

***Policy on Demand* na regulação do VoD no Brasil: Uma investigação sobre grupos de interesse no Conselho Superior de Cinema (CSC)¹**

Juliano Domingues²

Universidade Católica de Pernambuco – Unicap / Universidade de Pernambuco – UPE

Othon Jambeiro³

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Ulisses Melo⁴

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Natacha Canesso⁵

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Kátia Morais⁶

Universidade do Estado da Bahia – Uneb

Cláudio Bezerra⁷

Universidade Católica de Pernambuco – Unicap

Clarice Andrade⁸

Universidade Católica de Pernambuco – Unicap

Nilton de Souza⁹

Universidade Católica de Pernambuco – Unicap

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, do 25º Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e da Universidade de Pernambuco (UPE), bolsista de produtividade do CNPq, líder do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios) e integrante do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes), email: juliano.domingues@unicap.br

³ Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), líder do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes), email: othonfernando@gmail.com

⁴ Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), integrante do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes) e do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios), email: ulisses.matheus@ufpe.br

⁵ Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), integrante do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes) e do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios), email: nscanesso5@gmail.com

⁶ Professora da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), integrante do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes) e do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios), email: katiamorais01@gmail.com

⁷ Professor do Programa de Pós-graduação em Indústrias Criativas da Unicap (PPGIC) e vice-líder do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios), email: claudio.bezerra@unicap.br

⁸ Mestranda do Programa em Indústrias Criativas (PPGIC) da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), integrante do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes) e do Grupo de Pesquisa Indústrias de Mídia e Direitos Humanos (Medios), email: clariceandrade@gmail.com

⁹ Estudante do curso de Jornalismo da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), bolsista Pibic CNPq, email: nilton.00000851105@unicap.br

Maria Flores de Carvalho¹⁰
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Resumo

Este artigo analisa a trajetória da formulação da política regulatória voltada para os serviços de Video on Demand (VoD) no Brasil, com foco na atuação do Conselho Superior de Cinema (CSC), órgão responsável pela formulação e implementação da política nacional do cinema e do audiovisual. Parte-se da hipótese de que a composição do CSC revela a presença gradual e desproporcional de grupos ligados ao setor de *streaming*, o que sugere riscos de captura regulatória. Combinando pressupostos do institucionalismo histórico e da teoria econômica da regulação, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa interpretativa, do tipo processual, articulada com análise categorial aplicada a documentos oficiais produzidos entre 2015 e 2023. A análise aponta que alterações na composição do CSC e nos padrões de deliberação criaram condições favoráveis à atuação assimétrica de grupos vinculados ao setor do *streaming*/VoD.

Palavra-chave: *streaming*, VoD, regulação, Conselho Superior de Cinema.

Introdução

Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa dedicada ao estudo de políticas de comunicação voltadas para serviços de *Video on Demand* (VoD) no Brasil. A investigação foi guiada pela seguinte pergunta: como a trajetória institucional da formulação da política de VoD evidencia grupos de interesse e riscos de captura regulatória?

O Conselho Superior de Cinema (CSC) foi adotado como *locus* da análise, por ser a instância formalmente responsável pela formulação e implementação da política nacional de cinema. Parte-se da hipótese de que a presença desproporcional de atores ligados ao setor de *streaming*, na composição do CSC, em comparação com outros grupos de interesse, gera assimetrias capazes de comprometer a autonomia e o equilíbrio do processo regulatório. A pesquisa se insere em um debate internacional sobre os desafios da regulação do VoD, marcado por assimetrias de poder e reconfigurações incrementais (Albornoz; García Leiva, 2020; Farchy; Bideau; Tallec, 2021; Dagnino, 2018; Kostovska; Raats; Donders, 2020; Mac Síthigh, 2011; Albornoz; Krakowiak, 2023; Baladron; Rivero, 2019; Vlassis, 2023; Parthasarathi, 2021; De Marchi; Ladeira, 2019).

¹⁰ Estudante do curso de Jornalismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), bolsista Pibic CNPq.

Metodologia

A análise desenvolvida tem viés qualitativo interpretativo (Yanow, 2001), processual (Beach; Pedersen, 2013), e do tipo *within-case analysis* (Bennett, 2008; Goertz; Mahoney, 2012), com foco na trajetória institucional e risco de captura regulatória a partir do caso do CSC. A abordagem neoinstitucionalista permite identificar mecanismos distributivos e disputas por poder entre grupos com diferentes capacidades de acesso a arenas decisórias (Mahoney; Thelen, 2010; Moe, 2005). Foram analisados documentos oficiais entre 2015 e 2023, organizados em três dimensões analíticas: desenho institucional, atores e interesses. As técnicas incluíram análise categorial qualitativa e quantitativa (Mayring, 2014; Sampaio; Lycarião, 2021), aplicadas a decretos, atas do CSC, registros do GT VoD e relatórios internos. As atas do GT foram obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Resultados e Discussão

A análise da dimensão desenho institucional revela que o Conselho Superior do Cinema (CSC) sofreu transformações significativas entre 2015 e 2023, afetando diretamente sua capacidade de representar interesses diversos no setor audiovisual. A composição do órgão foi modificada por decretos presidenciais que ora ampliaram, ora restringiram a presença de representantes da sociedade civil e da indústria, com destaque para o desequilíbrio introduzido no governo Bolsonaro e o posterior reposicionamento no governo Lula. A crescente presença do setor de *streaming*/VoD no CSC, especialmente entre 2016 e 2022, é identificada como indicativo de risco de captura regulatória.

Quanto à dimensão atores, o mapeamento dos integrantes do CSC e do Grupo de Trabalho VoD evidencia o avanço progressivo de representantes diretamente vinculados ao setor de *streaming*, superando proporcionalmente outros segmentos, como radiodifusão, cineastas e produtores independentes. Esse grupo alcançou sua hegemonia numérica no ciclo 2021-2023, sendo posteriormente substituído, em 2023-2025, por atores ligados à produção independente, em um movimento de reequilíbrio deliberado promovido pelo novo governo.

Em relação à dimensão interesses, a análise das atas do CSC e do GT VoD mostrou clivagens entre os grupos: o setor de *streaming* defendeu um modelo flexível baseado no faturamento e com induções voluntárias; os produtores e distribuidores independentes pleitearam vinculações obrigatórias da arrecadação da Condecine VoD à

produção nacional; a radiodifusão adotou posição intermediária, pedindo isonomia regulatória. A correlação de forças observada se refletiu no relatório final do GT, que privilegiou as propostas do setor de *streaming*/VoD, evitando vinculações normativas e optando por um modelo regulatório mais permissivo e adaptável aos interesses de mercado.

Referências

ALBORNOZ, Luis A.; KRAKOWIAK, Fernando. Democratising access to domestic audiovisual production in the digital environment: the case of the Argentinian VOD service Cine.Ar Play. **International Journal of Cultural Policy**, v. 30, n. 3, p. 325–340, 15 abr. 2024.

ALBORNOZ, Luis A.; LEIVA, M^a Trinidad García (orgs.). **Audiovisual industries and diversity: economics and policies in the digital era**. 1. ed. London; New York: Routledge, 2019.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BENNETT, Andrew. **Process tracing: a Bayesian perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CHALABY, Jean K. Streaming giants and the global shift: building value chains and remapping trade flows. **Journal of Communication**, v. 75, n. 2, p. 112–124, 1 abr. 2025.

DAGNINO, Gloria. Regulation and co-regulation of product placement for OTT SVODs: the case of Netflix. **International Journal of Digital Television**, v. 9, n. 3, p. 203–218, 1 set. 2018.

DAVIS, Stuart. What is Netflix imperialism? Interrogating the monopoly aspirations of the ‘World’s largest television network’. **Information, Communication & Society**, v. 26, n. 6, p. 1143–1158, 26 abr. 2023.

DE MARCHI, Leonardo Gabriel; LADEIRA, João Martins. Cultural diversity and regulation in Brazil: the debate about the on-demand audiovisual market. In: ALBORNOZ, Luis A.; GARCÍA LEIVA, María Trinidad (orgs.). **Audiovisual industries and diversity: economics and policies in the digital era**. New York: Routledge, 2019. p. 16–30.

FARCHY, Joëlle; BIDEAU, Grégoire; TALLEC, Steven. Content quotas and prominence on VOD services: new challenges for European audiovisual regulators. **International Journal of Cultural Policy**, v. 28, n. 4, p. 419–430, 7 jun. 2022.

GARCÍA LEIVA, M. Trinidad; ALBORNOZ, Luis A. VOD service providers and regulation in the European Union: an audiovisual diversity approach. **International Journal of Cultural Policy**, v. 27, n. 3, p. 267–281, 16 abr. 2021.

GARCÍA LEIVA, M^a Trinidad. VoD platforms and prominence: a European regulatory approach. **Media International Australia**, v. 180, n. 1, p. 101–115, ago. 2021.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

IDIZ, Daphne R. et al. European audiovisual media policy in the age of global video on demand services: a case study of Netflix in the Netherlands. **Journal of Digital Media & Policy**, v. 12, n. 3, p. 425–449, 1 nov. 2021.

KOSTOVSKA, Ivana; RAATS, Tim; DONDEERS, Karen. The rise of the ‘Netflix tax’ and what it means for sustaining European audiovisual markets. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 33, n. 4, p. 423–441, 1 out. 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MAYRING, Philipp. **Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution**. Klagenfurt: Beltz, 2014. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39517>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MOE, Terry M. Power and political institutions. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 2, p. 215–233, 2005.

PARTHASARATHI, Vibodh. Curating Video-on-Demand: silences and interruptions by a neo-liberal state. **Javnost - The Public**, v. 30, n. 2, p. 218–235, 3 abr. 2023.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021.

VLASSIS, Antonios. Why to regulate Netflix: the cross-national politics of the audiovisual media governance in the light of streaming platforms. **Media, Culture & Society**, v. 45, n. 7, p. 1511–1521, out. 2023.

YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis**. Thousand Oaks: Sage, 2001. (Qualitative Research Methods Series, v. 47).