

## REDES DE IMBRÓGLIOS: A Regulação do Streaming no Brasil e suas Ambiguidades

## NETS OF MISUNDERSTANDINGS: Streaming Regulation in Brazil and its Ambiguities

Edição v. 38  
número 3 / 2019

Contracampo e-ISSN 2238-2577  
Niterói (RJ), 38 (3)  
dez/2019-mar/2020

A Revista Contracampo é uma revista eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense e tem como objetivo contribuir para a reflexão crítica em torno do campo midiático, atuando como espaço de circulação da pesquisa e do pensamento acadêmico.

JOÃO MARTINS LADEIRA

Faculdade de Comunicação Social da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: joaomartinsladeira@gmail.com ORCID: 0000-0002-7381-6380

LEONARDO DE MARCHI

Faculdade de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: leonardodemarchi@gmail.com ORCID: 0000-0001-5654-8938

AO CITAR ESTE ARTIGO, UTILIZE A SEGUINTE REFERÊNCIA:

LADEIRA, João Martins; MARCHI, Leonardo. **REDES DE IMBRÓGLIOS**: A Regulação do Streaming no Brasil e suas Ambiguidades. Contracampo, Niterói, v. 38, n.3, p. 68-79, dez. 2019/mar. 2020.

Enviado em 5/4/2019 / Revisor A: 30/5/2019; Revisor B: 22/6/2019; Aceito em 23/6/2019.

DOI – <http://dx.doi.org/10.22409/contracampo.v38i3.28444>

## Resumo

O texto versa sobre a proposta ainda pendente para regular o streaming no Brasil. Como ocorreu com a televisão segmentada, debate-se no on-line a institucionalização de incentivos legais para o audiovisual. Questão importante, foi conduzida de forma insatisfatória, com pouca atenção a problemas fundamentais. Pensando a ação dos Estados através de um diagnóstico sobre o contemporâneo pautado pelas ideias de redes informacionais, espaço de fluxos e tempo atemporal, o artigo converge duas questões. Por um lado, aborda o surgimento da proposta e o que dela se deixou de lado, recuperando a visão introduzida pela Ancine sobre o tema em 2015. Por outro, indica como um acontecimento anexo – a compra da Time Warner pela AT&T – pode introduzir dificuldades no cenário.

### Palavras-chave

Tecnologias da Comunicação e da Informação; Streaming; Convergência Digital

## Abstract

The text deals with the proposal, still in discussion, to regulate streaming no Brazil. As has happened with segmented television, it is being debated at the online the institutionalization of legal incentives to audiovisual. This important subject has been conducted unsatisfactorily, with small attention to fundamental problems. The article converge two questions, expecting to think on the action of States through a diagnosis on the contemporary guided towards the ideas of informational networks, space of flux and atemporal time. On the one hand, it deals with the emergence of the proposal and with what has been abandoned, recovering the vision introduced by Ancine on the subject in 2015. On the other, it indicates how a collateral event (the bought of Time Warner by AT&T) can introduce difficulties in the scenario.

### Keywords

Information and Communication Technologies; Streaming; Digital Convergence.

## Introdução

Em 11/2018, a discussão sobre a cobrança da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) sobre as plataformas de streaming retornou mais uma vez à cena (POSSEBON, 2018). Discutido há algum tempo, o tema contava agora com uma abordagem bastante dúbia. A Ancine (Agência Nacional do Cinema) – através de uma de suas diretorias, e não de seu colegiado – exigia destes empreendimentos informações sobre a atividade, na expectativa de fazer valer retroativamente o pagamento do tributo. Este caso possuía uma dimensão particularmente desconcertante. Afinal, a própria Agência já dispunha de orientações voltadas a subsidiar uma possível norma para o segmento, a qual – esperava-se – deveria ser enviada para o Legislativo a fim de se tomar uma decisão sobre o tributo.

Tal instante de incerteza se revela um momento adequado para analisar tal regulação sobre o streaming. Este artigo visa a subsidiar esta discussão, hoje com rumos bastante insatisfatórios num debate público pouco preciso. A cobrança da Condecine é indiscutivelmente relevante. O tributo alimenta o FSA (Fundo Setorial do Audiovisual), origem de boa parte dos esforços nacionais para a criação de conteúdo. Sua exigência decorre de uma necessidade prática: adequar uma tributação prevista na legislação às necessidades do streaming. Afinal, encontra-se inscrita na norma em vigor e precisará recair sobre o segmento cedo ou tarde<sup>1</sup>. Contudo, os objetivos de uma regulação para a atividade ultrapassam em muito a cobrança de valores. Estes recursos representam parte de um projeto bem mais amplo que esta contabilidade.

Este texto<sup>2</sup> retoma analiticamente temas deixados de lado no imbróglio tributário. Pretende pôr em perspectiva a preocupação sobre o incentivo ao audiovisual, inserindo-a no contexto das normas em vigor. Não se pode debater o streaming sem este referencial. Esta norma ainda em gestação havia sido pensada como parte de um projeto bastante extenso sobre a criação local, envolvendo também o apoio a estratégias alternativas para a distribuição on-line de conteúdo. Compreender este ponto implica uma discussão sobre a relação mantida entre o streaming, a imagem num sentido mais amplo e as dinâmicas de poder da contemporaneidade. A incerteza refletida na discussão mais estreita retoma a indecisão sobre metas adotadas num certo instante apenas para serem depois abandonadas.

Apreender este cenário deixado de lado demanda a recuperação de uma história, que, embora recente, tem sido tratada em segundo plano. Para isso, esse artigo aborda as questões de fundo que motivaram o debate, retomando as deliberações da Ancine desde 2015 até este embate ocorrido no final de 2018. Tal debate versava sobre o caráter global destas plataformas e as tentativas de elaborar formas para lidar com este traço em termos de certo entendimento sobre como encarar o audiovisual e dos mecanismos para afirmar a sua importância. A tarefa orienta a primeira parte do artigo, demonstrando a natureza de um enfrentamento prematuramente esquecido: permitir a elaboração de conteúdo nacional para tais plataformas já existentes, mas também o surgimento de dispositivos menores, voltados a este mesmo material.

A partir daí, a segunda parte do texto exercita um outro esforço de problematização. O rumo continua o mesmo: põe-se a proposta para tal norma em contraposição a um cenário mais amplo, que ela mesma parece ignorar. Contudo, o pano de fundo remete agora não apenas ao histórico da regulação brasileira, mas

---

<sup>1</sup> A solução sugerida em 11/2018 opta por um caminho difícil de cumprir, inviável tanto para as operações de streaming de porte gigantesco quanto para as menores. No multicanal, o tributo incide sobre o total de obras disponíveis, e esta cobrança por títulos tornaria inviável os grandes catálogos típicos ao streaming. Quanto maior o acervo, maior o valor a se cobrar. Em qualquer plataforma, o tributo incidiria sobre todos os conteúdos existentes, tenham eles sido assistidos ou não. A cobrança se contrapõe ao excesso que define esta forma para a imagem. Segundo tais normas, a única operação de streaming viável seria aquela com um conjunto reduzido de títulos.

<sup>2</sup> Os autores gostariam de agradecer o apoio da Agência Estatal de Pesquisa (AEI), no âmbito do Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad de España, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) da União Europeia (Projeto de pesquisa Diversidad Audiovisual Y Plataformas Online: el Caso Netflix [CSO2017-83539-R]), e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), dentro do Programa Nacional de Pós-Doutoramento (CAPES-PNPD).

a um evento que talvez a torne inútil. Uma das exigências desta lei emperrada está na expectativa de garantir que valham para o streaming todas as normas em vigor no Brasil. Desejo óbvio, esbarra num limite: o fato de algumas definições sobre aquilo que se constitui como uma operação de audiovisual submetida ou não às normas nacionais ter sido recentemente posta à prova durante uma operação capaz de redefinir os rumos do audiovisual: a compra da Time Warner pela AT&T.

Aparentemente distante deste caso, trata-se de uma aquisição de importância decisiva para a estruturação do audiovisual. Em nosso país, esta fusão ainda se encontra em discussão, frente à impossibilidade de ser realizada devido aos limites à propriedade cruzada contidos na Lei do SeAC (Serviço de Acesso Condicionado), nº 12.485, (BRASIL, 2011). Mas, como já ocorreu em outros momentos, alguns empecilhos, por maiores que sejam, não se mostram um problema: sempre há um Josué para pôr abaixo Jericó. Na tentativa de tornar a compra viável, a defesa argumentou de modo bastante engenhoso. Propôs que os conteúdos da Turner e da HBO não eram produzidos em nosso país, e que a Time Warner era uma corporação global possuindo em nosso território apenas um escritório comercial. Estando em todo lugar, a corporação não se localizaria em lugar nenhum. Logo, certas normas não se aplicariam a ela.

Assim que a Anatel deliberar sobre tal caso – o que ainda não havia ocorrido até a redação deste artigo –, fazer valer todas as normas em operação no Brasil poderá implicar que esta mesma lei não se aplique para criadores de audiovisual que, como a Time Warner, puderem se apresentar como escritórios de representações comerciais. Este pode se tornar o caso de praticamente qualquer operação global de streaming. O SeAC é a norma na qual a regulação para o streaming se baseia, e tal brecha possui consequências extensas. Fazer valer as leis brasileiras pode esbarrar numa outra decisão que atravessa suas próprias atribuições, resultado desapontador frente a todo um conjunto de esforços. A conclusão deste texto apresenta um modelo pelo qual este debate mais amplo poderia se ordenar, na expectativa de encaminhar discussões futuras.

## Redes informacionais, espaço de fluxos, tempo atemporal

Sem compreender adequadamente a natureza das configurações recentes para o poder, torna-se difícil entender qual rumo podem tomar as tarefas de promoção à cultura que cabem a certos Estados. Um conceito se mostra aqui essencial: a ideia de redes informacionais (CASTELLS, 1996), que descreve uma morfologia cuja manipulação permite às organizações tomarem parte numa ordem descentrada e de intervir em múltiplas localidades. As dúvidas sobre como propor incentivos à produção nacional de audiovisual derivam de uma incerteza dos caminhos para lidar com estes espaços organizados através de tais redes, lidando com forças que incidem sobre um território devido à sua conexão a estruturas móveis de administração.

Como resposta despertada pelos temores iniciais à globalização, propõe-se exceções culturais às demandas por uma liberalização radical. A alternativa salientava a particularidade de certos produtos. Como resultado, transformava-se esta relação com a cultura numa discussão política, legitimando a intervenção dos Estados e tornando viável a defesa de certo patrimônio cultural, conforme estendia este conceito também às produções audiovisuais. No limite, globalização e exceção cultural se tornavam extremos de um mesmo embate, numa sociedade em que as dinâmicas de circulação eram reorientadas frente às consequências de uma integração radical (GARCÍA CANCLINI, 1996; HESMONDHALGH, 2007).

São preocupações radicalizadas pela consolidação do streaming. Parte de uma mudança ampla das mídias, que envolve relacionamentos mais complexos, distingue-se da simples exportação de conteúdo de um país a outro. Efetivamente global, o streaming lida não apenas com esta ou aquela corporação instalada numa dada região, envolvendo mecanismos capazes de produzir coordenações em vastas extensões de tempo e espaço. Estão em jogo miríades de produtores dispostos em muitos lugares. Em posições hierárquicas distintas, criam conteúdo que ocupam tais plataformas e, em alguns casos, atravessam em direção às televisões segmentadas de certos países e de volta para estas ferramentas globais (CHALABY, 2012). São circuitos guiados por tecnologias sofisticadas, utilizando técnicas de catalogação e exposição de conteúdo calibrados por dados

retirados de populações diversas, mas administrados por estas corporações pontuais (LANIER, 2014).

Abordada por alguns autores (LADEIRA, 2014) como um indício destas redes informacionais, a reestruturação do audiovisual em curso no Brasil durante a transição do broadcast convencional para a televisão segmentada também se constituiu como outro momento de expansão. Como um indício de que a televisão segmentada dos anos 90 ultrapassava a centralidade adquirida no passado por corporações nacionais, as conexões da Globo ou da Abril com a News ou a DirecTV moldaram associações então inéditas, interconectando diversas regiões numa sincronia até então inexistente. Contudo, parece ter sido um tanto apressado associar, a tal diversificação pregressa do audiovisual no Brasil, estes traços típicos ao informacionalismo. Pois o streaming radicaliza as conexões contidas nestas redes de maior simplicidade, e – mais importante – expõe de modo claro a reconfiguração para certas categorias de entendimentos.

Este conceito de redes se refere a uma forma de dominação baseada na habilidade de desafiar certas dinâmicas pregressas. Embora em alguns momentos se tenda a confundir esta organização como uma das consequências da globalização (HELD et al., 1999), trata-se de um processo bem mais complexo. Embora expansão dos fluxos entre territórios represente parte importante da questão, não se trata apenas de intensificar a circulação de itens variados (informações, mercadorias, pessoas), mas, sim, de lidar com os efeitos introduzidos por estas redes na reconfiguração do próprio entendimento sobre a realidade, reinventando definições de tempo e espaço.

Num ambiente pautado por redes, estas categorias se transformam num recurso administrado de modo muito particular. Duas ideias de Castells que receberam menor atenção descrevem o problema: os conceitos de espaço de fluxos e de tempo atemporal. De ambas, a ideia de tempo atemporal se mostra especialmente desafiadora. Em sua definição, essencial se torna aquilo que distingue esta organização da disciplina imposta à fragmentação temporal típica ao fordismo, problematizando outro tipo de administração para este insumo. A interferência importante de pensar vai ser aquela imposta não à administração quantitativa em relação aos instantes que vem a ser divididos em parcelas menores e possíveis de controlar. Em contraponto, refere-se à qualidade com que se elabora múltiplas direções possíveis para o futuro.

Tempo atemporal permite pensar uma estrutura produtiva na qual importa a habilidade de certos personagens transformarem o futuro e definir o que está por vir. Esta intervenção abre possibilidades anteriormente inexistentes. Castells pensa a partir de Schumpeter (1934), problematizando a capacidade de introduzir transformações radicais e delas se apropriar. Ao mesmo tempo, expande esta constatação, problematizando a reorganização para o entendimento, introduzida através da probabilidade de mudança constante. A autonomia para introduzir transformações importa não apenas devido à aceleração sobre um fluxo que progride linearmente. Envolve o rompimento radical e a introdução de outro horizonte, como se esta mudança viesse a proporcionar uma outra dimensão, demandando um novo modo de encarar o tempo.

Se as intervenções baseadas em atos capazes de redefinir o futuro se distinguem da manipulação de seqüências de tempo, é porque este efeito disruptivo independe do planejamento tão típico à sociedade baseada industrial. Em seu lugar, importam as preocupações com as expectativas assim produzidas. O futuro se constitui mediante as previsões que dele se elaboram, transformando-se numa dimensão variável. Guiado pela imagem que dele se passa a ter, torna-se importante a obrigação de constantemente antecipar os efeitos de um ato. Através deste cálculo, presente e futuro passam a coexistir em simultaneidade, pois a transformação do último a partir de um ato ocorrido no primeiro torna-se rotineira. O poder privilegiado para certos personagens construírem direções até então inexistentes para o porvir decorre no domínio que exercem sobre estas redes, o que torna a sua capacidade de controlar os seus pontos-chaves um tema de grande importância.

Ao introduzirem outra forma para o audiovisual, as plataformas de streaming acionam esta morfologia de redes, criando um cenário anteriormente inexistente para os meios. Apresentam outras direções a partir das quais se pode entender tal atividade, surgindo como uma destas diferenciações na definição do futuro. Grandes aquisições contemporâneas dizem respeito não somente à tendência à concentração. Referem-se

à necessidade de coordenar ações em territórios muito diversos, permitindo que as consequências de uma intervenção particular venham a se dar segundo as repercussões típicas segundo a morfologia em rede. O controle sobre a definição destas novas direções se torna impossível sem a coordenação adequada de tais territórios. Tal concentração importa devido ao poder que se concede para estas intervenções, permitindo que esta outra organização global envolva um exercício de poder com outra natureza.

Ao mesmo tempo, estes resultados dependem do modo como certas regiões concretas interagem, pois as ações tomadas em alguns territórios possuem intensas consequências para outros locais. A preocupação sobre como se dispõem tais vínculos invoca o conceito de espaço de fluxos, na tentativa de rever os limites físicos em sociedades nas quais as tecnologias de informação viabilizam conexões antes impossíveis. Pressupondo que não existe organização produtiva que prescindia de critérios para a organização para o espaço, Castells entende as redes como formas indispensáveis para as relações de trocas. Num modo de desenvolvimento informacional, esta coordenação envolve conexões instantâneas, para além do espaço físico. Fluxos, e não de lugares, constituem territórios e associam espaços a despeito de sua separação concreta. Estes instrumentos surgem como nós, pontos de comando que permitem a execução de ações das mais diversas, estratégicas para se acionar elos que, através da maleabilidade, transformam recursos distantes em itens possíveis de utilizar.

Contraditoriamente, o tratamento do próprio Castells sobre as mídias deixou de lado sua própria teoria sobre tempo-espaço. Concentrou-se mais na direção da comunicação, centrada em grandes produtores ou em dinâmicas mais fluídas (CASTELLS, 2009). Atentou à indiferenciação progressiva entre narrativas ficcionais e os acontecimentos em curso na vida cotidiana, mesclando ambos numa *cultura da virtualidade real* (CASTELLS, 1996). Estes temas abandonaram outra questão: a reorganização dos limites convencionais, contidos em concepções sobre categorias fundamentais, e a tentativa de certos Estados em lidar com esta mudança. Complexidade mais intensa, associa as mais diversas articulações sem a necessidade de um centro, apresentando às nações um trabalho árduo de lidar com esta complexidade. No caso do Brasil, tais tentativas surgem como algo dúbio e mal resolvido.

## Um debate menosprezado: o streaming e a Ancine entre 2015 e 2018

A despeito de alguns ensaios em 2013, a expectativa de uma regulação do streaming ganha intensidade em 2015, permitindo que algumas orientações sejam publicadas em 2017. Contudo, a despeito de todos estes esforços, tal norma se encontra ainda em suspenso, assim permanecendo até o instante da finalização deste artigo – com fortes probabilidades que permaneça assim para sempre. As indecisões que surgem refletem a dificuldade de propor modelos aptos a lidar com esta complexidade contemporânea acima descrita. Parte desta proposta está num documento apresentado pelo Conselho Superior de Cinema (CSC) em 12/2015, com algumas definições lapidárias, após outras duas tentativas prévias de tratar sobre o tema (CONSELHO SUPERIOR DO CINEMA, 2015; LAUTERJUNG, 2015; POSSEBON, 2017a, b).

São proposições ousadas. Ao invés de contrapor o streaming ao multicanal, imagina-se uma continuidade entre ambos. Afinado com os princípios do SeAC, reforça-se o espírito daquele texto voltado à televisão segmentada, pressupondo certos princípios que diriam respeito a qualquer audiovisual que se distingue do broadcast. A norma futura para o on-line deveria adequar, para o streaming, diretrizes relativas à imagem em sentido bem amplo. Embora se destine a esta forma específica para a imagem, a proposta de lei deveria resguardar a exibição de conteúdo nacional, incentivar a produção, e – esta talvez seja a especificidade de momento – permitir a existência de plataformas diversas e de menor porte.

Esta orientação ampla tornava obrigatório ultrapassar esta ou aquela técnica específica. Tal preocupação retomava temas já expostos durante as discussões do SeAC, a despeito da redação muito mais restrita que a norma viria a ter. Aquele texto congregava projetos muito distintos, e alguns deles terminariam se dispersando ao final. O espírito da lei se voltava menos a uma ou outra tecnologia particular. Entendia-se

que o SeAC englobaria os envolvidos com a televisão, as corporações de telecomunicações e os criadores globais de conteúdo, tornando-se pouco razoável a atenção a este ou aquele meio.

Somava-se a esta preocupação a atenção à diversidade, recorrente nas políticas brasileiras para a cultura (DE MARCHI, 2014). Contrapor-se à concentração, desejo diversas vezes retomado, mostra-se uma expectativa novamente presente. Insiste-se na defesa da diversidade no audiovisual, tema tão importante nos debates sobre comunicação e nunca solucionado: alguns dirão, nunca seriamente enfrentado. Afinal, esta sempre fora a principal crítica à constituição do broadcast e à institucionalização do multicanal. No instante em que a discussão se institui, a Condecine se constitui como um instrumento adequado para alcançar este fim, tornando-se parte de um horizonte cada vez mais difícil de perceber ao longo do tempo.

Associando ambas as preocupações, a discussão de 2015 recupera a expectativa de viabilizar operações de streaming de pequeno porte. Presentes no SeAC, a probabilidade de utilizar os recursos arrecadados no multicanal através da Condecine faziam parte destas preocupações mais amplas, retornando, agora, frente à expectativa de criar tanto conteúdo quanto plataformas. Pode-se interpretar tal ato como uma tentativa de se contrapor a serviços como a Netflix, operações globais difíceis que ignoram as fronteiras nacionais, afirmando a sua força através da habilidade tanto de criar conteúdo quanto de difundi-lo (KEATING, 2012).

A preocupação com a tributação é tema recorrente nos debates travados entre 2017 e 2018 em relação ao streaming. Porém, os termos parecem distantes das preocupações iniciais. Fora de contexto, perdem parte de sua força. Em seu lugar, surge uma atenção pontual a problemas formais, distante das expectativas substantivas expostas. Em 11/2018, a discussão reflete a ansiedade por uma definição apenas sobre tributos, sem se questionar sua finalidade. Ainda mais complexo, ignora um evento paralelo em curso no mesmo instante. A despeito dos atos contidos em potência na fusão AT&T-Time Warner, tal evento carece ainda de uma abordagem mais sistemática em nosso país, trabalho que será ilustrado na próxima seção.

## Leis locais, associações globais: normas e trocas na regulação do streaming

Decisão posterior consiste num documento de 05/2017 (ANCINE, 2017b). Elaborado a partir de uma consulta pública encerrada em 03/2017, ordenava uma notícia regulatória de 12/2016 (ANCINE, 2016). Por sua vez, tal texto recuperava o material de 2015, e, a despeito das contribuições então surgidas, endossava orientações fundamentais, expandindo-as. Reúnem-se as proposições em seis temas, em propostas sobre o poder exercido por operações globais de streaming; as alternativas para assegurar a presença de conteúdo nacional nestas plataformas; as estratégias para, neste âmbito, investir na produção de conteúdo nacional; as opções para expandir a visibilidade de produções brasileiras; e – como não poderia deixar de ser – a tributação através da Condecine, que termina por ocupar duas seções do texto.

Em todos os momentos, afirma-se a obrigação – bastante previsível – de todas as plataformas obedecerem às normas em vigor, preocupação mais explícita no primeiro grupo de proposições, que, todavia, não explícita o SeAC. Curiosamente, menciona-se apenas o Marco Civil da Internet e as preocupações sobre o uso de dados pessoais contidas em seu art. 11, assunto até então sem grande atenção a despeito de sua importância. Afirmar a necessidade de se obedecer ao conjunto de leis parece uma estratégia voltada a resguardar a principal preocupação da entidade. Contudo, não se mostra suficiente uma profissão de fé tácita em relação ao SeAC sem trazer à tona os seus termos. Pois, os eventos que representam complicações concretas são outros.

Estas normas para o audiovisual se deparam com certas perturbações introduzidas na ordem então em curso. Esta discussão parece ter sido pensada sem pressupor a tendência concreta de administrar territórios através de redes. Pois a fusão AT&T-Time Warner desencadeia uma discussão legal capaz de redefinir quem deveria ou não responder a estas mesmas leis que a normatização do streaming procurava

afirmar. Parece difícil prever os efeitos de tal julgamento, mas não soa absurdo supor que seu resultado contenha o risco de excluir as atividades de streaming das obrigações do SeAC.

Anunciada nos EUA em 10/2016, esta operação envolvia deliberações reguladoras em 19 países, entre eles, o Brasil (AT&T, 2016). Nos EUA, a despeito desta compra ter enfrentado diversas barreiras, terminaria finalizada em 06/2018, após a decisão do Tribunal de Distrito dos Estados Unidos em Washington que se contrapunha às recomendações do Departamento de Justiça norte-americano (LEE; KANG, 2018). No Brasil, as deliberações jurídicas sobre o caso consistem na decisão tomada pelo Cade, assim como nas interpretações, ainda pendentes, sobre as normas setoriais pela própria Ancine e, mais importante, também pela Anatel.

A questão ainda seguia em aberto durante a redação deste texto. Mas a probabilidade de que tal solução tenha sido cogitada indica o caráter indefinido para a regulação do streaming em nosso país. Aqui, a principal barreira à finalização da compra decorre de um empecilho delimitado muito claramente pelo SeAC. Em 05/2014, a AT&T havia adquirido a DirecTV Latin America, o que incluía a Sky, operação de satélites em atividade no Brasil e em vários outros territórios latino-americanos (POSSEBON, 2014). Ao se tornar proprietária de um serviço de infraestrutura, a AT&T se via impedida de possuir corporações de conteúdo: exatamente o que obtinha com a Time Warner.

Esta discussão sobre a propriedade cruzada entre operações de telecomunicações e conteúdo já mostrou a sua força em outras ocasiões, e a mais importante havia sido a revisão do vínculo mantido pela Globo tanto com a Net quanto com esta mesma Sky. Agora, teria início outro extenso embate, num caso muito mais complexo frente ao evento pregresso. O caso seria aprovado pelo Cade em 10/2017 com ressalvas voltadas a evitar e discriminação nas negociações com outros personagens, mecanismo amplamente utilizado e que não consiste em grande novidade. Todavia, a decisão do Cade prefere não se pronunciar sobre o que efetivamente importa: as questões contidas no SeAC, que o Conselho entende como responsabilidade de Anatel e Ancine – mais especificamente, da primeira agência (BERBERT, 2017d; GROSSMANN, 2017).

Mesmo consumado, o negócio ainda dependia do aval por parte da regulação setorial. As discussões em nosso país seriam retomadas em 06/2018, logo depois da aprovação nos EUA. A despeito de já se ter presenciado um debate pregresso bastante extenso, volta-se à fase de instrução em ambas as agências (AMARAL, 2018). Até então, a Ancine já emitira uma nota técnica se contrapondo à fusão devido à concentração que poderia impor (ANCINE, 2017a; BERBERT, 2017b). Debruçando-se pontualmente sobre o SeAC, a Anatel havia também se pronunciado, emitindo dois documentos. Um deles, em 04/2017 (ANATEL, 2017a; BERBERT, 2017e), fora apresentado pela área técnica; o outro, pela Procuradoria Especializada em 05/2017, um com uma posição distinta do anterior (ANATEL, 2017b).

As dificuldades do acordo se devem a uma indecisão que poderia descartar a separação institucionalizada pelo SeAC. Agora, o caso se volta não apenas à proteção de certos criadores nacionais em relação à ingerência de algumas operações de infraestrutura. A lei de 2011 havia sido talhada a fim de resguardar os criadores de conteúdo nacionais dos investimentos possíveis por grupos de telecomunicações em atividade no Brasil (Telmex e Telefónica) e interessados na produção de audiovisual. Mas esta fusão de agora obriga o SeAC a lidar com um contexto distinto daquele para o qual havia sido criado. Pois, elaborada em outro contexto, a norma agora impunha barreiras em relação a uma corporação global.

Ocorre algo recorrente em regras construídas de modo patrimonial. Num cenário distinto daquele para o qual foram pensadas, introduzem barreiras estranhas e incertezas difíceis de contornar. Decerto, uma decisão da Anatel favorável à compra vai desfazer um equilíbrio prévio, tornando possíveis combinações até então evitadas. Esta decisão pode deixar de lado pela primeira vez a proteção construída para estes criadores nacionais. Mas o futuro se encontra em suspenso. Em 08/2017, a Anatel emite uma medida cautelar impedindo qualquer associação entre Time Warner e Sky. O documento era uma resposta a um pedido de Abert e Abratel, que haviam solicitado algo muito mais complexo: que a Anatel se pronunciasse sobre a questão regulatória antes da avaliação do Cade (BERBERT, 2017a, c).

A partir daí, proíbe-se qualquer associação entre AT&T e Time Warner no Brasil, a despeito da conclusão da compra nos EUA. Caso a Anatel aprove a aquisição em termos favoráveis para a AT&T e aceite os argumentos apresentados pela Time Warner, tal postura teria consequências para todos os criadores em atividade em nosso país, inclusive – por que não? – para os envolvidos com o streaming. Para a defesa, a Time Warner que operava no Brasil consistia tão somente num escritório comercial, negociando direitos sobre programação sem alocar recursos em trabalho efetivamente criativo. Logo, se os seus esforços para a elaboração de audiovisual ocorriam fora no nosso país, a proprietária de HBO e Turner não consistiria uma empresa com sede no Brasil.

Consequentemente, não seria possível aplicar as exigências sobre propriedade cruzada, pois tal norma versaria apenas sobre empresas em atuação aqui. Caso a Anatel aceite este argumento, não se mostraria absurdo supor que qualquer empreendimento capaz de se apresentar do mesmo modo se esquivaria das obrigações inscritas no SeAC. Como as exigências sobre investimento em produção nacional se referem a termos incluídos nesta mesma lei, além de suas obrigações envolverem esta mesma separação entre empreendimentos nacionais e internacionais, não seria absurdo supor o descarte destas outras exigências. Esta solução pode se tornar o melhor caminho para tornar o SeAC inofensivo sem destruí-lo. Se a norma pode ser ignorada neste ponto tão essencial, também poderá ser deixada de lado em qualquer outro.

A partir deste ponto, pode-se voltar à normatização sugerida pela Ancine em relação ao streaming. Esta longa digressão permite vislumbrar as consequências que a interpretação sobre este caso pode introduzir no problema que interessa a este texto. Contraditoriamente, a obrigação por fazer valer todas as normas brasileiras resultaria na chance de se ignorar cada uma delas: ou, pelo menos, a mais importante. Se as corporações internacionais de streaming forem entendidas no Brasil como esforços de programação a ocorrer alhures, se criaria uma brecha poderosa, pondo em discussão os mecanismos de incentivo e a sua aplicação, provando que existe algo mais em jogo além daquela simples distância em relação a seus pressupostos iniciais, como descrita na primeira parte deste artigo.

Devido à forma como estas questões se entrelaçam, valer o espírito do SeAC demanda atenção a certos eventos que se encontram inter-relacionados, mas cuja associação ainda carece de análise. Toda a justificativa para a defesa de exigências sobre conteúdo nacional remete a tal norma, mas o entendimento mais recente em relação a ela contém uma contradição cujo resultado pode passar distante do objetivo para o qual tal lei havia sido criada. A defesa do conteúdo nacional convive com uma separação pouco convincente entre criadores e operadores de infraestrutura, cujo abandono contém o risco de se deixar de lado exatamente aquilo que não deveria ser descartado. São questões que surgem quando se precisa lidar com textos elaborados de modo contingencial, perdendo seu objetivo quando se precisa lidar com problemas mais amplos, de difícil sustentação frente à complexidade contemporânea.

## Conclusão

A regulamentação do streaming no Brasil precisa ser recuperada naquilo que realmente importa: como parte de um projeto mais amplo para a criação e difusão de conteúdo nacional, na expectativa de inserir certo território num espaço global para a circulação de imagens. Foi este o espírito que norteou a apropriação, no on-line, das normas de incentivo importantes para o multicanal. Mas não são estes os termos da discussão recente. Limitado como se encontra a um debate sobre tributação, o tema perde sua dimensão substantiva, transformando-se num embate formal. O caso se torna mais grave frente à morfologia de redes e ao poder que oferece à intervenção daqueles que controlam interações em vastas dimensões do espaço, essenciais para ordenar as expectativas em relação ao futuro.

A situação se agrava devido a outras interações em curso, com consequências diretas para tal projeto. Sua natureza espelha a operação das categorias de tempo e espaço trabalhadas por Castells. O caso

AT&T-Time Warner se mostrará essencial na definição do streaming. Porém, este poder de coordenar vastas dimensões se encontra com as especificidades de uma norma. Parte da tentativa de afirmar a autonomia de certo Estado, tal lei acaba se mostrando limitada devido às suas próprias inconsistências. A escolha por tratar este criador não como uma corporação de conteúdo parece equivocada, e suas consequências ultrapassam tal aquisição particular. Indo além dele mesmo, o caso poderá produzir desdobramentos nos outros embates futuros ainda por travar. Pior: a forma como tal norma está organizada a torna pouco apta a lidar não só com estas incongruências. Parece discutível se a definição adotada para o streaming é a mais precisa, e não só em relação ao problema aqui abordado.

Questão não explorada aqui, mas que certamente merece ser trazida à tona refere-se ao tratamento oferecido aos radiodifusores no documento elaborado pela Ancine em 2017, propondo que sejam excluídos da regulação a ser proposta para o streaming. Isto cria mais um tipo estranho de tensão, numa regulação que trataria o setor pela metade. Por um lado, a proposta soa coerente devido exatamente à forma limitada pela qual sempre se abordou a regulamentação do audiovisual. Excluir o broadcast faria sentido por razões políticas, e também quando se pensa em termos de cotas nacionais de conteúdo. Afinal, para quê perder tempo discutindo um grupo de criadores predominantemente brasileiro, quando interessa entender como tratar corporações globais?

Por outro lado, parece inegável certa expectativa em outros países por aproximar do streaming as redes de broadcast. Indícios desta atenção consistem em novas intervenções no tempo-espaço, presente em atos como a compra da Telefé, rede argentina de televisão anteriormente propriedade da Telefónica, pela Viacom em 2016 (TELEFÓNICA, 2016). No Brasil, há limites constitucionais a impedir a venda a corporações internacionais de algo maior que uma fração acionária, bem distinta do controle. Uma mudança na Constituição brasileira não é simples, mas também não parece impossível. Perceber como as imagens globais se constituem permitirá não mais ignorar uma tendência concreta: a chance dos radiodifusores de se tornarem propriedade de grupos internacionais.

Outro problema se refere à atenção crescente de personagens bem diversos em relação a material de menor dimensão: o conteúdo que, no Brasil, equivale aos assim chamados youtubers, e que vem se tornando parte de um ambiente profissional (LOBATO, 2016). Diversas aquisições – a compra da Maker Studios pela Disney em 03/2014, da Machinima pela Warner Bros em 11/2016 – indicaram a expansão destas corporações num território até então específico a internet, tornando essa associação entre o velho e o novo um tema concreto. O conteúdo típico a esta rede passa a fazer parte de um ambiente que não o distingue de outras articulações. Isso torna necessário resguardar políticas de incentivo também para este tipo de imagem, pressuposto de importância digna de atenção.

São temas emaranhados, complexos, que ilustram as dificuldades em jogo. Se parece concreto o interesse dos mais diversos personagens numa diversificação para a imagem que alcança o streaming das direções mais diversas; se a atenção ao incentivo a iniciativas de certos territórios indica uma das poucas alternativas para uma presença autônoma desta região neste espaço global; se a norma para o streaming trata com dubiedade os esforços a partir dos quais ela mesma se justificou; se as discussões jurídicas em curso não cogitam alguns casos de provável impacto num debate que, além de limitado, encontra-se travado; se tudo isso é verdadeiro, mostra-se importante reavivar certos termos de fundo capaz de orientar este processo.

Deixar de lado estas complexidades significa subestimar a relevância do audiovisual, contra todas as evidências. Forças diversas têm atuado em muitas direções, imprimindo transformações necessárias de debater publicamente. Se não bastasse ter de se preocupar com a própria escassez na criação de filmes e séries, temas indispensáveis numa interpretação sobre a produção brasileira, eis que surgem outras questões ainda mais difíceis de lidar. A imitação do excesso, esta tentativa de lidar no Brasil com a velocidade da expansão mundo afora na qualidade e quantidade de imagens, se tornou um problema que se refere também ao conteúdo específico à internet, para o qual parece não se ter instrumentos para lidar.

## Referências

AMARAL, Bruno Do. Sky tem até 28 de junho para se manifestar à Anatel sobre fusão Time Warner/AT&T. Teletime, São Paulo, 13 jun. 2018.

ANATEL. Informe no 15/2017/SEI/CPOE/SCP. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações, 19 abr. 2017a.

ANATEL. Parecer no 00302/2017/PFEAnatel/PGF/AGU. Brasília: Procuradoria Federal Especializada Junto à Anatel, 4 maio 2017b.

ANCINE. Nota Técnica no 3/2017. Brasília: Agência Nacional do Cinema, 12 maio 2017a.

ANCINE. Notícia Regulatória - Comunicação Audiovisual sob Demanda. Brasília: Agência Nacional do Cinema, dez. 2016.

ANCINE. Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda. Brasília: Agência Nacional do Cinema, maio 2017b.

AT&T. AT&T to Acquire Time Warner. ENP Newswire, 22 out. 2016.

BERBERT, Lúcia. Anatel não antecipa análise regulatória, mas impõe cautelar para evitar troca de informações 10 de agosto de 2017. Teletime, São Paulo, 10 ago. 2017a.

BERBERT, Lúcia. Ancine defende que Cade vete aquisição da Time Warner pela AT&T no Brasil. Teletime, São Paulo, 16 maio 2017b.

BERBERT, Lúcia. Cade aprova fusão Time Warner/AT&T com “remédios” e sem levar em conta a Lei do SeAC. Teletime, São Paulo, 18 out. 2017c.

BERBERT, Lúcia. Cade publica voto que aprova compra da Time Warner pela AT&T. Teletime, São Paulo, 23 out. 2017d.

BERBERT, Lúcia. Informe técnico da Anatel propõe aprovação da compra da Time Warner pela AT&T. Teletime, São Paulo, 2 maio 2017e.

BRASIL. 12.485. Lei no 12.485, de 12 de setembro de 2011. DOFC - Diário Oficial da União PUB 13/09/2011, p. 2, col. 2, 12 set. 2011.

CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. New York: Oxford University Press, 2009.

CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. 2. ed. Malden: Wiley-Blackwell, 1996.

CHALABY, Jean. Producing tv content in a globalized intellectual property market: The emergence of the international production model. *Journal of Media Business Studies*, v. 9, p. 19–39, set. 2012.

CONSELHO SUPERIOR DO CINEMA. *Desafios para a Regulamentação do Vídeo sob Demanda*. Brasília: Conselho Superior do Cinema, 17 dez. 2015.

DE MARCHI, Leonardo. Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, vol. 37, n. 1, p. 193–215, jun. 2014.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Consumidores e cidadãos: Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Depois do CADE, Abert pede que Anatel e Ancine barrem AT&T/Time Warner. *Convergencia Digital*, São Paulo, 19 out. 2017.

HELD, David et al. *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Cambridge: Polity, 1999.

HESMONDHALGH, David. *The Cultural Industries*. 2nd. ed. New York: Sage, 2007.

KEATING, Gina. *Netflixed: The Epic Battle for America's Eyeballs*. Nova York: Penguin, 2012.

LADEIRA, João Martins. Indústria cultural, desenvolvimento dependente e empresas em rede no Brasil contemporâneo: News, DirectTV, Globo e Abril. *Contracampo (UFF)*, vol. 31, n. 1, p. 80–100, 2014.

LANIER, Jaron. *Who Owns the Future?* New York: Simon & Schuster, 2014.

LAUTERJUNG, Fernando. Para Manoel Rangel, a atual Condecine sobre VOD é obstáculo à criação de catálogos amplos. *Teletime*, São Paulo, 8 dez. 2015.

LEE, Edmund; KANG, Cecilia. U.S. Declines To Pursue Injunction In AT&T Deal. *The New York Times*, 15 jun. 2018. , p. B3(L).

LOBATO, Ramon. The cultural logic of digital intermediaries: YouTube multichannel networks. *Convergence*, vol. 22, n. 4, p. 348–360, 1 ago. 2016.

POSSEBON, Samuel. Ancine abre processo (e consulta) sobre cobrança da Condecine de VoD pelas regras atuais. *Teletime*, São Paulo, 27 nov. 2018.

POSSEBON, Samuel. AT&T compra a DirectTV por US\$ 48,5 bilhões; América Latina está incluída. *Teletime*, São Paulo, 18 maio 2014.

POSSEBON, Samuel. Conselho Superior de Cinema recebe recomendações da Ancine sobre VOD e pede mais debate. *Teletime*, São Paulo, 16 maio 2017a.

POSSEBON, Samuel. Sem regulação, novos modelos podem inviabilizar economia do audiovisual, diz Manoel Rangel. *Teletime*, São Paulo, 29 maio 2017b.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1934.

TELEFÓNICA. Viacom compra Televisión Federal S.A. (Telefe) en Argentina, a Telefónica S.A., por US\$345 millones de dólares. Buenos Aires, Madrid, Nova York, 15 nov. 2016.

---

João Martins Ladeira é doutor em Sociologia pela Iuperj. Professor da Faculdade de Comunicação Social da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná, Brasil. Escrita do texto, desenvolvimento da fundamentação teórica, realização da pesquisa empírica.

Leonardo de Marchi é Doutor em Comunicação & Cultura pela UFRJ. Bolsista PNPd (CAPES) na Faculdade de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UERJ. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Escrita do texto, desenvolvimento da fundamentação teórica, realização da pesquisa empírica.