



# O MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO E A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE VÍDEO SOB DEMANDA



MINISTÉRIO DA  
CULTURA



## Um rápido olhar sobre o modo como se constituiu o mercado audiovisual no Brasil e sua regulação...

O espaço audiovisual brasileiro foi organizado sob a ideia de **financiamento privado** dos serviços de **televisão**, bancados pela venda de espaços publicitários.

Este modelo gerou **redes nacionais** encabeçadas por **algumas** programadoras nacionais privadas de televisão aberta, sob modelos diferentes de negócio.

As **emissoras** de TV formaram-se sob uma **proteção regulatória** constitucional mais preocupada com a composição de capital das empresas de infraestrutura.

A **produção e comércio de conteúdos** e a **concentração** do poder de mercado e de **recursos** em algumas poucas programadoras nunca mereceram tratamento regulatório ou concorrencial satisfatório.

A preocupação de **reduzir a concentração** e **ampliar a diversidade** não se materializou no ambiente brasileiro. Como foi, no exemplo de outros países:

- o sistema de *broadcast syndication*, nos EUA;
- o modelo de produção independente, na Europa.

## Os efeitos sobre o modelo de produção de conteúdos...

O resultado foi o **controle da produção e programação** pelas cabeças das redes televisivas, não raro apresentado como controle de qualidade.

Com recursos concentrados, o **modelo de produção brasileira de conteúdos** passou a ser feito quase que exclusivamente *in house*, sob estruturas consideradas caras e insustentáveis em outros países (formatos semelhantes ao *star* e *studio system*, por exemplo).

A **maioria das programadoras** de TV - as afiliadas das redes e mesmo algumas cabeças - restringiram-se a produzir **conteúdos de fluxo**, de baixo ou nenhum valor de licenciamento.

## Algumas consequências...

Esse modelo criou alguns **formatos e conteúdos reconhecidos e de qualidade**.

Também **unificou** o espaço comunicacional brasileiro e contribuiu para a formação de uma **esfera pública de referência**.

Mas, **sem regulação efetiva** do mercado de conteúdos ancorado pela televisão, o modelo trouxe vários problemas e fragilidades:

- **perda de autonomia** e alienação das televisões afiliadas em relação à sua **programação**
- dificuldades para o **desenvolvimento regional**
- **atrofia do mercado legal de licenças** e do desenvolvimento de **marcas** internacionais
- **desenvolvimento tardio ou precário** de outros segmentos do mercado
- baixa capacidade para disputar **serviços pagos** pelo consumidor
- expansão da **pirataria**
- isolamento e baixa sustentabilidade da **produção independente**
- **fragilidade** frente à concorrência internacional

## Estas fragilidades ficam mais claras quando a proteção regulatória sobre a televisão nacional já não tem efeitos sobre os novos serviços audiovisuais internacionalizados e desvinculados da infraestrutura.

- ... a televisão **perdeu metade das receitas de publicidade** para os serviços digitais
- ... a **base de assinantes**, vinculada aos serviços de rede, foi rapidamente subtraída por serviços desregulados e com grande **assimetria tributária**
- ... algumas programadoras acabaram por **canibalizar** a própria base de assinantes com a oferta de novos serviços
- ... há um **rebaixamento** de critérios para anúncios publicitários, além da **venda de espaços** para proselitismo religioso e político
- ... com o comprometimento da independência financeira, há riscos também para a **independência editorial**
- ... as tensões com os **segmentos mais frágeis** (cinema, vídeo doméstico) tendem a anulá-los como serviços relevantes
- ... os serviços tradicionais promovem demissões em larga escala e há **perda de qualidade** da programação, o que tende a ampliar problemas de audiência

Apesar de tudo isso, **70% da população** ainda se mantém na **audiência** regular dos canais.

## De parte dos novos serviços audiovisuais, basicamente os de vídeo sob demanda, algumas características devem ser recuperadas...

... os empreendimentos líderes do mercado são muito **intensivos em capital**, miram **escalas internacionais** e, em geral, chegam ao Brasil com seus principais **custos amortizados**

... exigem a captura de **dados pessoais** dos usuários em larga escala; destacam-se de outros serviços audiovisuais pela **superutilização de big data** e de **algoritmos automáticos** para a montagem do catálogo particular de cada usuário

... esse controle de dados permite também políticas de **preços customizados** e a oferta de novos serviços, entre eles a **publicidade** dirigida a grupos e indivíduos

... dependem da **infraestrutura instalada** pelo investimentos de outros agentes

... abrangem um conjunto **multifacetado** de serviços, a que a televisão está cada vez mais integrada, e podem envolver muita integração com outros negócios de varejo

... em geral, compõem seus catálogos pelo **comissionamento e licenciamento** de conteúdos e não exigem o **controle direto da produção**

... embora valorizem a **propriedade intelectual** para economias de escopo, especialmente sobre os conteúdos premium, ainda não parecem ter sido eficientes em rentabilizá-la em outras janelas

## As políticas e estruturas regulatórias e antitruste não estão preparadas para o tratamento desse tipo de negócio.

... as **brechas** regulatórias, agravadas por um **ambiente aversivo à regulação**, são aproveitados por provedores e plataformas

... são serviços **obscuros**, intransparentes, que não repassam às autoridades regulatórias e ao debate público nem **informações básicas** de seu funcionamento

... o modelo **focaliza** a relação com o usuário, suas respostas e dados pessoais, sob o paradigma de máxima audiência, com **controle mais difuso** dos conteúdos

... isto implica mais **pluralidade editorial** dos canais embarcados em plataformas, que confronta a **uniformidade** dos serviços tradicionais

... porém, essa pluralidade dos catálogos não se reflete na **fruição dos conteúdos**

... o modelo das plataformas organiza-se em **bolhas de consumo de opinião**, de **alcance deliberadamente limitado**, com dificuldades para formar **auditórios universais** como os serviços tradicionais

... orientados pela máxima audiência os serviços acabam também por veicular **notícias fraudulentas**, publicidade de **produtos ilícitos**, conteúdos com **agressões à infância** e a vulneráveis, discurso de **ódio** e **ataques** ao Estado democrático

## Para um marco legal do VoD, cabe perguntar inicialmente como o Brasil quer se posicionar no mercado audiovisual.

Os preceitos constitucionais preconizam uma comunicação audiovisual que:

... sirva como **plataforma de desenvolvimento** dessa atividade econômica no país

... garanta plena **liberdade de criação**, expressão e informação e respeito à **eticidade** dos usuários

... preserve o espaço da cultura nacional com a diversidade e circulação potencializadas pela **independência** e **regionalização** dos produtores

Se isto se mantém válido, não cabe tratar o mercado audiovisual brasileiro como simples **espaço de consumo** de conteúdos com serviços blindados por **assimetrias desfavoráveis** às empresas e usuários brasileiros.

O Brasil pode e deve se pensar como um forte centro de **produção de conteúdos** audiovisuais e também de **serviços de vídeo sob demanda**, com um mercado interno com mais **oportunidades de trabalho** e mais propício à formação de **marcas** de valor.



## Como as empresas brasileiras – especialmente as de televisão – devem reagir e se adequar à situação atual?

Mantidos os parâmetros atuais, a televisão brasileira e os demais serviços nacionais correm riscos importantes de **precariedade e debilidade crônicas**.

O problema não está na evolução dos serviços com novos negócios, por vezes disruptivos. E – resalte-se – também não está no consumo tradicional de **canais lineares** ou de **cinema**.

A questão é que, sob capital intensivo e escalas globais, mesmo conglomerados internacionais consolidados tendem a apresentar **problemas**.

Sim! É preciso proteger as empresas brasileiras, inclusive as de televisão. Elas não vão se desenvolver sem uma **associação com o Estado** brasileiro, como ocorre em outros países.

Não se trata de desonerar ou prover recursos descolados de relações de eficiência econômica, mas de prover um **ambiente regulatório e de desenvolvimento** mais adequado à **competição** para as empresas locais.

## Até aqui, as empresas têm apresentado posição reticente. Seu modelo de produção de conteúdos e de negócios precisa ser reinventado e se adaptar.

Um dos aspectos, demonstrado pelos serviços de plataforma, diz que o **controle da produção e da propriedade sobre os conteúdos** não é o que determina o sucesso nesse negócio.

**O conteúdo não é o rei!** – como parecem já ter percebido alguns agentes econômicos. (Nem o VoD é mera “disponibilização de catálogo” como sugerem os PLs em tramitação.)

O controle da produção e programação tende a **não ser mais viável** como fórmula econômica.

Isto deveria recomendar uma reavaliação completa da relação dos serviços de TV e VoD com a **produção independente**, mais **barata**, mais **plural**, mais **diversa**, mais **adaptável aos gostos dos usuários**, mais **aberta a parcerias**.

(A alternativa – de associação com estúdios internacionais – representa uma opção por uma posição subalterna e dependente.)

Para a produção independente, ao contrário de significar distanciamento dos serviços estrangeiros de VoD, isto exige **compatibilizar projetos comuns** e negociar **parcerias mais consistentes** do que a mera prestação de serviços de produção.

Também exige envolver os milhares de novos **produtores independentes embarcados** em plataformas, tanto institucionalmente quanto nas políticas públicas.

## O marco legal do VoD deveria patrocinar e potencializar esta alternativa.

É preciso mirar um **modelo de produção independente** formado por parcerias com os serviços de VoD e televisão.

Na forma atual especialmente do PL do Senado, foi reservado um **lugar subalterno e muito restrito** para a produção independente, sob o paradigma da força dos interesses em disputa.

Algumas regras inclusive **retrocedem** em relação ao que já existe na legislação atual, como a extinção da CONDECINE-remessa.

Outras geram mais custo administrativo do que **efetividade** ou alteração na situação dos serviços, como a **fórmula das cotas**.

O desenho dos **investimentos com desconto fiscal** privilegiam a cobertura de gastos regulares dos provedores e plataformas, com improvável dinheiro novo para os projetos.

E, apesar da falta de dados mais seguros, a nova CONDECINE-VoD deve obter uma **arrecadação pouco expressiva**.

Para um país como o Brasil, não pode caber a simples abertura do imenso mercado interno aos **catálogos globais** dos serviços por assinatura.

Não são aceitáveis para o debate público a resistência por parte dos provedores a **cotas de apenas 10% alongadas no tempo**, a recusa a regras de **proeminência** e as ameaças frente a hipótese de tributação efetiva **em torno de 1%**, na fórmula do Senado, ou **pouco menos de 3%**, na fórmula da Câmara.

É ainda menos aceitável a inadimplência e recusa a pagar CONDECINE pela **remessa de lucros** ao exterior, **sem reinvestimento** no mercado local.

## Não existe regulação pública democrática sem informação e sem instrumentos regulatórios consistentes.

Uma **diretriz clara de transparência** deve estar no cerne do marco legal.

Dados sobre o grupo econômico, oferta de serviços, receitas, preços, licenciamentos, base de assinantes, critérios de proeminência de conteúdos, parâmetros dos algoritmos utilizados, investimentos em produção, composição do catálogo devem ser **fornecidos regularmente** à autoridade regulatória e, em alguns casos, **publicados** para conhecimento geral.

A **proteção dos dados pessoais** dos usuários deve ser reafirmada.

Em defesa da privacidade, os indícios de **vigilância ilegal** e de descumprimento da legislação especial de proteção de dados pessoais exigem ações mais contundentes da autoridade responsável e a vedação de algumas práticas recorrentes de captura e **pirataria de informações**.

Também a adequação da **parte orgânica** do desenvolvimento e regulação audiovisual, **a estrutura e administração da ANCINE** e **os organismos coletivos de planejamento do setor**, precisa ser considerada.

Mesmo tendo agregado o FSA, a regulação e fomento da TV por assinatura e agora do VoD, a ANCINE mantém o mesmo quadro funcional, perdeu recursos orçamentários e é a única agência reguladora com apenas 4 diretores.

Assim como o CSC, o CGFSA deve ser valorizado em suas funções de planejamento, sem esvaziamento de suas prerrogativas e com atribuições e obrigações que qualifiquem seus processos.

## Também não existe serviço sem responsabilidade civil do seu provedor.

Os PLs não contêm dispositivos sobre **responsabilidade editorial** de provedores e plataformas, tema projetado para outra iniciativa legislativa.

A despeito de sua flagrante inconstitucionalidade, o **artigo 19 do MCI** dá aos serviços de internet uma condição de **intocabilidade**. Rigorosamente, todos os serviços audiovisuais oferecem conteúdos gerados por terceiros, mas apenas na internet os provedores são **isentos** de responsabilidade civil sobre os danos causados por eles.

E é exatamente este ambiente que mais apresenta problemas.

Sem responsabilização por **dever de cuidado e diligência**, plataformas recebem recursos de **publicidade ilegal** e monetizam e dão proeminência a conteúdos que causam danos diversos, desde **agressão à infância, racismo**, discurso do **ódio**, até **ameaças** ao Estado de Direito.

O tratamento desses assuntos deverá pautar outros projetos ou acabará por ser feito por decisões judiciais, o que não pode ser considerada a solução mais adequada..

## Regular os serviços de VoD não é o mesmo que regular o cinema ou a TV, mercados bem mais simples e pouco integrados.

O **debate regulatório** sobre os serviços digitais já viveu três fases na Europa. No Brasil, foi **paralisado** durante os anos recentes.

A regulação dos serviços digitais tem apresentado desafios significativos para os países pela complexidade dos assuntos relacionados.

Muitas atividades econômicas, especialmente de varejo, são afetadas e sofrem para adequar-se a situações por vezes desiguais de competição.

Há **uma multiplicidade de temas** em pauta, alguns sob tratamento pelo Congresso Nacional.

A legislação sobre **inteligência artificial**, a atualização da lei dos **direitos autorais**, as propostas sobre o tratamento e criminalização de **notícias fraudulentas**, conteúdos de ódio, agressão a vulneráveis e outros crimes de internet, a solução das **assimetrias tributárias** entre os serviços.

E há temas ainda não pautados como o tratamento das bigtechs pela legislação antitruste, o enquadramento legal das diversas plataformas digitais de comércio eletrônico e a regulação da TV 3.0.

Todos esses temas afetam diretamente o mercado audiovisual.

**Neste sentido, o processo atual deve ser percebido como apenas uma rodada na regulação dos serviços de internet.**

Muitos dos assuntos e propostas em debate, mesmo não incorporados nos PLs em tramitação, permanecerão **em pauta**.

Sob esta perspectiva e considerada a situação dos projetos no legislativo, o importante é que agentes econômicos e políticos têm **boas possibilidades** de comporem uma Lei que expresse um **tratamento mais adequado e racional** dos assuntos.

Isto será mais fácil e produtivo com menos ruídos e mais disposição para o diálogo.



Agência Nacional  
do Cinema

[paulo.alcoforado@ancine.gov.br](mailto:paulo.alcoforado@ancine.gov.br)