

**O setor audiovisual e os serviços de streaming: da
necessidade de repensar a regulação e as políticas públicas**

**El sector audiovisual y los servicios de streaming: la
necesidad de repensar la regulación y las políticas públicas**

The audiovisual sector and streaming services: the need to rethink regulation and public policies

Lia Bahia

Doutora em Comunicação, professora do curso de Cinema e Vídeo da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Contato: liabahia79@gmail.com

Pedro Butcher

Doutor em Comunicação, professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM).

Contato: pedrobutcher@gmail.com

Pedro Tinen

Programador, pesquisador e curador em cinema. German Chancellor Fellow pela Fundação Alexander von Humboldt.

Contato: peunog@gmail.com

Submetido em: 01.07. 22 - Aprovado em: 20.12. 2022



Creative Commons



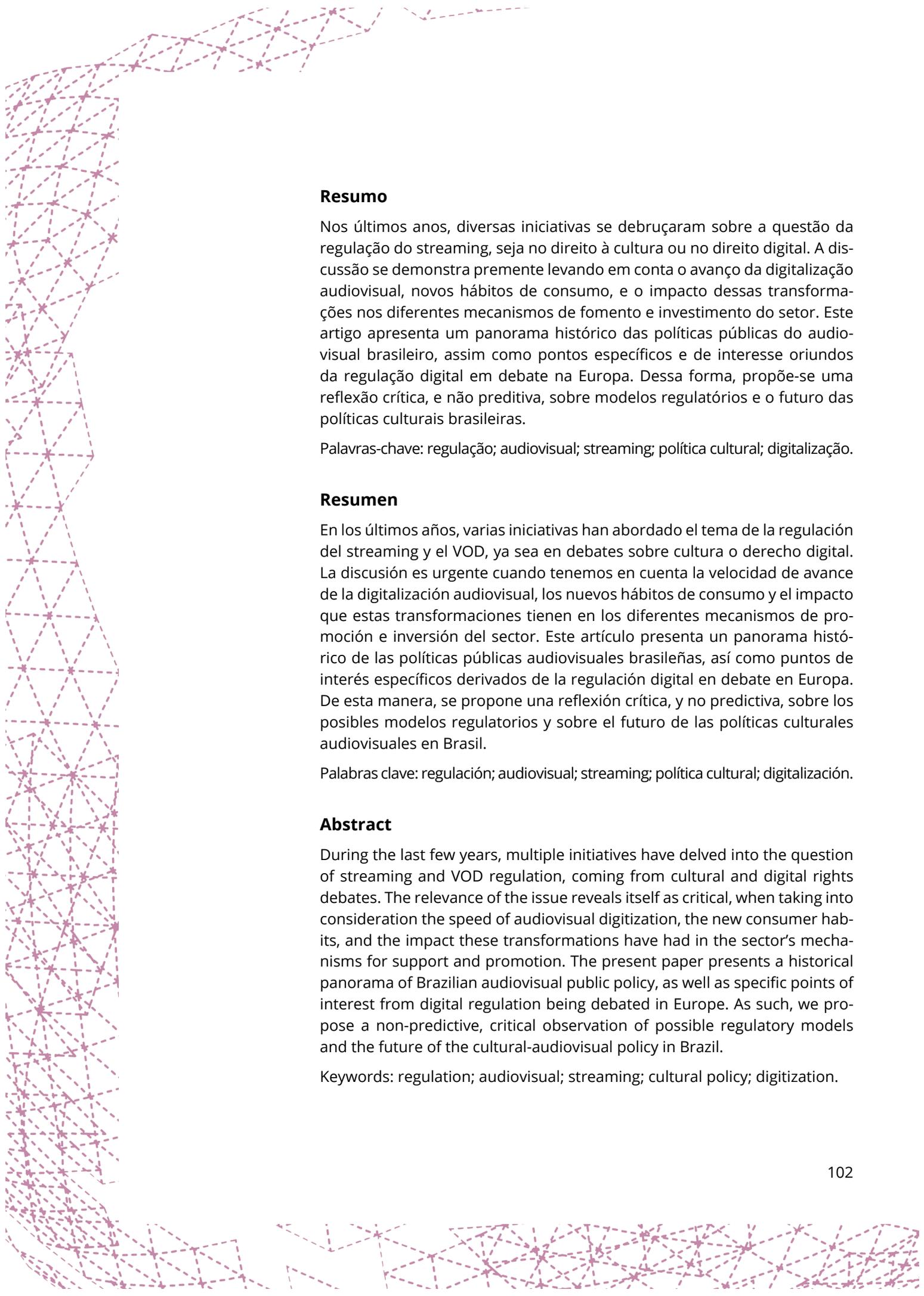
Atribuição



NãoComercial



Compartilhalgal



Resumo

Nos últimos anos, diversas iniciativas se debruçaram sobre a questão da regulação do streaming, seja no direito à cultura ou no direito digital. A discussão se demonstra premente levando em conta o avanço da digitalização audiovisual, novos hábitos de consumo, e o impacto dessas transformações nos diferentes mecanismos de fomento e investimento do setor. Este artigo apresenta um panorama histórico das políticas públicas do audiovisual brasileiro, assim como pontos específicos e de interesse oriundos da regulação digital em debate na Europa. Dessa forma, propõe-se uma reflexão crítica, e não preditiva, sobre modelos regulatórios e o futuro das políticas culturais brasileiras.

Palavras-chave: regulação; audiovisual; streaming; política cultural; digitalização.

Resumen

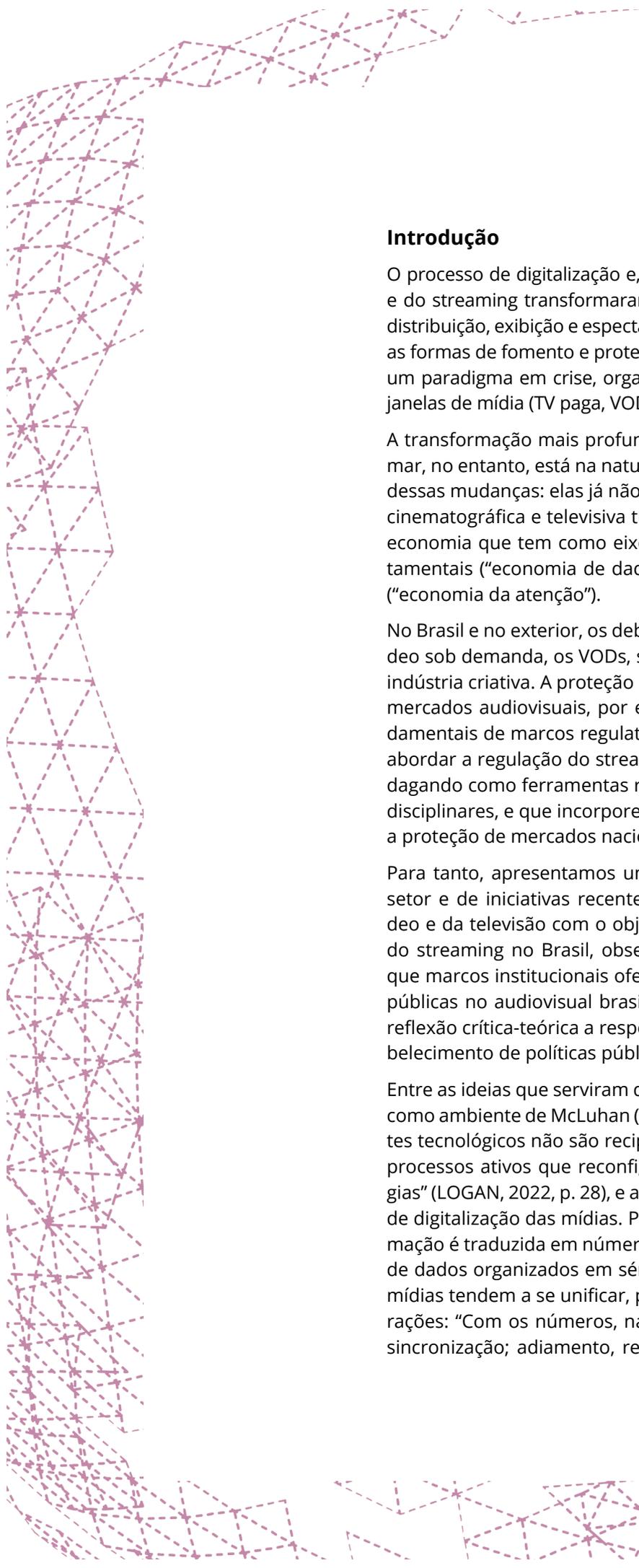
En los últimos años, varias iniciativas han abordado el tema de la regulación del streaming y el VOD, ya sea en debates sobre cultura o derecho digital. La discusión es urgente cuando tenemos en cuenta la velocidad de avance de la digitalización audiovisual, los nuevos hábitos de consumo y el impacto que estas transformaciones tienen en los diferentes mecanismos de promoción e inversión del sector. Este artículo presenta un panorama histórico de las políticas públicas audiovisuales brasileñas, así como puntos de interés específicos derivados de la regulación digital en debate en Europa. De esta manera, se propone una reflexión crítica, y no predictiva, sobre los posibles modelos regulatorios y sobre el futuro de las políticas culturales audiovisuales en Brasil.

Palabras clave: regulación; audiovisual; streaming; política cultural; digitalización.

Abstract

During the last few years, multiple initiatives have delved into the question of streaming and VOD regulation, coming from cultural and digital rights debates. The relevance of the issue reveals itself as critical, when taking into consideration the speed of audiovisual digitization, the new consumer habits, and the impact these transformations have had in the sector's mechanisms for support and promotion. The present paper presents a historical panorama of Brazilian audiovisual public policy, as well as specific points of interest from digital regulation being debated in Europe. As such, we propose a non-predictive, critical observation of possible regulatory models and the future of the cultural-audiovisual policy in Brazil.

Keywords: regulation; audiovisual; streaming; cultural policy; digitization.



Introdução

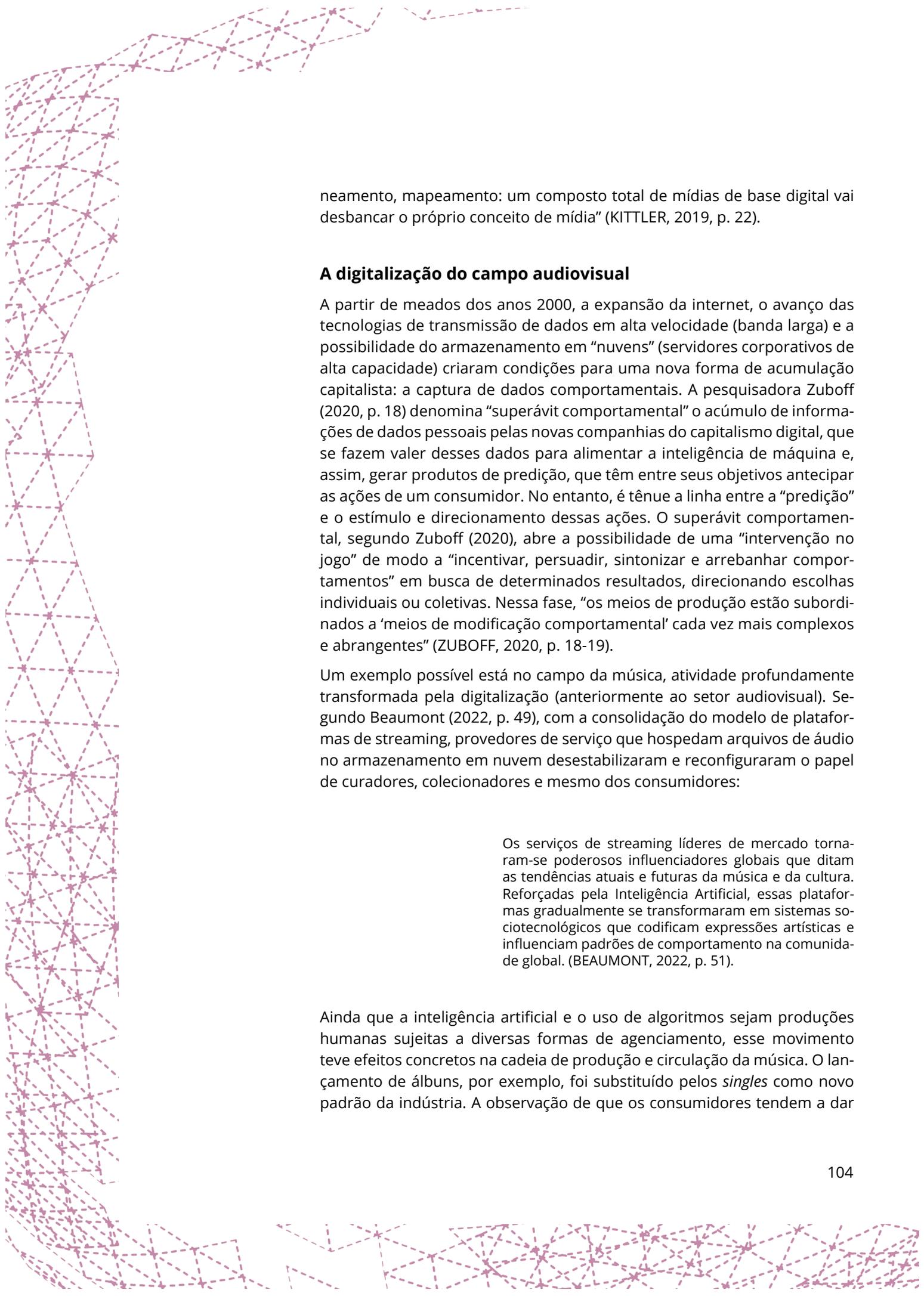
O processo de digitalização e, mais especificamente, o crescimento do VOD e do streaming transformaram profundamente as condições de produção, distribuição, exibição e espetatorialidades das obras audiovisuais, enquanto as formas de fomento e proteção do setor continuam estruturadas segundo um paradigma em crise, organizado em torno da exploração de diferentes janelas de mídia (TV paga, VOD, TV aberta) e ancorado nas salas de cinema.

A transformação mais profunda do novo paradigma que começa a se formar, no entanto, está na natureza mesmo das companhias que são vetores dessas mudanças: elas já não fazem mais parte das estruturas da indústria cinematográfica e televisiva tradicionais, mas se inserem na lógica de uma economia que tem como eixos a captura e exploração de dados comportamentais (“economia de dados”) e a disputa pela atenção do espectador (“economia da atenção”).

No Brasil e no exterior, os debates sobre a regulação das plataformas de vídeo sob demanda, os VODs, são frequentemente guiados por questões da indústria criativa. A proteção da competitividade justa e da diversidade dos mercados audiovisuais, por exemplo, são algumas das prerrogativas fundamentais de marcos regulatórios. Nesse sentido, o presente artigo busca abordar a regulação do streaming pela perspectiva do direito à cultura, indagando como ferramentas regulatórias necessitam de perspectivas interdisciplinares, e que incorporem questões que permeiam a difusão cultural, a proteção de mercados nacionais e o direito digital.

Para tanto, apresentamos um resumo histórico das políticas públicas no setor e de iniciativas recentes que visam à regulação dos serviços de vídeo e da televisão com o objetivo refletir acerca da prospectiva regulação do streaming no Brasil, observando os desafios, limites, e possibilidades que marcos institucionais oferecem para pensarmos o futuro das políticas públicas no audiovisual brasileiro. Tal exposição é acompanhada de uma reflexão crítica-teórica a respeito da digitalização e da importância do estabelecimento de políticas públicas para o audiovisual no Brasil.

Entre as ideias que serviram de base para esse artigo está a noção de mídia como ambiente de McLuhan (2007), levando em consideração que “ambientes tecnológicos não são recipientes meramente passivos de pessoas, mas processos ativos que reconfiguram tanto pessoas quanto outras tecnologias” (LOGAN, 2022, p. 28), e a perspectiva de Kittler (2019) sobre o processo de digitalização das mídias. Para o autor, a partir do momento que a informação é traduzida em números e armazenada em computadores na forma de dados organizados em séries numéricas digitalmente padronizadas, as mídias tendem a se unificar, permitindo o intercâmbio e uma série de operações: “Com os números, nada é impossível. Modulação, transformação, sincronização; adiamento, registro, chaveamento; embaralhamento esca-



neamento, mapeamento: um composto total de mídias de base digital vai desbancar o próprio conceito de mídia” (KITTLER, 2019, p. 22).

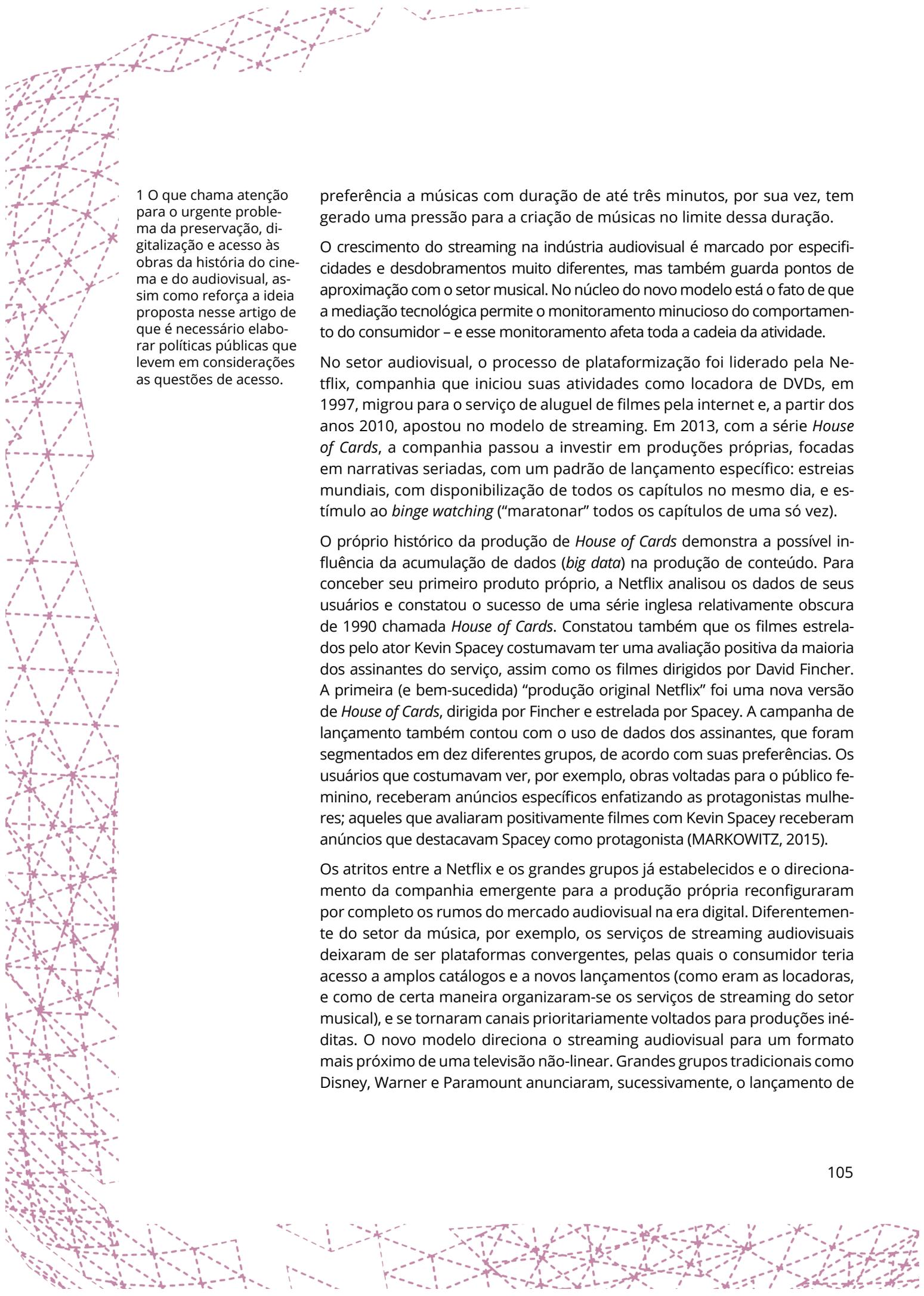
A digitalização do campo audiovisual

A partir de meados dos anos 2000, a expansão da internet, o avanço das tecnologias de transmissão de dados em alta velocidade (banda larga) e a possibilidade do armazenamento em “nuvens” (servidores corporativos de alta capacidade) criaram condições para uma nova forma de acumulação capitalista: a captura de dados comportamentais. A pesquisadora Zuboff (2020, p. 18) denomina “superávit comportamental” o acúmulo de informações de dados pessoais pelas novas companhias do capitalismo digital, que se fazem valer desses dados para alimentar a inteligência de máquina e, assim, gerar produtos de predição, que têm entre seus objetivos antecipar as ações de um consumidor. No entanto, é tênue a linha entre a “predição” e o estímulo e direcionamento dessas ações. O superávit comportamental, segundo Zuboff (2020), abre a possibilidade de uma “intervenção no jogo” de modo a “incentivar, persuadir, sintonizar e arrebanhar comportamentos” em busca de determinados resultados, direcionando escolhas individuais ou coletivas. Nessa fase, “os meios de produção estão subordinados a ‘meios de modificação comportamental’ cada vez mais complexos e abrangentes” (ZUBOFF, 2020, p. 18-19).

Um exemplo possível está no campo da música, atividade profundamente transformada pela digitalização (anteriormente ao setor audiovisual). Segundo Beaumont (2022, p. 49), com a consolidação do modelo de plataformas de streaming, provedores de serviço que hospedam arquivos de áudio no armazenamento em nuvem desestabilizaram e reconfiguraram o papel de curadores, colecionadores e mesmo dos consumidores:

Os serviços de streaming líderes de mercado tornaram-se poderosos influenciadores globais que ditam as tendências atuais e futuras da música e da cultura. Reforçadas pela Inteligência Artificial, essas plataformas gradualmente se transformaram em sistemas sociotecnológicos que codificam expressões artísticas e influenciam padrões de comportamento na comunidade global. (BEAUMONT, 2022, p. 51).

Ainda que a inteligência artificial e o uso de algoritmos sejam produções humanas sujeitas a diversas formas de agenciamento, esse movimento teve efeitos concretos na cadeia de produção e circulação da música. O lançamento de álbuns, por exemplo, foi substituído pelos *singles* como novo padrão da indústria. A observação de que os consumidores tendem a dar



1 O que chama atenção para o urgente problema da preservação, digitalização e acesso às obras da história do cinema e do audiovisual, assim como reforça a ideia proposta nesse artigo de que é necessário elaborar políticas públicas que levem em considerações as questões de acesso.

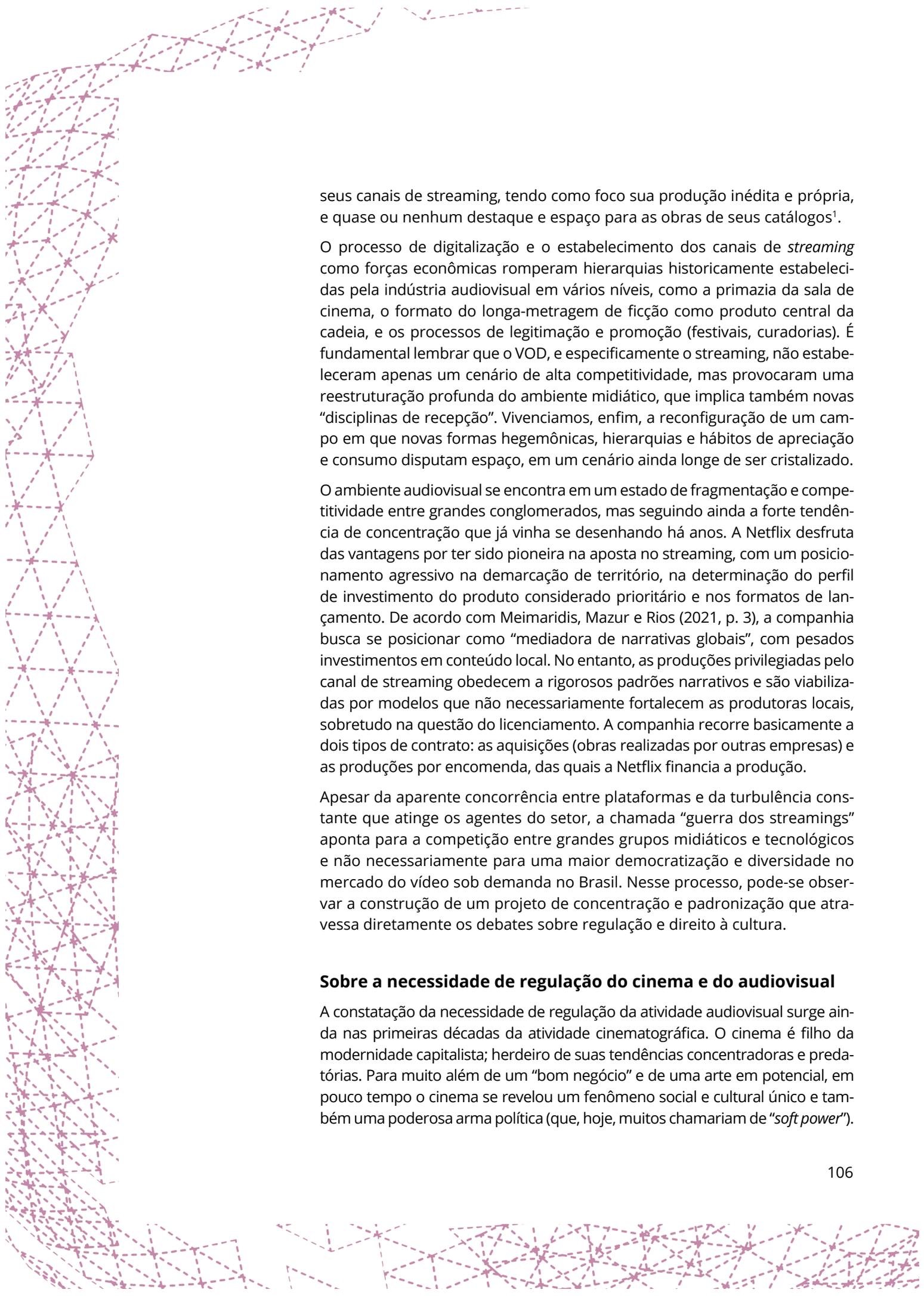
preferência a músicas com duração de até três minutos, por sua vez, tem gerado uma pressão para a criação de músicas no limite dessa duração.

O crescimento do streaming na indústria audiovisual é marcado por especificidades e desdobramentos muito diferentes, mas também guarda pontos de aproximação com o setor musical. No núcleo do novo modelo está o fato de que a mediação tecnológica permite o monitoramento minucioso do comportamento do consumidor – e esse monitoramento afeta toda a cadeia da atividade.

No setor audiovisual, o processo de plataformação foi liderado pela Netflix, companhia que iniciou suas atividades como locadora de DVDs, em 1997, migrou para o serviço de aluguel de filmes pela internet e, a partir dos anos 2010, apostou no modelo de streaming. Em 2013, com a série *House of Cards*, a companhia passou a investir em produções próprias, focadas em narrativas seriadas, com um padrão de lançamento específico: estreias mundiais, com disponibilização de todos os capítulos no mesmo dia, e estímulo ao *binge watching* (“maratonar” todos os capítulos de uma só vez).

O próprio histórico da produção de *House of Cards* demonstra a possível influência da acumulação de dados (*big data*) na produção de conteúdo. Para conceber seu primeiro produto próprio, a Netflix analisou os dados de seus usuários e constatou o sucesso de uma série inglesa relativamente obscura de 1990 chamada *House of Cards*. Constatou também que os filmes estrelados pelo ator Kevin Spacey costumavam ter uma avaliação positiva da maioria dos assinantes do serviço, assim como os filmes dirigidos por David Fincher. A primeira (e bem-sucedida) “produção original Netflix” foi uma nova versão de *House of Cards*, dirigida por Fincher e estrelada por Spacey. A campanha de lançamento também contou com o uso de dados dos assinantes, que foram segmentados em dez diferentes grupos, de acordo com suas preferências. Os usuários que costumavam ver, por exemplo, obras voltadas para o público feminino, receberam anúncios específicos enfatizando as protagonistas mulheres; aqueles que avaliaram positivamente filmes com Kevin Spacey receberam anúncios que destacavam Spacey como protagonista (MARKOWITZ, 2015).

Os atritos entre a Netflix e os grandes grupos já estabelecidos e o direcionamento da companhia emergente para a produção própria reconfiguraram por completo os rumos do mercado audiovisual na era digital. Diferentemente do setor da música, por exemplo, os serviços de streaming audiovisuais deixaram de ser plataformas convergentes, pelas quais o consumidor teria acesso a amplos catálogos e a novos lançamentos (como eram as locadoras, e como de certa maneira organizaram-se os serviços de streaming do setor musical), e se tornaram canais prioritariamente voltados para produções inéditas. O novo modelo direciona o streaming audiovisual para um formato mais próximo de uma televisão não-linear. Grandes grupos tradicionais como Disney, Warner e Paramount anunciaram, sucessivamente, o lançamento de



seus canais de streaming, tendo como foco sua produção inédita e própria, e quase ou nenhum destaque e espaço para as obras de seus catálogos¹.

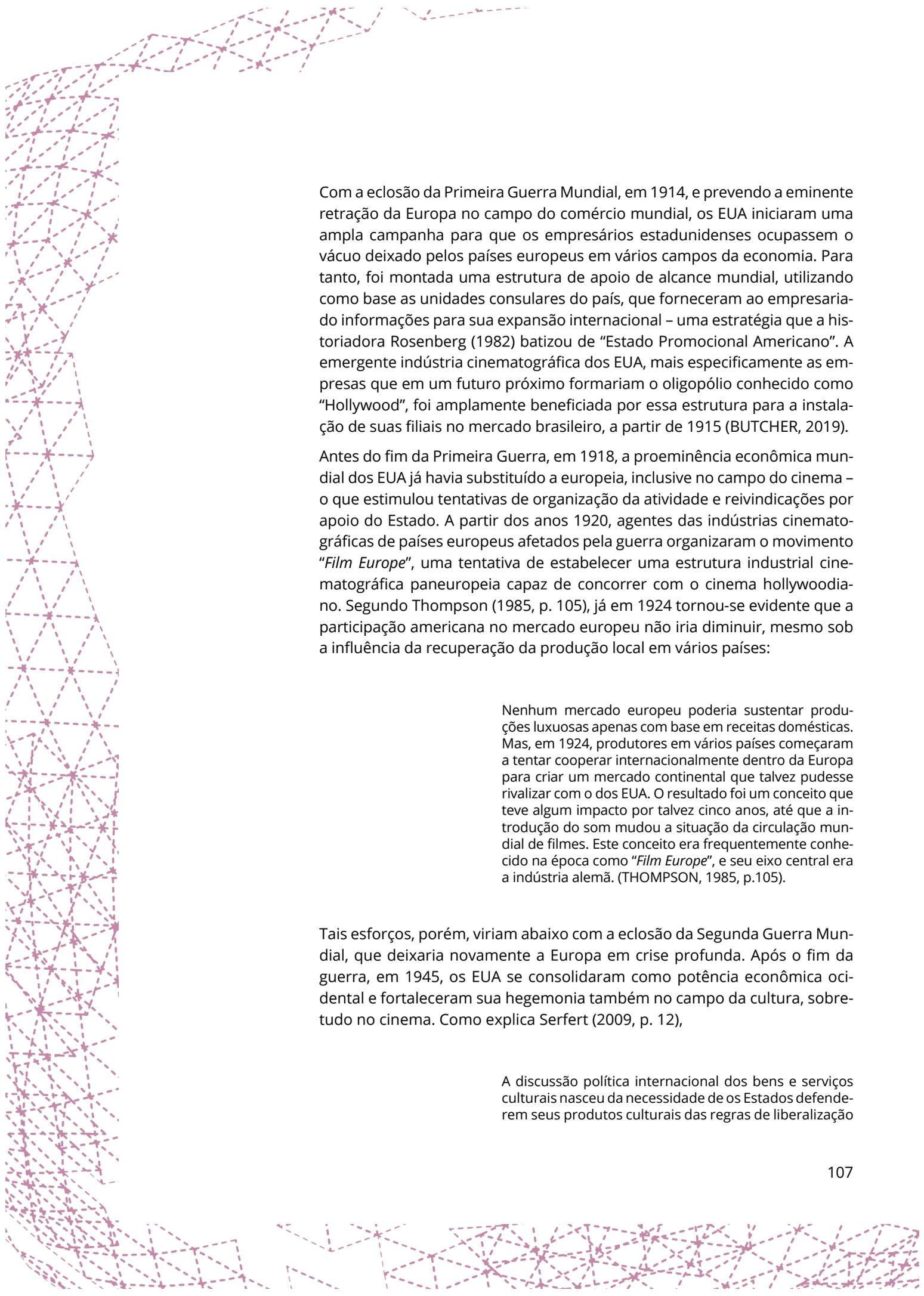
O processo de digitalização e o estabelecimento dos canais de *streaming* como forças econômicas romperam hierarquias historicamente estabelecidas pela indústria audiovisual em vários níveis, como a primazia da sala de cinema, o formato do longa-metragem de ficção como produto central da cadeia, e os processos de legitimação e promoção (festivais, curadorias). É fundamental lembrar que o VOD, e especificamente o streaming, não estabeleceram apenas um cenário de alta competitividade, mas provocaram uma reestruturação profunda do ambiente midiático, que implica também novas “disciplinas de recepção”. Vivenciamos, enfim, a reconfiguração de um campo em que novas formas hegemônicas, hierarquias e hábitos de apreciação e consumo disputam espaço, em um cenário ainda longe de ser cristalizado.

O ambiente audiovisual se encontra em um estado de fragmentação e competitividade entre grandes conglomerados, mas seguindo ainda a forte tendência de concentração que já vinha se desenhando há anos. A Netflix desfruta das vantagens por ter sido pioneira na aposta no streaming, com um posicionamento agressivo na demarcação de território, na determinação do perfil de investimento do produto considerado prioritário e nos formatos de lançamento. De acordo com Meimaridis, Mazur e Rios (2021, p. 3), a companhia busca se posicionar como “mediadora de narrativas globais”, com pesados investimentos em conteúdo local. No entanto, as produções privilegiadas pelo canal de streaming obedecem a rigorosos padrões narrativos e são viabilizadas por modelos que não necessariamente fortalecem as produtoras locais, sobretudo na questão do licenciamento. A companhia recorre basicamente a dois tipos de contrato: as aquisições (obras realizadas por outras empresas) e as produções por encomenda, das quais a Netflix financia a produção.

Apesar da aparente concorrência entre plataformas e da turbulência constante que atinge os agentes do setor, a chamada “guerra dos streamings” aponta para a competição entre grandes grupos midiáticos e tecnológicos e não necessariamente para uma maior democratização e diversidade no mercado do vídeo sob demanda no Brasil. Nesse processo, pode-se observar a construção de um projeto de concentração e padronização que atravessa diretamente os debates sobre regulação e direito à cultura.

Sobre a necessidade de regulação do cinema e do audiovisual

A constatação da necessidade de regulação da atividade audiovisual surge ainda nas primeiras décadas da atividade cinematográfica. O cinema é filho da modernidade capitalista; herdeiro de suas tendências concentradoras e predatórias. Para muito além de um “bom negócio” e de uma arte em potencial, em pouco tempo o cinema se revelou um fenômeno social e cultural único e também uma poderosa arma política (que, hoje, muitos chamariam de “*soft power*”).



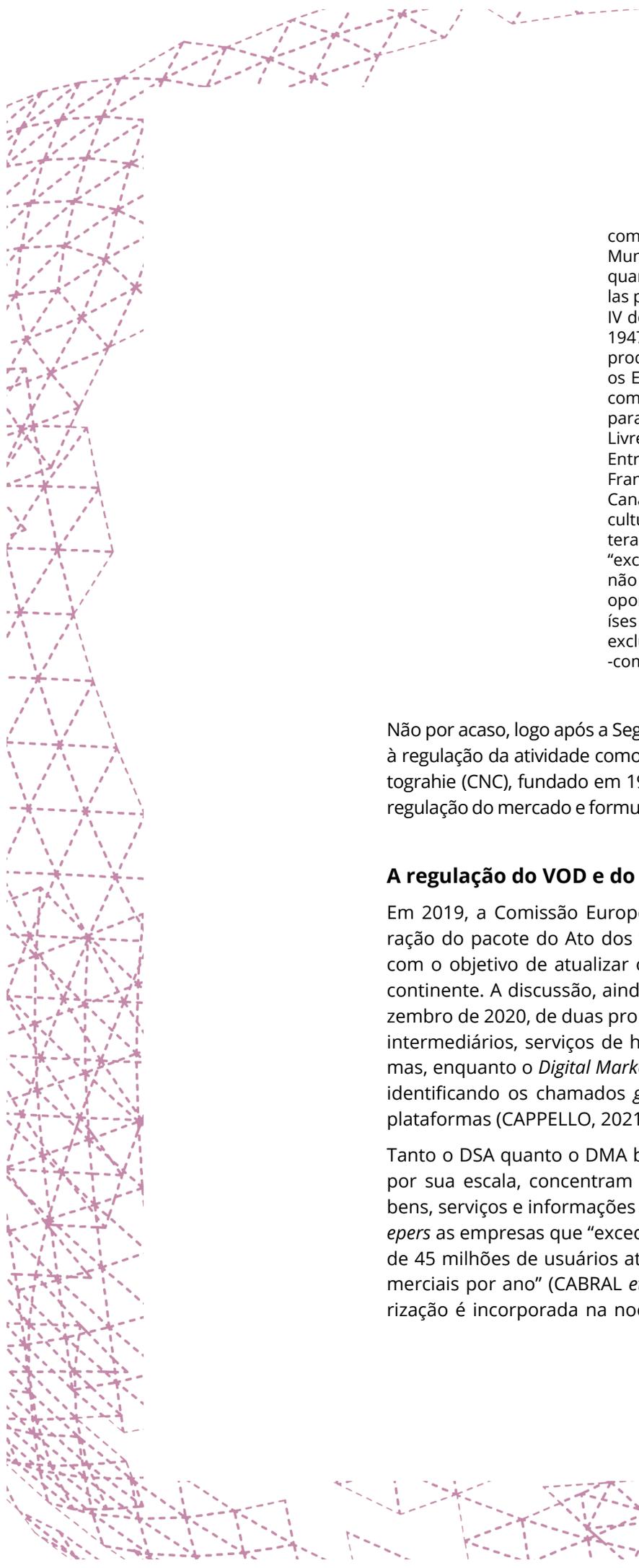
Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, e prevendo a eminente retração da Europa no campo do comércio mundial, os EUA iniciaram uma ampla campanha para que os empresários estadunidenses ocupassem o vácuo deixado pelos países europeus em vários campos da economia. Para tanto, foi montada uma estrutura de apoio de alcance mundial, utilizando como base as unidades consulares do país, que forneceram ao empresariado informações para sua expansão internacional – uma estratégia que a historiadora Rosenberg (1982) batizou de “Estado Promocional Americano”. A emergente indústria cinematográfica dos EUA, mais especificamente as empresas que em um futuro próximo formariam o oligopólio conhecido como “Hollywood”, foi amplamente beneficiada por essa estrutura para a instalação de suas filiais no mercado brasileiro, a partir de 1915 (BUTCHER, 2019).

Antes do fim da Primeira Guerra, em 1918, a proeminência econômica mundial dos EUA já havia substituído a europeia, inclusive no campo do cinema – o que estimulou tentativas de organização da atividade e reivindicações por apoio do Estado. A partir dos anos 1920, agentes das indústrias cinematográficas de países europeus afetados pela guerra organizaram o movimento “*Film Europe*”, uma tentativa de estabelecer uma estrutura industrial cinematográfica paneuropeia capaz de concorrer com o cinema hollywoodiano. Segundo Thompson (1985, p. 105), já em 1924 tornou-se evidente que a participação americana no mercado europeu não iria diminuir, mesmo sob a influência da recuperação da produção local em vários países:

Nenhum mercado europeu poderia sustentar produções luxuosas apenas com base em receitas domésticas. Mas, em 1924, produtores em vários países começaram a tentar cooperar internacionalmente dentro da Europa para criar um mercado continental que talvez pudesse rivalizar com o dos EUA. O resultado foi um conceito que teve algum impacto por talvez cinco anos, até que a introdução do som mudou a situação da circulação mundial de filmes. Este conceito era frequentemente conhecido na época como “*Film Europe*”, e seu eixo central era a indústria alemã. (THOMPSON, 1985, p.105).

Tais esforços, porém, viriam abaixo com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que deixaria novamente a Europa em crise profunda. Após o fim da guerra, em 1945, os EUA se consolidaram como potência econômica ocidental e fortaleceram sua hegemonia também no campo da cultura, sobretudo no cinema. Como explica Serfert (2009, p. 12),

A discussão política internacional dos bens e serviços culturais nasceu da necessidade de os Estados defenderem seus produtos culturais das regras de liberalização



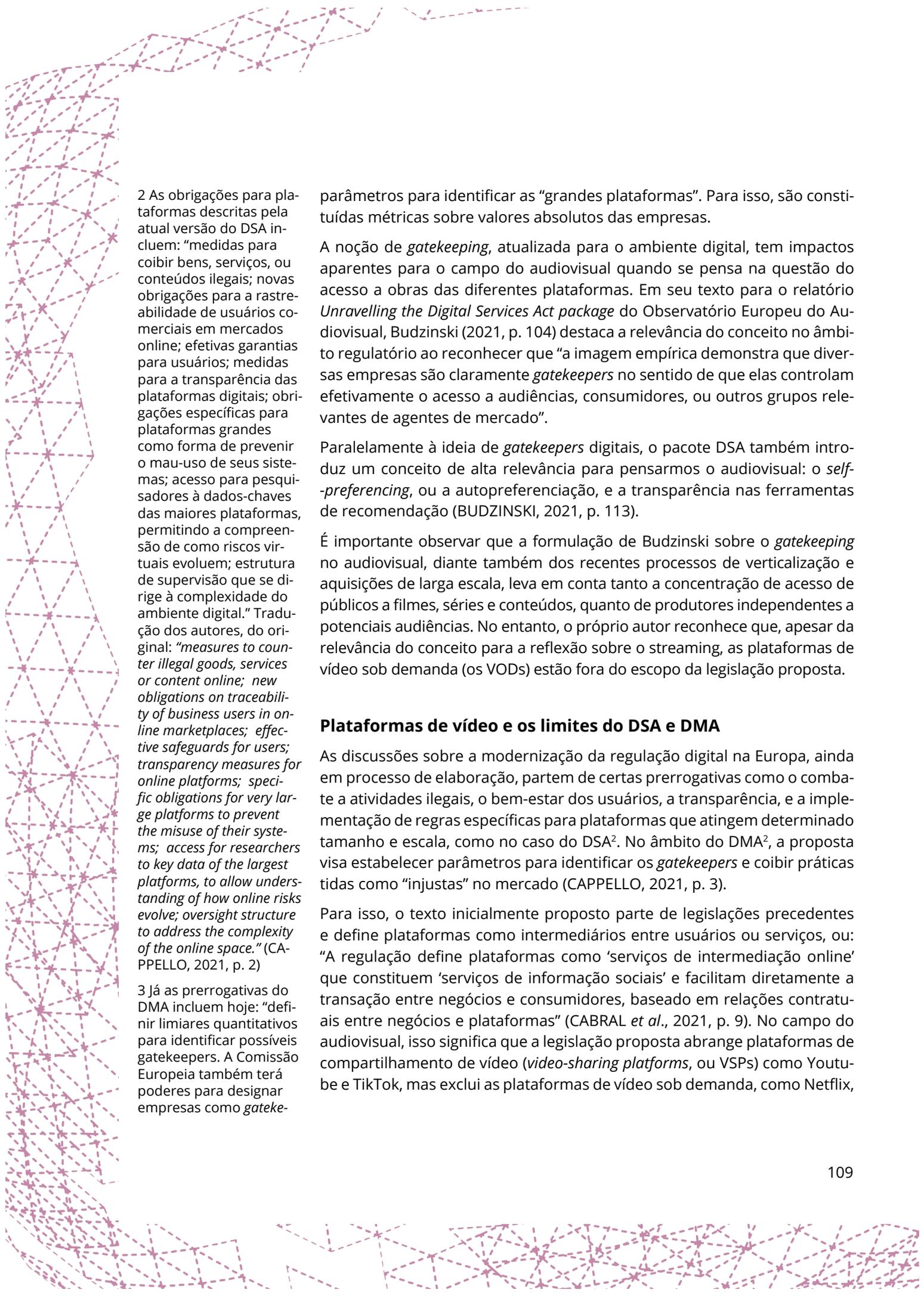
comercial, criadas a partir do final da Segunda Guerra Mundial [...]. A primeira polêmica importante ocorreu quando a França conseguiu manter suas quotas de telas para exibição do cinema nacional, através do Artigo IV do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT), em 1947. Mais tarde, em 1988, o Canadá isentou os seus produtos culturais do Acordo de Livre Comércio com os EUA, através do artigo 2005.1, que ficou conhecido como a cláusula da “isenção cultural” e serviu de base para que o Canadá conseguisse mantê-la no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) de 1992. Entre 1986 e 1994, no âmbito da Rodada do Uruguai, a França, apoiada principalmente pela União Europeia e Canadá, criou um movimento para retirar os produtos culturais das negociações dos novos acordos multilaterais de comércio da OMC, através do argumento da “exceção cultural”, o que levou ao direito de os países não liberalizarem os seus produtos culturais naquela oportunidade. Posteriormente a estes acordos, os países prosseguiram utilizando esta teoria para tentar excluir os seus produtos culturais das regras de livre-comércio, mas sem êxito formal.

Não por acaso, logo após a Segunda Guerra surgem órgãos estatais dedicados à regulação da atividade como, por exemplo, o Centre National de la Cinematographie (CNC), fundado em 1946, na França, iniciando uma forte tradição de regulação do mercado e formulação de políticas públicas voltadas para o setor.

A regulação do VOD e do streaming na perspectiva europeia

Em 2019, a Comissão Europeia iniciou o processo de discussão e elaboração do pacote do Ato dos Serviços Digitais, ou *Digital Services Act* (DSA), com o objetivo de atualizar o quadro regulatório dos serviços digitais no continente. A discussão, ainda em trâmite, resultou na publicação, em dezembro de 2020, de duas propostas. O DSA estabelece regras para serviços intermediários, serviços de hospedagem, plataformas e grandes plataformas, enquanto o *Digital Markets Act* visa à regulação dos mercados digitais, identificando os chamados *gatekeepers* e estabelecendo regras para tais plataformas (CAPPELLO, 2021, p. 2-3).

Tanto o DSA quanto o DMA buscam reconhecer agentes do mercado que, por sua escala, concentram um poder desproporcional na circulação de bens, serviços e informações no ambiente digital. São consideradas *gatekeepers* as empresas que “excedem um número limite de tamanho, e.g., mais de 45 milhões de usuários ativos mensais ou mais de 10.000 usuários comerciais por ano” (CABRAL *et al.*, 2021, p. 9). Se para o DMA essa categorização é incorporada na noção de *gatekeepers* digitais, o DSA estabelece



2 As obrigações para plataformas descritas pela atual versão do DSA incluem: “medidas para coibir bens, serviços, ou conteúdos ilegais; novas obrigações para a rastreabilidade de usuários comerciais em mercados online; efetivas garantias para usuários; medidas para a transparência das plataformas digitais; obrigações específicas para plataformas grandes como forma de prevenir o mau-uso de seus sistemas; acesso para pesquisadores à dados-chaves das maiores plataformas, permitindo a compreensão de como riscos virtuais evoluem; estrutura de supervisão que se dirige à complexidade do ambiente digital.” Tradução dos autores, do original: “*measures to counter illegal goods, services or content online; new obligations on traceability of business users in online marketplaces; effective safeguards for users; transparency measures for online platforms; specific obligations for very large platforms to prevent the misuse of their systems; access for researchers to key data of the largest platforms, to allow understanding of how online risks evolve; oversight structure to address the complexity of the online space.*” (CAPPELLO, 2021, p. 2)

3 Já as prerrogativas do DMA incluem hoje: “definir limiares quantitativos para identificar possíveis gatekeepers. A Comissão Europeia também terá poderes para designar empresas como *gateke-*

parâmetros para identificar as “grandes plataformas”. Para isso, são constituídas métricas sobre valores absolutos das empresas.

A noção de *gatekeeping*, atualizada para o ambiente digital, tem impactos aparentes para o campo do audiovisual quando se pensa na questão do acesso a obras das diferentes plataformas. Em seu texto para o relatório *Unravelling the Digital Services Act package* do Observatório Europeu do Audiovisual, Budzinski (2021, p. 104) destaca a relevância do conceito no âmbito regulatório ao reconhecer que “a imagem empírica demonstra que diversas empresas são claramente *gatekeepers* no sentido de que elas controlam efetivamente o acesso a audiências, consumidores, ou outros grupos relevantes de agentes de mercado”.

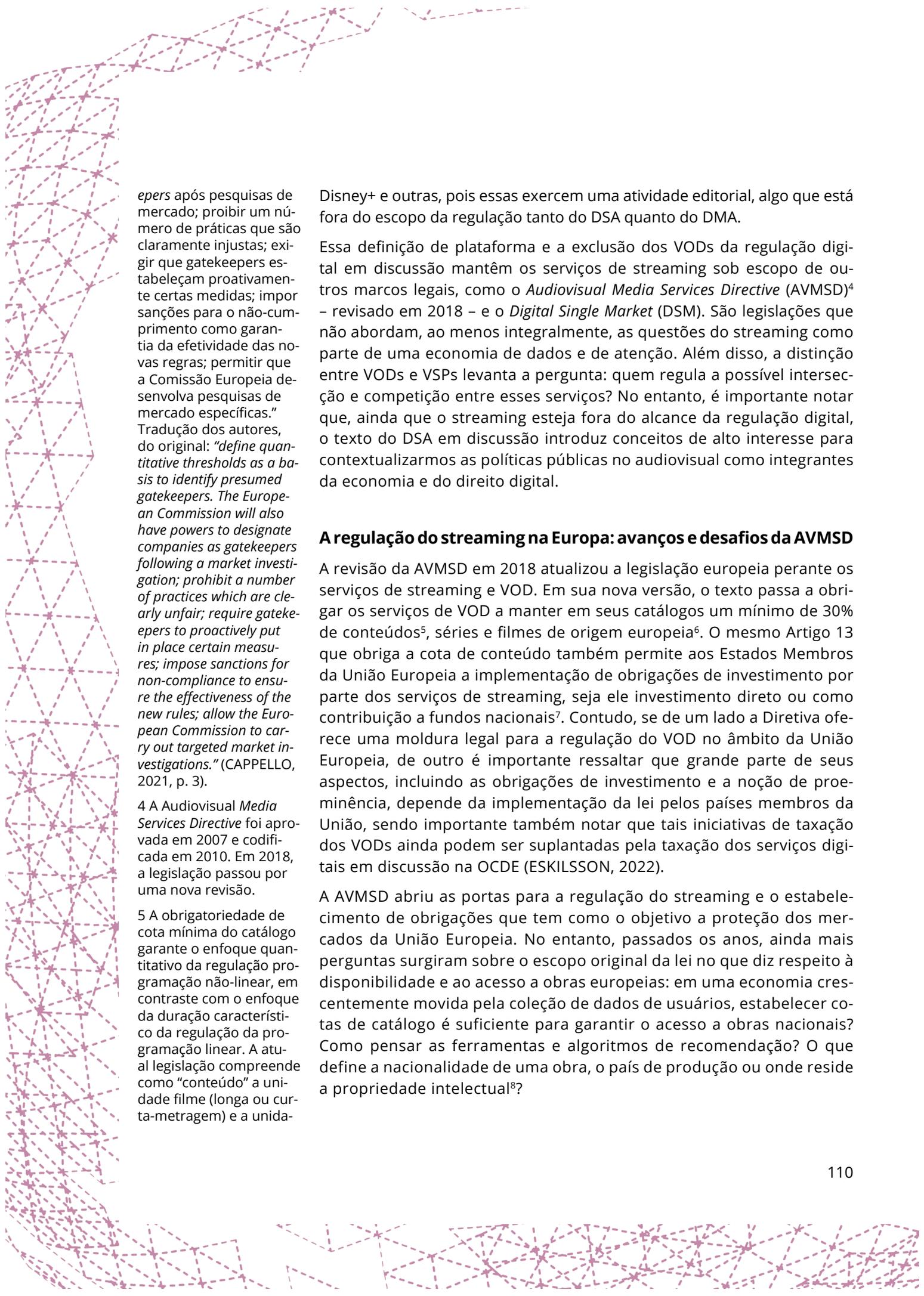
Paralelamente à ideia de *gatekeepers* digitais, o pacote DSA também introduz um conceito de alta relevância para pensarmos o audiovisual: o *self-preferencing*, ou a autopreferenciação, e a transparência nas ferramentas de recomendação (BUDZINSKI, 2021, p. 113).

É importante observar que a formulação de Budzinski sobre o *gatekeeping* no audiovisual, diante também dos recentes processos de verticalização e aquisições de larga escala, leva em conta tanto a concentração de acesso de públicos a filmes, séries e conteúdos, quanto de produtores independentes a potenciais audiências. No entanto, o próprio autor reconhece que, apesar da relevância do conceito para a reflexão sobre o streaming, as plataformas de vídeo sob demanda (os VODs) estão fora do escopo da legislação proposta.

Plataformas de vídeo e os limites do DSA e DMA

As discussões sobre a modernização da regulação digital na Europa, ainda em processo de elaboração, partem de certas prerrogativas como o combate a atividades ilegais, o bem-estar dos usuários, a transparência, e a implementação de regras específicas para plataformas que atingem determinado tamanho e escala, como no caso do DSA². No âmbito do DMA², a proposta visa estabelecer parâmetros para identificar os *gatekeepers* e coibir práticas tidas como “injustas” no mercado (CAPPELLO, 2021, p. 3).

Para isso, o texto inicialmente proposto parte de legislações precedentes e define plataformas como intermediários entre usuários ou serviços, ou: “A regulação define plataformas como ‘serviços de intermediação online’ que constituem ‘serviços de informação sociais’ e facilitam diretamente a transação entre negócios e consumidores, baseado em relações contratuais entre negócios e plataformas” (CABRAL *et al.*, 2021, p. 9). No campo do audiovisual, isso significa que a legislação proposta abrange plataformas de compartilhamento de vídeo (*video-sharing platforms*, ou VSPs) como YouTube e TikTok, mas exclui as plataformas de vídeo sob demanda, como Netflix,



epers após pesquisas de mercado; proibir um número de práticas que são claramente injustas; exigir que gatekeepers estabeleçam proativamente certas medidas; impor sanções para o não-cumprimento como garantia da efetividade das novas regras; permitir que a Comissão Europeia desenvolva pesquisas de mercado específicas.” Tradução dos autores, do original: “*define quantitative thresholds as a basis to identify presumed gatekeepers. The European Commission will also have powers to designate companies as gatekeepers following a market investigation; prohibit a number of practices which are clearly unfair; require gatekeepers to proactively put in place certain measures; impose sanctions for non-compliance to ensure the effectiveness of the new rules; allow the European Commission to carry out targeted market investigations.*” (CAPPELLO, 2021, p. 3).

4 A *Audiovisual Media Services Directive* foi aprovada em 2007 e codificada em 2010. Em 2018, a legislação passou por uma nova revisão.

5 A obrigatoriedade de cota mínima do catálogo garante o enfoque quantitativo da regulação programação não-linear, em contraste com o enfoque da duração característico da regulação da programação linear. A atual legislação compreende como “conteúdo” a unidade filme (longa ou curta-metragem) e a unida-

Disney+ e outras, pois essas exercem uma atividade editorial, algo que está fora do escopo da regulação tanto do DSA quanto do DMA.

Essa definição de plataforma e a exclusão dos VODs da regulação digital em discussão mantêm os serviços de streaming sob escopo de outros marcos legais, como o *Audiovisual Media Services Directive* (AVMSD)⁴ – revisado em 2018 – e o *Digital Single Market* (DSM). São legislações que não abordam, ao menos integralmente, as questões do streaming como parte de uma economia de dados e de atenção. Além disso, a distinção entre VODs e VSPs levanta a pergunta: quem regula a possível interseção e competição entre esses serviços? No entanto, é importante notar que, ainda que o streaming esteja fora do alcance da regulação digital, o texto do DSA em discussão introduz conceitos de alto interesse para contextualizarmos as políticas públicas no audiovisual como integrantes da economia e do direito digital.

A regulação do streaming na Europa: avanços e desafios da AVMSD

A revisão da AVMSD em 2018 atualizou a legislação europeia perante os serviços de streaming e VOD. Em sua nova versão, o texto passa a obrigar os serviços de VOD a manter em seus catálogos um mínimo de 30% de conteúdos⁵, séries e filmes de origem europeia⁶. O mesmo Artigo 13 que obriga a cota de conteúdo também permite aos Estados Membros da União Europeia a implementação de obrigações de investimento por parte dos serviços de streaming, seja ele investimento direto ou como contribuição a fundos nacionais⁷. Contudo, se de um lado a Diretiva oferece uma moldura legal para a regulação do VOD no âmbito da União Europeia, de outro é importante ressaltar que grande parte de seus aspectos, incluindo as obrigações de investimento e a noção de proeminência, depende da implementação da lei pelos países membros da União, sendo importante também notar que tais iniciativas de taxação dos VODs ainda podem ser suplantadas pela taxação dos serviços digitais em discussão na OCDE (ESKILSSON, 2022).

A AVMSD abriu as portas para a regulação do streaming e o estabelecimento de obrigações que tem como o objetivo a proteção dos mercados da União Europeia. No entanto, passados os anos, ainda mais perguntas surgiram sobre o escopo original da lei no que diz respeito à disponibilidade e ao acesso a obras europeias: em uma economia crescentemente movida pela coleção de dados de usuários, estabelecer cotas de catálogo é suficiente para garantir o acesso a obras nacionais? Como pensar as ferramentas e algoritmos de recomendação? O que define a nacionalidade de uma obra, o país de produção ou onde reside a propriedade intelectual⁸?



de temporada (conjunto de episódios) no caso de séries (UNIÃO EUROPEIA, 2020, C 223/11).

6 O Artigo 13 do texto afirma: “Os Estados-Membros asseguram que os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido sob a sua jurisdição garantam uma quota de pelo menos 30 % de obras europeias nos seus catálogos e lhes garantam uma posição proeminente.” (UNIÃO EUROPEIA, 2018, L 303/86).

7 De acordo com o Artigo 13: “Caso os Estados-Membros exijam que os fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição contribuam financeiramente para a produção de obras europeias, nomeadamente através de investimentos diretos em conteúdos e de contribuições para fundos nacionais, podem igualmente exigir que os fornecedores de serviços de comunicação social que visem audiências situadas nos seus territórios, mas estejam estabelecidos noutro Estado-Membro, façam essas contribuições financeiras, que devem ser proporcionadas e não discriminatórias.” (UNIÃO EUROPEIA, 2018, L 303/86).

8 As obrigações referentes a inclusão da informação de origem do conteúdo nos metadados dos serviços, assim como a sua fiscalização, compete à implementação da lei pelos Estados Membro (UNIÃO EUROPEIA, 2018, L 303/74).

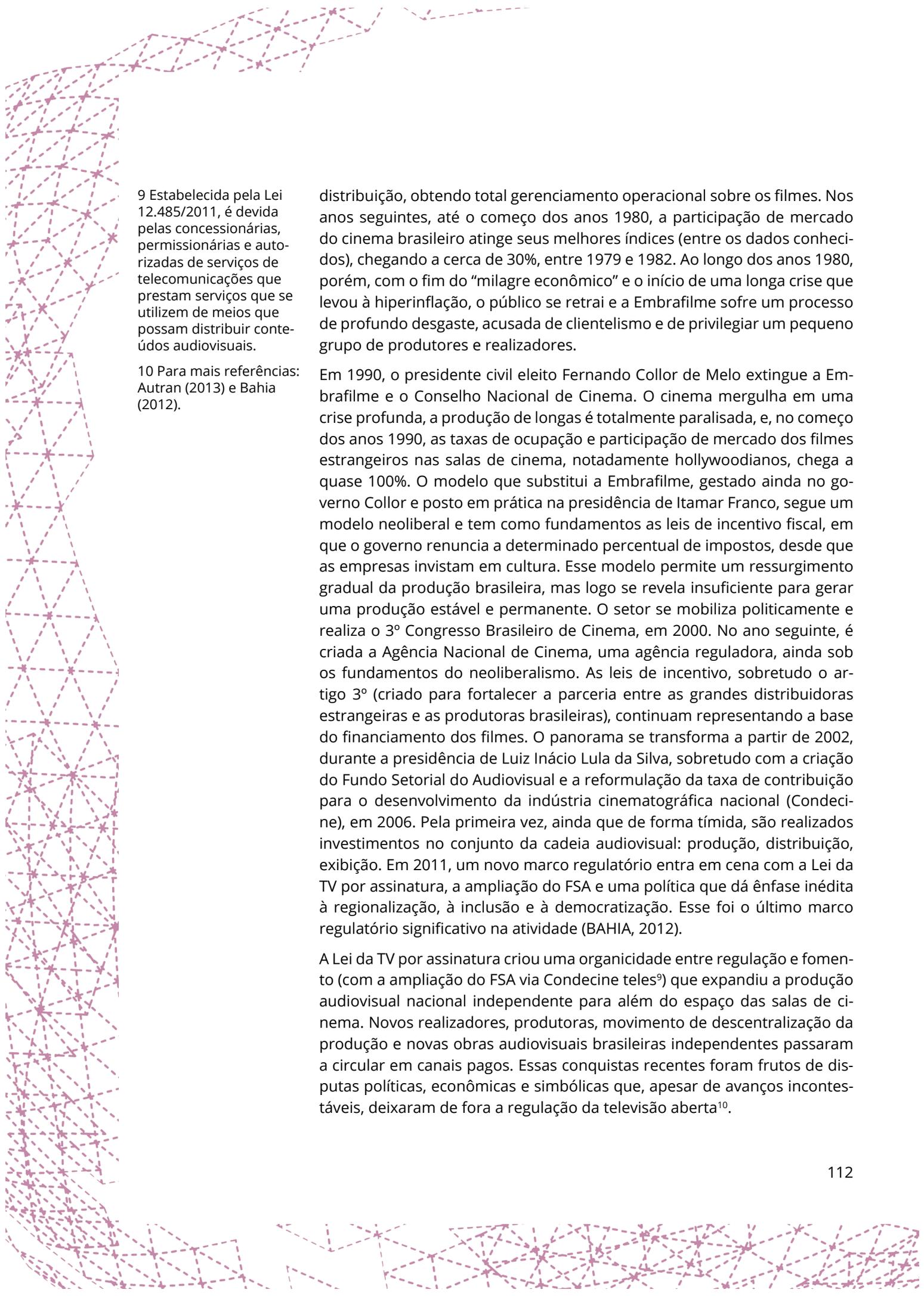
A introdução de cotas de conteúdo foi, ao seu modo, um avanço para os debates regulatórios. Porém, enquanto o pacote DSA introduz conceitos como “autopreferenciação”, transparência algorítmica, e a noção de *gatekeepers* à regulação dos serviços digitais, a AVMSD, em sua forma atual, pode carecer de tais conceitos regulatórios, deixando o mercado audiovisual potencialmente suscetível a concentrações e verticalizações.

Sobre a relação entre Estado e audiovisual no Brasil: uma perspectiva histórica

O comércio cinematográfico começa a se desenvolver no país no período da Primeira República (1890-1930), sobretudo como uma atividade importadora. Também nesse período, “o poder público se tornou um dos principais patrocinadores da produção cinematográfica de não-ficção, por meio da solicitação de reportagens, registros da Comissão Rondon, e filmes de propaganda, educativos ou voltados à saúde pública” (BARRENHA, 2018, p. 491). Nesse período se estabelece a censura aos filmes, mas que será num primeiro momento exercida regionalmente, pelas polícias, não ainda como um instrumento centralizado pelo Governo Federal.

Entre 1905 e 1914, os setores da exibição e da distribuição se desenvolvem, alimentados pelo produto importado – principalmente de produtoras europeias. A atividade não está totalmente institucionalizada, inclusive do ponto de vista legal. A partir de 1915, após a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os estúdios em ascensão em Hollywood começam a abrir seus escritórios de distribuição no país. A presença absolutamente dominante do filme estadunidense, que vem acompanhada de todo um discurso de superioridade, gera as primeiras reações na imprensa e mobilizações para formas de proteção à produção nacional.

Entre os anos 1930 e 1940, a relação entre Estado e cinema no Brasil se limitou ao patrocínio de filmes educativos e ao estabelecimento da obrigatoriedade de cotas mínimas de exibição de curtas ou longas nacionais nas salas de cinema – ou seja, sempre com foco no filme/produção e longe de colocar em prática um projeto para o estabelecimento contínuo da atividade. Os anos 1950 foram marcados, por um lado, por uma forte mobilização do setor e a criação de grupos de trabalho para estudar medidas de proteção ao cinema brasileiro, e, por outro, pelo fracasso das tentativas de se estabelecer modelos de produção baseados no sistema de estúdios hollywoodiano (Vera Cruz, Maristela, Cinédia). Após o golpe militar, em 1964, a criação da Embrafilme demonstra o interesse do Estado no cinema como parte de seu projeto nacionalista autoritário – uma relação que se torna complexa a partir de 1974, quando se inicia um lento processo de abertura que coincide com a expansão da Embrafilme para os campos da coprodução e da



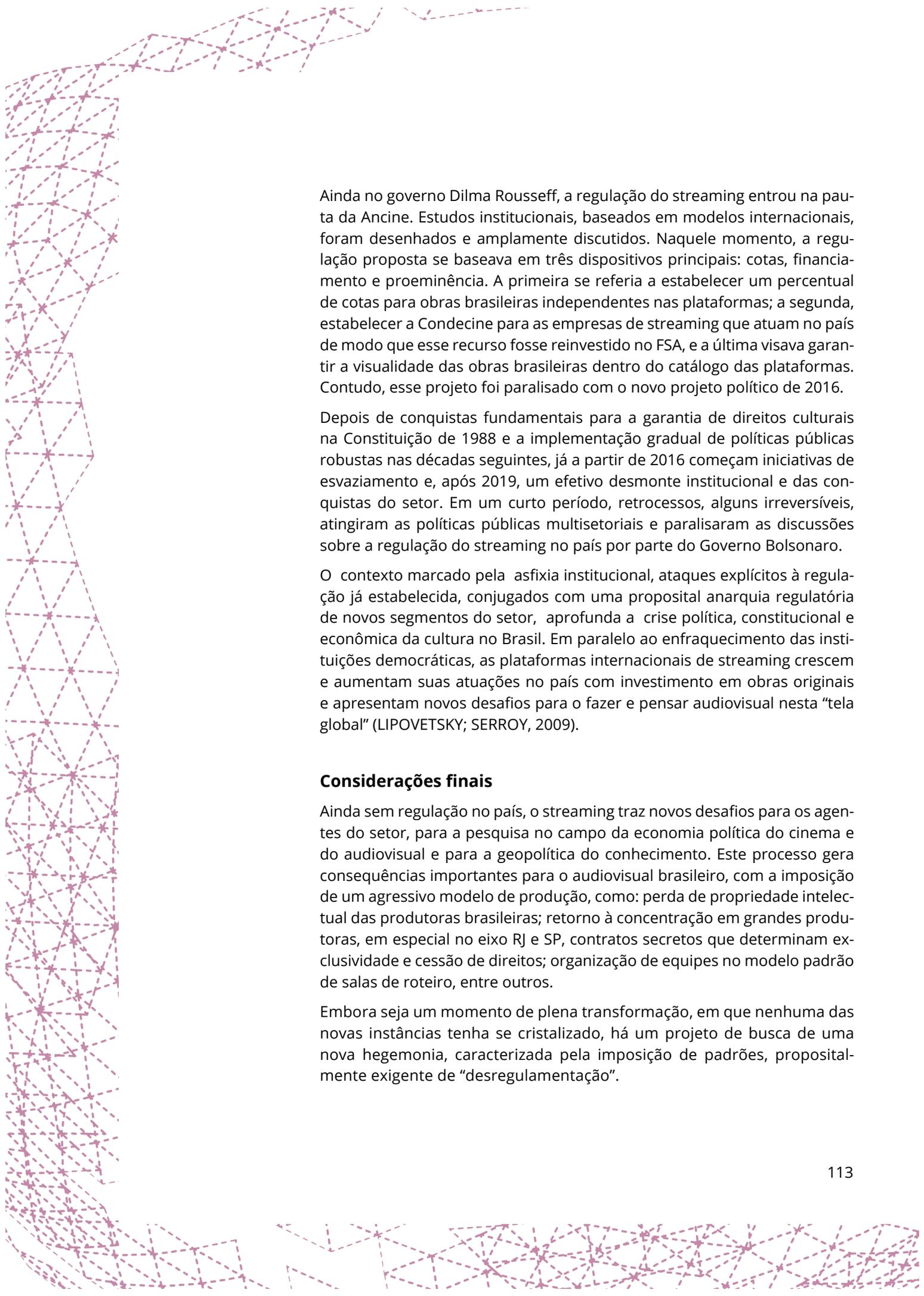
9 Estabelecida pela Lei 12.485/2011, é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais.

10 Para mais referências: Autran (2013) e Bahia (2012).

distribuição, obtendo total gerenciamento operacional sobre os filmes. Nos anos seguintes, até o começo dos anos 1980, a participação de mercado do cinema brasileiro atinge seus melhores índices (entre os dados conhecidos), chegando a cerca de 30%, entre 1979 e 1982. Ao longo dos anos 1980, porém, com o fim do “milagre econômico” e o início de uma longa crise que levou à hiperinflação, o público se retrai e a Embrafilme sofre um processo de profundo desgaste, acusada de clientelismo e de privilegiar um pequeno grupo de produtores e realizadores.

Em 1990, o presidente civil eleito Fernando Collor de Melo extingue a Embrafilme e o Conselho Nacional de Cinema. O cinema mergulha em uma crise profunda, a produção de longas é totalmente paralisada, e, no começo dos anos 1990, as taxas de ocupação e participação de mercado dos filmes estrangeiros nas salas de cinema, notadamente hollywoodianos, chega a quase 100%. O modelo que substitui a Embrafilme, gestado ainda no governo Collor e posto em prática na presidência de Itamar Franco, segue um modelo neoliberal e tem como fundamentos as leis de incentivo fiscal, em que o governo renuncia a determinado percentual de impostos, desde que as empresas invistam em cultura. Esse modelo permite um ressurgimento gradual da produção brasileira, mas logo se revela insuficiente para gerar uma produção estável e permanente. O setor se mobiliza politicamente e realiza o 3º Congresso Brasileiro de Cinema, em 2000. No ano seguinte, é criada a Agência Nacional de Cinema, uma agência reguladora, ainda sob os fundamentos do neoliberalismo. As leis de incentivo, sobretudo o artigo 3º (criado para fortalecer a parceria entre as grandes distribuidoras estrangeiras e as produtoras brasileiras), continuam representando a base do financiamento dos filmes. O panorama se transforma a partir de 2002, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, sobretudo com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual e a reformulação da taxa de contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional (Condecine), em 2006. Pela primeira vez, ainda que de forma tímida, são realizados investimentos no conjunto da cadeia audiovisual: produção, distribuição, exibição. Em 2011, um novo marco regulatório entra em cena com a Lei da TV por assinatura, a ampliação do FSA e uma política que dá ênfase inédita à regionalização, à inclusão e à democratização. Esse foi o último marco regulatório significativo na atividade (BAHIA, 2012).

A Lei da TV por assinatura criou uma organicidade entre regulação e fomento (com a ampliação do FSA via Condecine teles⁹) que expandiu a produção audiovisual nacional independente para além do espaço das salas de cinema. Novos realizadores, produtoras, movimento de descentralização da produção e novas obras audiovisuais brasileiras independentes passaram a circular em canais pagos. Essas conquistas recentes foram frutos de disputas políticas, econômicas e simbólicas que, apesar de avanços incontáveis, deixaram de fora a regulação da televisão aberta¹⁰.



Ainda no governo Dilma Rousseff, a regulação do streaming entrou na pauta da Ancine. Estudos institucionais, baseados em modelos internacionais, foram desenhados e amplamente discutidos. Naquele momento, a regulação proposta se baseava em três dispositivos principais: cotas, financiamento e proeminência. A primeira se referia a estabelecer um percentual de cotas para obras brasileiras independentes nas plataformas; a segunda, estabelecer a Condecine para as empresas de streaming que atuam no país de modo que esse recurso fosse reinvestido no FSA, e a última visava garantir a visualidade das obras brasileiras dentro do catálogo das plataformas. Contudo, esse projeto foi paralisado com o novo projeto político de 2016.

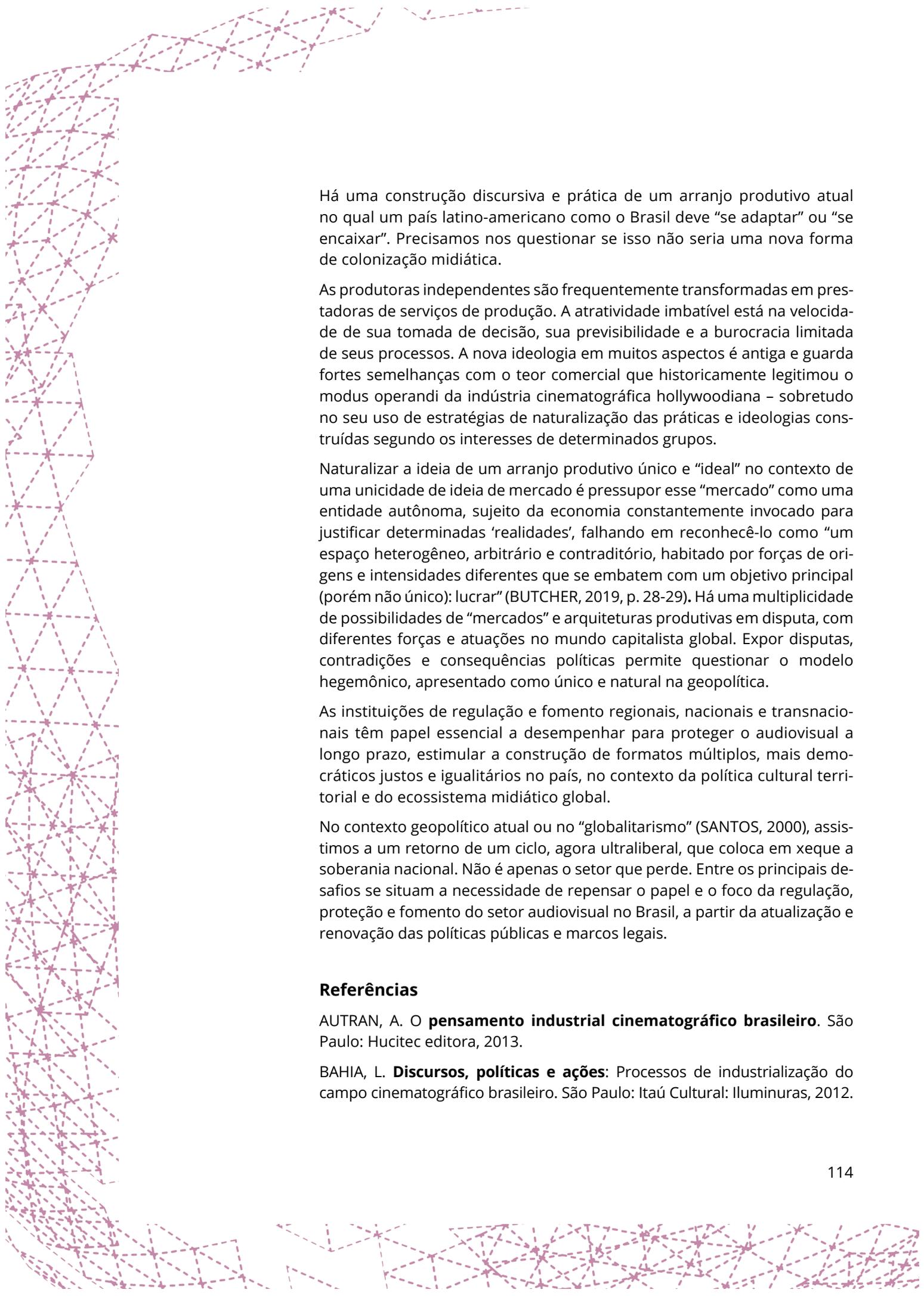
Depois de conquistas fundamentais para a garantia de direitos culturais na Constituição de 1988 e a implementação gradual de políticas públicas robustas nas décadas seguintes, já a partir de 2016 começam iniciativas de esvaziamento e, após 2019, um efetivo desmonte institucional e das conquistas do setor. Em um curto período, retrocessos, alguns irreversíveis, atingiram as políticas públicas multisetoriais e paralisaram as discussões sobre a regulação do streaming no país por parte do Governo Bolsonaro.

O contexto marcado pela asfixia institucional, ataques explícitos à regulação já estabelecida, conjugados com uma proposital anarquia regulatória de novos segmentos do setor, aprofunda a crise política, constitucional e econômica da cultura no Brasil. Em paralelo ao enfraquecimento das instituições democráticas, as plataformas internacionais de streaming crescem e aumentam suas atuações no país com investimento em obras originais e apresentam novos desafios para o fazer e pensar audiovisual nesta “tela global” (LIPOVETSKY; SERROY, 2009).

Considerações finais

Ainda sem regulação no país, o streaming traz novos desafios para os agentes do setor, para a pesquisa no campo da economia política do cinema e do audiovisual e para a geopolítica do conhecimento. Este processo gera consequências importantes para o audiovisual brasileiro, com a imposição de um agressivo modelo de produção, como: perda de propriedade intelectual das produtoras brasileiras; retorno à concentração em grandes produtoras, em especial no eixo RJ e SP, contratos secretos que determinam exclusividade e cessão de direitos; organização de equipes no modelo padrão de salas de roteiro, entre outros.

Embora seja um momento de plena transformação, em que nenhuma das novas instâncias tenha se cristalizado, há um projeto de busca de uma nova hegemonia, caracterizada pela imposição de padrões, propositalmente exigente de “desregulamentação”.



Há uma construção discursiva e prática de um arranjo produtivo atual no qual um país latino-americano como o Brasil deve “se adaptar” ou “se encaixar”. Precisamos nos questionar se isso não seria uma nova forma de colonização midiática.

As produtoras independentes são frequentemente transformadas em prestadoras de serviços de produção. A atratividade imbatível está na velocidade de sua tomada de decisão, sua previsibilidade e a burocracia limitada de seus processos. A nova ideologia em muitos aspectos é antiga e guarda fortes semelhanças com o teor comercial que historicamente legitimou o modus operandi da indústria cinematográfica hollywoodiana – sobretudo no seu uso de estratégias de naturalização das práticas e ideologias construídas segundo os interesses de determinados grupos.

Naturalizar a ideia de um arranjo produtivo único e “ideal” no contexto de uma unicidade de ideia de mercado é pressupor esse “mercado” como uma entidade autônoma, sujeito da economia constantemente invocado para justificar determinadas ‘realidades’, falhando em reconhecê-lo como “um espaço heterogêneo, arbitrário e contraditório, habitado por forças de origens e intensidades diferentes que se embatem com um objetivo principal (porém não único): lucrar” (BUTCHER, 2019, p. 28-29). Há uma multiplicidade de possibilidades de “mercados” e arquiteturas produtivas em disputa, com diferentes forças e atuações no mundo capitalista global. Expor disputas, contradições e consequências políticas permite questionar o modelo hegemônico, apresentado como único e natural na geopolítica.

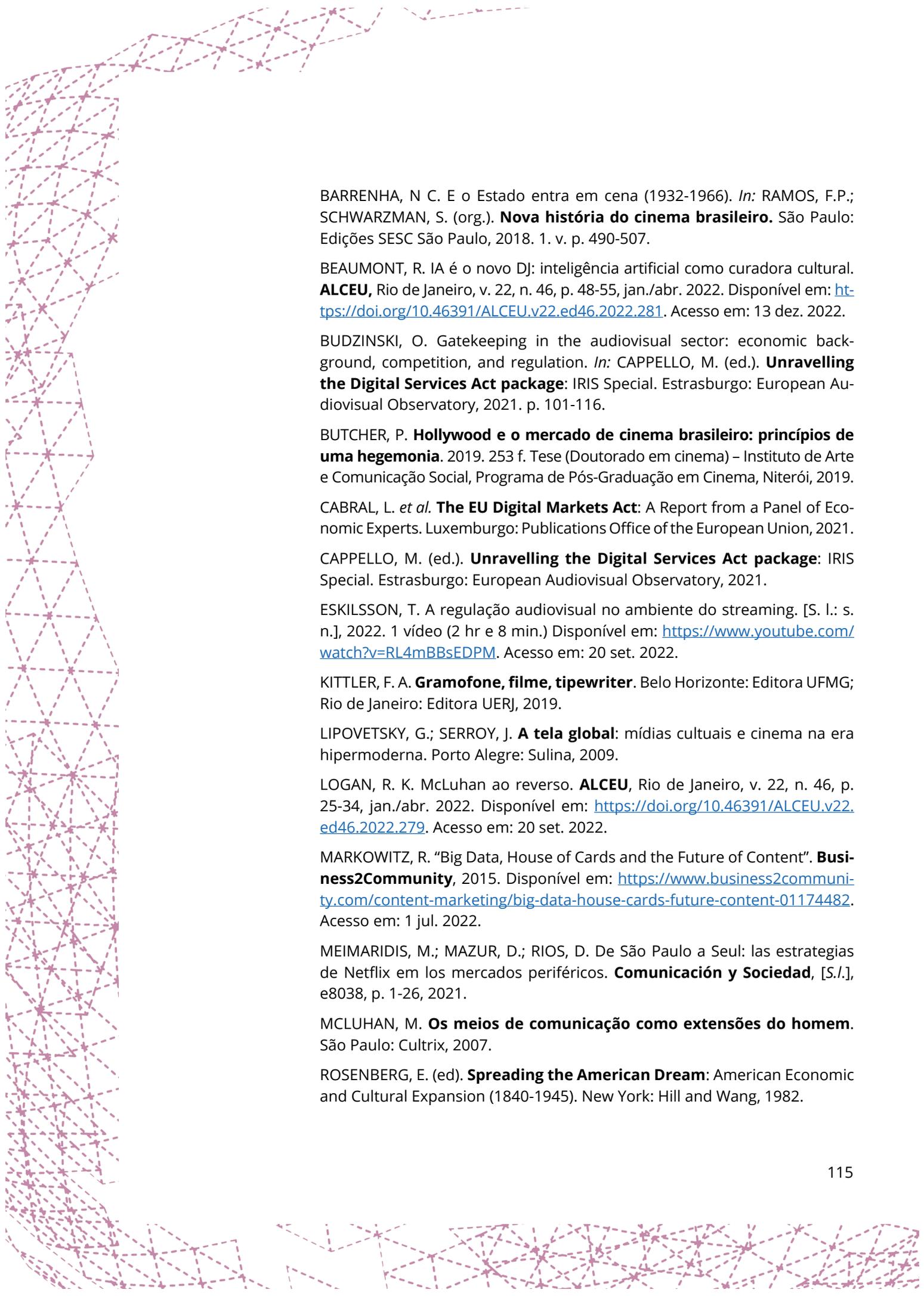
As instituições de regulação e fomento regionais, nacionais e transnacionais têm papel essencial a desempenhar para proteger o audiovisual a longo prazo, estimular a construção de formatos múltiplos, mais democráticos justos e igualitários no país, no contexto da política cultural territorial e do ecossistema midiático global.

No contexto geopolítico atual ou no “globalitarismo” (SANTOS, 2000), assistimos a um retorno de um ciclo, agora ultraliberal, que coloca em xeque a soberania nacional. Não é apenas o setor que perde. Entre os principais desafios se situam a necessidade de repensar o papel e o foco da regulação, proteção e fomento do setor audiovisual no Brasil, a partir da atualização e renovação das políticas públicas e marcos legais.

Referências

AUTRAN, A. O **pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Hucitec editora, 2013.

BAHIA, L. **Discursos, políticas e ações**: Processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.



BARRENHA, N. C. E o Estado entra em cena (1932-1966). *In*: RAMOS, F.P.; SCHWARZMAN, S. (org.). **Nova história do cinema brasileiro**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018. 1. v. p. 490-507.

BEAUMONT, R. IA é o novo DJ: inteligência artificial como curadora cultural. **ALCEU**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 46, p. 48-55, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46391/ALCEU.v22.ed46.2022.281>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BUDZINSKI, O. Gatekeeping in the audiovisual sector: economic background, competition, and regulation. *In*: CAPPELLO, M. (ed.). **Unravelling the Digital Services Act package**: IRIS Special. Estrasburgo: European Audiovisual Observatory, 2021. p. 101-116.

BUTCHER, P. **Hollywood e o mercado de cinema brasileiro: princípios de uma hegemonia**. 2019. 253 f. Tese (Doutorado em cinema) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Programa de Pós-Graduação em Cinema, Niterói, 2019.

CABRAL, L. *et al.* **The EU Digital Markets Act**: A Report from a Panel of Economic Experts. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021.

CAPPELLO, M. (ed.). **Unravelling the Digital Services Act package**: IRIS Special. Estrasburgo: European Audiovisual Observatory, 2021.

ESKILSSON, T. A regulação audiovisual no ambiente do streaming. [S. l.: s. n.], 2022. 1 vídeo (2 hr e 8 min.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RL4mBBsEDPM>. Acesso em: 20 set. 2022.

KITTLER, F. A. **Gramofone, filme, typewriter**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2019.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. **A tela global**: mídias culturais e cinema na era hipermoderna. Porto Alegre: Sulina, 2009.

LOGAN, R. K. McLuhan ao reverso. **ALCEU**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 46, p. 25-34, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46391/ALCEU.v22.ed46.2022.279>. Acesso em: 20 set. 2022.

MARKOWITZ, R. “Big Data, House of Cards and the Future of Content”. **Business2Community**, 2015. Disponível em: <https://www.business2community.com/content-marketing/big-data-house-cards-future-content-01174482>. Acesso em: 1 jul. 2022.

MEIMARIDIS, M.; MAZUR, D.; RIOS, D. De São Paulo a Seul: las estrategias de Netflix em los mercados periféricos. **Comunicación y Sociedad**, [S. l.], e8038, p. 1-26, 2021.

MCLUHAN, M. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. São Paulo: Cultrix, 2007.

ROSENBERG, E. (ed.). **Spreading the American Dream**: American Economic and Cultural Expansion (1840-1945). New York: Hill and Wang, 1982.



SANTOS, M, **Por uma outra globalização**. São Paulo: Record, 2000.

SERFERT, T. A. **Da exceção cultural à diversidade cultural**: a questão dos bens e serviços culturais no comércio internacional. 2009. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009.

THOMPSON, K. **Exporting Entertainment**: America in the World Film Market 1907-1934. Londres: British Film Institute, 1985.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (EU) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro 2018**. Que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), para a adaptar à evolução das realidades do mercado. Jornal Oficial da União Europeia, [2018]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>. Acesso em: 20 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão - Orientações nos termos do artigo 13.o, n.o 7, da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual sobre o cálculo da percentagem de obras europeias em catálogos a pedido e sobre a definição de baixas audiências e de baixo volume de negócios de 7 de julho de 2020. **Jornal Oficial da União Europeia**, [2020]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0707\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0707(03)&from=EN). Acesso em: 20 set. 2022.

ZUBOFF, S. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.