



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA

Daniela Cristina Geisler

Estado, Mercado e Cinema: a Mobilização dos Atores na Regulação da CONDECINE sobre
o *Video on Demand* (VoD)

Florianópolis - SC

2020

Daniela Cristina Geisler

Estado, Mercado e Cinema: a Mobilização dos Atores na Regulação da CONDECINE sobre
o *Video on Demand* (VoD)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política do Departamento de Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção de título de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marcia da Silva Mazon.

Florianópolis - SC

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora

Geisler, Daniela Cristina

ESTADO, MERCADO E CINEMA: A MOBILIZAÇÃO DOS ATORES
NA REGULAÇÃO DA CONDECINE SOBRE O VIDEO ON DEMAND
(VoD) / Daniela Cristina Geisler; orientador, Marcia da Silva Mazon, 2020.
115 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Condecine. 3. Vídeo sob Demanda. 4. Políticas
Públicas. 5. Sociologia. I. Mazon, Marcia da Silva. II. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III.
Título.

Daniela Cristina Geisler

Estado, Mercado e Cinema: a Mobilização dos Atores na Regulação da CONDECINE sobre o *Video on Demand* (VoD)

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profª. Marcia da Silva Mazon, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Cristiano Fonseca Monteiro, Dr.
Universidade Federal Fluminense

Prof. Eduardo Vilar Bonaldi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Prof. Ernesto Seidl, Dr.
Coordenador do Programa de Pós-Graduação

Profª. Marcia da Silva Mazon, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 2020.

AGRADECIMENTOS

Ter a oportunidade de estudar e escrever sobre sociologia econômica e política pública cultural nos últimos dois anos foi uma experiência desafiadora e realizadora. Extrapolar meus conhecimentos em Cinema, ter uma vivência em produção cultural e adentrar nos conceitos e direções da sociologia me abriram muitas portas e janelas que me auxiliaram na compreensão de muita coisa. Explorar a interdisciplinaridade que o tema desta dissertação exige foi enriquecedor, portanto, eu não poderia deixar de agradecer:

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política por me receber de forma tão aberta.

À minha orientadora, professora Dra. Marcia da Silva Mazon, por ter aceitado fazer parte deste projeto e ter me conduzido, de forma suave e sempre presente, nessa trajetória e nos percalços que surgiram ao longo do caminho. Agradeço com muito respeito por toda a transmissão de seu sólido conhecimento e pela sabedoria, compreensão e tato ao conduzir esta pesquisadora neste seu trabalho.

Também não poderia deixar de agradecer aos meus pais, que, durante toda minha formação, priorizaram a minha educação e a de minha irmã, acima de tudo, em suas vidas. Não tenho como agradecer-los por tudo que abriram mão para que pudéssemos continuar nossa trajetória de estudos.

Ao meu companheiro, Alisson, que me supriu com seu conhecimento ao longo de minhas inúmeras dúvidas jurídicas e tributárias, que me acompanhou e me incentivou ao longo desta dissertação.

A todos os professores, desde a graduação, que passaram pela minha trajetória e moldaram o meu conhecimento e o rumo que sigo hoje.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para tornar este trabalho algo concreto e possível.

Muito obrigada!

RESUMO

Esta dissertação propõe, a partir de um enquadramento sociológico, analisar a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e os percalços da sua genealogia. A partir disso, pretende-se identificar os atores envolvidos em seu processo de criação e na implementação da Instrução Normativa que regulamenta a comunicação audiovisual na TV Paga, além da regulamentação da CONDECINE –*Video on Demand* (VoD) e na tentativa de recolhimento deste tributo. Amparados pelo referencial da Sociologia Econômica, aborda-se a conformação das relações entre Estado e mercado tão bem como a ação de atores poderosos, os quais mobilizam recursos (capital político) no sentido de influenciar as políticas públicas do Estado em seu favor. Argumenta-se aqui que esse fenômeno não é inexorável, antes, se trata de um processo político-cultural complexo e passível de contestação. Este trabalho possui um recorte a partir da criação da contribuição, em 2001, e vai até o fim do governo presidencial de Michel Temer. O recolhimento da CONDECINE se justifica por meio do apelo à competição desigual. O trabalho problematiza, especialmente, o não recolhimento da CONDECINE das operadoras de vídeo sob demanda. Sob o viés da sociologia e a partir, principalmente, de entrevistas semiestruturadas, buscou-se interpretar a disputa entre os atores na regulação da CONDECINE – *VoD* e analisar o perfil dos envolvidos.

Palavras-chave: CONDECINE. Vídeo sob Demanda. Políticas Públicas. Sociologia. Estado. Mercado. Novas Tecnologias.

ABSTRACT

The present work aims to explain what Contribution to the Development of the National Film Industry (CONDECINE) is and the obstacles of its genealogy from a sociological framework. Hence identify the actors involved in its creation process, implementation of the Normative Instruction that regulates audiovisual communication on pay TV, in addition to the CONDECINE – VoD (Video on Demand) regulation and attempt to collect this tax. Supported by the framework of Economic Sociology, we approach the shaping of relations between the State and the market as well as the action of powerful actors who mobilize resources (political capital) in order to influence the State's public policies, in their favor. Our argument is that this phenomenon is not inexorable, rather it is a complex political and cultural process that is open to challenge. This work covers a time period from the creation of the contribution, in 2001, until the end of Michel Temer's presidential term. CONDECINE's withdrawal is justified by calling for unequal competition. The work discusses, in particular, the non-payment of CONDECINE by video operators on demand. Under the bias of sociology and starting, mainly from semi-structured interviews, we try to interpret the dispute between the people in the regulation of CONDECINE – VoD and analyze the profile of those involved.

Keywords: CONDECINE. Video on Demand. Public Policy. Sociology. State. Market. New Technologies.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Organograma institucional do audiovisual nacional	30
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos de negócios VoD.....	25
Quadro 2 – Os três níveis de decisão deliberativa em órgão colegiado	31
Quadro 3 – Procedimentos metodológicos.....	35
Quadro 4 – Perfis e trajetórias.....	121
Quadro 5 – Os atores da disputa – MERCADO.....	122
Quadro 6 – Os atores da disputa – ESTADO.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTA – Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
ACPB – Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros
APACI – Associação Paulista de Cineastas
ANCINE – Agência Nacional do Cinema
ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e Audiovisual
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BFA – Bialer Falsetti Associados
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CONCINE – Conselho Nacional de Cinema
CSC – Conselho Superior do Cinema
FSA – Fundo Setorial do Audiovisual
FUNCINES – Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo
IN – Instrução Normativa
INC – Instituto de Cinema
ISS – Imposto Sobre Serviços
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação.
LGBTQI+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais e outros
MP – Medidas Provisórias
MINC – Ministério da Cultura
VoD – Video on Demand
SVoD – Subscription Video on Demand
CIDE – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
TV – Televisão
PRODECINE – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
OTT – Over-the-top
BRAVI – Brasil Audiovisual Independente
USP – Universidade de São Paulo
SIAESP – Sindicato do Audiovisual do Estado de São Paulo
ABRACI – Associação Brasileira de Cineastas
BRAVI – Brasil Audiovisual Independente
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
UCAM – Universidade Cândido Mendes
IVA – Imposto sobre o Valor Agregado
VAT – Value Added Tax
DRU – Desvinculação de Receitas da União
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBC – Congresso Brasileiro de Cinema
ABPI-TV – Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão
SeAC – Serviço de Acesso Condicionado
MPA – Motion Picture Association
MPAA – Motion Picture Association of America

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 O Estado que ao se construir constrói mercados	14
1.2 A era de ouro do cinema brasileiro.....	16
1.3 Bens simbólicos e autonomização da produção artística.....	18
1.4 Breve contexto do ambiente legal e Do cinema no Brasil	18
1.5 Novo fôlego da atuação estatal	22
1.6 Um novo <i>player</i> na distribuição do audiovisual: o <i>VoD</i>	24
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	32
2.1 Condecine e a sua genealogia	36
2.2 perfil dos atores envolvidos	37
2.3 Interpretar a disputa em torno da incidência da CONDECINE sobre o mercado de vídeo sob demanda.....	37
2.4 O campo cognitivo.....	40
2.5 Perfis e trajetórias	42
3 ENTENDENDO A CONDECINE E O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO VoD	49
3.1 Natureza Jurídica da Condecine	51
3.2 Modalidades da Condecine.....	52
3.3 A Condecine-VoD	54
3.4 A criação da Condecine	57
3.5 Objetivo do tributo	58
3.6 Contexto histórico	59
3.7 Breve panorama acerca da disputa na regulação da Condecine-televisão.....	61
4 OS ATORES DA DISPUTA.....	68
4.1 Os atores do mercado	69
4.1.1 Produtores Nacionais.....	70
4.1.2 Operadores de vídeo sob demanda.....	70
4.1.3 Operadoras de telecom.....	72
4.1.4 Operadoras de TV aberta ou radiodifusão	73
4.1.5 Programadoras de TV por assinatura	74

4.1.6 Programadoras estrangeiras.....	74
4.2 Os atores do Estado.....	75
4.2.1 Agentes Internacionais.....	76
4.2.2 Políticos Parlamentares	77
4.2.3 Gestores públicos/ocupantes de cargo comissionado e burocratas	78
4.3 As arenas de disputa.....	80
5 INTERPRETAÇÃO DA DISPUTA DO CONDECINE-VoD.....	82
5.1 Os embates no Conselho Superior de Cinema.....	89
5.2 A regulação <i>ex-ante</i> e DE <i>ex-post</i>	95
5.3 O mercado nacional x atores estrangeiros	97
5.4 Insegurança jurídica, o passivo tributário das operadoras de VoD	97
5.5 O papel da Ancine no não recolhimento da Condecine	99
5.6 Isonomia tributária.....	100
5.7 As disputas no Congresso Nacional	102
5.8 O que move os atores da disputa?	106
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICES.....	123

1 INTRODUÇÃO

Algumas décadas atrás, a experiência de assistir a filmes fora dos cinemas e sem estar dependente da programação dos canais de televisão implicava certo planejamento: o deslocamento até as locadoras (buscar e devolver os filmes, primeiro em VHS e depois os DVDs). A oferta desses produtos, a tecnologia cinematográfica e os aparelhos para assisti-los mudaram e muito. Junto com eles, os hábitos dos consumidores mudaram. Atualmente, a experiência de assistir a um filme ou a uma série está banalizada: pode-se fazê-lo no deslocamento entre a casa e o trabalho, a casa e a escola e na pausa para as refeições. São muitos os conteúdos acessíveis *on-line*: nas TVs, computadores e nos aparelhos móveis que nunca estão muito distantes – os celulares¹.

Um desses conteúdos cresce de maneira rápida: o vídeo sob demanda. No lugar da locadora física, surgiram as empresas de telecomunicação ou de internet. Esse é o tema desta dissertação que será tratado pela ótica da Sociologia Econômica. Para que a oferta e a demanda desse produto se encontrem, é necessário um determinado arranjo institucional entre mercado (produtores, exibidores, plataformas) e o Estado (criação, regulamentação, cobrança de tributos, oferta de estímulos e subsídios). Conforme observam Bourdieu (2001; 2008b) e Fligstein (2001), analisando, respectivamente, o mercado de casas próprias e o mercado de informática, o Estado é o criador das condições institucionais não apenas para que um mercado seja possível, mas para que a necessidade de um produto possa emergir como um arbitrário cultural.

De volta ao vídeo sob demanda: como os combos (combinação de banda larga, telefonia e TV) se relacionam com o fomento da produção nacional? Como se dá a regulação desse setor? Ela varia entre os diferentes países com relação a cotas e impostos como se verá nas próximas seções, embora a produção estadunidense de filme e sua alta concentração na indústria cinematográfica permaneçam marcantes (ÁVILA, 2018). Outros países – para enfrentar essa concorrência – impuseram forte atuação estatal como proteção e valorização do conteúdo nacional. Nesse recorte se insere a criação da CONDECINE no Brasil, como será visto mais adiante, criando um fundo de fomento para a produção nacional. Porém, a forma de

¹Segundo dados do IBGE, no ano de 2016, cerca de 65% da população brasileira usava a internet, o que representa 116 milhões de usuários, com maior prevalência entre jovens, adultos e mulheres; destes, 71% estão conectados pelo smartphone. Conforme aponta ainda o IBGE, o aparelho preferido para acessar a internet nos domicílios é o smartphone (97,6%), que fica à frente dos computadores (63,7%), tablets (16,4%) e televisões (11,3%) (G1, 2018; CANAL TEC, 2018).

cobrança da CONDECINE tem gerado embates, em particular, quando o assunto são os serviços de *streaming* como o Netflix.

Importante, neste ponto inicial da discussão, destacar que existe distinção entre *Video on Demand* e *Streaming*, confusão recorrente entre os conceitos. Relevante não apenas por seu perfil técnico, mas por ser uma distinção que tem merecido interesse no debate tributário de alguns países, por vezes com soluções distintas para a incidência em cada modo de transmissão (*streaming* ou *download*). Existem variantes do serviço, relacionadas à forma de tratamento dos conteúdos na internet. O primeiro conceito que é preciso compreender é que todo *Video on Demand* é transmitido via *streaming*. Mas que nem todo conteúdo por *streaming* é oferecido sob demanda, já que existem também conteúdos “ao vivo” transmitidos por *streaming*. O *streaming* é um modo de transmissão dos conteúdos, que podem ser por *streaming* ou *download*. O *streaming* (transmissão contínua ou fluxo de mídia) permite o visionamento da obra audiovisual à medida que os dados chegam ao usuário, sem que haja necessidade de armazenamento dos dados no dispositivo. Dessa forma, a tecnologia limita a hipótese de reprodução e transferência da obra a terceiros, além de permitir a fruição de conteúdos ao vivo. No *download* (descarga), os conteúdos são armazenados pelo usuário para posterior reprodução (AIR, 2019).

O Brasil é o segundo país em que a Netflix se instala e, hoje, constitui seu terceiro maior mercado com 8 milhões de assinantes, dado que será aprofundado no último capítulo. Para compreender esses embates, elegeu-se o referencial da Sociologia Econômica.

1.1 O ESTADO QUE AO SE CONSTRUIR CONSTRÓI MERCADOS

Muitos dos avanços fundamentais da sociologia dos mercados foram produzidos como reações às perspectivas econômicas neoclássicas do funcionamento dos mercados. White (1981) sugeriu que os mercados de produção apenas podiam ser estáveis se no seu comportamento os atores levassem em conta uns aos outros, contrariando o pressuposto básico da perspectiva econômica neoclássica, a qual enfatiza o anonimato dos atores (FLIGSTEIN, 2001).

Segundo Fligstein (2001), os atores do mercado habitam um mundo obscuro no qual nunca se sabe quais estratégias trarão quais resultados, pois é impossível antecipar as ações de outras empresas concorrentes no mercado. No entanto, os atores precisam interpretar essa obscuridade e convencer os outros atores sobre qual a melhor forma de a empresa agir

constituindo “mundos estáveis” e evitando a guerra aberta. Se, para White (1981), esse processo é econômico e se trata de uma busca de atores maximizadores de oportunidades, para Fligstein (2001), esse processo é antes político-cultural e passível de contestação: diz respeito à forma como as empresas agem e às formas pelas quais procuram acessar o Estado.

Bourdieu (2008), para pensar os mercados, mobiliza a sua teoria dos campos. O campo é o espaço estruturado de posições em que se reconhece o objeto de disputa e onde os atores reconhecem e aceitam as regras.

Para Bourdieu (1979) o mundo social pode ser representado abstratamente como um espaço de muitas dimensões construído sob princípios de diferenciação. Cada indivíduo é considerado como um agente dentro de um campo social. A posição de cada agente ou grupo de agentes no espaço social pode ser definida pela posição que ocupa em cada um dos diferentes campos em que atua, o que depende da relação das forças em cada um deles, de acordo com a lógica típica de cada campo. Nesse sentido, argumenta-se que é relevante compreender o papel dos atores que performam e quais são as estratégias que eles mobilizam para alcançar determinados setores do Estado.

Esta dissertação, a partir da Sociologia Econômica, se propõe a pensar os mercados como construções sociais, nos quais Estado e Mercado estão em constante interatuação, e os atores dominantes mobilizam seu capital (político, econômico, cultural) na disputa pela manutenção ou transformação do *status quo*. Longe de ser a ideia de um movimento inexorável ou da atuação de atores racionais com preferências dadas, trata-se de um processo político-cultural complexo e passível de contestação (BOURDIEU, 2008b; FLIGSTEIN, 2001). Novas motivações e novos interesses podem emergir a partir dessa interatuação. Importante salientar a diferenciação nas categorias de ator utilizada por Fligstein e de agente, utilizada por Bourdieu, a título de manter e respeitar o rigor conceitual. Ao ancorar o trabalho nas teorias tanto de Bourdieu quanto de Fligstein, mostrou-se necessário eleger uma das categorias para seguir por toda a dissertação, garantindo unidade ao longo do texto. Isto posto, o presente trabalho utilizará o conceito de ator, que pode ser individual ou coletivo, a partir de Fligstein.

Busca-se, a partir do enfoque da Sociologia Econômica compreender aspectos das motivações e das estratégias dos atores envolvidos na construção dessa política pública que é a CONDECINE. Mais do que discutir o recolhimento de um tributo ou o estímulo à produção cinematográfica nacional, o desafio é compreender em que ambiente esse embate se realiza; mudanças tecnológicas e mudanças de estilo de vida que constituem o momento atual: atores

poderosos no cenário econômico mundial são multinacionais do setor de telecomunicações e de internet e são eles os responsáveis pela distribuição da esmagadora maioria das produções cinematográficas disponíveis em plataformas de *video on demand*, do lado dos consumidores, filmes e series são acessados frequentemente em dispositivos móveis, como os celulares.

Bourdieu (2003), ao falar sobre a ação do Estado, observa que a concentração e a acumulação de diferentes espécies de capital – militar, econômico e simbólico – que são interdependentes (geram um metacapital), formam um todo, e que é essa totalização que faz a especificidade do Estado. Essa ação é meta, um poder acima dos poderes. A gênese de um poder fiscal e de um poder econômico de base fiscal se passa junto com a unificação do espaço econômico e com a criação de um mercado nacional. A lógica de tributação pré-capitalista é substituída por uma lógica de tributação de aparência capitalista: os tributos se tornam obrigatórios, regulares e com prazos fixos. O exercício da violência física necessária para arrecadar o imposto não é completamente possível senão na medida em que a violência física se disfarça em violência simbólica. Para que os mandatários exerçam seu ofício sem ter de recorrer à violência física a cada cobrança, a autoridade simbólica deles precisa ser *reconhecida*.

O objetivo geral dessa dissertação é compreender a disputa pelo não recolhimento da CONDECINE sobre as operadoras de VoD até o presente momento, mesmo diante da previsão legal contida na Lei n. 12.485/11. Busca-se investigar quem são os atores envolvidos no debate e nas articulações que mantêm o *status quo*, como esses atores agem, quais estratégias mobilizam e como legitimam suas ações no mercado de bens simbólicos e do Estado. Os objetivos específicos desta dissertação são:

- a) Descrever e analisar o que é a CONDECINE e a sua genealogia.
- b) Analisar o perfil dos atores envolvidos.
- c) Interpretar a disputa em torno da incidência da CONDECINE sobre o mercado de vídeo sob demanda.

Para iniciar esta reflexão, foram contextualizados aspectos históricos da produção cinematográfica brasileira até o momento atual.

1.2 A ERA DE OURO DO CINEMA BRASILEIRO

Quando o assunto é o cinema brasileiro, ele tem conquistado a cena internacional nos últimos anos. O ano de 2019 foi especial para a produção nacional, com filmes competindo

entre os principais festivais internacionais, Sundance, Berlim e até mesmo no Oscar. O festival de Sundance, um dos mais importantes do mundo, teve, na edição de 2019, quatro produções brasileiras figurando entre seus 12 filmes concorrentes. No festival de Berlim, em 2019, Eliza Capai foi premiada pelo longa “Espero a Tua (re)Volta”. Já “Bixa Travesti” foi agraciado como melhor documentário com temática LGBTQI+, assim como o filme “Tinta Bruta”, que foi premiado como melhor longa. No Oscar 2020, o filme “Democracia em Vertigem”, da cineasta Petra Costa, esteve no páreo pelo troféu de melhor documentário. É possível ver longas-metragens como “Minha Mãe é uma Peça 3” chegar a quase 12 milhões de espectadores². Apesar da crise, o audiovisual brasileiro é um dos segmentos econômicos que mais crescia até o ano de 2019, com taxa média de 8,8%³ no País.

Havia 1.635 salas de cinema em 2002; em 2019, o parque exibidor nacional quebrou um recorde histórico. Segundo o portal Filme B, o país alcançou um total de 3.505 salas de cinema, ultrapassando a máxima anterior de 3.276 salas registradas em 1975, auge da pornochanchada. Como afirma Clara Balbi (2020), uma parte dessa expansão está ligada à chegada dos exibidores a regiões em que havia poucos ou até mesmo nenhum cinema. Segundo o *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro*, publicado pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), em 2018, a última década viu a oferta de salas no Nordeste mais do que dobrar. No Norte, esse número quase triplicou, com um salto de 181% desde 2009. O crescimento também foi maior nas cidades médias. Nos municípios com mais de 100 mil habitantes, o total de salas dobrou entre 2009 e 2018. No que diz respeito à TV paga, Manoel Rangel (2017) ressalta que, em 2011, havia apenas um canal dedicado ao conteúdo nacional. Em 2017, esse valor já chegava aos 105 canais exibindo pelo menos seis horas semanais de audiovisual brasileiro.

Todo esse cenário é inédito para o Cinema nacional, e é fruto de diversas políticas públicas culturais. Uma particularidade do Brasil, um país com uma economia aberta, um mercado liberal, mas que, no cinema, possui uma forte regulação, especialmente por meio da ANCINE, que, ao mesmo tempo, que é agência reguladora também aloca recursos financeiros para o setor e o fomenta.

² Dados do portal Filme B (2020), que estão disponíveis em: <http://www.filmeb.com.br/calendario-de-estreias/minha-mae-e-uma-peca-3>. Acesso em: 10 fev. 2020.

³ Dados da Brasil Audiovisual Independente (BRAVI), de 2019, que estão disponíveis em: <http://bravi.tv/produtores-lancam-filme-para-promover-a-industria-audiovisual-do-brasil/> Acesso em: 10 dez. 2019.

1.3 BENS SIMBÓLICOS E AUTONOMIZAÇÃO DA PRODUÇÃO ARTÍSTICA

A vida intelectual e artística permaneceu durante toda a Idade Média e Renascimento sob a tutela da aristocracia e da Igreja, conforme alega Bourdieu (2007). Com a sua libertação progressiva, tanto econômica quanto social, o processo de autonomização da produção artística e intelectual gerou uma categoria socialmente distinta de artistas e intelectuais profissionais. Esse movimento do campo artístico em direção à autonomia acarretou no desenvolvimento de um sistema de produção de bens simbólicos, a constituição da obra de arte como mercadoria, no qual esses bens possuem tanto valor mercadológico quanto são carregados de significação, já que ambos os valores subsistem.

Os esforços, trazidos por Bourdieu (2007), de a vida artística se libertar da tutela, tanto econômica quanto social, do comando da aristocracia e da igreja, ambas, a arte e a cultura, regressam ao posto de dependentes do mecenato e suas demandas, sejam privadas ou públicas, seja por parte do Estado quanto pela vontade do mercado.

[...] e que lhes fornece um ponto de partida ou um ponto de ruptura, e cada vez mais propensos a liberar sua produção e seus produtos de toda e qualquer dependência social, seja das censuras morais e programas estéticos de uma Igreja empenhada em proselitismo, seja dos controles acadêmicos e das encomendas de um poder político propenso a tomar a arte como um instrumento de propaganda. (BOURDIEU, 2007, p.101)

A partir disso, é possível observar como o estímulo estatal é fundamental na conformação da cultura, que se diferencia dos demais campos, especialmente a partir de sua “[...] característica de atividade que requer recursos materiais dispendiosos e possui um mercado exibidor fortemente atrelado às companhias (e, portanto, concorrência) estrangeiras” (ESTEVINHO, 2009). É preciso compreender mais profundamente esse mercado cultural, de que trata Bourdieu (2007) como um mercado de bens culturais.

1.4 BREVE CONTEXTO DO AMBIENTE LEGAL E DO CINEMA NO BRASIL

Conforme pesquisa realizada por Cécile Raud (2008), a demanda da classe cinematográfica brasileira pela intervenção do Estado nos negócios do cinema surgiu com a consciência de que o mercado interno não estava voltado ao produto nacional. Em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, foi criada a Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros (ACPB), que passou, então, a reivindicar, entre outras medidas, a exibição

compulsória e remunerada de um filme de curta-metragem, cinejornal, desenho animado ou qualquer outro gênero, a cada longa metragem estrangeiro rodado, por meio da lei do complemento nacional.

As reivindicações dos produtores cinematográficos da ACPB só ganharam atenção governamental em 1936, com a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), primeiro órgão oficial do governo planejado para o cinema. Em 1939, com a presença massiva do cinema hollywoodiano no mercado cinematográfico brasileiro, a nova regulamentação contemplou a exibição de um longa-metragem nacional por ano em cada sala de cinema, número que sobe para três por ano em 1946, e de um longa brasileiro a cada oito longas estrangeiros em 1951. Diante de um ambiente legal crescentemente protecionista, em 1959 foi instituída a reserva de mercado que obrigava as salas a exibirem filmes nacionais 42 dias por ano. Nesse contexto e no início dos anos de 1960, aconteceu a eclosão do Cinema Novo: movimento cinematográfico brasileiro, influenciado pelo neorrealismo italiano e pela *Nouvelle Vague* francesa, com reputação internacional. O Cinema Novo havia conseguido reconhecimento inédito para o cinema brasileiro, consagrado em festivais considerados artísticos, como Veneza e Cannes. Em 1963, essa reserva de mercado foi ampliada, garantindo 56 dias por ano de exibição de conteúdo nacional (RAUD, 2008). Quando são mencionados os dias de exibição anual, supõe-se um ambiente do conteúdo cinematográfico linear: o que e como alguém vai assistir a um filme depende do programador. Como se verá na próxima seção, o *VoD* inaugurou no século XXI o conteúdo não linear, ou seja, o que e como assistir é uma decisão do próprio usuário.

No período da ditadura militar, o Estado participou ativamente, por meio do modelo interventor, como principal construtor de mecanismos institucionais que sustentavam o cinema brasileiro tanto com legislação favorável como pela produção direta de filmes. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional do Cinema (INC), que assumiu as atribuições do INCE. O INC foi um órgão gestor do cinema brasileiro, esvaziado de parte de suas funções ao ser criada a Embrafilme, em 1969. Essa foi a empresa estatal brasileira, criada pelo Decreto n. 862/69 como Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima, que tinha como principal atribuição o fomento, a produção e a distribuição de filmes brasileiros (RAUD, 2008).

Em 1975 foi extinto definitivamente o INCE e criado o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE) pelo Decreto Federal n. 77.299/76, que tinha como finalidade assessorar o Ministério da Educação e da Cultura na formulação de políticas públicas para o cinema brasileiro, além de normatizar e de fiscalizar as atividades cinematográficas. Tanto o

CONCINE como a Embrafilme eram órgãos de suporte indispensáveis para a expansão da produção cinematográfica nacional. Embora permeasse um arranjo curioso entre militares da direita e cineastas da esquerda, o setor cinematográfico era apoiado financeiramente pelo mesmo Estado autoritário que praticava a censura (RAUD, 2008).

Em 1970, a reserva de mercado subiu ainda mais, garantindo a exibição de filmes nacionais 112 dias por ano. Na segunda metade dos anos 1970, o cinema brasileiro, apoiado pela Embrafilme, conseguiu uma razoável inserção no mercado nacional e, inclusive, internacional (BRASIL, 2008). Foram realizadas várias produções com um arranjo entre um tipo de cinema “de autor”, com linguagem mais pessoal e artesanal, e um mais “industrial”, com filmes tecnicamente bem feitos. Essa prática pareceu reverter a tendência à falta de público crônica que o cinema brasileiro sofria. Durante o período militar, o governo interveio fortemente no mercado, agindo tanto na regulação como na geração de oferta e demanda, o que gerou forte dependência do setor aos recursos do Estado. Esse subsídio integral de atividades cinematográficas afastou produtores e diretores das práticas do mercado. Em 1980, o público espectador de filmes brasileiros chegou a ocupar 35% do mercado nacional, e a média de espectadores por filme brasileiro alcançou a faixa de aproximadamente 239 mil, 30 mil a mais que filmes estrangeiros (EMBRAFILME, 2008).

No final dos anos de 1980, houve uma forte campanha contra a Embrafilme, acusada de clientelismo, desperdício e má administração. A intenção era convencer a opinião pública de que o cinema não devia ser matéria de Estado (BRASIL, 2008).

No entanto, segundo a Constituição Federal de 1988, o papel do Estado brasileiro na ordem econômica e financeira é o de exercer as funções de fiscalização incentivo e planejamento da atividade econômica. Como incentivador, ele pode utilizar um instrumento tributário denominado “incentivo fiscal”, através do qual o governo renúncia total ou parcialmente às receitas tributárias, com o intuito de promover a expansão de determinada região ou setor. Visando criar novas fontes de recursos para impulsionar o campo de produção artístico-cultural brasileiro, desde o final da década de 1980, estendendo-se por toda a década de 1990 até os dias atuais, as leis de incentivo fiscal à Cultura constituem um componente fundamental na produção de bens culturais no Brasil (BOTELHO, 2001).

A forma de política pública cultural via renúncia fiscal por meio do Imposto de Renda tem um marco em 1986, com a redemocratização. Neste ano foi sancionada a Lei n. 7.505, conhecida como a Lei Sarney. Ela foi proposta inicialmente em 1972 pelo, então, senador do estado do Maranhão, José Sarney, mas aprovada apenas em 1986, quando ocupava a

Presidência da República. Esse já era o momento do processo de redemocratização do Brasil e da posse de José Sarney como Presidente da República (SENADO NOTÍCIAS, 2008).

Essa lei teve vida curta, foi revogada em março de 1990, época em que também houve a extinção do Ministério da Cultura (MinC) pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Sob o arcabouço das Reformas Neoliberais e uma política de contenção de gastos públicos, Collor propunha o modelo do mercado como substituto do Estado no fomento à cultura. Houve mobilização de atores da área cultural e, em 1991, foi aprovada a Lei n. 8.313 (Lei Rouanet), elaborada pelo Secretário da Cultura Sérgio Paulo Rouanet, da Secretaria de Cultura, diretamente vinculada à Presidência da República. Essa lei trazia a promessa de retomada do processo de produção cultural do país.

No Brasil existem duas leis federais de dedução tributária destinadas à cultura, a Lei n. 8.313, de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), regulamentada pelo Decreto Lei n. 1.494, de maio de 1995, e a Lei de n. 8.685 (Lei do Audiovisual) de julho de 1993, a qual foi modificada pela Lei n. 9.323, de dezembro de 1996, que se destina a projetos cinematográficos de produção independente e a outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infraestrutura.

Esta lógica de financiamento que privilegia o mercado, ainda que pelo uso de recursos públicos, se expandiu para estados e municípios e foi incorporada por outras leis nacionais. Este formato propõe uma parceria entre o poder público e o setor privado, na qual o primeiro abdica de parte dos impostos devidos pelo segundo, e este, em contrapartida, investe recursos próprios na promoção de determinado produto cultural (PURINI-BELEM & DONADONE, 2013).

Durante todo o governo Collor houve um descomprometimento do Estado com a Cultura. As políticas de contenção de gastos e da inflação recaíram com todas as forças sobre a área cultural e estas decisões eram convenientemente justificadas e embasadas na convicção de que o “mercado” poderia substituir o papel do Estado como fomentador da atividade cultural. Em um artigo que analisa as diversas abordagens sociológicas sobre os estudos dos mercados no final da década de 1990, John Lie (1997) afirma que, durante aquele momento, nós vivíamos a era do mercado. O autor afirma que a categoria mercado era dominante nos discursos do dia a dia e da realidade política (PURINI-BELEM & DONADONE, 2013).

Importante destacar que o momento histórico anterior era de forte intervenção estatal na Cultura e especificamente no cinema. Já nos anos 90, é possível identificar uma virada para o domínio do mercado.

1.5 NOVO FÔLEGO DA ATUAÇÃO ESTATAL

Nos anos 2000 tem destaque a volta da atuação estatal. Em 2001 foi criada a CONDECINE em contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, instituída pela Medida Provisória n. 2.228-1. A arrecadação desse tributo tinha como finalidade alavancar recursos para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). No mesmo ano foi criado também a ANCINE, por meio da Medida Provisória n. 2.228-1/2001, sendo a única agência reguladora do setor cultural. A ANCINE tem como atribuições: o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil, com uma atuação importante na expansão da oferta e da demanda por conteúdos plurais e diversificados, atuando no combate às desigualdades históricas regionais de distribuição dos recursos (BRASIL, 2019).

Após as eleições de 2002, tomou posse o primeiro presidente autodeclarado de esquerda – Luiz Inácio Lula da Silva – com uma proposta para a área da cultura. A problemática do redimensionamento do lugar da cultura dentro da área das políticas públicas era uma questão que já estava presente no documento “A imaginação a serviço do Brasil”, parte integrante do programa de governo da campanha presidencial de Lula em 2002 que tinha como subtítulo: “Programa de políticas públicas de cultura”. O Programa dialogava com documentos e estudos internacionais nos quais a cultura é considerada como um direito básico, propondo que as políticas culturais devem estar voltadas para o desenvolvimento e o fortalecimento da democracia (CALABRE, 2014).

Quando assumiu o cargo de Ministro da Cultura em 2003, no governo Lula, Gilberto Gil defendeu no seu discurso de posse que:

É preciso ter humildade, portanto. Mas, ao mesmo tempo, o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado. É claro que as leis e os mecanismos de incentivos fiscais são da maior importância. Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado – que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, ir além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes

mercadológicos. Sabemos que é preciso suprir as nossas grandes e fundamentais carências. (GIL, 2003)

Embora a atuação do Estado tenha se voltado novamente à Cultura e ao cinema nos anos 2000, a força da tutela do Estado se mostra muito aquém da que houve nos anos de 1970. Junto ao liberalismo, a nova atuação do Estado sobre a Cultura e Cinema se deu de forma não radicalizada.

Em 2011, por meio da Instrução Normativa n. 96, emitida pela ANCINE, o repasse de novas fontes de recurso privado para o setor audiovisual foi possível. Com a publicação da Lei n. 12.485/2011, é estabelecido um novo marco regulatório para a TV por Assinatura no Brasil: o pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Esse tributo passou a ser devido também pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de telecomunicações. Isso porque o inciso II do artigo 32 da Medida Provisória n. 2.228-1/2001, com a redação dada pelo artigo 26 da Lei n. 12.485, estabelece que passou a integrar a lista de fatos geradores da cobrança da CONDECINE a “[...] prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais” (ANCINE, 2012). Os recursos adquiridos por meio da CONDECINE são repassados ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que realiza atividades de fomento relativas ao desenvolvimento do setor audiovisual no Brasil.

Mais recentemente, com mudanças significativas na forma de consumir cinema e audiovisual, por meio da entrada, no Brasil de empresas de *Video on Demand* (VoD), em 2011, passou-se a questionar se esse novo modelo de negócio deveria ser parte contribuinte da CONDECINE, já que realiza a “[...] prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais [...]”, conforme prevê a Lei n. 12.485/11. É nesse aspecto, a partir do histórico do Brasil em políticas públicas culturais e da relação entre Estado e mercado, que se debruça este trabalho. O objeto desta dissertação é compreender a disputa pelo não recolhimento da CONDECINE sobre as operadoras de *VoD* até o presente momento, mesmo diante da previsão legal contida na Lei n. 12.485/11. Busca-se investigar quem são os atores envolvidos no debate e nas articulações que mantêm o *status quo*, como esses atores agem, quais estratégias mobilizam e como legitimam suas ações no mercado de bens simbólicos e do Estado, como já mencionado.

Esta pesquisa se inicia a partir da Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho

Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE), autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES) e, principalmente, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), objeto deste trabalho. O marco final da pesquisa é a extinção do Ministério da Cultura, em 1º de janeiro de 2019, momento que contou ainda com a troca de mandato dos conselheiros do Conselho Superior de Cinema, uma das principais arenas de discussão da regulação do *VoD*, que, desde sua nova formação, em dezembro de 2018, se reuniu apenas uma vez até o fechamento deste trabalho, em outubro de 2019. Dessa forma, considerando-se que não houve novas medidas e ações acerca do tema objeto deste trabalho, concentrou-se nas reuniões realizadas pelo mandato anterior do conselho, até o fim de 2018.

1.6UM NOVO *PLAYER* NA DISTRIBUIÇÃO DO AUDIOVISUAL: O *VoD*

Em uma busca sobre os estudos que se debruçam sobre a temática do Cinema, não foi difícil identificar o potencial interdisciplinar desse assunto com os mais diversos campos de estudo. Identificou-se uma rica gama de temáticas que envolvem o cinema contíguo ao direito, à política, à sociologia, à literatura, à economia, entre outros.

Para fins deste trabalho, buscou-se relacionar especialmente a CONDECINE, o vídeo sob demanda e a sociologia. A CONDECINE existe desde 2001 e, ao buscar nas bases de dados *on-line* Scielo, no catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) as palavras “Condecine” “*Video on Demand*”, “Vídeo sob Demanda” e “Sociologia” (em específico sociologia econômica), a pesquisa resultou em alguns trabalhos que exploravam a CONDECINE especialmente sob o viés do Direito e da Economia; mas foram obtidos poucos resultados que trouxessem uma discussão sociológica sobre a ação dos atores na regulação da CONDECINE, especialmente sobre a CONDECINE-VoD. Entretanto, alguns trabalhos que tinham essa discussão como secundária foram fontes muito ricas, como o de Ana Paula Souza e Ricardo Cardoso Silva.

Ana Paula Souza (2018) discute as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI. Essa autora aponta para o novo “*front de batalha*”, o *VoD*.

Os hábitos de consumo, todos sabem, passaram por alterações radicais na última década. A tecnologia tem obrigado as mais variadas indústrias a repensar suas estratégias, seus valores e sua função. O audiovisual, obviamente, não está à parte disso. E a principal mudança a atingir esse mercado atende pelo nome de VoD – do inglês, *video on demand*. Em termos de hábito, a grande transformação trazida pela distribuição de conteúdo via streaming é que ela possibilita o acesso ao conteúdo “não linear”. Essa expressão foi criada em contraponto ao conteúdo linear, no qual o poder de decisão sobre a programação estava nas mãos do programador. Hoje, o consumidor pode selecionar o conteúdo que quer assistir, no momento em que desejar, para ver na plataforma de sua preferência – da TV ao smartphone. (SOUZA, 2018, p.264-265)

Para a autora, além da mudança na forma de consumo, o *VoD* implica uma nova configuração para o mercado. As empresas de tecnologia foram incorporadas ao ecossistema audiovisual e os embates regulatórios e comerciais envolvem cada vez mais e maiores *players*. Quando a ANCINE foi criada, os interesses conflitantes diziam respeito aos três elos da cadeia cinematográfica (produção, distribuição e exibição) e à televisão. Dez anos depois, quando se regulamentou o serviço por acesso condicionado (Lei n. 12.485/11), tinham sido incorporadas à arena de disputa as empresas de telecomunicações.

Agora, esse novo ator, o VoD, recém-chegado ao Brasil (2011), também passa a fazer parte dessa arena.

Souza (2018) ressalta ainda que existem três segmentos no mercado de VoD: o de entretenimento (Disney, Netflix, Time Warner, Globo); o de tecnologia (Google, Apple, Amazon, Microsoft, Sony); e o de telecomunicações (Claro, Net, AT&T, Vivo Telefônica, Vivendi). Importante salientar que entre as empresas supracitadas estão as maiores fortunas do mundo, sendo esses atores poderosos: Google, Apple, Amazon e Microsoft. A autora destaca ainda que é preciso levar em conta que o serviço se baseia em quatro modelos principais: AVoD, de *advertising* VoD, SVoD, de *subscription* VoD, TVoD, de *transactional* VoD e o modelo de *catch-up TV*.

O modelo de acesso gratuito (AVoD, de *advertising* VoD), no qual a receita é obtida, majoritariamente, por meio de publicidade. Ou seja, não são os assinantes que pagam pelo acesso, são os anunciantes que remuneram o negócio, como acontece na televisão aberta. Quanto maior a audiência, maior o número de anunciantes. Exemplos desse modelo são YouTube e Vimeo.

O modelo de assinatura (SVoD, de *subscription* VoD), onde o espectador faz um contrato e, a partir de um pagamento periódico, tem acesso a todo conteúdo do catálogo. É um

serviço semelhante à tevê por assinatura e seus exemplos mais bem-sucedidos são a Netflix e a Amazon.

O modelo de *catch-up TV*, oferecido pelas televisões por assinatura como *Watch ESPN*, *HBO Go*, *TeleCine Play*, *Cartoon Network Go*. Neste caso, os canais ofertam, via *streaming*, programas que já foram exibidos no canal de origem – em geral, sem a necessidade de um pagamento extra.

E por último o modelo de aluguel ou venda (TVoD, de transactional VoD). Essa janela adjacente não inclui uma assinatura, mas um pagamento por compra ou aluguel de um título específico, como fazem o iTunes e o Google Play. É a versão século XXI do *home video*. Esses modelos são, muitas vezes, apresentados de forma combinada, de acordo com o nicho que miram. Apesar de o VoD ser, sempre, um serviço tecnologicamente complexo, há autores que defendem que o VoD é, no fundo, a velha videolocadora levada para a casa dos consumidores (SOUZA, 2018).

Segue abaixo um quadro com os modelos de negócio que são ofertados nos dias atuais. Destaca-se, no entanto, que é cada vez mais comum que empresas busquem diferenciar seus produtos e formas de oferecer serviços e arrecadar receitas, oferecendo modelos de negócios híbridos, combinando os modelos supracitados. Tal fato foi potencializado pelo avanço tecnológico dos dispositivos e a melhoria relativa da velocidade da internet, propiciando ao usuário e aos players novas opções (AIR, 2019).

Quadro 1 – Modelos de negócios VoD

MODELO	DESCRIÇÃO	FATURAMENTO
AVoD – Advertising VoD	Acesso gratuito aos usuários Exemplos: Youtube e Vimeo	Receita obtida através de publicidade.
SVoD – Subscription VoD	Usuário paga assinatura e tem acesso a um catálogo de opções. Exemplos: Netflix e Amazon.	Pagamento do usuário por contrato/assinatura.
TVoD – Transactional VoD	Aluguel ou venda de conteúdo. Não inclui assinatura. Exemplos: iTunes e Google Play.	Pagamento por compra ou aluguel individual de um título específico.
Catch-up TV	É oferecido de forma gratuita aos assinantes da TV por assinatura programas já exibidos nos canais de origem. Exemplos: HBO, TeleCine Play.	Valor do serviço incorporado às mensalidades da TV por assinatura.

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação

A autora complementa essa discussão, alegando que o *VoD* é o equivalente ao velho serviço de videolocadora. Esse novo mercado deveria estar sujeito às regras estabelecidas pela Medida Provisória n. 2.228-1/ 2001 para o mercado de vídeos domésticos. Teoricamente, os argumentos fazem sentido, mas, na prática, as diferenças são muitas.

Existem, basicamente, duas formas de transmissão nos serviços de vídeo por demanda. O conteúdo pode chegar ao usuário através de redes dedicadas das operadoras de TV por assinatura ou através de serviços conhecidos como OTT (*over-the-top*), que se utilizam da rede mundial de computadores. Ou seja, enquanto no mercado de locadoras quem entregava o filme ao espectador era uma loja física, no mercado de *VoD* essa entrega passa pelas empresas de telecomunicações e/ou pela internet. (SOUZA, 2018, p.266)

Não é apenas no Brasil que está inserido o debate acerca da regulação do *VoD*. Na Europa, as medidas variam de país para país, mas as medidas mais comuns são as cotas e um imposto específico revertido para um fundo.

Na Alemanha, não há cotas, mas há obrigação de investimento. Na Espanha, determina-se uma cota de 30% para obras nacionais e um investimento de 5% das receitas na produção ou licenciamento de obras europeias. Na França, 2% da receita líquida dos provedores vai para a produção nacional, sendo que $\frac{3}{4}$ dos investimentos devem beneficiar a produção independente; as plataformas devem ainda reservar 40% do conteúdo oferecido para obras francesas; e é obrigatório, além de disponibilizar essas obras em catálogos, dar a elas destaque (a chamada proeminência do conteúdo nacional). Fora da Europa, o Canadá fez um acordo com a Netflix para o investimento da empresa em conteúdo canadense; na América Latina, a Argentina fez a regulação, mas ainda não conseguiu dar início à cobrança das taxas. (SOUZA, 2018, p.267)

Conforme destaca Souza (2018), enquanto alguns argumentam que não faz sentido impor obrigações a um negócio que está se estabelecendo, outros dizem que, sem cota, o produto brasileiro terá sua existência comprometida no *VoD*. O que parece unânime é que os recém-chegados ao mercado audiovisual terão, como todos os demais, de pagar CONDECINE (SOUZA, 2018).

É a partir da compreensão de competição desigual que se justifica a defesa da regulação e efetivo recolhimento do Condecine-*VoD*, revertendo valores de fundos de fomento para a produção nacional. A discussão acerca das cotas e destaque de exposição do conteúdo nacional nas plataformas de *VoD* são tão relevantes quanto. Entretanto, a discussão aqui permeia apenas a regulação e o recolhimento do tributo Condecine desses operadores de *VoD*.

Estevinho (2009) privilegia o viés político do cinema, no qual observa as lutas políticas, os embates e os acordos experimentados pelos agentes – cineastas, produtores e

políticos – especialmente na década de 1990. O autor, a partir de uma leitura dos atores racionais afins com preferências dadas, defende a forte ressonância política e social do cinema, a força de mobilização que esses agentes possuem junto à imprensa e à sociedade civil, conseguindo frequentemente produzir manifestos e fazer pressões junto ao governo. O autor justifica essa forte articulação devido ao caráter singular do fazer cinema, já que se trata de uma atividade que requer recursos materiais dispendiosos e possui um mercado exibidor fortemente atrelado às companhias (e, portanto, concorrência) estrangeiras. Anita Simis⁴ (2007) caminha na mesma direção, produzindo trabalhos acerca de cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia, além de defender uma política cultural como política pública.

Entendo a política cultural como parte das políticas públicas. É verdade que a expressão política pública possui diversas conotações, mas aqui genericamente significa que se trata da escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão. (SIMIS, 2007, p.1)

Simis (2007) abarca o papel do Estado como condutor de políticas públicas. A autora afirma que o Estado no âmbito cultural não tem o papel de produzir cultura, dizer o que ela deve ser ou a dirigir, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a e fomentando-a, pois, a democracia pressupõe que o cidadão possa expressar sua visão de mundo em todos os sentidos.

Assim, se de um lado se rechaçam as iniciativas que favorecem a "cultura oficial", a imposição de uma visão monopolizada pelo Estado do que deva ser cultura brasileira, por outro, não se pode eximir o Estado de prover esse direito social, de estimular e animar o processo cultural, de incentivar a produção cultural, sem interferir no processo de criação, e preservar seu patrimônio móvel e imóvel. [...]trata-se de um discurso que ao mesmo tempo em que serve de instrumento para a construção de políticas públicas e privadas, é também instrumento de avaliação dessas políticas e apoia-se numa série de oposições Estado/mercado. (SIMIS, 2007, p.3)

Embora reconhecendo as disputas políticas, não é possível reduzir as disputas simbólicas das disputas políticas, é mister compreender quem são os atores e quais os recursos linguísticos mobilizados. Esta dissertação, a partir da Sociologia Econômica, se propõe a pensar os mercados como construções sociais, nos quais Estado e Mercado estão em

⁴É bacharel em Ciências Sociais pela USP, tem doutorado em Ciência Política também pela USP e Livre-Docência em Sociologia da Comunicação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. É Professora de Pós-Graduação do Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

constante interatuação e atores mobilizam seu capital (político, econômico, cultural) na disputa pela manutenção do *status quo*. Busca-se, a partir dela, compreender as motivações, os perfis e as estratégias dos atores envolvidos na construção dessa política pública que é a CONDECINE, como já mencionado.

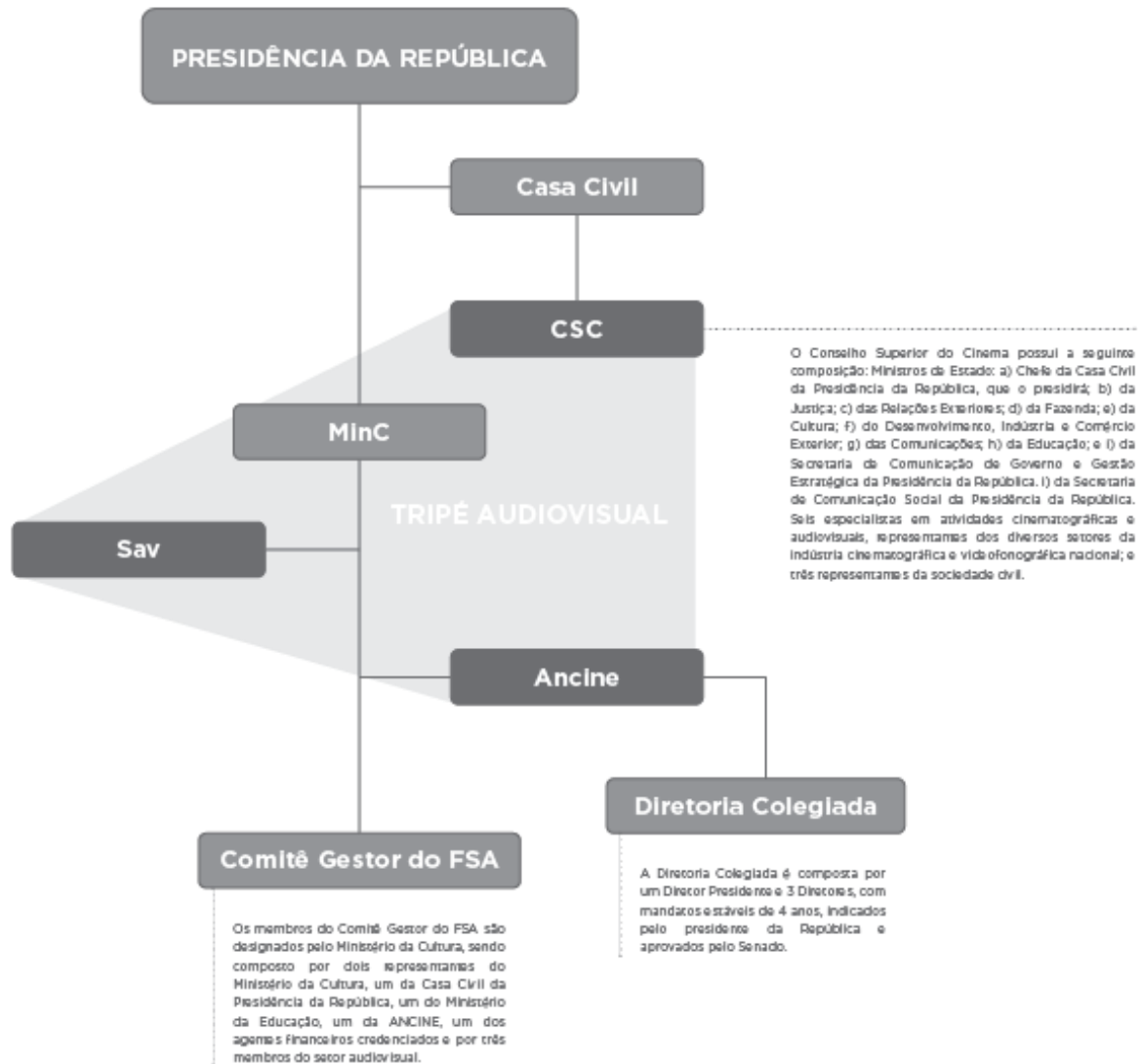
É fundamental esclarecer, de antemão, que este trabalho se debruça sobre o tributo, a CONDECINE, e é esse o Norte que delinea toda a pesquisa. Entretanto, como afirma Klotzel (2020), não se pode deslocar e esterilizar a discussão nos limites da CONDECINE e descartar os outros fatores que estão em jogo na mesa, como a cota de tela, a proeminência nas plataformas *VoD* dos conteúdos nacionais e a defesa da propriedade patrimonial dos conteúdos independentes. Ao fazerem parte de mesma disputa, esses fatores irão ajudar a costurar esta narrativa. Para além disso, faz-se objeto deste trabalho a CONDECINE por se tratar de um tributo instituído, vigente e regulado, embora exista consenso quanto a sua regulamentação problemática, como se verá adiante, mas que está em vigor e não em recolhimento. O que se busca aqui é compreender como os atores desse campo se mantêm desde 2012, quando foi instituída a Instrução Normativa n. 105, sem realizar o recolhimento desse tributo.

Conforme afirma Klotzel, destacando o caráter amplo do tributo:

Nós não aceitamos a Condecine sem a discussão do todo, não colocamos na mesa. O setor de produção não coloca na mesa isoladamente a discussão da Condecine. Não fazemos a discussão de jeito nenhum, não aceitamos uma regulação separada de Condecine do resto. Isso foi uma discussão pública inclusive que eu tive no Conselho Superior do Cinema, com o Sérgio Sá Leitão que era Ministro e queria regular só a Contribuição. Em todos os outros momentos que foi criado a Condecine, tanto para cinema quanto para televisão, as teles, isso veio num arcabouço de regras, não só a Condecine. Isso vem junto (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Disponibilizou-se um organograma para que a complexa organização institucional do audiovisual nacional fique mais clara e os arranjos entre instituições sejam esclarecidos. É importante ressaltar que a estrutura elaborada a seguir, no organograma, simboliza não o período presente (2020), já que o Ministério da Cultura foi extinto em janeiro de 2019. O organograma simboliza a estrutura do período recortado por este trabalho, entre 2012 e 2018, como será descrito e fundamentado na seção de procedimentos metodológicos, no próximo capítulo.

Figura 1 – Organograma institucional do audiovisual nacional



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação

O Conselho Superior de Cinema (CSC) é lotado na Casa Civil e é presidido pelo chefe da Casa Civil. O CSC está acima do próprio Ministério da Cultura, é parte desse órgão maior que é um órgão de governo e define a política nacional do cinema e do audiovisual. A ANCINE participa com o Ministério da Cultura do CSC.

A Secretaria do Audiovisual (SaV) está na estrutura da administração direta, portanto, está acima da ANCINE, e formula as diretrizes da política junto ao Ministério da Cultura (agora Secretaria Especial da Cultura), realiza fomentos e implementa as políticas juntamente

à ANCINE. Seus gestores são nomeados pelo Ministro da Cultura e possuem mandatos de três anos.

A ANCINE é uma autarquia, entretanto, é subordinada ao Ministério da Cultura. É uma agência, portanto, possui algum grau de autonomia, mas não total. Ela tem mandatos estáveis de quatro anos, indicados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado, o que lhe garante alguma estabilidade, dado que a troca de Diretores se dá intercalada à troca do Presidente da República. Seu Comitê gestor é presidido pelo Ministro da Cultura, e o Diretor da Agência se reporta a esse Ministro (agora Secretário).

Importante destacar que existem três níveis de decisão deliberativa em órgãos colegiados, nos quais cada qual delibera em sua competência. São eles: Conselho Superior de Cinema, a Diretoria Colegiada da ANCINE e o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual. De forma objetiva, é no CSC em que se formulam as políticas e se estabelece o que se irá seguir. Já o Comitê Gestor é quem cria os programas, definindo como serão seguidas as políticas determinadas pelo CSC. Enquanto a Diretoria Colegiada é responsável pela execução e pelas ações dos programas estabelecidos pelo Comitê Gestor.

Quadro 1– Os três níveis de decisão deliberativa em órgão colegiado

Conselho Superior de Cinema	Comitê Gestor	Diretoria Colegiada
Políticas	Programas	Ações
O que será seguido	Como será seguido	Execução

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação

A Diretoria Colegiada tem como atribuições gerir a ANCINE, tomar decisões administrativas e gerir os contratos, como do BRDE, ou contratos selecionados por edital. Tem poder para lançar editais e atos normativos, entretanto, precisa de pelo menos a assinatura de dois de seus Diretores para qualquer ação.

O Comitê Gestor foi criado para ser um comitê paritário entre governo e sociedade civil, para que os representantes do mercado pudessem contribuir na definição dos programas da Agência. A sociedade leva propostas ao Comitê que são discutidas e aprovadas ou não.

O Conselho Superior de Cinema é presidido pela Casa Civil, como já mencionado, e possui conselheiros, não remunerados, representando o mercado e a sociedade civil, além de integrantes do governo. Esse Conselho estipula políticas de Estado, de longo prazo, como o

“Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual”, que estabelece estratégia para o desenvolvimento da indústria do cinema e audiovisual de 2012 a 2020 (ANCINE, 2019a).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos, esta é uma pesquisa de cunho qualitativo. O intuito é compreender burocrática e juridicamente o cenário da criação e as reformulações da CONDECINE, como forma de iluminar as relações entre Estado e mercado. Igualmente compreender e reescrever o vocabulário técnico e jurídico de forma objetiva e clara, para que a partir da plena compreensão do ambiente legal em que se insere a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, seja possível iluminar o palco das disputas a partir de questões de contexto político e social, onde se inserem os atores.

Sendo assim, a grande maioria das pesquisas sociais é constituída por estudos observacionais, pois não há manipulação direta das variáveis. O investigador se limita a observar os dados e, a partir deles, construir modelos para realizar inferências e previsões. (PARANHOS *et al*, 2012)

Foram analisadas 21 atas do Conselho Superior de Cinema entre os anos de 2012 e 2018. Algumas foram solicitadas diretamente à ANCINE através da Lei da Transparência⁵ por não se encontrarem disponíveis no *site* da Agência. Foram examinados, ainda, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) de 2019, a Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda (2016), a Contribuição do Ministério da Fazenda para a proposição Legislativa do vídeo sob demanda, entre outras resoluções do Conselho Superior de Cinema, Leis e Projetos de Lei que serão pormenorizados nas próximas seções.

Em definição extraída a partir de glossário elaborado por Brady e Collier (2004, p. 36), inferência é o “[...] processo de usar dados para traçar conclusões mais amplas a respeito de conceitos e hipóteses que estão no foco da pesquisa”. Foi a partir destes dados coletados em documentos oficiais que buscamos identificar os atores desta disputa.

A partir do caráter interdisciplinar do tema desta dissertação, o trabalho contou com revisão bibliográfica a partir de autores de distintas áreas como: Sociologia, Sociologia Econômica, Direito, Economia, Administração e Cinema. Mobilizando com destaque as teorias de campo, *habitus*, bens simbólicos e capital (cultural, econômico e político) de Bourdieu, as teorias de mercado de Fligstein, as contribuições sobre política e cinema de Silva

⁵Lei n. 6.924, de 25 de julho de 2009.

e Souza, além do apanhado histórico de Ávila acerca das associações estrangeiras e do monopólio de mercado dos Estados Unidos no cinema mundial.

A pesquisa nas Ciências Sociais, não importa se qualitativa ou quantitativa, tem o objetivo duplo de descrever e explicar. Nem sempre, é verdade, esses polos andam juntos. Há pesquisadores interessados em descrever um fenômeno, outros em explicar. A despeito disso, tanto a explicação quanto a descrição são mecanismos que operam sob as regras da inferência científica. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994)

É importante ressaltar que são, principalmente, os relatos confiados à autora desta dissertação em forma de entrevistas semiestruturadas que arquitetam e conduzem esta dissertação. São os discursos de personagens que fizeram parte dos embates políticos e cognitivos desse campo e proporcionaram uma riqueza de informações e de detalhes dessa disputa, informações que não foram encontradas em nenhum outro documento oficial ou legislação. É especialmente nos bastidores que essas disputas ocorrem e foi, portanto, nos bastidores onde se buscou as vozes que auxiliaram na narrativa deste certame. Imprescindível esclarecer que, apesar de este trabalho ter como amparo especialmente as leis, lugar em que se materializam, ou se deixam de materializar, os embates e as demandas, o objeto desta dissertação são as disputas e as articulações dos atores, dentro do campo, para que existam, ou deixem de existir, as supramencionadas leis.

É dentro do campo, afinal de contas, que se estabelecem as concorrências e os conflitos entre agentes que ocupam posições diferentes no mercado de cinema. Realizadores, distribuidores e exibidores agem juntos, mas também concorrem; eles são, como diz Bourdieu (2001, 1977, p. 26), “adversários cúmplices”. (SOUZA, 2018, p.19)

Dessa forma, para atingir o objetivo geral deste trabalho, buscou-se utilizar as entrevistas como fonte primordial para compreender a mobilização dos atores no campo, de forma a privilegiar a constituição do ambiente legal e identificar quem são os atores poderosos. Foram as entrevistas concedidas para esta dissertação que proporcionaram um melhor entendimento dos interesses envolvidos em nosso período de estudo. Todas as entrevistas foram realizadas por meio de ligação telefônica e contavam com uma lista de perguntas semiestruturada e personalizadas para cada entrevistado, de acordo com o cargo burocrático e a instituição que o entrevistado ocupou. A realização de conversa telefônica pode ter perdas em relação a entrevistas presenciais, entretanto, por razões geográficas, se mostrou como melhor opção para se tornar possível interrogar os envolvidos de forma mais pessoalizada e possibilitando indagações pertinentes que surgiam a partir de respostas, além de interpretações nas entrelinhas. Não foram realizadas entrevistas por questionário ou *e-mail*,

salvo tentativa de entrevistar o ex-Ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, que aceitou responder à entrevista por escrito, mas não devolveu as respostas até o fechamento deste trabalho.

O critério de escolha na eleição dos atores entrevistados se deu por: a) relevância, influência e participação do ator no assunto e período objeto deste trabalho (identificado a partir de documentos e notícias veiculadas pela imprensa); b) disponibilidade, acesso a alguma forma de contato, além de disposição do entrevistado em falar. Alguns atores se recusaram a contribuir, e, para que seu posicionamento não ficasse apenas a título de *outrém*, buscou-se identificar posicionamentos públicos, disponíveis em entrevistas, tanto em vídeo quanto na forma textual. Igualmente seções em audiências públicas sobre o tema, disponíveis *on-line* pela Câmara dos Deputados.

A ciência é uma atividade, ao mesmo tempo, cooperativa e competitiva. Cooperativa na medida em que o trabalho de um determinado pesquisador se beneficia direta e/ou indiretamente de trabalhos previamente realizados. A cooperação entre pesquisadores e instituições facilita que novos trabalhos sejam realizados, possibilitando aprendizado institucional e humano (MONTENEGRO, 2016).

Nesse sentido, apesar das ricas entrevistas que foram concedidas para este trabalho, identifica-se como limitação desta pesquisa a ausência da contribuição direta dos representantes de empresas estrangeiras e de grandes empresas de telecomunicações nacionais e internacionais. A ausência do relato direto desses atores para a pesquisa nos permitiu observar seu ponto de vista com certo desfoque, de forma indireta a partir de notas da imprensa, declarações em audiências públicas no Congresso ou por relatos de terceiros. Embora alguns atores tenham se recusado em dar declarações para esta pesquisa, outros não foram alcançados para que fossem consultados. A partir disso, sugere-se que futuros trabalhos e/ou pesquisadores tenham mais sucesso em sanar as limitações deste trabalho.

Para desenvolver uma abordagem sobre um campo, Bourdieu nos sugere alguns passos metodológicos a serem seguidos. De acordo com o autor, um primeiro passo seria analisar a posição que o referido campo ocupa frente ao campo do poder. Em seguida, é necessário traçar um mapa da estrutura objetiva das relações ocupadas pelos agentes ou instituições que competem pela forma legítima de autoridade específica no campo. Por fim, devem ser analisados os *habitus* dos agentes, isto é, os diferentes sistemas de disposições adquiridos em relação ao campo (BOURDIEU & WACQUANT, 2008, p. 143). Nesse sentido, não podemos deixar de notar a disparidade entre os atores que concordaram em fornecer a entrevista dos

que recusaram. O raciocínio analógico, que se apoia na intuição racional das homologias de que trata Bourdieu (1989) nos permite identificar a homologia das trajetórias dos entrevistados, assim como seu ponto de vista acerca do tema deste trabalho. Os entrevistados, favoráveis à cobrança da Condecine à empresas de VoD são opostos no campo dos executivos e advogados das grandes corporações, especialmente estrangeiras. Como reflexão metodológica, compreendemos como limitação deste trabalho a ausência de cooperação dos atores, especialmente do mercado, que são contra o recolhimento da Condecine-VoD. É preciso meditar sobre as razões da não cooperação e quais problemas essa ausência de posição traz para a presente pesquisa. O que fica evidente é o uso da fala, ou sua ausência, como instrumento. Os atores que defendem a cobrança, o fazem através da fala, enquanto os atores que atacam, utilizam o silêncio e mudam o foco do assunto. E certamente não o fazem arbitrariamente. Essa capacidade de percepção, apreciação e escolhas de práticas, equivale a ter o sentido do jogo – *habitus* – impresso, incorporado nas formas de determinado ator de agir, encarar e se situar no espaço social. O conjunto de práticas e de propriedades de uma pessoa ou grupo funciona como “operador prático da transmutação das coisas em sinais distintos e distintivos” (BOURDIEU, 2008b, p. 166).

Para tornar mais claro o entendimento dos procedimentos metodológicos deste trabalho, elaborou-se o quadro a seguir com uma sistematização de cada objetivo, quais os procedimentos empregados e quais os meios e produtos gerados, se convertendo nas seções seguintes deste trabalho.

Quadro 2– Procedimentos metodológicos

OBJETIVO ESPECÍFICO	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	MEIO/ INSTRUMENTO	PRODUTO
1. Descrever e analisar o que é a CONDECINE e a sua genealogia (motivação e contexto histórico da criação).	Pesquisa exploratória/ Revisão bibliográfica; Apreciação de leis; Apreciação de notícias; Entrevistas semiestruturadas.	Livros, artigos, dissertações e teses já produzidos; Leis Federais relacionadas; Veículos especializados; Entrevistas com atores que fizeram parte da gênese do tributo.	Descrição detalhada e cronológica dos processos, percalços e atores envolvidos (contra e a favor), da idealização à implementação da CONDECINE, além de uma análise do contexto histórico político da sua criação.

OBJETIVO ESPECÍFICO	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	MEIO/ INSTRUMENTO	PRODUTO
2. Analisar o perfil dos atores envolvidos.	Apreciação de notícias; Pesquisa exploratória/ Revisão bibliográfica; Entrevistas semiestruturadas.	Identificação das trajetórias; Nicho de mercado em que atua; Posicionamentos públicos, tanto judiciais quanto à imprensa e ao legislativo; Entrevistas.	Distinguir se os atores possuem perfil técnico/burocrático ou são atores dominantes do mercado inseridos no seio do Estado. Inferir qual a motivação dos atores.
3. Interpretar a disputa em torno da incidência da CONDECINE sobre o mercado de vídeo sob demanda.	Pesquisa exploratória/ Revisão bibliográfica; Apreciação de notícias; Análise de atas do Conselho Superior de Cinema; Entrevistas semiestruturadas.	Livros, artigos, dissertações e teses já produzidos; Veículos especializados; Atas do Conselho Superior de Cinema; Audiências Públicas de regulação; Entrevistas.	Identificação dos atores envolvidos e sua atuação no processo; Intersecção com a teoria sociológica; Inferir qual a motivação dos atores; Descrever como mobilizam seu capital político.

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação

2.1 CONDECINE E A SUA GENEALOGIA

Para descrever do que se trata a CONDECINE, sua origem e situação atual, foi fundamental a apreciação de leis, medidas provisórias e Instruções Normativas. Nesta etapa foi apreciada a legislação em sua fonte originária, a Constituição Federal. Foram utilizados também materiais oficiais, elaborados pelo Estado, destacando com maior importância a “Análise de Impacto Regulatório do VoD”, de 2019 e as “Contribuições à Proposição Legislativa do *Video on Demand*”, elaborado pelo Ministério da Fazenda em 2018 com destinação ao Conselho Superior de Cinema. A apreciação de trabalhos que descrevessem o cenário político acerca da cultura também permeou esta seção e todo o trabalho. Por meio de uma revisão bibliográfica, pôde-se identificar especialmente os marcos legislativos e os atores envolvidos na disputa. Com essa finalidade, também foram utilizadas inúmeras notícias apresentadas ao longo do trabalho e que serviram especialmente na identificação dos atores e na sugestão de algumas disputas. Algumas entrevistas foram utilizadas para discutir a criação da CONDECINE, mas em maior peso na construção da seção sobre a regulação da Lei da TV Paga, uma disputa mais recente, na qual houve maior facilidade em encontrar atores que participaram do processo e, ainda, traziam os embates recentes, como será visto na seção 5.3 deste trabalho.

2.2 PERFIL DOS ATORES ENVOLVIDOS

Antes de começar qualquer discussão, foi preciso identificar quais atores estiveram envolvidos na disputa objeto deste trabalho, e, para tanto, foi fundamental realizar consulta em notícias da imprensa entre os períodos de 2015 (ano que o CSC passa a tratar do tema) e de 2018, além de fazer a listagem de composição: do Conselho Superior de Cinema, da diretoria da ANCINE, dos integrantes do Ministério da Cultura e das associações do segmento. Foi utilizada ainda uma revisão bibliográfica, novamente no sentido de extrair informações de trabalhos que discutem o contexto político cultural no Brasil, identificando os que se adequassem e se enquadrassem a esta pesquisa sobre CONDECINE. Nesse sentido, a pesquisa de Silva (2017) serviu como referência ao identificar e detalhar perfis e motivações de atores dentro do campo cinematográfico; e a pesquisa de Ávila (2018) ajudou na compreensão mais acurada da gênese e do funcionamento da MPA, ator importante nessa disputa, como será visto nas próximas seções. As entrevistas semiestruturadas, nesta seção, serviram principalmente para confirmar os atores envolvidos na disputa, quais suas motivações e, especialmente, como se movimentam na disputa da regulação do tema desta dissertação. A partir dessas ferramentas, foi possível identificar quem são os atores desse campo, quais motivações impulsionam suas ações, qual nicho de mercado atuam e defendem, além de como e onde se dão suas manobras políticas.

2.3 INTERPRETAR A DISPUTA EM TORNO DA INCIDÊNCIA DA CONDECINE SOBRE O MERCADO DE VÍDEO SOB DEMANDA

A disputa em torno da CONDECINE é com certeza a principal discussão e, portanto, é o tema deste trabalho. O intuito é compreender quem são os atores e como mobilizam seu capital político, e, para ter essa compreensão, esta discussão se baseou nos dados das entrevistas. É fundamental esclarecer que, por questão de exequibilidade, não se teve a pretensão de ouvir todos os atores que estiveram diretamente envolvidos, tanto na formulação das políticas quanto com relação aos atores do mercado.

Um exemplo disso aconteceu durante audiência pública⁶ na comissão de cultura na Câmara dos Deputados, organizada pela deputada Benedita da Silva, autora do Projeto de Lei n. 8.889/2017, que traz proposta para a regulação do vídeo sob demanda no Brasil, ampliando a Lei n. 12.485 (Lei do SeAC), que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. O substitutivo propõe atualizar e ampliar a regulação, abarcando também os conteúdos ofertados em vídeo sob demanda e garantindo novos recursos para o audiovisual brasileiro independente por meio da contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Nessa audiência, foram convidados: Robson Gonçalves (Economista da FGV); André Klotzel (Presidente da Associação Paulista de Cineastas – APACI); Marina Pita (coordenadora executiva da Intervezes); Luana Rufino (Secretária Executiva da ANCINE); Paulo Tonet Camargo (Presidente da Associação Brasileira de Emissoras de rádio e televisão – ABERT); Mauro Garcia (Presidente Executivo da Brasil Audiovisual Independente – BRAVI); Maurício Fittipaldi (Representante da *Motion Picture Association* – MPA); e Paula Pinha (representante da Netflix).

Para Maurício Fittipaldi (2019)⁷, representante da *Motion Picture Association of America*⁸, as bases dessa proposta de lei, já citada, se baseiam nos modelos europeus. Esse ator questiona essa decisão observando que não há dados que suportem que esse é um modelo bem-sucedido no mundo. Inclusive alega que utilizar tal modelo neste momento seria prematuro, pois muitos países têm até 2020 para sua completa implementação.

Na mesma audiência, Marina Pita, coordenadora executiva da Intervezes⁹, sobre o mesmo tema e em resposta à fala de Maurício Fittipaldi, defende que “[...] a diretiva europeia sobre a regulação de vídeo sob demanda, ela vai ser implementada, obrigatoriamente, em todos os países em 2020, PORQUE ela é bem-sucedida”. E continua, “[...] a orientação geral para os estados de fazer a regulação, ela foi entendida como exitosa, e que então, portanto, todos os países DEVEM implementar [até 2020], essa é a diferença”.

A União Europeia tem a experiência mais duradoura e abrangente de regulação de vídeo sob demanda, desde a publicação da Diretiva 2010/13/EU,109, de 10 de março de 2010,

⁶ Essa audiência pode ser consultada em: <https://www.youtube.com/watch?v=qNjtv05CvrE&list=PLitz1J-q25kPG18yFfNzw2BOCuEFLPbY3&index=23&t=0s>. Acesso em: 2 fev. 2020.

⁷ Durante audiência pública na comissão de cultura na Câmara dos Deputados, pode ser consultada em: <https://www.youtube.com/watch?v=qNjtv05CvrE&list=PLitz1J-q25kPG18yFfNzw2BOCuEFLPbY3&index=23&t=0s>. Acesso em: 2 fev. 2020.

⁸ A *Motion Picture Association of America* (MPAA) é uma associação comercial americana que representa os cinco principais estúdios cinematográficos de Hollywood e o gigante do serviço de *streaming* Netflix.

⁹ Intervezes é uma associação brasileira (Coletivo Brasil de Comunicação Social) que trabalha pela efetivação do direito humano à comunicação.

mais conhecida como Audiovisual Media Services Directive (AVMSD). A Diretiva tem como objetivos criar e assegurar o funcionamento adequado de um mercado europeu único para serviços audiovisuais, contribuir para a promoção da diversidade cultural, prover um nível adequado de proteção aos consumidores e salvaguardar o pluralismo dos meios de comunicação social. Dessa forma, essa Diretiva procura harmonizar e orientar a regulação de mídia audiovisual dos diversos Estados-membros, tanto de TV linear quanto sob demanda, apresentando princípios e diretrizes gerais que estabelecem as finalidades que as políticas regulatórias de mídia audiovisual de cada país devem seguir, mas garantindo a liberdade para que cada legislação nacional adote os meios que julgar mais apropriados (AIR, 2019, p.60).

Alguns atores foram selecionados a partir de informações colhidas em atas das reuniões do Conselho Superior de Cinema, órgão responsável pela formulação da política nacional do cinema, embora esses materiais tenham demonstrado ser fonte pouco esmiuçada e majoritariamente resumida do embate que se busca detalhar aqui, já que o propósito é identificar os atores participantes, afim de servirem como fonte na eleição de interlocutores, notícias e audiências públicas do tema, como supracitado. O Conselho Superior de Cinema que, além de ser responsável por formular as políticas nacionais do cinema, também é responsável pela aprovação das diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria audiovisual. Um espaço composto de representantes de diversos setores da indústria audiovisual nacional, da sociedade civil e técnicos e dirigentes governamentais dos Ministérios da Cultura; de Relações Exteriores; da Justiça; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; das Comunicações; da Fazenda; e da Educação, além de representantes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Os representantes da indústria audiovisual e da sociedade civil, assim como seus suplentes, são nomeados pela Presidência da República para mandatos de dois anos, sendo permitida uma recondução.

Apesar da busca em outros meios, além das entrevistas semiestruturadas para a compreensão do tema deste trabalho, não se descarta que alguns atores possam ter ficado apartados desta discussão. É possível e provável “[...] que as entrevistas acabem, elas próprias, por espalhar o jogo de forças existente no setor audiovisual, talvez desconsiderando, assim como faz a política, vozes excluídas do campo” (SOUZA, 2018, p.21).

É nesta seção, em especial, que se buscou conciliar os discursos dos atores em questão, alinhavados à teoria sociológica, a fim de fazer uma intersecção entre teoria e empiria.

2.4 O CAMPO COGNITIVO

Não se pode deixar de levar em consideração o campo cognitivo no qual operam os participantes desta pesquisa. Nesse sentido, mobilizou-se Bourdieu (2000), para o qual a compreensão dos percursos biográficos é indissociável do conceito de *habitus*. Os indivíduos epistêmicos são definidos por Bourdieu (2008c) pela posição que ocupam no espaço e pelas suas propriedades – escolhas epistemológicas, escolas de formação, posições que ocupam no campo– que contribuíram para construir e também para construí-lo. Dessa forma, a vida dos indivíduos é concebida como resultado da relação que eles estabelecem, a partir das condições materiais e simbólicas de existência, por meio das quais estruturam seus modos de agir e de estar no mundo, simultaneamente, como agentes de reprodução e de transformação social.

A teoria bourdiana aponta para a necessidade de o pesquisador social ficar atento à detecção de regularidades sociais e de padrões nos estilos de vida adotados pelos indivíduos, situando-os frente aos sistemas de estratificação socialmente estabelecidos, no sentido de descortinar as lógicas da ação a partir de sua gênese social. (MARINHO, 2017, p.28)

Ao ecoar o pressuposto básico de Bourdieu (1983; 1989; 1996; 2000), para o qual as experiências de vida dos indivíduos não ocorrem no vácuo, e sim incrustadas em estruturas sociais, compreende-se os percursos de vida concebidos como produto de interações produzidas segundo um movimento dialético. Esse movimento ocorre entre a interioridade e a exterioridade da experiência social como a “[...] dialética da interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 2000, p.163).

Pode-se afirmar que os percursos sociais traçados por indivíduos assumem uma morfologia coerente com a ordem social vigente, seja afirmando-a, reproduzindo-a, negando-a; dificilmente seriam exóticos a ela, e por serem distintos e distintivos, expressam determinadas condições sociais. Situar o contexto no qual os indivíduos agem, ao longo do tempo, implica situá-los perante os seus círculos sociais de referência, localizados no espaço social, físico e simbólico. A partir disso, a construção de trajetórias implica aprofundar a análise sobre as condições de existência em que se desenvolve o permanente processo de socialização e aculturação dos agentes sociais, e, no fundo, a sua própria produção enquanto agentes. (MARINHO, 2017, p.29)

Diante dessa perspectiva sociológica de perfis e de trajetórias, especialmente a partir de Bourdieu, foram realizadas cinco entrevistas exclusivas para o projeto e adentrou-se no perfil de cada um no Capítulo 4, trazendo informações pertinentes acerca de suas trajetórias profissionais e dos nichos de mercado em que atuaram. Como mencionado, foram cinco entrevistas exclusivas para o projeto, além de uma pesquisa exploratória acerca de

depoimentos públicos dos atores que não participaram das entrevistas, conforme supracitado. Priorizou-se, nesse aspecto, os critérios qualitativos na escolha dos entrevistados em detrimento de critérios quantitativos, tendo-se feita a oitiva apenas de atores que acompanharam com intensidade a trajetória da disputa em torno da CONDECINE-VoD até o momento, ocupando os mais altos cargos e tomando à frente na discussão e na tentativa de regulação.

Antes de detalhar os nomes e os perfis dos entrevistados, é pertinente destacar as entrevistas que não puderam ser realizadas. Foram convidados a se manifestar a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), que respondeu da seguinte forma: “A ABTA não possui posição pública sobre o assunto por razões de governança”.

Foram contatados, e não se manifestaram, Manoel Rangel, ex-Diretor presidente da ANCINE; Ana Paula Bialer, sócia-fundadora da BFA; e Bialer Falsetti Associados¹⁰, que defende judicialmente operadoras de VoD. Não foi possível o contato com Paula Pinha, representante da Netflix no Brasil. Débora Ivanov, ex-Diretora da ANCINE, não conseguiu dar seu relato por questões de saúde, e Andressa Pappas, diretora de relações internacionais da *Motion Picture Association*¹¹ no Brasil, respondeu que “[...] não me sentiria confortável, enquanto MPA, principalmente, a falar sobre bastidores e atividades de *(soft) advocacy*” e complementou sobre o assunto:

Em nível global, a MPA sempre se coloca a serviço para contribuir com as discussões técnico-políticas do setor AV [audiovisual], com uma visão de que é conveniente fazer uso de ferramentas que permitam um estímulo ao crescimento da indústria local (sempre respeitando as peculiaridades de cada região) – e cada vez mais transnacional. (PAPPAS, em resposta à autora desta dissertação, 2020)

Foram entrevistados dois representantes da ANCINE, dois representantes do [ex] Ministério da Cultura e dois representantes de Associações de produtores de audiovisual, como a Associação Paulista de Cineastas (APACI) e a Brasil Audiovisual Independente (BRAVI). Em sua maioria, os entrevistados foram gestores públicos do Estado, participantes há anos de instituições públicas e associações de setor, mas que, em sua origem, eram realizadores ou possuíam formação em audiovisual. Como destaca Silva (2017, p. 210):

[...] os gestores públicos e tecnocratas, tendo em vista a natureza do trabalho, há uma tendência de que eles tenham origem no meio cinematográfico e

¹⁰BFA é um escritório de consultoria e serviços jurídicos empresarial, com foco no setor de tecnologia, telecomunicações e audiovisual, tendo reconhecida atuação nas áreas regulatórias e de políticas públicas, societária e contratual e propriedade intelectual.

¹¹ A *Motion Picture Association of America* (MPAA) é uma associação comercial americana que representa os cinco principais estúdios cinematográficos de Hollywood e o gigante do serviço de *streaming* Netflix.

intercalam períodos de atuação política nos órgãos públicos com períodos de realização artística.

Nesse sentido, pode-se perceber a desigualdade na disposição de cooperar com a pesquisa. Os atores que se dispuseram a falar e fornecer a entrevista para a dissertação fazem parte de um grupo homólogo (Bourdieu, 1989), majoritariamente favorável à cobrança da Condecine e regulação do VoD. Ao adentrarmos em suas biografias, na próxima sessão, poderemos identificar como estes atores fazem parte de uma rede de relações homogênea, que a partir do seu capital cultural (e social) os permite ocupar posições no campo em que atuam e se tornar atores institucionais do Estado. Ou seja, a posição e a trajetória de um ator não são independentes estatisticamente, porque existe uma correlação muito forte entre as posições sociais e as disposições dos agentes (BOURDIEU, 1979).

2.5 PERFIS E TRAJETÓRIAS

De forma breve, vale um destaque aos entrevistados: Alfredo Manevy foi Secretário-Executivo do Ministério da Cultura; Rosana Alcântara foi diretora da ANCINE e é advogada especializada em regulação do audiovisual; André Klotzel foi conselheiro no Conselho Superior de Cinema; Maurício Hirata foi Secretário-Executivo da ANCINE; e João Brant foi Secretário-Executivo no Ministério da Cultura.

Importante ressaltar que Manoel Rangel, ex-Diretor Presidente da ANCINE, e Sérgio Sá Leitão, ex-Ministro da Cultura, não foram entrevistados. O convite foi estendido a ambos. Entretanto, apesar da ausência de seus relatos diretos, não se pôde deixar de trazer seus perfis e trajetórias, devido a sua relevância na construção desta política.

Nos apêndices do trabalho será possível encontrar um quadro (quadro 4) com informações esquematizadas e resumidas dos atores abaixo, para que ao longo da leitura do trabalho seja possível acessar e relembrar de forma rápida os perfis dos entrevistados.

MAURÍCIO HIRATA

Alguma hora essa corda vai arrebentar, alguma hora a paralisação vai se tornar pior para todos os atores. Quando eu acho que vai ser isso, quando o VoD se tornar o principal integrante de mercado, quando as operações de TV Paga, por exemplo, tiverem menos importância econômica do que a operação de VoD, aí todo mundo vai começar a sentir que precisa resolver o problema do VoD. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Maurício Hirata se formou em Cinema e Audiovisual pela Universidade de São Paulo (USP) em 1998. É produtor audiovisual de formação e realizou mestrado em Cinema e Audiovisual pela mesma instituição em 2004. Adentrou na administração pública de política audiovisual por meio de um programa chamado DOC TV¹². Foi coordenador do DOC TV por quatro anos. Depois foi convidado a assumir a Coordenação de Televisão e Novas Mídias da Secretaria Audiovisual do Ministério da Cultura, onde ficou por cerca de um ano. Em seguida, foi convidado a ir para a ANCINE, onde foi assessor da diretoria, do diretor Paulo Alcoforado, e, por um período breve, assessor de Manoel Rangel¹³.

Se tornou superintendente de registro, área da ANCINE que é responsável pelo recolhimento da CONDECINE, ficando no cargo por quase três anos. E, por fim, foi secretário executivo da ANCINE durante cinco anos, até janeiro de 2019. Durante esse período na ANCINE, ele pôde acompanhar todo o processo de discussão da CONDECINE, desde a superintendência até a secretaria. Enquanto esteve na secretaria supervisionou os debates relativos à reformulação da CONDECINE, desde o vídeo sob demanda até a reformulação da regulamentação da TV Paga, na qual foi relator da Instrução Normativa n. 105, Instrução que regulamenta o recolhimento do CONDECINE até hoje.

Especificamente sobre VoD, Hirata supervisionou a notícia regulatória¹⁴ publicada em 2018 sobre o vídeo por demanda, que foi a primeira manifestação oficial da ANCINE relativa a uma regulação ampla do Vídeo por Demanda. E realizou a relatoria da resposta dessa consulta pública que resultou num conjunto de proposições feito pelo Conselho Superior de Cinema no final de 2018.

ANDRÉ KLOTZEL

Eles serão muito bem-vindos, mas nós temos que criar condições para nós também existirmos nesse nosso mercado [...] o patrimônio que nós temos de fato é um mercado imenso e valoroso, que nós temos condições de dizer “olha, nesse mercado as regras são essas gentes”. Nós queremos ter um audiovisual nosso, brasileiro. E para existir o audiovisual brasileiro vamos criar regras aqui, podemos discutir com vocês o que é justo e o que é injusto, mas precisa haver alguma coisa, é impossível encarar isso como se fosse uma concorrência de dois iguais. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

¹²Foi um programa de fomento para a produção e tele difusão de documentários na TV Pública brasileira.

¹³ Diretor-presidente da ANCINE.

¹⁴ Esta notícia regulatória defende que o serviço de vídeo sob demanda é considerado peça fundamental no contexto da continuidade do crescimento do setor audiovisual no Brasil. Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/consultas-publicas/not%C3%ADcia%20regulat%C3%B3ria%20CAvD%20para%20Consulta%20P%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

André Klotzel tem 65 anos e possui graduação em cinema pela USP, é cineasta, diretor, produtor, roteirista e montador, segundo suas próprias palavras, “[...] eu faço cinema desde sempre, eu faço alguma coisa profissional desde os 19 anos”. É da diretoria da Associação Paulista de Cineastas (APACI), foi também presidente da associação, participou da diretoria do Sindicato do Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP). Era membro da câmara setorial do cinema à época do governo de Itamar Franco e foi conselheiro da Secretaria do Audiovisual, na época que não existia a ANCINE. Klotzel demonstrou ampla participação nos processos políticos envolvendo o audiovisual no Brasil. Atualmente, é diretor da área federal na APACI, e foi membro do Conselho Superior de Cinema no mandato 2017-2018 do conselho. André Klotzel, como representante da APACI, participou das últimas quatro audiências públicas no Congresso defendendo a regulação do VoD e demonstra um perfil de boa circulação entre as entidades:

Eu tenho interlocução quando tem que falar com a ANCINE, o Ministério, as questões todas relativas às coisas federais, enfim. Em função disso e em função desses contatos que eu fui nomeado ao CSC. A APACI sempre teve uma cadeira no CSC, desde o início do conselho. A APACI e a ABRACI, que é a Associação Brasileira de Cineastas, sediada no RJ, são as duas entidades em realizadores que são produtores e diretores. Não é nem um sindicato de produtores nem um sindicato de trabalhadores. Mas é de produção independente mesmo, sabe? Pessoas que estão preocupadas com o mecanismo e as formas de produção. E que ao mesmo tempo são criadores independentes e preocupados com o cinema como um todo. Então essa é a entidade que eu represento. A APACI sempre revezou com a ABRACI uma cadeira no CSC, uma era titular e a outra suplente. No ano seguinte revezava. Nesse mandato eu fui nomeado pelo João Batista de Andrade, que estava no Ministério para a cadeira do CSC. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

JOÃO BRANT

Se você não tem, como é o caso do VoD, um interesse nem do ministério, nem dos grandes grupos econômicos ligados ao setor, aí não vai andar mesmo, entendeu, não vai andar assim. Os produtores independentes, que no fundo são os principais interessados que a coisa ande, eles têm um poder de fogo limitado. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

João Brant é formado em comunicação pela USP (2001), realizou mestrado em Regulação e Políticas de Comunicação pela *London School of Economics* (2006), e doutorado em Ciência Política também pela USP (2018). Foi um dos fundadores do Intervozes, que é um coletivo que atua nessa área. João foi da coordenação executiva do Intervozes por seis anos e, ali, acompanhou os desdobramentos da Lei n. 12.485/2011. O Intervozes e a BRAVI foram as associações que atuaram em conjunto no congresso para defender as cotas de conteúdo

nacional e de produção independente. Sua atuação profissional foi se revezando entre a coordenação do Intervozes, um período no Ministério da Cultura (2015-2016) como Secretário Executivo, e em trabalhos relacionados à comunicação. João realizou ainda consultoria para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e para a Fundação Ford¹⁵, entidade internacional. Sempre com trabalhos ligados a políticas de comunicação. Trabalhou na prefeitura de São Paulo em 2013, junto à Secretaria Municipal de Cultura, com Juca Ferreira¹⁶, que, quando voltou a ser Ministro, o chamou para ser secretário executivo do Ministério da Cultura.

ALFREDO MANEVY

Eles [Presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro] consideram, já deram provas disso, de que a produção cultural brasileira não é estratégica. O que importa é o cinema que vem dos Estados Unidos, que a gente consome esse cinema e está tudo bem. Isso é o que a gente está vivendo. Infelizmente, várias pessoas do setor audiovisual embarcaram nessa, bateram palmas para a desregulamentação, fizeram troca de espelhinho com os colonizadores, e agora ficaram em situação de precariedade. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Alfredo Manevy possui graduação em Cinema e Vídeo pela Universidade de São Paulo (1998) e é doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2004), com estágio na Sorbonne Nouvelle Paris III, sob orientação de Ismail Xavier¹⁷. Além de pesquisador especializado em políticas culturais e realização audiovisual, é professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e gestor público cultural. Em 2003, ingressou como assessor na gestão Gilberto Gil no Ministério da Cultura, tornou-se, em 2006, Secretário de Políticas Culturais e, em 2008, Secretário-Executivo do Ministério da Cultura.

A Secretaria executiva é uma função gerencial geral, que fica abaixo só do próprio ministro. Então é um cargo de gestão geral na área política e administrativa do ministério e também substitui o próprio ministro quando ele sai do Brasil. Então, eu fui ocupando cargos mais altos até chegar nesse posto que tem uma grande centralidade na gestão do MinC. Então eu pude acompanhar bem a construção da política cultural nesse período, contribuir e participar da construção da política cultural, entre elas da política do audiovisual. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Como secretário-executivo, elaborou reformas administrativas e parcerias com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para geração de indicadores culturais, trabalhando em áreas como o setor de direito autoral do Ministério. Participou como gestor e

¹⁵A Fundação Ford é uma entidade sediada na cidade de Nova Iorque, Estados Unidos. Segundo seus instituidores, foi criada para financiar programas de promoção da democracia e redução da pobreza.

¹⁶Ministro de Estado da Cultura nos governos Lula e Dilma.

¹⁷Ismail Xavier é um crítico e teórico do cinema, especialmente do cinema nacional. E é referência incontornável para entender a influência do sertão no cinema, na gênese do Cinema Novo e da chamada “estética da fome”.

pesquisador de inúmeras conferências nacionais e internacionais e representa o Brasil em instâncias multilaterais, produzindo também artigos publicados sobre políticas para diversidade cultural brasileira e sobre a modernização da legislação cultural brasileira. Coordenou, no Ministério da Cultura, a elaboração do primeiro Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12.343/2010) e a elaboração na reforma da legislação de fomento à cultura, o Procultura (Projeto de Lei n. 6.722/2010). Em 2009, Alfredo Manevy voltou a lecionar aulas na UFSC, até o ano 2013, quando voltou a trabalhar com políticas culturais, onde atua como secretário-adjunto de cultura do município de São Paulo e coordena a implantação da Spcine¹⁸, onde assumiu como o primeiro diretor presidente entre 2013 e 2016.

ROSANA ALCÂNTARA

São debates que você incorpora muitos interesses. Então nem sempre a regulação acompanha os processos lá de fora, quanto mais quando você pensa em mudar a regra do jogo, que foi um pouco o que a Lei da TV por assinatura fez aqui no Brasil¹⁹. E você imagina querer fazer isso em regulação do vídeo sob demanda, porque de alguma forma, a ausência de regulação é uma forma de regulação. (ALCÂNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Rosana Alcântara é advogada especializada em regulação do audiovisual. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem especialização em Gestão e Prática em Direitos Humanos pela Universidade Candido Mendes (UCAM/Fundação Ford); especialização em Regulação realizada pela George Washington University, Washington DC – EUA; e Inovações em Governança pela Harvard School (Cambridge – EUA). Exerceu o mandato como Diretora na ANCINE entre 2013 e 2017, onde já havia ocupado os cargos de Superintendente Executiva além de Assessora e Chefe de Gabinete do Diretor-Presidente. Atuou na articulação da lei que criou o Fundo Setorial do Audiovisual (Lei n. 11.437/2006), na Lei da TV por assinatura (Lei n. 12.485/2011) e nos mais recentes normativos federais para o setor audiovisual. Na área de direitos humanos, possui experiência anterior no Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres e na Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos.

¹⁸ A Spcine é a empresa de cinema e audiovisual de São Paulo. Atua como um escritório de desenvolvimento, financiamento e implementação de programas e políticas para os setores de cinema, TV, games e novas mídias. O objetivo é reconhecer e estimular o potencial econômico e criativo do audiovisual paulista e seu impacto em âmbito cultural e social. A empresa é uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Cultura.

¹⁹ Essa mudança será aprofundada na seção sobre a Lei da TV Paga mais adiante.

MANOEL RANGEL

Nascido em Brasília em 1971, formou-se cineasta pela Universidade de São Paulo em 1999, cursou mestrado em Comunicação e Estética do Audiovisual (interrompido em 2005) sob a orientação do professor Ismail Xavier²⁰. Dirigiu três curtas-metragens: *Retratos* (1999), *Vontade* (2002) e *O pai* (2004). Presidiu a Comissão Estadual de Cinema da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo (2001-2002), durante o mandato de Geraldo Alckmin (PSDB), que assumiu após o falecimento do governador Mário Covas. Foi presidente da Associação Brasileira de Documentaristas de São Paulo, entre 1999 e 2001, e da Comissão Estadual de Cinema da Secretaria de Estado da Cultura, entre 2001 e 2002. Foi assessor especial do Ministro da Cultura Gilberto Gil (2004/2005) e secretário do Audiovisual substituto (2004/2005) de Orlando Senna, quando coordenou o grupo de trabalho sobre regulação e reorganização institucional da atividade cinematográfica e audiovisual no Brasil. Em maio de 2005, foi nomeado membro da Diretoria Colegiada da ANCINE e, no final de 2006, foi nomeado diretor-presidente, permanecendo no cargo até 2017. Em 2011, foi eleito Secretário-Executivo da Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-americanas (CAACI). Sob a direção de Manoel Rangel, a ANCINE teve uma atuação destacada de 2007 a 2011 na elaboração, na articulação e na aprovação da Lei n. 12.485, o novo marco regulatório da televisão paga no Brasil. A Lei n. 12.485 foi a responsável por estabelecer cotas para filmes e obras audiovisuais brasileiras nos canais de televisão paga. Em 2012, o Congresso Nacional, por iniciativa da ANCINE e do governo federal, aprovou a Lei n. 12.599 que institucionalizou o programa Cinema Perto de Você – indutor da expansão do parque exibidor brasileiro, e estabeleceu mecanismos de proteção à publicidade brasileira²¹.

SÉRGIO SÁ LEITÃO

Carioca, nascido em março de 1967, Sérgio Sá Leitão é graduado em jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), possui pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e em Marketing pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Foi repórter e editor do *Jornal do Brasil* e da *Folha de São Paulo*, e, na

²⁰Ismail Xavier é professor da ECA-USP desde 1971, crítico e teórico de cinema brasileiro.

²¹Essa informação pode ser consultada em: <http://www.filmebr.com.br/quem-e-quem/cargos-oficiais/manoel-rangel>. Acesso em: 2 mar. 2020.

década de 2000, migrou para a carreira política. Entre 2003 e 2006, Sá Leitão foi Chefe de Gabinete do então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, e Secretário de Políticas Culturais do MinC. Em maio de 2006, assumiu o posto de assessor da presidência do BNDES. Entre 2007 e 2008 assumiu na Agência Nacional do Cinema o cargo de Diretor. Na iniciativa privada, foi sócio e CEO da produtora Escarlata Audiovisual e diretor do Cine Odeon – Centro Cultural Luiz Severiano Ribeiro. Foi ainda Secretário Municipal de Cultura do Rio de Janeiro entre 2012 e 2015 e Diretor-Presidente da Rio Filme. Foi Vice-Presidente da Comissão Interamericana de Cultura (OEA) e Vice-Presidente da Associação das Distribuidoras Brasileiras (Adibra). Foi sócio da produtora Solar Filmes e da agência de *design* 20/01. Dirigiu o documentário *We Belong* e o curta de ficção *Mãos*, além de videoclipes, comerciais e vídeos institucionais. É professor do Curso de Direito do Entretenimento da UERJ. Atualmente, é secretário Estadual de Cultura e Economia Criativa de São Paulo e foi Ministro de Estado da Cultura entre 2017 e 2018. É coautor dos livros *Futebol-arte: a Cultura e o Jeito Brasileiro de Jogar* (1998) e *Marketing Esportivo ao Vivo* (2000)²².

Sendo assim, a partir da exposição dos entrevistados, ficam mais claros seus papéis na construção das políticas nacionais do audiovisual e, ainda, de onde partem seus pontos de vista ao concederem as entrevistas sobre o objeto deste trabalho. No próximo capítulo serão abordados a gênese da CONDECINE, qual seu contexto histórico de criação e qual o objetivo desse tributo, além de compreender, do ponto de vista jurídico, sua finalidade e funcionamento.

²² Informação disponibilizada por Sérgio Sá Leitão em rede social de negócios (LinkedIn) e encontrada no portal Filme B (portal de internet especializado no mercado de cinema no Brasil). Disponível em: https://web.archive.org/web/20120313211122/http://www.filmeb.com.br/quemequem/html/QEQ_profissional.php?get_cd_profissional=PE726. Acesso em: março de 2020.

3 ENTENDENDO A CONDECINE E O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO VoD

A CONDECINE, como já foi visto, consiste na Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e foi instituída pela Medida Provisória n. 2.228-1/2001²³. A contribuição tem como hipóteses de incidência sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, assim como 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.

A partir da entrada em vigor da Lei n. 12.485/2011²⁴, conhecida como Lei da TV Paga, marco regulatório do serviço de TV por assinatura que abriu o mercado para as operadoras de telefonia, a CONDECINE passou a ter também como fato gerador a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais.

O produto da arrecadação da CONDECINE compõe o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), sendo revertido diretamente para fomentar o setor audiovisual. Com o aumento no volume dos recursos, o FSA se tornou o maior mecanismo de incentivo ao audiovisual brasileiro, realizando investimentos em todos os elos da cadeia produtiva do setor.

No que diz respeito ao VoD, de forma objetiva, existem dois principais tributos que incidem sobre as operações e consumo do vídeo sob demanda no Brasil. São eles o ISS e a CONDECINE. O ISS, imposto sobre serviços de qualquer natureza²⁵, é de competência municipal e distingue seus fatos geradores dos serviços tributados pelo ICMS, imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e de comunicação²⁶, de competência estadual. Dessa forma, operadoras de VoD são tributadas por ISS e CONDECINE, enquanto operadoras de Telecomunicação, como regra, são tributadas pelo ICMS e CONDECINE.

²³Essa informação pode ser consultada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

²⁴Essa informação pode ser consultada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

²⁵Essa informação pode ser consultada em:

https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.10.2017/art_156_.asp. Acesso em: 2 fev. 2019.

²⁶Essa informação pode ser consultada em:

https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_155_.asp. Acesso em: 2 fev. 2019.

Essa é uma informação importante para essa disputa, mas que será aprofundada em um segundo momento. Por ora, é importante ressaltar apenas que para os dois serviços, VoD e telecomunicações, atores concorrentes no campo do mercado audiovisual, existem tributos com fatos geradores distintos para cada segmento e, por consequência, cargas tributárias distintas. Essa decisão legislativa demonstra que não foram consideradas as relações de competição existentes entre os serviços de VoD por assinatura e de TV por assinatura. Na prática regulamentar dos dois impostos, essa circunstância implica favorecimento fiscal significativo em favor dos serviços de VoD. Partindo desse cenário inicial, a CONDECINE constitui-se como uma das principais pautas do marco regulatório do vídeo sob demanda, tanto para os produtores, que buscam o recolhimento do tributo para ter recursos de fomento, quanto para os agentes de VoD, que buscam segurança jurídica para seus negócios. Entretanto, os provedores de VoD possuem tratamento particularmente favorável, tanto em relação aos segmentos concorrentes quanto na comparação com outros países.

Segundo dados da Análise de Impacto Regulatório de 2019 para a regulação do vídeo sob demanda, enquanto o ICMS, que incide sobre os serviços de TV por assinatura, possui alíquotas entre 10% a 15%, a inclusão dos serviços de VoD por *streaming* na lista do ISS garantiu alíquotas limitadas ao intervalo de 2% a 5%. Na comparação internacional, sem considerar outros tributos especiais, os países europeus recolhem Imposto sobre Valor Agregado (IVA, ou VAT na sigla em inglês) com alíquotas entre 17% (Luxemburgo) e 27% (Hungria), e média de 21% para os 28 países. Na América do Sul, as alíquotas do IVA variam de 21% na Argentina, 19% na Colômbia e 22% no Uruguai. O Chile também debate a imposição de IVA de 19% (AIR, 2019). No Brasil, as propostas acerca das mudanças tributárias ainda seguem em discussão no Conselho Superior de Cinema e no Congresso Nacional.

Nesse sentido, como destaca Souza (2018), a maior parte das discussões sobre políticas audiovisuais ocorre em arenas regulatórias, em determinadas ações e medidas de caráter distributivo. Observa-se, nesse sentido, o caso das empresas de Telecom, que arcam com as contribuições da CONDECINE, enquanto as operadoras de VoD não recolhem até hoje esse tributo, apesar de a Instrução Normativa n. 105²⁷, de 2012, prever a incidência da CONDECINE sobre “outros mercados”, o que, de forma específica e clara, incluiria a incidência sobre “vídeo sob demanda”.

²⁷ Essa informação pode ser consultada 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: 13 mar. 2019.

3.1 NATUREZA JURÍDICA DA CONDECINE

A CONDECINE é uma CIDE, contribuição de intervenção no domínio econômico – como a contribuição sobre o combustível no Brasil– incidente sobre operações variadas do mercado audiovisual e destinada a prover recursos para o seu desenvolvimento. Esses recursos arrecadados têm como destinação legal o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Por essa organização e pelo seu propósito, acredita-se que essa contribuição e o financiamento dos projetos de desenvolvimento que ela sustenta têm origem na própria atividade audiovisual. Nesse sentido, é fundamental esclarecer que tipo de tributo é a CIDE e qual sua finalidade para compreender o contexto geral em que ela está inserida na CONDECINE.

As CIDEs são tributos brasileiros do tipo contribuição especial de competência exclusiva da União, na forma prevista pelo artigo 149 da Constituição Federal:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (BRASIL, 1988, art. 149)

São tributos de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada, ou seja, não possui apenas função de arrecadação, mas de intervenção na economia de modo a impedir ou desestimular práticas e dinâmicas prejudiciais, ou incentivar atividades e desenvolvimento. Sendo uma CIDE, seguem as características básicas principais que marcam esse tributo, como a destinação da receita a um fim específico, previsto legalmente, no caso da CONDECINE, o FSA. Nada obstante, as CIDEs estão submetidas às regras da Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída pelo artigo 76 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias²⁸ que autoriza a destinação de 30% dos recursos arrecadados para outras finalidades.

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data”. (BRASIL, 2016, art. 76)

²⁸Essa informação pode ser consultada em:

https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988_26.06.2019/art_76_.asp. Acesso em: 2 fev. 2019.

Além disso, o superávit financeiro do FSA pode eventualmente ser utilizado pela Fazenda para a cobertura da dívida pública, segundo tem sido permitido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Conforme descritos na Medida Provisória n. 2.228-1²⁹, de 2001, a CONDECINE tem por fato gerador:

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. (BRASIL, 2001, art. 32)

Esse cenário jurídico é relevante para esta discussão, principalmente para que se possa localizar-se no debate que virá a seguir, além de facilitar a compreensão e a interpretação de como os atores se apropriam e contornam medidas legais do Estado em benefício próprio e na manutenção do *status quo*.

3.2 MODALIDADES DA CONDECINE

Compreender as modalidades de recolhimento da CONDECINE é de fundamental importância, pois todo o debate e toda a mobilização dos atores se dão em volta disso.

A CONDECINE possui três campos de incidência distintos, a partir de seus respectivos fatos geradores, bases de cálculo e sujeitos passivos da obrigação tributária. São eles: Condecine-título, Condecine-teles e Condecine-remessa. Possuem, inclusive, distinção em relação ao agente público responsável pela administração de cada tributo. Segundo disposto no artigo 38 da Medida Provisória n. 2.228-1, a administração da Condecine-título e da Condecine-teles, inclusive as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, compete

²⁹ Essa informação pode ser consultada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

à ANCINE. No caso da Condecine-teles, porém, a norma destaca competência compartilhada com a ANATEL nas atividades de regulamentação e de fiscalização. Por último, a Condecine-remessa é administrada pela Secretaria da Receita Federal.

São considerados sujeitos passivos, ou seja, contribuintes sujeitos ao recolhimento da CONDECINE: (i) as salas de exibição; (ii) os vídeos domésticos; (iii) o serviço de radiodifusão de sons e imagens; (iv) os serviços de comunicação em massa por assinatura; e (v) os outros mercados.

A Condecine-título³⁰ incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado: salas de exibição, vídeos domésticos, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados. O valor da contribuição varia conforme o tipo da obra, se é ou não publicitária; o segmento de mercado e, no caso das obras não publicitárias, a duração: curta, média ou longa-metragem. Pode variar ainda em caso de obra seriada, quando a cobrança se dá por capítulos ou episódios; e o caso do conjunto de obras audiovisuais para o segmento de vídeo doméstico. Esse tributo é recolhido a cada cinco anos para as obras não publicitárias e a cada 12 meses em caso de obras publicitárias.

A Condecine-teles³¹, estabelecida pela Lei n. 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. A contribuição deverá ser recolhida anualmente, até o dia 31 de março, para os serviços licenciados até o dia 31 de dezembro do ano anterior.

Já a Condecine-remessa³² constitui uma alíquota *ad valorem*, correspondente a 11% sobre a remessa ao exterior, de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Estão isentas do pagamento da CONDECINE as programadoras que optarem por aplicar o valor correspondente a 3% da remessa em projetos de produção de conteúdo audiovisual independente, aprovados pela ANCINE.

³⁰Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>. Acesso em: 17 out.2019

³¹Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>. Acesso em: 17 out.2019

³²Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>. Acesso em: 17 out.2019

3.3 A CONDECINE-VoD

A partir do estabelecido pela Instrução Normativa n. 105, de 2012, as empresas de vídeo sob demanda estão enquadradas em “outros mercados” e, portanto, segundo entendimento dos entrevistados, seriam devedoras da CONDECINE.

Segundo defende Hirata (2020), até o estabelecido pela Instrução Normativa n. 105, vivia-se em um ambiente de incertezas tributárias.

Você não sabia se obras audiovisuais que circulavam em transporte público recolhia Condecine, se publicidade circulada dentro de elevador recolhia Condecine, se CD e DVD de banca de jornal, as videoaulas de tricô recolhia Condecine, enfim, todo tipo de coisa, e eventualmente com a emergência do VoD, você não sabia se recolhia ou não recolhia. Esse debate foi um debate que permeou a redação da IN 105 que pela primeira vez regulamentou o que são os outros mercados e contrário ao que o setor costuma dizer, um dos argumentos que você deve ter lido por aí em relação a regulamentação do que é a [IN n.] 26, todo o recolhimento de VoD nos mercados é que a Ancine extrapolou os seus poderes regulamentares e inventou uma Condecine para VoD que é ilegal. É o contrário disso, a Ancine restringiu o alcance para outros mercados e não ampliou³³. Antes da IN 105 outros mercados era qualquer coisa, potencialmente qualquer coisa. A Ancine, com a IN 105 restringiu o que era Outros Mercados e nomeou três outros mercados: Mídias Móveis, Vídeo por Demanda e Transporte Coletivo e diz somente que nestes três ambientes que ela definiu se recolhia Condecine. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Hirata ainda reforça, “[...] hoje existe uma regulamentação, ela está em vigor, ela não é adequada, e ela circunscreve o vídeo por demanda apenas nas operações onde o consumidor tem que pagar”. Para Hirata, os aspectos tributários, a forma de tributação dos mercados e o valor não é algo que a ANCINE possa regulamentar legalmente fixado em lei. O máximo que a ANCINE pode fazer é o que ela fez, caracterizar os outros mercados.

O conteúdo dos serviços por demanda pode chegar ao usuário por meio de redes dedicadas às operadoras de TV por assinatura ou por meio de serviços conhecidos como OTT (*over-the-top*), que se utilizam da rede mundial de computadores. Ou seja, enquanto no mercado de locadoras quem entregava o filme ao espectador era uma loja física, no mercado de VoD, essa entrega passa pelas empresas de telecomunicações e/ou pela internet (SOUZA, 2018, p.265-266). As provedoras de VoD, segundo o texto legal, devem contribuir com a Condecine-título. O artigo 21, §1º, da Instrução Normativa ANCINE n. 105, que trata da incidência de Condecine-título, estabelece mais claramente essa relação:

Art. 21 [...] §1º Os segmentos de mercado audiovisual são os seguintes:

³³ Este tema será exposto e esmiuçado no capítulo 7 deste trabalho.

- I – Salas de Exibição;
- II – Radiodifusão de Sons e Imagens (TV aberta);
- III – Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (TV Paga);
- IV – Vídeo Doméstico; e
- V – Outros Mercados.

No §2º, a Instrução Normativa avança um passo e descreve “Outros Mercados” como o conjunto de três segmentos: i) vídeo por demanda; ii) audiovisual em transporte coletivo; e iii) audiovisual em circuito restrito. A título de esclarecimento, os valores para “outros mercados”, discriminados na Portaria Interministerial n. 835, de outubro de 2015, referentes ao recolhimento da Condecine-título, são:

Art. 33 –Inciso I: e) OUTROS MERCADOS (exceto obra publicitária): Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos R\$ 729,12; Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 50 minutos R\$ 1.701,29; Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos R\$ 7.291,25; Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio) R\$ 1.822,81. Art. 33, inciso II: a) OBRA CINEMATOGRAFICA OU VIDEOFONOGRÁFICA PUBLICITÁRIA BRASILEIRA FILMADA NO EXTERIOR PARA EXIBIÇÃO EM CADA SEGMENTO DE MERCADO: obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior para outros segmentos de mercado R\$ 1.159,82; b) OBRA CINEMATOGRAFICA OU VIDEOFONOGRÁFICA PUBLICITÁRIA ESTRANGEIRA PARA EXIBIÇÃO EM CADA SEGMENTO DE MERCADO: Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para outros segmentos de mercado R\$2.977,51; d) OBRA CINEMATOGRAFICA OU VIDEOFONOGRÁFICA PUBLICITÁRIA BRASILEIRA PARA EXIBIÇÃO EM CADA SEGMENTO DE MERCADO: Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira para outros segmentos de mercado R\$300,25.

O tratamento tributário é matéria-chave tanto para assegurar isonomia frente aos outros atores do mesmo segmento quanto para garantir viabilidade dos empreendimentos de vídeo sob demanda. Como visto, na forma atual, a CONDECINE recolhida sobre a oferta de cada título dos catálogos nivela os serviços sem considerar seus resultados econômicos, ou a sua dimensão, a composição e o valor dos catálogos em si. Esse tratamento tende a constituir uma barreira significativa para os pequenos provedores e a restringir a quantidade e diversidade de títulos nos catálogos.

Independentemente dessa falha na isonomia tributária, que de fato também afeta outros segmentos, a taxação atual tende a desestimular a formação de catálogos mais diversificados (AIR, 2019, p. 81). Dessa forma, fica claro que não há “ganhadores”. Perdem os consumidores pela falta de diversidade; perde a produção nacional, que seria facilmente

posta de lado frente aos grandes títulos estrangeiros de maior apelo comercial; perdem os operadores de VoD que ofereceriam catálogos limitados, além de inviabilizar a entrada de novos *players*, evitando, assim, o monopólio desse segmento.

A entrada no país e a rápida expansão dos serviços de VoD exacerbaram um cenário de competição entre segmentos a requererem condições tributárias e regulatórias isonômicas, especialmente entre os serviços de TV por assinatura e SVoD (*Subscription VoD*). A disputa entre agentes desses dois segmentos, tanto pela participação no orçamento familiar quanto pelos melhores ativos audiovisuais, é novidade a exigir um marco regulatório equilibrado. Nesse quadro de competição, não cabe estabelecer estímulos a um serviço em detrimento de outro. Não é possível perceber vantagem estratégica para o país, para os usuários ou para as empresas e profissionais do audiovisual brasileiro, o desenvolvimento favorecido, por via de regulação, do VoD ou da televisão. Dessa forma, a Condecine-título, ou a construção tributária que a substituir, precisa ser adequada a essa nova situação, incidindo sobre cada segmento tributado de forma a manter uma posição neutra, ao mesmo tempo em que organiza os estímulos à diversidade dos catálogos e à circulação dos conteúdos audiovisuais brasileiros com simetria entre os segmentos (AIR, 2019, p.82).

Para além de uma política pública para o cinema e audiovisual, a CONDECINE está inserida em uma política tributária que possui objetivos e preceitos que devem ser perseguidos, sendo eles:

- (a) promover um tratamento tributário isonômico e equitativo entre os agentes econômicos; (b) distribuir o ônus tributário segundo a capacidade contributiva de cada agente econômico; (c) defender a arrecadação da CONDECINE, de modo a prover recursos aos planos de desenvolvimento do mercado audiovisual; (d) buscar uma posição de neutralidade do sistema tributário em relação à concorrência entre os segmentos do mercado audiovisual e incentivar sua complementaridade; (e) coibir barreiras à concorrência e à expansão dos serviços audiovisuais e induzir qualidade e diversidade; (f) evitar pressões excessivas ou desiguais sobre os preços dos serviços; (g) estimular a inclusão dos conteúdos brasileiros independentes nos catálogos e ampliar seu visionamento pelos usuários. (AIR, 2019, p.82)

Fica claro, como reforça Mauricio Hirata (2020), que esse modelo de tributação, a Condecine-título, não é a melhor forma de recolhimento tributário para as empresas VoD.

É ponto pacífico no setor de que a legislação sob a Condecine aplicada no mercado de VoD é inadequada. Não é adequado que você cobre no mercado de VoD Condecine por título. Grosso modo não é adequado ao setor audiovisual que se cobre Condecine por título. É uma forma de cobrança extremamente burocrática, de uma complexidade de operação de fiscalização muito grande e que gera um volume de recursos baixo, ou seja, ela é difícil de recolher, ela gera pouco

tributo, e para alguns segmentos de mercado ela gera uma pressão antieconômica que é o caso do VoD e é o caso do vídeo doméstico também. Porque ela força uma limitação de oferta, ela age contra o consumidor, ao invés dela estimular o mercado, ela pressiona o mercado a diminuir a quantidade de oferta, a piorar a qualidade do serviço, então sim, eu concordo com o Sérgio [Sá Leitão] de que a Condecine como ela está estruturada na legislação ela não é adequada, ela precisa ser reformulada e esse entendimento de alguma forma era o entendimento da Ancine desde 2015, até antes, desde 2012, mas não cabe à Ancine alterar a lei, cabe ao Congresso alterar a lei. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Havendo razoável consenso, isso pode explicar a “vista grossa” do Estado em não realizar esforços no recolhimento desse tributo das operadoras VoD, apesar de sua regulação estar prevista desde 2012. Esse entendimento, entretanto, não explica o motivo da não regulação adequada e da não cobrança da CONDECINE no segmento VoD. A perda dessa arrecadação diminui a receita do FSA sem justificativa para essa perda financeira para o setor audiovisual.

Passou-se oito anos desde a Instrução Normativa n. 105, que caracteriza dentro de “outros mercados” o “vídeo sob demanda”, cinco anos desde o início dessa discussão no Conselho Superior do Cinema e as operadoras de VoD seguem sem recolhimento devido e tampouco isonomia tributária perante seus concorrentes ou definição de nova regulação tributária para o VoD. Para compreender melhor a disputa nesse campo e a mobilização dos atores, serão apresentadas duas seções *a posteriori* que descreverão de forma detalhada as mobilizações e as arenas. Para chegar a esse momento, é preciso antes conhecer a origem da CONDECINE e seu contexto histórico de criação, como será visto na seção a seguir.

3.4 A CRIAÇÃO DA CONDECINE

A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional foi instituída pela Medida Provisória n. 2.298, de 6 de setembro de 2001. Nesse mesmo ato normativo se estabeleceram princípios gerais da política nacional do cinema brasileiro. Foram criados o Conselho Superior de Cinema e a ANCINE, e foi, ainda, instituído o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE). A MP autorizou também a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES).

O Conselho Superior de Cinema, principal arena de disputa da regulação da CONDECINE-VoD, discussão trazida neste trabalho, possui entre as suas competências a formulação da política nacional do cinema, a aprovação de diretrizes gerais para o

desenvolvimento da indústria audiovisual e o estímulo à presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado.

Em 2012, durante o segundo ano de mandato da então presidenta Dilma Rousseff, terceiro mandato consecutivo do Partido dos Trabalhadores, o Conselho Superior do Cinema aprovou o “Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas”. O documento estabelece a estratégia para o desenvolvimento da indústria do cinema e do audiovisual no país até 2020 e funciona como um guia para as ações do poder público para o setor. O Conselho é composto de representantes de diversos setores da indústria audiovisual nacional, de representantes da sociedade civil e de técnicos e dirigentes governamentais dos ministérios da Cultura; Relações Exteriores; Justiça; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Comunicações; Fazenda; e Educação, além de representantes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Os representantes da indústria audiovisual e da sociedade civil, assim como seus suplentes, são nomeados pela Presidência da República para mandatos de dois anos, sendo permitida uma recondução. A presidência do Conselho cabe ao Ministro de Estado da Cultura³⁴.

3.5 OBJETIVO DO TRIBUTO

Em se tratando de um tributo do tipo Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), o objetivo da incidência da CONDECINE é, prioritariamente, arrecadar recursos para intervenção da União, por meio do Fundo Setorial do Audiovisual, fomentando a indústria cinematográfica e audiovisual brasileira. No ato de sua criação em 2001, o texto original previa que os recursos arrecadados pela CONDECINE constituíssem receita da ANCINE. No entanto, em 2006, a Lei n. 11.437 determinou que os valores fossem destinados ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Trata-se de um fundo que possui programas de fomento direcionados a todos os segmentos da indústria audiovisual. Em produção e distribuição audiovisual, existem linhas voltadas para a produção cinematográfica e a produção de conteúdo para a televisão, além de uma linha específica para a comercialização de obras cinematográficas. Para o setor de exibição, foi elaborado o Programa Cinema Perto de Você, que possui cinco eixos de ação: a linha de crédito e de investimento para abertura de novas salas de cinema; a digitalização do parque exibidor, operadas pelo Banco Nacional de

³⁴Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/conselho-superior-do-cinema>. Acesso em: 2 fev. 2020.

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Projeto Cinema da Cidade, operado pela Caixa Econômica Federal, que estimula a implantação de complexos de cinema em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes que não disponham desse serviço; a desoneração tributária, a fim de diminuir as despesas financeiras dos agentes do setor; além do sistema de controle de bilheteria, para garantir a coleta de dados pelos exibidores e sua transmissão à ANCINE³⁵.

O Fundo Setorial do Audiovisual é administrado por um Comitê Gestor, que define as diretrizes e o plano anual de investimentos, selecionando as áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FSA. Estabelece ainda os limites de aporte financeiro aplicável a cada grupo de ações, acompanha a implementação das linhas de ação e avalia os resultados alcançados. Também cabe ao Comitê Gestor estabelecer as normas e os critérios para a apresentação das propostas de projetos, os parâmetros de julgamento e para os limites de valor financeiro. Os membros do Comitê Gestor do FSA são designados pelo Ministério da Cultura³⁶, sendo composto de dois representantes do Ministério da Cultura: um da Casa Civil da Presidência da República e um do Ministério da Educação; um representante da ANCINE; um representante dos agentes financeiros credenciados; e de três membros do setor audiovisual. Os representantes do setor audiovisual são designados para um mandato de dois anos, a partir de lista tríplice nominal encaminhada pelo Conselho Superior de Cinema, depois nomeado pelo Ministro da Cultura, sendo admitida uma recondução.

Os representantes do setor audiovisual são designados para mandato de dois anos, a partir de lista tríplice nominal encaminhada pelo Conselho Superior de Cinema, depois nomeado pelo Ministro da Cultura, sendo admitida uma recondução³⁷.

3.6 CONTEXTO HISTÓRICO

A CONDECINE, como já se viu aqui, foi criada em 2001, no fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O tributo, assim como a ANCINE, foi criado para atender a uma reivindicação expressa no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em Porto Alegre em julho do ano 2000. O congresso foi presidido pelo cineasta Gustavo

³⁵Essa informação está disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=programas/introducao>. Acesso em: 22 jun. 2019.

³⁶ Nota da autora: a partir de 2019, as atribuições do Ministério da Cultura, extinto, passam ao Ministério da Cidadania.

³⁷Essa informação pode ser consultada em: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/comite-gestor>. Acesso em: 2 fev. 2020

Dahl, contou com 70 delegados representando 31 entidades de cinema de nove estados brasileiros e foi o marco da chamada repolitização do cinema brasileiro (SOUZA, 2018, p. 15). O documento produzido no encontro elencou 69 resoluções, entre elas o apoio à criação, no âmbito do Governo Federal, de um órgão gestor da atividade cinematográfica, como substituição da Embrafilme, que havia sido extinta durante o governo Fernando Collor de Mello. De encontro ao programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que buscava reduzir a atuação direta do Estado por meio da regulação por meio de agências, esse foi o formato escolhido para criar o novo órgão. Assim, foi criada a ANCINE, que administraria inicialmente as receitas recolhidas pela CONDECINE, criada por meio da mesma Medida Provisória n. 2.228-1.

Em 2003, como relembra Souza (2018), o presidente Lula, durante o lançamento do “Programa brasileiro de cinema e audiovisual: Brasil um país de todas as telas”, mencionou os efeitos da política Roosevelteana sobre o cinema:

[...] passamos a nos espelhar no que nos é dado ou imposto de fora. A troca é saudável, a dominação não. Bloqueamos os nossos produtos, demos de presente os nossos mercados. Estávamos fazendo isso na contramão da história, no momento em que os países desenvolvidos mais protegiam as suas produções. Como destaca a autora, estava entre os objetivos do governo fazer com que, por meio dos filmes, o Brasil exportasse sua cultura. Não por acaso, a política externa foi definida como um dos pilares do programa. (SOUZA, 2018, p. 119)

Em 2006, foi sancionada a Lei n. 11.437/06³⁸ que criou o Fundo Setorial do Audiovisual e alterou a destinação das receitas decorrentes da CONDECINE, até então geridas pela ANCINE, e transferiu os valores para o novo fundo, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais. Souza (2018, 2018, p. 164) destaca que a elaboração e a promulgação dessa lei

[...] não causou grande barulho e nem esteve no centro de disputas acirradas. Isso se deve ao fato de que, mais do que fruto de uma mobilização de determinados grupos de interesse do setor audiovisual, essa lei foi gestada dentro do governo – para não dizer dentro da sala de [Manoel] Rangel³⁹. Outra razão para não ter a carga “dramática” das leis de 2001 e 2011 é a que ela não criou novas taxas – sempre motivo para mobilização daqueles a quem cabe pagar os tributos. A Lei nº 11.437/06 foi, no âmbito das categorias gramscianas, a conquista de uma posição que, apesar de não decisiva, se revelaria essencial para a efetivação dos movimentos pretendidos.

³⁸Essa informação pode ser consultada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm. Acesso em: 6 nov. 2019.

³⁹ Manoel Rangel foi diretor-presidente da ANCINE de 2006 a 2017.

A autora destaca que a pressão para a aprovação dessa lei se deu junto aos parlamentares. O principal líder desse movimento foi o próprio Rangel, que buscou sensibilizar o Congresso Nacional para o risco de o cinema brasileiro sofrer um “apagão” caso a lei não passasse. O que serviu como apelo foi o fato de expirar, no fim de 2006, o mecanismo que autorizava a captação de recursos para a produção de longas-metragens por meio da Lei Rouanet. Diferente da Lei do Audiovisual⁴⁰, a Lei Rouanet coloca o Estado como intermediário, deixando o poder decisório nas mãos de empresas patrocinadoras. Com o FSA, a ação do Estado é direta. Além de passar a beneficiar também distribuidores, produtores de séries de TV e projetos de infraestrutura (SOUZA, 2018).

O Estado apenas carimba os projetos, não usa o recurso para investir em programas e ações, ele transfere para os bancos, para mineradoras, empresas grandes decidirem para onde vai o dinheiro da cultura, como se elas tivessem alguma compreensão de política cultural. Na verdade, elas são empresas que não trabalham com cultura, a área fim delas não é a área cultural, elas trabalham com outros setores. [...] O FSA é um mecanismo entre outros que foram desenvolvidos nesse período [início do governo Lula]. Sem dúvida é um dos mais robustos. É um mecanismo generoso, forte, grande, com capacidade de investimento. O orçamento do MINC saltou, em 2013 era 300 milhões aproximadamente. 2010, 2 bilhões e 200 milhões. Boa parte desse recurso é de investimento. Você teve toda uma política de editais do MinC, foram mais de 200 editais lançados naquele período com fomento direto. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

No mesmo sentido de tratado por Souza (2018) e Manevy, Belem e Donadone (2013) também trazem a lógica do mercado se afirmando como superior e o Estado relegando a esse mercado a decisão de quem patrocinar, ou seja, do que é legítimo de receber financiamento por meio da Lei Rouanet.

Em setembro de 2011 foi sancionada a Lei n. 12.485, Lei da TV Paga, que impõe, pela primeira vez, as obrigações relativas à televisão e muda completamente o patamar da produção audiovisual brasileira.

3.7 BREVE PANORAMA ACERCA DA DISPUTA NA REGULAÇÃO DA CONDECINE-TELES

No dia 12 de setembro de 2011, a Lei n. 12.485 foi aprovada no Congresso Nacional. No entanto, foi uma lei que ficou pelo menos cinco anos em tramitação na Câmara dos

⁴⁰ Lei Federal 8.685/93

Deputados e no Senado e vinha sendo gestada há muito mais tempo, como relata Alfredo Manevy:

A Condecine-teles, embora ela seja de 2011, no âmbito da 12.485, ela, na verdade, foi gestada em todo esse período do governo Lula, como um instrumento dentro da política de financiamento audiovisual que foi repensada radicalmente em face do que nós encontramos em 2003. O audiovisual da retomada do cinema brasileiro tinha não mais do que 30 filmes lançados por ano, tinha muita dificuldade de distribuição e era todo financiado por incentivo fiscal. [...] O Ministério fez uma mudança profunda de paradigma na política cultural e audiovisual, entendendo que os incentivos fiscais não poderiam ser o principal mecanismo de financiamento [...] por entender que a renúncia fiscal é definida pelo mercado, sem critérios, sem nenhuma preocupação com resultados, com patrocinadores que estão só preocupados com retorno de imagem, de marketing e que isso não garante o desenvolvimento de uma política pública com capacidade de atingir resultados importantes. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Manevy, a CONDECINE foi, de certa maneira, o resultado colhido a partir da compreensão de um sistema de financiamento que regulasse e fomentasse a economia do audiovisual e que retirasse recursos do próprio setor, reinvestindo no próprio setor. Essa mudança de paradigma foi importante na medida em que incumbiu as empresas de telefonia e de televisão a se transformarem em fomentadores diretos⁴¹ do setor audiovisual, algo inédito no Brasil.

Então essa mudança é uma mudança importante de paradigma, de conceito de política cultural, que embasou toda uma compreensão nova, de conceito, do papel do Estado na cultura, que o papel do Estado não é meramente querer funcionar como um cartório da Lei Rouanet, que é o que o Estado é na Lei Rouanet, um mero cartório carimbador de projetos que o mercado define. Mas ele é definidor de uma política pública que tem objetivos fundamentais, na geração de renda, na ampliação de acesso do público aos filmes, na ampliação da produção brasileira, que passou a ir de 30 títulos lá em 2003, para chegar a 200 filmes ano, que a gente está agora, ou seja, saltos significativos que foram permitidos em função dessa retomada do papel do Estado como agente regulador e de fomento. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

É muito importante destacar que essa regulação tem algumas particularidades, ela não foi criada para atender a uma demanda do setor cinematográfico, tampouco foi liderada pelos grandes produtores de cinema do país, como aponta Manevy, pois houve um protagonismo do Estado por meio do Ministério da Cultura face a uma situação econômica de urgência para pequenos produtores nacionais mais preocupados com editais que lhes permitissem acesso a

⁴¹ “A gente chama de fomento indireto as renúncias, todas elas, porque é um fomento que depende da adesão de um terceiro. Já o fomento direto é decidido pelo poder público a partir de políticas públicas”. (MANEVY, entrevista à autora, 2020)

recursos imediatos do que com uma política pública ampla a qual reconfigurasse a produção cinematográfica nacional com mais vigor :

Infelizmente nesse momento os cineastas não estavam dando bola, não entendiam o que estava acontecendo, estavam preocupados com “editalzinho”, com dinheiro de edital. Eu vi muito pouco cineasta no Congresso batalhando por essa lei, pela CONDECINE. Alguns até diziam: “olha, vocês tão perdendo tempo, vocês têm que lutar para liberar o próximo edital”, sem compreender, sem estudar o assunto e sem perceber que o que estava em jogo era a possibilidade de uma política muito maior do que jamais tinha sido visto. Infelizmente, os cineastas estavam meio perdidos nesse momento, pedindo migalhas, e não entendendo a relação com a televisão. Então, realmente, quem puxou isso foi o MinC, sem exagero, puxando a sardinha para o nosso lado, mas assim, não foi um clamor do setor fazer isso. Foi um projeto de lei incubado no Ministério [da Cultura], na ANCINAV, com o aprendizado da ANCINAV⁴². [...] A partir dessa experiência a ANCINE e o ministério elaboraram um projeto moderno, um projeto muito avançado, que estava à frente, inclusive, do que o próprio setor queria. Em geral o estado não está à frente da sociedade. Em geral é a sociedade que está à frente do Estado. Nesse momento, o Estado estava realmente enxergando mais do que se enxergava a sociedade, salvo a ABPI-TV. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Altberg (2016 *apud* SOUZA, 2018) não se tratava apenas de falta de visão dos produtores de cinema brasileiros, se tratava de uma situação complexa. Esse autor situa a questão da internacionalização da produção, mudanças importantes de regulamentação no mercado de trabalho para produtores nacionais na produção internacional tão bem como uma reconversão de alianças entre atores econômicos nacionais como as teles face aos *players* multinacionais:

[...] alguns produtores foram cooptados por canais internacionais; eles faziam séries para os canais internacionais e então ficavam num lugar meio complicado. [...] Por incrível que pareça, nossos maiores aliados eram as teles, porque elas queriam entrar no mercado e a gente queria aproveitar essa regulamentação para conseguir a cota. O projeto só foi viabilizado pelo poder econômico das teles. [...] É importante lembrar aqui que, na verdade, o cinema sempre foi voltado para o seu próprio universo e a TV ainda era uma coisa muito estranha e desconhecida. Isso só veio a se quebrar a partir dos efeitos da lei. Hoje todos se beneficiam e comemoram, mas, naquele momento, muita gente tinha receio de contrariar o poder econômico. Bom, era tudo tão complexo que teve produtora que fez a campanha da Sky contra a lei⁴³. (SOUZA, 2018, p.184e185)

⁴² Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) foi um projeto de lei enviado ao congresso pelo governo Lula, em abril de 2004, pelo Ministério da Cultura. O projeto foi engavetado na câmara, no final de 2006, após sofrer pressão de grandes grupos de telecomunicações, como a Rede Globo, com apoio também de empresas de mídias impressas, que transmitiram notícias e propagandas que tratavam a mudança como um cerceamento à liberdade de expressão das mídias por parte do governo.

⁴³Foi o que disse Altberg, em 2016, em uma entrevista a Souza.

A campanha da Sky, mencionada por Altberg foi uma resposta ao Projeto de Lei n. 29, que alteraria as regras do mercado de TV por assinatura no País, e que traria obrigatoriedade de conteúdo nacional na programação semanal. A operadora passou a fazer uma forte campanha com seus clientes, usando o artifício que mais sensibiliza os usuários: o preço do serviço.

Nos e-mails e correspondências enviados aos consumidores nos últimos dias, a Sky é incisiva em dizer que os valores dos pacotes oferecidos serão reajustados caso o Congresso Nacional corrobore a obrigatoriedade de transmissão de três horas e meia de conteúdo nacional por semana. A companhia criou até uma página na internet (www.liberdadenatv.com.br) com a seguinte chamada em destaque: “Querem intervir na sua TV por assinatura”. (MENDES, 2010)

Segundo Manevy (2020), o problema com as operadoras de TV por assinatura era outro, a disputa pela proeminência, pela produção independente e pelos direitos patrimoniais é que era o elo frágil na negociação com os canais. Eles eram contra a tributação, não queriam exibir os conteúdos independentes nacionais, mas queriam fazer parte desse mercado. Nesse sentido, é possível inferir como a inauguração de novas tecnologias pode mudar o contorno das disputas entre atores econômicos nacionais e empresas multinacionais:

Você tinha uma situação que era a seguinte: havia a lei da TV PAGA, do cabo, de [19]95, que tinha regulado o setor de TV por assinatura. O setor de TV por assinatura é um setor de classe de elite. Quem consumia TV por assinatura naquela época era rico. Você tinha que desembolsar uma grana e só tinha 2 canais: a NET e a TVA. A TV a cabo no Brasil não tinha dado certo. Ela tinha ficado restrita a 4 milhões, 3 milhões de pessoas. Num país de 100 milhões de lares, de 200 milhões de pessoas. Você tinha uma pressão muito grande de novos investidores entrarem nesse campo. No caso, as Teles queriam entrar nesse mercado porque têm dinheiro e poderiam distribuir usando a malha de fibra de internet. De outro lado, os operadores tradicionais, como a Vivo, com medo dessa entrada, tentando retardar essa entrada, e criando algum tipo de barreira, de maneira que ela pudesse receber o investimento estrangeiro sem perder o controle sobre esse monopólio. Esse era o dilema na relação de canais abertos e de TV fechada no Brasil. Os canais que pertenciam a grandes conglomerados lá de fora, na verdade eles não tinham muita voz aqui no Brasil. Eles eram muito pequenos, tinham pouca autonomia, pouca capacidade de liderar. Eram escritórios de desova de conteúdo. Não tinham muita autonomia para produzir conteúdo local. Não tinham muita força para fazer oposição ou para fazer situação. Na verdade, os interesses que estavam em jogo eram: TVs abertas, em especial, a globo, como detentora da NET, em parceria, na época, já de alguns sócios internacionais, as teles, que eram proibidas de entrar no jogo até 2011, até a lei da TV paga, que é esse marco que a gente está discutindo. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Manevy defende que não é possível entender CONDECINE isoladamente, sem entender esse jogo que foi disputado pelos grandes *players*. O Brasil tinha a oportunidade de

abrir o mercado de TV por assinatura para *players* internacionais, mas garantindo o mercado produtor nacional.

O que o governo fez é, o que muitas vezes não se faz, que é defender o interesse público. [...] O governo Lula abriu para a competição esse mercado, incluindo as Teles. A Oi, a Vivo, a Claro, passou a oferecer pacotes de assinatura a preços baixos, incluindo mais de 10 milhões de famílias no acesso a esse produto. Isso foi abertura do mercado. Também não é liberalismo com um tiro no pé, um liberalismo burro, que desconsidera o interesse nacional, o interesse público. Em troca dessa liberalização o governo exigiu contrapartidas. Exigiu a Condecine, exigiu as cotas. Ele negociou tudo no Congresso. A Condecine é um instrumento, dentre outros, como a cota, como o fundo setorial, dentro de um marco regulatório mais amplo, que desregulamentou um setor que estava fechado, que era operado por poucos, para transformar num setor dinâmico. Só que ao invés de fazer aquilo que o Collor tinha feito com a informática nos anos 80: “abre para os gringos”, só que aí você mata o produtor nacional. Não, você abre para os gringos, mas você protege o produtor brasileiro criando uma relação entre eles, uma transferência de tecnologia, que é o que permite hoje o produtor brasileiro trabalhar com a Warner, trabalhar com a Discovery, trabalhar com Fox, a Disney... Foi exatamente esse processo, porque eram muito poucos os que faziam esse trabalho. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Manevy foi de suma importância regular esse mercado em seu início enquanto ele estava sendo remodelado à época da Lei n. 12.485. Diferente do que está acontecendo com as operadoras de VoD.

Já passou do tempo, perdemos o timing, da regulação do VoD. Era para ter sido feito há 3 anos atrás. Mas o governo Temer, depois do impeachment sentou em cima, criou uma relação preferencial de bajulação por empresas norte-americanas, ao invés de defender o interesse do Brasil e das produtoras brasileiras. Ele ficou buscando simpatia e aproximação com os grandes players americanos, não regulou, se manifestou contra a regulação, se manifestou contra as leis no campo da regulação e conseguiu retardar esse processo até hoje. [...] Porque no momento em que o mercado se estabelece, consolida, é muito difícil você conseguir regular esse mercado. Porque os privilégios viram direitos adquiridos, o empresário não quer pagar mais imposto, entende que ele adquiriu o direito de estar isento e passa a tratar aquela situação de desregulamentação como a norma. Foi muito importante naquele momento a lucidez do MinC, a lucidez do presidente Lula, do Ministro Gil, Juca, do Manoel Rangel, da nossa equipe, de perceber o que estava em jogo, de antever os movimentos necessários e de fazer a regulação na hora certa. Porque isso permitiu usar uma força que era inexorável, que era a vinda das teles a favor do interesse público. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Segundo relata Souza (2018), a fim de tentar fazer com que o projeto fosse aprovado sem alterações e não precisasse voltar à Câmara, a ABPI-TV liderou a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Audiovisual, composta de 207 deputados e de 32 senadores.

A inteligência de confrontação no Congresso foi que permitiu fazer esse embate de uma maneira com menos holofotes, com menos manipulação midiática, porque o congresso é a casa de todos os lobbies, já apanha todo dia, não adianta bater mais se eles já apanham. Ao invés de o Presidente, do Ministro pegarem e empunharem a bandeira do projeto, sair de peito aberto sendo metralhado pelos interesses contrários, como foi na época da ANCINAV, a estratégia de fazer uma tramitação no Congresso permitiu ir negociando, pouco a pouco, os conflitos de interesse, para chegar num texto mais perto do ideal e que era mais fácil de aprovar. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Em meio à disputa de narrativas que tinha como motes um suposto intervencionismo e uma ameaça à liberdade de escolha, muitos cineastas e produtores, com receio de desagradar os canais, ficaram em silêncio, uma exceção foi Luiz Carlos Barreto. Segundo Souza (2018), Barreto relata que em todas as sessões às quais compareceu, José Sarney (PMDB-AP), que era o presidente do Senado, chegava atrasado e que quem abria o Plenário era a senadora Marta Suplicy (PT-SP). Marta, segundo Barreto, sempre abria as sessões com as Medidas Provisórias que eram apresentadas no dia. Com isso, “trancava a pauta”. O produtor conta que começou a achar tudo “muito esquisito” e que resolveu consultar um conterrâneo, o senador Inácio Arruda (PCdoB-CE). O parlamentar garantiu a Barreto que o sucessivo envio de MPs quando o PL da TV Paga estava previsto para entrar na ordem do dia fazia parte de uma estratégia política. De posse dessa informação, Barreto voltou a procurar Sarney e novas costuras políticas foram feitas. E então houve, enfim, uma sessão sem MPs sendo apresentadas (SOUZA, 2018, p. 186).

Em setembro de 2011, dez anos após a Medida Provisória n. 2.228-1/01, que criou a ANCINE e a CONDECINE, o PLC n. 16/2010 foi convertido na Lei de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), que inclui as atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição. A Lei do SeAC foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff, que havia tomado posse em janeiro desse mesmo ano (SOUZA, 2018, p. 186).

Esse momento do processo de regulamentação da CONDECINE é um bom exemplo sobre o papel dos atores na formulação das políticas públicas para o setor audiovisual. Uma disputa que envolvia atores de diferentes setores, como os das telecomunicações, da TV por assinatura, da radiodifusão e do audiovisual, e com interesses distintos diante de um momento de emergência de novas tecnologias e de novos atores. Como observam Bourdieu e Fligstein, mesmo diante de interesses conflituosos, atores públicos e do mercado constituíram um ambiente cognitivo favorável que tornou possível o consenso, possibilitando a entrada das Teles no mercado de TV por assinatura e, ao mesmo tempo, permitindo associar serviços que ofereciam a combinação de banda larga, telefonia e TV por assinatura (combos). Em

contrapartida, elas passaram a contribuir para o financiamento da produção e da cadeia do audiovisual por meio do Fundo Setorial do Audiovisual.

Tratava-se de uma das arenas mais conflituosas, com interesses dos mais variados, opondo empresas de Telecom a rádio difusores e programadoras de TV por assinatura, e, ainda, no meio do imbróglio, a ANCINE e os produtores independentes (SILVA, 2017, p. 257 e 258).

O que eu acho interessante é avaliar o resultado da lei. Você tem hoje muitos sucessos de público, especialmente na animação infantil, adulta, que mostram que deu muito certo. O conteúdo é um conteúdo de qualidade, os canais hoje gostam de exibir. Isso é um ponto importante, a lei criou uma relação que não existia entre os canais e o conteúdo brasileiro, a ponto de muitos canais falarem hoje: “olha, independente da lei eu faria conteúdo brasileiro”. A grande questão aí é que a lei não apenas garante conteúdo brasileiro na tela, mas ela garante a propriedade dos direitos patrimoniais na mão do produtor. E é exatamente isso que a Netflix não quer, que a Warner não quer. O que eu chamo de uberização. A uberização do produtor que tá acontecendo agora. Todos esses produtos que estão aí “Ah, estou fazendo pra Netflix”, tudo uberizado, ou seja, ninguém tem direitos patrimoniais sobre a obra. [...] Então eu concluiria dizendo o seguinte: mais importante que a Condecine, é a propriedade patrimonial do produtor independente majoritário: 50% + 1. É ela que dá a possibilidade de os produtores viverem do que fazem, e não serem escravos uberizados do próximo cliente que vai demandar conteúdo. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

4 OS ATORES DA DISPUTA

A expansão do mercado audiovisual mundial é um processo em pleno curso, e isso, ao mesmo tempo em que é uma enorme possibilidade para os cinemas nacionais, é uma enorme ameaça. Em meio a todas as rupturas que a tecnologia provoca nos hábitos de consumo, os novos negócios no setor do entretenimento têm sido anunciados à velocidade da inovação tecnológica. (SOUZA, 2018, p.268)

Segundo o documento de Análise de Impacto Regulatório do VoD (2019), neste momento, o vídeo sob demanda pode ser considerado o segmento com horizonte de expansão mais significativo, tanto para as relações de oferta-consumo de conteúdos como para a produção audiovisual brasileira em particular. Após seu crescimento por oito anos consecutivos, a bilheteria de cinema tem apresentado quedas no último período. Na TV por assinatura, os serviços também refluíram depois de vigoroso crescimento. Ressalta-se que, em ambos os segmentos, a produção independente brasileira tem se mantido forte em quantidade de títulos, qualidade das produções e prestígio internacional.

O VoD vive realidade oposta à queda de receitas em cinema e TV, com aumento de usuários e investimentos em serviços, um movimento que deve permanecer no futuro mais imediato. As empresas brasileiras de mídia se movimentam para se posicionar nesse cenário. A produção brasileira de cinema e de televisão, além dos títulos e dos programas dirigidos ao VoD, vê seu incremento com expectativa de maior valorização e licenciamento dos seus projetos.

Sob essa visão e perspectiva, as condições do ambiente regulatório para o VoD devem ser consideradas decisivas para o desenvolvimento da totalidade do mercado audiovisual brasileiro no próximo período (AIR, 2019, p.31).

Acerca desse importante certame da regulação do VoD, a concorrência entre mercado nacional e internacional, segundo ressalta Silva (2017), deve ser a seguinte:

[...] em que pese haver visões bastante diferentes em disputa, dois aspectos pouco mudaram: a dominação do mercado interno por parte de agentes estrangeiros (principalmente norte-americanos) e a centralidade do papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento e na sobrevivência dos agentes nacionais, que, por sua vez, ainda hoje, permanecem com o discurso da busca pela auto sustentabilidade econômica que conferiria o caráter industrial à atividade. (SILVA, 2017, p.18)

Será visto mais adiante como existem atores internacionais influenciando e se articulando na disputa pelo mercado brasileiro e como isso faz toda a diferença nesse processo de regulação e de atuação do Estado. Isso posto, os atores foram identificados ao longo desta

pesquisa e agrupados em algumas categorias, que, em seguida, serão devidamente pormenorizadas. São atores do mercado: produtores nacionais, operadores de vídeo sob demanda, operadoras de telecom, operadoras de TV aberta, programadoras de TV por assinatura e as programadoras estrangeiras. Existem ainda os atores do Estado, que seriam os: organismos internacionais, políticos parlamentares, gestores públicos/ocupantes de cargo comissionado e burocratas. Silva (2017, p. 197) defende que outras duas categorias

[...] costumam ser sub-representadas nas arenas políticas ou arenas decisórias das políticas do setor tendo em vista a fraca capacidade de mobilização: os trabalhadores do setor e os cidadãos (que podem ser considerados na ideia de sociedade civil organizada e, no caso em questão, também na ideia de público consumidor), justamente as duas categorias de atores que representam o maior número de pessoas.

Infelizmente não será diferente neste trabalho, visto que pouco há de manifestação desses atores na discussão dessa regulação. Como Silva (2017, p. 210) mesmo identifica,

[...] historicamente os trabalhadores se aliam aos realizadores em momentos de reivindicações de apoio e financiamento para a atividade como um todo, já que os benefícios são mútuos. Porém, com exceção dos momentos de ruptura e sobrevivência como classe, a representação da categoria, em geral, é alijada das instâncias decisórias.

Sobre a atuação da população nesse tema, Hirata explica:

Normalmente esse tipo de matéria [a regulação da tributação], é uma matéria muito árdua do ponto de vista técnico. Tributação, grosso modo, você tem uma manifestação muito maior dos próprios atores do mercado, esses atores inclusive já se estruturaram para trabalhar com esse tipo de produção, eles contratam especialistas, enfim, escritórios de advocacia para fazer contribuições bastante sólidas, e normalmente estruturadas de maneira conjunta. [...] a única vez que eu vi uma manifestação da população em relação a questões tributárias, em relação a Ancine, foi quando saiu uma fake news de que a Ancine iria passar a tributar videogame, foram quatro dias de inferno na minha vida, foi um final de semana que eu fiquei acordado por mensagens no perfil do Facebook da Ancine xingando, era só palavrão, só palavrões de gamers dizendo que era um absurdo o governo cobrar. (HIRATA, entrevista a autora, 2020)

Nos apêndices deste trabalho será possível encontrar dois quadros que sintetizam quem são os atores do mercado e do Estado, e qual seu posicionamento e arenas que mobilizam. O quadro 5 traz os atores do mercado e o quadro 6, os atores do Estado.

4.1 OS ATORES DO MERCADO

Acerca do tema desta dissertação, a regulação da CONDECINE parece, pelo menos até o momento, que o Estado não foi exitoso em regular ou corrigir possíveis “falhas de mercado”.

O conceito de “falha de mercado” diz respeito, basicamente, a situações nas quais o Estado deve agir em defesa do interesse público, seja facilitando a concorrência, seja intervindo em monopólios. Esse é o conceito do neoinstitucionalismo da escolha racional que vê o Estado como mero apêndice, o referencial da Sociologia econômica contesta essa visão e afirma os processos de interação entre Estado e mercado como processos político- culturais complexos e passíveis de contestação como já mencionado no início desta dissertação. Dessa forma, foi possível identificar atores de diferentes portes econômicos e políticos atuando no mesmo campo, cada qual buscando mobilizar seu capital político conforme sua necessidade e sua “força”.

4.1.1 Produtores Nacionais

São colocados numa mesma categoria os realizadores de audiovisual em geral, visto que é possível encontrar interesses comuns à categoria quando o assunto é atuação do Estado na manutenção e na ampliação de formas de financiamento que viabilizem a produção de obras audiovisuais, mesmo que não necessariamente haja consenso sobre as maneiras como os recursos devem ser distribuídos e aplicados.

Silva (2017) reforça ainda que os realizadores são, via de regra, os principais beneficiários das políticas implementadas e que, apesar de as produtoras se constituírem na forma de empresas no Brasil, elas se fazem representar no cenário político, principalmente por meio da atuação de seus sócios-proprietários. É o “produtor pessoa física” quem participa dos fóruns e das instâncias de formulação e decisão (SILVA, 2017, p.200).

4.1.2 Operadores de vídeo sob demanda

São representantes desse grupo de atores, empresas como a Netflix, Prime Video (Amazon), Apple TV+, Hulu, Disney+, Sky Play, HBO Go e a nacional Globoplay, que buscam competir com os demais *players* do segmento. Entretanto,

[...] o poder econômico e político das empresas multinacionais (apoiadas pelos países em que estão sediadas) passam a exercer pressão na

regulamentação das regras e políticas adotadas pelos países dominados, de forma que eles têm ainda menor autonomia para de fato moldar seu mercado interno. (YÚDICE, 2004, p. 294)

Esse cenário pode ser visto no Brasil, como defende Klotzel, pois as operadoras de VoD

[...] são empresas consolidadas, inclusive a nível global, elas são empresas que são assimétricas, do poder econômico, da força das empresas locais. Não existe termo de comparação, a Netflix está investindo 18 bilhões de dólares em produção em 1 ano; no Brasil se investe por ano em toda a produção audiovisual 350 milhões de dólares. A Netflix representa mais ou menos 60 anos de investimento na produção audiovisual brasileira na sua produção de um ano. Como é que você vai colocar isso em condição de paridade com outro tipo de produção independente, como você vai colocar em paridade com a produção brasileira? Você não pode, você precisa criar condições para agentes econômicos que têm uma assimetria imensa, poderem conviver e sobreviver no mercado. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Outro meio de que se utilizam as operadoras de VoD para não serem reguladas pela CONDECINE é a falta de informação que disponibilizam ao governo brasileiro. E quando disponibilizam, os dados ficam em regime sigiloso, conforme exposto no documento de Análise de Impacto Regulatório do setor de VoD de 2019, no qual

[...] foram consultados 21 agentes, dos quais três enviaram o questionário total ou parcialmente preenchido [...] Cabe ressaltar que a empresa Netflix solicitou à ANCINE que tratasse as informações apresentadas na resposta ao presente Questionário da Análise de Impacto Regulatório de Vídeo por Demanda como sendo de caráter restrito sensível, por serem “informações relativas a segredos da empresa, que, se divulgados, podem acarretar em desvantagens competitivas perante outros agentes econômicos. [...] as respostas da Netflix ao questionário estão classificadas como “Confidencial”, de forma a não revelar o seu teor. (AIR, 2019, p.140)

Sobre o assunto acima exposto, Klotzel complementa:

Isso deveria ser informação pública, como são as informações dos cinemas, você sabe quantos espectadores fez no fim de semana o filme x, y, z. Você sabe na hora que “Minha mãe é uma peça” fez tantos mil [de espectadores], isso tem online. Na TV você tem todas as audiências, você sabe quanto vai a audiência de toda tv, você tem essa informação. O VoD se recusa a dar essas informações, a argumentação da representante da Netflix [Paula Pinha] no CSC é que não era necessário a informação de dados porque o VoD não vivia de publicidade, isso seria necessário na publicidade para avaliar o valor do comercial. Como se fosse essa a única necessidade. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Brant reforça que “[...] em qualquer lugar, para que haja regulação e tributação, você tem informação precisa, e as empresas precisam fornecer essa informação precisa”. E ainda complementa: “como elas têm de proteger seus interesses comerciais, elas protegem todos os

dados que não são obrigadas a ceder, a partir do momento que forem obrigadas a ceder, elas vão ceder.”.

A ausência de dados oficiais sobre transações, assinaturas, receitas e publicidade, ou mesmo de referências privadas seguras, válidas e confiáveis, limita muito as possibilidades de análise técnica, especialmente para a construção de indicadores. Sem bases de dados, não há indicadores possíveis, ficando a análise dependente de fragmentos de informação, em geral não codificados. A principal dificuldade para a transformação desse quadro decorre da resistência dos grandes provedores em repassar dados básicos de sua atividade. Essa situação, por si só, pode ser percebida como elemento importante para a caracterização dos serviços de VoD no país, uma vez que indica o posicionamento dos conglomerados de mídia em relação à regulação imperativa e projeta riscos em relação à concentração e a práticas avessas à competição (AIR, 2019, p.32).

4.1.3 Operadoras de telecom

Para começar a compreender as motivações e as mobilizações desse ator do mercado, é fundamental que fique claro qual tipo de serviço essas empresas oferecem, de modo que não restem dúvidas acerca dos interesses que as movem. Operadoras de telecom são empresas responsáveis pela distribuição de sinais de TV por assinatura. Via de regra, as operadoras não costumam produzir os conteúdos, elas distribuem os sinais dos canais contratados ou canais abertos. Ela processa o sinal e o envia aos assinantes seja através de cabos, micro-ondas ou satélite. Exemplos de operadoras de telecom mais conhecidas são: NET, Claro TV, Vivo TV, Sky e Oi TV⁴⁴.

A partir da Lei n. 12.485/2011 que possibilitou que as empresas de telefonia e de internet pudessem oferecer também serviços de TV por assinatura, as operadoras passaram a se relacionar diretamente com as políticas do setor audiovisual. Foi a entrada das operadoras de telecomunicações no mercado de TV paga que possibilitou o grande aumento dos recursos disponíveis para o setor audiovisual via FSA. Programadoras e operadoras de TV por assinatura, muitas vezes, compõem grupos econômicos com as empresas de radiodifusão, a depender da pauta que está em questão (SILVA, 2017, p.204).

⁴⁴Essa informação pode ser consultada em: <http://www.abta.org.br/associados.asp>. Acesso em: 3 fev. 2020.

4.1.4 Operadoras de TV aberta ou radiodifusão

Os serviços de radiodifusão são aqueles que realizam a transmissão de sons e de imagens (televisão) ou apenas de sons (rádios) ao público em geral. Radiodifusão, nesse caso, tem sido identificada como TV aberta, sem atenção particular à tecnologia de transmissão. A título desta discussão, são especialmente os canais de televisão aberta, como Globo, SBT, Record TV. No que diz respeito à disputa em questão pela regulação da CONDECINE, Hirata define que as operadoras de TV aberta

[...] se dividem, grosso modo, em Globo e as outras. A Globo é a única que tem uma estratégia clara para adentrar ao mercado de vídeo por demanda. E o posicionamento da Globo não é claro de forma nenhuma, ela fez sinalizações de que ela toparia uma Condecine por receita baixa, ela já recuou dessas posições algumas vezes, então não fica claro exatamente qual que é o posicionamento deles. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

No tocante às mobilizações e às ferramentas políticas, Silva (2017) salienta que empresas de radiodifusão possuem uma natureza ainda mais peculiar, uma vez que, além do poder que elas detêm para influenciar a opinião pública sobre determinado assunto de qualquer área econômica ou social, ao dar maior ou menor visibilidade para determinadas questões; no caso da política audiovisual, elas passam a ser partes interessadas diretas. Assim, além da ação direta dos grupos de mídia, a fim de influenciar definições de agenda e formulação da política, uma parte dos próprios políticos que formulam a política tem interesse direto nessa questão, visto que, em muitos casos, eles próprios participam dos grupos regionais que controlam os meios de comunicação (SILVA, 2017, p.204).

E sem qualquer dúvida, eles se mobilizam na defesa de seus interesses utilizando suas ferramentas da melhor forma:

A esperteza do governo nesse momento é perceber que existe um conflito latente entre as televisões e as operadoras de telecomunicações: estas querem veicular conteúdo audiovisual e as TVs não querem abrir mão dessa reserva de mercado. Isso ficou claro no movimento que a Globo fez no começo do ano em defesa do conteúdo nacional: aquilo era na verdade em defesa dos agentes que hoje detêm a exclusividade do conteúdo nacional. (XAVIER *et al.*, 2004, p. 128)

4.1.5 Programadoras de TV por assinatura

Da mesma forma que foi necessário esclarecer quem são as operadoras de telecomunicação, é importante mostrar quem são as programadoras de TV por assinatura, especialmente a título de não haver confusão ou troca de definição entre as empresas. Nesse sentido, programadoras de TV por assinatura são as empresas que fornecem os conteúdos, os canais, para a TV paga. Essas empresas podem produzir programação própria, representar canais estrangeiros no Brasil ou comprar programas e reformatá-los em canais locais. Exemplos de programadoras de TV por assinatura são: Canal Brasil, Globosat, ESPN Brasil, Telecine, NBC Universal, Discovery e Fox⁴⁵.

4.1.6 Programadoras estrangeiras

As *majors*, grandes empresas distribuidoras estrangeiras, como FOX, Warner e, recentemente, a própria Netflix, atuam no mercado brasileiro desde as primeiras décadas do século XX e se fazem representar por sua associação, a *Motion Picture Association* (MPA), filial da *Motion Picture Association of America* (MPAA)⁴⁶.

Silva (2017) e Ávila (2018) defendem que, além dos *lobbies* perante o Congresso e o Poder Executivo dos países em que atua, a MPA sempre contou com o forte apoio dos diferentes governos dos Estados Unidos, o que garante que seus interesses sejam representados em arenas diplomáticas multilaterais e em acordos bilaterais. Ainda que seu poder de influência não seja absoluto e esbarre na questão da soberania dos países, a presença das *majors* estabelece determinados limites às políticas locais, limites esses que nem sempre são verbalizados ou formalizados nas arenas decisórias, mas que, historicamente, estão presentes no quadro geral em que se constroem as políticas (SILVA, 2017, p.201).

Se os realizadores são os principais atores no que se refere à influência que exercem sobre o Estado na formulação e implementação das ações e políticas, outros dois atores são relevantes em relação ao que Bachrach e Baratz (2011) definiram como a “face invisível do poder”, ou seja, ao poder de vetar e mobilizar vieses nos assuntos e matérias que podem se transformar em políticas públicas. Esses dois atores são as distribuidoras

⁴⁵Essa informação pode ser consultada em: <http://www.abta.org.br/associados.asp>. Acesso em: 3 fev. 2020.

⁴⁶ A MPAA é o grupo oficial de *lobby* da indústria cinematográfica dos EUA e sua participação inclui os seis principais distribuidores de filmes dos EUA. O objetivo da MPAA é proteger os direitos dos envolvidos no setor audiovisual, nos EUA por meio da MPAA e no exterior por meio da *Motion Picture Association* (MPA). (LEE, 2008).

norte americanas (ou *majors*) e as empresas de radiodifusão nacionais (as emissoras de TV aberta). No entanto, com as transformações do mercado, atores como as Teles e as empresas OTT⁴⁷ tendem a ganhar cada vez mais peso no *policy subsystem* do setor. (SILVA, 2017, p.201)

Silva (2017), Ávila (2018) e Lee (2008) destacam que, além do poder econômico e político que possuem, as *majors* contam com outros fortes aliados. Em primeiro lugar, elas distribuem um produto que possui grande valor perante o público e, portanto, é demandado pelo mercado. Esse produto, o filme de longa-metragem norte-americano, em geral, possui grande valor de produção e conta com uma estratégia de *marketing* que o coloca em vantagem perante o produto nacional. Na posição de superpotência global, os Estados Unidos exportam a cultura em uma escala sem precedentes. Da música à mídia, do cinema ao *fast food*, da linguagem literária ao esporte, portanto, a ideia norte-americana se espalha e a tecnologia arrasta a cultura para todos os cantos do globo com alta velocidade. Além disso, esses agentes, como a MPA, possuem cadeiras nas instâncias de deliberação, como o Conselho Superior de Cinema e o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (SILVA, 2017, p.202).

4.2 OS ATORES DO ESTADO

Em se tratando de cinema, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, devido ao forte domínio econômico, político e cultural exercido pelos Estados Unidos (ÁVILA, 2018; LEE, 2008), faz-se necessário que países produtores, em menor ou maior medida, dependam da intervenção estatal para proteger e promover sua cinematografia nacional. Embora nem sempre os atores do Estado atuem de maneira a defender os interesses do país e haja ainda pressões políticas estrangeiras intervindo nessa arena.

Muitos países, após a Primeira Guerra Mundial, notaram que os produtos de Hollywood representavam aproximadamente quatro quintos (4/5) de todas as exibições de filmes no mundo. Diante do dilúvio de filmes americanos nos mercados domésticos, os governos nacionais tentaram estabelecer barreiras comerciais para proteger as indústrias cinematográficas locais. Estas barreiras levaram Hollywood a buscar ajuda de Washington, que através do Departamento de Estado dos Estados Unidos representava os interesses de Hollywood e a defesa do livre comércio. (LEE, 2008, p. 379)

⁴⁷*Over The Top* – diz respeito ao conteúdo transmitido pela internet.

A MPA trabalha na representação dos interesses políticos dos seis estúdios que a compõem, junto às esferas legislativa e executiva. O foco da organização tem como pautas prioritárias do setor aspectos que englobam direitos autorais, incentivos fiscais, proteção à propriedade intelectual e o combate à pirataria. Por meio do acompanhamento das discussões nos Poderes Federais, ela busca fornecer subsídios que possam servir ao desenvolvimento e à execução de políticas públicas pertinentes ao setor (ÁVILA, 2018). Ao tratar desse agente, a MPA, o Estado e o mercado se entrelaçam, o que permite a eles utilizarem várias arenas, inclusive estrangeiras, para defenderem seus interesses.

4.2.1 Agentes Internacionais

Não são raras as vezes em que atores como a MPA (ÁVILA, 2018; LEE, 2008) se utilizam do respaldo e da autonomia que detêm perante o governo norte-americano para pressionar e negociar com governos locais de todo o mundo. Silva (2017) traz uma matéria da *Folha de São Paulo*⁴⁸ em que Harry Stone narra um episódio que ilustra a forma como atuava a MPA, em parceria com a matriz norte-americana MPAA, que era presidida por Jack Valenti⁴⁹:

Em 1990, o Congresso brasileiro aprovou uma lei, do então deputado Sarney Filho, que nacionalizava as atividades cinematográficas. Em retaliação, Valenti pressionou congressistas em Washington para que votasse uma lei dificultando a entrada de sapatos brasileiros nos Estados Unidos. (SILVA, 2017, p.201 e 202)

Harry Stone era conhecido como “diabo do cinema brasileiro”⁵⁰ e deixou um legado de mais de 40 anos como representante na América Latina da mais poderosa entidade cinematográfica do mundo, a MPA, que agregava os interesses dos sete maiores estúdios americanos: Columbia Tri-Star, MGM, Fox, Universal, Warner Bros, Buena Vista e Paramount.

Segundo Lee (2008), o fato de muitos dos líderes da MPAA terem trabalhado ou trabalharem em altos cargos do governo federal norte-americano fez com que a MPAA “[...] sempre estivesse lotada de diplomatas, especialistas em comércio e advogados com

⁴⁸Essa informação pode ser consultada em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/11/ilustrada/1.html>. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁴⁹ Jack Joseph Valenti (1921-2007) foi um assistente especial do ex-presidente dos Estados Unidos Lyndon B. Johnson e presidente da *Motion Picture Association of America*.

⁵⁰Essa informação pode ser consultada em: <https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,harry-stone-o-diabo-do-cinema-brasileiro,20000908p1575>. Acesso em: 17 jan. 2020.

substancial experiência governamental” (LEE, 2008, p. 378). Os laços do setor cinematográfico com o governo, em questões de comércio internacional, se estabelecem desde a primeira guerra mundial (LEE, 2008).

Segundo Ávila (2018), a MPA trabalha de maneira ativa junto aos agentes do segmento do audiovisual, nas esferas pública, privada e acadêmica. Ele destaca a atuação conjunta com o Congresso Nacional, a ANCINE, o MinC e a Frente Parlamentar em Defesa da Propriedade Intelectual.

Dessa forma, fica evidente como atores do mercado, como a MPA, conseguem mobilizar “forças” governamentais estrangeiras na intervenção de medidas e na pressão de governos locais (ÁVILA, 2018; LEE, 2008). Utilizam-se de outras arenas, acionando inclusive atores de outros campos para obterem sucesso em suas aspirações, como os congressistas de Washington. A MPA, por representar os interesses políticos e regulatórios dos maiores estúdios de criação, produção e distribuição de conteúdos audiovisuais do mundo, interfere nas questões políticas e regulatórias a partir da força do capital econômico e político que possui.

4.2.2 Políticos Parlamentares

No que se refere aos atores políticos, Silva (2017) se baseia na acepção weberiana para denominar as categorias de políticos, gestores públicos e burocratas. Sobre os agentes políticos do Congresso, o autor defende que os parlamentares

[...] deveriam ser os principais representantes dos cidadãos e do interesse público, fazendo valer os ditames constitucionais e perseguindo o bem comum. Entretanto, a teoria da escolha pública advoga, e a análise política corrobora, que o auto interesse é o que, em geral, guia suas ações. Da mesma forma, a realidade mostra que, por conta de distorções e subterfúgios legais, parte da classe política utiliza o controle sobre emissoras afiliadas de TV para benefício próprio (BÄCHTOLD; FREIRE, 2010; CHAGAS, 2012). Essa característica retira a isenção do processo, uma vez que mudanças ou mesmo a reforma do sistema não é do interesse de quem age dessa forma. (SILVA, 2017, p.209)

Tema que foi trazido à discussão por dois entrevistados, Alfredo Manevy e Maurício Hirata. A esse respeito, Manevy (2020) traz a concessão de canais de TV aberta para políticos:

Atualmente eu não tenho tantas informações, mas assim, naquele período [da tramitação da Lei da TV Paga], existia uma presença muito forte das TVs abertas por causa das concessões. O Brasil é o país que mais faz concessão de TV aberta

pra político, deputado, senador, então você tem a bancada das TVs no Congresso que defende os interesses das TVs. Esse é um escândalo, mas é algo que foi permitido no Brasil. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Já Hirata discorre sobre o “medo” de alguns congressistas baterem de frente com grupos tão grandes de comunicação e que estes poderiam “sujar sua imagem” com a população, seus eleitores:

No Congresso as pressões que fazem são feitas em relação aos diversos congressistas. Seria leviano se eu dissesse que isso tem relação com o financiamento de campanha porque eu não sei quais dessas empresas atuam ou, se atuam, ou como atuam, no financiamento de campanha dos órgãos legislativos, mas certamente há um entendimento, isso é natural, não tem nada de ilegal nisso, de que determinados deputados e senadores vestem as camisas e causas de determinadas empresas, e como essas empresas não estão entrando em acordo, e particularmente preocupa ao ponto legislativo as empresas de comunicação, as empresas que geram notícia, que tem jornais, que tem rádio, que tem televisões, que eles possam gerar de alguma forma negativa sobre eles, há alguma preocupação nesse aspecto. [...] a pauta da regulamentação da televisão paga, do vídeo por demanda, não é uma pauta de interesse nacional, ou seja, não é uma pauta que deputados e senadores veem como uma pauta que gera dividendos políticos junto à população. Consequentemente, isso vira uma pauta de definição corporativa econômica e nenhum desses senadores e deputados têm vontade de comprar brigas fortes com algum desses grupos, que são todos grupos grandes. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

O que os outros atores entenderam é que são os políticos parlamentares que possuem o “poder de agenda”. E encontraram nesses agentes a aliança que precisavam para levar à mesa suas pautas, ou pelo menos, impedirem as pautas que não lhes convém.

No que concerne ao processo de Definição (ou formação) da Agenda, a primeira constatação – de ordem mais geral – é a de que há questões que entram na agenda e outras que não sobrevivem ao competitivo processo seletivo pela atenção dos formuladores de políticas, ou seja, apenas uma parte das questões que se apresentam como problemas para a sociedade consegue se converter em prioridade do ponto de vista da ação pública. [...] Diferentes atores buscam influenciar a agenda por meio da definição de um problema, recorrendo à construção de narrativas baseadas na seleção de informações, dados, modelos, de forma a favorecer um curso de argumentação e persuasão. Além disso, esses atores utilizam-se dos meios institucionais e também do controle de acesso ou mesmo do bloqueio de outros grupos à agenda. (CAPELLA, 2015, p.241)

4.2.3 Gestores públicos/ocupantes de cargo comissionado e burocratas

A respeito dos gestores públicos e tecnocratas, Silva (2017) explica que tendo em vista a natureza do trabalho, há uma tendência de que eles tenham origem no meio cinematográfico e intercalem períodos de atuação política nos órgãos públicos com períodos de realização

artística. Sendo natural, dessa forma, que os gestores, no exercício da função pública, se alinhem aos principais interesses da classe em que atuavam profissionalmente.

E isso, de fato, pôde ser verificado ao longo da pesquisa deste projeto. Os gestores públicos entrevistados e que atuaram frente às instituições públicas, parte importante no processo de regulação do objeto desta dissertação, foram majoritariamente realizadores audiovisuais, que, como supracitado, revezam entre realização e gestão pública cultural, tanto em órgãos de governo, como à frente de associações da classe que respectivamente representam, exceto Rosana Alcântara, de perfil mais técnico e burocrático. Nesse sentido, vale trazer o conceito de *habitus* de Bourdieu (2004) para entender o lugar em que os produtores audiovisuais nacionais passaram a ocupar nas instituições do Estado.

Dessa forma, o *habitus*, necessidade tornada virtude, produz estratégias que, embora não sejam produto de uma aspiração consciente de fins explicitamente colocados a partir de um conhecimento adequado das condições objetivas, nem de uma determinação mecânica de causas, mostram-se objetivamente ajustadas à situação. (BOURDIEU, 2004, p. 23)

É possível inferir que, ao longo das disputas, os realizadores, atores do mercado (nacional) identificaram, por meio da burocracia, um caminho para garantir a sobrevivência e a defesa do seu setor. Articulam, portanto, seu capital cultural, inseridos no seio do Estado, mas que, apesar do lugar que conseguiram ocupar, não podem ser enxergados na disputa tratada aqui como “atores dominantes”, dado o peso desproporcional do outro lado da balança, em que os outros atores do mercado possuem capital econômico e político. Sem o interesse e o consenso dos outros atores do mercado e o apoio do Executivo por meio de fortes políticas de Estado, eles não conseguem defender e atingir suas pautas, mesmo apesar de se encontrarem dentro de instituições públicas do Estado, como pode ser identificado na disputa pela CONDECINE-VoD.

Sobre o peso desproporcional supracitado, Manevy (2020) ressalta:

O consenso total ele nunca existe. Se ficar de um lado as teles e os grandes players estrangeiros e de outro os produtores, é uma força muito desigual. Isso vai ter um resultado ruim para os produtores brasileiros. Você tem que ter do lado do Brasil o governo, defendendo o interesse do Brasil, dos produtores, para equilibrar essa negociação. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

4.3 AS ARENAS DE DISPUTA

Para além dos atores e de suas respectivas autoridades para influenciarem nas políticas públicas do setor, faz-se necessário identificar as principais arenas em que o processo de tomada de decisão ocorre. Como ressalta Silva (2017), da mesma forma que existem diferentes políticas, também há distintas arenas decisórias.

Para estudar a arena política do audiovisual brasileiro, Silva (2017) partiu da tipologia de Theodore Lowi, que divide as políticas públicas em quatro categorias: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, e conclui:

Nesse diapasão, as políticas, e arenas, distributivas e redistributivas se diferenciam pelo nível de conflito e grau de polarização. Enquanto as políticas distributivas se referem a decisões alocativas, geram pouco conflito e envolvem grande número de pessoas, tentando contemplar todos os interesses, as políticas redistributivas são bastante conflituosas e mais polarizadas. Além de conformar as distintas arenas políticas, cada tipo de política pressupõe uma rede diferente de atores, diferentes estruturas de tomada de decisão e diferentes contextos institucionais. [...] Lowi (1964) afirmou que são as políticas públicas que determinam o processo político (*policies determine politics*), ou seja, os conflitos, coalizões e estratégias dos atores se alteram conforme o tipo de política pública que está em jogo. (SILVA, 2017, p.177 e 178)

As definições dos marcos legais para os setores de TV por assinatura e de radiodifusão são bons exemplos de políticas regulatórias na medida em que estabelecem os padrões de comportamento e de serviços para os referidos setores. Por sua vez, a política de financiamento via fomento direto tem caráter redistributivo, pois geram benefícios concentrados para alguns grupos, enquanto os custos se concentram em outros grupos (SILVA, 2017, p.224).

Na prática, cada arena possui determinadas questões que podem e devem ser debatidas e definidas. No Congresso Nacional, isso se dá na forma de leis, que podem estabelecer princípios gerais, como é o caso da Política Nacional do Cinema, em que a lei (a MP n. 2.228-1/2001) define os princípios e delega ao Conselho Superior de Cinema a competência de aprovar as políticas concretas. Já as questões que dizem respeito ao FSA, são aprovadas e deliberadas pelo Comitê Gestor do Fundo. Sendo assim, as regras de aprovação de cada uma dessas políticas fazem toda a diferença no resultado final (SILVA, 2017, p.262).

Conforme supracitado e ainda identificado a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas, foi possível constatar a mobilização dos atores em diversas arenas, inclusive internacionais, como já mencionado.

É somente com referência ao espaço de disputa que as define e que elas visam a manter ou a redefinir, como tal, quase completamente, que é possível compreender as estratégias individuais ou coletivas, espontâneas ou organizadas, que têm como propósito conservar e transformar para conservar (BOURDIEU, 2006).

Nesse sentido, cabe destacar como principais lugares de tomada de decisão o Congresso Nacional e o Conselho Superior de Cinema, que têm como uma das principais competências

[...] definir a Política Nacional do Cinema; aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto sustentabilidade; e estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado. (BRASIL, 2001, art.3º)

No próximo capítulo, será possível aprofundar como os atores observados mobilizam cada uma das arenas e quais estratégias mobilizam para garantirem suas demandas.

5 INTERPRETAÇÃO DA DISPUTA DO CONDECINE-VoD

Segmento específico e, talvez, o mais complexo no âmbito das políticas culturais, a política audiovisual diz respeito às medidas governamentais criadas para se promover e se disciplinar as produções de cinema e de televisão. Se, nas políticas voltadas para a cultura, o que está em jogo é sempre uma relação entre cultura e Estado, no caso do audiovisual acrescenta-se a isso, inevitavelmente, a questão do mercado e da indústria (SOUZA, 2018, p.27).

Segundo dados levantados pela AIR (2019), pode-se assumir 2011 como o ano de início do VoD no Brasil devido ao lançamento de diversos serviços nesse ano. Antes disso, havia algumas alternativas de amplitude limitada como Saraiva Digital, Blopix e, especialmente, NetMovies, que operava por assinatura em pacotes por tempo mensal de transmissão e também entregava filmes em mídias físicas, em modelo semelhante ao da Netflix, no mercado norte-americano. Foi notadamente o início da operação da Netflix no Brasil que impulsionou de fato a expansão do novo mercado.

O Brasil foi o segundo país em que a Netflix começou a operar fora dos Estados Unidos, ficando apenas depois do Canadá, em setembro de 2011. Segundo estimativas da consultoria *Futuresource* (2019), em 2019, o Brasil era o terceiro maior mercado da empresa. Com mais de 8 milhões de assinantes, o país fica atrás apenas dos Estados Unidos e do Reino Unido. Embora faça parte do mercado brasileiro desde 2011, foi em 2017 que as atividades da empresa tiveram grande proeminência, segundo notícia veiculada pela *Revista Exame*:

O Brasil chegou a ser chamado de “um foguete” pelo presidente e fundador da plataforma de streaming de vídeo Netflix, em 2017. Na época, a empresa começava a engrenar de vez no país, vendo sua base de usuários dobrar e o Brasil figurar entre os cinco maiores mercados da Netflix no mundo. “Se eu penso no Brasil, nós éramos bem fracos no primeiro ano e agora é um foguete”, disse Hastings em 2017. (RIVEIRA, 2019)

A expansão do vídeo sob demanda tem repercutido intensamente sobre a estrutura, as relações de oferta e de consumo e as condições de competição nos serviços de comunicação audiovisual. Herdeiro das expressivas mudanças tecnológicas e comunicacionais das últimas décadas, o VoD conquistou espaços no mercado audiovisual, seja pelos recursos e tempo a ele dedicados pelos usuários, investimentos publicitários das empresas, disputas em torno das marcas e conteúdos audiovisuais, seja pelas reações que provoca nos concorrentes. O resultado dessa dinâmica é um conjunto complexo de serviços e com forte presença

internacional, que desafia os modelos regulatórios estruturados e convoca agentes públicos e privados ao debate das alternativas mais adequadas e equilibradas para o seu desenvolvimento (AIR, 2019, p.2).

A título deste trabalho, busca-se, com maior insistência, desvendar o imbróglio acerca, justamente, das mobilizações dos atores que desafiam os modelos regulatórios já estruturados. Como destaca Hirata:

[...] uma coisa que não é tecnicamente verídico, de que “não existe regulamentação para recolhimento da Condecine de VoD”, isso não é verdade. Está regulamentado. É uma regulamentação que é ruim, é uma regulamentação que o mercado, a Ancine, não acha que é adequado, ninguém acha que é adequado, mas ela está em vigor. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Dessa forma, a partir da constatação de que há regulação, mas não há o recolhimento, busca-se descortinar os artifícios políticos e as motivações dos atores que procuram, por meio do seu capital político, a manutenção do *status quo*.

Nesse campo em disputa, o mercado do cinema e do audiovisual e determinados grupos e atores se articulam em função de interesses particulares e, por meio de suas ações, acabam por determinar as políticas de Estado. É nessa mesma linha que Bourdieu (2007) explora a relação entre sistemas de pensamento, instituições e formas de poder material e simbólico. A partir do conceito de *habitus*, é possível entender, por exemplo, como algumas condutas podem ser compreendidas a partir da busca por determinados fins, sem que se tenha entendimento das consequências gerais de certas escolhas.

O conceito de campo de Bourdieu (2001) permite analisar a ação dos agentes dentro de determinados limites, partindo da premissa de que não agem em um vácuo, mas em situações concretas e motivados por relações sociais objetivas. O conceito de campo proposto por Bourdieu se define como espaço no qual ocorrem as relações entre os indivíduos, grupos e estruturas sociais, com uma dinâmica que obedece a leis próprias, acendida pelas disputas de poder ocorridas em seu interior. A estrutura de um campo é definida como “[...] um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores” (BOURDIEU, 1983, p. 90).

Esse conceito é de fulcral importância para analisar, a partir de relações de aliança ou de conflito entre os seus diferentes agentes que lutam pela posse de determinadas formas específicas de capital, esse campo que se estrutura.

Para além disso, outra ferramenta de análise consiste no senso prático de Bourdieu (2008b), que consiste no conhecimento de regras que se adquirem durante a prática. As escolhas dos atores consideram, de maneira mais ou menos consciente, as determinações do sistema. Enlaçada ao conceito de *habitus*, a ideia de senso prático ajuda a explicar como se dá a mobilização de variados tipos de capital – simbólico, cultural, social, etc.– para impor determinadas categorias de pensamento (SOUZA, 2018, p. 19).

Souza (2018) traz um conceito que também deve ser pontuado: a importância de diferenciação entre o termo política audiovisual e política cinematográfica. No Brasil, o termo política audiovisual começou a ser empregado no século XXI. Até então, falava-se apenas em política cinematográfica. Segundo Souza (2018), não se trata de mera questão de terminologia. Salvo a outorga de concessões, os governos no Brasil nunca regulamentaram a televisão. As políticas públicas de fomento e de regulação estatal, portanto, sempre disseram respeito apenas ao cinema, excluindo a televisão. Mesmo que em vários países, a política do cinema seja de responsabilidade dos ministérios da cultura e a televisão seja regulada pelo equivalente ao Ministério das Comunicações, é comum que as leis que regem o cinema estabeleçam obrigações a serem cumpridas pelas TVs. A autora defende que no Brasil isso nunca foi assim. A adesão ao termo audiovisual é, portanto, não apenas técnica, mas também política. Quando se começa a falar em audiovisual, amplia-se o horizonte de ação (SOUZA, 2018, p.26 e 27).

A essa altura já se conhece a origem da CONDECINE e seus tantos outros momentos de disputa, mas é preciso voltar a 2001 para compreender o cenário até os dias atuais. Maurício Hirata ajuda a resgatar como se deu a chegada dos operadores de VoD no Brasil:

Voltando para trás, quando a medida provisória 2.228 foi publicada em 2001 ela reinventou a Condecine, a Condecine havia sido suspensa, não estava sendo cobrada, e ela foi instituída pela MP 2.228, quando a medida Provisória fez isso isso, isso ainda era 2001 e nem existia, por sinal, o vídeo por demanda. E a internet estava no começo, então como a MP não tinha subsídio suficiente para detalhar uma forma de recolhimento da Condecine quando obras autorais fossem veiculadas “na internet” ela tratou isso dentro de um escopo que ela chamou de “outros mercados”. Essa medida provisória separa o recolhimento da Condecine por segmentos de mercado. Ela detalha quatro segmentos de mercado: Tela de exibição, TV Paga, TV Aberta e Doméstica e ela coloca todo o resto do mercado audiovisual dentro de um balaiço chamado “outros mercados”, que a MP não regulamentou do que se trata.(HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Em 2004 foi instituída a Instrução Normativa n. 26⁵¹, em 24 de junho:

[...] a IN 26 não detalhava o que era os outros mercados, ela apenas organizava a forma de recolhimento, como você pagava o cadastro, e ela não entrava em detalhes regulatórios. Isso gerava um monte de problemas, porque existem algumas diretrizes de direito tributário que precisam ser seguidas por toda a administração pública [...] um desses quesitos é de que na dúvida de uma interpretação tributária, o servidor público sempre deve interpretar essa dúvida pró-fisco, ou seja pró-recolhimento de tributo. Isso significa que toda vez que a Ancine era consultada por algum contribuinte sobre se era devido o Condecine, por exemplo, vou filmar uma festa de casamento do meu primo e depois eu quero entregar esse DVD para os convidados, eu pago o Condecine? Os servidores eram obrigados a responder que sim, porque, como não havia nenhuma norma que restringia o alcance dos outros mercados, que dizia o que era o mercado e o que não era o mercado [...] eles ficavam muito inseguro de abrir mão de qualquer tributação, de dizer que alguma coisa era isenta de tributos, então eles respondiam favorável e gerava todo o tipo de problema. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Esse foi um debate que permeou a redação da Instrução Normativa n. 105, de 2012, que, pela primeira vez, regulamentou o que são os outros mercados: “[...] § 2º Entende-se por Outros Mercados os seguintes segmentos: I. Vídeo por demanda; II. Audiovisual em transporte coletivo; e III. Audiovisual em circuito restrito (ANCINE, 2012). Maurício Hirata foi relator da Instrução Normativa n. 105 enquanto esteve na superintendência de registro, na ANCINE, além de supervisionar as alterações posteriores, como secretário executivo da Agência.

Vale destacar o papel da ANCINE nesse processo. A instituição da ANCINE, com as competências e obrigações que lhes foram atribuídas ao longo dos anos, estabelece a Agência como principal autoridade regulatória e órgão executivo das políticas de desenvolvimento do mercado de conteúdos audiovisuais. Segundo aponta Hirata,

[...] a IN 105 não inaugura a cobrança de Condecine por Vídeo sob demanda, ela circunscreve e caracteriza, ela não inaugura. [...] A medida provisória estabeleceu em lei que a Condecine é devida pela exploração comercial de qualquer audiovisual em qualquer segmento de mercado. Ponto. É isso que está escrito na lei. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Essa manifestação enfática de Hirata se dá, visto que desde a MP n. 2.228, de 2001, existe a previsão de recolhimento da CONDECINE a distribuidores de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais: “Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE terá por fato gerador a veiculação, a

⁵¹ Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-26-de-24-de-junho-de-2004>. Acesso em: 20 nov. 2019.

produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais”. A partir da Lei n. 12.485 de 2011, marco regulatório do serviço de TV por assinatura, a CONDECINE passou a ter também como fato gerador a prestação de “[...] serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais”:

Art. 32 A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine terá por fato gerador: 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.

Dessa forma, poderia incidir sobre as operadoras de VoD também a Condecine-remessa, com relação à qual texto legal faz incidir o tributo sobre as rendas remetidas ao exterior provenientes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas⁵² no Brasil. Trata-se de uma contrapartida dos agentes econômicos estrangeiros aos brasileiros pela faculdade de explorar o mercado interno. A despeito da taxonomia utilizada, a norma não restringe essa exploração a qualquer segmento de mercado em particular. Isso atinge até mesmo as obras cinematográficas, pois são as que mais claramente vinculam-se a um segmento de destinação inicial, porque são produtos de comércio comum em televisão, vídeos domésticos ou VoD. Portanto, a exploração de qualquer obra audiovisual em qualquer segmento, VoD inclusive, implica incidência de Condecine-remessa (AIR, 2019, p. 79).

Portanto, em 2012 foi instituída a Instrução Normativa n. 105, que, conforme visto, caracteriza em “outros mercados” o vídeo sob demanda, sujeitando-o à ocorrência do fato gerador tributário.

Contudo, em matéria tributária, vige o princípio da estrita legalidade, previsto expressamente no artigo 150, I, da Constituição. Como explica Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 189), “[...] qualquer das pessoas políticas de direito constitucional interno somente poderá instituir tributos, isto é, descrever a regra-matriz de incidência, ou aumentar os existentes, majorando a base de cálculo ou a alíquota, mediante a expedição de lei”. Com base nesse fundamento, os agentes econômicos⁵³ do VoD alegam violação da estrita legalidade

⁵² A distinção possível entre obra cinematográfica e videofonográfica, nos termos legais, diz respeito apenas a sua destinação prioritária e inicial. Ou seja, cinematográficas são as obras destinadas inicial ou prioritariamente ao cinema; videofonográficas são todas as demais.

⁵³ Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABERT), Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), Motion Picture Association América Latina (MPA), Associação dos Programadores de Televisão (TAP BRASIL) e Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal

tributária, argumentando que a tributação por meio da Instrução Normativa viola o princípio da legalidade tributária, contido no artigo 150, I, da Constituição, uma vez que estaria sendo instituída tributação por ato normativo infralegal. Já que o vídeo sob demanda estaria sendo classificado apenas pela Instrução Normativa e não pela Medida Provisória, portanto, haveria, aí, uma violação de legalidade tributária.

Do outro lado, argumenta-se que a tributação encontraria previsão no próprio artigo 32 da Medida Provisória n. 2.228-1 e que a Instrução Normativa n. 105 apenas esclareceria a previsão já contida na MP. Instrução Normativa não criaria nova hipótese de incidência tributária, mas apenas esclareceria previsão já contida na lei que institui o tributo, dado que no momento de elaboração da lei, em 2001, não havia caracterização de VoD, uma vez que o serviço passou a existir somente a partir de 2011. Entretanto, o item “outros mercados”, conforme consta na lei, deveria garantir o recolhimento da CONDECINE a quaisquer agentes econômicos que realizam operação comercial explorando o segmento de mercado audiovisual.

Nesse sentido, defende Hirata,

Você não precisa de nenhuma norma legal para dizer que Vídeo sob demanda está contido em “outros mercados”, nenhuma. Se você revogar a IN 105 hoje, a Condecine do Vídeo sob Demanda continua sendo devida, a lei diz. A menos que alguém tenha coragem de colocar no papel, um servidor público diga que Vídeo sob Demanda não é um segmento de mercado audiovisual, a menos que alguém tenha coragem de fazer isso, ela será devida [...] existem limites daquilo que você pode considerar uma operação não comercial e hoje em dia dizer que vídeo por demanda não é uma operação comercial ou não é um segmento de mercado audiovisual é algo ridículo. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Em dezembro de 2015, o Conselho Superior de Cinema elaborou o documento “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”⁵⁴.

Esse era um documento exploratório. Foi a primeira vez que a Ancine provocou um debate, mas ainda não tinha nenhuma proposta. Este documento era um conjunto de questões. Foi o primeiro levantamento das questões do VoD no mundo e no Brasil. Não tinha muitos dados, ele levanta questões que deveriam ser debatidas. Essa é a inauguração do debate no Conselho Superior de Cinema

(SINDITELEBRASIL). Conforme apontam dados extraídos da reunião da Diretoria Colegiada n.723, de 2019. Essa informação pode ser consultada em : https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/deliberacao-reunioes-dc/ddes_rd_732_-_30.07.2019_.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

⁵⁴Essa informação pode ser consultada em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/CSC/2014-2016-5a-ro_17-12-2015_consolidacao-da-visao-do-csc-sobre-vod.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

justamente, mas ele não era propositivo. Ele serviu de base para um conjunto de debates posteriores. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Como também relata João Brant sobre esse documento:

[...] nós reativamos o conselho superior de cinema em junho ou julho de 2015, e estabelecemos como pauta principal do CSC a discussão sobre a regulamentação do VoD, só que o debate que a gente propôs, gente eu digo, Ministério da Cultura, que é responsável pelo conselho superior de cinema, mas muito em parceria com a Ancine, que estava com condições de fazer análise de mercado, e propôs formulação nesse campo. Então a gente atuava muito em parceria, eu e o Manoel [Rangel] tocávamos as reuniões, o Juca [Ferreira] abria, e a nossa agenda era uma regulamentação que transpusesse para o VoD as garantias que a Lei nº 12.485 estabeleceu para produção brasileira e produção brasileira independente. Então tinha uma adição de cotas, de proeminência e de faturamento, enfim, a cobrança da Condecine. A produção foi até final de dezembro, e a gente no final de dezembro aprovou um documento base [...] esse foi um documento relativamente mais tímido, não colocava termos e propostas tão claras de como resolver algumas coisas. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Em dezembro de 2016 foi realizada a deliberação de Diretoria Colegiada n. 643 da ANCINE⁵⁵, com aprovação da Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda⁵⁶ e a abertura de Consulta Pública⁵⁷ da notícia regulatória, que se estendeu até março de 2017. Foi o debate iniciado em 2015 no âmbito do Conselho Superior de Cinema que gerou a notícia regulatória. Maurício Hirata foi quem supervisionou a Notícia Regulatória, primeira legislação oficial da ANCINE relativa à ampla regulação do vídeo por demanda. As respostas da Consulta Pública foram recolhidas pela ANCINE e relatadas por Hirata. A partir do amadurecimento dessa discussão, a Agência condensou os resultados da consulta em um documento, que é apresentado ao CSC, no final de 2018, com um conjunto de propostas. Para João Brant, esse primeiro impulso regulatório da ANCINE iniciado em 2016 foi a primeira fase dessa disputa em torno da regulação do VoD, entretanto, ele relembra que ela “[...] escorre por água abaixo com o [impeachment do] governo Dilma”.

Em agosto de 2017, o Conselho Superior de Cinema, a partir da Resolução n. 1⁵⁸, instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de desenvolver uma proposta de Medida Provisória ou Projeto de Lei para regulamentação da incidência de CONDECINE

⁵⁵Essa informação pode ser consultada em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-dc/ATA%20643%20de%202015-12-2016%20FINAL%20ASSINATURA.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁵⁶Essa informação pode ser consultada em: <https://ancine.gov.br/sites/default/files/relat%C3%B3rio%20de%20consolida%C3%A7%C3%A3o%20de%20consulta%20p%C3%ABblica%20com%20anexo%201605%20red.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁵⁷Essa informação pode ser consultada em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20P%C3%ABblico%20Final%20v3_2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁵⁸Essa informação pode ser consultada em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/160783991/dou-secao-2-15-09-2017-pg-7>. Acesso em: 8 fev. 2019.

sobre os serviços de Vídeo sob Demanda (VoD) e “outros assuntos”. “Desde o início do debate do Conselho Superior de Cinema há o entendimento de que é preciso modificar” (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Mas é preciso, em arenas políticas como esta, medir sempre o momento de agir, como relata João Brant:

[...] nós íamos colocar em consulta pública um texto, que era um texto muito próximo ao texto que a Ancine publicou em maio de 2017, na saída do Manoel Rangel. Eles colocaram como resultado de uma consulta pública que foi feita. A Ancine naquele momento fez uma consulta pública sobre o tema, publicou essa consulta e propostas, sugestões, inclusive num texto que é quase um projeto de lei, ele é um projeto de lei disfarçado, e o texto que a gente ia botar em consulta pública em março de 2016 era próximo a isso. A casa civil deu autorização para isso, foi uma autorização da Eva Chiavon que era a secretária executiva do Jaques Wagner, para abrir essa consulta pública. Só que a gente sentiu ali, enfim, que a crise política já estava instalada, e que não fazia sentido colocar um texto em consulta pública sem a gente saber se o impeachment [da Presidenta Dilma] seria aprovado. Isso mataria a proposta, se você abre a consulta pública de um texto, e depois quem vai ver o resultado da consulta é um adversário político, alguém que tem uma visão diferente, a gente ia ajudar a enterrar a proposta. Então a gente não soltou a consulta. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

5.1 OS EMBATES NO CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA

O Conselho Superior de Cinema é, de fato, umas das principais arenas dessa regulação e, dessa forma, esse espaço não poderia ficar livre dos conflitos.

Rosana Alcântara participou das reuniões do CSC no período em que atuava na ANCINE como superintendente executiva e depois como diretora da Agência, entre 2013 e 2017. Sobre esse espaço, ela defende que o CSC

[...] tem um papel importante, numa sociedade democrática, um estado democrático de direito, eu acho que ele deve reunir representantes de várias entidades, acho que a representatividade deles, composta por diversos ministérios, e de fato, os líderes desses ministérios e suas áreas técnicas, e acho que você tem que ter representatividade das associações que atuam de fato no mercado audiovisual, composto dessa forma, este é um espaço rico de debate. (ALCÂNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para André Klotzel, o CSC é uma arena pública. Entretanto, ele defende que as pessoas “estavam discutindo muito nos bastidores” e que, no Conselho, elas apenas se encontravam mais. André foi Conselheiro no mandato 2017-2018 do CSC como representante da Associação Paulista de Cineastas (APACI).

João Brant identifica como nova fase importante da discussão dessa regulação no âmbito do Conselho, quando o então recém-empossado Ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, assumiu as reuniões do CSC. André Klotzel, que passava a integrar o Conselho também a partir de 2017, relata como se deram as discussões sobre o tema.

[...] o principal tema do Conselho era o VoD. Então começou-se a discutir isso, houve uma troca de gestão, entrou o Sérgio Sá Leitão, e ele começou a falar em discutir a Condecine. Nós falamos: “não, só Condecine a gente não aceita, toda a regulação do VoD”. Ele era contrário: “não, temos que ver a Condecine, o resto da regulação a gente vê depois”. Foi aprovado que seria discutido a Condecine “e outros”. Então ficou “outros assuntos de forma vaga”. O Sérgio entendeu, começou a argumentar “nós estamos falando de regulamentação e não regulação”, usou um vocabulário para dizer que uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa. Ele não queria saber de discutir a regulação geral [do VoD]. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

E continua,

Você vai encontrar na folha de São Paulo uma entrevista dele e depois uma minha⁵⁹contradizendo ele. Ele deu uma declaração que ia discutir Condecine e uma semana depois saiu uma coisa minha dizendo “não, o que foi aprovado foi outra coisa, o que o Sérgio está dizendo não é verdade, nós vamos discutir amplamente a regulação, não é só a Condecine”. Isso foi a briga do CSC porque ele queria fechar só na Condecine e nós não aceitávamos. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Klotzel explica que, a partir desse contexto, foi criado o GT do VoD, “[...] depois dessa fase inicial resolveu se fazer um grupo de trabalho para discutir o VoD e trazer um projeto para ser votado pelo plenário do CSC”.

É importante observar os discursos e as ações do Ministro Sá Leitão. Em entrevista ao programa Roda Viva, em dezembro de 2018, no fim do seu mandato, ao ser questionado sobre a regulação do VoD, Sá Leitão explica que o tema foi objeto de discussões no Conselho por cerca de um ano e meio e que o CSC o debateu e chegou a uma proposição legislativa de regulamentação da incidência da CONDECINE sobre o VoD. “Estamos ultimando os preparativos para enviar à Casa Civil e ao presidente Michel Temer”, e reforça: “o Conselho já chegou a uma deliberação sobre esse assunto”⁶⁰.

Novamente, Klotzel vai a público para questionar a fala do Ministro sobre as definições do Conselho e dá seu panorama desse imbróglio.

⁵⁹Essa informação pode ser consultada em: <https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/20170925/282419874440795>. Acesso em: 5 abr. 2020.

⁶⁰Essa informação pode ser consultada em <https://www.youtube.com/watch?v=JlzmzdcLgT8>. Acesso em: 17 out. 2019.

O GT do VoD trabalhou durante alguns meses. O GT do VoD veio com essa proposta de tributação e com outras propostas conjuntas, como cotas etc. O Sérgio simplesmente abortou, não deixou o conselho votar o projeto no grupo de trabalho do VoD. Ele contornou, falou: “não houve consenso, não vamos fazer uma coisa sem consenso, e se não houver acordo, não se vota nada, vamos tentar fazer acordo”. Aí ficou uma tentativa de acordo até o final e não chegava em acordo nenhum [por falta de consenso], e no final houve um documento que algumas pessoas subscreveram, outras não subscreveram, subscreveram um documento contrário. Depois disso, aí encerrou-se o mandato [dezembro de 2018]. Foram várias discussões sem chegar em nenhum lugar, na verdade, porque a rigor o Sérgio Sá Leitão sabia que se colocasse em plenário ele seria derrotado. Porque ganharia o lado que é a favor da cota, é a favor das outras questões todas, incluídas no contexto. Então não se andou por causa disso, ficou travado por causa disso. Depois de encerrado o mandato do CSC, o Sérgio Sá leitão que era Ministro encaminhou para a Casa Civil da Presidência da República um projeto de regulação de VoD que nós [Conselheiros] jamais vimos, mas que nós sabemos que tinha os pontos com os quais discordávamos e que foi enviado como sendo um projeto do CSC. Como se houvesse tido um projeto do CSC que nunca houve. Aí tivemos que desmascarar isso. Tem outro artigo meu na Folha, ou tela viva, não me lembro bem. Desmentindo que existisse qualquer acordo do CSC sobre regulação do VoD. Que não existe mesmo. Eu peguei os membros todos do CSC, fiz eles assinarem a nota de esclarecimento e tornar pública que era mentira aquilo que ele estava falando. Eles tentaram engambelar isso, engabelar a própria Casa Civil. Para você ter uma ideia do jogo político como andou, e na verdade isso é o jogo, enfim, não vou nem entrar nos méritos. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Para além da resistência por parte do Ministro Sá Leitão em regular apenas a CONDECINE e deixar de fora as outras demandas que urgiam do setor, dentro do próprio Conselho, outra razão da falta de acordo se dava especialmente devido à forma de tributação que estava sendo proposta aos operadores de VoD pelo poder público, “à la carte”, como relembra Brant:

[...] tinha uma questão de fazer por catálogo, por tamanho de catálogo [...] Eu acho que o faturamento é o que indica o desempenho econômico do agente, ele obriga no fundo uma Condecine começar abrir e entender o faturamento desses agentes, isso é uma informação pública regulatória muito importante, e acho que ela simplifica. A gente não deveria caminhar para um modelo que o próprio tributado escolhe uma condição mais benéfica, porque isso, como você deve saber, é uma das questões que apareceu como possibilidade na proposta que o conselho superior de cinema fez no ano de 2018. Nas discussões internas ao conselho ainda no governo Temer, o Sérgio Sá Leitão, estava tentando conduzir para uma solução, meio que assim, “pega o que for melhor para você”, eu já não lembro, eram duas ou três opções. [...] no fundo tinha uma ação de alguns atores, de que o [Condecine por] faturamento tinha problemas de que você as vezes não consegue separar os serviços, os serviços são faturados em combo, enfim, é mais complicado, então você faz uma separação funcional, e aí a Globo obviamente estava com medo de ser tributada no faturamento completo. Aí vem todos com os seus temores, então tinha uma opção de que cada um escolhe meio que à la carte assim. Eu acho que o certo é faturamento e ponto. E que se resolva as questões de separação. Se precisar fazer separação funcional faz, se precisar organizar de um

outro jeito, organiza, eu acho que o jeito mais isonômico e correto é fazer por faturamento. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

A proposta *à la carte* de que trata Brant é um documento apresentado no Conselho Superior de Cinema, em junho de 2018, que defende uma proposta de recolhimento híbrido: “Apresentação do modelo híbrido de cobrança da Condecine sobre o mercado de Vídeo Sob Demanda. Condecine-VoD: ou sobre o Catálogo, ou sobre as Transações⁶¹”.

Mesmo em meio a atritos, Brant explica que foi elaborado um texto, embora não um texto de consenso do CSC: “[...] ele não chegou a ser aprovado como um texto do Conselho Superior de Cinema, mas foi um texto elaborado por GT ali dentro, que foi encaminhado à Casa Civil ainda antes do governo Bolsonaro [assumir]” (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020). Texto este citado por Sá Leitão em entrevista ao Roda Vida e por Klotzel em nota pública. Como destaca o portal *on-line* Tela Viva em 2019:

O projeto sobre tributação da Condecine em serviços de vídeo sob demanda (VOD), ao que tudo indica, está mesmo na Casa Civil para ser encaminhado como Medida Provisória ou Projeto de Lei ao Congresso. Com esta movimentação, voltaram a ficar transparentes divergências na indústria audiovisual que surgiram quando o tema foi discutido no Conselho Superior de Cinema, entre 2017 e 2018. Membros da antiga composição do Conselho, que foi a última composição a discutir o tema, se manifestaram contra o discurso de um suposto consenso no setor na criação de um projeto mais amplo sobre a regulação do vídeo sob demanda⁶².

Na sequência, segue nota de esclarecimento na íntegra:

NOTA DE ESCLARECIMENTO

Membros do Conselho Superior de Cinema no mandato 2017/18, vimos esclarecer que nos trabalhos relacionados à formulação de uma regulamentação para o Vídeo sob Demanda não houve, no âmbito do Conselho, a constituição formal nem resolução de um Grupo de Trabalho Jurídico para elaborar questões atinentes a esta regulamentação. Também não houve, ao contrário do que por vezes tem sido propalado, um projeto de VOD "do Conselho Superior de Cinema". Não houve deliberação sobre um texto definitivo que permita haver qualquer afirmação neste sentido. Alternativas de diretrizes foram debatidas, algumas das quais com discordância de representantes dos diversos segmentos e dos próprios representantes do governo federal, e nenhum texto definitivo foi apreciado em plenária do Conselho. Na impossibilidade de estabelecer um projeto negociado entre os segmentos representados no Conselho, ainda que alguns representantes do setor de produção independente tenham buscado se aproximar do consenso e declarado em ata suas ressalvas pela garantia da presença da produção independente brasileira com participação na propriedade intelectual; decidiu-se que ficaria a critério do Executivo da

⁶¹ Ata da Sexta Reunião Ordinária de 2017 – Biênio 2016/2018, do Conselho Superior de Cinema.

⁶² Essa informação pode ser consultada em: <https://telaviva.com.br/03/07/2019/membros-da-antiga-composicao-do-csc-voltam-a-negar-consenso-na-criacao-de-projeto/>. Acesso em: fev. 2020.

época – Governo Federal encerrado em 2018 – o encaminhamento, ou não, de projeto próprio ao Congresso. Portanto, qualquer Projeto de Lei ou Medida Provisória eventualmente enviado ao Congresso Nacional emana de decisão do Executivo. Ainda assim, seu conteúdo não representa nem foi referendado pelo Conselho Superior de Cinema. As afirmações acima podem ser constatadas através das atas oficiais das reuniões que trataram do assunto. Adhemar de Oliveira, Alexandre Machado, André Klotzel, Carlos Diegues, Carolina Paiva, Jorge Peregrino, Luiz Alberto Rodrigues, Mauro Garcia, Renata de Almeida Magalhães, Rodrigo Saturnino Braga⁶³.

O respaldo do Ministro para o envio à Casa Civil do projeto de regulação da CONDECINE veio de uma resolução (Resolução n. 7)⁶⁴ assinada por ele mesmo, dos encaminhamentos da primeira reunião extraordinária do CSC em setembro de 2018, que estabeleceu a data de 19 de outubro de 2018 para o encaminhamento de uma minuta de proposição legislativa consolidada e consensual entre os seus membros especialistas e a sociedade civil, ou, em não havendo consenso, o encaminhamento das propostas apresentadas até então para apreciação do Ministério da Cultura e encaminhamentos posteriores. O seu artigo 3º define que “[...] o processo em questão será considerado encerrado, no âmbito do Conselho Superior do Cinema, com a efetivação do disposto nos artigos anteriores” (SÁ LEITÃO, 2018)⁶⁵.

As tensões entre Conselho e Ministro se estenderam até o último encontro do mandato 2017-2018 do Conselho Superior de Cinema, como relembra Klotzel:

[...] ainda em 2018, na última reunião do CSC, quando nada mais ia acontecer, o Sérgio Sá Leitão decidiu nomear, uma vez que o Ministério da Cultura ia deixar de existir e ia se criar uma confusão, ele decidiu nomear rapidamente um novo CSC. E tentou nomear aquele conselho absurdo, completamente absurdo, para suceder o que eu estava. Então isso seria o mandato seguinte. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

A nomeação do novo Conselho realizada por Sá Leitão repercutiu em todo o setor e foi tema de diversas notícias questionando a nova formação. Isso porque o Ministro havia colocado para dentro do Conselho representantes de empresas estrangeiras, levando, inclusive, a ex-diretora da ANCINE, Vera Zaverucha, a protocolar uma representação junto ao Ministério Público Federal, solicitando que os representantes de empresas internacionais

⁶³Essa informação pode ser consultada em: <https://telaviva.com.br/03/07/2019/membros-da-antiga-composicao-do-csc-voltam-a-negar-consenso-na-criacao-de-projeto/> Acesso em: 18 jan. 2020.

⁶⁴Essa informação pode ser consultada em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44707957/doi-10-10-2018-10-10- Acesso em: 9 mar. 2020.

⁶⁵Essa informação pode ser consultada em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44707957/doi-10-10-2018-10-10- Acesso em: 9 mar. 2020.

fossem impedidos de tomar posse no CSC e que o órgão realizasse as medidas judiciais cabíveis para exoneração dos representantes do Conselho⁶⁶.

Segundo o ministro, o MinC pediu [para] cerca de 50 entidades e associações do audiovisual indicações para a composição do Conselho Superior de Cinema. A lista final de nomes, aponta Sá Leitão, procurou contemplar o maior número possível de segmentos da atividade. (LAUTERJUNG, 2018)

Essa nova composição incluiu José Maurício Fittipaldi, advogado representante da MPA, além de representantes da Netflix, Facebook e Google. O que significa que os grupos estrangeiros teriam mais voz ativa nas políticas para o cinema nacional. “A raposa tomando conta do galinheiro pode ser uma boa analogia para o que está ocorrendo no Conselho Superior de Cinema brasileiro”, afirma a jornalista Cláudia Motta (2018). A jornalista é ainda mais incisiva quando defende que a presença de produtores ligados às grandes empresas estrangeiras, fato que passou a prevalecer no Conselho, implicará em uma tendência ao fim de estímulos de financiamento e de espaços para exibição nacional, o que pode levar ao fim da produção brasileira.

Sá Leitão é um agente público, dotado de poder de decisão instituído pelo Estado:

São atos políticos, com pretensões de ter efeito no mundo social, atos autorizados, dotados de uma autoridade, que por uma série de delegações em cadeia (agentes dotados de uma autoridade simbólica), remete a um último lugar, o Estado. Esses atos políticos legítimos devem sua eficácia à sua legitimidade e à crença na existência do princípio que os fundamenta (BOURDIEU, 2013, p. 46)

“O funcionamento de um campo depende da existência de objetos de disputas e de pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus*, que impliquem o conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas” (BOURDIEU 1983, p. 89). Os agentes e as instituições estão em luta, com forças diferentes e, segundo as regras constituídas desse espaço de jogo, para se apropriarem dos lucros específicos que estão em jogo. Os que dominam o campo possuem os meios de fazê-lo funcionar em seu benefício (BOURDIEU, 1983, p. 106-107).

De volta a outubro de 2017, no âmbito do poder legislativo, foi proposto o Projeto de Lei n. 8.889/2017⁶⁷, que “[...] dispõe sobre a provisão de conteúdo audiovisual por demanda (CAvD) e dá outras providências [...]”, do deputado Paulo Teixeira.

⁶⁶Essa informação pode ser consultada em: <https://telaviva.com.br/17/12/2018/csc-reflete-indicacoes-de-associacoes-do-audiovisual-diz-sergio-sa-leitao/>. Acesso em: 3 mar. 2020.

⁶⁷Essa informação pode ser consultada em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157806>. Acesso em: 8 fev. 2019.

Em fevereiro de 2018, desta vez no Senado, foi proposto o Projeto de Lei n. 37⁶⁸, de 2018, que “[...] dispõe sobre a provisão de conteúdo audiovisual por demanda (CAvD) e dá outras providências [...]”, do senador Humberto Costa. Ambos os projetos ainda seguem em tramitação no Congresso. João Brant foi um dos responsáveis por ajudar a construir os dois projetos de lei.

5.2 A REGULAÇÃO *EX-ANTE* E DE *EX-POST*

Embora o serviço de VoD não dependa de permissão, concessão ou autorização pública, seu provimento só pode ser feito por meio das redes de comunicação outorgadas e exige observância da legislação audiovisual quanto a registro e prestação de informações à autoridade regulatória. No ordenamento jurídico brasileiro, a comunicação audiovisual é distinguida por *status* especial em relação à maioria das atividades privadas, por envolver relação direta com direitos sociais e difusos muito caros à nacionalidade e à sociedade. Não é por outro motivo que, no Brasil, como na maioria dos países de tradição democrática, o mercado de conteúdos audiovisuais, em todos os seus segmentos, é objeto de regulação por autoridade específica (AIR, 2019, p.12).

Conforme explica Rosana Alcântara, advogada especializada em regulação VoD, a regulação, no Brasil, pode ser *ex-ante* e *ex-post*. Esse tema é um dos principais argumentos contra e a favor da regulação do VoD. O argumento daqueles que não desejam a regulação é de que o mercado VoD ainda não é maduro e está em crescimento. Em audiência pública na Comissão de Cultura, em fevereiro de 2019, Paula Pinha, representante da Netflix no Brasil, defende que:

[...] a Netflix tem uma preocupação que uma regulação de um ecossistema tão diverso e tão dinâmico como é a internet está sendo baseada num projeto que foi criado para um ecossistema completamente diferente que é a TV Paga. Hoje o mercado de vídeo sob demanda está em crescimento, muitos serviços de fora, inclusive, querem lançar os seus serviços no Brasil. Muitos serviços de fora, mas também muitos serviços locais querendo lançar os seus serviços no Brasil, e eu acho que isso tudo tem acontecido muito em função da inexistência das amarras regulatórias. (PINHA, 2019)

Com discurso consonante, Maurício Fittipaldi (2019), na mesma ocasião, discordou que o mercado de VoD é maduro no Brasil e no Mundo, ele vê o mercado de VoD como

⁶⁸Essa informação pode ser consultada em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132210>. Acesso em: 8 fev. 2019.

nascente, em desenvolvimento e que, diferentemente da TV Paga, que tem uma receita média por usuário de R\$ 100,00, o VoD tem assinaturas na média de R\$ 18,00. É um setor que tem ainda um grande potencial e esse potencial precisa ser realizado, e, para isso acontecer, seria muito importante que não se imponham óbices que impeçam isso de acontecer.

Esse discurso dos operadores de VoD e da MPA, que representa as empresas estrangeiras, está em alinhamento ao discurso do então Ministro Sá Leitão, sobre o mercado “ainda estar em crescimento”, ele também argumenta que existem *players*, como a Prime Vídeo (Amazon), que aguardam regulação para iniciar suas atividades no país.

Para Alfredo Manevy (2020), o momento para se regular o mercado é crucial na definição do lado que tomará a regulação:

[...] porque no momento em que o mercado se estabelece, consolida, é muito difícil você conseguir regular esse mercado. Porque os privilégios viram direitos adquiridos, o empresário não quer pagar mais imposto, entende que ele adquiriu o direito de estar isento e passa a tratar aquela situação de desregulamentação como a norma. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Klotzel compartilha desse mesmo pensamento:

A gente tem um professor da FGV [Robson Gonçalves - Economista da FGV] que fala da regulação e fala da tributação, e ele fala dessas coisas juntas, de Condecine e regulação. E ele diz que, é o contrário, em mercados embrionários é que você tem que fazer a regulação, porque depois que esses mercados existem você não regula mais nada, o mercado já está constituído de um jeito. É cedo que você molda a maneira disso crescer. [...] Então a argumentação de que não estão consolidadas, coitada da Netflix, coitada da Disney, coitada da Apple+ coitada da Amazon, que não vão poder entrar. Elas vão ser prejudicadas e o Brasil vai ser prejudicado porque não vai poder ver esses filmes é uma piada de mal gosto, é uma grande piada de mal gosto. É um argumento que deveria ser usado contra eles e não a favor. [...] Uma das maiores economias, você acha que eles vão deixar de entrar aqui porque “ah não, eu tô inibido com o Brasil”. Onde já se viu isso? [...] A Netflix não é igual a Downtown [Filmes] e a Paris [Filmes]⁶⁹, não é. Não é igual a Globo, a Globo é uma nanica perto dessas empresas. Então você precisa criar uma paridade de negociação e se não houver o Estado intermediando, é a selva completa. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Alcântara, o assunto da tributação tem relação com o que regular de o motivo de se regular:

[...] a pergunta é, nós estaremos lidando com quantos mil empregos novos no Brasil, quantas mil horas de produção brasileira e de produção brasileira independente para o VoD, com primeira janela para o Brasil, ou como segunda janela para o Brasil? Nós estamos falando de que tipo de apoio, serão quantos provedores independentes? Nós estamos falando da construção de que cota? O

⁶⁹Ambas são empresas brasileiras de distribuição e produção cinematográfica.

que é que nós estamos almejando, desejando, quando nós estamos falando desse tipo de coisa? (ALCÁNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

5.3 O MERCADO NACIONAL X ATORES ESTRANGEIROS

O vídeo por demanda está caminhando rapidamente para ser o segundo maior segmento de mercado audiovisual brasileiro. Ele já é maior que a exibição cinematográfica, por exemplo, e está alcançando rapidamente a TV paga, percebe-se que em breve ultrapassará a TV paga em volume de mercado (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Segundo Brant, desde 2015 se percebia que operadores de VoD eram atores gigantescos economicamente e que estavam deixando de contribuir para a produção audiovisual brasileira. Vislumbra-se que um grande problema era, por um lado, a falta da CONDECINE para alimentar o FSA, e, por outro lado, a ausência de obrigações de veiculação de conteúdo, gerando a distribuição do conteúdo produzido. Do contrário, ter-se-ia uma estante cheia de títulos brasileiros (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Polanyi (2000), em “A Grande Transformação”, texto seminal para uma análise sociológica dos mercados, anunciava que o Estado é fundamental para a formação de mercados. Já Bourdieu (2000), ao analisar o mercado das casas próprias, afirma que esse mercado – como, em graus diferentes, todo mercado – é o produto de uma dupla construção social, para a qual o Estado contribui de maneira decisiva tanto na construção da demanda quanto na construção da oferta.

Ao se debruçar-se sobre a disputa do mercado nacional, parece razoável a confirmação de que, segundo Gramsci, a luta política é muito mais complexa: em certo sentido, pode ser comparada às guerras coloniais ou às velhas guerras de conquista, quando o exército vitorioso ocupa ou se propõe ocupar permanentemente todo ou uma parte do território conquistado. Então o exército vencido é desarmado e dispersado, mas a luta continua no terreno político e da “preparação” militar (GRAMSCI, 1988, p. 68).

5.4 INSEGURANÇA JURÍDICA, O PASSIVO TRIBUTÁRIO DAS OPERADORAS DE VoD

Alcântara, advogada especializada em regulação do audiovisual, afirma que, do ponto de vista tributário, os agentes de VoD deveriam, na sua opinião, recolher a CONDECINE

desde o momento de a Instrução Normativa n. 105 ter entrado em vigor, cumprindo suas obrigações regulatórias, como um todo. Admitindo-se que os agentes regulatórios que não o fazem, surge um passivo tributário, uma renúncia de receita pela via oblíqua, expressivo no país.

Klotzel emerge com a mesma discussão:

[...] na verdade você sabe que os veículos todos que estão veiculando VoD, a rigor, eles estão em dívida com a Condecine. Eles não estão pagando a Condecine título que deveriam estar pagando. [...] Ela é imprópria, eu concordo com isso, ela é imprópria pro VoD, deve ser reformulada, mas esses veículos também estão sentindo necessidade de criar uma tributação. Porque eles estão sentindo uma insegurança jurídica, se a dívida for cobrada toda, eles têm uma imensa dívida, eles têm um imenso passivo, então eles querem resolver isso. Então por um lado eles querem resolver isso, por outro lado eles não querem nenhuma outra obrigação. [...] Nós não aceitamos isso, porque eles querem a tal segurança jurídica. Tudo bem, terão segurança jurídica, mas nós do setor de produção brasileiro teremos que ter segurança que a produção brasileira vai estar presente. Assim como eles precisam ter segurança da existência deles e dos veículos, nós precisamos ter segurança do nosso meio de produção brasileiro. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Hirata, o maior problema e receio das operadoras de VoD é o passivo tributário. Segundo ele, é uma ilusão do mercado achar que não existe regulamentação da CONDECINE. Ela existe e está em vigor. A cada dia que passa, cada obra que é exibida e não há recolhimento, gera um passivo tributário, que pode ser cobrado a qualquer momento pelo governo, legitimamente. Segundo Hirata, esse valor pode ser de tal tamanho que crie um impacto significativo no setor, podendo inviabilizar determinadas operações comerciais e retirando operadores de vídeo por demanda do mercado. No limite, afirma ele, você pode chegar numa situação que inviabilize a prestação do serviço do ponto de vista legal, o que pode gerar uma situação muito difícil de ser resolvida:

Porque perdão de dívida tributária é algo muito difícil de ser resolvido [...] o executivo não tem poder para abrir mão de tributação, para perdoar dívida tributária, tem que fazer um projeto de lei para perdoar dívida tributária no congresso nacional, não é algo simpático e muito menos em momento de crise e recessão como estamos vivendo. Quanto mais o tempo passa e isso não se resolve, maior a possibilidade de em algum momento estourar uma bomba tributária que vai retirar o serviço da população brasileira. Que ela tem apreciado cada vez com mais ênfase, mas geraria um descompasso da experiência cultural do Brasil com o resto do mundo, a Netflix sendo suspensa, a Amazon Prime sendo suspensa, Globoplay sendo suspensa, porque o TCU resolveu avaliar a dívida tributária e descobriu que a dívida tributária dessas empresas tá na casa de alguns milhões de reais. A Netflix prefere a regulamentação, o mundo ideal da Netflix é estabelecer uma Condecine por Receita, com uma cobrança, claro, zero vírgula alguma coisa por cento, e perdão de dívida tributária retroativa. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

5.5 O PAPEL DA ANCINE NO NÃO RECOLHIMENTO DA CONDECINE

Para Bourdieu (1991), como já citado no início deste trabalho, a gênese de um poder fiscal e de um poder econômico de base fiscal se passa junto com a unificação do espaço econômico e com a criação de um mercado nacional. A lógica de tributação pré-capitalista é substituída por uma lógica de tributação de aparência capitalista: os tributos se tornam obrigatórios, regulares e com prazos fixos. Para que os mandatários exerçam seu ofício sem ter de recorrer à violência física a cada cobrança, a autoridade simbólica deles precisa ser reconhecida.

O debate interno dentro da ANCINE sobre o recolhimento da CONDECINE se prorrogou por longos anos. Muito se fez dentro da agência para induzir um registro desses atores para que houvesse algum controle do que estava acontecendo no mercado no momento.

Segundo Alcântara:

A ANCINE teve um movimento na época que eu estava na Agência, de fazer por amostragem cobranças dessas medidas regulatórias e de tributação, mas na época boa parte das cobranças fiscalizatórias era por amostragem. [...] Mas confesso, acho que não foi um movimento flagrante, expressivo, a ANCINE, por muito tempo teve uma medida de fiscalização instrucional, instrutiva, e não poder de polícia muito agravado. (ALCÂNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Brant relembra uma decisão da diretoria da ANCINE de mandar a equipe técnica cobrar, “[...] de estabelecer essa cobrança, enfim, de fazer acontecer. [...] houve essa leitura de que eles não queriam que isso fosse lido como negligência”. O fato trazido por Brant de fato ocorreu e se tornou público:

[...] no final de novembro alguns dos principais *players* do mercado de VoD, tanto operadores do serviço quanto detentores de conteúdo, receberam, por e-mail, uma comunicação explicando o processo e pedindo aos destinatários para apresentarem, em 30 dias, contribuições sobre a questão. O processo aberto por [Alex] Braga indicava que a Ancine cobraria, pelas regras de 2012, o passivo de Condecine que não tem sido recolhido pelas empresas (nem sido cobrado pela Agência) na modalidade "outros mercados", justamente porque existia um debate previsto sobre uma tributação específica para os serviços sob demanda. [...] Segundo o diretor, [Alex Braga] "a situação é urgente, uma vez que a previsão da Condecine-VoD consta expressamente da legislação em vigor. Nestes termos, a renúncia injustificada de tributo de responsabilidade da ANCINE é situação potencialmente ensejadora de responsabilização dos agentes e autoridades envolvidas", afirma, justificando assim as suas iniciativas. "O objetivo último do presente processo, portanto, é a prevenção de responsabilidade dos agentes e autoridades da ANCINE, além do adequado tratamento da CONDECINE-VoD em vigor". (POSSEBON, 2018)

O então Diretor da ANCINE, Alex Braga, realizou esse movimento a fim de se resguardar de uma possível sanção administrativa de negligência. Mas de maneira pragmática, o que de fato aconteceu é que nada mudou. Não há, até o presente momento uma fiscalização e uma cobrança estruturada por parte da Agência e, tampouco, uma definição consensual para se encerrar esse embate político. A legitimidade da Agência ou autoridade simbólica, à luz de Bourdieu (1991), está em outro lugar.

5.6 ISONOMIA TRIBUTÁRIA

Como já visto no Capítulo 3 deste trabalho, havia desde o início um problema de tributação concorrencial que extrapola os limites da CONDECINE. Os serviços de VoD foram tributados a partir do ISS, enquanto as empresas de TV por assinatura foram tributadas pelo ICMS. Uma diferença entre recolhimento municipal e estadual que pode significar em cada segmento uma diferença entre 15% e 20%. Esse quadro tributário inicial se resolveu de forma muito benéfica para as empresas de VoD.

O VoD trata-se, provavelmente, do segmento mais integrado às mudanças tecnológicas e comunicacionais dos últimos anos e que, embora claramente distinto dos demais, tende a provocar reposicionamento dos agentes econômicos tradicionais do mercado brasileiro (AIR, 2019, p.22).

A título de CONDECINE, além da complexidade da discussão geral que envolve atores e exigências específicas e conflitantes, uma das principais dificuldades encontradas decorrem do poder político e econômico transfigurados em poder simbólico de agentes internacionais de VoD em prover o ambiente de negócios e a autoridade pública de informações básicas sobre oferta e consumo nos seus serviços. Nos níveis estabelecidos, essa opção não reflete apenas uma posição aversiva à regulação pública, comum em mercados de alta concentração, como denota também estratégia concorrencial. Nesses termos, tanto as análises quanto o próprio desenvolvimento desse mercado enfrentam riscos e dúvidas importantes, respondidos parcialmente por informações fragmentadas e indicadores pouco preciso (AIR, 2019, p.2).

O nascimento do imposto, segundo Bourdieu (1991), é simultâneo à acumulação do capital detido pelos profissionais da gestão burocrática e à acumulação de um imenso capital informacional. É o vínculo entre Estado e estatística: o Estado está associado a um conhecimento racional do mundo social. A que causa B, que causa A. Nesse sentido, ao

recusar munir o Estado com dados precisos do seu funcionamento comercial, as operadoras de VoD retardam ou impedem um estudo detalhado do mercado no qual estão inseridas, provocando engessamento do processo de regulação.

Como relata Brant (2020), o mercado de VoD “[...] já era um mercado muito significativo quando a gente estava trabalhando esse tema, foi nessa época que a estimativa de usuários da Netflix no Brasil, mas é uma estimativa porque eles não abrem estes dados, emparelhou com os assinantes da Net e Claro juntos”.

A não abertura de dados pelos operadores de VoD foi consenso entre os entrevistados desta pesquisa. Como ressalta Klotzel, esses dados não servem apenas a título de armar o Estado com informações precisas para a regulação. São informações importantes também para os produtores nacionais que precisam, para produzir, saber o que tem mais ou menos valor para a Netflix, por exemplo.

O VoD se recusa a dar essas informações, a argumentação da representante da Netflix [Paula Pinha] no CSC é que não era necessário a informação de dados porque o VoD não se vivia de publicidade, isso seria necessário na publicidade para avaliar o valor do comercial. Como se fosse essa a única necessidade. [...] Quando eles falam que 3% é um sucesso mundial, o que isso significa? Quantas pessoas viram de fato? Isso é só uma forma de agradar o mercado brasileiro de produção ou isso é uma realidade? Ou, se isso é uma realidade muito maior do que a gente espera e a gente devia valorizar muito mais os nossos produtos? É uma maneira de driblar o nosso conhecimento de inserção das nossas próprias produções no mercado, brasileiro e mundial. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para além disso, as relações de substituíbilidade e de competição entre VoD e TV por assinatura são elementos importantes para a compreensão do funcionamento dos serviços em variados temas e decisões. A TV por assinatura é o segmento em que a discrepância regulatória com seu concorrente fica mais evidente. Para João Brant (2020), “[...] já há uma transição do modelo de TV por assinatura para o VoD, por questão de escolha do consumidor também. Eles não são só modelos que se sobrepõem, as pessoas já estão optando por desligar o pacote de TV a cabo”.

Com tais condições e tomado isoladamente, o VoD pode ser descrito como um mercado altamente concentrado, que opera em padrões monopolistas.

O poder de portfólio dos agentes em operação dificulta a rivalidade e constitui importante obstáculo à entrada de novos operadores em condições de efetiva competição. No caso dos agentes nacionais, a viabilidade de competição também é dificultada pelas economias de escala dos concorrentes. A intransparência nos dados também dificulta o

monitoramento das condutas pelos concorrentes e pela autoridade concorrencial ou regulatória. (AIR, 2019, p.42)

Para além da disputa direta entre VoD e TVs por assinatura, é preciso lembrar que qualquer que seja o conteúdo remunerado, de alguma forma, tem que estar sujeito a alguma tributação da CONDECINE. Como destaca Klotzel, “[...] a televisão aberta paga Condecine para exibir seu conteúdo, a publicidade que vai na tv aberta paga Condecine”. Dessa forma, a isonomia entre os outros veículos também precisa existir. “As TVs por assinatura, elas se sentem prejudicadas em não ter essa isonomia entre elas e o VoD. O VoD não paga nada e elas estão pagando. O VoD não tem nenhuma obrigação e elas têm. Então, elas estão se sentindo prejudicadas nesse contexto e com toda razão” (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Por fim, é preciso relatar a perda de arrecadação pela não incidência da CONDECINE no segmento de VoD, diminuindo a arrecadação do FSA sem motivo que justifique essa perda financeira. Esse tratamento diferenciado não encontra, a princípio, qualquer fundamento na Constituição que justifique o tratamento desigual e violador da igualdade como demonstrado entre esses sujeitos que se encontram nesse mesmo domínio econômico (MARTINS, 2018).

5.7 AS DISPUTAS NO CONGRESSO NACIONAL

Como já mencionado, o Congresso Nacional é uma das principais arenas, já que se trata de um dos principais locais onde ocorre a tomada de decisão. É no Congresso, de fato, em que as medidas e diretrizes, que foram discutidas nos outros espaços e conselhos, são oficializadas e legitimadas. Manevy (2020), por exemplo, ao se referir à Lei n. 12.485, declara que fez toda a diferença o projeto tramitar primeiro no Congresso, aprendizado advindo da derrota da ANCINAV, anos antes.

Ela tramitou de uma forma estratégica, com muita habilidade, com muito cuidado, com pouco barulho, e, como te falei, o setor, não estava tão a par assim, mas o Ministério sabia o que estava fazendo e sabia que isso teria grandes consequências para o setor, para melhorar as condições de desenvolvimento da atividade no Brasil, incorporando as teles e trazendo esse recurso de volta para o investimento, reconhecendo que internet, agora pode ser óbvio, mas naquela época ainda havia quem não tivesse tanta certeza ou achasse que podia ficar de fora na tributação. Foi aí que conseguimos essa tramitação que é concluída já em 2011, já com a Dilma presidente. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Interessante, nesse contexto, recorrer novamente ao *habitus* de Bourdieu (1992), que produz ações e reproduz práticas, porque o esquema gerado historicamente certifica sua

presença no futuro, seja por meio do modo de perceber, pensar, fazer e sentir. Nesse sentido, incorpora-se na reprodução das práticas, porque ao longo da história foi interiorizado pelos sujeitos.

Para Hirata (2020), a concentração das pressões ocorre no Congresso devido ao desmonte que foi feito nos órgãos de gestão coletiva audiovisual, como o Conselho Superior de Cinema, que ficou desativado e está enfraquecido, as mudanças na secretaria do audiovisual e a extinção do Ministério da Cultura não conseguem manter um quadro que se fixe e nem, tampouco, há uma posição de governo sobre esse assunto. Com as indefinições em relação à ANCINE, essas pessoas se deslocaram para o congresso.

Ponto importante para entender como as forças agem nesse espaço é entender que “o Congresso é a casa de todos os *lobbies*”, afirma Manevy (2020). Nessa arena, é preciso negociar e administrar os conflitos de interesse, não apenas dos atores envolvidos nas disputas, mas também dos congressistas.

Em relação à CONDECINE, os atores buscam então o *lobby* direto, um diálogo com os agentes políticos tomadores de decisão. E, nesse sentido, vale inclusive fazer uso de estudos técnicos, como argumenta Brant (2020), “[...] que em geral são estudo inviabilizados, mas são estudos que vão desorganizar os números da maneira que você quer para disputar histórias”.

Alcântara (2020) narra um episódio durante discussão no CSC em que se pode notar a força que alguns atores conseguem mobilizar para atingirem seus objetivos, que pode ser simplesmente a manutenção do *status quo*. “A falta de regulação é também uma regulação” (ALCÂNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Em um primeiro momento, se tentou um acordo em torno da possibilidade de [recolhimento por] título, aí todo mundo condenou o título, se construiu a possibilidade então de um percentual. Até que em determinado momento [...] a empresa representante do provedor de internet não concordou com o percentual proposto por todos os outros players [...] aí abriu e vários conselheiros se manifestaram, e depois um grande grupo disse, “olha não adianta, do jeito que tá não vai, e no congresso eu derrubo”. Então travou. [...] Para se formar leis é preciso ter um consenso razoável, nem nunca é o que todo mundo quer, mas ao mesmo tempo não pode ser o que ninguém quer. Foi o que aconteceu nesse caso, ninguém queria do jeito que estava, então não foi adiante. (ALCÂNTARA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Segundo Alcântara (2020), foi um grande grupo brasileiro de telecom quem afirmou que derrubaria no Congresso. “Eles têm esse poder de *lobby* no Congresso. Então, leis nesse país, você só constrói se você consegue ter algum conforto para todo mundo, alguém tem que

ganhar, alguém tem que perder, e todo mundo tem que ver que o outro está ganhando e o outro está perdendo”.

Para Manevy (2020), as empresas de telecom não possuem tanto poder político, mas têm recursos financeiros. “Elas faturam em um dia o que uma TV aberta fatura em um mês. Essas duas forças operaram lá, com seus deputados, senadores e tal”.

O capital simbólico situa-se na ordem do conhecimento e do reconhecimento. O capital econômico se dá na mesma forma que o simbólico, a riqueza nunca age apenas como riqueza, há uma forma variável de reconhecimento atribuído a riqueza que faz com que a força econômica mais bruta exerça um efeito simbólico atribuído a riqueza pelo reconhecimento. (BOURDIEU, 1991)

Como relataram alguns dos entrevistados, a MPA (ÁVILA, 2018) é um dos principais mobilizadores de forças congressistas, como já se viu na Seção 5 deste trabalho, mobilizando inclusive atores políticos de outras arenas internacionais.

A MPA não é um órgão estatal, ela é um órgão paraestatal, vamos dizer assim. E não é à toa que ela é conhecida como *little state department*, ela tem um poder de pressão. E via de regra os dirigentes da MPA são guardas oriundos da diplomacia americana [...] historicamente o audiovisual está inserido na política do estado americano de uma maneira geral. (ÁVILA, 2018, p.110)

Nesse sentido, Brant reforça que,

A MPA sempre teve um lobby muito forte [no Congresso], no Brasil são lobistas fortes e agressivos. Na minha época era um português que tinha sido deputado em Portugal e era um tipo agressivo, que chegava no seu telefone 22h da noite, questionando coisas. [...] Enfim, eles sabem fazer o trabalho deles. De certa forma, essa história de lobby deles no Brasil vem desde muito cedo. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

No sistema internacional moderno, as empresas não estatais têm maior reconhecimento e colaboram significativamente na expansão externa do mercado e na criação das leis internacionais. A MPAA é exemplo efetivo de como a pressão de determinado grupo pode influenciar o governo a defender seus interesses no sistema internacional e, também, como uma organização do setor privado pode exercer influência econômica de forma independente na arena internacional (ÁVILA, 2018).

Para Hirata (2020), o principal problema desse debate sobre o VoD é que não se trata de uma pauta de governo e não há consenso suficiente do desenho firmado que faça com que essa pauta avance. “A lei da TV Paga levou de quatro a cinco anos para passar, mas era uma pauta do setor e era uma pauta do governo, que conduziu esse debate dentro do congresso o tempo inteiro”.

De alguma forma a paralisação do avanço da tramitação favorece em algum grau algumas posições, por exemplo, as operadoras de VoD tem muita dificuldade de operar atualmente, enquanto as operadoras que não são apenas de VoD⁷⁰ sofrem menos com a falta de regulamentação, e sofrem mais com legislações que estão em vigor, então para elas avançar na solução do problema do VoD sem resolver o seu problema é desvantagem, é um jogo de embate, é preferível ficar como está do que resolver o problema só de um lado. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Para Hirata, como nenhum deputado ou senador vê vantagem política direta com a sua base em apoiar uma dessas causas, nenhum deles também vê vantagem suficiente de se indispor com algum desses atores, e como esses atores não entram em acordo sobre a melhor forma de regulamentação, esse fato paralisa o avanço das propostas. Dessa forma, não se cria maioria em torno das propostas porque existem representantes que apoiam algumas visões, outros que apoiam outras, e não há ninguém com vontade suficiente de “forçar uma barra e de atropelar a visão conflitante” (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

Para os Deputados e Senadores os argumentos costumam gerar alguns tipos de terrorismo. Quais são os terrorismos que são utilizados na argumentação normalmente? O primeiro é de que os serviços de VoD vão sair do país se for criado uma Condecine sobre VoD, aí portanto a população brasileira estaria contrária a Condecine. Dois, os serviços de VoD vão aumentar o valor significativamente, portanto novamente você vai ter a população contra Deputados e Senadores. Você tem as argumentações no sentido neoliberal de que a regulamentação retrai naturalmente os setores, portanto a solução para o VoD é eliminar a regulamentação da TV Paga, e equalizar os dois. Você tem um conjunto de Deputados e Senadores de viés liberal que compram essa visão. Você tem o viés da censura, a fundação de que as cotas vão ser usadas como forma de censura. E por outro lado, do lado dos produtores, estes são argumentos utilizados internacionalmente, com muito sucesso, que são fundamentais para o desenvolvimento da cultura nacional e desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro. De grosso modo, estes são os dois blocos de argumentos que se chocam no debate no Congresso. E aí é uma questão de cabo de guerra, para ver quem leva essas posições. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Segundo Hirata (2020), não existe necessariamente um “lado” escolhido pelos parlamentares.

[...] o que eu ouço é sempre a mesma coisa, se houver um consenso entre os atores, quais são os atores? As operadoras de Telecom, os provedores de VoD e as TVs abertas, são os três atores que teriam que ter um consenso. Via de regra o congresso se manifesta dizendo que quando esses atores chegarem a um consenso sobre o que eles querem, esse projeto passa. Só que esses atores não chegam nunca a um consenso. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

⁷⁰ As empresas que prestam apenas serviço de VoD sofrem menos com a regulação, pois outras empresas de VoD que oferecem outros serviços já possuem outros encargos tributários e estão em desvantagem. Empresas, como a HBO, por exemplo, oferecem além do VoD, canais de televisão, por isso, elas são impactadas pela Lei n. 12.485 e já precisam recolher a Condecine-tele.

Para além disso, existe um fator de suma importância que dita as escolhas de ação dos congressistas, que é o medo do “poder de influenciar opiniões públicas” que as grandes empresas de comunicação detêm.

5.8 O QUE MOVE OS ATORES DA DISPUTA?

São inúmeros os desacordos entre os atores e nem sempre seus objetivos são claros e estanques. Como relatado por alguns entrevistados, ao longo do processo houve mudanças de posicionamento. Isso se dá potencialmente pelo amadurecimento das discussões e pelo tempo que cada ator leva para compreender os cenários possíveis e entender o que ganham e o que perdem com cada medida. Esses cálculos estratégicos vão evoluindo e até mesmo “mudando de lado”, conforme as percepções dos atores sobre o tema vai amadurecendo e uma visão de mundo é vitoriosa sobre outras (FLIGSTEIN, 2001, BOURDIEU, 2008b). Quando o discurso de cada ator muda e as estratégias são redefinidas, como será relatado em seguida.

De um lado você tem os produtores independentes, e evoluiu, os produtores independentes partiram de um momento onde eles não entendiam que a Condecine, que as políticas relativas ao VoD precisavam ser tão agressivas. Os produtores passaram por um momento, há dois ou três anos atrás, de contemplar a ideia de que se tivesse uma forma de regulamentação mais leve, um marco legal mais leve isso seria mais viável para se gerar um acordo. Mas essa posição se retraiu, então os produtores independentes hoje entendem que a melhor forma de Condecine seria por receita, destinada ao Fundo Setorial [do Audiovisual], um percentual próximo aos praticados na Europa, dentro dos modelos europeus de recolhimento. Eles dizem também que deveriam ter obrigações de vinculação de conteúdo e entendem também que deveria ter obrigações de licenciamento de conteúdo sobre VoD. Mas a gente está falando de Condecine. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020).

João Brant acrescenta sobre esse ponto lembrando as reuniões iniciais do Conselho Superior de Cinema sobre o tema:

O setor de radiodifusão, televisão aberta, nesse caso especialmente, estava muito em dúvida, não sabia o que queria, a ABTA também, muito dividida. Os atores da produção brasileira independente estavam a favor da proposta, tinha atores de Telecom, por exemplo, que estavam mais preocupados com a questão se ia tocar em neutralidade de rede e tal. Então era um negócio que não tinha nem uma grande frente a favor, nem uma grande frente contra. Foi um processo, os atores estavam ainda confusos. (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Hirata destaca que no início existia um bloco de atores ligados às programadoras e operadoras de telecom que agiam em consonância, mas que hoje elas não agem mais assim. Ele enxerga a separação das operadoras e programadoras como uma evolução do debate.

As operadoras de Telecom têm um problema sério com a Lei da TV Paga, e as operadoras de Telecom fazem questão de unir os dois debates, ela força que o debate e uma regulamentação do VoD venha frente a um debate de reforma da Lei da TV Paga, elas não admitem separar essas duas questões, o que torna esse debate um pouco mais difícil porque implica você gerar perdas em relação a regulamentação atual em troca de possíveis ganhos na regulamentação do VoD. As operadoras [de telecom] estão trabalhando, grosso modo, numa perspectiva de desregulamentação integral. Existe variação de posições entre elas, algumas não acham que é tão integral assim, algumas entendem que poderia ser um pouco mais contemporâneo, mas grosso modo, a movimentação das operadoras é de rever a regulamentação da TV Paga. Tem que encaixar isso em um debate que é um pouco maior, que é o seguinte, hoje em dia há uma compreensão razoavelmente [...] de que o setor de TV Paga é concorrente do setor de VoD. Por isso se entende que tem que criar um equilíbrio regulatório entre o setor de TV Paga e o setor de VoD, e um equilíbrio de recolhimento tributário neste setor de TV Paga e setor de VoD. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Nesse sentido, existe uma pressão das empresas de telecomunicação para reestabelecer esse equilíbrio tributário, mas sua mobilização não caminha no sentido de regular a CONDECINE sobre o mercado de VoD, mas sim de atingir a isonomia entre os agentes desse mercado retirando os tributos existentes da TV Paga. Já se observou a falta de isonomia especialmente no que concerne à diferença de recolhimento de ISS e ICMS entre os operadores de VoD e a TV paga, respectivamente. Essa equação pesa de forma significativa sobre o setor de TV Paga. No que concerne à CONDECINE, ainda existe a diferença de não recolhimento da CONDECINE, ou algum recolhimento da Condecine-título, que tem valor muito mais baixo que a Condecine-teles, pago pelas empresas de TV por assinatura.

[...] as operadoras de Telecom entram nesse debate dizendo que é preciso equalizar esses tributários e o raciocínio que elas fazem é diferente do raciocínio dos produtores por exemplo, que vão olhar o setor de VoD entrando, pensam imediatamente que é preciso aumentar a tributação de Condecine para que o do setor de VoD seja o mesmo do setor de TV Paga. O setor de TV Paga viu o contrário, eles veem, “eu preciso eliminar a minha tributação para que a minha tributação seja semelhante à de VoD”, e esse é o ponto de partida. A preocupação central do setor de TV Paga não é a Condecine, é o ICMS. Só que eles embolam todos os debates de maneira a forçar e aproveitar esse momento para resolver um problema de tributação de ICMS, e daí eles põem todas as obrigações de TV Paga no balaio, as obrigações de programação, as obrigações de cota, eles colocam tudo isso no mesmo pacote com o raciocínio de que o setor de VoD cresce porque ele não é regulamentado. Então dentro de uma perspectiva liberal, você entende que os setores se desenvolvem, quanto menor regulamentação eles têm, e que, portanto, o problema não é a falta de regulamentação do VoD, o problema é o excesso de regulamentação da TV Paga. Então entram no debate pedindo que retire a regulamentação integrada da TV Paga e não se coloque nada no de VoD. Então esse é o ponto de partida das operadoras de Telecom. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Outra preocupação das operadoras de telecom, trazidas por Brant (2020), é o temor pela dupla tributação, dado que algumas empresas de telecom possuem também empresas provedoras de VoD.

Então eles tinham o temor de dupla tributação, e a gente se comprometeu com eles que estudariamos mecanismos para não ter dupla tributação. Então tinha a questão de toda vez que se iria falar de tributos com eles, eles "chiam", "porque eles pagam a grande fonte da Condecine Teles". (BRANT, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Sobre a posição e as mobilizações dos operadores de VoD nesse embate, Hirata (2020) defende que quem participa ativamente é a Netflix, pois, segundo ele, a Netflix tem uma posição. Sobre os outros atores, não é possível saber se acompanham a posição da Netflix.

A Netflix, historicamente olha para o problema de tributação como um problema de insegurança jurídica. Qual que é o problema da Netflix? Essa tributação por título é infactível, ela não é praticável, mas eu preciso de uma forma de tributação, o maior problema não é o custo, o maior problema é saber se vou ser multado ou não, o maior problema é saber se essa forma vai permanecer ou não, então para a Netflix, ela historicamente se posiciona favorável a uma tributação por receita, desde que a tributação seja baixa, porque resolve o problema dela. Ela não acha um problema investir em produções nacionais, tanto é que ela faz isso hoje, sem obrigação Estatal. E ela não acha um problema recolher isso para o fundo setorial porque ela entende que esse recolhimento retornará para ela no momento que ela produzir, e vão ter produções vinculadas a ela, financiadas por este recurso. Claro que ela não quer que esses valores sejam altos, para ela a solução do problema tributário seria uma forma de tributação leve e que seja previsível. Isso resolve o problema dela, que é a insegurança jurídica que a tributação por título causa. É por isso, por exemplo que a Netflix não consegue entrar em acordo com as operadoras de Telecom. Aí entra o jogo de pressão, as operadoras de Telecom sabem disso, então elas preferem um movimento de proteção concorrencial e mantém a Netflix em situação de insegurança jurídica. Eles não fecham esse acordo porque para eles não é vantagem resolver o problema da Netflix se não resolver o problema tributário. E o problema da tributação do ICMS é um problema muito mais grave e de difícil solução, envolve uma questão de receita dos Estados mesmo. Não é uma coisa tão simples quanto o problema do fomento à produção cultural, é muito mais complexo de resolver. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Em meio a tudo isso, ainda existem as operadoras de TV Aberta brasileiras. Elas acreditam, segundo Klotzel (2020), que, por terem o volume menor de títulos, a burocracia não é um peso tão grande. Então, uma operação como a da Netflix é muito onerada pela Condecine-título, mas uma operação menor como a da Globoplay, por exemplo, é menos onerada, então elas têm diferença concorrenciais, que são levadas em conta nesse embate.

As demais TVs abertas partem de um pressuposto [...] mais simplório de simplesmente evitar qualquer forma de regulamentação das suas obrigações. Ponto. Não fazem um raciocínio muito complexo. Partem do pressuposto de que é melhor não ter nenhuma regulamentação por princípio, então são a favor de

suspender a tributação da TV Paga inteira, de não ter tributação sobre o VoD, mas eles não se manifestam muito a respeito disso. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Klotzel argumenta ainda que as TVs abertas não aceitam um recolhimento pelo modelo de CONDECINE sobre faturamento, visto que temem um recolhimento sobre o que faturam com a publicidade.

[...] aí elas falam “não, eu vou pagar por catálogo, ou pagar por assinante, não quero pagar publicidade, vou jogar um monte de publicidade em cima e não quero pagar sobre isso”. Entendeu? Tudo achando um jeito de não pagar ou de pagar coisa a menos. A Globo também não aceita reserva de conteúdo nacional. A Globo não aceita porque, essas empresas todas, Disney, Amazon e tal, elas precisam ter conteúdo brasileiro, por questões de mercado mesmo, como a Netflix tem. [...] Então a Globo tem a esperança de ser uma grande produtora de audiovisual para essas plataformas também. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

No que diz respeito às programadoras estrangeiras (ÁVILA, 2018) que também estão se movimentando para o mercado de VoD, elas refutam qualquer forma de tributação porque hoje elas não são tributadas de forma nenhuma. Com a regulação da CONDECINE, elas passariam a ter uma tributação que hoje elas não têm, a programação internacional é isenta de tributação de CONDECINE. O problema delas é que seria inaugurado uma tributação de CONDECINE sobre elas que não existe hoje. Então, elas são contrárias a qualquer forma de tributação de CONDECINE porque não têm nenhuma vantagem (HIRATA, 2020).

André Klotzel fala em nome dos produtores nacionais e defende o posicionamento do setor no que se refere à regulação da CONDECINE e à forma de recolhimento desse tributo:

Nós do setor de produção advogamos, que me parece a única coisa sensata e que é adotada no mundo inteiro, é a tributação por faturamento. Ou seja, um x% do faturamento que deve ser o Condecine. [...] Por que que ela não pode ser por título? Eu acho que isso, para mim, parece óbvio. Isso é uma coisa contraditória com o próprio sentido da internet. A internet é um lugar onde o conteúdo é infinito praticamente. Quer dizer, você pode difundir à vontade. Se você fizer por título essa contribuição, você vai estar criando uma barreira econômica, para que mesmo produções independentes e produções menores entrem. E mesmo no audiovisual, no cinema, não faz nenhum sentido um filme, um blockbuster imenso, pagar o mesmo que um filme independente europeu, coreano ou do Vietnã que entra aqui. Pagar o mesmo que o filme americano de Condecine, na sala de cinema. Você reproduzir esse tipo de distorção na internet seria muito mais grave. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

No mesmo sentido, Hirata (2020) argumenta e defende uma cobrança de CONDECINE recolhida uma vez por ano, que tem como base a receita operacional desse serviço no Brasil. E ressalta, ainda, que, com isso, é possível criar modulações nas quais se criam escalonamentos de valor, em que se cria isenção para pequenos operadores e, assim,

não atrapalha a operação de pequenos provedores de VoD que trabalham com filmes menores ou que estão entrando agora, por exemplo. Esse modelo de recolhimento por receita é um modelo muito mais fácil de ser implementado e fiscalizado. Além de muito mais fácil de ser modulado, um sistema progressivo, para evitar distorções de mercado (HIRATA, 2020).

Klotzel (2020) traz ainda uma forte crítica à proposta de recolhimento alternativo sugerido pelo último documento do CSC, enviado à Casa Civil e ao Ministério da Cultura. Nessa proposta, os veículos poderiam optar pelo recolhimento entre o número de catálogo ou o número de assinantes. Klotzel afirma que o recolhimento

[...] por grupos de catálogos, que também, no nosso entender é uma distorção. O catálogo da Netflix deve ter acho que 2800 títulos agora [...] não pode ser comparado ao catálogo de uma coisa independente que tem filmes de baixo valor agregado. A Disney pode ter um catálogo pequeno, mas o valor deste catálogo o número de assinantes, é imenso, o faturamento dessas empresas com esse catálogo menor é gigantesco. Você poderia ter um catálogo de filmes latino-americanos imenso, mas filmes independentes. Esses filmes vão pagar o mesmo que a Netflix? Isso é uma forma de justiça tributária? Acredito que não. Então, essa questão do número do catálogo, nós consideramos completamente imprópria. [...] Então você poderia pagar por assinantes se tivesse muitos assinantes ou poucos assinantes. O que cai no mesmo problema, você pode ter um serviço com número de assinantes alto, trinta reais por mês, e pode ter um com cinco reais por mês. Você estaria prejudicando especialmente os cinemas fracos, o cinema independente, que teria que pagar o mesmo que uma empresa grande sobre um número de assinantes, e não sobre valores reais. Eles fazem isso muito também porque [...] existe publicidade misturada com assinante em VoD. [...] E como eles estão misturando, eles começaram a colocar essa coisa de assinante como uma forma de tentar tirar a parte publicitária da tributação. (KLOTZEL, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Do ponto de vista burocrático, Hirata complementa que acha altamente improvável que uma proposta como essa do CSC vingue.

Porque ele é um corpo estranho na legislação tributária brasileira, não existe nenhum caso na legislação tributária brasileira que se escolha qual tributo ele paga. [...] você tem que fiscalizar duas formas de recolhimento, mesmo que uma não esteja sendo recolhida, é uma confusão gigante, não gera vantagens para ninguém, só gera desvantagens [...] eu não acho que essa proposta tenha viabilidade técnico política. (HIRATA, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

Alfredo Manevy faz um resgate final acerca do posicionamento de alguns dos produtores brasileiros sobre esse tema e alerta para a precarização do mercado nacional no caso da não regulamentação:

Muitos produtores incorreram no erro de tentar conseguir simpatias com posições aliadas à desregulamentação, mas dando um tiro no pé, porque o produtor que trabalha com grandes provedores de streaming, mas sem grande regulamentação,

ele é meramente um prestador de serviço. Ele não detém a propriedade intelectual, ele não vai ganhar dinheiro, de fato, com aquilo. Não vai ter royalties, ele é um Uber do audiovisual. Ao invés de se colocar numa posição soberana, de defender a política pública e organizar o seu setor, ele se acovarda para ficar de bem na opinião pública com aquele que ele julga que são os seus chefes ou aqueles que têm potencial de contratá-lo. Mas no fim ele dá um tiro no pé, porque no momento em que ele for contratado ele é um mero prestador de serviços. [...] Ou seja, quem tem contato faz seus contatos, trabalha para esses grandes players, mas também está numa situação de Uber. Tira foto, posta na internet, mas no fundo, no fundo, está precarizado também. (MANEVY, em entrevista à autora desta dissertação, 2020)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a compreender a CONDECINE, desde sua origem e formulação, até percorrer os embates que fizeram parte de sua trajetória até aqui. Por meio das entrevistas realizadas, foi possível identificar quem são os atores decisivos no processo de disputa pela regulação da CONDECINE-VoD e como se mobilizam. A partir de uma análise do perfil dos atores envolvidos nas disputas e suas motivações acerca do nosso tema objeto, pôde-se compreender de forma clara o jogo de “ganha e perde”, além de identificar quais arenas esses atores mobilizam para alcançar seus objetivos. Dessa forma, sobre a disputa em torno da CONDECINE-VoD, pôde-se observar que a atuação do Estado (Fligstein, 2001), ao não regulamentar o mercado de VoD, cria um ambiente institucional favorável à entrada das grandes empresas estrangeiras de VoD, colocando em risco os produtores nacionais. Para além disso, pôde-se identificar, como defende Fligstein (2001), que no mercado do VoD o objetivo da ação é evitar a guerra aberta e garantir ambiente pacífico para as empresas. A ação é, portanto, antes da maximização dos lucros, direcionada no sentido da criação de mundos estáveis.

Dessa forma, sobre as políticas públicas do cinema e, em específico, a disputa em torno da CONDECINE-VoD, pôde-se afirmar que as políticas são formuladas com base em argumentos defendidos como técnicos e justos pelos atores dominantes nesse espaço: multinacionais do setor de produção e de *Video on Demand*. Entretanto, a atuação de cada grupo nas arenas em que ocorrem as tomadas de decisão, com objetivos específicos e conflitantes, constitui uma ameaça aos pequenos produtores nacionais.

É preciso ressaltar, ainda, as tensões na esfera da cultura no âmbito estatal, na ampliação do seu acesso, na valorização e na luta por reconhecimento. Para além disso, na geração de emprego e renda na economia, o Estado tem um papel importante e tem uma ação estratégica, com programas, ações e políticas, que podem garantir o alcance de objetivos. Ao observar os embates na CONDECINE-VoD, observa-se como atores poderosos engessam o Estado na forma de ausência de cobrança da CONDECINE, o que reduz ou ameaça a garantia de diversidade cultural ou de proteção do valor da cultura local.

Foi possível observar que grandes operadores de VoD junto a MPA, que representa as empresas estrangeiras, estão em alinhamento ao discurso liberal, que trata esse setor como mercado “ainda em crescimento”, uma das estratégias para evitar o pagamento da CONDECINE. O VoD, como mencionado, é provavelmente o segmento mais integrado às

mudanças tecnológicas e comunicacionais dos últimos anos e que, embora claramente distinto dos demais, tende a provocar reposicionamento dos agentes econômicos tradicionais do mercado brasileiro.

Percebeu-se como uma das estratégias fundamentais das operadoras está em recusar fornecimento de dados ao Estado (e a cumplicidade do Estado em aceitar esta recusa) sobre seu funcionamento comercial. Assim, as operadoras de VoD retardam ou impedem um estudo detalhado do mercado em que estão inseridas, provocando engessamento do processo de regulação. Impedindo a acumulação do capital informacional (BOURDIEU, 1991) inerente ao Estado. A ausênciado vínculo entre Estado e estatística dificulta a ação estatal e lhe nega o conhecimento racional do mundo social.

Fligstein (2001) faz uma crítica à economia neoclássica, onde rompe com a ideia de concorrência e argumenta que cada empresa, invés de agir à busca da maximização dos lucros, age para estabilizar o mercado, estabelecendo, inclusive, um acordo de não agressão com outras empresas, buscando manter-se em seu nicho de mercado. Entretanto, ainda existem lutas de poder entre as empresas ambicionando o controle de mercado (Mazon, 2006). Nesse sentido, pode-se perceber a atuação de atores como as operadoras de telecom e programadoras de TV por assinatura, que ao se posicionarem contra a regulação do VoD e do recolhimento da Condecine-VoD, não buscavam maximizar seu lucro, mas sim manter as empresas de VoD sob insegurança jurídica, impedindo que as mesmas controlem esse mercado. No que concerne às empresas de VoD, estas buscavam justamente garantir a segurança jurídica, até mesmo se posicionando, vez ou outra, a favor do recolhimento da Condecine-VoD (dentro do seus termos a baixas taxas), na busca de estabilidade para iniciar ou aumentar os aportes de investimento no mercado audiovisual brasileiro.

Do outro lado do campo, os realizadores nacionais, hora atores do mercado, hora do Estado, buscam na defesa do recolhimento da Condecine-VoD a garantia da manutenção da realização audiovisual nacional.

A partir da perspectiva da Sociologia Econômica, a abordagem de Bourdieu e Fligstein ajuda a vislumbrar os atores analisados – do Estado e mercado - como atores desiguais e oferece ainda uma alternativa teórica para pensar o papel do Estado como construtor de mercados.

Dadas as discussões até aqui, conclui-se o trabalho com o seguinte questionamento: para além da discussão de estar ou não desenvolvido, o VoD é parte do mercado audiovisual nacional. Ele vai continuar a crescer com mais ou menos conteúdo brasileiro? Com mais ou

com menos capital nacional? Aumentando ou diminuindo a presença da língua portuguesa? Com mais ou menos produtores e diretores brasileiros? A incidência da CONDECINE sobre o VoD é apenas um dos instrumentos que tende a responder a cada um desses questionamentos, num ou noutro sentido. Mas essa é uma discussão que fica para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- A EMBRAFILME. **Por Comunicação CTAy**, 10 out. 2008. Disponível em: <http://ctav.gov.br/2008/10/10/a-embrafilme/>. Acesso em: 17 out. 2017.
- AIR. **Vídeo sob demanda: Análise de Impacto Regulatório. Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN (Versão Pública)**. Agosto/2019. Coordenação de Análise Econômica e de Negócios Superintendência de Análise do Mercado. Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf Acesso em: 4 fev. 2020.
- ALCÂNTARA, Rosana. Entrevista concedida à autora deste trabalho em 24 de março de 2020.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. [2019a]. Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf. Acesso em: 16 mar. 2020
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Conselho Superior do Cinema**. [2019b]. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/conselho-superior-do-cinema>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Anuário estatístico do cinema brasileiro**. 2016. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf. Acesso em 14 nov. 2017.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **IN n. 105, de 10 de julho de 2012**. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-105-de-10-de-julho-de-2012>.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. Rio de Janeiro: Ancine, 2013a.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatório de Atividades: 5 anos**. 2005. Disponível em: http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/outrosrelatorios/versao_final_Relat_5_anos.pdf. Acesso em: 26 mar. 2017.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Segmento de salas de exibição: informe anual preliminar**. 2018. Disponível em: 290 https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_preliminar_2017_0.pdf. Acesso em 25 fev. 2018.
- ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV por Assinatura no Brasil: aspectos econômicos e estruturais**. 2013b. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/estudo_tv_paga_2015.pdf. Acesso em: 2 abr. 2016
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais**. 1. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 32-33.

ARANTES, Silvana. **Entrevista Juca Ferreira: Não se muda uma lei baseado só na vontade.** Folha de S. Paulo, 1º de agosto de 2008, Ilustrada p. E14.

ÁVILA, Eliana Souza. A hegemonia do cinema estadunidense: impactos da distribuição do filme brasileiro. 2019. 201p.. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre, 2019.

BALBI, Clara. **Número de salas de cinema no Brasil ultrapassa auge da era da pornochanchada.** [2020]. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/numero-de-salas-de-cinema-no-brasil-ultrapassa-auge-da-era-da-pornochanchada.shtml>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BERBERT, Lúcia. Justiça mantém liminar que suspende a contribuição das teles à Condecine. **Teletime**, 22 de fevereiro de 2016. Disponível em:

<http://tiinside.com.br/teletime/22/02/2016/justica-mantem-liminar-que-suspende-acontribuicao-das-teles-a-condecine/?noticiario=TT>. Acesso em: 17 out. 2019

BOTELHO, I.; **Dimensões da cultura e políticas públicas.** Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n.2. São Paulo, 2001.

BORDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2012.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In.: ORTIZ, R. (org). **A sociologia de Pierre Bourdieu.** São Paulo: Olho d'Água, 2003. p. 39-72.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer.** São Paulo: Edusp, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva, 2007.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão bibliográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaina (org.). **Usos e abusos da História Oral.** Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 183-191.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do mundo:** sob direção de Pierre Bourdieu, com contribuições de A. Accardo *et al.* 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008a.

BOURDIEU, Pierre. **A produção da crença:** contribuição para uma teoria dos bens simbólicos. Porto Alegre: Zouk, 2001.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre. (org.). **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997. p. 159-66.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu.** São Paulo: Editora Ática, 1994, n. 39, p. 46-86. Coleção Grandes Cientistas Sociais.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de Uma Teoria da Prática:** precedido de três estudos da etnologia Cabila. Oeiras, Celta Editora, 2000.

BOURDIEU, Pierre. O mercado de Bens Simbólicos. In: MICELI, Sérgio. **A Economia das Trocas Simbólicas.** 6. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007. p. 99-182.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas:** sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Corrêa. 6. ed. Campinas, SP: Papirus, 2008b.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Trad. de R. F. Aguiar. São Paulo: Cia das Letras, 2013. p. 257-275.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, J. C. **Os herdeiros**. Florianópolis: EDUFSC, 2014.

BOURDIEU, Pierre; **La Distinction**. Critique sociale du jugement. Paris, LesÉditions de Minuit, 1979.

BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

BOURDIEU, Pierre; **Homo academicus**. Argentina: Siglo XXI, 2008c.

BRADY, H. E.; COLLIER, D. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. New York: Rowman & Little field Publishers, 2004.

BRANT, João. Entrevista concedida à autora deste trabalho em 20 de março de 2020.

BRASIL. **A Nova Lei da Cultura**: material informativo sobre o projeto de lei de fomento e incentivo. Brasília: Ministério da Cultura, 2010. Disponível em: https://estudionomade.files.wordpress.com/2010/03/ovarouanet_web1.pdf. Acesso em: 4 out. 2017.

BRASIL. **A Nova Lei de incentivo à cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Entenda as regras da CONDECINE para os serviços de telecomunicações**. Rio de Janeiro: Ancine, 2012. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/entenda-regras-da-condecine-para-os-servi-os-de-telecomunica-es>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. **O que é a Lei Rouanet**. Rio de Janeiro: Ancine. [2019]. Disponível em: <http://rouanet.cultura.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **Publicado decreto que estabelece a Cota de Tela para 2014**. Rio de Janeiro: Ancine, 2013. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/publicado-decreto-que-estabelece-cota-de-tela-para-2014>. Acesso em: 2 out. 2017

BRASIL. **Recolhimento da Condecine**. Rio de Janeiro: Ancine. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos. Tesouro Nacional. 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOfev2019.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

Brasileiros online somam 64,7% de toda a população: dados são de pesquisa de 2016 do IBGE. Por Helton Simões Gomes. 21/02/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/brasil-tem-116-milhoes-de-pessoas-conectadas-a-internet-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2019.

CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 137-156, junho de 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S002038742014000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2019.

CANAL TEC. **Brasil tem 116 milhões de usuários de internet afirma IBGE.** [2018]. Disponível em: <https://canaltech.com.br/internet/brasil-tem-116-milhoes-de-suarios-de-internet-afirma-ibge-108612/>. Acesso em: 6 mar. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros Carvalho. **Curso de Direito Tributário.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 189.

CASTELLO, J. Cultura. *In*: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC: um balanço**, São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.p. 627-656.

COMISSÃO DE CULTURA. **Outro Evento.** Organização: Dep. Benedita da Silva e Dep. Paulo Teixeira (Req. 02/2019 de autoria da Dep. Benedita da Silva). Cultura – Expresso 168: Vídeo sob Demanda – PL 8889/2017 - 30/10/2019, 11min41. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qNjtv05CvrE&list=PLitz1J-q25kPGI8yFfNzw2BOCuEFLPbY3&index=23&t=0s>. Acesso em: 19 jan. 2020.

COUTINHO, Angélica (org.). **Políticas públicas e regulação do audiovisual.** Curitiba: CRV, 2012, p. 1-25.

DIRETOR da Ancine afirma que cobrança da Condecine-VoD é dever de colegiado. [2018]. Disponível em: <https://teletime.com.br/05/12/2018/diretor-da-ancine-afirma-que-cobranca-da-condecine-vod-e-dever-de-colegiado/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

DURAND, J. C. G. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais à cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 38-44, 1991.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos.** Organização Michael Schröter; Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar. 1994.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador – Formação do Estado e civilização – Sinopse:** sugestões para uma teoria dos processos civilizadores. Rio de Janeiro: Zahar, 1994b. p. 193-274. v. 2.

ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ESTEVINHO, Telmo. Cinema e política no Brasil: os anos da retomada. **Revista Aurora**, [S.l.], v. 5, p. 120-13, 2009.

FERREIRA, Juca. **Entrevista ao programa Roda Vida.** TV Cultura, 16 de agosto de 2004.

FLIGSTEIN, Neil. Mercado como Política: uma Abordagem Político-Cultural das Instituições de Mercado. **Contemporaneidade e Educação**, [S.l.], v. 9, p. 26-55, 2001.

FUTURESOURCE. **Brazil Home Video Market on Path to Recovery**, 14 Feb. 2019. Disponível em: <https://www.futuresource-consulting.com/press-release/media-entertainment-press/brazil-home-video-market-on-path-to-recovery/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FUX, Luiz. **Voto-Vista:** Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.679 Distrito Federal. Brasília, 9 de novembro de 2017.

G1. Economia. **Brasil tem 116 milhões de pessoas conectadas à internet, diz IBGE**

GIL, Gilberto. Abertura da Conferência Nacional de Cultura do PT. *In*: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). **Cultura pela palavra.** Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 277-285.

GIL, Gilberto. Aula magna na USP: Universidade de São Paulo. *In*: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 299-314.

GIL, Gilberto. **Discurso do ministro Gilbert Gil na solenidade de transmissão do Cargo**. Brasília: Ministério da Cultura, 2003. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRak0YtQfY/content/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo-35324/10883 Acesso em: 2 out. 2017.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzane. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988 (Série Política e Perspectiva do Homem, v. 35).

GRANOVETTER, Mark. Ação Econômica e Estrutura Social. O problema da incrustação. *In*: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (org.) **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta, 1985/2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HIRATA, Maurício. Entrevista concedida à autora deste trabalho em 19 de março de 2020.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015.

IVANOV, Débora. #AOVIVO Deputados debatem com ministro da Cultura a Lei do Audiovisual. Em Jandira Feghali. Brasília, 14 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.facebook.com/sigajandira2/videos/1711435158891139/>. Acesso em: 14 jan. 2018.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLOTZEL, André. Entrevista concedida à autora deste trabalho em 23 de março de 2020.

LAUTERJUNG, Fernando. **CSC reflete indicações de associações do audiovisual, diz Sérgio Sá Leitão**, 2018. Disponível em: <https://telaviva.com.br/17/12/2018/csc-reflete-indicacoes-de-associacoes-do-audiovisual-diz-sergio-sa-leitao/>. Acesso em: 3 mar. 2020.

LEE, Kevin. **The Little State Department: Hollywood and the MPAA's Influence on U.S. Trade Relations**. 28 Nw. J. Int'l L. & Bus. 371, 2007-2008.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Decisão: Suspensão de Segurança 5.116 Distrito Federal**. Brasília, 7 de março de 2016.

LIE, J. **Sociology of Markets**. *In* Annual Review of Sociology, vol. 23, p. 341-360, 1997.

MANEVY, Alfredo. Entrevista concedida à autora deste trabalho em 25 de março de 2020.

MARINHO, Marco Antonio Couto. Trajetórias de Vida: um conceito em construção. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, [S.l.], v. 13, n. 17, 2017.

MARTINEZ, Flavia Wegrzyn; CAMPOS, Jeferson de. A Sociologia de Pierre Bourdieu. **Revista Eletrônica da FEATI**, [S.l.], n. 11, julho de 2015.

MARTINS, Vinícius Alves Portela. 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 – RFPTD**, [S.l.], v. 6, n. 6, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/23435/24514>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- MENDES, Karla. Sky faz campanha contra cotas de conteúdo nacional. **Estadão**. 2010. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sky-faz-campanha-contracotas-de-conteudo-nacional-imp-,565456> Acesso em: 13 de outubro de 2019.
- MAZON, Marcia. **A construção social do mercado olerícola na ótica da Nova Sociologia Econômica**. Estudo de caso em Urubici– SC. XXX Encontro Anual da ANPOCS. 2006.
- MONTENEGRO, Renan Holanda. Desenho de pesquisa, inferência e causalidade em Ciência Política. **Revista Agenda Política**, [S.l.], v.4, n.2,p. 276-301, maio-agosto, 2016.
- MORAES, Ulisses. **Quadros de Políticas públicas para o audiovisual: as isenções fiscais e os limites entre o Estado e a iniciativa privada (1986-2010)**. 2013. 350 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- MOTTA, Cláudia. **Mudança no Conselho Superior de Cinema é perversa para audiovisual nacional**. 2018. Disponível em:<https://www.brasildefato.com.br/2018/12/07/mudanca-no-conselho-superior-de-cinema-e-perversa-para-audiovisual-nacional>. Acesso em: 7 mar. 2020
- ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ORTIZ, Renato. Identidades culturais no contexto da globalização. Entrevista. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 18, p. 68-80, maio-agosto, 2000.
- PARANHOS, R. et al. **Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em Ciência Política**. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 3, Curitiba: 86-117, 2012.
- POLANYI, K. **A grande transformação e as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. (Cap. 4 – Sociedades e sistemas econômicos; Cap. 6 – O mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias. p. 62-75/p. 89-98.
- POSSEBON, Samuel. Diretor da Ancine afirma que cobrança da Condecine-VoD é dever de colegiado. 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/05/12/2018/diretor-da-ancine-afirma-que-cobranca-da-condecine-vod-e-dever-de-colegiado/>. Acesso em: 3 mar. 2020.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 11.437, de 28 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm. Acesso em: 20 jul. 2016.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 12.485, de 12 de setembro 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm. Acesso em: 12 maio 2015.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm. Acesso em: 20 maio 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993. **Diário Oficial da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8685.htm. Acesso em: 20 maio 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm. Acesso em: 20 fev. 2016.

PURINI-BELEM, Marcela; DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do mercado de patrocínios culturais. **NORUS**, [S.l.], v. 1, n. 1, janeiro-junho, 2013.

RANGEL, Manuel. Presidente da Ancine: A política de audiovisual é sólida, não vejo ameaças. Manoel Rangel, dirigente que sai em maio, defende que o setor paira sobre crises e Governos. Por Camila Moraes. **El País**, São Paulo, 14 de janeiro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/16/cultura/1481917466_859624.html. Acesso em: 17 out. 2019.

RAUD, Cécile. **O novo cinema brasileiro: crônicas da construção política de um mercado cultural**. Apresentação oral no I Seminário Internacional de Sociologia Econômica, UFSC, 2008 Mesa Redonda: Estado e Mercado em questão.

REINELT, J. *et al.* **Theatre spectatorship and value attribution**. AHRC Cultural Value Project, 2014.

RIDENTI, Marcelo. **Em busca do povo brasileiro: artistas da revolução, do CPC à era da TV**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

RIVEIRA, Carolina. **Estagnação? Base de usuários da Netflix no Brasil cresce cada vez menos**. Publicado em 17 de julho de 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/estagnacao-base-de-usuarios-da-netflix-no-brasil-cresce-cada-vez-menos/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Lei Sarney foi pioneira no incentivo à cultura**. Da Redação, 20/12/2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/20/lei-sarney-foi-pioneira-no-incentivo-a-cultura> Acesso em: 28 out. 2017.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, [S.l.], n.20. p. 60-70, 2002.

SILVA, Ricardo Cardoso. **Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016)**. 2017. 335. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2017.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. Trabalho apresentado no III ENECULT – ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador, Bahia, Brasil. 2007. **Anais [...]**, Salvador, BA, 2007.

SOUZA, Ana Paula da Silva e. **Dos conflitos ao pacto: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI**. Campinas, São Paulo, [s.n.], 2018.

UNESCO. **Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions**. Paris: Unesco, 2005.

WHITE, Harisson. Where do markets come from. *American Journal of sociology*, [S.l.], v. 87, p. 517-547, 1981.

XAVIER, Ismail; BUARQUE DE ALMEIDA, Heloísa; STURM, André; CALIL, Carlos Augusto. Limites do controle: a proposta de regulação do setor audiovisual brasileiro. *Novos Estudos*, n. 70, p. 115-139, nov. 2004.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

APÊNDICES

Quadro 4 – Perfis e trajetórias

NOME	FORMAÇÃO	ATUAÇÃO
Maurício Hirata	Graduação em Cinema e Audiovisual (USP); Mestrado em Cinema Audiovisual (USP).	Secretário Executivo da ANCINE.
André Klotzel	Graduação em Cinema (USP);	Realizador de cinema; Diretor da área federal da APACI; Membro do Conselho Superior de Cinema.
João Brant	Graduação em Comunicação (USP); Mestrado em Regulação e Políticas de Comunicação (London School of Economics); Doutorado em Ciência Política (USP).	Fundador Intervezes; Secretário Executivo do Ministério da Cultura; Consultor da UNESCO e Fundação Ford.
Alfredo Manevy	Graduação em Cinema e Vídeo (USP); Doutorado em Ciências da Comunicação (USP).	Professor de Cinema (UFSC); Secretário Executivo do Ministério da Cultura; Ministro interino da Cultura.
Rosana Alcântara	Graduada em Direito (UFRJ); Especialização em Gestão e Prática em Direitos Humanos (UCAM); Especialização em Governança (Harvard School).	Advogada especializada em regulação audiovisual; Diretora da ANCINE.
Manoel Rangel	Graduação em Cinema (USP); Iniciou mestrado em Comunicação e Estética do Audiovisual (USP).	Diretor-presidente da ANCINE (2006 a 2017).
Sérgio Sá Leitão	Graduado em Jornalismo (UFRJ); Graduação em Políticas Públicas (USP); Graduado em Marketing (IBMEC).	Professor de Direito de Entretenimento (UERJ); Ministro da Cultura.

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação

Quadro 5 – Os atores da disputa - MERCADO

ATORES DO MERCADO			
ATOR	DEFINIÇÃO	POSICIONAMENTO	ARENAS MOBILIZADAS
Produtores Nacionais	Realizadores de audiovisual no geral.	Favorável à Condecine-VoD.	Participação em fóruns e associações; Participação no CSC como sociedade civil; Participação em audiências públicas no Congresso.
Operadores de vídeo sob demanda	São empresas que oferecem ao usuário final o serviço de VoD, como a Netflix.	Não há consenso entre todas as operadoras, mas se for possível generalizar, são a favor da Condecine-VoD a uma taxa baixa de recolhimento para garantirem segurança jurídica e são contra cotas de tela.	Participação no Conselho Superior de Cinema; Lobby no Congresso através da MPA
Operadoras de telecom	São empresas responsáveis pela distribuição de sinais de TV por assinatura, não produzem conteúdo. Distribuem os sinais dos canais contratados. Exemplos: NET, Claro TV, Sky etc.	É contra a Condecine-VoD e contra a Condecine-teles. Quer a isonomia tributária entretanto vê a não regulação da Condecine-VoD como forma de manter operadoras de VoD (suas concorrentes) em situação de insegurança jurídica. Buscam no debate do VoD a possibilidade de deixarem de recolher a Condecine-teles. Medo da dupla tributação.	<i>Lobby</i> direto no Congresso; Possuem ferramentas para mobilizar e influenciar a opinião pública. Com isso influenciam nas definições de agenda e formulação de políticas no Congresso.
Operadoras de TV aberta ou radiodifusão	Realizam a transmissão de televisão e rádios ao público em geral, pode ser generalizado como TV aberta. Exemplos: Globo, SBT, Record TV.	Posicionamento não definido, volátil. Sinalizam uma posição a favor de uma Condecine por receita com taxa baixa, mas recuam de posição em diversos momentos.	Possuem ferramentas para mobilizar e influenciar a opinião pública. Com isso influenciam nas definições de agenda e formulação de políticas no Congresso.
Programadoras de TV por assinatura	São as empresas que fornecem os conteúdos, os canais, para a TV paga. Essas empresas podem produzir programação própria, representar canais estrangeiros no Brasil ou comprar programas e reformatá-los em canais locais. Exemplos: Canal Brasil, ESPN Brasil, Discovery, Fox etc.	Possui interesse concorrencial. A TV por assinatura está perdendo espectadores para as operadoras de VoD. É contra a Condecine-VoD e contra a Condecine-teles. Quer a isonomia tributária, entretanto vê a não regulação da Condecine-VoD como forma de manter operadoras de VoD (suas concorrentes) em situação de insegurança jurídica. Buscam no debate do VoD a possibilidade de deixarem de recolher a Condecine-teles.	<i>Lobby</i> no Congresso;
Programadoras estrangeiras	São grandes empresas distribuidoras estrangeiras (<i>majors</i>), como FOX, Warner e Netflix. São representadas por sua associação, a Motion Picture Association (MPA), filial da Motion Picture Association of America (MPAA).	São Contra a cobrança da Condecine, mas especialmente contra a cota de tela de conteúdo nacional.	<i>Lobby</i> no Congresso; Arenas estrangeiras com o apoio dos governos dos Estados Unidos (Arenas diplomáticas multilaterais, acordos bilaterais). Mobilização da opinião pública por possuírem um produto demandado pelo mercado (Conteúdo audiovisual Norte Americano). Participação no Conselho Superior de Cinema e no Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual.

Quadro 6 – Os atores da disputa - ESTADO

ATORES DO ESTADO			
ATOR	DEFINIÇÃO	POSICIONAMENTO	ARENA QUE MOBILIZA
Agentes Internacionais	Atores estatais estadunidenses.	Contra a cobrança da Condecine-VoD e especialmente contra cotas de tela.	Arenas estrangeiras como os governos dos Estados Unidos (Arenas diplomáticas multilaterais, acordos bilaterais).
Políticos Parlamentares	Parlamentares do Congresso.	Não há consenso, alguns parlamentares são contra a Condecine por possuírem concessões de canal de TV aberta. Outros parlamentares não possuem posicionamento definido, se mobilizam conforme opinião pública, a fim de não “sujar sua imagem” com seus eleitores.	Congresso.
Gestores públicos; Ocupantes de cargo comissionado e burocratas	São gestores públicos concursados ou com cargos comissionados, onde há uma tendência de que eles tenham origem no meio cinematográfico e intercalem períodos de atuação política nos órgãos públicos com períodos de realização artística; E burocratas técnicos.	A favor da Condecine-VoD.	Conselho Superior de Cinema; ANCINE; Ministério da Cultura; Congresso; Associações do setor.

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação