

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo **Vice-presidente**

Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás **Vice-presidente Sul** -

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul **Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro **Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra.

Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Marcus Firmino Santiago – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-458-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Econômica. 3. Regulação. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I

Observamos nos últimos tempos uma crise constante na ordem social, econômica, política e mesmo cultural. Não é uma conjuntura que se processa apenas nos países desenvolvidos, apesar de conceito tão ambíguo, e com presença do capital financeiro em larga escala, mas sobretudo naqueles que estão praticamente à margem de discussões, já que não produzem commodities em larga escala.

Na realidade, o mundo nunca produziu tanto e cada vez com maior influência sobre o PIB dos países, o que não implica em maior perenidade financeira e muito menos conflitos armados que pareciam superados em nossa sociedade global e de mercado.

Estamos cada vez mais sujeitos a instabilidades comerciais e, conseqüentemente, hidroelétricas, cambiais, micro e macroeconômicas. Somos uma sociedade global rica que no que se refere a produção em larga escala e tecnológica de um lado e, de outra, pobre e miserável porque produção não significa distribuição de renda e estabilidade social, econômica, cultural e muito menos política, sem nos esquecermos do fator ambiental e a ausência de matrizes energéticas limpas, já que estamos entrando numa perigosa e ambígua ausência de soluções permanentes, mesmo com reuniões multilaterais de aparente interesse reflexivo.

A questão que parece emergente, sempre passa pela tentativa de respostas abissais da presença do Estado ou sua ausência como formas ao menos mais duradouras para uma convivência entre mercado e meio ambiente, pois a falta de equilíbrio atinge, sobretudo, os seres humanos, que parecem não perceber que não precisaremos de novos desastres externos ao nosso planeta que estamos sujeitos, mas se avizinha nosso premente e deprimente final sem qualquer apoteose.

Estas questões, com matrizes epistemológicas distintas, mas, sobretudo, dialogais, permeou os debates do GT TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I no último V Conpedi virtual. Realmente, momentos de debates efusivos e com contribuições de grande profundidade, mas com um extrato comum: a superação de

respostas abissais, já que não se consegue o enfrentamento de questões tão complexas e prementes sem o mundo acadêmico com suas formas críticas, até mesmo de seus pressupostos.

Como diria a arte na composição de Flávio Venturini e Murilo Antunes, O Medo não cria:

Depois de tanto luar

Muita energia solar

Eu descobri mil caminhos

Poeira nos olhos

Estrelas nos olhos

E eu sem saber onde ir

A gente tem de seguir

E atravessar

Os ventos da liberdade

Os homens desmatam florestas

E matam o sonho

Que não é só seu

A natureza zangada

Beleza ferida

Até a raiz

O homem de Xapuri

Aonde estiver

Não seja só um

Há um temor nuclear

De tudo se acabar

Meu coração devastado

O medo não cria

Não traz alegria

Não faz avançar

O amor, o amor, o amor

Boa leitura a todos.

Marcus Firmino - IDP

José Querino Tavares Neto – UFG

**VÍDEO SOB DEMANDA NO MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO: O
DESAFIO DO ACESSO À INTERNET PARA SUA EXPANSÃO E A ANÁLISE DO
ENQUADRAMENTO DO SERVIÇO**

**VIDEO ON DEMAND IN THE BRAZILIAN AUDIOVISUAL MARKET: THE
CHALLENGE OF INTERNET ACCESS FOR ITS EXPANSION AND THE
ANALYSIS OF THE SERVICE FRAMEWORK**

Ana Carolina Mello Pereira Da Silva De Paula ¹

Resumo

As transformações provocadas no mercado de audiovisual desde o ingresso das provedoras de serviço de Vídeo sob Demanda suscitam reflexões acerca dos desafios relacionados às questões regulatória, cultural e econômico-financeira. Pretende-se, por meio de análise qualitativa e de forma descritiva, abordar o desafio do acesso à Internet no Brasil, que é fundamental para a expansão do serviço, e trazer o resultado da análise do seu enquadramento realizada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, cujo intuito foi a modernização da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.

Palavras-chave: Audiovisual, Vídeo sob demanda, Internet, Serviço de valor adicionado, Regulação

Abstract/Resumen/Résumé

The transformations brought about in the audiovisual market since the entry of Video on Demand service providers raise reflections on the challenges related to regulatory, cultural and economic-financial issues. We intend, through qualitative analysis and in a descriptive way, to address the challenge of Internet access in Brazil, which is fundamental for the expansion of the service, and bring the result of the analysis of its framework conducted by the Working Group established by Ordinance No. 1.277/SEI-MCOM, of November 9, 2020, whose purpose was the modernization of Law No. 12.485, of September 12, 2011.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Audiovisual, Video on demand, Internet, Value added service, Regulation

¹ Mestranda em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio).

1 INTRODUÇÃO

A crescente velocidade das interações humanas propiciada pela transformação digital, intensificada pela pandemia da COVID-19, em que a Internet possui papel fundamental, caracteriza o mundo atual e inspirou a criação do acrônimo BANI¹ em 2018, em português FANI, que se refere à fragilidade, ansiedade, não linearidade e incompreensibilidade que marcam as relações contemporâneas².

Pode-se dizer que o padrão mental digital é requisito para participação na sociedade marcada pela cultura da convergência³, que não se confunde com a substituição da prestação de serviços de conteúdo audiovisual da televisão por assinatura pelos provedores de vídeo sob demanda.

As recentes mudanças do mercado audiovisual relacionadas ao padrão de propriedade do conteúdo, aos participantes do mercado, à forma de consumo, à cultura, ao fluxo de financiamento e até mesmo à cadeia de valor de cada segmento do próprio mercado evidenciam essa convergência.

A introdução dos serviços de vídeo sob demanda ou *video-on-demand* (VoD) no contexto da indústria de conteúdo audiovisual⁴ transformou os paradigmas até então existentes relativos à estrutura, às relações de troca (oferta e demanda) e às condições de competição (ANCINE, 2019, p. 1), variando quanto ao grau a depender da capacidade de resiliência e de adaptação dos participantes do mercado às mudanças. O comportamento multitela do usuário evidencia a fluidez das trocas potencializada pelo *streaming* e pelo *download*⁵.

¹ Trata-se de acrônimo criado, em 2018, pelo futurista norte-americano e antropólogo Jamais Cascio, que se refere, no original, às palavras *Brittle, Anxious, Nonlinear, and Incomprehensible*.

² “Las lógicas complejas en las que se mueven los agentes que están redefiniendo la cadena de valor de la industria audiovisual deben identificarse y sopesarse con cuidado si se quieren detectar los desafíos y oportunidades para su diversidad en Internet. Entre estas lógicas detectamos las siguientes cinco (Rioux et al., 2015): desmaterialización, desintermediación, descompartmentalización, deslinearización y desterritorialización.” LEIVA, Trinidad García. Desafíos y Oportunidades para la Diversidad del Audiovisual en Internet. *Política & Sociedad*. Florianópolis, v. 16, nº35, jan/abr 2017.

³ “Por convergência, refiro-me ao fluxo de conteúdo através de múltiplas plataformas de mídia, à cooperação entre múltiplos mercados midiáticos e ao comportamento migratório dos públicos do meio de comunicação, que vão a quase qualquer parte em busca das experiências de entretenimento que desejam. Convergência é uma palavra que consegue definir transformações tecnológicas, mercadológicas, culturais e sociais, dependendo de quem está falando e do que imaginam estar falando”. JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. Tradução: Susana Alexandria. Ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Aleph, 2015. p 32.

⁴ O conteúdo audiovisual é definido pelo inciso VII do artigo 2º da Lei nº 12.485/2011, a saber: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) VII - Conteúdo Audiovisual: resultado da atividade de produção que consiste na fixação ou transmissão de imagens, acompanhadas ou não de som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão.”

⁵ “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

Aqui, abre-se parêntese para esclarecer que a definição do mercado audiovisual não decorre dos sujeitos que o integram. Conforme previsto no Relatório de Análise de Impacto nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN, os seus contornos são delineados pelo plexo de direitos e licenças que intitulam ou pleiteiam esses agentes sobre conteúdos audiovisuais, em seu sentido amplo, a partir dos quais se estabelecem as relações jurídicas e comerciais⁶.

O VoD teria surgido e se popularizou como uma plataforma que possibilitava aos seus usuários disponibilizar os vídeos produzidos para consumo de conteúdo por terceiros, desde que tivessem acesso à Internet (BALADRON; RIVERO, 2019, p. 110).

Esse usuário, consumidor e produtor de conteúdo audiovisual (ou simplesmente participante), passou a ter postura ativa e bidirecional (receptor e emissor na comunicação audiovisual) propiciada pelos provedores de VoD.

Restava em parte superado, ou pelo menos bastante mitigado, o padrão comportamental marcado pela passividade, considerando a relação do usuário com os conteúdos produzidos pelos participantes tradicionais do mercado, que até então detinham considerável poder sobre o próprio conteúdo, uma vez que dominavam os meios de sua distribuição.

A partir de então, houve a disseminação do VoD dentre seus usuários que assimilaram o novo padrão de consumo de produtos de conteúdo audiovisual, de acordo com seus gostos e escolhas.

Decorrida a primeira década de chegada da Netflix no Brasil⁷, acompanhada por outras plataformas de VoD, percebe-se o impacto do crescimento e da organização dessas companhias

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.” ANCINE. *Vídeo sob demanda: Análise de Impacto Regulatório - Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN (versão pública)*. ago 2019. p. 15. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_VOD.pdf/view.

⁶ “Mercado audiovisual é a expressão que circunscreve o campo e a estrutura das relações comerciais e jurídicas formadas em torno do audiovisual. Trata-se de um mercado com características muito particulares. Observada com algum rigor, a expressão, de fato, é uma elipse para mercado de direitos e licenças sobre conteúdos audiovisuais e seus agregados, elementos e projetos. Ou seja: o que define propriamente as conexões entre os agentes deste tipo especial de mercado não é o trânsito comercial dos conteúdos em si, porque a rigor inapreensíveis em sua integralidade, mas dos direitos que os envolvem: propriedade, uso, exploração comercial, adaptação ou aplicação em outras obras, reprodução ou comunicação pública. Para efeitos jurídicos, esses direitos são considerados bens móveis tanto pela legislação de direitos autorais (Lei nº 9.610/1998, art. 3º), quanto pela Lei que regula a propriedade industrial e suas marcas e patentes (Lei nº 9.279/1996, art. 5º); uma ficção jurídica necessária em face da imaterialidade dos bens simbólicos.” ANCINE. *Vídeo sob Demanda: Análise de Impacto Regulatório - Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN (versão pública)*. ago 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_VOD.pdf/view. p. 7.

⁷ “(11) No Brasil, embora houvesse algumas iniciativas pioneiras anteriores (como Netmovies e Saraiva Digital), 2011 pode ser considerado o ano em que o processo de implantação e expansão do VOD realmente começou, com

intensivas em tecnologia para o participante tradicional do audiovisual, em especial as prestadoras de serviços de televisão por assinatura.

O modelo de negócios das provedoras de VoD faz uso de *big data* e da mineração de dados; permitindo, dessa forma, a customização e a recomendação dos produtos que são ofertados de forma segmentada para cada usuário, em uma audiência cada vez mais fragmentada. Ainda, o acesso ao mercado por essas companhias demanda massivo investimento inicial (BALADRON; RIVERO, 2019, p. 112).

Esses fatores associados que caracterizam o modelo de negócio das prestadoras de serviço de VoD denotam uma indústria de conteúdo audiovisual com poucos concorrentes, que tendem a assumir a posição dominante.

Além dessa questão concorrencial, os mesmos fatores contribuem para aprofundar a assimetria regulatória presente na indústria, uma vez que as prestadoras de serviço VoD ainda não foram integradas ao ordenamento jurídico brasileiro diferentemente das demais concorrentes tradicionais do mercado.

A propósito, os agentes econômicos ou participantes tradicionais do mercado reagem por meio da extensão de seus negócios para outras mídias (por exemplo, pela verticalização) ou sucumbem. No último caso, podem diminuir a sua penetração e se tornar um agente de nicho ou sair do mercado.

A competição entre agentes econômicos tradicionais e prestadoras de VoD possui uma face econômico-financeira que passa pela redefinição dos fluxos de recursos, considerando a perda de receitas dos tradicionais que atuavam, em regra, como intermediários e daí obtinham considerável parcela do financiamento da sua infraestrutura. Provedores de VoD auferem parcela relevante de suas divisas a partir de receitas publicitárias que se deslocaram das participantes tradicionais.

Falha de mercado e limitação concorrencial não são as únicas razões que justificam a atuação regulatória do Estado na indústria de conteúdo provido pelas prestadoras de serviço de VoD.

o lançamento quase simultâneo de diversos empreendimentos. Entre esses serviços, a Netflix merece destaque pelo seu modelo de assinaturas, formato de relacionamento com os usuários e estrutura tecnológica, com um nível de crescimento que lhe permitiu ocupar rapidamente posição expressiva no mercado e liderança absoluta no segmento, tanto em receitas como em assinantes. O serviço foi lançado no Brasil em setembro de 2011, doze meses depois da estreia internacional da empresa (no Canadá) e pouco antes da sua apresentação no Reino Unido.” ANCINE. *Vídeo sob Demanda: Análise de Impacto Regulatório - Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN* (versão pública). ago 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_VOD.pdf/view. p. 10.

Em comum aos países onde atuam as provedoras de VoD, há discussões sobre a preservação dos elos da indústria audiovisual nos mesmos locais em que há o consumo do conteúdo e das suas identidades nacionais.

Em alguns casos concretos, esses fatores justificaram a imposição de regulações específicas que variaram entre obrigações econômico-financeiras de pagamento de tributos, contribuição para fundos de fomento do audiovisual; e obrigações que impuseram um agir no sentido do estímulo da produção local por meio da imposição de cotas de conteúdo local, de investimento ou licenciamento de produção nacional, destaque visual das obras, dentre outras.

Discussões sobre o impacto da extraterritorialidade das provedoras de VoD no elemento subjetivo de formação das identidades nacionais e da manutenção da cadeia produtiva do setor audiovisual, integrante da indústria criativa, ocorrem também no contexto brasileiro da indústria audiovisual, em que se procura valorizar as produções nacionais independentes.

A política pública brasileira para o audiovisual visa promover a cultura e desenvolver a indústria audiovisual nacional, dentre outros objetivos, o que justificaria a imposição de normas regulatórias, como, por exemplo, as cotas de conteúdo para o espaço qualificado. O enquadramento do canal como de espaço qualificado pressupõe a presença cumulativa dos requisitos previstos no inciso III do artigo 2º da Lei nº 12.485/12, a saber: *a) ser programado por programadora brasileira; b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.*

É objeto de debates, portanto, a aderência dos conteúdos disponibilizados pelas provedoras de VoD às normas que fundamentam a política pública para o audiovisual no país por vários fatores, a começar pela origem estrangeira das produções.

A propósito, o setor audiovisual brasileiro, em 2018, contribuiu com R\$26,7 bilhões para a formação do PIB, conforme divulgado pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual a partir de dados levantados pela ANCINE.

Em síntese, o escopo deste artigo está relacionado às recentes mudanças na indústria audiovisual com foco no período a partir do qual houve o ingresso das provedoras de VoD nesse ecossistema.

Como objetivos, pretende-se abordar, de forma específica, o desafio relacionado ao acesso à Internet no Brasil, considerando a sua correlação com a expansão do serviço de VoD, e o resultado da análise sobre o VoD do Grupo de Trabalho (GT SeAC) instituído pela Portaria

nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, cujo intuito foi a modernização da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que atualmente regula a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Para tanto, após introdução em que se objetivou dar o panorama das mudanças, seguem as seções sobre (i) principais características da prestação de serviço audiovisual ofertada pelas provedoras de VoD; (ii) a disponibilidade e o acesso à Internet, que constitui, no contexto brasileiro, o primeiro desafio a ser superado para a expansão dos produtos ofertados pelas plataformas de VoD; (iii) conclusões do GT SeAC especificamente sobre a natureza do VoD; e (v) conclusão.

Sob ponto de vista metodológico, trata-se de abordagem analítica qualitativa que visa, considerando a pesquisa documental e de forma descritiva, trazer a problemática do acesso à Internet no Brasil; e, em seguida, abordar os achados do GT SeAC.

2 VOD OTT: DO QUE SE TRATA?

O VoD OTT é serviço ofertado no contexto do *over the top*, que pode ser definido como gênero que abarca uma série de outros serviços cuja viabilidade requer a disponibilidade e o acesso à Internet, a saber: *voice over IP* (VoIP), plataformas de pagamento *online*, serviços de mensagens instantâneas, correios eletrônicos, redes sociais, compartilhamento de vídeos, etc (BALADRON; RIVERO, 2019, p. 110).

A depender do modelo de negócio, o gênero VoD OTT se subdivide em 3 tipos de serviços, a saber: TVoD (*transactional video on demand*), SVoD (*subscription video on demand*), e AVoD (*advertising video on demand*)⁸.

Segundo a ANCINE, o SVoD é o modelo de maior expressão atualmente (ANCINE, 2019, p. 23). De acordo com estudo de caso publicado em setembro de 2020 sobre os filmes liberados na Europa desde 1996, quando veiculados pelo VoD, a presença acumulada desses

⁸ “(40) Segundo o modelo de negócios, os serviços de vídeo sob demanda podem ser divididos em três grupos, conforme as licenças de uso dos conteúdos sejam negociadas isoladamente ou pelo conjunto do catálogo, ou abertas ao público com base em gratuidades bancadas pela venda de espaços publicitários. O primeiro caso caracteriza o TVoD (*transactional video on demand*), modelo em que o usuário contrata cada filme, episódio ou temporada de série individualmente. O segundo formato implica a assinatura do serviço, que permite acesso integral ao catálogo sob determinado perfil de usuário. É denominado SVoD (*subscription video on demand*), modelo de maior expressão nos negócios de VoD atualmente. O *advertising video on demand* (AVoD), terceiro caso, é o modelo padrão de canais abrigados em plataformas de compartilhamento como o YouTube.” ANCINE. *Vídeo sob Demanda: Análise de Impacto Regulatório - Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN* (versão pública). ago 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_VOD.pdf/view. p. 10.

filmes pelo TVoD é de 59%, enquanto pelo SVoD é de 41%, sendo que filmes com mais admissão nos cinemas europeus e originados dos Estados Unidos são compartilhados, na maior parte, pelo SVoD (FONTAINE, 2020).

Neste artigo, trataremos pelo gênero apenas, isto é, não será especificado o tipo de VoD em questão.

O VoD OTT, no mercado internacional, é tratado como segmento. A ANCINE, por sua vez, reconhece o vídeo sob demanda como segmento de mercado⁹. Ao total, são cinco segmentos da cadeia de valor do audiovisual (ANCINE, 2021, p. 5-6).

O inciso VI do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, entende como segmento de mercado “mercados de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura, mercado publicitário audiovisual ou quaisquer outros mercados que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas”.

Nos termos do Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN (versão pública), a prestação de serviço de VoD OTT tem natureza de negócio jurídico bilateral em que o provedor diretamente ou por intermédio de uma plataforma que hospeda vídeos e permite compartilhamentos se compromete a prestar o serviço por meio do “repasse de licenças de uso de conteúdos audiovisuais e a prestação de acesso aos arquivos nas condições estabelecidas no contrato” ao usuário, que se qualifica como consumidor e se obriga ao uso regular do serviço audiovisual, objeto do contrato (ANCINE, 2019, p. 11).

O acesso ao conteúdo por intermédio das plataformas (por exemplo, *YouTube Premium*, *Amazon Prime Video*, *Vimeo*, *DailyMotion*, *Facebook Watch*, etc) enseja assunção de obrigações específicas. De igual modo, todos os participantes dessa cadeia de valor assumem deveres e responsabilidades.

O VoD OTT utiliza ferramentas tecnológicas que possibilitam a customização do produto a ser ofertado, de forma que a programação algorítmica (sem entrar no mérito dos vieses, da ubiquidade, da opacidade e da falta de transparência) sugere a opção mais aderente ao destinatário, considerando a coleta consentida dos seus dados que permite extrair características do seu padrão de consumo (ROSA, 2017, p. 70).

⁹ “Vídeo por Demanda: conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de um conjunto de obras audiovisuais na forma de catálogo, com linha editorial própria, para fruição por difusão não-linear, em horário determinado pelo consumidor final, de forma onerosa.” Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/conteudo/o-que-significa-segmento-de-mercado-audiovisual>. Acesso em: 04 jan 2022.

Associado a essa individualização, o serviço permite que o usuário faça escolhas direcionadas que podem guardar relação com o conteúdo audiovisual sugerido ou simplesmente ignorá-lo para, considerando o cardápio disponível, usualmente segmentado por gêneros e outros critérios, optar por outro produto.

O modelo de negócio do VoD OTT, grande parte financiado por recursos publicitários, agrega bastante flexibilidade também para o usuário que não precisa se limitar a uma linha editorial definida por um terceiro, tal como ocorre com a televisão (TV) por assinatura ou nos canais de TV abertos.

Por outro lado, os segmentos tradicionais de prestação de serviço possuem cadeia de valor linear com fluxo informacional unidirecional. O seu consumidor final não goza da mesma flexibilidade e grau de interação, o que denota certa passividade frente às escolhas realizadas pelo participante tradicional do mercado audiovisual que detém o controle da pauta e, por conseguinte, do conteúdo a ser exibido.

Os contornos da prestação de serviço de TV por assinatura encontram-se definidos na Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, em seu artigo 4º, que traz as atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado, a saber: produção, programação, empacotamento e distribuição.

Vários foram os méritos dessa Lei que, no entendimento da ANCINE, agregou os seguintes benefícios ao mercado de audiovisual (2021, p.8):

i) a flexibilização de barreiras regulatórias à entrada de agentes no mercado de TV Paga; ii) restrições a condutas anticompetitivas, como a integração vertical, a propriedade cruzada e a produção de conteúdo audiovisual pelas telecoms; iii) a instituição de cotas de canais brasileiros de espaço qualificado; iv) a necessidade de carregar gratuitamente os canais de programação obrigatória.

A Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, nos termos do parágrafo único do seu artigo 9º, estabelece que compete à ANCINE regular e fiscalizar as atividades de programação e empacotamento; enquanto à ANATEL, com base no artigo 29 do mesmo diploma legal, cabe regular e fiscalizar a distribuição, em razão do entendimento do legislador acerca das duas camadas que constituem a cadeia de valor do audiovisual, a saber: uma, relacionada ao conteúdo propriamente, e, outra, relacionada à telecomunicação.

A Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, que traz a política pública para o setor audiovisual, e a Lei nº 12.485/2011 são os principais marcos normativos do assunto, mas não veiculam disposições específicas que tratem do segmento de VoD OTT. Conforme já

mencionado, atualmente, as provedoras de VoD OTT gozam de ampla liberdade de atuação que evidencia a assimetria regulatória com as participantes tradicionais.

3 ACESSO À INTERNET: PRIMEIRO DESAFIO PARA A EXPANSÃO DO SERVIÇO DE VOD OTT

Para viabilizar a prestação de serviço do VoD OTT, é fundamental o acesso à Internet, que pode ser importante barreira de entrada e limitadora da expansão e penetração das opções *over the top*, em especial o VoD OTT, uma vez que há relação direta entre o acesso à infraestrutura tecnológica, especificamente a banda larga fixa, e o potencial de expansão desse serviço no Brasil.

O Relatório de Análise de Impacto nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN dispõe que “os gargalos dessa infraestrutura colocam entraves importantes para o desenvolvimento futuro do serviço, em especial no VOD por assinatura, que pode se chocar rapidamente com seu teto de crescimento” (ANCINE, 2019, p. 13).

A esse respeito, o *Comunicado IPEA nº 46 - Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga* (Comunicado IPEA nº 46), a partir de dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema de Coleta de Informações (Sici), e da ANATEL e tendo em vista os indicadores macroeconômicos do Brasil à época da sua elaboração¹⁰, em que figurava dentre as 10 maiores economias do mundo, atentou para a alta concentração e desigual penetração do serviço de banda larga no Brasil.

Esclarece-se que a densidade média brasileira de acesso ao serviço de banda larga era de 6,1% à época e bastante desigual considerando indicadores como regiões urbanas e rurais, maior e menor densidade demográfica, porte das cidades (grande, médio e pequeno) e, obviamente, padrão de renda dos grupos populacionais.

Ademais, pelo Comunicado IPEA nº 46, havia a constatação de que, no contexto brasileiro, estavam presentes os *gaps* (lacunas) de mercado e de acesso, conceitos desenvolvidos pelo Banco Mundial, relacionados à eficiência de mercado e à capacidade econômico-financeira de grupos populacionais para aquisição/contratação dos serviços¹¹.

¹⁰ O Comunicado IPEA nº 46 - Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga está datado de 26 de abril de 2010.

¹¹ “Os *gaps* (lacunas) de mercado e de acesso são conceitos definidos inicialmente pelo Banco Mundial, que trabalha com um quadro analítico da questão das possibilidades de atuação governamental. A diferença entre o nível ideal de acesso a serviços e o nível observado pode ser decomposto em dois diferentes *gaps*. O primeiro é a

Em outras palavras, o alarmante patamar de penetração da banda larga fixa no Brasil poderia ser explicado pela concentração da infraestrutura e pelo nível de renda da população.

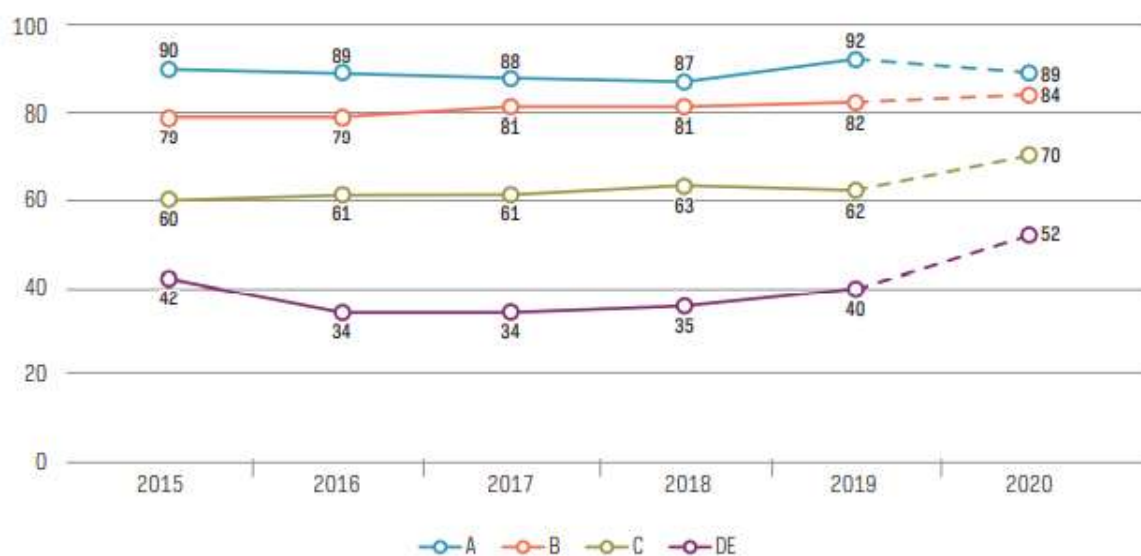
A lacuna da eficiência guarda relação com a falha da estrutura do mercado de provedores de acesso à Internet, em que se requer altos investimentos para implantação da infraestrutura (a exemplo dos monopólios naturais) e exige ganhos de escala para remunerar o investimento.

Quanto à lacuna de acesso, estudos estabeleceram uma correlação entre o padrão de renda da população e o grau de penetração dos serviços ofertados por provedores de acesso à Internet.

A leitura do gráfico seguinte mostra que houve melhora dos indicadores de acesso à Internet de banda larga fixa pelos grupos populacionais das classes sociais C e DE, mas se mantém a desproporção entre grau de penetração da banda larga fixa entre as classes sociais A, B, C, DE.

DOMICÍLIOS COM BANDA LARGA FIXA, POR CLASSE (2015-2020)

Total de domicílios com acesso à Internet (%)



Fonte: CGI/BR./NIC.B/NIC.BR. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), 2021.

Considerando o mercado global em 2017, o Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações: Serviço de Comunicação Multimídia – Banda Larga Fixa¹², elaborado

lacuna da eficiência de mercado, que corresponde à diferença entre o nível atual de penetração do serviço e o nível alcançável em um mercado competitivo, sob um regime regulatório estável e eficiente. A lacuna de acesso corresponde a situações em que diferentes grupos populacionais não têm condições de adquirir os serviços pelos preços cobrados.” IPEA. *Comunicado IPEA n° 46 - Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga*. 26 abr 2016. p. 4.

¹² Relatório referente ao 4º trimestre de 2018.

pela Assessoria Técnica da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), trouxe um estudo que situou em 6º lugar (2,8%), em números absolutos, o mercado brasileiro de banda larga fixa, o que posicionava o Brasil dentre os maiores mercados de banda larga fixa do mundo.

Principais mercados de banda larga fixa (nº de acessos) - 2017

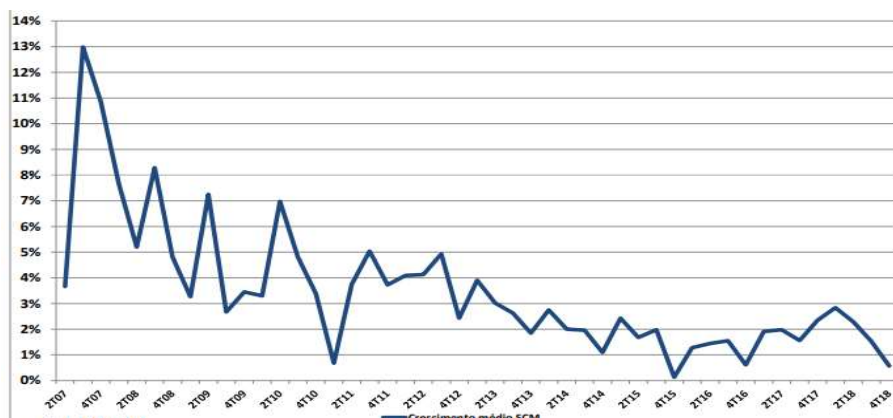
País	Posição	Total de Acessos	Percentual do mercado global	País	Posição	Total de Acessos	Percentual do mercado global
China	1º	394.190.000	38,5%	México	11º	17.151.100	1,67%
EUA	2º	109.838.000	10,7%	Itália	12º	16.586.376	1,62%
Japão	3º	40.532.466	4,0%	Espanha	13º	14.668.212	1,43%
Alemanha	4º	33.232.299	3,2%	Canadá	14º	13.923.805	1,36%
Rússia	5º	31.103.235	3,0%	Turquia	15º	11.924.905	1,16%
Brasil	6º	28.889.847	2,8%	Vietnã	16º	11.269.936	1,10%
França	7º	28.410.000	2,8%	Irã	17º	10.057.769	0,98%
Reino Unido	8º	26.012.931	2,5%	Tailândia	18º	8.208.000	0,80%
Coreia do Sul	9º	21.195.918	2,1%	Austrália	19º	7.922.000	0,77%
Índia	10º	17.856.024	1,7%	Argentina	20º	7.842.778	0,77%

* Total do mercado global em 2017 = 1.024.801.845

Fonte: ITU World Telecommunication/ICT Indicators database

Entre 2007 e 2018, a penetração da banda larga fixa no Brasil apresentou crescimento médio anual de 12,8%, ou seja, pouco abaixo da média mundial (13%), mas com evidente redução do ritmo nos últimos anos considerados na amostra, a saber:

Taxa de crescimento trimestral Brasil, banda larga fixa, 2007-2018 (%)



Fonte: SICI ANATEL

Em 2017, a análise comparativa entre países quanto à densidade de banda larga fixa evidenciou que havia muito a ser feito para melhorar o resultado então bastante modesto do Brasil, ou seja, a cada 100 habitantes no país apenas 13,70% acessavam a Internet por meio da banda larga fixa.

Países com maior densidade de banda larga fixa (nº de acessos/100 habitantes) - 2017

País	Posição	Total de Acessos	Acessos por 100 habitantes	País	Posição	Total de Acessos	Acessos por 100 habitantes
Gibraltar	1º	17.373	50,25%	Noruega	11º	2.134.105	40,23%
Mônaco	2º	19.258	49,77%	Islândia	12º	133.574	39,87%
Suiça	3º	3.850.000	45,42%	Reino Unido	13º	26.015.818	39,31%
Andorra	4º	34.284	44,54%	Belgica	14º	4.378.973	38,31%
França	5º	28.429.000	43,75%	Canadá	15º	13.922.504	38,01%
Dinamarca	6º	2.475.382	43,17%	Suécia	16º	3.735.884	37,70%
Holanda	7º	7.210.800	42,33%	San Marino	17º	12.500	37,43%
Malta	8º	181.318	42,09%	Bermuda	18º	22.808	37,18%
Coreia do Sul	9º	21.195.918	41,58%	Luxemburgo	19º	212.900	36,49%
Alemanha	10º	33.217.000	40,45%	Hong Kong (China)	20º	2.645.752	35,92%

* Total do mercado global em 2017 = 1.024.801.845

** Densidade do Brasil = 13,70

Fonte: ITU World Telecommunication/ICT Indicators database

Segundo a ANATEL, o Banco Mundial, na publicação *Broadband Strategies Handbook*, correlacionou a expansão da banda larga fixa ao desenvolvimento, considerando fatores econômico, social e educacional (KELLY; ROSSOTO, 2012 *Apud* ANATEL, 2021).

Em estudo publicado em 2017 (CARVALHO; MENDONÇA; SILVA, 2017, p.8), os seus resultados estabeleceram a correlação entre o produto interno bruto (PIB) e a expansão do acesso à banda larga, em que o seu impacto positivo e significativo poderia ser sentido, em linhas gerais, na medida em que, “na média, a ampliação de 1% do acesso à banda larga acarreta um aumento de 0,077% no PIB”¹³.

Outros estudos corroboraram a correlação existente entre expansão da banda larga e o aumento do PIB e do PIB *per capita* com alguma oscilação em relação ao grau de impacto positivo¹⁴.

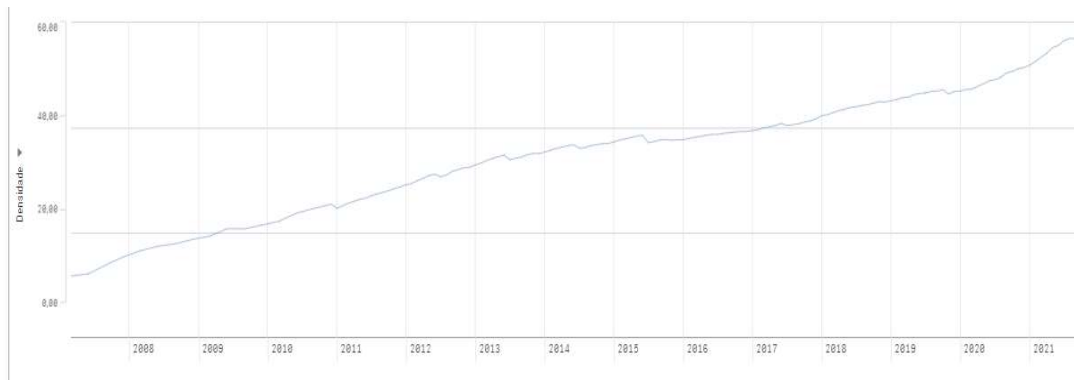
A partir de informações enviadas pelas prestadoras de serviço, a ANATEL, em seu Painel de Dados, disponibilizou dados referentes ao mês de outubro de 2021 que informam a densidade de acesso à banda larga fixa de 56,6%.

¹³ “Deve-se ainda ressaltar a existência de efeito diferenciado entre os agrupamentos homogêneos de municípios. O maior impacto da banda larga ocorre nos municípios de maior renda per capita e alta concentração urbana. Logo em seguida, aparecem aqueles municípios em que a economia se concentra nos setores de serviço, comércio e construção. Em tais regiões, o efeito da expansão da banda larga pode alcançar um crescimento de 0,19% do PIB. Embora o impacto da expansão da banda larga nos municípios mais pobres seja menor que nos demais, percebe-se que o efeito sobre o PIB desses municípios é também positivo. Por fim, testamos a hipótese de que o efeito do acesso à banda larga sobre o produto é do tipo “U invertido”, no qual tal efeito se eleva até determinado nível de acesso, mas diminui após ultrapassá-lo. O resultado econométrico não atesta evidência de que se possa negar essa hipótese, de modo que o impacto é mais intenso nos níveis intermediários de acesso.” CARVALHO, Alexandre Ywata; MENDONÇA, Mário Jorge; SILVA, José Jaime. Avaliando o efeito dos investimentos em telecomunicações sobre o PIB. Brasília: IPEA. set 2017. p. 8.

¹⁴ “Em outro estudo recente, o IPEA conclui que o investimento em ampliação do acesso à banda larga tem impacto positivo comprovado no desenvolvimento econômico (CARVALHO, MENDONÇA E SILVA, 2017), tese corroborada por diversos outros estudos realizados no Brasil e no exterior, como os de Stiroh, 2002; Czernich et al., 2009; Qiang e Rossotto, 2009; Katz, 2008 e 2012 e Macedo e Carvalho, 2010a e 2010b, dentre outros.” ANATEL. *Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT 2019 – 2024*. Planejamento regulatório da Anatel para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil. 2021. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/7838beae0e7f5837d491fd26413cb46>. Acesso em: 04 jan 2022.

O gráfico de evolução da densidade disponibilizado pela ANATEL evidencia que houve avanço na penetração do serviço de banda larga fixa, considerando o período analisado.

Evolução dos acessos/densidade de Banda Larga Fixa



Fonte: Painel de dados ANATEL

Não obstante, dados coletados a partir de diferentes fontes mostram diferenças que podem afetar a percepção da evolução da penetração da banda larga fixa no Brasil. Por exemplo, no último gráfico com informações disponibilizadas pela ANATEL, a densidade da banda larga fixa foi de 39,31% em janeiro de 2017; enquanto os dados da ITU *World Telecommunication* considerados pela ANCINE no Relatório de Análise de Impacto nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN informam a densidade da banda larga fixa do Brasil de 13,70% em 2017.

A própria ANATEL no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT¹⁵, atualizado em 2021, ressalta a necessidade de que os dados disponibilizados pela agência e pelo CGI sobre penetração de banda larga fixa no país sejam analisados de forma complementar “já que possuem granularidade, objetivos e metodologias de cálculo distintas” (ANATEL, 2021, p. 27). Entretanto, conclui não haver invalidação do seu diagnóstico que pode ser corroborado pelos dados do CGI.

¹⁵“Previsto no art. 22 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT contém o diagnóstico do atendimento com banda larga no país, a fim de possibilitar que a Agência identifique se existe infraestrutura capaz de atender as demandas em cada região, para permitir a adoção de ações efetivas de qualidade, de ampliação do acesso, de disponibilização de espectro, de estímulo à competição, dentre outras.

Além do diagnóstico descritivo do conjunto de infraestrutura, o PERT deve demonstrar com clareza quais são as lacunas nas redes de transporte e de acesso em todo o país, apresentar a relação de projetos de investimentos capazes de suprir as deficiências identificadas no diagnóstico e apresentar as possíveis fontes de financiamentos a serem utilizados pelo Poder Público para a execução de tais projetos.

O PERT foi aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel em 14 de junho de 2019, por meio do Acórdão nº 309/2019, e deve ser atualizado anualmente e revisado a cada cinco anos.” Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/pert-1>. Acesso em: 04 jan 2021.

O diagnóstico da ANATEL “aponta para uma grande desigualdade de acesso à banda larga entre as regiões do país e acresce informação relevante sobre a desigualdade de acesso nas regiões rurais, em relação as áreas urbanas e, também, a forte correlação entre renda e acesso à internet” (2021, p. 27).

É possível, portanto, estabelecer uma relação direta entre a expansão da infraestrutura de acesso à Internet; o aumento da renda das pessoas e o avanço da penetração dos serviços de VoD OTT.

O PERT trouxe o resultado de estudo realizado pelo IPEA em que mensurou o tamanho e o potencial do mercado de banda larga fixa residencial do Brasil em 32,6 milhões de domicílios. Considerando que o total de 28,1 milhões de domicílios acessam a Internet, haveria um potencial de crescimento estimado de 4,5 milhões de domicílios, sendo que, a depender da região geográfica e naquelas com demanda mais reprimida, a expansão significaria dobrar o seu tamanho (ANATEL, 2021, p. 70).

Renda e infraestrutura são fatores relevantes para essa expansão dos serviços *over the top*, mas não são os únicos. Há estudos que agregam vários outros fatores que influenciam nesse resultado, como por exemplo, competências e habilidades individuais, escolaridade, gênero, entre outros.

4 NATUREZA DO SERVIÇO DE VOD OTT PELO GT SEAC

Preliminarmente, é importante mencionar que não há, dentre as partes interessadas do mercado audiovisual, consenso em relação ao enquadramento dos serviços *Over The Top* (OTT) na Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011 (BLOTTA; FRANCISCHELLI, 2020, p. 50-52). Não obstante, tendo em vista que o objetivo da presente seção está centrado na conclusão técnica do GT SeAc, as razões que justificam os diferentes pontos de vista do assunto não serão objeto de discussão.

Considerando o cenário de assimetria regulatória entre as participantes do mercado de audiovisual que são destinatárias da Lei nº 12.485/2011 e as provedoras de serviços *Over The Top* (OTT), bem como as recomendações previstas na Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020, foi instituído, consoante previsto no artigo 1º da Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, “Grupo de Trabalho para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado, atualmente regidos pela Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011”.

Por Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), entende-se *o serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer*, nos termos do inciso XXIII do artigo 2º da Lei nº 12.485/2011.

A Resolução nº 581, de 26 de março de 2012, da ANATEL, que aprova o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), bem como a prestação do serviço de televisão por assinatura, define o SeAC no artigo 4º do Anexo no sentido da previsão legal.

Nos termos do artigo 3º da Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, o GT-SeAC foi composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria de Telecomunicações; Secretaria-Executiva; Consultoria Jurídica; Secretaria de Radiodifusão; e Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, tendo sido presidido por representante do primeiro.

Note-se que a ANCINE participou do GT-SeAC na condição de convidada para colaborar com os trabalhos do Grupo, embora se objetivasse, a teor do artigo 2ª da Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020, a elaboração de proposta de atualização do marco jurídico-regulatório referente aos mercados de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo audiovisual, ou seja, da Lei nº 12.485/11 e apesar da recomendação da OCDE no sentido da criação de agência reguladora unificada que poderia congrega atribuições da ANATEL, da ANCINE e do MCTIC (na parte referente à radiodifusão)¹⁷.

O GT-SeAC encerrado em 17 de dezembro de 2021, nos termos da Portaria MCOM nº 3.971, de 29 de outubro de 2021, envolveu especialistas e partes interessadas que se reuniram em 35 ocasiões e contou com 48 contribuições, que foram objeto de análise e deram insumos para elaboração de Relatório Preliminar pelos integrantes do GT (em seguida, submetido à discussão entre as partes interessadas, incluindo a sociedade civil).

O Relatório Final, divulgado em dezembro de 2021, consolidou dados atualizados e informações fundamentais sobre o SeAC e os serviços de VoD OTT relacionados (i) ao

¹⁷ Sobre isso, o Relatório Final do Grupo de Trabalho assim dispôs: “Em relação à recomendação da agência única, é uma proposta que vai ao encontro de facilitar a regulamentação do carregamento obrigatório, uma vez 105 que, concentradas as competências de regulamentação dos setores de radiodifusão e telecomunicações em uma agência única, há facilitação no equacionamento de interesses ex-ante”. MINISTÉRIOS DAS COMUNICAÇÕES. *GT-SEAC: Relatório Final*. dez 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em: 05 jan 2022. p. 104

mercado audiovisual, (ii) ao fomento, (iii) às cadeias de valores, (iv) às questões regulatórias, em especial, às obrigações e limitações decorrentes da Lei nº 12.485/2011 e da regulação pela ANATEL para o Serviço de Acesso Condicionado.

Após análise acerca da necessidade de modernização da Lei nº 12.485/11 *vis-à-vis* a realidade do mercado após o ingresso dos serviços de VoD OTT e das previsões da Lei nº 9.472/1997, o GT SeAC constatou que (i) “o SeAC integra o mercado de comunicação audiovisual, mas com ela não confunde” (MC, 2021, p. 63); (ii) o conteúdo audiovisual não é definido pela linearidade da sua cadeia de valor; (iii) o SeAC se limita à distribuição de conteúdo audiovisual da cadeia de valor linear, ou seja, engloba o conteúdo distribuído por meio de canais de programações; (iv) a se considerar que a linearidade¹⁸ está relacionada à fase de programação, significa que a fase de distribuição não produz tampouco formata o conteúdo, limitando-se à transmissão desse conteúdo.

Acrescente-se que, a partir do que se entende por distribuição, segundo consta no Relatório Final do GT SeAC, é pressuposto a utilização de rede própria ou de terceiros, de forma onerosa, para configurar essa atividade característica da prestação do SeAC.

A prestação de serviço de VoD OTT, por sua vez, requer o terminal que permite conectar à Internet para acessar as aplicações da rede, conforme definidos no artigo 5º, incisos II e VII, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida por Marco Civil da Internet.

Ao usuário cabe a contratação direta e prévia do provedor de conexão para acesso à Internet para possibilitar a entrega do conteúdo audiovisual contratado diretamente da provedora de aplicação de Internet (no caso, a prestadora de serviço de VoD OTT), que, a seu turno, não se obriga ao fornecimento da infraestrutura de rede para viabilizar a entrega do seu produto.

Aqui, é possível diferenciar o Serviço de Valor Adicionado (SVA) do SeAC, pois, no segundo caso, as provedoras de TV por assinatura se obrigam em viabilizar a infraestrutura de rede própria ou de terceiro para garantir a entrega do produto audiovisual.

Serviço de Valor Adicionado é definido no artigo 61 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, como sendo *a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso,*

¹⁸“A difusão linear ou não de um conteúdo audiovisual está ligada à etapa de programação, que é o segmento da cadeia que explora economicamente a atividade que gera a seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais arranjados em sequência linear temporal com horários predeterminados sendo percebidos pelos receptores como canais de programação.” MINISTÉRIOS DAS COMUNICAÇÕES. *GT-SEAC: Relatório Final*. dez 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em: 05 jan 2022. p. 63.

armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações; não constituindo, portanto, um serviço de telecomunicações.

A prestadora de serviço de VoD OTT, como prestadora de SVA, não fornece serviço de telecomunicação tal como o SeAC e, por isso, sua atividade não deve ser regida pela Lei nº 12.485/2011. Ademais, a sua cadeia de valor não se caracteriza pela já abordada linearidade presente no serviço ofertado pela TV por assinatura, que é um SeAC.

Diante das razões sintetizadas, o GT SeAC chegou à importante conclusão de que serviço de VoD pela Internet não constitui Serviço de Acesso Condicionado, nos termos da atual regulamentação e legislação. Trata-se de Serviço de Valor Adicionado.

5 CONCLUSÃO

O potencial de penetração do serviço de VoD requer políticas públicas que viabilizem superar os principais gargalos para acesso à Internet no Brasil, quais sejam: a instalação da infraestrutura e a melhoria do padrão de renda dos grupos populacionais.

Pelo exposto neste artigo, o objetivo de disseminação da banda larga fixa, principal meio para viabilizar o acesso residencial e de qualidade à Internet, caminha no mesmo sentido do propósito de desenvolvimento econômico, social e educacional do país.

Da mesma forma, pode-se dizer que a correlação positiva entre a expansão do acesso à Internet por meio da banda larga fixa e o aumento do PIB e PIB *per capita* favorece o desenvolvimento de estratégias em que a sociedade civil, os agentes econômicos, o Estado, enfim, todos saem ganhando.

Embora seja veículo fundamental para viabilizar o serviço de VoD, não cabe às prestadoras prover a infraestrutura de rede ao usuário para acesso à Internet, uma vez que, a se considerar as análises, os estudos e a conclusão do GT SeAC, trata-se de Serviço de Valor Adicionado.

Essa conclusão técnica afasta a possibilidade de se tratar indistintamente os Serviços de Valor Adicionado e os Serviços de Acesso Condicionado, fornecidos pelas prestadoras de serviço de televisão por assinatura. Não obstante, é fundamental que medidas, no âmbito legislativo federal ou da competência da agência reguladora, sejam consideradas para mitigar a assimetria regulatória existente entre participantes do mercado de audiovisual.

Tendo em vista que o SVA provido pela provedora de VoD não contempla a fase de distribuição, que remete à camada de atribuição legal da ANATEL para regular e fiscalizar, o reequilíbrio regulatório reclama a atuação da ANCINE.

A esse respeito, pontuamos a necessidade de que sejam superados desafios político-ideológicos para que as condições necessárias sejam asseguradas à ANCINE, no exercício das suas atribuições legais. Essa constatação guarda relação com a composição do próprio GT SeAC, em que se viabilizou à ANCINE a oportunidade de colaboração para os trabalhos apenas na qualidade de convidada, embora o escopo do Grupo tivesse conexão com assunto de profundo conhecimento técnico pela agência.

A integração dos serviços de VoD OTT ao arcabouço jurídico-normativo deve considerar os fundamentos da política pública do audiovisual por meio da valorização da cultura e da produção audiovisual brasileiras, movimentando a cadeia produtiva dessa indústria que gera divisas no país e, por conseguinte, contribui para o PIB.

6 REFERÊNCIAS

ANATEL. *Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT 2019 – 2024*. Planejamento regulatório da Anatel para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil. 2021.

ANATEL. *Painéis de dados*. nov 2021. Disponível em: [https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/banda-larga-fixa](https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/ acessos/banda-larga-fixa).

ANATEL. *Resolução nº 581, de 26 de março de 2012*. Aprova o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) bem como a prestação do Serviço de TV a Cabo (TVC), do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e do Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA). Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/34-2012/139-resolucao-581>. Acesso em: 06 jan 2022.

ANCINE. *O que significa segmento de mercado audiovisual?* Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/conteudo/o-que-significa-segmento-de-mercado-audiovisual>. Acesso em: 06 jan 2022.

ANCINE. *Panorama e desafios da regulação do segmento de TV paga: Contribuições da ANCINE para o Grupo de Trabalho do Ministério das Comunicações*. jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/Estudo_2040924_Contribuicoes_GT_SEAC.pdf. Acesso em: 06 jan 2022.

ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório: Vídeo sob Demanda*. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_VOD.pdf/view. Acesso em: 23 ago 2021.

BALADRON, Mariela; RIVERO, Ezequiel. Video-on-demand services in Latin America: Trends and challenges towards access, concentration and regulation. *Journal of Digital Media & Policy*, v. 10, n. 1, p.109-126. 2019.

BLOTTA, Vitor Souza Lima; FRANCISCHELLI, Giovanni. Convergência midiática e regulação convergente: dinâmicas e políticas do audiovisual a partir da internet. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Eptic)*, v. 22, nº 3, set-dez 2020.

BRASIL. *Portaria MCOM nº 3.971, de 29 de outubro de 2021*. Prorroga o prazo de conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente ao Serviço de Acesso Condicionado (GT-SeAC). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcom-n-3.971-de-29-de-outubro-de-2021-356210587#:~:text=PORTARIA%20MCOM%20N%C2%BA%203.971%2C%20DE%2029%20DE%20OUTUBRO,jur%C3%ADdico%20referente%20ao%20Servi%C3%A7o%20de%20Acesso%20Condicionado%20%28GT-SeAC%29>. Acesso em: 06 jan 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.485, de 12 de setembro de 2011*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm#art40. Acesso em: 29 dez 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 06 jan 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 06 jan 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001*. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 20 dez 2021.

CARVALHO, Alexandre Ywata; MENDONÇA, Mário Jorge; SILVA, José Jaime. *Avaliando o efeito dos investimentos em telecomunicações sobre o PIB*. Brasília: IPEA. set 2017. p. 8.

CARVALHO, Alexandre Ywata; MENDONÇA, Mário Jorge; SILVA, José Jaime. *Dimensionamento do mercado de banda larga no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. ago 2017.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2020*. Ed. COVID-19: metodologia adaptada [livro eletrônico]. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. 1. ed. São Paulo: CGI.BR, 2021. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf.

FONTAINE, Gilles. *From cinemas to VOD A case study of films released in Europe since 1996: A note of the European Audiovisual Observatory*. European Audiovisual Observatory. Disponível em: <https://rm.coe.int/from-cinemas-to-vod-2020-edition/1680a018a4>. Acesso em: 06 jan 2022.

GARCÍA LEIVA, M. Trinidad; ALBORNOZ, Luis. *VOD service providers and regulation in the European Union: an audiovisual diversity approach*. *International Journal of Cultural Policy*, 2020.

IPEA. *Comunicado IPEA n° 46 - Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga*. 26 abr 2016. 24 p.

IPEA. *Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras*: 2016. Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2016.

JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. Tradução: Susana Alexandria. Ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Aleph, 2015. 598 p.

KELLY, Tim; ROSSOTO, Carlo Maria. *Broadband Strategies Handbook*. mar, 2012. In: ANATEL. *Planejamento regulatório da Anatel para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil*. 2021.

KOSTOVSKA, Ivana; RAATS, Tim; DONDEERS, Karen. The rise of the ‘Netflix tax’ and what it means for sustaining European audiovisual markets. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v.33, no. 4, 2020. p. 423-441.

LEIVA, Trinidad García. Desafios y Oportunidades para la Diversidad del Audiovisual en Internet. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 16, nº35, jan/abr 2017.

MINISTÉRIOS DAS COMUNICAÇÕES. *GT-SEAC: Relatório Final*. dez 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em: 05 jan 2022.

OECD (2020). *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0a4936dd-pt.pdf?expires=1641406333&id=id&accname=guest&checksum=8E1A2F7D1220F73EBE22791E8B02C580>. Acesso em: 06 jan 2022.

ROSA, Fernanda R. Entendendo os algoritmos: propriedades e dilemas. In: Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.BR. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2017*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. p. 70. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2017/>.