

**REGULAÇÃO DO SETOR AUDIOVISUAL:
MAPEAMENTO, IDENTIFICAÇÃO E ROBUSTECIMENTO DA AGENDA
REGULATÓRIA DA ANCINE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Especialista em Governança e Controle da Regulação.

Aluna: Lirrane da Fonseca Rodrigues

Orientadora: Profa. Doutora Carina de Castro Quirino

Brasília - DF

MAIO/2024

**REGULAÇÃO DO SETOR AUDIOVISUAL:
MAPEAMENTO, IDENTIFICAÇÃO E ROBUSTECIMENTO DA AGENDA
REGULATÓRIA DA ANCINE**

Autora: Lirrane da Fonseca Rodrigues
Escola Nacional de Administração
Pública

Palavras-Chave: Indústria cinematográfica, Regulação, ANCINE

Resumo

Este artigo visa apresentar sistematicamente os incentivos e barreiras regulatórias ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional identificados – expressamente ou não – na literatura acadêmica, bem como apresentar alternativas para tornar a regulação uma aliada ao crescimento e aprimoramento do setor audiovisual brasileiro. Por meio de revisão bibliográfica, foram analisadas abordagens regulatórias diversas e seus impactos no mercado audiovisual em um momento de mudanças tecnológicas e comportamentais em um mundo pós-pandemia. Foi identificado que o cinema brasileiro é extremamente dependente de políticas públicas de fomento e proteção do mercado frente à importação de filmes *hollywoodianos*. As políticas cotas de tela, cota de programação e de combate à pirataria foram consideradas incentivos ao crescimento do mercado cinematográfico. Por outro lado, a ausência de definição quanto à regulação de serviços de *VoD* e a concessão de meia-entrada, por exemplo, foram associadas a barreiras ao crescimento da indústria cinematográfica brasileira. A importância dos temas elencados sugere que haja suas inclusões e/ou manutenções na Agenda Regulatória da ANCINE, de tal modo que sejam rotineiramente debatidos nos cenários de inovação tecnológica ascendente do mercado

SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
2. A macroestrutura da indústria cinematográfica e seus processos.....	6
3. Breve histórico da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas para a indústria do audiovisual nacional.....	10
4. ANCINE: regulação, fomento e combate à pirataria.....	12
5. O impacto das novas tecnologias na indústria cinematográfica.....	13
6. Mapeamento das regulações sobre o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira.....	16
6.1. Cota de tela.....	16
6.2. Ausência de regulação dos serviços de <i>Video on Demand</i>.....	19
6.3. Cotas de Programação no SeAC.....	22
6.4. Concessão de Meia-entrada nas salas de cinema.....	25
6.5. Defasagem do limite de aporte de recursos para fomento da produção audiovisual.....	28
6.6. Combate à Pirataria.....	32
6.7. <i>Film Commissions</i>.....	34
6.8. Amenização da linguagem chula na dublagem e legendagem de filmes estrangeiros.....	36
7. Categorização das regulações adotadas no Brasil como barreiras ou incentivos ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e sugestões de temas para a agenda regulatória da ANCINE.....	40
Conclusão.....	42
Referências Bibliográficas.....	44

1. Introdução

A atividade cinematográfica, parte integrante e janelada mais nobre do setor audiovisual, é regulada, no Brasil, pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), que também executa o papel de condutora do fomento, sendo responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, principal fonte de financiamento da cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. Existe grande preocupação por parte dos gestores públicos com o Cinema Brasileiro pois, apesar de todos os esforços adotados até o momento, e de representar um importante mercado, em 2019, último ano de atividade plena sem os impactos da pandemia de Covid-19, apenas 4% do público em salas de cinema no Brasil foi de longas nacionais¹.

Sabe-se que o mercado audiovisual, além de enfrentar o desafio de se recuperar da pandemia de Covid-19, vem passando por profundas e rápidas mudanças, que se relacionam com o modo como as pessoas passaram a consumir os conteúdos audiovisuais, passando, por exemplo, da TV tradicional, e do cinema, para a TV por assinatura, chegando à nova e maciça realidade do *streaming*. E não irá parar por aí. A própria gestão da ANCINE reconhece que precisa buscar meios de reduzir o abismo entre normas antigas e a realidade atual, mas que precisa encontrar o caminho correto para que regulação e fomento caminhem na mesma direção, sem criar entraves aos novos agentes e às novas tecnologias e ao mesmo tempo utilizar seus recursos destinados ao fomento para estimular toda a cadeia produtiva.

A indústria cinematográfica nacional, assim como a de muitos outros países, depende fortemente de incentivos para existir ante a hegemonia de Hollywood. Assim, este trabalho busca identificar normas, regulamentos e práticas como fortalecedoras do setor em seus três principais elos da cadeia de valor (produção, distribuição e exibição), ou como barreiras ao desenvolvimento do mercado nacional, por meio de revisão bibliográfica pertinente ao tema; levantamento de dados mais recentes sobre o desempenho da cadeia de valor; categorização dos dispositivos normativos mais relevantes dentro dessa lógica; e sugestão de revisão, ampliação ou revogação de algumas

¹ Dados compilados por Celli (2022, p.7) apontam que em todo o mundo “o setor audiovisual movimentou US\$ 414 bilhões, em 2019. Desse montante, US\$ 177 bilhões são de impacto direto e US\$ 237 bilhões de impacto indireto e induzido. O impacto direto é definido pelos postos de trabalho gerados (14 milhões de empregos em tempo integral, em 2019) e gastos diretos da produção audiovisual. Na comparação internacional, a América do Norte movimentou US\$ 211,1 bilhões, empregando 2,43 milhão de pessoas, a Europa US\$ 117,7 bilhões e emprega 1,04 milhão, a América Latina US\$ 13,3 bilhões, empregando 1,63 milhão de pessoas e a Ásia US\$ 58.7 bilhões, empregando 8,83 milhões de pessoas⁽¹⁾. Esses dados comprovam que há espaço para o crescimento do mercado audiovisual na América Latina e em especial no Brasil, onde o impacto econômico do audiovisual no período de referência de 2019, último ano antes da pandemia mundial de Covid-19, foi registrado o valor de R\$ 24,5 bilhões, isso apenas em atividades diretamente ligadas ao setor.

dessas normas/dispositivos, ou inclusão de temas, de acordo com os resultados alcançados, na agenda regulatória da ANCINE.

Dessa forma, busca-se um padrão regulatório moderno e adequado, que esteja alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 da ANCINE, para que a indústria cinematográfica brasileira seja reconhecida como uma indústria relevante, geradora de empregos e renda, e difusora da cultura brasileira. Consta do referido Planejamento o objetivo de expandir a presença da produção audiovisual brasileira, em todos os segmentos de mercado, inclusive além de nossas fronteiras; o interesse na redução de barreiras de entrada para novos agentes e a adoção de esforços para a racionalização das ações de fomento e alinhamento do ambiente regulatório às transformações do mercado audiovisual.

2. A macroestrutura da indústria cinematográfica e seus processos

O cinema brasileiro deixou de ser uma atividade artesanal e ganhou características de processo industrial ao longo dos anos. De acordo com Michel e Avellar (2010, p.2), se insere no setor cultural da economia da cultura e possui políticas públicas dirigidas especificamente a esse setor, como é o caso da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), que objetiva o fomento e a retomada da produção de filmes nacionais.

Sobre a produção cinematográfica nacional, consta do Anuário Estatístico do Audiovisual Brasileiro que, em 2022, “*foram lançados 385 títulos (contra 309 em 2021 e 452 em 2019); por sua vez, o número de salas em funcionamento foi de 3.415 em 2022 (contra 3.266 em 2021 e 3.507 em 2019).*”(ANCINE, 2024), demonstrando que após ser fortemente afetado pela pandemia mundial de Covid-19 no biênio 2020/2021, com paralisação das produções e fechamento das salas de cinemas por vários meses, a indústria cinematográfica está se recuperando, mas ainda não atingiu os patamares pré-pandemia. Tanto que foi registrado um público total de 95,3 milhões em 2022, que representou um acréscimo de 82% em relação a 2021, que teve apenas 52,3 milhões de bilhetes emitidos. Mas apesar de ser significativo, foi 46% menor que o de 2019 (177,7 milhões), último ano de normalidade, e por isso será utilizado neste trabalho como referência em diversos momentos.

Em termos de empregos no setor audiovisual, os dados mais recentes disponíveis no Anuário Estatístico 2022 são relativos ao ano de 2021, e apontam a geração de 77.404 postos de trabalho no total, uma queda de 10% em relação a 2019. Apesar dos efeitos da pandemia, o Anuário Estatístico relata que a tendência de queda já existia, tanto que em 2013 haviam sido contabilizados 111.061 empregos, com queda consistente ao longo dos anos.

Sobre o funcionamento dessa indústria, de acordo com Michel e Avellar, a cadeia de valor seria constituída por quatro setores centrais: as empresas produtoras, de infraestrutura, distribuidoras e exibidoras, “*Entretanto outros tipos de empresas também fazem parte desta cadeia, como as fabricantes do material utilizado na produção (câmeras, computadores, tripés e trilhos, etc.), as produtoras dos figurinos e cenários, as videolocadoras e outras*” (Michel; Avellar, 2010, p. 3).

A figura a seguir apresenta um resumo da cadeia de valor do setor audiovisual, no qual está inserida a indústria cinematográfica.

Figura 1 – Cadeia de Valor do Setor Audiovisual



Fonte: ANCINE - Produtos e Resultados Gerados - Atualizado em 15.06.2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/produtos-e-resultados-gerados>. Acesso em 08.04.2024.

Francischelli (2021) ressalta que é fundamental que as empresas produtoras sejam também detentoras dos direitos patrimoniais da obra e de todas as criações nelas incidentes, para que tenham a liberdade de negociar nos diferentes canais de exibição e assim serem remuneradas. Outro ponto interessante é que, usualmente, as produtoras remuneram os criadores e toda a equipe técnica no momento da produção, independentemente do resultado comercial obtido.

No Brasil, o caminho usual é a captação de recursos públicos por meio de editais e programas de fomento direto ou indireto, diferentemente dos EUA, onde o financiamento à produção geralmente é feito pelos grandes estúdios, também conhecidos como *majors*, e canais de TV. Também existe a possibilidade de obter recursos junto à iniciativa privada, como por exemplo em empresas de patrocínio, programadoras e distribuidoras. No entanto, são raros os investimentos diretos de empresas privadas na produção independente, em virtude dos altos riscos associados à produção, uma vez que não há sequer garantias de que o filme será distribuído e, caso seja, se alcançará um nível mínimo de sucesso comercial. Até mesmo a Rede Globo, conhecida emissora de TV e que atua na produção cinematográfica por meio da Globo Filmes com resultados muito positivos, costuma se beneficiar de coproduções com produtoras independentes para acessar recursos públicos e financiar a produção de longas-metragens e séries.

Nota-se que a produção de conteúdo audiovisual, ao contrário de outros elos da cadeia de valor, abrange um mercado extremamente pulverizado. Para se ter uma ideia, dados de abril de 2024 mostram que existem 11.583 produtoras independentes cadastradas no site da ANCINE, situação oposta à do próximo elo da cadeia, a distribuição, que será abordado a seguir.

Almeida e Mendes (2017, p. 174), referem-se à distribuição como sendo a etapa responsável por levar as produções audiovisuais até os exibidores, tais como cinemas, TV paga, *streaming* e outros. Investem em reproduzir a obra original e conectá-la aos meios de exibição quando avaliam que será lucrativa, ou seja, atuam no nível da comercialização. Caso os custos de comercialização, conhecidos como *P&A*, sejam incompatíveis com o potencial avaliado para o filme, podem, inclusive, decidir que a obra permanecerá inédita.

Assim, as grandes distribuidoras compram os direitos das produções em larga escala e formam catálogos, que duram décadas. Com isso, podem diluir os riscos em vários projetos, sem a necessidade de arcar inteiramente com o custo de produção da obra. Existe grande concentração nesse elo do mercado, com barreiras de entrada para o ingresso de novas empresas e verticalização do setor, com companhias que integram a produção, distribuição e exibição.

Retomando o assunto das *majors*, conforme antecipado, elas são grandes empresas internacionais que possuem gigantescos orçamentos para *P&A* (*Print and Advertising*) e se dedicam a distribuir o maior número possível de filmes e séries, em geral norte-americanas, nos mercados locais, e assim aumentar sua rentabilidade e penetração. Um exemplo dessa atuação apontado por Francischelli (2021, p. 45) é a venda casada de produções, onde na compra de um *blockbuster* (filmes conhecidos como arrasa-quarteirão), outros títulos são vendidos amarrados em um sistema de lote (também conhecido como *black booking*).

O último dos principais elos da indústria cinematográfica é a exibição. É nessa etapa que o filme encontra o seu público e define o seu real valor e é, de fato, consumido como produto e apreciado como arte. O elo da exibição é formado por seguimentos como salas de cinema, TV por assinatura, TV aberta e outros meios mais antigos, tais como DVDs, ou mais modernos como o vídeo sob demanda.

Almeida e Mendes (2017) destacam que as empresas relacionadas à exibição cinematográfica, na cadeia de valor mais tradicional, são as primeiras a lucrarem com os filmes, pois retêm 50% do valor arrecadado na venda de ingressos, o que torna a bilheteria relevante para esse elo, ou seja, por não ser um setor que receba usualmente subsídios diretos, o lucro é

diretamente proporcional à bilheteria dos filmes, o que faz com que os exibidores estejam sempre ávidos por *blockbusters*.

Francischelli (2021, p. 47) ressalta que os conteúdos circulam por vários segmentos, também conhecidos como janelas, a fim de potencializar sua rentabilidade, sendo a primeira janela a mais nobre e que vai sinalizar, de acordo com os resultados do lançamento, se a obra será um sucesso ou fracasso. Essa primeira janela dará ou não a visibilidade almejada para os demais seguimentos. Destaca-se aí o protagonismo da exibição em cinemas mesmo diante das comodidades auferidas com as novas tecnologias, e ressalta-se que além do *glamour* da sala escura, ter o cinema como primeira janela de exibição valoriza os filmes e conseqüentemente dá-lhes a chance de obter uma performance melhor nas demais janelas comerciais de exibição (TV Paga, TV aberta e Vídeo sob Demanda), seguindo uma ordem cronológica que potencializa sua rentabilidade (pelo menos costumava ser assim).

Quanto ao “parque exibidor”, verifica-se que, no Brasil, é pequeno e muito concentrado em algumas regiões. Para se ter uma dimensão dessa concentração, 67,6% das salas estão localizadas nas regiões sul e sudeste. A relação de habitantes por salas se encontra em 59.462, mais desfavorável que a de países como Chile (37.058), Colômbia (41.479) e Argentina (49.099), e sem comparação com Europa e EUA, de acordo com o Anuário Estatístico do Audiovisual Brasileiro de 2022, publicado pela ANCINE (2024). Ademais, vem se consolidando a tendência de redução de salas situadas em cinemas de rua (370) e a preferência por *shopping centers* (3.045), com a consolidação do modelo de multiplex, onde as antigas salas únicas e de grandes proporções são substituídas por diversas salas menores em complexos situados em centros comerciais, nos quais não é raro a pipoca custar mais do que o ingresso do cinema.

Apesar disso, existem pontos positivos a serem destacados, como a digitalização de 100% do parque exibidor, consolidada em 2017, em um processo sem intercorrências, graças aos incentivos governamentais.

3. Breve histórico da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas para a indústria do audiovisual nacional

O início das atividades de regulação e fomento da indústria cinematográfica no Brasil remonta à Era Vargas, tendo como marco inicial o Decreto nº 21.240/1932. Nos anos seguintes foram criados o Instituto Nacional de Cinema Educativo (Ince) e a Distribuidora de Filmes Brasileiros (DFB). Em 1939 surgiu o Departamento de Informação e Propaganda (DIP) (que implementou a primeira política de cotas de tela). E, em 1962, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine), que disciplinou a remessa de valores para o exterior, das retenções de impostos das distribuidoras estrangeiras, incluindo a opção de esses serem aplicados em produções nacionais, medidas que se assemelham a algumas que são adotadas até os dias atuais.

O principal marco da história cinematográfica brasileira foi a criação da Empresa Brasileira de Filmes S. A. (Embrafilme), em 1969, uma empresa de capital misto com participação majoritária da União, que desenvolveu uma linha de financiamento direto de longas-metragens, transformando o Estado no grande sócio-produtor-distribuidor do cinema nacional. Inaugurando uma nova fase, o cinema brasileiro reduziu sua preocupação com rentabilidade e autonomia dos filmes no mercado. Em contrapartida, ganhou prestígio estético, artístico e cultural (Régio, 2014, p. 118).

Segundo Bahia (2012, p. 48), nas décadas de 1970 e 1980, a produção de longas-metragens atingiu seu auge até então, e o próprio hábito de ir ao cinema se consolidou em meados dos anos 1970. O número de salas foi alavancado, instituindo-se um verdadeiro mercado de consumo de filmes sob a influência da indústria cinematográfica norte-americana.

Em 1986, após uma crise econômica, foi criada a Lei nº 7.505 (Lei Sarney), viabilizando benefícios fiscais por meio do imposto de renda, conferidos a produções de caráter artístico ou cultural, pois a Embrafilme, sozinha, já não conseguia mais financiar uma produção. Posteriormente, durante o governo Collor de Mello, a Embrafilme e o Concine foram extintos, gerando impactos traumáticos na produção cinematográfica nacional, sendo a pior fase entre 1990 e 1993 (Régio, 2014, p. 123).

A partir desse momento, a relação entre cinema e Estado se dissipou, causando um enorme declínio no setor, levando à necessidade de novas alternativas para aplicação de recursos no desenvolvimento da indústria cinematográfica, com destaque para: Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet: Institui o Pronac, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais

e Incentivos a Projetos Culturais); Lei nº 8.635/1992 (Lei do Audiovisual); Decreto nº 1.494/1995 (regulamenta a Lei do Audiovisual); Decreto nº 2.290/1997 (regulamenta a Lei do Audiovisual quanto ao Fundo Nacional de Cultura); e Lei nº 1.589/1999 (altera dispositivos da Lei do Audiovisual e aumenta limites de dedução em vários segmentos para 100%) (GABRIEL; SILVA; SÁ, 2019, p. 293).

Régio (2014, p. 126) esclarece que esse período em que a indústria cinematográfica nacional volta a ter mais atenção do Estado por meio de leis de incentivo foi denominado Retomada do Cinema Brasileiro, mas que o colapso na produção-distribuição-exibição ocasionou diversas manifestações por parte da classe cinematográfica nos anos seguintes, até que, em 2001, foi sancionada a Medida Provisória nº 2.228-1, responsável pela criação do órgão que os profissionais da área tanto almejavam: a Agência Nacional do Cinema.

Em resumo, a história da indústria cinematográfica brasileira pode ser dividida nas seguintes etapas: (i) expansão fragmentada até a década de 1960; (ii) EMBRAFILME, com organização de ações diretas nos elos da cadeia de produção até 1990; (iii) Leis de Incentivo com fomento predominantemente indireto e enfaticamente concentrado na produção de filmes na década de 1990; e (iv) Ação de fomento direto, regulação e fiscalização na cadeia de produção do cinema e do audiovisual (Gabriel; Silva; Sá, 2019, p. 294).

4. ANCINE: regulação, fomento e combate à pirataria

A ANCINE foi constituída como uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil, em forma de uma autarquia especial, vinculada ao Ministério da Cultura. Atua em todos os elos da cadeia produtiva do setor, incentivando o investimento privado para que mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número cada vez maior de brasileiros.

Quando foi criada, questionou-se a adequação do modelo de agência reguladora, considerando que as atribuições poderiam se enquadrar em uma agência executiva, uma vez que fomento e fiscalização possuem grande destaque nas atividades desenvolvidas. De acordo com Bahia (2012, p.103) a instituição de uma agência reguladora para uma área que não era de infraestrutura teria sido uma forma de escapar da rigidez do modelo burocrático de administração direta e uma consequência das dificuldades encontradas dentro do próprio governo para implementar agências executivas.

Em sua função regulatória, a ANCINE adota três principais eixos: *“delimitação de parâmetros à atuação privada, alteração programada de comportamentos no mercado e, por fim, coleta e tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico”* (ANCINE, 2024). A cada dois anos, como mecanismo de planejamento e transparência, publica uma agenda regulatória para o Biênio seguinte.

Quanto ao fomento, a Agência busca a expansão da oferta e da demanda por conteúdos plurais e diversificados; o fortalecimento das empresas de capital nacional comprometidas com o conteúdo brasileiro; e a maior inserção no mercado externo, por meio do apoio a coproduções e à participação em festivais internacionais. Para alcançar esse objetivo, utiliza-se de mecanismos diretos, como editais e seleções públicas, além da realização do PAR – Prêmio Adicional de Renda e do PAQ – Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro. Já os mecanismos indiretos ocorrem por meio de incentivos fiscais dispostos na Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet), na Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória nº 2.228-1/01.

Em se tratando de fiscalização, atividade que completa as três principais faces da ANCINE, o sítio eletrônico da Agência explica que ela fiscaliza o pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e atua no combate à pirataria.

5. O impacto das novas tecnologias na indústria cinematográfica

Se no passado as transformações no mundo dos negócios e nos hábitos de consumo das pessoas aconteciam lentamente, no início do século XXI todos os processos foram acelerados, com a oferta de novos modos de produção, tráfego e consumo de audiovisual. Ademais, o desastre causado pela recente pandemia, paralisou produções e fechou salas de cinema por quase um ano, levando as pessoas a buscarem alternativas de lazer e acesso à cultura durante o confinamento.

Para o setor audiovisual os últimos anos foram sinônimo de avanços tecnológicos, encurtamento das janelas de exibição, concentração dos *players*, ressignificação dos papéis da cadeia produtiva, aceleração da transformação dos modos de consumo, novas dimensões orçamentárias, entre outros. Todos os elos da indústria foram de alguma forma impactados (Sousa, 2022, p.4).

Vale recordar que o consumo de filmes em salas de cinema já havia enfrentado outros desafios no passado, como a difusão em massa das televisões, as fitas VHS, e mais recentemente a TV por assinatura (TV paga), que é um serviço de televisão mediante pagamento, disponível através de plataformas de televisão por cabo, satélite e IPTV, sujeito à regulação por parte da ANCINE e por parte da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Embora esses meios de consumo de filmes pudessem servir como bem substituto aos cinemas, o mercado aos poucos se organizou por meio da hierarquia das janelas de exibição, que geralmente se inicia com a exibição em cinemas e fecha o ciclo com a TV aberta.

Até esse momento, as fronteiras de coexistência pareciam estar satisfatoriamente equacionadas, assim como a questão regulatória, com a edição da Lei nº 12.485/2011 (Lei do SeAC), que abrangeu quatro segmentos: salas de exibição, TV aberta, TV por assinatura e vídeo doméstico. No caso das TVs, as atribuições são compartilhadas entre ANCINE, Anatel e o Ministério das Comunicações (MCom). Esse arcabouço regulatório não inclui, porém, o vídeo sob demanda.

O *streaming*, tecnologia de transmissão contínua de mídia pela *internet*, teve início nos Estados Unidos em meados dos anos 1990, mas se desenvolveu de fato somente a partir de 2000. Essa tecnologia pode ser entendida como “*transferência de dados na internet com o intuito de enviar informações multimídia de servidores para clientes*”.

Em 2005, foi lançado o YouTube. Em 2007, a Netflix, que inicialmente era uma espécie de locadora que enviava os filmes para a casa dos assinantes por correio, passou a disponibilizar os filmes de seu catálogo digitalmente. Em 2011, a empresa chegou ao Brasil. Assim, a evolução da

internet, que surgiu com a tecnologia *Over The Top (OTT)*, associada ao *streaming*, se tornou popular, com o aumento da velocidade da internet através da banda larga e popularizou os serviços de *Video On Demand (VoD)*, termo que demonstra que é possível assistir o que quiser na hora que quiser. Dessa forma, todo vídeo “on demand” é transmitido via *streaming*. No entanto, vale lembrar que não são termos totalmente equivalentes, uma vez que existem outros tipos de *streaming*, como o de músicas, que não são *VoD*.

Os serviços podem ser oferecidos pelos seguintes modelos de negócios: acesso gratuito (financiado por publicidade *AVoD*); assinatura mensal (*SVoD*); aluguel ou venda (*TVoD*); *catch up TV* (via TV paga); e híbridos.

Fadanelli (2020, p. 3, apud Oberholzgerge; Koleman, 2007) destaca que foi a chegada da *internet* banda larga que viabilizou o acesso ao conteúdo digital em massa, pois reduziu custos de transmissão e aumentou o processamento, a velocidade e o volume de transporte de dados. Já Sousa (2022, p.9) alerta que por não se enquadrarem na Lei Geral de Telecomunicações, na política audiovisual e na Lei do SeAC, as plataformas de OTT acabam se beneficiando².

Em pouco tempo os limites entre TV por Assinatura (SeAC) e *OTTs* aproximaram-se e até confundiram-se. O SeAC assumiu atributos e funcionalidades antes restritos às *OTTs*, e em sentido inverso, as *OTTs* agregaram em seu portfólio experiências típicas da TV tradicional, visando nichos de audiência saudosistas ou mesmo avessos aos novos tempos, bem como os que desejam retornar à simplicidade da programação linear. No entanto, as exigências regulatórias permaneceram muito mais severas com o SeAC (Ministério das Comunicações, 2020, p. 30).

Uma mudança significativa iniciada pelas operadoras de *streaming* e fortalecida pela situação de exceção da pandemia em 2020, que representa uma quebra de paradigma, é a flexibilidade em relação às janelas de exibição, que criavam um hiato de 13 a 17 semanas entre o lançamento de um filme no cinema e sua exibição em canais de TV paga ou *streaming*. As empresas que ofertam o serviço de *VoD* e investem em produções próprias se tornam a primeira janela de exibição desse conteúdo. Até *majors* de Hollywood aderiram a uma nova opção de

² De acordo com Sousa (2022, p.9): “Justamente por necessitar apenas da internet para distribuir conteúdo, o *streaming* ocupa um lugar único na legislação e no mercado brasileiros. As plataformas de OTT estão à margem da Lei Geral de Telecomunicações (1997), da Medida Provisória 2228-1 (2001), que rege a política audiovisual, e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (2011), que regula a TV Paga. Ao contrário do que acontece com as salas de cinema, com a radiodifusão e com as telecomunicações, o universo das OTTs se organiza de forma descentralizada e não responde a nenhum órgão específico. E seu alcance, todos sabem, só faz crescer. Os vídeos já são responsáveis por mais de 80% do tráfego IP (internet protocol) do mundo e, com o 5G e a realidade virtual, esse percentual só crescerá.”

lançamento simultâneo de suas importantes produções, como foi o caso da Disney, por meio da Disney+, gerando descontentamento por parte de alguns *players*. Ademais, mesmo as salas de cinema sendo mantidas como primeira janela, os prazos para inclusão das obras nas janelas seguintes não seguem mais a lógica tradicional. (Sousa, 2022, pp. 33 a 43).

Empresas como a Netflix estão priorizando diversificar os investimentos aplicando recursos em produções locais. No entanto, o que deveria ser comemorado como um incentivo à produção local, pode se tornar um problema pois, uma vez concluído, o filme ou série passa a ser propriedade da multinacional e não da produtora independente nativa, que acaba reduzida a simples prestadora de serviços. Essa nova realidade pode, inclusive, demandar uma reavaliação do conceito de produção independente.

Ravache (2023) traz ainda a questão da fadiga de assinaturas, que seria decorrente de alta dos preços dos serviços e da crescente oferta de plataformas. Ele destaca que essa realidade se tornou uma oportunidade para empresas como a Samsung que, inspirada na Apple, investe no modelo *Free Ad-Supported Television (Fast TV)*, que são canais de *streaming* de vídeo gratuitos, que oferecem conteúdo com anúncios, aproveitando-se de sua posição de maior vendedora de TVs do mundo e segunda em celulares.

Além de impactar os negócios, “o serviço é capaz de gerar alterações comportamentais na sociedade. Ao fazer uso de serviços de vídeo on demand (VOD), como a Netflix, o Hulu e o Now, as pessoas podem escolher o horário, o dispositivo (SmartTV, computador, celular) e o local (desde que haja uma conexão de internet) no qual desejam ver a um programa.” (Teixeira, 2015, p. 2). Por outro lado, é possível que o crescimento do mercado de VoD desacelere em virtude da fadiga de assinantes e a concorrência com novos modelos de negócios.

6. Mapeamento das regulações sobre o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira

Existem diversos aspectos que influenciam um momento ser considerado mais favorável ou mais crítico para o florescimento do cinema nacional, como pôde ser observado em relação ao histórico da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas para a indústria do audiovisual nacional. A forma como as novas questões vão sendo reguladas junto ao mercado e à sociedade podem gerar incentivos ou atuar como barreiras ao desenvolvimento do setor audiovisual como um todo e em especial a indústria cinematográfica.

6.1. Cota de tela

Instituída pelo art. 55 da MP nº 2.228-1/2001, a chamada “Cota de tela” havia perdido a vigência em 2021. Então, em 15 de janeiro de 2024, foi publicada a Lei nº 14.814 com o objetivo de prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até dezembro de 2033 e trazer algumas inovações. No entanto, a nova Lei produzirá todos os seus efeitos somente a partir da edição de Decreto do Poder Executivo, previsto para ser publicado ainda em 2024.

Vale lembrar que o Estado brasileiro já faz uso desse mecanismo de incentivo à exibição de filmes nacionais desde a Era Vargas (Decreto nº 21.240/1932), que vem sendo renovado e moldado de acordo com os interesses das políticas públicas e as transformações do mercado.

Registra-se que, além dos exercícios de 2022 e 2023, em 2019, na prática, também não houve a adoção de Cota de Tela no Brasil, devido à ausência de publicação do decreto regulamentador definindo os padrões a serem cumpridos em relação à quantidade mínima de dias e à diversidade de títulos fixados.

Segundo Chataignier (2017, p. 43), *“Os agentes que atuam no segmento de distribuição e exibição exercem uma grande resistência à utilização desse mecanismo que visa proteger o segmento dos produtores do produto audiovisual nacional.”*

Entre 2017 e 2018, a ANCINE realizou uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) visando a alteração dos parâmetros de aplicação e aferição da obrigatoriedade de Cota de Tela. Entre os principais resultados alcançados, foi identificada uma distorção nesses parâmetros, com a penalização desproporcional dos complexos de exibição com 5 a 8 salas. A AIR também destacou

que o principal gargalo para o crescimento da indústria cinematográfica não está na produção e sim na dificuldade para que os filmes nacionais realizados encontrem seu público.

Outro fator relevante, decorrente das transformações do mercado, foi a digitalização do parque exibidor, impulsionada pela ANCINE. Esse avanço tecnológico, além de reduzir custos, viabilizou a multiprogramação das salas, ou seja, a programação de variados títulos para uma mesma sala de cinema em determinado dia. O processo foi finalizado em 2018, e a multiprogramação foi determinante para formulação da nova metodologia de cotas por sessão e não mais por dia de exibição apresentada pela ANCINE.

A partir da realização do estudo dos impactos e benefícios esperados de cada alternativa apresentada na AIR, recomendou-se:

a adequação da regulamentação da obrigação de cota de tela, de forma a prever o estabelecimento da obrigação anual em função de percentual de 'sessões de exibição cinematográfica' e o cumprimento e a aferição da obrigação em função dos 'grupos exibidores'. Ademais, recomenda-se o estabelecimento de um percentual mínimo de cota de tela das sessões cinematográficas por complexos, sem a possibilidade de transferência de obrigatoriedade.” (ANCINE, Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 01/2017, 2018)

Posteriormente, em 2019, foi realizada a AIR nº 02-E/2019/SEC, abrangendo regulações específicas para o segmento de Exibição Cinematográfica, inclusive a Cota de Tela. Consta do relatório que “*Todos os representantes do setor, através da Câmara Técnica, aprovaram em consenso o novo modelo de Cota de Tela proposto pela ANCINE*” em 2018 (ANCINE, 2019).

Comparando-se o texto aprovado da Lei nº 14.814/2024 com as mudanças recomendadas por AIR, constata-se que houve forte aderência entre a nova norma e os caminhos apontados pela ANCINE nas duas AIR.

Considerando que as produções nacionais de menor porte possuem verbas insuficientes para *marketing*, a mudança de “dias” para “sessões” prevista no caput do art. 55 poderá ser muito positiva por prolongar o tempo em cartaz de filmes brasileiros, que terão a possibilidade de ser programados em mais dias, com menor número de sessões por dia e, conseqüentemente, melhorar os resultados de bilheteria.

A aferição do cumprimento da cota, que era semestral com possibilidade de remanejamento, passou a ser anual, de acordo com o § 1º do art. 55, o que certamente beneficia os exibidores por

simplificar o processo e facilitar a atividade de programação dentro do calendário de semanas de exibição.

No § 4º do art. 55 ficou estabelecido que o cumprimento e aferição da obrigação abrange salas administradas pela mesma empresa exibidora, atendendo ao que foi apontado em ambas as AIR como necessário para corrigir um fator de distorção, pois grupos exibidores com poucas salas acabavam tendo proporcionalmente uma obrigação de cota de tela maior que a de grandes grupos.

Também foram incorporadas novas diretrizes ao § 5º do art. 55 da Lei nº 14.814/2024, tais como variedade e diversidade na programação, estímulo à exibição prolongada de filmes nacionais, incluindo os horários mais nobres, e competição equilibrada. Essas diretrizes teriam por finalidade promover uma indústria autossustentável, que valorize a cultura nacional e que permita a todos os brasileiros o acesso ao cinema nacional, entre outras coisas. A materialização dessas diretrizes somente poderá ser avaliada a partir da edição do decreto regulamentador pois, além de ser matéria não relacionada diretamente à cota de tela, elas podem entrar em conflito com a Lei de Liberdade Econômica, uma vez que “*se trata regra de regulação ex ante da atividade empresarial de exibição*” (Bitelli, 2024).

Outro ganho para os produtores nacionais veio no § 7º do art. 55, com a manutenção dos quantitativos das obrigações referidos no último regulamento sempre que um novo decreto anual deixe de ser publicado, adicionando maior estabilidade à Cota de Tela, e evitando lacunas como a ocorrida em 2019, quando a norma perdeu a eficácia pela falta de edição de novo decreto presidencial.

As novas regras para aplicação de penalidades em caso de descumprimento das obrigações com a Cota de Tela constam dos artigos 59 e 60 e devem ser aplicadas de acordo com a regulamentação anual.

Outro fator importante a ser observado, é que havia uma expectativa na ANCINE em ampliar seu papel de “consultoria” para “edição” do Decreto Presidencial, para ditar diretamente e anualmente os parâmetros da Cota de Tela pois, no entendimento da Agência “*Tal ação diminuiria consideravelmente os custos administrativos e daria maior flexibilidade para que estes parâmetros pudessem se ajustar mais rapidamente e adequadamente à dinâmica do setor.*” (ANCINE, Streaming & regulação de VOD, 2023, p. 18) Entretanto, de acordo com o *caput* do art. 55, os termos do regulamento permanecerão sendo fixados, com periodicidade anual, por meio

de decreto do Poder Executivo, ouvidas a ANCINE e as entidades representativas dos produtores, dos distribuidores e dos exibidores.

Importante se faz mencionar que não existe correlação direta entre o *market share* do mercado nacional e a vigência e cumprimento da cota de tela no país. Esse fato é explicado em função da sensibilidade do *market share* a filmes nacionais com bilheterias semelhantes às de filmes *hollywoodianos* no Brasil, como “Os Dez Mandamentos – O Filme” (2016), Nada a Perder (2018) e Minha Mãe É Uma Peça 3 (2019), e evidencia que a cota de tela se faz importante principalmente para os filmes nacionais medianos, que não dispõem de espaço de mídia nos grandes canais de telecomunicações.

Dessa forma, considera-se positivo o restabelecimento dessa tradicional política de proteção à produção cinematográfica nesse momento de retomada, apesar dos interesses divergentes de distribuidores e exibidores, lembrando que ainda é necessária a sua regulamentação.

Em razão das transformações tecnológicas que estão afetando diretamente as janelas de exibição e do aperfeiçoamento das políticas públicas de estímulo à indústria cinematográfica nacional, espera-se que esse novo prazo, até 2033, seja suficiente para que o cinema brasileiro tenha se fortalecido como expressão de arte e como indústria, para que a cota de tela como mecanismo de incentivo se torne desnecessária e seja abolida, como ocorreu na maior parte da Europa, onde apenas a Espanha ainda faz uso dessa medida protecionista.

6.2. Ausência de regulação dos serviços de *Video on Demand*

Assim como no passado a atividade cinematográfica necessitou ser regulada e, posteriormente a TV aberta e a TV paga também, um tema que tem movimentado os debates na indústria audiovisual é a necessidade, a dimensão e o momento adequado para a regulação dos serviços de *Video on Demand (VoD)*.

Para tratar dessa questão, a ANCINE elaborou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN, de agosto de 2019, no qual apresentou análises de alternativas de ação para o tratamento tributário dos serviços de *VoD* no capítulo VI, e para a oferta de conteúdos brasileiros nos serviços de *VoD* no capítulo VII. A Agência teve de contratar bases externas para ter acesso a informações sobre o conteúdo dos serviços, pois não recebe dados primários diretamente desse segmento.

Na AIR nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN também foi tratada a questão da proeminência dentro dos catálogos com vistas a garantir a oferta para o conteúdo nacional e conteúdo nacional independente. No universo do *streaming* de vídeo, proeminência é o destaque visual que é dado a determinadas obras em relação às demais dispostas no catálogo dos provedores de *VoD*, e possui grande influência sobre o comportamento dos assinantes (ANCINE, 2019).

Dessa forma, a visibilidade dos filmes nacionais dependerá da proeminência que receberão dentro dos catálogos. Até porque, conforme descrito por Bahia (2022), a captura de dados comportamentais dos consumidores pelas novas companhias do capitalismo digital, possibilita alimentar a inteligência artificial e, assim, gerar produtos de predição, que têm entre seus objetivos antecipar as ações de um consumidor, criando uma linha tênue entre a predição e o estímulo e direcionamento de escolhas individuais ou coletivas. Dito isso, é preciso que a regulação esteja atenta não somente em arrecadar novos recursos para financiar a produção e distribuição e incluir obras brasileiras nos catálogos, mas garantir que elas tenham visibilidade dentro das plataformas.

Em 2020, foi publicado o Relatório Final do Grupo de Trabalho GT-SeAC, instituído pelo Ministério da Comunicações para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado, que resultou em algumas propostas de regulação do *VoD*, em busca de reduzir a assimetria concorrencial entre os dois mercados. Cabe mencionar que a ANCINE não foi incluída como membro do GT, participando apenas como colaboradora.

As principais propostas apresentadas foram ampliação do teto do benefício fiscal dos artigos 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual e uma opção para reduzir o impacto desta medida de renúncia fiscal adicional nos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual seria considerar, como condicionamento, a criação da CONDECINE-VOD (esta opção é analisada em item específico desse trabalho); alterar a base de cálculo da CONDECINE-Título propondo que essa passe a ser o faturamento das empresas que ofertam conteúdos audiovisuais; e incidir CONDECINE-Título sobre a prestação de *VoD* (Ministério das Comunicações, 2021, p. 190).

O Relatório do GT-SeAC destacou, ainda, que representantes da cadeia de produção audiovisual independente apontaram que a definição legal do conceito de “produtora independente” deve considerar a salvaguarda dos direitos de propriedade intelectual das obras junto às produtoras independentes, de forma que estas disponham da própria produção audiovisual

e não se configurem em simples prestadoras de serviços para o restante da cadeia (distribuidoras, plataformas, etc.), conforme vem ocorrendo nas produções próprias de prestadoras de *VoD*.

Ademais, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 02331/2022, que altera a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, e a Lei nº 12.485/2011, para incluir a oferta de serviços de vídeo sob demanda ao público brasileiro como fato gerador da CONDECINE.

Consta da justificativa do PL nº 02331/2022 que a Netflix tinha em 2021 mais assinantes (19 milhões) no Brasil do que todas as operadoras de TV paga no país (14,7 milhões), com obrigações regulatórias e tributárias muito mais severas. Dessa forma, o autor do PL nº 02331/2022 conclui que o mercado brasileiro de *streaming* de vídeo está mais que consolidado e deve ser regulamentado. Sugere alíquotas de até 4% a serem aplicadas às empresas que auferirem receita igual ou superior a R\$ 70 milhões por ano e isenção para os provedores que auferirem receita anual igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões, além de um desconto de até 50% na contribuição para os prestadores de *VoD* que produzam conteúdo nacional ou que adquiram os direitos de licenciamento de obras audiovisuais brasileiras na mesma proporção.

Para se ter a dimensão correta da importância do tema, consta da apresentação “Streaming & regulação de *VoD*” realizada pela ANCINE no dia 13 de setembro de 2023, durante audiência pública na Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, que discutiu proposituras legislativas sobre a regulamentação dos serviços de *VoD* no País, que em número de assinantes dos serviços de *VoD* o Brasil perde apenas para os EUA, sendo um dos dez maiores mercados do mundo, com faturamento superior a R\$ 14 bilhões anuais; e somente a Netflix teria no país entre 15 e 20 milhões de assinantes, enquanto todas as provedoras de *SeAC* somavam 12 milhões de assinantes em julho de 2023. No entanto, o conteúdo nacional nos principais serviços estrangeiros não chega a 10% do catálogo.

Vale lembrar que as prestadoras de *VoD* não estão obrigadas a enviar dados para a ANCINE, o que impede uma análise adequada sobre a atuação do seguimento no Brasil, não sendo possível sequer conhecer os dados sobre obras produzidas por produtoras independentes nacionais, uma vez que há a perda do direito de propriedade em favor das grandes empresas de comunicação. O documento ainda indica que em caso de regulação, essa seguiria a referência do Audiovisual Media Services Directive – AVMSD (Diretiva dos Serviços de Comunicação Audiovisual) da União Europeia, centrado nos seguintes eixos: (i) cotas de conteúdo às plataformas: reserva de 30% do catálogo para produções europeias; (ii) garantia de posição proeminente; (iii) possibilidade de que

países membros exijam que serviços de comunicação social contribuam financeiramente para produção de obras europeias, direta ou indiretamente. Eles atuam como diretrizes gerais aos países membros, que podem adotá-los de acordo com as necessidades e características do mercado de cada país (ANCINE, Streaming & regulação de VoD, 2023).

Observou-se que a proposta de Agenda Regulatória da ANCINE para o biênio 2023-2024 colocada em consulta pública incluiu o tema Regulamentação da obrigatoriedade da prestação de informações à ANCINE pelos agentes econômicos do segmento de Vídeo por Demanda. Essa regulamentação foi descrita como “*a necessidade de estabelecimento de previsão normativa com diretrizes para envio de informações sobre obras veiculadas no segmento de vídeo por Demanda, conforme disposto no Art. 29 da Medida Provisória 2.228-1/01.*” (ANCINE, Agenda Regulatória 2023-2024).

Diante do exposto, o GT-SeAC evidenciou que a regulação dos serviços de VoD envolve conflitos de interesses em diferentes graus de criticidade que atingem produtores, especialmente os independentes, programadoras e plataformas de vídeo sob demanda para acesso às janelas de divulgação de conteúdo pois, se por um lado não regular gera uma assimetria concorrencial com as prestadoras de SeAC e exclui o VoD do incentivo ao desenvolvimento da indústria nacional, por outro, pode elevar os preços e até inibir a oferta e expansão dos serviços no Brasil (Ministério das Comunicações, 2020).

Destaca-se que a ausência de respostas para as questões regulatórias que envolvem os serviços de VoD (tratamento tributário e pagamento de CONDECINE; oferta de conteúdos brasileiros e proeminência na apresentação desse conteúdo; proteção aos direitos autorais dos produtores independentes; e obrigatoriedade da prestação de informações à ANCINE), gera insegurança jurídica e conseqüente barreira ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

6.3. Cotas de Programação no SeAC

Em 12 de setembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.485, também conhecida como Lei da TV Paga ou Lei do SeAC. De acordo com Costa (2014, p.364), essa Lei foi muito bem recebida por produtores independentes brasileiros por criar novas oportunidades de exibição para o audiovisual do País. Ele destaca que a TV, apesar de seu potencial como janela de exibição capaz de promover diversidade narrativa e estilística e de ser um veículo publicitário muito eficiente, nunca atendeu aos anseios dos agentes do seguimento cinematográfico nacional.

Consta do inciso XXIII do art. 3º da Lei nº 12.485/2011 que Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) se enquadra como serviço de telecomunicações prestado no regime privado, e se trata da recepção dos conteúdos audiovisuais condicionada a assinatura remunerada. O conteúdo do serviço é organizado na forma de pacotes e inclui canais de distribuição obrigatória. No art. 4º, a referida Lei estabelece que, dentre as atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado, estão incluídos: produção; programação; empacotamento; e distribuição.

Sousa destaca que a Lei do SeAC promove, por princípio, a diversidade cultural e estimula a produção independente e regional, mas impôs a incidência da CONDECINE sobre os celulares ativos no Brasil. Ele sugere que as prestadoras de serviços de telecomunicações aceitaram as novas obrigações para, em contrapartida, terem o direito de investir no serviço de TV por assinatura. E destaca que, além das cotas, a nova Lei trouxe: “vedações à propriedade cruzada (Art. 5º e Art. 6º) e à contratação de talentos artísticos nacionais; obrigações de carregar canais brasileiros e veicular classificação indicativa; exigências de divulgação de dados; e tributação com alíquotas de ICMS que variam de 25 a 37%” (Sousa, 2022, pp. 12 e 15).

Coube à ANCINE regular e fiscalizar as atividades de programação e de empacotamento no âmbito das competências atribuídas a ela pela Medida Provisória nº 2.228-1/2011. A Anatel foi incumbida de regular e fiscalizar a atividade de distribuição.

Sobre as cotas de programação, a Lei nº 12.48/2011 estabeleceu as seguintes exigências:

a) nos canais de espaço qualificado, mínimo de 3 horas e 30 minutos semanais de conteúdos brasileiros em espaço qualificado, em horário nobre (art. 16);

b) metade do tempo acima (1 hora e 45 minutos semanais) deverá ser dedicado a conteúdos de produtora brasileira independente;

c) um em cada três canais de espaço qualificado ofertado por pacote deve ser canal brasileiro de espaço qualificado (art. 2º, III), obrigação limitada até doze canais (art. 17);

d) ao menos dois desses canais deverão veicular pelo menos 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, sendo 3 horas em horário nobre; e

e) a programadora de ao menos um dos referidos canais não pode ser controlada ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão.

Em 2019, a ANCINE elaborou a Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 01-E/2019/SEC, para avaliação da necessidade de revisão do estoque regulatório do mercado de TV Paga, onde levantou que o estoque de Instruções Normativas (INs) da Agência contava com um subconjunto de 20 INs aplicáveis ao mercado de TV Paga, o qual podia ser subdividido em cinco macro temas: “registro de agentes econômicos”, “emissão de certificados de obras audiovisuais”; “regulamento geral da Lei nº 12.485”; “fiscalização – processo sancionador”; e “fiscalização – TAC”.

Esse estoque se mostrava, em geral, adequado, tanto do ponto de vista legal quanto das finalidades regulatórias, porém foram identificadas algumas oportunidades de melhorias, que resultaram na edição da Instrução Normativa nº 153, de 18.03.2020. Em síntese, o novo regulamento introduziu especificações relevantes nas definições de cotas de conteúdo nacional para serviços de acesso condicionado, reduziu a redundância de exigência aos canais de televisão pertencentes ao mesmo grupo econômico, e detalhou a ampliação para sete anos da validade do prazo de utilização do mesmo conteúdo, para fins de cumprimento de cota.

Em maio de 2022, dando continuidade ao processo de desburocratização, a ANCINE editou a IN nº 162/2022 que alterou as regras de envio de relatórios de programação, com o objetivo de gerar uma redução de mais de 60% dos documentos enviados para a Agência; permitiu a possibilidade de compensação de cotas semanais de programação, mediante critérios que garantem a ampliação da participação de obras brasileiras; e alterou a periodicidade do envio de informações sobre assinantes, de semestral para anual.

A seguir, a ANCINE incluiu a cota de programação como tema para consulta pública em sua proposta de Agenda Regulatória 2023-2024, com o objetivo de elaborar uma proposta de tratamento legislativo para cotas de conteúdo nacional, com o fim de estimular a produção brasileira, uma vez que havia previsão legal para que essa obrigatoriedade expirasse em 2023.

A Agência e os demais *players* interessados na manutenção da cota de programação lograram êxito, com a edição da Lei nº 14.815/2024, para renovação da cota de tela até 2038, estendendo a validade dos artigos 16 a 23, que estabelecem tempo mínimo de exibição de conteúdo nacional, em especial os produzidos por produtora independente.

Neste cenário, dados do Anuário Estatístico do Audiovisual Brasileiro demonstram que a porcentagem de obras brasileiras de espaço qualificado no tempo total de programação (17,5% em 2020, 18,1% em 2021 e 19,3% em 2022) e o número de títulos brasileiros de espaço qualificado veiculados (5.534 em 2020, 5.581 em 2021 e 5.627 em 2022) estão crescendo, apontando que a

renovação da cota de programação e as desburocratizações promovidas pela ANCINE atuam como incentivos ao mercado audiovisual brasileiro e, conseqüentemente à indústria cinematográfica nacional.

No entanto, observa-se que o número de assinantes da TV Paga vem diminuindo, apesar de o número de canais ativos e credenciados na ANCINE estar estável (271 em 2022). Essa realidade reflete as conseqüências das principais barreiras ao desenvolvimento da TV Paga no Brasil: as vedações à integração vertical (art. 5º da Lei nº 12.485/11); a proibição de contratar talentos artísticos nacionais (art. 6º da Lei nº 12.485/11); e a assimetria de regulação em relação ao *streaming*, mas todas dependem de alteração legislativa, logo, estão fora do alcance da ANCINE. Já o combate à pirataria, outro ponto fundamental para reduzir os prejuízos à atividade do serviço de acesso condicionado, será visto adiante.

6.4. Concessão de meia-entrada nas salas de cinema

A meia-entrada é um benefício que deve ser concedido a estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, dentre eles as salas de cinema, por meio das Leis Federais nº 12.933/2013, nº 12.582/2013 e nº 10.741/2003. Também é concedida a esses mesmos grupos ou outras categorias por meio de diversas leis estaduais e municipais, de forma a que a ANCINE estima que mais de 50% da população brasileira acaba se enquadrando em pelo menos uma das hipóteses de concessão do benefício. Na prática, de acordo com o Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 01-E/2020/DIR-LR, de 21 de maio de 2020, cerca de 80% dos ingressos comercializados em 2019 foram adquiridos com algum tipo de meia-entrada, legal ou promocional (ANCINE, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR, 2020).

O propósito do benefício, a princípio, está de acordo com os anseios da sociedade, uma vez que o *“objetivo por detrás da criação da lei da meia entrada é o incentivo à melhoria do nível educacional e cultural dos jovens e o acesso dos idosos a mais opções de lazer. A ideia é que a lei da meia-entrada incentive à educação, à socialização e o bem-estar dos indivíduos”* (Pinto; Agatti, 2020, p.5).

Ressalta-se que não existe fixação do valor do ingresso por parte do governo, mas apenas a determinação de que o público-alvo pague metade do “valor cheio”. Da mesma forma, a legislação também não veda que os exibidores concedam descontos equivalentes à meia-entrada a outros públicos, por diferentes razões, dentre eles, os mais usuais, descontos a clientes de grandes bancos,

postos de gasolina, programas de fidelização etc. Nesses casos, os descontos não são cumulativos com o benefício legal da meia-entrada.

Consta da AIR nº 01-E/2020/DIR-LR que, embora a meia-entrada tenha sido idealizada como uma política pública voltada a promover, por meio de desconto no preço do ingresso, o acesso (consumo) a bens culturais para a população carente e de baixa escolaridade que, geralmente, vivenciam maiores barreiras para consumir ou para ampliar o consumo de bens culturais, dados analisados pela ANCINE revelaram que as classes “D” e “E” permanecem sendo relativamente excluídas do acesso aos cinemas devido aos altos custos dos ingressos dentro do orçamento dessas pessoas, dificuldades de acesso às salas de exibição devido à falta de cinemas nas áreas mais pobres das cidades, e por boa parcela dessa população não estar contemplada nos requisitos para usufruir da meia-entrada pois, além de não terem acesso às promoções comerciais (como clientes de grandes bancos ou operadoras de telefone pós-pago), não são estudantes, idosos, deficientes, ou jovens carentes. Assim, a AIR nº 01-E/2020/DIR-LR aborda a questão como uma barreira tripla formada por “*baixa renda, inelegibilidade legal para uso da meia-entrada, falta de acesso a serviços privados que permitem o desconto promocional no ingresso*” (ANCINE, 2020, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR, p. 11).

Análises específicas de dados das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, capitais de maior público, revelaram que o frequentador de ensino superior goza de um acesso à essa política por um período mais prolongado de sua trajetória de vida do que o vivenciado por jovens de classes mais baixas que deixam o sistema educativo precocemente (ANCINE, 2020, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR).

Pinto e Agatti são diretos ao apontar o resultado prático da política de meia-entrada afirmando que “*O que não se vê é o primeiro efeito não intencional dessa regulação: a majoração do preço dos ingressos dos eventos para todos os pagantes*” (Pinto; Agatti, 2020, p.7).

Além de não alcançar adequadamente as populações mais carentes, o estudo da ANCINE leva à mesma conclusão, de que o exibidor acaba por repassar os custos da meia-entrada para o preço dos ingressos, ou seja, ocorre subsídio cruzado, com o valor da meia entrada próximo ao valor que custaria o ingresso inteiro, penalizando a população que não se enquadra em nenhuma das hipóteses de desconto legal ou promocional³. Esse fenômeno foi batizado pela ANCINE como

³ “*a meia-entrada, é, portanto, uma política pública custeada por subsídios cruzados, pelos pagantes de ingresso inteiro e pelos exibidores. A distribuição destes custos depende de como os consumidores reagem a variações no preço do ingresso inteiro. Na situação atual, na qual 80% dos ingressos são comercializados com desconto, o efeito*

“metade do dobro, onde uma vez que a demanda real é aquela majoritariamente ligada a um desconto de 50% preço, a precificação não consegue repassar esse custo aos 20% de público que não comprar ingresso nessa condição, incorporando diretamente no preço a maior parte desse custo” (ANCINE, 2020, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR, p. 66). Esse movimento faz com que o ingresso em seu valor “inteiro”, no Brasil, seja um dos mais caros do mundo.

Pinto e Agatti destacam que *“Obrigar o empreendedor a adotar uma determinada política de preços é um ato de agressão a liberdade do empreendedor e forte interferência no livre mercado de preços. Pode-se dizer que é uma violação do seu direito à propriedade privada”* (Pinto; Agatti, 2020, p.7).

A AIR levantou algumas experiências internacionais, das quais destaca-se o caso da França, onde são oferecidos ingressos com descontos para determinados grupos: crianças (geralmente menores de 14 anos); estudantes, e pessoas idosas. E está em teste pelo Ministério da Cultura um Passe da Cultura, para adolescentes com idade entre 18 e 19 anos, que dá direito a 500€ armazenados num aplicativo, para consumir bens e serviços culturais (incluindo cinema) durante 24 meses. E o Reino Unido, onde os cinemas oferecem descontos para estudantes, idosos e crianças em determinados dias da semana, apesar de não ter sido encontrada legislação que estabeleça essa obrigação.

Concluiu-se que *“para ser efetiva, a política de meia-entrada deveria ser mais focalizada. Ou seja, deveria beneficiar um menor número de pessoas para que resulte em menor percentual de meia-entrada vendidos”* (ANCINE, 2020, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR) sem impactar tanto o valor nominal dos ingressos vendidos no Brasil. Então, para o aperfeiçoamento da política, foi sugerida a seleção dos beneficiários por critérios de renda e a vedação ao estabelecimento de estratégias de preço não cumulativas ao desconto compulsório, ou até mesmo a extinção das regras sobre meia-entrada, suprimindo quaisquer barreiras às estratégias de precificação dos exibidores, opção apoiada pelo Ministério da Economia à época da realização da AIR e considerada um retrocesso pelos representantes de associações estudantis, conforme notícia veiculada pelo Correio Braziliense em 10.08.2020 (Silva; 2020), por ocasião da realização de uma consulta pública pela ANCINE.

prático da livre ação do exibidor sobre os preços é a neutralização de boa parte dos efeitos da política de meia-entrada. O preço-alvo do exibidor passa a um valor próximo à meia-entrada, e o ingresso inteiro se torna apenas uma referência, aplicável àquela parcela da população que não acessa nenhuma das hipóteses de desconto legal ou promocional” (ANCINE, 2020, AIR nº 01-E/2020/DIR-LR, p. 54).

Vale mencionar que, no art. 3º do Decreto nº 8.537, de 05.10.2015, foi estabelecido que uma das formas de acesso ao benefício seria mediante a apresentação da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) no momento da aquisição do ingresso e na portaria ou na entrada do local de realização do evento, e que, em 2023, de acordo com o Relatório de Receitas Anuais de 2022⁴ da União Nacional dos Estudantes (UNE) a receita de distribuição das carteiras alcançou R\$ 12.396.493,28, equivalente a 90% da receita total da UNE. Já o Ministro da Economia à época, era Paulo Guedes, nomeado pelo Governo Bolsonaro.

No site da ANCINE, observa-se que, ao contrário de outras AIRs, possivelmente considerando os custos políticos de extinção do benefício, dependentes de mudança em legislações municipais, estaduais e federal, não houve qualquer desdobramento.

Nessas circunstâncias, avalia-se que a política de concessão de meia-entrada atua como uma barreira ao crescimento do público em salas de cinema, uma vez que encarece os ingressos, prejudicando exibidores, e o acesso das pessoas mais carentes que não se enquadram em nenhum dos requisitos para usufruir da meia-entrada. E, ao reduzir o acesso da população mais carente a filmes em geral, acaba impactando mais fortemente a bilheteria de filmes nacionais, pois as pessoas ao terem que restringir as idas ao cinema, que passa a ser considerado um “programa de luxo”, possivelmente darão preferência aos *blockbusters* americanos, divulgados por campanhas maciças de *marketing*, que levam as pessoas a terem menor predisposição de aguardar o lançamento do filme famoso nas janelas seguintes.

6.5. Defasagem do limite de aporte de recursos para fomento da produção audiovisual

Para remediar os danos causados pela ausência do poder público participando diretamente da cadeia de valor do mercado audiovisual, após a extinção da Embrafilme e do Concine, novas políticas de incentivos foram implementadas tais como a Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e a Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual. A partir desse arcabouço legal, de acordo com Zubelli (2017, p.57) focou-se em mecanismos de incentivos captados a partir de renúncia fiscal de pessoas físicas ou jurídicas, que podem escolher os projetos apoiados.

Em 2006, por meio Lei nº 11.437/2006, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), para o desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil.

⁴ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1yHS0VQjgaJ8fP09prafkGsaS-KheYnzk/view>, acesso em: 19.04.2024

Porém, o FSA não foi criado como substituição ao modelo de incentivos fiscais, mas sim como complemento a ele (Zubelli, 2017, p. 71).

O FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e foi regulamentado em 2007 pelo Decreto nº 6.299. Ele é abastecido pela devolução de recursos referentes ao abatimento de Imposto de Renda concedido pela Lei do Audiovisual, no caso de não aplicação dos referidos recursos na produção de obras audiovisuais e cinematográficas brasileiras ou em caso de infringência à legislação aplicável; por receitas decorrentes da devolução de recursos a título de fomento, como resultado da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do contrato de financiamento, descumprimento dos projetos, não-efetivação do investimento ou ainda pela sua realização em desacordo com o estatuído em contrato; por receitas decorrentes do retorno de recursos decorrentes da participação em empresas e aquisição de direitos sobre os resultados de projetos; por receitas provenientes de pagamento de parcelas de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos que não se enquadram em categorias específicas; e por recursos advindos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL⁵.

No entanto, a principal fonte de recursos do FSA é CONDECINE, instituída pela MP nº 2.228-1/2001. Gabriel, Silva e Sá destacam que a Lei nº 11.437/2006 destinou a CONDECINE integralmente ao Fundo, que foi estruturado para atuar nos elos da cadeia de produção. Assim, “*o Estado participa de forma ativa, não apenas regulando, mas induzindo o desenvolvimento do setor de forma integrada e, intencionalmente, fomentando e regulando, ou sejam, corrigindo distorções do mercado*” (GABRIEL; SILVA; SÁ, 2019, p. 291).

Consta do site da ANCINE que a CONDECINE incide nos seguintes fatos geradores: veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. Também incide sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

A CONDECINE é arrecadada em três diferentes modalidades: CONDECINE Título (Incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado), CONDECINE Teles (devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir

⁵Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/institucional/fontes-de-receitas>

conteúdos audiovisuais) e CONDECINE Remessa (Constitui uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação).

Gabriel, Silva e Sá (2019, p. 299) destacam que o FSA integra os diferentes elos da cadeia produtiva que até então estavam excluídos dos incentivos fiscais, por meio da captação de recursos de maneira direta.

Dito isto, por meio Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR, a ANCINE buscou discutir os valores máximos a serem aportados nos mecanismos de incentivo fiscal previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual. A análise foi considerada necessária uma vez que o limite de aporte de recursos por projeto, incidente sobre esses mecanismos, foi fixado em R\$ 3 milhões em 2006, quando da edição da Lei nº 11.437/2006 e permanece inalterado desde então, sem previsão de correção infralegal.

De acordo com Zubelli (2017, p.96), o artigo 3º da Lei do audiovisual permite que as distribuidoras estrangeiras abatam *“70% do valor do imposto devido por créditos ou remessas ao exterior, desde que invistam na coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente”*. Ele destaca que esse incentivo difere da Lei Rouanet e dos demais mecanismos observados anteriormente porque as empresas investidoras são distribuidoras de obras audiovisuais, o que estimula uma relação mais próxima entre o produtor da obra audiovisual e o investidor que faz o aporte.

Já o art. 3º-A da Lei do Audiovisual é descrito pela ANCINE como um mecanismo parecido com o art. 3º, mas voltado para o seguimento da TV Paga ou Aberta. A principal diferença é que os possíveis beneficiários são programadoras nacionais ou internacionais de televisão, que poderão *“abater 70% do imposto de renda (sobre a base de cálculo de 15%) e também poderá ter parte dos direitos patrimoniais da obra, podendo tornar-se coprodutor e ter participação na receita líquida da produção”* (ANCINE, 2020, AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR).

Ocorre que, embora o limite de captação nominal tenha permanecido inalterado, fatores como inflação e outros, que afetam o valor real do dinheiro ao longo do tempo, reduziram e muito a capacidade de se financiar um filme mais sofisticado. De acordo com cálculos realizados em 2019 pela ANCINE, no decorrer da AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR, o limite de financiamento de R\$ 3 milhões em 2019 equivalia a R\$ 6,1 milhões em 2006, ou seja, houve perda real no poder de compra, superior a 50%. Se for atualizado para 2024 a situação é ainda mais grave.

Em que pese o fato de a maioria dos filmes não alcançarem esse limite, um teto orçamentário equivalente a menos de 50% daquele disponível há mais de dez anos, por si só representa uma barreira ao desenvolvimento da indústria cinematográfica, pois os idealizadores do cinema nacional deixam de almejar produções mais elaboradas, cientes do limite orçamentário reduzido a que estão submetidos, ou ficam dependentes de buscar outras fontes para complementar o orçamento pretendido.

Vale destacar que estudos realizados por Anaz (2022, p.129) apontaram que quanto mais elevado o orçamento de produção maiores as chances de sucesso de um filme, pois permite, por exemplo, a contratação de um elenco consagrado, melhores efeitos visuais, investimentos em campanhas publicitárias e outros, que poderão influenciar diretamente na bilheteria do filme.

Como recomendação de ação a AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR apontou a seguinte alternativa:

Dito isto, como medida para a manutenção e promoção de um ecossistema audiovisual pautado pela diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio, recomendamos a ampliação desse limite para R\$ 7 milhões (opção III). A adoção desta opção, na opinião da ANCINE: i. soluciona o histórico problema de desvalorização real deste limite; ii. elimina o estrangulamento financeiro pelo qual vem passando um número crescente de obras brasileiras; iii. reforça a competitividade e a expectativa de retorno financeiro das obras brasileiras; iv. evita a necessidade de novos ajustes neste dispositivo legal por mais tempo; v. reflete o processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual; e vi. atua como uma medida de amparo ao setor audiovisual brasileiro nesse contexto de extrema fragilidade econômica, gerado pelo aparecimento da COVID-19 (ANCINE, 2020, AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR).

As análises realizadas indicaram que não haveria aumento de gasto para o Governo Federal com a ampliação do limite de captação de recursos proposta porque o limite de renúncia fiscal deste mecanismo é cumulativo, e não aditivo, à Lei Rouanet. No entanto, a proposta não foi acolhida pela agenda política na ocasião em que os resultados da AIR foram apresentados, embora tenha sido avaliado que os benefícios superariam os custos de implementação da proposta.

Vale ressaltar que o momento político atual, com um governo mais alinhado com os anseios da classe artística, seria mais favorável à apresentação dessa proposta do que o cenário vivido em 2020, em meio à pandemia de Covid-19 e políticas econômicas de viés liberal.

6.6. Combate à Pirataria

De acordo com o relatório “Pirataria de filmes na TV e online no Brasil”, publicado no site da ANCINE em 2020, a partir de um estudo encomendado pela Motion Pictures Association ao instituto IPSOS, realizado no último trimestre de 2018, com amostra de 2.400 usuários de internet com 11 anos ou mais de idade, cerca de 470 milhões de filmes e 538 milhões de episódios de séries e programas de TV deixaram de ser comprados de maneira legítima, revelando os malefícios trazidos pela pirataria e que atingem diretamente a cadeia produtiva do setor econômico audiovisual, incluindo cinema, TV e *OTT* (Motion Pictures Association Brazil, 2020, p. 1).

A relação entre pirataria e setor audiovisual decorre do conceito de propriedade intelectual e sua proteção tem base na Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998). Souza e Mota (2022, p. 8) explicam que “*o direito de autor se relaciona com a proteção de obras audiovisuais e cinematográficas, enquanto os direitos conexos, protegem, como exemplo, artistas e produtores de fonograma*”. As criações podem ser expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte. Ressalta-se que o artigo 8º da Lei nº 9.610/1998, exige a exteriorização da obra para um suporte fático, caso contrário não há o que ser protegido.

Vale lembrar que a pirataria de filmes, que atinge tanto obras nacionais quanto internacionais, surgiu a partir da possibilidade de reprodução de fitas VHS (*Video home system*), e explodiu com o surgimento dos DVDs (*Digital Versatile Disc*), cujos originais eram considerados muito caros pela população brasileira.

Os DVDs também viabilizaram a pirataria de conteúdos inéditos, causando ainda mais prejuízos ao mercado audiovisual. Um caso emblemático é o filme *Tropa de Elite 1*, analisado por Facchinello e Araújo, que levou a Ancine a acionar a DRCPIM – Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial. O filme foi pirateado antes mesmo de seu lançamento, e uma ação organizada em conjunto com a polícia resultou “*na apreensão de trinta mil CDs e DVDs e na detenção de suspeitos de colaborarem com o comércio ilegal de produtos audiovisuais*” (Facchinello; Araújo, 2013, p.5).

Dados provenientes do estudo da MPA (2020) detalham perdas infligidas pela pirataria, somente em 2018, da ordem de R\$ 1.242 milhões nas bilheterias de cinema, por exemplo. Se todos os principais seguimentos forem contabilizados, as perdas chegam a R\$ 3.926 milhões.

Se inicialmente a pirataria afetou em cheio os negócios de cinemas e locadoras de DVDs como a Blockbuster, posteriormente, com o avanço da *internet* banda larga e redução dos arquivos, a pirataria alcançou o mercado do *streaming* e com ele, mais uma vez, a indústria cinematográfica. Uma das formas de operacionalização desse tipo de pirataria é o *download* ilegal de filmes e séries, por meio de *torrent*, onde quanto mais usuários conectados à rede mundial de computadores compartilharem um arquivo de forma ilegal, mais facilmente ele será acessado por outros (TEIXEIRA, 2015, p.26).

Outra forma de pirataria, que afeta diretamente as operadoras de TV a cabo, é a utilização de aparelhos piratas conhecidos como TV BOX e IPTV, que capturam ilegalmente o sinal das operadoras. Nesse caso, como a atividade está relacionada a telecomunicações, a Anatel assume na linha de frente do combate a essa forma de pirataria, aprimorando os meios para identificar os aparelhos não homologados à rede e fazer o bloqueio do endereço de transmissão e dos sinais dos equipamentos ilegais.

Vale destacar que consta da Proposta de Ação - PA - Atos Normativos Externos nº 1-E/2020/SFI/CCP, de 07.05.2020, que nos últimos anos a ANCINE atuou fazendo a articulação e integração com outros órgãos públicos e entidades privadas para combate à pirataria, forneceu dados para operações policiais, firmou acordos de cooperação com empresas vendedoras de aparelhos que viabilizavam a pirataria, entre outros.

No entanto, houve certa insegurança jurídica sobre os limites de atuação da ANCINE, que levaram a Agência a recuar de algumas dessas ações, para não haver uma sobreposição de atribuições com a Anatel. A ANCINE, inclusive, revisou seu Plano de Combate à Pirataria e avaliou rescindir os termos de cooperação técnica para combate à pirataria entre a Agência e a Motion Picture Association América Latina - MPA-AL e outras entidades privadas⁶.

Nessa fase, a Agência passou a atuar de forma articulada com a Secretaria dos Direitos Autorais e Intelectuais, do Ministério da Cultura, concentrando-se nas inovações tecnológicas do mercado audiovisual, com seus novos modelos de negócios, coproduções, contratações e licenciamentos de obras, e objetivo de direcionar as estratégias especificamente para a proteção dos direitos autorais e de propriedade do produtor brasileiro. Para cumprir essa função, reinstalou uma Câmara Técnica sobre o tema, com a participação de entidades representativas do setor.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-revisa-estrategia-de-atuacao-no-combate-a-pirataria>

A partir de 2024, com a edição da Lei nº 14.815, no dia 16 de janeiro, por meio do artigo 3ª a ANCINE terá a possibilidade de “*determinar a suspensão e a cessação do uso não autorizado de obras brasileiras ou estrangeiras protegidas*” (Brasil, 2024, Lei 14.815). Ressalta-se que as medidas de suspensão e cessação do uso não autorizado devem ser direcionadas àquelas que “*impeçam sua emissão, difusão, transmissão, retransmissão, reprodução, acesso, distribuição, armazenamento, hospedagem, exibição e disponibilidade e quaisquer outros meios que impliquem violação de direitos autorais*”. Embora não seja uma unanimidade, a nova Lei amplia os poderes da ANCINE para impedir a exibição não autorizada, por exemplo, de filmes, séries e transmissão de eventos esportivos em sites e aplicativos irregulares, fortalecendo assim o combate à pirataria.

6.7. Film Commissions

Uma das políticas públicas que impulsionam a realização de produções, a capacitação de profissionais, e apoiam empresas do setor cinematográfico e o parque exibidor, está o estímulo à criação de “Film Commissions”. Esse termo está relacionado, em geral, à criação de órgãos municipais ou estaduais, mas podem ser instituídos a nível federal também, que facilitam e incentivam a realização de produções (filmagens) em determinada localidade, sejam elas de cinema, propaganda, clipes etc. Essas filmagens beneficiam a localidade em que acontecem pois dão visibilidade à região, atraindo o turismo e negócios, e movimentam a economia local. Também atraem produtores internacionais e, dessa forma, são uma das principais iniciativas para desenvolver a indústria audiovisual.

De acordo com Celli (2022), o enquadramento institucional de uma *film commission* pode variar. Desde que tenham o aval do chefe do poder executivo, seja no governo de um estado, seja em um município, elas podem fazer parte da gestão pública, ou estar alocadas na administração direta, em algum ministério ou secretaria, ou na administração indireta, em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou mesmo integrem a própria agência de fomento. Também podem estar vinculadas a secretarias de desenvolvimento econômico, cultura, turismo, negócios, planejamento, entre outras, ou serem geridas por meio de contratos de gestão por instituições sem fins lucrativos.

De acordo com UEMURA (2022), as Film Comissions “*trabalham nos bastidores para que as produções possam trabalhar da melhor forma, além de ajudar na divulgação de cidades que muitos nem ao menos podiam conhecer.*”

Celli (2022) identifica que algumas das principais barreiras para a criação de novas *film commissions* são as dificuldades na disseminação mais ampla e homogênea, no meio governamental, das características estratégicas e benéficas do mecanismo, pouco material disponível sobre o tema, sobre as razões positivas para adotá-las e sobre como fazer a sua implementação. Ele conclui que, nesse contexto, deve ser objetivo da política pública a publicação de material informativo sobre o mecanismo de *film commission* e como ele pode ser estratégico para a atração de investimentos, melhoria do ambiente de negócios, aumento da competitividade, desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, além de estimular a diminuição do custo Brasil. Ademais, não há no nosso país um órgão ou entidade que seja ligado ao Ministério da Cultura ou da Economia que centralize informações sobre as *film commissions* existentes e seus resultados.

Importante observar que, de acordo com Uemura (2022), as *film commissions* brasileiras podem e devem trabalhar em parceria com outras, nacionais ou internacionais, analisando as oportunidades de cada localidade.

No Brasil destaca-se a São Paulo Film Commission, que é uma organização de nível municipal, criada em 2016, que abrange a cidade de São Paulo. Faz parte da estrutura organizacional da Empresa de Cinema e Audiovisual da Cidade de São Paulo S.A (Sp Cine), a qual está vinculada à Secretaria Municipal de Cultura.

A São Paulo Film Commission é considerada uma referência não só no Brasil e no exterior, com mais de 1.000 produções não publicitárias e publicitárias atendidas todos os anos, alcançando a cidade de São Paulo à segunda posição no *ranking* das cidades mais filmadas da América Latina. De acordo com Celli (2022), “*essas produções vêm gerando mais de 20 mil postos de trabalho todos os anos e, segundo informação fornecida pela gestão da film commission, calcula-se que a cada R\$ 1,00 investido na SP Film Commission são revertidos R\$ 1.124,00 para a cidade*”.

A atuação local de cada *film commission* torna as localidades “film friendly”, ou seja, “amigável com relação às filmagens”, como por exemplo pela negociação junto às autoridades públicas de interdições de locações no horário das filmagens, indicação de profissionais locais para trabalharem nos projetos, facilitação de alimentação e hospedagem das equipes. Por outro lado, de acordo com Celli (2022), elas deveriam ser incentivadas a atuar em rede, fortalecendo assim as suas conexões no Brasil e no exterior, pois essa política exige, estrategicamente, transversalidade, beneficiando diretamente o turismo em geral e o turismo cinematográfico, o desenvolvimento da

economia, da cultura e de diversos segmentos da economia, em especial a indústria cinematográfica.

Dessa forma, surge aí uma oportunidade de atuação para a ANCINE, que já reconhece as *film commissions* como parte integrante da cadeia produtiva audiovisual brasileira desde 2013, quando incluiu no “Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual” um conjunto de objetivos que norteariam as políticas e as ações regulatórias para o setor até 2020, ou seja, vão ao encontro das atribuições de regulação e fomento da Agência, para mais uma linha de ação em busca de impulsionar a produção cinematográfica nacional, que pode ser executada com poucos recursos ou recursos de entes subnacionais. Ressalta-se que países como Colômbia, México, Costa Rica, Chile possuem, inclusive, *film commissions* nacionais.

Diante do exposto, é de se esperar que o estímulo à criação de *film commissions* no território nacional, especialmente uma de nível federal, traria estímulo à produção de filmes em solo brasileiro, tanto nacionais quanto estrangeiros, principalmente considerando as novas produções originais dos prestadores de *VoD*, como a Netflix.

6.8. Amenização da linguagem chula na dublagem e legendagem de filmes estrangeiros

Um fator pouco explorado pela literatura quando se trata de avaliar possíveis barreiras ao crescimento do público para filmes nacionais e, portanto, filmes que não necessitam de dublagem e/ou legendagem, aqui desconsiderando questões específicas de acessibilidade, é a percepção do uso exacerbado de linguagem chula em comparação com filmes estrangeiros, gerando uma comparação injusta com os filmes brasileiros.

Essa percepção de que os filmes importados, em especial os americanos, adotam um padrão de linguagem mais adequado, que leva à sensação de um nível de qualidade e adequabilidade superior, decorre da prática historicamente estabelecida de, durante o processo de Tradução Audiovisual (TAV), amenizar, abrandar ou até mesmo suprimir palavras relacionadas a sexo, partes do corpo que identificam zonas erógenas, excrementos etc. Esse fenômeno não acontece de forma natural. De acordo com Koglin (2008, p.10), “*os tradutores de legendas precisam lidar com a censura imposta pela distribuidora, que pode exigir que eles omitam ou abrandem enunciados com críticas, substituam palavras agressivas ou minimizem vocábulos obscenos*”.

Esse comportamento foi moldado por um processo histórico, talvez relacionado à imposição de censura no passado, por parte de órgãos governamentais, mas que posteriormente foi

incorporado espontaneamente pela cadeia de valor do mercado audiovisual, conforme registrado no artigo publicado por Silva (2019), que relaciona o moralismo vigente no período do governo militar ao hábito da neutralização e até mesmo eliminação de palavras nos meios de comunicação, para cumprir exigências dos distribuidores e do público, mantido até os dias atuais, apesar do avanço da *internet* e democratização da informação.

Koglin (2008, p.26) confirma esse aspecto ao ressaltar que existem “*Exigências do revisor para realizar modificações de ordem lingüística (amenizar linguagem de baixo calão) e cultural (substituir ou excluir determinadas críticas com fundo social).*” no processo de TAV. A título de exemplo, Collet (2011), ao analisar as traduções das palavras de baixo calão constantes das legendas, em português do Brasil, em uma cena do filme americano *Gran Torino* (2008), com o objetivo de verificar como este tipo de linguagem foi traduzido concluiu que “*Dos 26 palavras analisados, 2 foram traduzidos por equivalentes, 16 por uma palavra mais neutra e 8 omitidos*”.

De forma semelhante, ao se debruçar sobre a tradução de palavras nas legendas em português brasileiro no primeiro episódio da série de televisão americana *True Blood* (2008), Stephan concluiu que “*Na maioria das legendas com palavras eles foram completamente omitidos na tradução para o português brasileiro. Outra solução frequente para lidar com palavras foi usar palavras menos ofensivas, ou ainda, nada ofensivas*” (Stephan, 2016, p. 54).

Até os novos atores, que ingressaram no ramo do audiovisual por meio das super atuais plataformas de *streaming*, incorporaram parcialmente essas práticas, de forma mais velada, conforme se depreende do regulamento “*Diretrizes Criativas de Dublagem – Brasil NÃO-FICÇÃO E NÃO ROTEIRIZADO*” da Netflix, que prescreve que a intenção criativa original deve ser honrada, inclusive diante de palavras de baixo calão, “*sem no entanto usar expressões ou palavras que introduzam um nível de obscenidade que não está no conteúdo original*⁷” e que em caso de “bips” as expressões censuradas devem ser traduzidas de forma mais amena. Ressalta-se que as traduções mais recentes exibidas no VoD já se mostram mais fidedignas.

Em contraposição a essa tradição de tornar o filme estrangeiro mais ameno e adequado ao consumo das famílias, por muitos anos o cinema brasileiro ficou marcado pela produção das pornochanchadas na chamada “Boca do Lixo” paulista, quando alcançou grandes resultados de público e de bilheteria, alicerçado pelo sistema de distribuição operado pela Embrafilme, com

⁷ Disponível em: <https://partnerhelp.netflixstudios.com/hc/en-us/articles/11597845986835-Diretrizes-Criativas-de-Dublagem-Brasil-N%C3%83O-FIC%C3%87%C3%83O-E-N%C3%83O-ROTEIRIZADO>

quase 68% dos filmes relacionados a sexo explícito, o que resultou em um considerável *market share*, mas também em uma má reputação, conforme descrito por Ramalho (2016, p.41).

Essa visão é corroborada por Cláudia Mogadouro (2015), pesquisadora da USP, quando afirma que professores não estão familiarizados com o cinema nacional devido ao preconceito de que “*só tem pornochanchada, palavrão e violência*”.

Na pesquisa Hábitos Culturais II, de junho de 2021, realizada pelo Itaú Cultural e Datafolha, esse desconforto com a linguagem chula foi classificado em primeiro lugar entre os fatores de avaliação negativa dos filmes nacionais. A pesquisa evidenciou que 40% dos entrevistados revelaram que o que menos gostam nos filmes nacionais, assistidos no cinema ou em plataformas de vídeo sob demanda, é o conteúdo com palavrões⁸ e excesso de violência. O segundo fator apontado, bem menos expressivo em termos de grandeza (16%), foi o gênero do filme não ser comédia. (Itaú Cultural e Datafolha, 2021)

Questões associadas a renda também são relevantes. Para a expansão do cinema nacional uma grande parte da população brasileira precisa ser conquistada e convertida em audiência e, em geral, esse novo público será formado por pessoas não fluentes em inglês e pertencente às classes C/D/E (de acordo com dados da extraídos da pesquisa “*Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte.*” na classe C 67% da população tem interesse, mas não tem acesso aos cinemas, e na classe E o interesse se reduz a apenas 57%, enquanto na classe B o interesse é de 76% e o acesso é de 79%).

Então, considerando o passado de filmes de forte apelo sexual, e os diálogos originais dos filmes atuais em Português do Brasil que, naturalmente preservam todas as palavras de baixo calão com as quais foram produzidos, se comparados a filmes predominantemente americanos, dublados ou legendados, sempre de forma a amenizar, ou até ocultar, partes do diálogo que o público em geral prefere não ouvir, o cinema nacional acaba transmitindo certa desconfiança para o público sobre o seu valor e arcando com mais uma desvantagem em relação às produções norte-americanas.

Diante deste cenário, na impossibilidade de interferir diretamente no processo de TAV por meio do poder regulador, pois não se trata de uma falha ou sequer de algo indesejado ou reprovável;

⁸ Segundo o Dicionário Michaelis On-line, palavrão significa “Palavra grosseira, indecorosa, obscena; bocagem, obscenidade, pachouchada, palavrada, turpilóquio.” no sentido aqui adotado. Também pode significar “Palavra grande, de pronúncia difícil.”

sem poder ou desejar apagar o passado das pornochanchadas; mas consciente da necessidade premente de estimular toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil; caberia à ANCINE se debruçar sobre o assunto e reavaliar as políticas de incentivos relacionadas aos elos de distribuição e exibição de filmes, valorizando e destacando a qualidade das produções nacionais, por meio de estímulos à participação em festivais que aumentem a credibilidade das obras, e avaliando alterar o limite de 10% de recursos destinados ao *marketing*, previsto na IN nº 158, de 23.12.2021, direcionando recursos para que seja desfeito esse “mal-entendido”, que leva o público monolíngue a acreditar que os filmes estrangeiros possuem uma padrão mais requintado e adequado às famílias, por fazer uso menos frequente de palavras chulas.

Outra possível linha de atuação seria buscar reduzir o preconceito com o cinema brasileiro por meio de políticas públicas voltadas à qualificação dos educadores e disponibilização de equipamentos audiovisuais, para que eles possam divulgar os filmes nacionais nas escolas e assim auxiliarem na formação de um novo público. A ANCINE poderia buscar parceria com o Ministério da Educação, para contribuir com a implementação da Lei nº 13.006, de 26.06.2014, a qual estabelece que “*A exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, 2 (duas) horas mensais.*”, pois a avaliação equivocada em relação à qualidade dos filmes brasileiros, relacionada percepção de que as produções estrangeiras fazem menos uso de linguagem chula do que as nacionais, acaba se tornando uma barreira relevante ao crescimento do público das obras brasileiras.

7. Categorização das regulações adotadas no Brasil como barreiras ou incentivos ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e sugestões de temas para a agenda regulatória da ANCINE

A tabela a seguir sintetiza as regulações mapeadas, que não possuem a pretensão de esgotar todos os fatores que afetam positivamente ou negativamente o desempenho da indústria cinematográfica nacional, mas que reúnem diversas questões importantes que devem fazer parte da Agenda Regulatória da ANCINE até que recebam o tratamento adequado.

Elas foram categorizadas de acordo com seus impactos preponderantes sobre os resultados da cadeia de valor do setor audiovisual, de acordo com estudos realizados por diversos autores.

Com o objetivo de contribuir com o processo de desenvolvimento das políticas públicas de estímulo ao cinema nacional, tão importante como meio de preservação da cultura brasileira, e que não pode ser desprezado como indústria geradora de renda e empregos, foram elaboradas sugestões de caminhos a serem seguidos para o robustecimento da Agenda Regulatória da ANCINE.

Tabela 1: Categorização das regulações mapeada e sugestão de ação na Agenda Regulatória da ANCINE

Regulação	Categoria	Sugestão de Agenda Regulatória
Cota de Tela	Incentivo	Subsidiar a edição do Decreto Presidencial que visa regulamentar a Lei nº 14.814/2024, de forma a equalizar adequadamente os parâmetros que serão estabelecidos.
Ausência de regulação dos serviços de <i>Video on Demand</i>	Barreira	Atuar em favor da obrigatoriedade da prestação de informações à ANCINE pelos agentes econômicos do segmento de Vídeo por Demanda, para que essas informações possam embasar as demais questões.
Cotas de Programação no SeAC	Incentivo	Dar continuidade aos esforços de desburocratização e aperfeiçoamento dos mecanismos de aferição do

		cumprimento da cota de programação.
Concessão de Meia-entrada nas salas de cinema	Barreira	Realizar uma Avaliação de Resultado Regulatório demonstrando as consequências de terem sido mantidas as normas vigentes para a concessão do benefício.
Defasagem do limite de aporte de recursos para fomento da produção audiovisual	Barreira	Atualizar os resultados da AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR e atuar junto aos setores competentes para conscientizar sobre a necessidade de revisar esse limite.
Combate à Pirataria	Incentivo	Regulamentar o art. 3º da Lei nº 14.815/2024.
Film Commissions	Incentivo	Realizar uma AIR para avaliar os impactos da criação de uma <i>Film Commission</i> a nível nacional.
Amenização da linguagem chula na dublagem e legendagem de filmes estrangeiros	Barreira	Avaliar ampliar o limite de 10% de recursos destinados ao marketing, previsto na IN nº 158/2021, direcionando recursos para ações de <i>marketing</i> sobre o uso da linguagem nos filmes nacionais e estrangeiros. Buscar parceria com o Ministério da Educação, para contribuir com a implementação da Lei nº 13.006/2014.

Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

O trabalho em tela teve por objetivo avaliar as regulações e práticas que podem influenciar o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira. Para tanto, reconstituiu-se os caminhos que levaram o setor ao momento atual, tanto em relação a histórico das políticas públicas e cadeia de valor da indústria cinematográfica quanto em impactos da evolução tecnológica e suas consequências no modo de consumo do produto principal, o filme, no mundo pós pandemia de Covid-19. Todo esse processo se deu à luz das teorias da regulação e com foco no principal agente nacional responsável por regular, fomentar e fiscalizar o mercado audiovisual, a ANCINE.

Destaca-se que as avaliações foram realizadas com base em revisão bibliográfica e, principalmente, nas análises de impacto regulatório realizadas pela ANCINE. Buscou-se captar as percepções dos agentes envolvidos, coletar dados mais recentes do mercado audiovisual e levantar os regulamentos e estudos atuais, para que pudessem captar as transformações que o vivencia tanto em função da pandemia quanto dos avanços tecnológicos, como a chegada do *streaming* de vídeo.

Dentro dessa abordagem, concluiu-se que a renovação da cota de tela em salas de cinema traz um alívio aos produtores nacionais, que passam a contar com maiores chances de verem sua em cartaz, apesar da concorrência com os *blockbusters* americanos. Ademais, não se tratou de simples renovação da política que havia perdido validade, mas pôde ser aperfeiçoada por conta da digitalização de 100% do parque exibidor nacional e possibilidade de multiprogramação das salas de cinema, localizadas agora, em sua maioria, nos modernos multiplex.

Da mesma forma, a renovação das cotas de programação na TV paga garantirá a visibilidade aos produtos nacionais em mais essa janela de exibição que, ao contrário das salas de cinema, chega a todos os municípios do país. Destaca-se que a regulamentação do SeAC não só garantiu visibilidade à indústria cinematográfica nacional, mas também foi a responsável pelo crescimento dos recursos para fomento, com o pagamento da CONDECINE Teles.

Outra boa notícia para a cadeia de valor da indústria do audiovisual nacional é a sanção da Lei nº 14.815/2024, que amplia os poderes da ANCINE no combate à pirataria, que tantos prejuízos causa aos detentores de direitos autorais, distribuidores e exibidores. A nova Lei traz maior segurança jurídica para a ANCINE, que divide competências com a Anatel e outros órgãos de segurança pública. Resta agora trabalhar na regulamentação das Leis editadas em 2024.

Como último incentivo considerado neste estudo, está o reconhecimento das *Film Comissions* como parte integrante da cadeia produtiva audiovisual brasileira, por parte da

ANCINE, desde 2013. Apesar de não terem, no Brasil, a mesma força e popularidade que nos EUA, elas já atuam em algumas cidades do Brasil que estão se tornando mais “film friendly”. Dessa forma, sugere-se avaliar a criação de uma *film commission* a nível federal.

Por outro lado, a ausência de regulação dos serviços de *VoD* vem gerando insatisfação por parte de alguns *players* por conta da assimetria concorrencial com o SeAC, em um momento em que ambos os serviços começam a se parecer cada vez mais, apesar da diferenciação técnica relacionada às telecomunicações. Vale mencionar que a regulação do *VoD* se apresenta como um ponto sensível, muito distante de um consenso, pela ausência de respostas para qual seria o tratamento tributário adequado; como deveria ser a oferta de conteúdos brasileiros e proeminência na apresentação desse conteúdo; e como garantir a proteção aos direitos autorais dos produtores independentes. Nessa seara, para que as decisões possam ser embasadas, a primeira barreira a ser vencida é a ausência de prestação de informações à ANCINE por parte das empresas do ramo.

Uma política que traz o nobre objetivo de ampliar o acesso das pessoas mais vulneráveis aos bens culturais, mas se revela geradora de distorções e pode estar até afastando a parcela carente da sociedade das salas de cinema, é a concessão de meia-entrada. A ampliação excessiva da base de beneficiários e a ausência de vedação a promoções e parcerias firmadas pelos exibidores, resultaram em benefício equivalente à “metade do dobro” do valor do ingresso. A ANCINE, de forma muito eficiente já apontou tal distorção, mas precisará continuar atuando reduzir o custo político de corrigir a distorção causada pela concessão de meia-entrada em salas de cinema.

A manutenção dos limites de captação de recursos previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual no mesmo valor nominal estabelecido em 2006 reduz as condições para que filmes mais complexos e que demandam maiores orçamentos possam ser financiados, impondo uma barreira para o desenvolvimento da indústria nacional. Cabe à ANCINE articular-se com os órgãos competentes para demonstrar os efeitos positivos que serão gerados com a correção desses limites.

Por fim, um tema pouco explorado e que precisa ser estudado em trabalhos futuros, é o processo de amenização da linguagem chula na dublagem e legendagem de filmes estrangeiros. Essa autorregulação associada ao passado de pornochanchadas do cinema brasileiro, impacta a percepção do público em relação ao nível de qualidade e adequabilidade das produções nacionais aos padrões da família brasileira. Dessa forma, adotar ações que visem desfazer essa impressão de que, em regra, a linguagem do nosso cinema é mais agressiva do que a dos filmes americanos irá combater o preconceito e aumentar o *market share* dos filmes nacionais.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, C. D., & MENDES, C. M. (2017). **INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA: uma análise do atual panorama**. Passagens: Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará, 8(2), 173–187. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/passagens/article/view/30966/71571>. Acesso em: 16/02/2024.

ANAZ, Silvio. **Fatores determinantes para o sucesso de bilheteria de filmes no Brasil**. São Paulo. 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/Familia%20L/Downloads/8+RE_REVISADO_ComunicacaoInovacao_Fatores_sucesso_filmes_Brasil+\(1\).pdf](file:///C:/Users/Familia%20L/Downloads/8+RE_REVISADO_ComunicacaoInovacao_Fatores_sucesso_filmes_Brasil+(1).pdf). Acesso em: 24/04/2024.

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 01/2017**, de 06 de junho de 2018. Processo nº 01416.024328/2017-59. Análise de Impacto Regulatório visando a alteração dos parâmetros de aplicação e aferição da obrigatoriedade de Cota de Tela, em que se determina a exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem por um número de dias fixado anualmente, por Decreto Presidencial, regulamentando o art. 55 da MP 2.228-1/01. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/relatorio-de-analise-de-impacto-viii-cota-de-tela.pdf>. Acesso em: 04/04/2024

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 001/2019/ANCINE/SAM/CAN**, de agosto de 2019. Estudo preliminar sobre os serviços de vídeo sob demanda – estrutura, evolução, características, relações de competição, enquadramento tributário e situação da regulação – elaborado pela ANCINE como contribuição à modelagem de um marco regulatório e de desenvolvimento para o Brasil. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorio_de_analise_de_impacto_-_vod.pdf. Acesso em: 05/04/2024

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 01-E/2019/SEC**, de 04 de novembro de 2019. Processo nº 01416.029526/2017-17. Análise de Impacto Regulatório para avaliação da necessidade de revisão das Instruções Normativas e demais regulamentos internos que compõe o estoque regulatório do mercado TV Paga. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/relatorio_de_analise_de_impacto_-_tv_paga.pdf. Acesso em: 05/04/2024

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 02-E/2019/SEC**, de 07 de novembro de 2019. Processo nº 01416.011260/2019-18. Análise de Impacto Regulatório sobre o segmento de Exibição cinematográfica. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/relatorio_de_analise_de_impacto_-_exibicao_cinematografica.pdf. Acesso em: 16/03/2024

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 02-E/2019/SEC**, de 21 de maio de 2020. Processo nº 01416.003444/2020-30. Avaliação da influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro de cinema e síntese de propostas para possíveis ações regulatórias. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/analise_de_impacto_regulatorio_meia_entrada_2.pdf. Acesso em: 03/04/2024

ANCINE. **Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR**, de 27 de abril de 2020. Processo nº 01416.002780/2020-65. Análise do limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual). Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/regulacao/analise-impacto-regulatorio-avaliacao-resultado-regulatorio/sei_ancine_-_1637294_-_analise_de_impacto_regulatorio_-_air_sem_assinaturas_1.pdf. Acesso em: 20/04/2024

ANCINE. **Agenda Regulatória ANCINE - 2023/2024**, de 04 de janeiro de 2024. Publicado em 03/05/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/AR2324psCP.pdf>. Acesso em: 16/04/2024

ANCINE. **Anuário Estatístico do Audiovisual Brasileiro 2022**, de 04 de janeiro de 2024. O Anuário Estatístico do Audiovisual Brasileiro, publicado pela ANCINE – Agência Nacional do Cinema, unifica e consolida dados anuais sobre diferentes elementos da cadeia produtiva do audiovisual. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/anuario-2022.pdf>. Acesso em: 10/03/2024

ANCINE. **Streaming & regulação de VOD**, apresentação realizada pela ANCINE no dia 13 de setembro de 2023, durante audiência pública na Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/Streamingevod.pdf>. Acesso em: 22/04/2024

ANCINE. **Mercado Cinematográfico 2022 06 de janeiro de 2022 a 04 de janeiro de 2023**. 16 de março de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/preliminar-mercado-cinematografico-2022.pdf>. Acesso em: 16/02/2024.

ANCINE. **Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/PlanejamentoEstratgico2020_20231areviso.pdf. Acesso em: 03/03/2024

ANCINE. **Produtos e Resultados Gerados** - Atualizado em 15.06.2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/produtos-e-resultados-gerados>. Acesso em 08.04.2024.

ANCINE. [s.d.]. **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca>. Acesso em: 15/02/2024.

ANCINE. [s.d.]. **Proposta de Agenda Regulatória 2023-2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-define-aco-es-regulatorias-prioritarias/AR2324resumo.pdf>. Acesso em: 24/04/2024.

ANCINE. [s.d.]. **Atribuições da ANCINE**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine>. Acesso em: 15/02/2024.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012. Disponível em: <https://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/355425.pdf>. Acesso em: 16/02/2024.

BAHIA, Lia et al. **O setor audiovisual e os serviços de streaming: da necessidade de repensar a regulação e as políticas públicas**. Revista Eptic. Vol. 24, nº 3, setembro-dezembro. 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/Familia%20L/Downloads/Setoraudiovisual.pdf>. Acesso em: 16/02/2024.

BITELLI, Marcos Alberto Sant’anna. **As novas leis de cotas do audiovisual e outras consequências**. TELA VIVA News. 16 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://telaviva.com.br/16/01/2024/as-novas-leis-de-cotas-do-audiovisual-e-outras-consequencias/>. Acesso em: 05/04/2024.

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: 15/02/2024.

BRASIL. **Lei nº 8.685**, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm. Acesso em: 15/02/2024.

BRASIL. **Lei 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/112485.htm. Acesso em: 15/02/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.814**, de 15 de janeiro de 2024. Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.814-de-15-de-janeiro-de-2024-537591745>. Acesso em: 04/04/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.815**, de 15 de janeiro de 2024. Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, e a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras – a política de cotas de tela na TV paga –, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14815.htm. Acesso em: 04/04/2024.

CELLI, Daniel. **Roteiro para implementação de film commissions**. Junho de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/junho/arquivo/roteiro-film-commission_23_06_2022.pdf. Acesso em: 15/02/2024.

CHATAIGNIER, João Nunes Pereira. **O novo modelo de governança pública e a regulação no setor audiovisual: a criação da ANCINE**. Setembro de 2027. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4746/3/JNPChataignier.pdf>. Acesso em: 16/02/2024.

COLLET, Thaís. **A tradução de palavras constantes das legendas do filme americano Gran Torino**. Anais do SILEL. Volume 2, Número 2. Uberlândia: EDUFU, 2011. Disponível em: <https://www.ileel.ufu.br/anaisdosilel/pt/arquivos/silel2011/348.pdf>. Acesso em: 03/04/2024.

COSTA, Mannuela. **Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei 12.485/2011, a Lei da TV paga, no Brasil**. REBECA. Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, v. 7, p. 356-380, 2015. Disponível em: <https://rebeca.socine.org.br/1/article/view/176/59>. Acesso em: 16/02/2024.

FACCHINELLO, Bruna, ARAÚJO, Cintia Langie. **Distribuição No Cinema Brasileiro Contemporâneo Estudo de Caso Tropa De Elite I e II**. 2013. Pelotas. RS. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/sul2013/resumos/R35-0095-1.pdf>. Acesso em: 15/04/2024.

FADANELLI, Fernando. O efeito da utilização de streaming em outros meios concorrentes. Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ifrs.edu.br/bitstream/handle/123456789/360/123456789360.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15/02/2024.

FRANCISCHELLI, Giovanni. **Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/52986920/Regula%C3%A7%C3%A3o_e_fomento_para_a_produ%C3%A7%C3%A3o_audiovisual_brasileira_e_independente_uma_an%C3%A1lise_da_pol%C3%ADtica_do_Fundo_Setorial_do_Audiovisual. Acesso em: 23/10/2023.

GABRIEL, N. R. L.; SILVA, F. A. B.; SÁ, J. V. **Apontamentos sobre o estado da arte das políticas públicas voltadas para o cinema e o audiovisual: uma análise do financiamento do Fundo Setorial Do Audiovisual (FSA)**. 26 de julho de 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/61186964/Apontamentos_Sobre_O_Estado_Da_Arte_Das_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_Voltadas_Para_O_Cinema_e_O_Audiovisual_Uma_An%C3%A1lise_Do_Financiamento_Do_Fundo_Setorial_Do_Audiovisual_Fsa_. Acesso em: 16/02/2024.

ITAÚ CULTURAL E DATAFOLHA. **Pesquisa HÁBITOS. CULTURAIS II.** Junho 2021 - PM5240. Disponível em: https://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/100847/Pesquisa_H%C3%A1bitos_Culturais_-_divulga%C3%A7%C3%A3o_cred.pdf. Acesso em: 04/04/2024.

KOGLIN, Arlene. **A Tradução De Metáforas Geradoras de Humor na Série Televisiva Friends: Um Estudo de Legendas.** SC. Março de 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237226731_A_TRADUCAO_DE_METAFORAS_GERADORAS_DE_HUMOR_NA_SERIE_TELEVISIVA_FRIENDS_UM_ESTUDO_DE_LEGENDAS. Acesso em: 03/04/2024.

MENEGUIN, Fernando B.; DANTAS, Guilherme Borba. **Como aprimorar a qualidade regulatória – modelos de maturidade.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho de 2020 (Texto para Discussão nº 276). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td279>. Acesso em 15/04/2024.

MICHEL, R. C. & AVELLAR, A. P. Cláudia. **A Indústria da Sétima Arte no Brasil: Uma Análise da Lei do Audiovisual.** VI Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. UFBA. Maio de 2010. Disponível em: <https://audiovisualbaiano.com.br/cgi-sys/suspendedpage.cgi>. Acesso em: 17/10/2023.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **GT-SeAC.** Grupo de Trabalho para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado instituído pela Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020. Disponível em: <https://teletime.com.br/wp-content/uploads/2021/12/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em: 22/04/2024.

MOGADOURO, Cláudia. **Educadores, por que o preconceito com o cinema brasileiro?** Instituto Claro. Educação. 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.institutoclaro.org.br/educacao/nossas-novidades/opinio/educadores-por-que-o-preconceito-com-o-cinema-brasileiro/> Acesso em: 04/04/2024.

Motion Pictures Association Brazil. **Pirataria no Brasil gera prejuízo de R\$ 4 bilhões à indústria audiovisual.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a>

informacao/participacao-social/consulta-publica/consultas-publicas-disponiveis/EstudoIPSOSMPAImpactoEconomicoSEI1648829.pdf. Acesso em: 18/04/2024.

NETFLIX. **Diretrizes Criativas de Dublagem – Brasil NÃO-FICÇÃO E NÃO ROTEIRIZADO.** PARTNER HELP CENTER. Netflix | Partner Help Center Dubbed Audio Resources Creative Excellence Guidelines LATAM Brazilian Portuguese. Disponível em: <https://partnerhelp.netflixstudios.com/hc/en-us/articles/11597845986835-Diretrizes-Criativas-de-Dublagem-Brasil-N%C3%83O-FIC%C3%87%C3%83O-E-N%C3%83O-ROTEIRIZADO>. Acesso em: 03/04/2024.

OXFORD ECONOMICS. **Contribuição econômica da indústria audiovisual no Brasil em 2019.** Junho de 2022. Detalhes de Contato: <https://www.oxfordeconomics.com/contact/>.

PINTO, A. C., AGATTI, F. A. S. **Lei da Meia Entrada: Um Incentivo a Educação e Acesso à Cultura, ou Apenas Mais Uma Medida Populista?** 2020. Boletim Economia Empírica, 1(2). Disponível em: <file:///C:/Users/Familia%20L/Downloads/4122-Texto%20do%20Artigo-13180-14055-10-20200507.pdf>. Acesso em: 23/04/2024.

RAMALHO, Andreia. **A distribuição do filme brasileiro em salas de cinema.** Mestrado em Comunicação e Semiótica _PUC-SP. São Paulo. 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19103/2/Andr%C3%A9ia%20Ramalho.pdf>. Acesso em: 16/02/2024.

RAVACHE, Guilherme. **Fadiga de Assinaturas cria chance para Samsung, que se inspira na Apple.** 05/10/2023. Jornal Valor Econômico. Disponível em <https://valor.globo.com/opiniao/guilherme-ravache/noticia/2023/10/05/fadiga-de-assinaturas-cria-chance-para-samsung-que-se-inspira-na-apple.ghtml>. Acesso em: 22/04/2024.

RÉGIO, Marília Schramm. **Notas acerca da indústria cinematográfica brasileira: relações entre o cinema e o Estado no século XX.** ORSON Revista do CAU - Cursos De Cinema E Audiovisual E Cinema De Animação – UFPEL. Junho/2014. Disponível em: https://orson.ufpel.edu.br/content/06/artigos/primeiro_olhar/04_mariliaregio.pdf. Acesso em: 17/10/2023.

RESENDE LARA GABRIEL, N.; BARBOSA DA SILVA, F. A.; VELOSO SÁ, J. **Apontamentos Sobre o Estado da Arte das Políticas Públicas Voltadas para o Cinema e o Audiovisual: Uma Análise do Financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).**

Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), [S. l.], v. 7, n. 2, p. 284–327, 2019. DOI: 10.25245/rdspp.v7i2.514. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/514>. Acesso em: 09/04/2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2.231**, de 2022. Autor Senador Nelsinho Trad (PSD/MS). Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, para incluir a oferta de serviços de vídeo sob demanda ao público brasileiro como fato gerador da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9194504&ts=1701789609755&disposition=inline#:~:text=No%20mesmo%20per%C3%ADodo%2C%20de%20acordo,v%C3%ADdeo%20est%C3%A1%20mais%20que%20consolidado>. Acesso em: 13/03/2024.

SILVA, G. S. (2019). **O mercenário tagarela e a tradução: os palavrões nas legendagens dos dois filmes de Deadpool (2016; 2018)**. Revista do Sell, 8(2), 314–332. Disponível em: <https://doi.org/10.18554/rs.v8i2.4052>. Acesso em: 03/04/2024.

SILVA, Vitória. **Extinção da meia-entrada nos cinemas pode prejudicar estudantes. 10 de agosto de 2020**. Seção Eu Estudante. Jornal Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/euestudante/cultura/2020/08/4867475-extincao-da-meia-entrada-nos-cinemas-pode-prejudicar-estudantes.html>. Acesso em: 19/04/2020.

SOUSA, Ana Paula (Coordenação Editorial). **“Janelas em revolução - Distribuição, Mercado, Financiamento - Disrupções, dilemas regulatórios e novas oportunidades para o audiovisual”**. Projeto Paradiso. São Paulo. 2022. Disponível em: <https://www.projetoparadiso.org.br/publicacoes/estudo-janelas-em-revolucao/>. Acesso em: 17/04/2024.

SOUZA, Lucas Luiz de Oliveira; MOTA, Karine Alves Gonçalves. **Pirataria e streaming audiovisual: crescimento e os efeitos jurídicos da distribuição ilegal de vídeos online**. Revista Thesis Juris, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 4–22, 2022. DOI: 10.5585/rtj.v11i1.17625. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/17625/9682>. Acesso em: 18/04/2024.

STEPHAN, J. N. de S. **A tradução de palavras nas legendas de True Blood**. Rónai – Revista de Estudos Clássicos e Tradutórios, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 48–56, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/ronai/article/view/23131>. Acesso em: 03/04/2024.

STRAZZA, Pedro. **Com fim de decreto nos EUA, estúdios de Hollywood agora podem adquirir redes de cinema**. B9. 7 de agosto de 2020. Disponível em <https://www.b9.com.br/130128/com-fim-de-decreto-nos-eua-estudios-de-hollywood-agora-podem-adquirir-redes-de-cinema/>. Acesso em: 15/02/2024.

TEIXEIRA, Felipe da Silva. **O impacto da Netflix na produção e consumo de conteúdo audiovisual**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/5252/1/FTeixeira.pdf>. Acesso em: 14/02/2024.

UEMURA, Alan. **O papel das Film Commissions no audiovisual brasileiro**. 2022. Disponível em: <https://www.thunderwave.com.br/o-papel-das-film-commissions-no-audiovisual-brasileiro/>. Acesso em: 22/04/2024.

VÉRAS, Rafael. **As falhas da regulação Brasileira**. Revista Colunistas de Direito do Estado, Ano 2016 n° 90. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Veras/as-falhas-da-regulacao-brasileira>. Acesso em: 16/04/2024

ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. **Uma Visão Sistêmica das Políticas Públicas para o Setor Audiovisual Entendendo sua Trajetória desde os Anos 1990 no Brasil**. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2017/Luana%20Ma%C3%ADra%20Rufino%20Alves%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 20/04/2024