

STREAMING COMO UM PROBLEMA POLÍTICO: análise e impactos dos Projetos de Lei para o audiovisual brasileiro¹

STREAMING AS A POLITICAL PROBLEM: analysis and impacts of draft laws for the Brazilian audiovisual sector

Wagner dos Santos Dornelles ²
Daniel Rios³

Resumo: A partir da noção de problema no ciclo de políticas públicas, o presente artigo investiga introdutoriamente os Projetos de Lei (PL) da Câmara dos Deputados relacionados atuação dos serviços de streaming no Brasil. Para tal, foi feito um levantamento nas proposições listadas no portal da Câmara dos Deputados, para compreender os principais envolvidos nesses debates, em especial os estados e partidos. Como hipótese, entende-se que, por conta dos fluxos de mercado, há um movimento político defensivo que permite a implementação de estratégias empresariais e à posteriori estabelece os limites de operacionalização dos serviços. Como corpus de análise, buscamos os PLs que apresentavam 'streaming', 'Video sob demanda', 'Video-on-demand' e 'VoD' como termos-chave e analisamos o escopo de cada uma das leis apresentadas a partir de suas ementas.

Palavras-Chave: Streaming. Projetos de lei. Política.

Abstract: Based on the notion of a problem in the public policy cycle, this article introductorily investigates the draft laws of the House of Representatives related to the operation of streaming services in Brazil. To this end, a survey was carried out of the proposals listed on the Chamber's portal, in order to understand the main parties involved in these debates, especially the states and parties. As a hypothesis, it is understood that, due to market flows, there is a defensive political movement that allows the implementation of business strategies and a posteriori establishes the limits of the operationalization of services. As a corpus of analysis, we searched for Bills of Law that presented 'streaming', 'Video on demand', 'Video-on-demand' and 'VoD' as key terms and analyzed the scope of each of the laws presented based on their amendments.

Keywords: Streaming. Draft Laws. Politics.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Estudos de Televisão. 34º Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba - PR. 10 a 13 de junho de 2024.

² Doutor em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (PPGCOM/UFF), wsdornelles@gmail.com.

³ Doutor em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (PPGCOM/UFF), pesquisador de pós-doutorado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), daniel_rios@id.uff.br.

1. Introdução

Em maio de 2024, esteve em deliberação na câmara dos deputados o Projeto de Lei (PL) 8.889/2017. O PL, proposto pelo deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP), é mais uma tentativa de normatizar a atuação de serviços de vídeo sob demanda (VOD) no país. O texto de apresentação dispõe sobre oferta e seleção de títulos brasileiros no catálogo, estímulo à produção audiovisual local via recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e explicitação da Classificação Indicativa dos títulos ofertados. No entanto, a retórica sobre a proposta foi rapidamente cooptada por partidos e políticos da direita, apelidando-a de “PL da Globo”. Parlamentares como Nikolas Ferreira (PL-MG), Kim Kataguirí (UNIÃO-SP) e Flávio Bolsonaro (PL-SP) inflamaram seus perfis em plataformas de redes sociais mostrando-se contrários ao PL, afirmando que o texto foi desenvolvido para isentar o Globoplay e favorecer o Grupo Globo,¹ que a taxação encareceria os serviços² e, em última medida, era mais uma tentativa de implementar mecanismos de censura.³ Após a pressão sofrida, o PL 8.889/2017 foi retirado da pauta na Câmara e as deliberações foram temporariamente adiadas. Este evento, sintetiza uma das questões que direcionam o presente artigo: a introdução de um problema na agenda para a construção de políticas públicas e os desdobramentos na arena política (LOWI, 1972). Após 2019, observou-se a crescente apresentação de projetos de lei que visavam normatizar a atuação dos serviços de *streaming* no país. Apesar do grande escoamento de textos, sabe-se que pela necessidade de discussão e pelos intensos debates sociais implicados, a maior parte desse conteúdo não tem fôlego para conversão em lei. Ademais, por muitas vezes, mesmo após a sanção presidencial, a aplicação das normativas depende de uma longa negociação com os conglomerados empresariais, que acionam esferas distintas de atuação.

O conceito de arenas políticas de Theodore Lowi (1972) e a definição do ciclo de políticas públicas de Saravia e Ferrarezi (2006) fornecem algumas ferramentas analíticas que permitem compreender, mesmo que introdutoriamente, os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Em sua obra, Lowi (1972) categoriza quatro arenas principais — distributiva, regulatória, redistributiva e constituinte — cada uma com suas próprias características e dinâmicas, que influenciam a forma como as decisões políticas são tomadas e aplicadas. Complementando essa visão, Saravia e Ferrarezi descrevem o ciclo de políticas públicas como um processo contínuo e cíclico, composto por várias fases: formação da agenda, elaboração, formulação (tomada de decisão), implementação, execução,

acompanhamento e, por fim, avaliação. No entanto, antes do início desse ciclo e da aplicação efetiva das políticas, deve existir um problema digno de atenção, que é o foco do presente artigo. A partir de recortes distintos, consideramos os temas elencados pela Câmara de Deputados como problemas a serem discutidos, tendo em vista a introdução do *streaming* no mercado nacional.

Atualmente, tentativas de criar aparatos regulatórios para regular serviços de *streaming* de vídeo ocorrem em diversos países, ainda que os pontos de interesses sejam variados de acordo com as especificidades políticas, históricas e culturais de cada território. Contudo, a notável expansão de serviços estadunidenses é enfatizada em grande parte dessas propostas: por exemplo, na implementação de cotas de títulos nacionais na França; na contribuição para fundos do setor audiovisual na Alemanha; e na tributação em cima do uso de banda de internet na Coreia do Sul (FIGUERÓ, 2017; MEIMARIDIS et al., 2021; IORDACHE, 2022). No Brasil, boa parte das discussões públicas sobre *streaming* e mercado audiovisual partem da experiência prévia com a TV paga nas décadas de 1990 e 2000, marcada por um conjunto de políticas públicas que culminou no PL 12.485/2011 - a Lei da TV Paga (LIMA, 2015; IKEDA, F. 2022, IKEDA, M. 2022).

A partir dessa premissa, propomos uma análise que reconstitua os estados, parlamentares e partidos envolvidos nas discussões sobre o *streaming* no Brasil, tendo em vista a reconfiguração do mercado audiovisual no país, sobretudo após a entrada de serviços como YouTube e Netflix. A partir desses dados, teremos o diálogo com bases teóricas capitaneadas pelos Estudos Culturais (ARDITI, 2020; MARTIN-BARBERO, 1997, 2004; WILLIAMS, 2015, 2016, 2022) e pelo campo da Economia Política da Comunicação (BOLAÑO, 2018) para, assim, mapear as características regionais e políticas das discussões sobre o regramento do *streaming* no Brasil, tendo como base as diretrizes debatidas na Câmara dos Deputados entre 2008 e 2024.

Após coleta de dados no repositório da Câmara dos Deputados que continham as palavras-chaves "*streaming*", "Vídeo sob demanda", "*Video on demand*" ou "VOD", foram encontrados 78 Projetos de Lei sobre o assunto. Como hipótese, destacamos que apesar do notório avanço e do potencial de espraiamento das discussões sobre o regramento dos serviços de *streaming*, há lacunas e outras formas de endereçamento à discussão a partir do interesse de diferentes estados e frentes políticas. Os resultados sinalizam que a região Sudeste detém o maior número de proposições em torno do mercado de *streaming* no Brasil. Este fato ecoa,

inclusive, o histórico interesse mercadológico nesses estados e reflete as antigas formas de mensuração do consumo midiático televisivo, como a medição do IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, por exemplo, que assegurava à São Paulo o maior peso no ponto de audiência medido⁴.

2. Metodologia e perspectiva de análise

Em entrevista realizada pelo programa Roda Viva, em fevereiro de 2003, Jesus Martin-Barbero falou sobre a teoria das brechas, que compila os esforços teóricos empreendidos a partir da segunda metade do século XX e o impacto dessas leituras na produção acadêmica. Essa ideia pode ser localizada desde os alicerces dos Estudos de Cultura, que propõem a compreensão das bases materiais como meio de transformação, às formas de apropriação do hegemônico pelo local (MARTIN-BARBERO, 2014). Essa perspectiva, que coloca os acadêmicos na análise minuciosa de flancos daquilo que é classificado como estrutural estabelece um trabalho duplo de análise, que trata tanto do impositivo quanto das infinitas formas de apropriação, significação e subversão. Desta forma, para os tópicos seguintes faremos uma pesquisa documental para mapear as propostas dos legisladores, e elaborar um primeiro movimento de identificação dos atores e agentes envolvidos nessas discussões. A partir de Giddens (1984) definimos agentes como aqueles com a possibilidade de agir intencionalmente e influenciar o contexto social, enquanto atores seriam aqueles que desempenham papéis específicos dentro das estruturas sociais. Esse primeiro movimento permite visualizar aqueles que tem voz em torno deste tópico na arena política e aqueles alheios às discussões.

A sistematização dos dados será realizada a partir da síntese do tópico relacionado ao *streaming* e as providências propostas em cada projeto analisado. Desta forma, teremos informações que asseguram uma análise mista, que permitem a sistematização de dados numéricos e a leitura qualitativa ancorada no diálogo de autores do campo da Comunicação. Tendo em vista as possibilidades de um artigo acadêmico, o que se intenta é a construção

⁴ Historicamente, a mensuração da audiência televisiva pelo IBOPE, agora Kantar IBOPE Media, começou na década de 1950 com métodos manuais, utilizando diários preenchidos pelos telespectadores para registrar os programas assistidos. Com o avanço tecnológico, na década de 1980 foram introduzidos os "people meters", aparelhos eletrônicos instalados em domicílios selecionados, que registram a audiência em tempo real. Atualmente, a mensuração é realizada por meio de tecnologias digitais que permitem o monitoramento em tempo real e a análise de dados de múltiplas plataformas. Essas mudanças permitiram uma análise mais precisa e abrangente do comportamento da audiência, com o Sudeste desempenhando um papel central devido à sua relevância populacional e econômica.

introdutória de um mapa regionalizado de discussões em torno das proposições de lei que cortam o *streaming* no Brasil.

A pesquisa parte da coleta dos PL presentes na base de dados da Câmara dos Deputados. No site da Câmara, é possível consultar proposições a partir de palavras-chaves e, posteriormente, extrair uma tabela com informações detalhadas sobre as propostas e seus autores. Os termos escolhidos para a pesquisa foram "*streaming*", "vídeo sob demanda", "*video on demand*" ou "VOD". Embora diversos conceitos sejam utilizados para se referir a esses serviços, tais como *OTT Television*, *IPTV* e *online TV* (LOTZ, 2017), no Brasil as principais definições usadas em textos jurídicos têm sido *streaming* e/ou vídeo sob demanda (bem como suas variações). É comum, inclusive, que os termos sejam tratados como sinônimos nos PLs. Também decidimos restringir a pesquisa aos Projetos de Lei. É notório que há outras denominações relevantes, como as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Medidas Provisórias (MPV), mas para respeitar o espaço de discussão disponível num artigo, optamos por delimitar o debate apenas nos PL propostos.

A extração localizou 102 textos, que precisaram passar por uma análise detalhada que identificasse a efetiva mudança proposta nos serviços de *streaming*. Na etapa de refinamento, excluímos instâncias duplicadas e PLs que usavam como *streaming* termo genérico. Cabe destacar que, além de tratar do mercado audiovisual, o termo "*streaming*" também surge como palavra usada para abordar assuntos como telemedicina, por exemplo. Nessa triagem, houve a retirada de 24 textos.

Com isso, foram analisados 78 Projetos de Lei espalhados entre os anos de 2008 e 2024, que compõem o corpus deste artigo. Na fase de interpretação de dados nos debruçamos sobre os PLs para explorar quem são os parlamentares que propõem medidas regulatórias para o setor, quais partidos movimentam o debate, de quais estados e regiões brasileiras essas proposições partem. Na próxima sessão, apresentamos os resultados e destrinchamos uma discussão sobre o cenário contemporâneo.

3. Arena política e Comunicação: da definição do problema à Política Pública

Um primeiro apontamento analítico se destina à difícil definição de espectro político no contexto brasileiro. A divisão de ideias entre esquerda e direita remonta à Revolução Francesa, quando os apoiadores da monarquia se sentavam à direita da Assembleia Nacional, enquanto os defensores de mudanças sociais e políticas ficavam à esquerda (GIDDENS, 1998;

TAROUCO, MADEIRA, 2013). Essa concepção embrionária se desenvolveu no decorrer dos séculos e absorveu diferentes contornos, sobretudo em países do chamado Sul Global. Apesar da distância temporal do caso narrado, ainda se mantém uma ideia de que os partidos de esquerda estariam prioritariamente dedicados à busca pela igualdade e justiça social, fato que ganhou força com movimentos trabalhistas e socialistas nos séculos XIX e XX, influenciando políticas de bem-estar social e redistribuição de renda (BOURDIEU, 1984; GIANNOTTI, 2007). Já a direita, tradicionalmente vinculada à manutenção da ordem e à liberdade de mercado, consolidou-se através do liberalismo econômico e do conservadorismo, sendo protagonista na reação contra as propostas intervencionistas do Estado (HALL, 1986).

No entanto, se numa análise idealizada há uma definição clara sobre cada um dos espectros, o cenário de disputas para a implementação de políticas e aplicação de recursos públicos aponta para entremeios de análise cada vez mais complexos. A este fato, pode-se acrescentar a análise de Roberto Schwarz que em *As Ideias Fora do Lugar*, texto de 1973 que também intitula uma coletânea publicada em 2014, propõe uma crítica à política brasileira. De acordo com o autor, o diálogo entre as matrizes históricas coloniais, convertidos à época de escrita do texto (1973) em subdesenvolvidos, absorve características singulares se comparadas às bases europeias. Este fato resulta numa configuração particular de esquerda, como exemplo narrado pelo autor sobre o interesse do Partido Comunista em dialogar com a burguesia. Schwarz (2014) argumenta que, no Brasil, mesmo com a entrada da ditadura, havia uma relativa hegemonia cultural de esquerda no país. O autor denuncia que “entre o movimento cultural e as massas, o governo Castelo Branco não impediu a circulação teórica ou artística do ideário esquerdista, que embora em área restrita floresceu extraordinariamente”. Assim como abordado por diferentes autores em meados do século XX, em especial aqueles fundadores dos Estudos de Cultura,⁵ Schwarz (2014) documenta as complexidades da relação entre as ideologias de esquerda e a aplicação prática. Para o autor, se de um lado havia certa liberdade para os burgueses, nesse mesmo período, os trabalhadores, camponeses, marinheiros e soldados foram torturados e mantidos presos por longos períodos, fato também documentado por Giannotti (2007) e Deslandes (2017) pela perspectiva do movimento sindical.

Ao deslocar a leitura para o século XXI, é possível perceber ecos deste contexto político, mas, agora, adequados a um novo paradigma global que advém da ascensão do digital

⁵ Aqui entendidos a partir de Richard Hoggart, Raymond Williams e E. P. Thompson

e os reflexos na cultura, principalmente no campo da Comunicação. Raymond Williams (2016) auxilia este entendimento a partir do conceito de materialismo cultural, que propõe uma abordagem histórica que destaca a investigação das bases materiais a partir da cultura. Para Williams, a cultura não deve ser vista apenas como um conjunto de ideias e práticas simbólicas, mas como um processo material enraizado nas condições econômicas e sociais (WILLIAMS, 1977, 2016). O autor argumenta que a cultura é uma prática viva e dinâmica, produzida e reproduzida no cotidiano das pessoas, e que as relações de poder e as estruturas econômicas influenciam diretamente a produção cultural.

As mudanças ocorridas nos modos de vida a partir da ascensão do digital, introduzem um outro tema: as novas formas de compreensão da comunicação como mercadoria, algo que coloca no centro da discussão não apenas o comércio de produtos culturais, mas também a base de regulação da atuação das empresas de mídia. Segundo Bolaño (2002), a mercadoria na economia política da comunicação não se limita aos produtos tangíveis, mas inclui também os bens simbólicos e os conteúdos midiáticos que são produzidos, distribuídos e consumidos no mercado. Ele destaca que esses bens culturais, ao serem tratados como mercadorias, são submetidos às lógicas do capital, como a valorização e a acumulação. O autor enfatiza a necessidade de analisar criticamente como a mercantilização da cultura e da comunicação afetam a produção simbólica, a diversidade cultural e a democratização do acesso à informação (BOLAÑO, 2002).

Retomando a discussão sobre políticas públicas e combinando-a com a entrada de serviços de *streaming* no Brasil, há a construção de problemas que esbarram em diferentes situações, como noções de distribuição dos produtos culturais, estruturas tecnológicas, consumo, entre outras. No centro da discussão estão as transformações paradigmáticas e deslocamentos propostos pelo *streaming*, que, ao serem introduzidos na ecologia das mídias, reorganizam tanto o mercado quanto a própria mercadoria da comunicação.

4. Streaming de vídeo e regulação midiática no Brasil

Desde a ascensão e popularização dos primeiros serviços de vídeo sob demanda, havia a tendência de redefinição do desenho do mercado audiovisual. Neste sentido, as primeiras duas décadas dos anos 2000 foram terreno prolífico para investigações que traçavam não apenas as novas possibilidades de mercado, como também o desenho de novas interações e arranjos culturais. Uma obra seminal e recorrentemente usada neste contexto é o livro *Cultura*

da *convergência*, de Henry Jenkins (2006), que traça uma investigação que define mudanças tecnológicas, industriais, culturais e sociais no modo como as mídias circulam na cultura. De acordo com o autor, a convergência midiática envolve o fluxo de conteúdos por diversas plataformas, a colaboração entre indústrias, novas formas de financiamento e novas formas de interação e experimentação das mídias, que criam paradigmas de consumo. Jenkins (2006) aponta diferentes formas de convergência em várias frentes, bem como várias formas de cultura, entre elas a participativa. Um ponto a se destacar, no entanto, é o contexto de escrita da obra, que se desenrola ainda no início do século XXI, num certo momento de experimentação das possibilidades do digital. Ao avançar no tempo e delimitar espacialmente as discussões em torno do *streaming*, nota-se que o entusiasmo inicial pelas possibilidades da internet foi substituído, sobretudo no campo acadêmico, por uma análise cada vez mais crítica.

David Arditi (2022) discute a mudança paradigmática imposta pelo *streaming*, os novos fluxos implicados nas formas de pagamento por bens de consumo e a nova ordenação da Indústria Cultural. Para isso, o autor parte da distinção entre o consumo histórico das mídias físicas e o consumo via *streaming*. Embora seu foco seja a indústria musical e sua análise seja baseada em Raymond Williams, Arditi (2022) dialoga diretamente com a Economia Política da Comunicação, especialmente ao investigar a conversão mercadológica do *produto* ao *acesso*, algo que não se limita ao mercado fonográfico, mas tem um grande alcance no contemporâneo. Arditi (2022) detalha o advento da cultura do *streaming*, que estaria diretamente associada a uma mudança paradigmática no mercado: a introdução do conceito de *unending consumption* (consumo infinito), que estabelece como mercadoria cultural o acesso, e não a produção em si. Esse movimento começou na indústria musical e pode ser explicado pelas discussões de Raymond Williams sobre as culturas dominantes, residuais e emergentes, de acordo com o autor.

A migração do analógico para o digital e a reorganização da Indústria Cultural criaram experiências de consumo e trabalho, tensionando percepções de território e possibilidades profissionais. No contexto do consumo de serviços de *streaming* contemporâneos, um maior gasto em bens culturais resulta em menos tempo dedicado a essas aquisições, já que a assinatura de diferentes serviços divide o tempo entre eles. Isso leva à produção de uma grande quantidade de títulos que, paradoxalmente, não podem ser consumidos em sua totalidade, definindo a lógica “infinita” dos acervos. O consumo infinito caracteriza-se pelo acesso imediato, pelo conteúdo onipresente e pela produção intensa e infinita, aumentando o papel da distribuição

midiática sem a documentação da intermediação que possibilitou o consumo do produto. De acordo com o autor, nesse cenário, nota-se uma ruptura entre a visão da tecnologia nos anos 1990 para os 2010, já que a princípio advogava-se que a tecnologia deveria ser democrática, mas no contemporâneo entende-se que ela deva ser lucrativa. Muito dessa tradução pode ser percebida de modos distintos em dois serviços específicos: o YouTube, que em pouco mais de 20 anos de existência passou por várias reconfigurações em buscas de novos mercados e por frequentes readequações para seguir tendências de mercado (DORNELLES, 2024), e a Netflix, que por meio do investimento em tecnologias de recomendação e mapeamento do consumo definiu grande parte das possibilidades do mercado do *streaming* após 2010.

O desenvolvimento e a consolidação do *streaming* de vídeo afetaram de maneira significativa o mercado audiovisual. Tal dinâmica é decorrência do processo de digitalização, hoje configurada tanto na popularização de uma tecnologia que permite a distribuição de vídeo via protocolos de internet e o acesso sob demanda (LOTZ, 2017; MASSAROLO; MESQUITA, 2018) quanto na ascensão de agentes midiáticos de diferentes tamanhos, modelos econômicos, alcances geográficos e interesses de mercado (SCARLATA; LYNCH, 2023). Como resultado, é possível observar, a nível global, reorganizações em cadeias de produção nacionais (KIM, 2022), nos circuitos e janelas de exibição hegemônicos (LADEIRA, 2013; BAHIA, 2022) e nas experiências de espetatorialidade (BARROS, 2015; LÜDERS; SUNDET, 2022).

Apesar de ser um fenômeno amplo e levantar tensões industriais, tecnológicas e institucionais ao redor do mundo, seu desdobramento suscita problemáticas que variam de acordo com o contexto político, econômico e cultural de cada país e, por consequência, desembocam em diferentes respostas regulatórias. Atualmente, uma que se destaca é a abordagem tomada pela União Europeia ao aprovar a *Audiovisual Media Services Directive* (AVMSD) em 2018. A diretiva serve como uma cartilha que sugere aos países do bloco adotar medidas de proteção das indústrias nacionais frente a proliferação de plataformas e serviços estadunidenses. Dentre as propostas, encontram-se um mínimo de 30% de conteúdos europeus no catálogo dos serviços (cota), espaço de destaque para produções locais na interface das plataformas (vitrine), além da contribuição direta e indireta para as indústrias nacionais – seja no financiamento ou aquisição de obras europeias, seja na implementação de taxas destinadas a fundos de apoio ao setor audiovisual (GARCÍA-LEIVA; ALBORNOZ, 2020; IORDACHE, 2022).

No Brasil, serviços de *streaming* de vídeo trazem profundas reconfigurações para os processos de produção, distribuição e consumo de mídia. A chegada da Netflix ao Brasil em 2011 abriu caminho para outras gigantes do setor, como Amazon Prime Video (2016), Apple TV+ (2019), Disney+ (2020) e Paramount+ (2021). Como resposta, conglomerados midiáticos nacionais buscam angariar um espaço nesse mercado, o que pode ser observado de forma mais clara com iniciativas como Globoplay (2015) e Play Plus (2018). De acordo com o *Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil* (2024), mapeamento desenvolvido pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em parceria com a BB media, há pelo menos 60 serviços de *streaming* de vídeo operando no território brasileiro.

Após longos anos de negociação entre os agentes que compõem o setor, em setembro de 2011 foi assinada a Lei 12.485, apelidada de Lei da TV paga. Sua tramitação havia começado de fato em 2007, a partir de demandas de empresas de telecomunicações atuantes no país, mas é decorrência de duas décadas de entraves de agentes dos campos econômico, político e cultural. A legislação junta-se a outros três mecanismos de incentivo direto e indireto promovido pela Ancine durante a década de 2000: o artigo 39-X da Medida Provisória 2.228-1/2001, o artigo 3ºA da Lei do Audiovisual, e a Linha B do Fundo Setorial do Audiovisual (LIMA, 2015, p. 14-20). Esses dispositivos se desenvolvem como resposta à entrada de grupos estrangeiros no país, especialmente os estadunidenses. Dessa forma, busca-se normatizar as operações de canais estrangeiros no Brasil, assegurar a exibição de conteúdos nacionais e estimulá-los a financiar conteúdos no país.

A Lei da TV paga teve como resultado a criação do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), que unificou as regras da TV paga vigentes até então e consolidou a regulamentação da exploração conjunta entre o segmento de telecomunicações e televisão por assinatura (CARIBÉ, 2016). Um dos grandes terrenos de disputa para a elaboração desse aparato regulatório está na implementação de cotas, aplicadas em cima do conceito de espaço qualificado. Na Lei da TV paga ficam estabelecidas cotas de pacote e cotas de tela, que inferem diretamente nos canais disponibilizados e nos conteúdos veiculados. Nas cotas de pacote, a lei determina que, pelo menos, um de cada três canais de espaço qualificado oferecidos no pacote assinado deve ser um canal brasileiro de espaço qualificado. Além disso, dentre os canais brasileiros de espaço qualificado oferecidos, um terço deve ser de programadora independente. Já a cota de telas estabelece que canais que possuam espaço qualificado deverão exibir, no horário nobre, o mínimo de 3h30min semanais de conteúdo brasileiro. Desse conteúdo, metade

deve ser elaborado por produtora brasileira independente. Os modelos de cotas têm como objetivo diversificar os desenhos operacionais dos canais oferecidos e incentivar a nacionalização do conteúdo veiculado na TV paga que, até então, dependia do interesse das empresas de mídia.

Hoje, a conjuntura que caracteriza o mercado de *streaming* de vídeo no Brasil em muito se assemelha ao contexto midiático do sistema de TV paga de décadas atrás. Em especial, devido a proliferação de grupos estrangeiros que lucram e atuam em no território brasileiro sem nenhum tipo de regulamentação específica. Devido a esse avanço acelerado, tem-se cada vez mais reforçado a necessidade de normatizar o segmento.

5- Agentes políticos e regionalidade na discussão sobre regulamentação do *streaming*

Apesar de carecer de políticas específicas que pesem as questões colocadas pelos serviços de *streaming*, é notório que há legislações que devem ser respeitadas pelas empresas que exploram esse ramo no Brasil. Essas legislações atuam direta ou indiretamente e regulam desde a proteção de dados até os direitos autorais e a neutralidade da rede. Alguns exemplos são a *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018)* que estabelece diretrizes sobre o tratamento de informações pessoais, garantindo a privacidade dos usuários; o Marco Civil da Internet (*Lei nº 12.965/2014*) que regula os direitos e deveres no uso da internet, determinando princípios como liberdade de expressão, proteção da privacidade e a neutralidade da rede, impedindo que operadoras de internet priorizem ou restrinjam conteúdos de *streaming* de acordo com interesses comerciais; a *Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998)* que desempenha um papel fundamental na proteção das obras disponibilizadas nos serviços de *streaming* e o *Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962)*, que, embora criado antes da era digital, ainda influencia questões operacionais e técnicas, como a classificação das transmissões audiovisuais e a fiscalização de serviços de comunicação. Mas apesar da importância dessas leis, ainda há espaços e conflitos desvelados apenas após a introdução do mercado de *streaming* no país.

Assim, a entrada expressiva de empresas no audiovisual brasileiro, em especial após 2019, resultou na necessidade de compor novas políticas no campo regulatório que garantissem a saúde do mercado nacional e os direitos dos consumidores. No entanto, ao legislar sobre o tema, houve uma vasta gama de discussões, algumas delas centradas no *streaming* e no VoD especificamente, outras que visavam modular a introdução desses novos serviços às leis já existentes e, por fim, aquelas que tratavam a temática de modo tangencial.

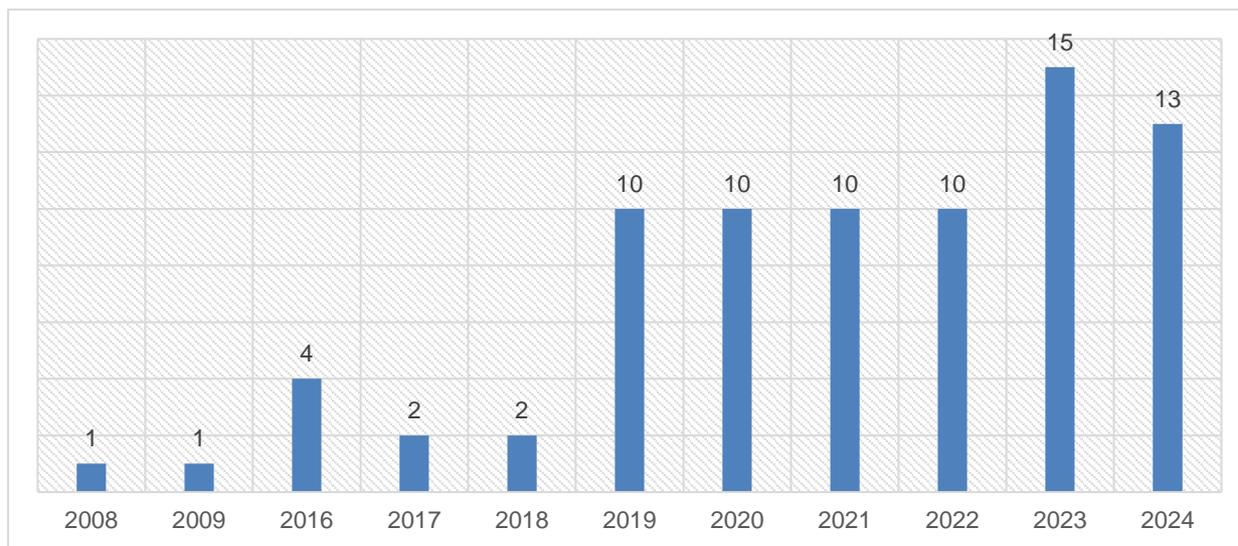


GRÁFICO 1 – Projetos de Lei distribuídos por ano.

FONTE - Câmara dos Deputados. Acesso: 18 de fevereiro, 2025.

Conforme explicitado no Gráfico 1⁶, o número de projetos de lei no Brasil relacionados ao *streaming* de vídeo aumentou de maneira significativa a partir de 2019, primeiro ano do Governo Bolsonaro e, conforme discriminado anteriormente, ano que marcou o movimento de entrada de vários serviços no país. Entre 2008 e 2018, foram apresentados apenas 10 projetos de lei sobre o assunto ligados, sobretudo, ao consumo de internet na telefonia móvel, inserção de legendas e dublagens em produtos estrangeiros e necessidades de adequação da Classificação Indicativa às novas tecnologias.

Retomando Lowi (1972), a iminente entrada massiva de empresas americanas no mercado audiovisual brasileiro a partir da proliferação de serviços diversos e da reorganização dos acervos das empresas estrangeiras, que atuavam no país sem intermediação, colocou um grande holofote na necessidade de políticas regulatórias do *streaming*. À época, ainda em 2019, dos dez projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados, quatro propunham questões

⁶ Entre 2010 e 2015, não houve registro de PLs específicos a partir das diretrizes de pesquisa.

ligadas à legislação nacional, numa pavimentação do caminho para a entrada de empresas de tecnologia no mercado. A situação se intensificou em 2020, com a convergência da entrada de diversas empresas no país e o protagonismo do ambiente doméstico imposto pelos primeiros anos da pandemia de Covid-19⁷. Ao todo, entre 2020 e 2024 foram propostos 58 projetos de lei que versavam sobre diferentes tópicos, como restrições e garantias à presença de produções brasileiras nas plataformas; normativas que levassem em conta o direito do consumidor; novas especificações para a classificação indicativa, entre vários outros temas.

Ao todo, 24 partidos políticos⁸ articularam o debate e assinaram proposições. Para facilitar a compreensão dos resultados, seguimos a abordagem de Bolognesi *et al.* (2022) e consideramos PT, PSOL, PCdoB, PDT e PSB como *partidos de esquerda*; PSD, PV, CIDADANIA e PPS como *partidos de centro*; e PSDB, PMDB, PSL, PRB, PL, PP, DEM, REPUBLICANOS, PTB, UNIÃO, PSC, SDD, PODEMOS, MDB e PROS como *partidos de direita*.⁹ O Gráfico 2 apresenta a quantidade de Projetos de Lei divididas de acordo com o espectro políticos de seus autores.

⁷ O isolamento social imposto pela pandemia de COVID-19 consistiu em medidas restritivas como o fechamento de escolas, comércios e fronteiras, além da adoção de quarentenas e distanciamento físico para conter a propagação do vírus. Ocorridas entre meados de 2020 e 2022, essas medidas visaram reduzir a transmissão, proteger a saúde pública e evitar a sobrecarga dos sistemas de saúde.

⁸ CIDADANIA, DEM – Democratas, MDB – Movimento Democrático Brasileiro, PCdoB – Partido Comunista do Brasil, PDT – Partido Democrático Trabalhista, PL – Partido Liberal, PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PODEMOS, PP - Progressistas, PPS – Partido Popular Socialista, PRB - Republicanos, PROS – Partido Republicano da Ordem Social, PSB – Partido Socialista Brasileiro, PSC – Partido Social Cristão, PSD – Partido Social Democrático, PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, PSL – Partido Social Liberal, PSOL – Partido Socialismo e Liberdade, PT – Partido dos Trabalhadores, PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, PV – Partido Verde, REPUBLICANOS, SDD – Solidariedade, e União - União Brasil.

⁹ Devido ao amplo recorte temporal analisado, a coleta de dados retornou PLs propostas por partidos como PPS, que em 2019 tornou-se Cidadania; e PMBD, que em 2018 voltou a chamar-se MBD. Tendo em vista que o objetivo do trabalho é a dispersão de PLs de acordo com o espectro político das siglas, optamos por deixá-las separadas no momento da análise e respeitar as informações fornecidas pelo banco de dados da Câmara dos Deputados.

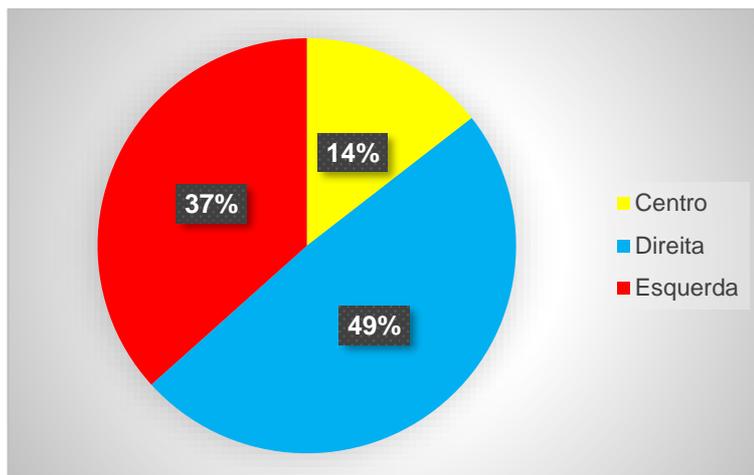


GRÁFICO 2 – Projetos de Lei de acordo com o espectro político de seus autores

FONTE - Câmara dos Deputados. Acesso: 18 de fevereiro, 2025.

A análise revela a distribuição dos Projetos de Lei relacionados ao *streaming* e vídeo sob demanda conforme o espectro político e os partidos envolvidos. No espectro político da esquerda, os partidos PSOL, PT, PSB e PDT apresentam um grande número de PLs relacionados a *streaming* e vídeo sob demanda. Especificamente, o PT era listado em 12 PLs, o PDT em 9 PLs, o PSB em 8 PLs e o PSOL em 6 PLs. Como principais abordagens observa-se tentativas de transferir os aportes regulatórios do audiovisual brasileiro para abarcar a tecnologia do vídeo sob demanda. Por exemplo, o PL 1.403/2022, assinado por Denis Bezerra (PSB-CE), o PL 3.046/2023, assinado por Daniel Pessôa (PT-RS) e o PL 3.008/2023, assinado por Pompeo de Mattos (PDT-RS), buscam alterar disposições da Lei da TV Paga. De forma semelhante, o PL 483/2022, de David Miranda (PSOL-RJ), deputado federal que faleceu em 2023, propunha a alteração da Medida Provisória 2.228-1/2001 de modo a obrigar que agentes econômicos que atuam na exploração de conteúdo audiovisual pela internet contribua com o Condecine.

Já os partidos de direita, PL, e PP o UNIÃO se destacam como os principais agentes em torno da temática. O PL apresentou 8 projetos e o PP 7. Cabe destacar, que desde 2022 os antigos DEM e PSL deram origem ao União Brasil (UNIÃO). Se somados os projetos de lei do PSL (6), DEM (2) ao próprio UNIÃO (5), são 13 PLs no período analisado. Como temáticas recorrentes estão: tributação, classificação, publicidade, normatização e operacionalização dos serviços de *streaming*. Por exemplo, o PL 495/2021, de Dra. Soraya Manato (PSL-ES), que altera o Marco Civil da Internet e –segundo sua ementa– visa “proibir a censura sobre palavras

e expressões ou posições políticas nos conteúdos postados por usuários”. Notadamente, os PLs propostos por parlamentares da direita são majoritariamente voltadas para a delimitar a atuação de plataformas digitais que permitem o compartilhamento de conteúdos gerados por usuários, no qual citam e englobam serviços como o YouTube.

Por fim, os partidos de centro, como PSD e Cidadania, têm uma presença menor, mas ainda assim contribuem com PLs focados em tributação e direitos do consumidor. Especificamente, o PSD apresentou 11 PLs, enquanto o Cidadania apresentou 2. É do centro, por exemplo, que parte a PL 2.331/2022, apelidada de PL do Streaming. A proposta é assinada por Nelsinho Trad (PSD-MS) e foi aprovada pelo Senado Federal em 2014. O texto é mais um que propõe alterações na Medida Provisória 2.228-1/2001. Dentre suas disposições, estabelece sobre serviços de VOD são obrigados a recolher o Condecine e uma quantidade mínima de obras brasileiras alocadas nos serviços de *streaming*.

De modo geral, observamos que os partidos mais citados nos projetos de lei são PT (12 vezes), PSD (11), PDT (9), PSB (8) e PL (8). O PT e o PSD, que representam espectros políticos distintos, têm contribuições notáveis em suas respectivas áreas de foco. Da mesma forma, o PDT e o PSB, ambos de esquerda, apresentam participações significativas, especialmente em temas relacionados à normatização, operacionalização e tributação. Na direita, o PL se destaca pela quantidade de projetos relacionados à classificação de conteúdo e publicidade, fato que se justifica pela histórica postura conservadora do partido. De todos os deputados, entre os autores mais recorrentes estavam: Damião Feliciano (PDT), Lídice da Mata (PSB), João Maia (PL) e Paulo Teixeira (PT).

6 – A regionalização das discussões

Ao cruzar as informações de espectro político e regionalidade, foi possível identificar movimentos característicos. O Sudeste figura como região com maior participação nos projetos de lei sobre *streaming*, seguido do Nordeste, Sul, Centro-Oeste e, por fim, Norte, conforme destacado no gráfico abaixo:

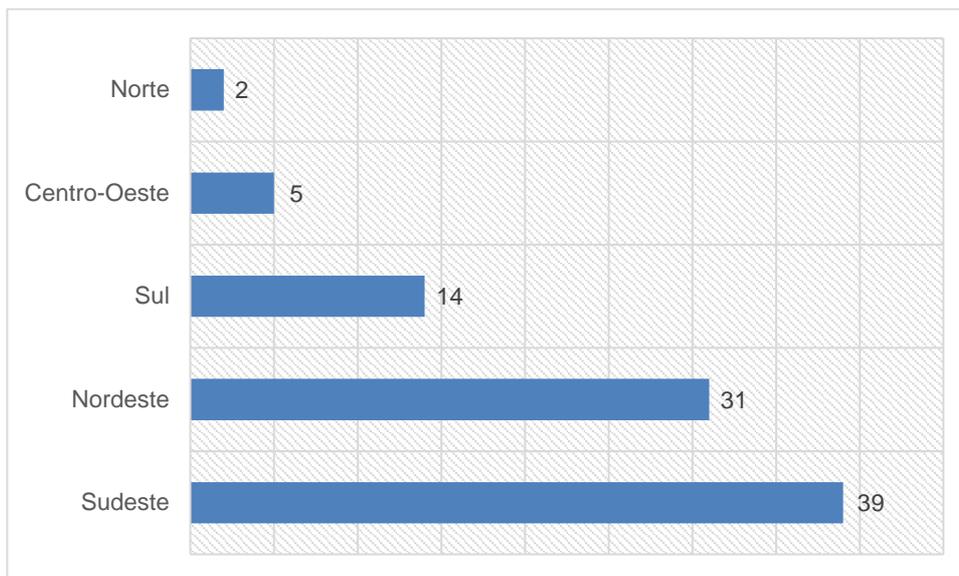


GRÁFICO 3 – Projetos de Lei distribuídos por regiões brasileiras.
FONTE - Câmara dos Deputados. Acesso: 18 de fevereiro, 2025.

Para compreender o tema de cada um dos projetos de lei analisados, resumimos o tópico apresentado na ementa ou, em casos que não há esse detalhamento, buscamos os tópicos que delimitam a participação do *streaming* no debate, ou o coloquem o *streaming* como um problema político. A partir desta diretriz, foi identificado que no Sudeste, o partido mais recorrente nos projetos de lei é o PSD, listado em quatro PLs. O tema mais frequente é "Tributação", e o espectro político mais recorrente é o centro. No Nordeste, a discussão é fortemente vinculada ao PDT, com quatro PLs, e o tema mais comum é a indústria de comunicação nacional, para o estabelecimento de diretrizes e equiparações da atuação das empresas estrangeiras no país. No Sul, foram apresentados sete PLs. O partido mais recorrente é o PDT, com dois PLs. O tema mais comum é "Tributação", destacando a preocupação com questões fiscais. O espectro político mais recorrente é composto pela esquerda, com partidos como PDT e PCdoB. No Centro-Oeste, o partido mais recorrente na discussão é o PSD, com três PLs. O tema mais comum é são questões relacionadas à acessibilidade, tendo legendas e dublagens como foco. O espectro político mais recorrente é o centro-direita. Por fim, no Norte, com apenas dois PLs, destaca-se a participação do Cidadania e como tema mais recorrente, adequações na classificação indicativa e medidas protetivas à infância ante a exposição de conteúdos de violência ou sexo. Os textos contam com participação expressiva da direita.

Esse panorama deve ser complementado com um outro dado. Dez textos listados contavam com a articulação de diferentes estados. Um exemplo notável é o PL 1952/2021, que

contou com a colaboração de parlamentares da Bahia e do Amapá (AP). O partido PSB tem uma forte presença em várias regiões, incluindo o Nordeste e o Sudeste, com frequentes associações com temas de "normatização", "operacionalização" e "economia". O PL 2732/2022, por exemplo, que foi apresentado por Lídice da Mata (PSB), abrangia tanto a Bahia quanto o Rio de Janeiro (RJ), e contou com a participação do PSD. No Sudeste, o PT é o partido mais articulado, especialmente com o estado de São Paulo (SP). Colaborou em temas como "normatização", "operacionalização" e "tributação". O PL 4292/2019, apresentado por Paulo Teixeira (PT), inclui também parlamentares de Alagoas (AL) e Rondônia (RO), e teve a participação do PSB e PSDB.

O PSD, que tem uma presença significativa tanto no Centro-Oeste quanto no Sudeste, estabeleceu a ponte entre estados para a construção de proposições. Um exemplo é o PL 2732/2022, que envolveu parlamentares da Bahia e do Rio de Janeiro, em colaboração com o PSB. As temáticas mais recorrentes, que envolvem múltiplos partidos, são "normatização", "operacionalização", "indústria nacional" e "tributação". Essas áreas têm atraído a colaboração de partidos como PDT, PSB, PT, PSD e PSDB, evidenciando uma convergência de interesses em aspectos críticos da economia digital e serviços de *streaming*.

7. Considerações Finais

O crescente debate sobre a regulamentação dos serviços de *streaming* no Brasil evidencia a complexidade e a multiplicidade de interesses envolvidos, bem como os problemas em debate na pauta nacional. Os partidos políticos de diferentes espectros ideológicos apresentaram projetos de lei com enfoques variados, refletindo suas prioridades e preocupações específicas, desde a proteção da produção nacional até questões de tributação e direitos do consumidor. No entanto, a recente gênese desse mercado cria um espaço de muitas tentativas, em especial na busca pela viabilidade comercial desse segmento. A análise dos Projetos de Lei revela uma predominância de propostas oriundas das regiões Sudeste, Sul e Nordeste, destacando a concentração de problemas imputados no debate político por essas regiões. Apesar dos avanços tecnológicos e das mudanças nas formas de consumo midiático, persiste a necessidade de um marco regulatório que equilibre os interesses de mercado com a proteção dos direitos dos consumidores e a promoção da diversidade cultural.

A partir da sistematização dos dados obtidos, é possível concluir que as proposições legislativas refletem os interesses regionais e partidários. Os partidos de direita tendem a focar

em temas como a regulamentação, tributação, classificação e publicidade de serviços de *streaming*, enquanto os partidos de esquerda abordam a inclusão social, a proteção da indústria nacional e os direitos civis. Já os partidos de centro destacam-se pela ênfase em tributação e economia. O Sudeste, por ser a região mais populosa e economicamente relevante, lidera em número de propostas, seguido pelo Nordeste e pelo Sul. Essas regiões influenciam significativamente as estratégias de mercado e a legislação voltada para os serviços de *streaming*.

Referências

- BAHIA, L.; BUTCHER, P.; TINEN, P. O setor audiovisual e os serviços de *streaming*: Da necessidade de repensar a regulação e as políticas públicas. **Revista Eptic Online**, v. 24, n. 3, p. 101–116, 2023.
- BARROS, C. Da produção ao consumo: diversidade cultural nos usos coletivos de tecnologia entre grupos populares. *Comunicação, Mídia e Consumo*, v. 12, n. 35, p. 129-148, 2015
- BOLAÑO, C. **Cuba**: el legado revolucionario y los dilemas de la izquierda y las fuerzas progresistas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2018
- BOURDIEU, P. **Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste**. Harvard University Press, 1984.
- CARIBÉ, P. A. Lei da TV paga: desafios modernos e globais do cinema brasileiro e/ou independente. **Revista Eptic Online**, v. 18, n. 2, p. 86-105, 2016.
- DESLANDES, L. **Operários do Petróleo**. 2. Ed. Curitiba: ComPactos, 2017
- FIGUEIRÓ, B. Circulação em VOD: uma análise do ambiente europeu e da regulamentação francesa. **Revista GEMInIS**, v. 8, n. 1, p. 21–37, 2017.
- GARCÍA-LEIVA, M. T.; ALBORNOZ, L. Netflix Originals in Spain. **European Journal of Communication**, v. 37, n. 1, p. 63-81, 2020.
- GIANNOTTI, V. **História das lutas dos trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro : Mauad X. 2007.
- GIDDENS, A. **The Third Way: The Renewal of Social Democracy**. Polity Press, 1998s.
- HALL, S. The Problem of Ideology: Marxism without Guarantees. **Journal of Communication Inquiry**, 10(2), 28–44, 1986.
- IKEDA, F. **Séries brasileiras na TV paga e nas plataformas streaming: Gêneros, formatos e temas em um circuito em transformação**. 2022. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- IKEDA, F. **Séries brasileiras na TV paga e nas plataformas streaming: Gêneros, formatos e temas em um circuito em transformação**. 2022. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- IKEDA, M. As políticas públicas para o audiovisual: impasses da gestão da Ancine no governo Bolsonaro. **Revista Eptic Online**, v. 24, n. 1, 2022.
- IKEDA, M. As políticas públicas para o audiovisual: impasses da gestão da Ancine no governo Bolsonaro. *Revista Eptic Online*, v. 24, n. 1, 2022.

- IODACHE, C. Netflix in Europe: Four Markets, Four Platforms? A Comparative Analysis of Audio-Visual Offerings and Investment Strategies in Four EU States. **Television & New Media**, v. 23, n. 7, p. 721-742.
- JENKINS, H. **Cultura da convergência**. São Paulo: ALEPH, 2006.
- KIM, T. Cultural politics of Netflix in local contexts: A case of the Korean media industries. **Media, Culture & Society**, v. 44, n. 8, p. 1508-1522, 2022.
- LADEIRA, J. Negócios de audiovisual na internet: uma comparação entre Netflix, Hulu e iTunes-AppleTV, 2005-2010. **Contracampo**, v. 26, n. 1, p. 146-162, 2013.
- LIMA, H. S. **A lei da TV paga: impactos no mercado audiovisual**. 2015. 149 f. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais). Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- LOTZ, A. D. **Portals: A Treatise on Internet-Distributed Television**. Ann Arbor, Michigan Publishing, 2017.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- LÜDERS, M.; SUNDET, V. Conceptualizing the experiential affordances of watching online TV. **Television & new media**, v. 23, n. 4, p. 335-351, 2022.
- MARTÍN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014
- MASSAROLO, J. C.; MESQUITA, D. Autoprogramação e engajamento nas plataformas de vídeo sob demanda: uma análise da Netflix. In: HOZBACH, Ariane; CASTELLANO, Mayka (Orgs.). **TeleVisões: Reflexões para além da TV**. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 43-66.
- MEIMARIDIS, M.; MAZUR, D.; RIOS, D. De São Paulo a Seúl: las estrategias de Netflix en los mercados periféricos. **Comunicación y Sociedad**, p. 1-26, 2021.
- NAPOLI, P. M. **Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media**. Hampton Press, 2001.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
- SCARLATA, A.; LYNCH, A. *Streaming women: Hayu, Passionflix and gendered demographics in subscription video-on-demand*. **Convergence**, v. 30, n. 4, p. 1442-1458.
- SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar: Ensaio selecionados (Grandes Ideias) (Portuguese Edition)*. Penguin-Companhia. Edição do Kindle, 2014.
- TAROUCO, G. da S., & MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista De Sociologia E Política**, 21(45), 149–165, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>
- THOMPSON, J. B. **The Media and Modernity: A Social Theory of the Media**. Polity Press, 1995.
- WILLIAMS, R. **Culture**. Fontana Press, 1981.



34° Encontro Anual da Compós 2025

Diversidade de vozes e políticas afirmativas na Comunicação
Universidade Federal do Paraná (UFPR) | Curitiba/PR
10 a 13 de Junho de 2025

compós

