na Europa.

O Parlamento Europeu entende que há a necessidade de criação de regras específicas aos serviços de comunicação social pois eles são ao mesmo tempo culturais e econômicos, necessários à democracia, garantidores da liberdade de informação, da diversidade de opiniões e do pluralismo dos meios de comunicação social. Além disso, influenciam diretamente na formação e educação dos jovens.

Esse entendimento vai ao encontro do disposto pela “Convenção sobre a proteção da promoção da Diversidade das Expressões Culturais” da UNESCO, aprovada pela Comunidade Europeia<sup>41</sup>, que reconhece a natureza dupla – econômica e cultural- dos bens e serviços culturais, pois comunicam valores, identidades e significados, não podendo ser considerados meras mercadorias ou bens de consumo quaisquer.

Dessa forma, a SCSA dispõe um conjunto mínimo de regras coordenadas a serem aplicadas não apenas ao serviço de radiodifusão televisiva, mas também aos serviços de comunicação audiovisual por demanda, uma vez que competiriam pela mesma audiência. Sendo assim, o SCSA tem como objetivo o desenvolvimento de um ambiente mais equilibrado entre os agentes de mercado de comunicação audiovisual, além de proporcionar proteção aos consumidores, aos menores de idade e à diversidade cultural.

De acordo com o SCSA, os serviços de vídeo por demanda sujeitos à regulação são aqueles que possuem cumulativamente as seguintes características: (i) que sejam meios de

---

<sup>40</sup> Disponível em : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aam0005> . Acesso em 2 abr. 2019.

<sup>41</sup> A “Convenção sobre a proteção da promoção da Diversidade das Expressões Culturais” da UNESCO foi também ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006.

comunicação de massas, isto é, destinados ao público em geral e suscetíveis de impactarem uma parte significativa do público; (ii) que tenham uma responsabilidade editorial na organização e oferta do conteúdo; (iii) que tenham caráter econômico. São excluídas, portanto, as atividades que não possuem caráter econômico e responsabilidade editorial, como sítios de compartilhamento de conteúdos pelos próprios usuários.

De acordo com o item 58, os serviços de comunicação social por demanda diferem do serviço de radiodifusão televisiva quanto ao impacto que têm na sociedade e em relação à escolha e controle do usuário. Por esses motivos, sua regulação merece ser menos restritiva, devendo apenas cumprir as regras mínimas previstas na Diretiva.

A Diretiva 2010/13/EU do Parlamento Europeu manteve a previsão da cota de conteúdo europeu nas televisões que eram previstas desde a Diretiva 89/552/CEE, dispondo no art. 17º, que sempre que seja exequível, os Estados-Membros deverão assegurar uma cota na radiodifusão televisiva, estabelecendo a reserva pelo menos de 10% do seu tempo de antena, com exclusão do tempo de noticiário, eventos esportivos, jogos e publicidade ou pelo menos 10% do seu orçamento de programação a veiculação de obras europeias de produção independente. Além disso, o Art. 16º obriga a exibição de conteúdos europeus na maioria da programação, ou seja, um mínimo de 50%.

A Diretiva 2010/13/EU do Parlamento Europeu afirmava que os serviços de comunicação social audiovisual sob demanda têm potencial de substituir parcialmente a radiodifusão televisiva. Dessa forma, o Art. 13º, 1. recomendava que, quando viável e pelos meios adequados, os serviços promovam a produção e distribuição de obras europeias, contribuindo assim para a promoção da diversidade cultural. As formas de promoção recomendadas são: (i) contribuição financeira para a produção e aquisição de direitos de obras europeias; (ii) inclusão de uma percentagem mínima de obras europeias nos catálogos de vídeo por demanda; e/ou (iii) apresentação das obras com destaque nos guias de programação.

A Diretiva 2010/13/EU de 2010, portanto, incluía o vídeo por demanda entre suas preocupações regulatórias, mas o fazia de maneira vaga e subjetiva, sem criar regras objetivas como as existentes para o mercado televisivo.

Em maio de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, após uma avaliação *ex-post* que analisou a eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado a nível de União Europeia da SCSA, publicou uma proposta de Diretiva para alterar a Diretiva 2010/13/EU.<sup>42</sup> Entre os pontos levantados, está a obrigação de reserva de pelo menos 20% (vinte por cento) do catálogo dos provedores de vídeo por demanda às obras europeias, além da necessidade de dar-lhes proeminência, sendo os operadores com baixo volume de negócio isentos da obrigação.

Em parecer aprovado em outubro de 2016, o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) opinou sobre mudanças propostas pelo Parlamento Europeu e Conselho que alteram a Diretiva 2010/13/UE.

Em relação às cotas de conteúdo europeu nos serviços de VOD, a proposta de emenda estipula 20% para os serviços de VOD. O CESE, no entanto, entende que essa obrigação não exigirá esforços adicionais aos grandes prestadores de VOD e que é moderada em comparação à cota aplicada às emissoras de televisão, que são obrigadas a respeitar a proporção mínima de 50% de obras europeias. Entendeu então o CESE que deveria ser fixada a cota de 50% também aos serviços de Vídeo por Demanda. Adicionalmente, considera que mesmo para os players que tenham pouco volume de receitas e audiência, uma cota mínima de 20% deva ser estabelecida para evitar concorrência desleal.

Em 14 novembro de 2018 foi aprovada a Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>43</sup>, que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros quanto à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, para a adaptar à evolução das realidades do mercado.

Apesar de não se enquadrarem na definição inicial de serviços de comunicação por demanda adotada pela União Europeia, devido a inexistência de um responsável editorial, a emenda demonstra uma preocupação com as plataformas de compartilhamento de vídeos como *Youtube*, bem como com os serviços de redes sociais, quando o fornecimento de vídeos gerados

---

<sup>42</sup> Disponível em : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1558719307928&uri=CELEX:52016PC0287> . Acesso em 24 de maio de 2019.

<sup>43</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1558911060388&uri=CELEX:32018L1808>. Acesso em 25 de maio de 2019.

pelos utilizadores constituir uma funcionalidade essencial do serviço e haja fins comerciais. Esses serviços vêm conquistando um número cada vez maior de usuários e têm um alto alcance em jovens e menores de idade. Nesse sentido, estimula-se a adoção de medidas regulatórias para a proteção dos menores de idade e de todos os cidadãos frente aos conteúdos nocivos e de incitamento à violência e ao ódio que possam ser disponibilizados nessas plataformas, além da proibição de conteúdos publicitários/ propagandas desleais, agressivas, de promoção de certos medicamentos, alimentos, tabaco e produtos afins.

Em relação à promoção do conteúdo nacional, a Diretiva 2018/1808, atualmente em vigor, altera o art. 13º, propondo novas regras mais rigorosas para os serviços de comunicação social por demanda. O dispositivo passa a estabelecer que os Estados-membros devam assegurar que os fornecedores desses serviços que estejam sob sua jurisdição garantam uma cota de pelo menos 30% (trinta por cento) de obras europeias nos seus catálogos, além de assegurarem a proeminência dessas obras.

Além disso, podem exigir a fornecedores que estejam sob sua jurisdição ou na de outro Estado-Membro, mas que vise seu público nacional, que contribuam financeiramente para a produção de obras europeias, através de investimentos diretos ou contribuições para fundos nacionais, desde que sejam proporcionais e não discriminatórias, devendo-se basear nos rendimentos auferidos no próprio Estado-Membro. A diretiva afirma ainda que deve haver uma proporcionalidade entre uma obrigação financeira imposta a um operador televisivo quanto a contribuição para produção de obras europeias e aquelas que serão estabelecidas aos serviços de comunicação audiovisual por demanda.

Para evitar que as obrigações de promoção de obras europeias comprometam o desenvolvimento do mercado e a entrada de novos players, as regras não devem ser aplicadas a micro e pequenas empresas com baixo volume de receitas ou baixas audiências. Além disso, são excepcionados também serviços que por sua natureza temática seja impraticável a adoção da medida.

Cada Estado-Membro, no entanto, deverá ter sua própria autoridade reguladora, bem como deverá adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento da diretiva. A aplicação da diretiva pelos Estados-Membros deve ser acompanhada pelo ERGA – Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação

Social Audiovisual, que apresentará até 19 de dezembro de 2022 e em seguida, de três em três anos, um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê Econômico e Social.

Devido à aprovação recente da Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estipula a adoção da cota de 30% para conteúdos europeus, não houve tempo suficiente para a avaliação das medidas adotadas pelos países-membros após esse marco legal. Serão, portanto, apresentados abaixo exemplos da regulação adotada quanto a este quesito em dois países da UE, a França, cuja regulação desde 2010 já previa obrigações de exibição de conteúdo europeu e de idioma original francês para provedores de vídeo por demanda equivalente às impostas para a televisão; e a Itália, que não possuía uma exigência de cota de conteúdo para o vídeo por demanda, dando ao provedor a alternativa de escolher entre a exibição de um mínimo de 20% (vinte por cento) de obras no catálogo ou de investir 5% das receitas auferidas com os serviços de VOD na produção de obras europeias.

### **3.2 A regulação do VOD na França**

Os serviços de comunicação sob demanda são regulados na França pelo Decreto nº 2010-1379 de 12 de novembro de 2010<sup>44</sup>. Os provedores de vídeo por demanda estão sujeitos a obrigações de financiamento, de cotas de conteúdo e de proeminência para as obras europeias e faladas originalmente em francês.

- (i) Obrigação financeira: Os provedores de vídeo por demanda são obrigados a destinar parte de seu rendimento líquido anual, quando acima de 10 milhões de euros, ao desenvolvimento da produção de obras cinematográficas europeias e a obras de idioma original francês. Para tal, as seguintes despesas somadas são consideradas: 1) compra de direitos de exploração antes do fim das filmagens; 2) investimento em direitos patrimoniais de filmes antes do fim das filmagens; 3) custos de adaptação das obras para pessoas cegas, com deficiência auditiva e surdas; 4) outras formas de compra de direitos de exploração, limitadas no entanto a 75% da obrigação quando o volume líquido anual de receitas líquidas for acima de 50 milhões de euros. Pelo menos três quartos da soma total dos itens 1 e 2 deve ser investida no desenvolvimento da produção de obras independentes.

---

<sup>44</sup> Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023038244&dateTexte=20161116>. Acesso em 27 de maio de 2019.

O percentual varia de acordo com o tipo de serviço e outras disposições:

- *Catch-up TV*- O serviço é obrigado a destinar o mesmo percentual de sua receita líquida auferida no ano antecedente a que é sujeito o serviço de televisão que deu origem ao *catch up*. Tal regra não é aplicada aos serviços de *catch up* cujas receitas já estejam sujeitas à mesma regra por estarem incluídas nas receitas da televisão da qual o serviço deriva.

- SVOD (VOD por assinatura) –É aplicado o percentual de 15% e 12% (respectivamente para obras europeias e obras faladas em francês) se a obra ficou disponível no catálogo em mais de 36 meses após seu lançamento nos cinemas na França; de 21% e 17% respectivamente para os dois tipos de obra caso a plataforma disponibilize pelo menos 10 (dez) obras de longa-metragem em um intervalo de menos de 36 meses e mais ou igual a 22 meses após o lançamento e de 26% e 22% respectivamente caso pelo menos 10 (dez) obras de longa-metragem foram disponibilizadas em menos de 22 meses. Ou seja, quanto menor a janela entre a exibição das obras nos cinemas da França e no SVOD, maior a contribuição financeira a que as plataformas estão sujeitas.

- Outros tipos de VOD, tal como o TVOD, devem investir pelo menos 15% do seu faturamento líquido resultado da exploração de obras audiovisuais em obras europeias e 12% em obras faladas em francês.

- (ii) Cotas de conteúdo: O catálogo dos provedores deve ter pelo menos 60% de obras europeias e 40% de obras de idioma original francês. Essa obrigação não se aplica a provedores que tenham menos de 20 (vinte) obras audiovisuais em seus catálogos. As mesmas cotas são aplicadas às televisões.
- (iii) Proeminência: Os provedores devem reservar um espaço substancial ao destaque de obras europeias e obras faladas em francês em sua página principal, como exibição de banners e trailers.

### **3.3 A regulação do VOD na Itália**

Até a entrada em vigor das novas regras, a partir de 1º de julho de 2019, a Itália não adota a obrigação de cota de conteúdo europeu no mercado de Vídeo por Demanda. Fica a cargo do provedor a opção pelo cumprimento de uma cota de 20% (vinte por cento) de obras no catálogo ou de investimento de 5% das receitas auferidas com os serviços de VOD na produção de obras europeias. Enquanto isso a cota para conteúdo europeu nas televisões é de 50% (cinquenta por cento).

Em janeiro de 2019, no entanto, após a publicação da Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, a AGCOM – *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*– entidade reguladora de comunicação no país, anunciou novas regras mais rígidas para os serviços de comunicação sob demanda. A nova regulação prevê a aplicação de uma cota de pelo menos 30% (trinta por cento) do catálogo dos serviços de VOD para produções europeias produzidas nos últimos 5 (cinco) anos e uma sub-cota de 15% do catálogo para obras que tenham como idioma original italiano. Além disso, os provedores deverão investir pelo menos 20% (vinte por cento) das suas receitas líquidas anuais auferidas na Itália na produção de obras independentes europeias.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. **Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe**. Strasbourg, 2019. p. 327. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-works-mapping/16809333a5>. Acesso em 20 jun. 2019.

## 4. O DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DO MERCADO AUDIOVISUAL NACIONAL

### 4.1 A intervenção do Estado na ordem econômica

A ordem econômica é fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170 *caput*, CRFB/88), tendo como finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Os mesmos princípios estão presentes entre os fundamentos da República Federativa do Brasil (Art 1º, IV, CRFB / 88).

Segundo Silva (2012, p. 790) “a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista.”. No entanto, “embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado.”

A livre concorrência (art. 170, IV, CRFB / 88), um dos princípios da ordem econômica, consiste na liberdade de exercício de atividade econômica em um mercado livre, mas ao mesmo tempo, é um limitador à livre iniciativa, na medida em que a Constituição estabelece que “lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros.” (art. 173, § 4º, CRFB/ 88).

De acordo com Aguilar (2016, p. 275), conforme citado pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto na ADI 4923/DF<sup>46</sup> :

O agente econômico é livre para empreender o que bem entenda, desde que não prejudique a liberdade, de outros agentes econômicos, de concorrer. Em sentido inverso, para que haja liberdade de concorrer é preciso que não se utilize em termos absolutos a liberdade de empreender, o que somente pode ser obtido mediante restrições a esta última.

Segundo Silva (2012), portanto, a atuação do Estado na ordem econômica seria uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do capitalismo. Ainda que as reivindicações sociais sejam muitas vezes traduzidas no texto

---

<sup>46</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p.275 apud STF. ADI 4923. Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno. DJ:08/11/2017. p.256.

constitucional como programas a serem desenvolvidos posteriormente pelos legisladores, as normas constitucionais de princípio programático possuem grande importância, pois procuram atribuir finalidades ao Estado esvaziado pelo liberalismo econômico.

A intervenção do Estado no domínio econômico é prevista pela Constituição e pode se dar de duas formas: (i) pela exploração direta da atividade econômica, o que só é permitido quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou relevante aos interesses coletivos, conforme definição legal (art. 173, CRFB 1988); (ii) pelo Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, CRFB 1988), em que exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A regulação econômica é, portanto, uma forma de intervenção estatal indireta em determinados setores da economia privada, podendo ser definida como:

“[...] o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.” (ARAGÃO, 2012 , pág. 208)<sup>47</sup>

Temos, portanto, no Brasil, um mercado econômico regido pela livre iniciativa e pela livre concorrência. No entanto, está autorizado ao Estado a regulação econômica quando justificada por fundamentos constitucionais de interesse social. Ou seja, o escopo do modelo regulatório adotado no Brasil não se reduz à regulação concorrencial, a que visa à correção das “falhas de mercado”, mas abarca também instrumentos que visam atingir objetivos de interesse público.

---

<sup>47</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2012. p. 208.

## 4.2 Os princípios da diversidade cultural e da promoção da cultura nacional

Historicamente, a regulação do mercado audiovisual justifica-se pelo princípio da “exceção cultural”. Tal conceito foi introduzido pela França nas negociações do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) em 1993.<sup>48</sup> A ideia era que o mercado audiovisual não poderia ter o mesmo tratamento comercial que teriam outros produtos, devendo ser deixado de fora dos tratados internacionais de livre comércio. Com isso, os Estados poderiam adotar medidas, tais como barreiras a importação de produtos audiovisuais, investimento em produções nacionais e reserva de cotas nos meios de comunicação, para proteger seus bens culturais nacionais.

Para a União Europeia, a dominância dos Estados Unidos no mercado audiovisual ameaçava a identidade cultural local. Em 1993, o comércio audiovisual entre os EUA e a União Europeia totalizava quase quatro bilhões de dólares e o entretenimento era o segundo maior setor de exportação dos Estados Unidos, após o aeroespacial. Os EUA, portanto, se manifestavam a favor da inclusão do audiovisual no GATT, ou seja, objetavam qualquer imposição de limites à circulação de seus produtos internacionalmente. Sem conseguirem chegar a um acordo, os dois lados “concordaram em discordar” e, após sete anos de negociações, e o mercado audiovisual ficou de fora do GATT. (CHAO, 1996, p. 1129).<sup>49</sup>

Alguns participantes norte-americanos no GATT, opositores do argumento da exceção cultural para o audiovisual, acreditavam que a insistência da União Europeia pela exceção cultural era, na verdade, um disfarce para a intenção de protecionismo econômico do mercado nacional. Uma análise mais detalhada da legislação dos EUA, no entanto, demonstra que o próprio país adota medidas de proteção à cultura nacional, como a regulação dos meios de comunicação, que, entre outras normas, veda a licença de radiodifusão a empresas em que

---

<sup>48</sup> O GATT foi iniciado em 1948, originalmente por vinte e três nações, entre elas o Brasil, para ser o “primeiro e único instrumento multilateral” que traria regras para o comércio internacional. O artigo III do GATT estabelece que os Estados-membros concedam aos bens importados dos demais Estados-membros o mesmo tratamento que os bens de origem local em relação a tributação e regulamentação internas. No entanto, o texto reconheceu o direito a restrições em casos especiais, ligados ao desenvolvimento econômico, e os Estados Unidos não ratificou a Carta. A última rodada do GATT se iniciou em 1986 (Rodada Uruguai) e levou sete anos e meio de negociações, com a participação de 123 países, culminando na criação da OMC – Organização Mundial do Comércio em 1995.

<sup>49</sup> CHAO, Tina Wen. GATT's Cultural Exemption of Audiovisual Trade: The United States may have Lost the Battle but Not the War. In: **University of Pennsylvania Journal of International Law**, 1996, vol.17., 4. p. 1129.

estrangeiros tenham participação maior de 20% (*Communication Act of 1934, Section 310 (b) (3)*) (CHAO, 1996, p. 1147).<sup>50</sup>

A exceção cultural também está presente no conceito da “diversidade cultural” contido na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural de 02 de novembro de 2001<sup>51</sup> da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da qual o Brasil é Estado-membro. Em seu art. 8º, a Declaração demanda particular atenção à diversidade da oferta criativa no ambiente de transformação econômica e tecnológica, devendo ser reconhecidos os direitos dos autores e artistas e a “especificidade dos bens e serviços culturais que, enquanto portadores de identidade, valores e sentido, não podem ser tratados como meros produtos ou bens de consumo.” (UNESCO, 2001).

O Brasil é também signatário da “Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”<sup>52</sup>, que consagra no art. 6º, I, que os Estados poderão adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território.

Dessa forma, podemos afirmar que o Estado Brasileiro tem incorporado no seu ordenamento jurídico os princípios da exceção cultural e da diversidade cultural, também presentes no art. 215 da Constituição Federal de 1988, que prevê que o Estado “garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Em relação à Comunicação Social, o art. 221, II, da Constituição Federal adota entre os princípios da produção e programação das emissoras de rádio e televisão a “promoção da cultura nacional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação”. Além disso, o Parágrafo 3º do Art. 222, incluído pela EC ° 36 de 2002, afirma que “os meios de comunicação social eletrônica, independente da tecnologia utilizada para a prestação do

---

<sup>50</sup> Ibid. p. 1147.

<sup>51</sup> Declaração Universal sobre Diversidade Cultural de 2001 da UNESCO. Disponível em : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127160>. Acesso em 05 jun. 2019.

<sup>52</sup> A Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais foi ratificada pelo Brasil em 20 de dezembro de 2006 e promulgada pelo Decreto nº 6.177 de 1º de agosto de 2007.

serviço, deverão observar os mesmos princípios enunciados no art. 221, na forma da lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.”

#### **4.3 Medidas legais de proteção ao mercado audiovisual nacional**

A existência do mercado audiovisual está ligada ao reconhecimento do direito de autor. É pelo fato de as obras audiovisuais serem protegidas pela propriedade intelectual<sup>53</sup> que a compra e venda dos direitos sobre sua distribuição, reprodução, exibição se justifica.

No Brasil, o direito de autor é regido pela Lei 9.610/98. O art. 3º afirma que, para efeitos legais, os direitos autorais devem ser tratados como bens móveis. A lei afirma que pertencem ao autor os direitos morais e patrimoniais da obra que criou. O art. 16 dispõe que os coautores da obra audiovisual são o autor do argumento literário, musical e o diretor, ou os autores de desenhos animados quando for o caso, cabendo exclusivamente ao diretor o exercício dos direitos morais sobre a obra audiovisual.

Por serem inalienáveis e irrenunciáveis, os direitos morais são reservados ao diretor da obra, enquanto que os direitos patrimoniais são cedidos pelos autores para a produtora audiovisual, definida pela lei como “a pessoa física ou jurídica que toma a iniciativa e tem a responsabilidade econômica da primeira fixação do fonograma ou da obra audiovisual, qualquer que seja a natureza do suporte utilizado.” Como titular dos direitos patrimoniais da obra audiovisual, a produtora passa a ter o direito de autorizar previamente a sua exibição e utilização, podendo fazê-lo gratuita ou onerosamente, através principalmente de licenças limitadas no tempo nos diversos segmentos de exibição e comunicação social.

A circulação das obras audiovisuais nos diversos segmentos de mercado, portanto, só é possível se a obra for independente, pois se quem detiver seus direitos patrimoniais for o próprio veículo de exibição, ele vai limitar a circulação da obra nos espaços que sejam minimamente concorrentes.

---

<sup>53</sup> O art. 7º, VI da Lei 9.610/98 inclui as “obras audiovisuais, sonorizadas ou não, inclusive as cinematográficas” no rol das obras intelectuais protegidas.

Desde 2001, com a edição da MP 2.228-1, o mercado audiovisual é sujeito a atuação da então criada ANCINE - Agência Nacional do Cinema, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

As diretrizes da Política Nacional de Cinema e Audiovisual estão dispostas no Art. 2º MP 2.228-1 de 2001, conforme descritas abaixo:

Art. 2º A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais:

I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;

II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;

III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras, qualificadas na forma do § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação dada por esta Lei;

IV - respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

O art. 1º, V da MP 2.228-1 de 2001 estabelece os requisitos a obra cinematográfica ou videofonográfica brasileira, cuja redação foi alterada pela Lei nº 10.454 de 2012, adicionando a alínea “c” ao dispositivo, podendo ser considerada obra audiovisual brasileira aquela que se enquadrar em uma das três hipóteses a seguir <sup>54</sup>:

a) ser produzida por empresa produtora brasileira, observado o disposto no § 1º 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.

---

<sup>54</sup>O § 1º do Art. 1º da MP 2.228-1 de 2001 prescreve que “ Para os fins do inciso V deste artigo, entende-se por empresa brasileira aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cuja maioria do capital total e votante seja de titularidade direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos, os quais devem exercer de fato e de direito o poder decisório da empresa.”

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.

A MP 2.228-1 dispõe, no artigo 55, a cota de tela para obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem nas salas de cinema, a ter seu cumprimento aferido semestralmente pela ANCINE.

O dispositivo legal também cria a CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)<sup>55</sup>, que tem como fatos geradores, segundo o Art. 32, com incisos II e III incluídos pela Lei 12.485/11:

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas;

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória;

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional.

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

O art. 33 c/c art. 33 § 3º, I estabelece que a CONDECINE – título, prevista no inciso I acima, será devida uma única vez a cada 5 (cinco) anos para cada segmento de mercado: a) salas de exibição; b) vídeo doméstico, em qualquer suporte; c) serviço de radiodifusão de sons e imagens; d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e) outros mercados.

---

<sup>55</sup> As contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE - estão previstas no art. 149 da Constituição Federal de 1988, sendo de competência exclusiva da União. Trata-se de um tributo regulatório, utilizado como instrumento de política pública, uma forma de intervenção do Estado na economia.

O vídeo por demanda não consta no rol dos segmentos de mercado expressamente na lei, havendo insegurança jurídica quanto a sua incidência, pois o termo “outros mercados” teve abrangência regulamentada por meio da Instrução Normativa 105 da ANCINE, que no art. 21, parágrafo §1 os define como: I) Vídeo por demanda; II) Audiovisual em transporte coletivo e III) Audiovisual em circuito restrito <sup>56</sup>.

A exigência da CONDECINE no segmento de vídeo por demanda é, portanto, questionada pelos agentes do mercado devido ao entendimento que teria havido a criação de um tributo por meio de uma instrução normativa e não por lei, conforme demanda o Princípio da Legalidade Tributária previsto no artigo 150, I da Constituição Federal de 1988.

A Lei 12.485 de 12 de setembro de 2011 é conhecida como o marco regulatório da televisão por assinatura no Brasil. As cotas de programação de conteúdo brasileiro e brasileiro independente, conforme detalhadas no Capítulo 2 do presente trabalho, foram estipuladas neste segmento apenas neste momento no Brasil.

Com a entrada da Lei 12.485/11 em vigor, foram interpostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade, a ADI nº 4.679 requerida pelo Partido Democratas - DEM, a ADI nº 4.747 pela Associação NEOTV, a ADI nº 4.756 pela Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e a ADI nº 4.923 requerida pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF (ABTVU). No total, as ADIs impugnaram 23 (vinte e três) artigos da Lei 12.485.

Os artigos 16, 17, 18, 19, 20 e 23, que compõe o Capítulo V da Lei, dedicado às cotas de conteúdo nacional, foram impugnados pela ADI nº 4.679 e pela ADI nº 4.756. Ambos os requerentes, o DEM e a ABRA, alegam que esses dispositivos violariam a liberdade do assinante em escolher ao que assistir na TV paga, bem como criaria vantagens para empresas brasileiras, em prejuízo do capital estrangeiro investido no país. Isto implicaria, segundo os requerentes, em ofensa à livre iniciativa e à liberdade profissional, na medida em que as empresas seriam privadas de decidir livremente a respeito da composição do produto que poderia vir a ser oferecido ao consumidor. Afirmam ainda que há instrumentos mais eficazes

---

<sup>56</sup> ANCINE. **INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 105, de 10 de julho de 2012.** Dispõe sobre o Registro de Título da Obra Audiovisual Não Publicitária, a emissão de Certificado de Registro de Título e dá outras providências. Disponível em : <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-105-de-10-de-julho-de-2012>. Acesso em 14 jun. 2019.

do que cotas para promover o estímulo à indústria nacional, como incentivos fiscais, subsídios, campanhas de conscientização e investimento em formação profissional.<sup>57</sup>

O relator Luis Fux considerou, no entanto, todos os dispositivos relacionados à cota de conteúdo nacional constitucionais, sendo seu voto acompanhado por todos os ministros. Os fundamentos trazidos são jurídico-positivos e materiais, de ordem econômica.

Os fundamentos jurídico-positivos legitimam as cotas de conteúdo nacional como uma forma de promoção da cultura nacional, princípio previsto nos já citados art. 221, II, art. 222 §3º, da Constituição Federal, e no art. 6º da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, internalizada pelo Decreto nº 6.177/2007. Enquanto valores prestigiados pela Constituição, legitimam a intervenção do Estado de forma a restringir a livre iniciativa nesse mercado.

O primeiro fundamento material - econômico trazido no voto do Ministro Luiz Fux diz respeito ao potencial que as cotas de programação possuem de criar condições para que as empresas brasileiras possam ter um mínimo de competitividade com o produto estrangeiro, já que atuam neste mercado em profunda desvantagem em relação às produtoras estrangeiras. Segundo o Ministro Luiz Fux “Na sistemática legislativa, as cotas de conteúdo e de programação, como toda política afirmativa, servem justamente para equalizar, no plano normativo, uma situação fática desigual”. (STF, 2017, pag. 110).

Tal desvantagem é também explicitada no voto do Ministro Dias Toffoli da seguinte forma:

“[...] as produtoras nacionais concorrem no mercado de audiovisual com grandes produtoras estrangeiras, sobretudo americanas, que já possuem amplo mercado consumidor no país de origem e em outros países onde possuem subsidiárias, nos quais os custos de produção são inteiramente absorvidos. Assim, tais obras são adquiridas no Brasil a preços baixíssimos, sendo muito mais competitivas que as obras nacionais, que possuem apenas o mercado consumidor brasileiro para escoar sua produção e cobrir seus custos.” (STF, 2017, pag.233)<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> STF. ADI 4923. Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno. DJ:08/11/2017. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14595775>. Acesso em 8 jun. de 2019.

<sup>58</sup> Ibid. p. 233

O mercado de comunicação tem particularidades que o distingue de outros bens materiais, tendo em vista ser a obra audiovisual um produto não rival, cujo custo do setor está majoritariamente na produção do conteúdo. Concluída a produção, o custo de reprodução para uma ou para um grande público não difere muito. Os custos de produção só se recuperam, portanto, se a obra tiver uma distribuição em escala, tanto em salas de cinema como por meio de licenciamentos nos diversos segmentos de mercado e territórios. Essa característica, portanto, favorece a concentração do poder econômico.

A veiculação mínima de conteúdo brasileiro nos canais de TV por assinatura e a exigência de um número mínimo de canais brasileiros nos pacotes ofertados, portanto, são mecanismos que visam corrigir uma situação de desigualdade, criando demanda pelos produtos da indústria nacional, o que, em consequência, aquece a cadeia produtiva do setor e favorece seu desenvolvimento e consolidação, sobretudo a produção independente, que encontra mais barreira de entrada, já que o mercado de produção nacional é altamente concentrado nos grupos ligados ao segmento de radiodifusão de sons e imagens.

Os dados monitorados pela ANCINE comprovam essa afirmação, uma vez que desde a entrada em vigor da Lei 12.485/11 observou-se que as horas dedicadas a obras brasileiras triplicaram e que as obras brasileiras passaram a ocupar espaço nas programações das televisões por assinatura acima da obrigação legal. Em 2015, os canais de espaço qualificado não infantis exibiram, em média, 53% e os canais de espaço qualificado infantis 92,4% mais conteúdo no horário nobre que a obrigação legal.<sup>59</sup>

Além da justificativa da concorrência com o produto estrangeiro, segundo o Ministro Luiz Fux, a Lei 12.485/11 também objetiva “ampliar o leque de opções de conteúdo e programação disponíveis ao consumidor de TV por assinatura, em face à tendência “homogeneizante” do livre mercado audiovisual de acesso condicionado” (STF, 2017, p.113)<sup>60</sup>.

Essa tendência homogeneizante é explicada devido à oferta do conteúdo da TV por assinatura não ser resultado da livre distribuição das preferências do consumidor, sendo antes

---

<sup>59</sup> ANCINE. Monitoramento de TV Paga , maio de 2017. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresentação%20TV%20Paga%20v%20final.pdf>. Acesso em 8 jun. 2019.

<sup>60</sup> STF. ADI 4923. Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno. DJ:08/11/2017. p.113

concentrada em um espectro de gostos do consumidor com pouca pluralidade, comportamento esperado de competidores pela audiência, que tendem a repetir produtos semelhantes para os consumidores já familiarizados com conteúdos anteriores.

Ao contrário do que afirmam os requerentes das ADI nº 4.679 e ADI nº 4.756, o relator Ministro Luiz Fux entende que “as cotas de conteúdo nacional não se voltam a restringir a liberdade do consumidor, mas sim a ampliá-la, rompendo, ao menos em parte, com a tendência homogeneizante do livre mercado audiovisual.” (STF, 2017, pag.115)<sup>61</sup>

Ainda que os serviços de vídeo por demanda não se confundam com o de provimento de internet, mas considerando que a internet é o principal meio utilizado para oferta de conteúdos pelo segmento (a modalidade OTT), é pertinente que se observe também os fundamentos da Lei 12.965 de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, conhecida como “Marco Civil da Internet” .

Entre os fundamentos do referido diploma estão pluralismo e a diversidade (Art.2º, III), a livre iniciativa, livre concorrência e a defesa do consumidor (Art. 2º, V) e a finalidade social da rede (Art. 2º, VI). O fomento à produção e circulação de conteúdo nacional é estipulado como um dos deveres das iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social, ao lado da promoção da inclusão digital e da busca da redução das desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso (art. 27 e incisos).

O ordenamento jurídico brasileiro traz, portanto, inúmeros diplomas legais, além de fundamentos constitucionais, que justificam a adoção de políticas públicas para o fomento do mercado audiovisual brasileiro e brasileiro independente. A chamada “cota de conteúdo nacional” é, portanto, uma forma de política pública que visa concretizar objetivos de legítimo interesse público, cuja constitucionalidade da sua exigência no mercado de televisão por assinatura, foi declarada por unanimidade pelo STF em 2017.

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 115.

## **5. AS COTAS DE PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDO BRASILEIRO E BRASILEIRO INDEPENDENTE DEVEM SER APLICADAS AO SEGMENTO DE VIDEO POR DEMANDA?**

### **5.1 A preservação dos princípios da política audiovisual brasileira em um cenário convergente**

O mercado audiovisual no Brasil é sujeito à regulação, que tem, entre seus objetivos, a garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado, conforme previsto na Política Nacional de Cinema e Audiovisual (Art. 2º, II da MP 2.228-1 de 2001).

A política de cotas de conteúdo brasileiro e brasileiro independente é uma escolha regulatória, entre outras possibilidades que o legislador poderia adotar, que visa concretizar os princípios constitucionais da promoção da cultura, da identidade nacional e o estímulo à produção nacional independente. Atualmente, as cotas são aplicadas nos segmentos de salas de cinema (art. 55 da MP 2.228-1 de 2001) e de televisão por assinatura (art. 16 da Lei 12.485/11), tendo em vista o histórico domínio desses mercados pelos produtos de origem estrangeira, sobretudo procedentes dos Estados Unidos.

A evolução tecnológica propiciou o surgimento de um novo segmento de mercado de comunicação social de oferta de obras audiovisuais, o Vídeo por Demanda, que vem crescendo a cada ano. Até o momento, no entanto, o mercado de VOD não é sujeito a regras que garantam a presença de conteúdo nacional em seus catálogos, tampouco a nenhuma norma que vise a promoção e o desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro. Como preservar os princípios da política pública audiovisual nacional diante de um cenário convergente? A política de cota de conteúdo brasileiro e brasileiro independente deveria ser aplicada também ao mercado de VOD?

Apesar da Televisão por Assinatura e do Vídeo por Demanda serem ambos mercados que possuem o mesmo insumo, os conteúdos audiovisuais obtidos através de compra, licenciamento ou por produção própria, a forma de disposição e de oferta do conteúdo ao público tem características próprias de cada segmento. A televisão por assinatura apresenta uma limitação e uma linearidade na oferta, já que a grade de programação diária possui no máximo 24 horas. O VOD, especialmente na modalidade SVOD, a exemplo da *Netflix*, possui um

catálogo ilimitado, à disposição do assinante de forma não-linear, que pode acessar a qualquer horário o conteúdo escolhido.

Essas diferenças trazem consequências práticas quanto à aplicabilidade e efetividade das cotas de conteúdo no mercado não-linear. As cotas temporais, tais como aplicadas no segmento de televisão por assinatura, de mínimo de 3h30min de programação semanal em seu horário nobre, sendo metade de obras independentes, não são possíveis de aplicação devido ao caráter não linear da oferta das obras no VOD. No entanto, outras formas de imposição de cotas são possíveis, como a adotada pela União Europeia, que impõe pelo menos 30% (trinta por cento) de obras europeias nos catálogos dos serviços de Vídeo por Demanda, além da obrigação que seja assegurada a proeminência dessas obras, o que seria o equivalente ao horário nobre da televisão.

Um dos argumentos utilizados contra a aplicação de um percentual de conteúdo brasileiro nos catálogos dos serviços de VOD é o fato de que essa medida limitaria os catálogos, resultando em menos diversidade de oferta ao consumidor<sup>62</sup>. No entanto, como visto, o mercado audiovisual é fundado na compra de direitos de obras audiovisuais, portanto, ainda que muito extensos, os catálogos têm um limite, atrelado à capacidade de investimento do player na aquisição das obras. A instituição de cotas nos catálogos, portanto, permitiria que uma parte desse investimento possa ser direcionado à aquisição de obras brasileiras e brasileiras independentes, tal como ocorre no mercado de televisão por assinatura.

Diante da inexistência da adoção de políticas públicas de reserva de mercado para obras brasileiras no atual cenário convergente, será analisado, a partir dos fundamentos expostos pelo STF no indeferimento do pedido de inconstitucionalidade das cotas de conteúdo brasileiro na programação em televisão por assinatura previstos pela Lei 12.485/11, no âmbito do julgamento da ADI 4923/DF, se a aplicação de cotas de conteúdo nacional é desejável e exigível para o segmento de Vídeo por Demanda no Brasil.

---

<sup>62</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA - **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**. 2017. p.10 Disponível em: <https://ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20Público%20Final%20v3.pdf> . Acesso em 20 de maio de 2019.

Conforme mais bem detalhado no Capítulo 4, o voto do relator Ministro Luiz Fux, acompanhado nesse ponto por todos os demais Ministros, relacionou duas dimensões que foram analisadas na questão das cotas de conteúdo nacional: os fundamentos jurídicos-normativos, e os econômicos e materiais.

Quanto ao primeiro ponto, as cotas de conteúdo nacional foram consideradas constitucionais por serem a expressão dos fundamentos de valorização da cultura e da identidade nacional dispostos no art. 221, II c/c art. 222 §3º da Constituição Federal de 1988 e na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, art. 6º. Tais dispositivos justificam, segundo o STF, a adoção de medidas regulatórias de proteção e promoção à produção audiovisual nacional e a restrição do princípio da livre iniciativa.

Considerando que o VOD é considerado uma forma de comunicação social de conteúdos audiovisuais, com acesso para o público em geral, os mesmos dispositivos normativos poderiam ser aplicados neste segmento, justificando a adoção de políticas de cotas de conteúdo brasileiro.

Quanto aos fundamentos econômicos e materiais, será analisado se o mercado de VOD é, assim como o mercado de televisão por assinatura, concentrado pelo produto estrangeiro, estando o produto brasileiro em condições de concorrência desigual, o que justificaria, segundo o STF, a adoção de uma intervenção estatal para corrigir uma falha de mercado.

O STF, no julgamento da ADI 4923/DF, entendeu que as cotas de conteúdo são um meio complementar aos instrumentos de incentivo fiscal e financiamento estatal das obras brasileiras, pois esses mecanismos isolados não garantem a veiculação dos produtos desenvolvidos, tendo em vista o mercado ser significativamente dominado por produtos estrangeiros.

Nesse aspecto, faz-se necessário analisar a presença de players estrangeiros atuantes no mercado de Vídeo por Demanda no Brasil. Assim como a Televisão por Assinatura, o Vídeo por Demanda é um mercado com forte presença de players estrangeiros, com grande poder de

mercado. Segundo levantamento da ANCINE<sup>63</sup> havia, em março de 2018, cinquenta e cinco serviços de vídeo por demanda disponíveis no Brasil, de diferentes portes econômicos: grande, médio e franja de mercado, sem atuação prévia na oferta de conteúdos audiovisuais.

Entre os grupos econômicos de grande porte estão players advindos do segmento de entretenimento como *The Walt Disney Company*, *Netflix*, *Time Warner* e Grupo Globo; do segmento de Tecnologia como a *Google*, *Microsoft*, *Sony*, *Apple* e *Amazon* e do segmento de Telecomunicações como a Claro/Net, At&T/Sky e Vivo/ Telefônica.<sup>64</sup>

Os grupos de grande porte possuem vantagens frente aos demais players do mercado por sua maior capacidade financeira, possibilitando ampla oferta de conteúdos devido à capacidade de investimento em aquisição e produção, por possuírem canais fortalecidos de marketing, além de portfólio pré-existente de marcas que podem ser expandidas para o VOD.

Por ser um mercado que não possui obrigações regulatórias tais como o registro de agente econômico e envio de relatórios de exibição de obras e número de assinantes/vendas, tal como ocorre no segmento de televisão por assinatura e de salas de cinema, não há no momento disponibilidade de dados para uma análise deste mercado mais detalhada por parte da ANCINE. No entanto, empresas de consultoria do setor publicaram pesquisas que revelam dados sobre esse novo mercado.

A tabela abaixo mostra que os dois maiores players do segmento são atualmente o *Youtube* e a *Netflix*:

---

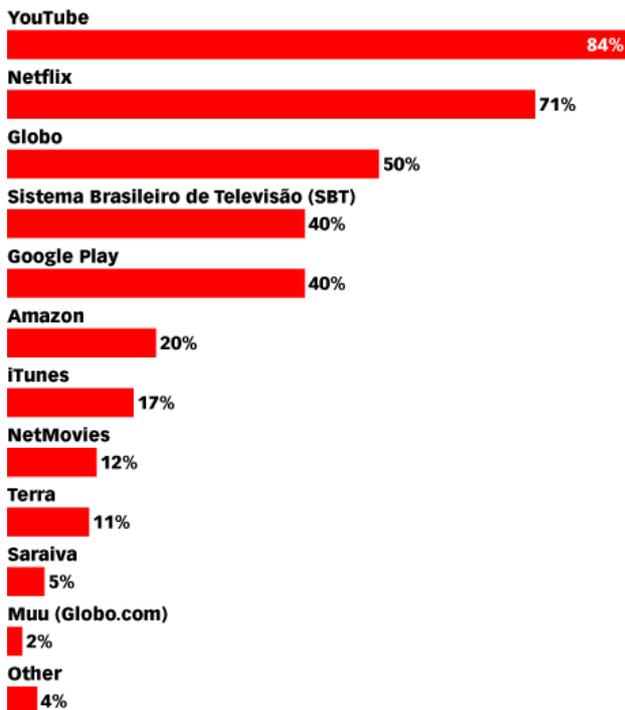
<sup>63</sup> ANCINE. **Serviços de Vídeo sob Demanda (VOD) disponíveis no Brasil . Publicado em 20/03/2018.** Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/3001.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2019.

<sup>64</sup> ANCINE. **Panorama do VOD no Brasil. Perspectivas do VOD no Brasil e no Mundo.** 2018. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/VoD%20Luana%20Estrutura%20de%20Mercado%20-%20apresentação%20SP.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2019.

---

**Video-on-Demand (VOD) Services Used by Internet Users in Brazil to View Movies/TV Shows, Aug 2016**  
% of respondents

---



Note: n=1,569; in the past 12 months  
Source: RBC Capital Markets, "Netflix: Updating the Long Thesis," Aug 26, 2016

215729

www.eMarketer.com<sup>65</sup>

Entre os cinco serviços de VOD mais citados pelo público brasileiro que consome conteúdo audiovisual pela internet, três são grandes players de origem norte-americana. Os serviços do grupo Globo e do SBT aparecem em terceiro e quarto lugar respectivamente, o que demonstra a tendência dos grandes grupos de comunicação nacionais a criarem suas próprias plataformas de VOD, concorrendo autonomamente com as plataformas e vídeo por demanda. Como já visto, não é desejável que o mercado seja também dominado pelos grandes grupos de mídia brasileiros, pois haveria barreira de entrada para as produtoras independentes e ameaça à diversidade cultural. Por isso a importância da inclusão de obras audiovisuais independentes nas cotas de conteúdo nacional.

O serviço de VOD mais utilizado pelos brasileiros é o *Youtube*, que adota o *FreeVOD* como modelo de negócio principal. É uma plataforma de publicação e compartilhamento de vídeos pelos próprios usuários, adquirida pelo *Google* em 2006 pelo valor de 1,65 bilhões de dólares. No tocante à regulação quanto à cota de conteúdo nacional, os sites de

---

<sup>65</sup> Disponível em : <https://www.emarketer.com/Chart/Video-on-Demand-VOD-Services-Used-by-Internet-Users-Brazil-View-MoviesTV-Shows-Aug-2016-of-respondents/196803>. Acesso em 15 de junho de 2019.

compartilhamento de vídeos não entrariam no escopo regulatório devido à ausência de responsabilidade editorial, além do tipo de conteúdo ofertado, que geralmente não são obras com potencial de circulação econômico.

Apesar de não incluir os sites de compartilhamento de vídeos na obrigatoriedade de cumprimento de cota de conteúdo europeu, a União Europeia entendeu, porém, na última revisão da Diretiva AVMSD de novembro de 2018, que os Estados-Membros deveriam adotar medidas regulatórias que visem a proteção dos menores de idade e dos consumidores nesses serviços, com a proibição da publicação de certos tipos de conteúdos publicitários e de incitamento ao ódio, por exemplo.

O serviço que mais se aproxima da televisão por assinatura é o SVOD – *Subscription Video On Demand*, ou seja, o consumidor paga uma assinatura (mensal ou com outra periodicidade) e tem acesso ilimitado ao conteúdo, composto principalmente por filmes e seriados de diversos gêneros. Nessa modalidade, a *Netflix* é a empresa de maior penetração no Brasil.

Segundo a consultoria Statista <sup>66</sup>, a *Netflix* contava no primeiro trimestre de 2019 com pouco mais de 148 milhões de assinantes no mundo e, até 2020, terá 24.4 milhões de assinantes baseados no Brasil, um dos mercados mais promissores para o provedor, ao lado de Alemanha, México, Canadá e Grã-Bretanha.

Como visto, o VOD é, assim como os demais mercados de comunicação social, um mercado com alto potencial de concentração, e já vem apresentando números que comprovam a dominância do mercado de SVOD pela *Netflix*, um grande grupo de entretenimento dos Estados Unidos. A concentração excessiva de poder econômico no mercado audiovisual gera, além de barreiras de entrada e prejuízos à livre concorrência, consequências sobre o direito à liberdade de expressão, à liberdade de informação e diversidade cultural, o que demanda uma intervenção estatal para tutelar o interesse público.

Os dois fundamentos, jurídico e de mercado estão, portanto, interligados, conforme citado pelo Ministro Luiz Fux em seu voto na ADI 4923/DF. “Além de seu valor econômico direto,

---

<sup>66</sup> Disponível em : <https://www.statista.com/statistics/250934/quarterly-number-of-netflix-streaming-subscribers-worldwide/>. Acesso em 10 de junho de 2019.

essa indústria é parte de uma estratégia de dominação cultural dos mercados emergentes, em apoio à dominação econômica e política, disseminando valores, criando demanda e abrindo mercados desvinculados da realidade e dos interesses nacionais”. (STF, 2017. p. 108)

Pelos fundamentos expostos, e considerando o princípio da isonomia, entende-se, portanto, ser possível e recomendável exigir do Estado brasileiro uma intervenção regulatória no Vídeo por Demanda, assim como a aplicada ao segmento de Televisão por Assinatura, com as devidas adequações às características do novo segmento, como a não-linearidade.

## **5.2 Em que momento regular uma inovação disruptiva?**

Em setembro de 2017, o então ministro da cultura Sérgio Sá Leitão, em reunião com o Conselho Superior de Cinema <sup>67</sup>, decidiu não encaminhar a proposta de exigência de cota de conteúdo brasileiro para o VOD para o Congresso Nacional, optando por seguir com o projeto de regulação apenas no tocante à incidência de CONDECINE neste segmento. O argumento utilizado para tal decisão vai ao encontro do que havia sido publicado pela SEAE/MF no Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 85, datado de 29 de março de 2017 <sup>68</sup>, no sentido de que o setor de VOD não estaria suficientemente “maduro” e uma interferência regulatória poderia prejudicar o seu desenvolvimento.

Os serviços de streaming são advindos de inovações tecnológicas que podem ser denominadas de “inovação disruptiva”, que ocorre quando a inovação “for capaz de enfraquecer ou, eventualmente, de substituir indústrias, empresas ou produtos estabelecidos no mercado.” (BAPTISTA & KELLER, 2016 p. 130, apud CORTEZ, 2014 p. 175 e 177). Essas inovações “incorporam padrões e esquemas novos de atuação, provocando o desarranjo dos esquemas de produção e regulatórios vigentes. Portanto, é sua chegada ao mercado que impõe maiores desafios ao regulador.” (BAPTISTA & KELLER, 2016, p. 131).

Reguladores confrontados com as inovações disruptivas que não se harmonizam com o arcabouço normativo regulatório preexistente precisam decidir sobre o tempo ideal de resposta

---

<sup>67</sup> Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/ultimas-noticias/2017/09/04/ministerio-da-cultura-suspende-cota-nacional-para-vod.html>. Acesso em 16 jun. de 2019.

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – **Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 85/ COGCP/SUCON/SEAE/MF**. 2017. <http://convergecom.com.br/wp-content/uploads/2017/05/parecer-85-2017.pdf>. Acesso em 16 jun. 2019.

estatal à disrupção. Qual momento seria mais eficiente, a regulação assim que a inovação aparece ou deve-se esperar que o mercado já esteja consolidado para intervir?

De acordo com BAPTISTA & KELLER (2016), o esforço imediato de conformação aparentemente implica riscos maiores e mais difíceis de serem revertidos, diante da possibilidade de se constatar eventualmente que nenhuma intervenção teria sido necessária. Um tempo relativo de espera pelos desdobramentos do novo produto ou serviço no mercado é necessário para que se tenha dados sobre a receptividade dos consumidores e o grau de relevância econômica que a novidade irá alcançar ao longo de um determinado período, sob risco inclusive de inibir a inovação e o aperfeiçoamento tecnológico.

A opção por esperar a intervenção para um momento de maior estabilidade parece mais salutar, mas pode “postergar também seus efeitos benéficos e arriscar a perpetuação de situações de injustiça, ou a produção de resultados indesejados ou menos eficientes.” (BAPTISTA & KELLER, 2016, p. 146). Além disso, a intervenção quando o mercado estiver fortemente consolidado pode levar a uma grande resistência à regulação.

Em relação a esse ponto, percebe-se pelos dados trazidos no presente trabalho monográfico, que os serviços Vídeo por Demanda, fruto da inovação tecnológica, já são uma realidade irreversível no mercado brasileiro, substituindo e complementando as formas tradicionais de acesso a conteúdos audiovisuais. O potencial crescimento ainda maior do mercado não pode ser entendido como falta de maturação.

O fato alegado pela SEAE/MF de que “os principais competidores da *Netflix* no mercado mundial (*HBO Now*, *Amazon Video*, *Hulu* e *Showtime*) ou ainda não entraram no Brasil ou ainda são incipientes”<sup>69</sup> não retira a existência de um mercado fortalecido em que estima-se que apenas um player, a *Netflix*, já possui mais assinantes do que o maior grupo econômico de televisão por assinatura no Brasil, o grupo Telecom Américas, que, segundo dados da ANATEL teria 8.431.655 assinantes em fevereiro de 2019.

A ausência de regras que visem a reserva de mercado para as obras nacionais e nacionais independentes neste segmento somente se justificariam se houvesse dados de mercado que comprovassem não ser a medida necessária por já se encontrarem presentes as obras brasileiras em proporção considerável.

---

<sup>69</sup> Ibid. p. 4.

Ao mesmo tempo, apenas a presença dos filmes brasileiros nos catálogos não é suficiente para que o público tenha acesso aos filmes. Enquanto nas salas de cinema cada filme concorre com 10 a 20 filmes por semana nas maiores praças, no VOD a concorrência é disputada simultaneamente com milhares de séries e longas-metragens. É necessário, portanto, que as obras tenham proeminência nos espaços promocionais dos catálogos.

Em relação ao argumento de que a imposição de obrigações regulatórias, que representam um custo para o agente econômico, possa representar uma barreira de entrada para os players de menor porte e ser mais facilmente absorvida pelos de maior porte, que já pertencem a grupos econômicos fortalecidos, essa é uma questão a ser considerada pelo regulador e não uma justificativa para a não regulação.

Na União Europeia foi decidido que as obrigações relativas à promoção das obras europeias no vídeo por demanda não serão aplicadas a agentes econômicos de pequeno porte com baixo volume de receitas e audiência. E no PL 8889/2017, se propõe a exclusão das empresas enquadradas no Simples e de pequeno porte das obrigações, além de ser estipulada uma cota progressiva de acordo com o enquadramento do faturamento da empresa.

## CONCLUSÃO

O mercado audiovisual brasileiro é, desde os anos 1920, dominado pelos filmes e grupos econômicos provenientes dos Estados Unidos, que têm como estratégia a dominação dos mercados emergentes a partir da exportação cultural, que cria demandas e enfraquece a cultura e identidade nacionais.

A obra audiovisual não pode ser entendida como um produto comercial qualquer, já que é ao mesmo tempo um produto cultural, carregado de sentidos e com potencial de influenciar o modo de pensar, de agir e a identidade de uma nação, que em última instância protege a soberania nacional. Dessa forma, é importante que o Estado intervenha no domínio econômico do mercado audiovisual brasileiro, de forma a corrigir suas falhas de mercado, dando oportunidade aos produtores brasileiros, principalmente os independentes, que não possuem ligação com os grandes grupos de mídia, de forma a eliminar barreiras e possibilitar a diversidade de oferta de conteúdos ao público nacional.

Com o avanço tecnológico, que eliminou as barreiras físicas para a distribuição de filmes e obras seriadas, basta o acesso à banda larga e o pagamento de uma assinatura, muito abaixo da praticada pela televisão por assinatura, para se ter acesso a um catálogo quase que infinito de obras. Esse novo mercado, porém, é regido da mesma forma por compra de direitos de obras audiovisuais, e a decisão de qual obras serão compradas, investidas e ofertadas continua na mão dos grandes grupos econômicos, sobretudo de origem norte-americana.

Dessa forma, considerando a experiência internacional, como da União Europeia, assim como a própria experiência brasileira no segmento de cinema e de televisão por assinatura, espera-se uma postura ativa do Estado no tocante à adoção de políticas públicas, em especial a instituição de cotas de conteúdo nacional e nacional independente, para que no futuro, com o esperado crescimento do segmento de Vídeo por Demanda e sua parcial substituição dos meios de comunicação que ofertam conteúdos audiovisuais, o mercado audiovisual brasileiro continue encontrando espaço para a exibição de suas produções, de forma também a preservar a cultura e identidade nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Informe anual preliminar 2018. Segmento salas de exibição.** 2019. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/informe-anual-preliminar-2018> Acesso em 20 jun. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 100 de 29 de maio de 2012.** Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências. Disponível em <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-100-de-29-de-maio-de-2012>. Acesso em 14 jun. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 105, de 10 de julho de 2012.** Dispõe sobre o Registro de Título da Obra Audiovisual Não Publicitária, a emissão de Certificado de Registro de Título e dá outras providências. Disponível em : <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-105-de-10-de-julho-de-2012>. Acesso em 14 jun. de 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Circulação de Obras brasileiras pelos segmentos do mercado audiovisual (2013 a 2017). Uma análise a partir dos lançamentos de 2013 em salas de exibição.** 2019. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/circulação-de-obras-brasileiras-pelos-segmentos-do-mercado-audiovisual-2013-2017-uma-análise-0>. Acesso em 16 mai. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - **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.** 2017. Disponível em: <https://ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20Público%20Final%20v3.pdf> . Acesso em 20 mai. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – **A Regulação do VOD na União Europeia.** Publicado no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA. 2016. Disponível em: [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/estudo\\_vod.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/estudo_vod.pdf). Acesso em 10 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Panorama do VOD no Brasil. Perspectivas do VOD no Brasil e no Mundo.** 2018. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/VoD%20Luana%20Estrutura%20de%20Mercado%20-%20apresentação%20SP.pdf>. Acesso em 15 jul. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV paga X VOD**. 2018. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/ESPM%20Palestra%20VoD%20TA%20Paga.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.

ALVES, Vinícius Portela Martins. Analisando a CIDE-CONDECINE licença a partir das consequências da sua incidência no segmento de Vídeo por Demanda programado (VOD – NETFLIX). **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Vol. 6, n. 6, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/23435>. Acesso em 10 mai. 2019.

AMÂNCIO, Tunico. Pacto Cinema e Estado: os anos Embrafilme. In: **ALCEU**, Rio de Janeiro, v.9- n.15- p. 173 a 184- jul./dez. 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2012.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BEZERRA, Laura; ROCHA, Renata. Políticas de Audiovisual. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; ROCHA, Renata (Orgs.). **Políticas Culturais**. Salvador: Edufba, 2012. p.113-137.

BECKER, Valdecir; ABREU, Jorge; NOGUEIRA, João e CARDOSO, Bernardo. O desenvolvimento da TV não linear e a desprogramação da grelha. In: **Observatório Journal**, 2018, vol.12, n.1, pp.199-216.

BRASIL. **Constituição Federal**. (1988). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 50.450 de 12 de abril de 1961. Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 12/04/1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50450-12-abril-1961-390081-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. Nacionaliza o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 15/04/1932 Disponível em : <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21240-4-abril-1932-515832-publicacaooriginal-81522-pe.html>. Acesso em 10 mai. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.919, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre o exercício da atividade de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30/12/1939 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1949-30-dezembro-1939-412059-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10 mai. 2018.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**. 13/09/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm). Acesso em 12 mai. 2019.

BRASIL. Lei 12.965 de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**. 24/04/2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em 2 jun. 2019.

BRASIL. MP 2.228-1/2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 10/09/2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm) Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4923/ DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de jurisprudência**, Acórdãos, 08 novembro 2017. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14595775>. Acesso em 8 jun. 2019.

CHAO, Tina Wen. GATT's Cultural Exemption of Audiovisual Trade: The United States may have Lost the Battle but Not the War. **In: University of Pennsylvania Journal of International Law**, 1996, vol.17., 4. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol17/iss4/3>. Acesso em 20 mai. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de Emenda à Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD) na União Europeia**, de 25 de maio de 2016. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1464618463840&uri=COM:2016:287:FIN>. Acesso em 26 mar. 2018.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. **Parecer sobre a “Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/12/EU relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, para adaptar à evolução das realidades do mercado”**, de 19 de outubro de 2016. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1553625932765&uri=CELEX:52016AE3427>. Acesso em 28 mar. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **PL- 8889/ 2017. Dispõe sobre a provisão de conteúdo audiovisual por demanda (CAvD) e dá outras providências.** Disponível em : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157806> . Acesso em 21 mai. 2019.

CONSELHO SUPERIOR DO 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.** Brasília, dez. 2015. Disponível em: [http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC%20%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20Desafios%20VoD%2017%2012%2015\\_1.pdf](http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC%20%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20Desafios%20VoD%2017%2012%2015_1.pdf) . Acesso em 20 mai. 2019.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. **Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe.** Strasbourg, 2019. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-works-mapping/16809333a5>. Acesso em 20 jun. 2019.

IBRUS, Indrek; ROHN, Ulrike. Sharing killed the AVMSD star: the impossibility of European audiovisual media regulation in the era of the sharing economy. In: **Internet Policy Review**, Vol.5, Issue 2., 2016. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/sharing-killed-avmsd-star-impossibility-european-audiovisual-media-regulation-era> . Acesso em 20 jun. 2019.

MASSAROLO, João Carlos; MESQUITA, Dario. **VÍDEO SOB DEMANDA: uma nova plataforma televisiva.** In: Encontro Anual da Compós, 15º, 2016, Goiânia. **Biblioteca.** Disponível em: [http://www.compos.org.br/biblioteca/compos2016videosobdemanda\\_3397.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/compos2016videosobdemanda_3397.pdf). Acesso em 16 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – **Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 85/ COGCP/SUCON/SEAE/MF.** 2017. <http://convergecom.com.br/wp-content/uploads/2017/05/parecer-85-2017.pdf> . Acesso em 28 mar. 2019.

NIELSEN. **Video on Demand. How worldwide viewing habits are changing in the evolving media landscape.** 2016. Disponível em:

<http://www.nielsen.com/content/dam/nielsen-global/eu/docs/pdf/Nielsen-global-video-on-demand.pdf> . Acesso em: 16 mai. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. **Diretiva AVMSD 2010/13/UE referente a Serviços de Comunicação Social Audiovisual, de 10 de março de 2010**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1553625932765&uri=CELEX:32010L03> Acesso em 20 mar. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. **Diretiva 2018/1808/UE que altera a Diretiva 2010/13/UE referente a Serviços de Comunicação Social AVMSD Audiovisual, de 10 de março de 2010 AVMSD**. Disponível em : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1553625932765&uri=CELEX:32018L1808>. Acesso em 26 mar. 2018.

PAZ FILHO, José de Sousa; NAZARENO, Cláudio. Cotas de Programação na Televisão. Estudo de Julho/2008. In: **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1315/cotas\\_programacao\\_pazetali.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1315/cotas_programacao_pazetali.pdf?sequence=1)>. Acesso em 8 jun. 2019.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; BARRADAS, Ary. **Economia do cinema e do audiovisual: Uma Resenha**. Rio de Janeiro, jun. 2014. Instituto de Economia – UFRJ. Disponível Em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD\\_IE\\_005\\_2014\\_Delorme\\_e\\_Prado\\_Barradas-v.2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD_IE_005_2014_Delorme_e_Prado_Barradas-v.2.pdf) . Acesso em 3 abr. 2019.

SCORSIM, Ericson Meister. Em defesa da regulação dos serviços de televisão por radiodifusão. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 249, p. 49-61, set. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2539>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SEBRAE. **Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil**. 2016. Disponível em [http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/mapeamento-e-impacto-economico-do-setor-audiovisual-no-brasil\\_5859a25df13f8510VgnVCM1000004c00210aRCRD?origem=segmento&codSegmento=7](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/mapeamento-e-impacto-economico-do-setor-audiovisual-no-brasil_5859a25df13f8510VgnVCM1000004c00210aRCRD?origem=segmento&codSegmento=7). Acesso em 20 mai. 2019.

SENNA, Orlando. Novo Modelo de Distribuição. **Revista de Cinema**, São Paulo, 07 de outubro de 2015. Disponível em <http://revistadecinema.com.br/2015/10/novo-modelo-de-distribuicao> . Acesso em 15 abr. 2019.

SILVA, José Afonso de. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

UNESCO. **Convenção sobre a proteção da promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150224>, acesso em 20 mar. 2019.

ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. **Uma Visão Sistêmica das Políticas Públicas para o Setor Audiovisual: Entendendo sua Trajetória desde os anos 1990 no Brasil**. 2017. 275 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.