

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Cultura, Poder e Democracia: O Lobby das Indústrias Criativas
sobre Políticas de Direitos Autorais no Brasil**

Tese de doutorado apresentada no âmbito do Instituto de Ciência Política como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Versão corrigida após comentários feitos pelos membros da banca durante a apresentação (defesa de tese) realizada em 15 de março de 2019.

Nayara Fátima Macedo de Medeiros Albrecht

Orientador: Carlos Augusto Mello Machado

Brasília, 2019

Prof. Dr. Carlos Augusto Mello Machado
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília
(Orientador)

Prof. Dr. Lúcio Rennó, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Dra. Mariana Giorgetti Valente, CEBRAP

Dr. Cláudio Lins de Vasconcelos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dra. Rebecca Abers, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília
(suplente)

ÍNDICE DE CONTEÚDO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMOS.....	6
<i>Resumo.....</i>	6
<i>Abstract.....</i>	7
<i>Résumé.....</i>	8
INTRODUÇÃO	11
<i>Objetos da pesquisa</i>	14
<i>Objetivos</i>	16
<i>Metodologia</i>	17
PARTE I.....	26
Capítulo I: Lobby e Grupos de Interesses na Teoria Política	27
<i>Lobby, grupos de interesses e grupos de pressão</i>	29
<i>Lobby como prática de ação política: um esboço de enquadramento</i>	43
Capítulo II: Lobby e Processo Decisório	56
<i>Lobby, políticas públicas e processo decisório</i>	58
<i>Democracia e poder econômico</i>	61
<i>Lobby e democracia: duas visões</i>	72
PARTE II.....	84
Capítulo III – Conceitos Básicos sobre Direitos Autorais	85

<i>Pressupostos e origens</i>	87
<i>Objeto, autoria e prazo de proteção</i>	100
<i>Limitações, exceções e domínio público</i>	106
<i>O debate internacional e a legislação brasileira</i>	117
<i>A cadeia econômica das indústrias criativas</i>	127
Capítulo IV – Teorias de Propriedade Intelectual	133
<i>As teorias utilitaristas</i>	135
<i>O jusnaturalismo</i>	138
<i>Os contrapontos críticos</i>	139
PARTE III	144
Capítulo V - Indústria e Defesa de Interesses no Brasil: Discussões Preliminares	145
<i>Grupos de interesses e Estado brasileiro</i>	146
<i>Visão geral dos grupos das indústrias criativas e seus posicionamentos</i>	150
Capítulo VI - Impacto do Lobby das Indústrias Criativas	162
<i>A legislação brasileira de direitos autorais</i>	164
<i>O projeto de lei nº 3.968 e seus apensados</i>	169
<i>Agentes e discursos na Comissão Especial</i>	173
<i>O relatório final: demandas atendidas e não-atendidas</i>	223
Capítulo VII - CONCLUSÕES	230
<i>Um panorama da ação política das indústrias criativas no Brasil</i>	231
<i>A balança entre capital e trabalho nas indústrias criativas</i>	237

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E IMAGENS

Tabela 1.....	p. 37
Tabela 2.....	p. 48
Tabela 3.....	p. 54
Tabela 4.....	p. 109
Tabela 5.....	p.157
Tabela 6.....	p. 212
Gráfico 1.....	p. 147
Gráfico 2.....	p. 147
Imagem 1.....	p. 44
Imagem 2.....	p. 236

AGRADECIMENTOS

Como qualquer bem intelectual, esta tese não resulta meramente de um esforço individual, mas é produto de uma série de empreendimentos coletivos. Portanto, não poderia deixar de prestar meus agradecimentos.

À minha família, sobretudo meus pais, por conferir as condições necessárias à dedicação que uma pós-graduação exige. Mediante não apenas o pagamento da minha formação educacional, mas também o cuidado que sempre tiveram em promover um espaço doméstico organizado, meus pais permitiram que eu me dedicasse, quase integralmente, às atividades profissionais e acadêmicas que consistem hoje no pilar principal da minha vida. Também gostaria de prestar um agradecimento especial a todos os exemplos femininos (e mesmo acidentalmente feministas) que tive na família: Joaquina Costa, Francisca Costa, Maria Arlete, Adalgisa Macedo, Vânia Macedo e Vanessa Macedo. Às/aos amigas/os, que estiveram presentes nos momentos mais difíceis, em especial Larissa Coutinho, Pedro Henrique Marques e Daniel Cavallare, assíduos em todas as minhas apresentações (monografia, dissertação e tese).

Às turmas com as quais eu tive o prazer de compartilhar a sala de aula nas experiências que tive na atividade docente, na Universidade de Brasília – UnB e na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Embora seja impraticável citar cada estudante nominalmente, tenho guardado cada nome e rosto. Às colegas de mestrado e doutorado, pelas parcerias, discussões e infundáveis trocas, as quais foram essenciais na compreensão dos debates aqui apresentados. Sobretudo, gostaria de agradecer às amigas que fiz na pós-graduação: Noëlle Silva, Viviane Gonçalves e Rayani Mariano.

Aos professores do Instituto de Ciência Política - IPOL da Universidade de Brasília, que tanto contribuíram com a minha formação, sobretudo a professora Rebecca Abers, coordenadora da Pós-Graduação, e ao professor Luis Felipe Miguel, pelo período em que foi meu orientador. Nesse rol, também merecem agradecimentos os/as funcionários/as do IPOL, que sempre foram solícitos e prestativos em relação às demandas do corpo docente. Ao meu orientador, professor Carlos Augusto Mello Machado, por ter aceitado o desafio de misturar Ciência Política e direito autoral. Aos membros da banca - prof. Lúcio Rennó, Mariana Valente e Cláudio Lins de Vasconcelos - pelo aceite do convite em participar da defesa e tendo em vista a admiração pessoal que nutro pelos três.

Às pessoas que aceitaram ser entrevistadas e forneceram uma contribuição inestimável à tese.

Aos colegas da Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual - SDAPI, sobretudo Jéssica Lima e Silvana Demartini, pela parceria diária. Por fim, não poderia deixar de agradecer aos que passei a chamar de “tríade do direito autoral” - Marcos Souza, Samuel Barichello e José Vaz - por despertar meu interesse nesse campo em virtude do compromisso extraordinário que detinham com o trabalho e das oportunidades que me foram concedidas na então Diretoria de Direitos Intelectuais - DDI do saudoso Ministério da Cultura.

Dedico esta tese ao falecido Otávio Afonso, que não conheci pessoalmente, mas sei que era uma pessoa inspiradora.

RESUMO

O campo dos direitos autorais é formado por diferentes agentes com distintas perspectivas. A literatura acadêmica sobre as disputas políticas em tal universo costuma dividir os agentes em duas grandes coalizões: uma em prol do fortalecimento da proteção e outra que advoga acerca de mais flexibilizações. Entretanto, trata-se de uma dicotomia que esconde alto nível de heterogeneidade, tendo em vista que cada coalizão é composta por partes interessadas com diferentes graus de recursos econômicos. O objetivo desta tese é analisar as disputas políticas sobre a legislação de direitos no Brasil. Para esse fim, analisei uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados de modo a identificar os principais grupos de interesses no campo, assim como seus posicionamentos e estratégias políticas. A tese dá ênfase em questões relativas ao lobby, uma vez que o trabalho empírico buscou mapear os grupos de interesses e como eles se relacionam com as autoridades parlamentares mediante a atividade de relações governamentais. Foram analisadas dez audiências públicas, com base em transcrições, e realizadas entrevistas com atores chave do processo para confirmar as informações. Por meio da análise de discurso, identifiquei os atores e as perspectivas defendidas, assim como averigui quais grupos tiveram contato direto com os parlamentares no âmbito da Comissão Especial. Ademais, busquei informações sobre a composição dos grupos, das instituições participantes e das trajetórias pessoais dos parlamentares que se pronunciaram em cada audiência. Por fim, analisei o relatório final da relatora da Comissão, assim como outros documentos que fornecessem informações e outros dados relevantes sobre as disputas nesse campo. Mediante o relatório, averigui quais grupos foram atendidos pelos parlamentares e quais foram desconsiderados, além de comparar as atuações políticas dos grupos e das coalizões. A conclusão é que, ainda que a Internet e outras tecnologias novas tenham dado margem à mobilização de novos agentes na disputa, os resultados ainda estão centrados no conflito entre dois grupos de grande porte econômico – a indústria de conteúdo e os usuários comerciais – enquanto outros atores encontram-se sub-representados na esfera pública, sobretudo autores e artistas menos populares e usuários finais. O caso em questão elucida questões pertinentes ao entendimento da própria atividade de lobby no que tange ao seu enquadramento teórico e as possibilidades de interpretação quanto à relação entre tal atividade e o que se entende por “democracia”. A análise confirma que o lobby possui uma relação ambígua com a democracia, uma vez que consiste em instrumento de informação, mas está mais disponível a determinados grupos em detrimento de outros.

PALAVRAS-CHAVE: lobby, democracia, direitos autorais, Brasil, parlamento.

ABSTRACT

The field of copyright is composed by different stakeholders with diverse perspectives. Literature on political disputes in this field usually divides these stakeholders into two coalitions: one in defence of strengthening copyright protection, the other advocating for more flexibilities. However, this dichotomy hides a high level of heterogeneity, since each coalition is composed by stakeholders with different degrees of economic resources. This PhD thesis analyses political disputes on copyright legislation in Brazil. I examined the work of a Special Committee at the Chamber of Deputies in order to identify the main interest groups within this field, as well as their political stances and strategies. This thesis focuses on lobbying of creative industries and the empirical work mapped interest groups and how they interact with members of parliament through lobbying. I analysed the transcriptions of ten public hearings and I conducted interviews with key actors in the process to confirm the information found in these transcriptions. By employing content analysis, I identified the main stakeholders and their speeches and I verified those who contacted the members of parliament directly. Moreover, I found information on the composition of each group, the institutions participating in the process and the personal paths of each political authority who spoke during the public hearings. In the end, I analysed the final report of the rapporteur of the Committee and other documents providing information and important data about the disputes in this field. By reading the final report, I identified which groups were listened to by the politicians and which stances were ignored besides comparing the political actions of groups and coalitions. The conclusion is that although the internet and other technologies contributed to the political mobilisation of new stakeholders in the dispute, the outcomes are still focused on the conflict between two groups with great economic power: the content industry and the commercial users. Other stakeholders are underrepresented, especially individual creators, artists and final users. This case sheds light on important issues on the understanding of lobbying activities in the context of theoretical frameworks related to the concept of democracy. The analysis confirm that the relationship between lobbying and democracy is ambiguous, once lobbying is an important tool of communication but it is also more available to some groups to the detriment of others.

KEYWORDS: lobbying, democracy, copyright and related rights, Brazil, parliament.

RÉSUMÉ

Le champ des droits d'auteur et des droits voisins est composé par de différents agents avec diverses perspectives. La littérature académique sur les disputes politiques dans cet univers a l'habitude de diviser les agents dans deux coalitions : l'une favorable au renforcement de la protection et l'autre en défense de plus limitations aux droits d'auteur. Cependant, cela est une dichotomie qui cache un haut niveau d'hétérogénéité, car chaque coalition est comprise par des parties prenantes avec de différentes quantités de ressources économiques. Le but de cette thèse est d'analyser les disputes politiques sur la législation de droits d'auteur et de droits voisins au Brésil. À cette fin, j'ai analysé une Commission Spéciale dans la Chambre des Députés pour identifier les principaux groupes d'intérêt dans ce champ, ainsi que leurs positions et leurs stratégies politiques. La thèse met l'accent sur des questions regardant le lobbying, puisque la partie empirique a cherché à détecter les groupes d'intérêt et la relation entre les groupes et les autorités parlementaires au moyen de la activité de lobbying. J'ai analysé dix audiences publiques par les transcriptions et j'ai fait des entretiens avec des agents très importants dans le procès pour confirmer les informations. Par l'analyse de discours, j'ai identifié les agents et les perspectives qu'ils ont défendues, ainsi que j'ai vérifié quels groupes ont eu accès direct aux membres du parlement. En outre, j'ai cherché des informations sur la composition des groupes, des institutions et des trajectoires personnelles des membres du parlement qui ont parlé pendant chaque audience. Enfin, j'ai analysé le rapport de la députée rapporteur de la Commission, ainsi que d'autres documents fournissant des informations sur les disputes dans ce champ. Dans le rapport, j'ai vérifié quels groupes ont été servis par les membres du parlement et ceux qui ont été ignorés, au-delà de comparer les actions politiques des groupes et des coalitions. La conclusion est que, tandis que Internet et les nouvelles technologies peuvent mobiliser de nouveaux agents dans les disputes, le résultat fait encore partie des conséquences d'un conflit entre deux groupes avec grand pouvoir économique – l'industrie de contenu et les utilisateurs commerciaux – tandis que d'autres agents sont sous-représentés dans la sphère publique, surtout les auteurs, les artistes et les utilisateurs finaux. Par conséquent, ce cas élucide des questions importantes pour comprendre le lobbying en ce qui concerne l'encadrement théorique et les interprétations sur la relation entre cette activité et la signification du mot « démocratie ». L'analyse confirme qu'il y a une relation ambiguë entre le lobbying et la démocratie, car le lobbying est un important instrument pour partager des informations mais c'est plus disponible à des groupes spécifiques au détriment des autres.

MOTS CLÉS : lobbying, démocratie, droits d'auteur et droits voisins, Brésil, parlement.

LISTA DE SIGLAS

- ABDA – Associação Brasileira de Direito Autoral
- ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- ABIHSP – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Estado de São Paulo
- ABPI – Associação Brasileira de Propriedade Intelectual
- ABRAÇO – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
- ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
- ALAI – *Association Littéraire et Artistique Internationale*
- ARPUB – Associação das Rádios Públicas do Brasil
- BIRPI – Escritório Internacional para a Proteção da Propriedade Intelectual
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CBL – Câmara Brasileira do Livro
- CQS – Escritório de Advocacia Cesnik, Quintino e Salinas Advogados
- DDI – Diretoria de Direitos Intelectuais (posterior Departamento de Direitos Intelectuais e Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual)
- DIPI – Divisão de Propriedade Intelectual do Itamaraty
- DMCA – *Digital Millennium Copyright Act*
- EMBRATUR – Instituto Brasileiro do Turismo
- EBC – Empresa Brasileira de Comunicação
- ECAD – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
- FBHA – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
- FECOMÉRCIO – Federação do Comércio
- FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil
- GAP – Grupo de Ação Parlamentar
- LDA – Lei de Direitos Autorais
- MPA – *Motion Picture Association*
- MPA-AL – *Motion Picture Association* – América Latina

MinC – Ministério da Cultura

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual

PI – Propriedade Intelectual

PDS – Partido Democrático Social

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PODE – Podemos

PPS – Partido Popular Socialista

SCCR – Comitê Permanente sobre Direitos de Autor e Conexos (*Standing Committee on Copyright and Related Rights*)

SICAV - Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual

SOCINPRO – Sociedade Brasileira de Administração e Proteção dos Direitos Intelectuais

TM – Tratado de Marraqueche

UBC – União Brasileira de Compositores

UBEM – União Brasileira de Editoras de Música

UBV&G – União Brasileira de Vídeo e Games

UCC – Convenção Universal da UNESCO (*Universal Copyright Convention*)

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)

WCT – Tratado da OMPI sobre Direitos de Autor (*WIPO Copyright Treaty*)

WPPT – Tratado da OMPI sobre Interpretações, Execuções e Fonogramas (*WIPO Performances and Phonograms Treaty*)

INTRODUÇÃO

“É dessa forma que algumas vezes a lei funciona. Nem sempre de forma tão trágica, e raramente com esse drama heroico, mas algumas vezes é assim que a lei funciona. Para começar, o governo e suas agências são vítimas de cooptação. Elas normalmente são cooptadas quando um interesse poderoso é ameaçado tanto por uma mudança legal quanto técnica. Esse interesse poderoso frequentemente exerce sua influência em um governo para que este o proteja. A retórica para essa proteção é sempre baseada, claro, no bem público, mas a verdade é muito diferente. Ideias que eram sólidas em um período, mas que, deixadas sozinhas, poderiam desfazer-se em outro, são mantidas por essa corrupção sutil de nosso processo político.”¹

(Lawrence Lessig)

O fragmento acima consiste em trecho de obra escrita por Lawrence Lessig, professor de direito na Universidade de Harvard. Distribuído gratuitamente na Internet mediante uma licença “Creative Commons”, o livro *“Cultura Livre: Como a Grande Mídia Usa a Tecnologia e a Lei Para Bloquear a Cultura e Controlar a Criatividade”*² trata da expansão da proteção aos direitos autorais e mostra como a indústria se mobilizou politicamente para manter seus benefícios, o que teria resultado na concentração das mídias. O argumento do livro é que a expansão injustificada dos direitos de propriedade pode comprometer a criatividade em vez de incentivá-la.

Como uma das áreas da propriedade intelectual, os direitos autorais envolvem uma larga movimentação de dinheiro. A expressão é aqui utilizada para se referir a direitos de autor e aqueles que lhe são conexos, conforme a redação do art. 1º da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, a lei de direitos autorais brasileira (referida, em vários momentos da tese, como “LDA”). Tratam-se de direitos exclusivos, que implicam a necessidade de autorização por parte dos titulares de tais direitos. Por conseguinte, os direitos autorais consistem em uma forma de remunerar os responsáveis pela criação e pela difusão dos conteúdos intelectuais, em um sistema que tenta replicar a lógica da propriedade material em bens imateriais (BOYLE, 2008).

¹ LESSIG, Lawrence. *Cultura Livre: Como a mídia usa a tecnologia e a lei para barrar a criação cultural e controlar a criatividade*. Tradução de Fábio Emílio Costa. A versão original, em inglês, pode ser encontrada no seguinte endereço: <http://www.free-culture.cc/freecontent/> (Último acesso:

² Texto original em inglês: “Free Culture”.

No entanto, nenhum direito é absoluto. Como os direitos autorais implicam a proteção de bens intelectuais cuja utilização é necessária ao acesso à cultura, à informação e à educação, o fortalecimento de tais direitos esbarra no exercício de outras garantias fundamentais. Não por acaso, o sistema de proteção nasceu com o que chamamos de “limitações ou exceções”, casos nos quais está dispensada a autorização ou a remuneração dos titulares dos direitos para utilização de suas obras ou fonogramas.

Especificamente os direitos autorais se aplicam a obras científicas, literárias e artísticas. Dessa forma, livros, séries, filmes, entre outros conteúdos, estão sujeitos à proteção autoral. Isso significa que quando um cinema exibe um filme, ele deve pagar pelos direitos de comunicar a obra ao público³. Como um setor que movimenta substancialmente a economia, trata-se de um campo composto por diferentes *stakeholders* com diversos interesses, em muitos casos antagônicos. Nessa seara, destacam-se os membros das indústrias ditas criativas e os usuários, i.e. aqueles que usam as obras. Assim, trata-se de uma área temática que envolve conflito, usualmente visto, pelos analistas, como uma divisão entre “*aqueles que querem ser pagos*” e “*aqueles que não querem pagar*”, as perspectivas que representam as duas pontas da cadeia econômica (VASCONCELOS, 2010).

Geralmente, tais *stakeholders* tentam influenciar o governo para alcançar políticas em prol de seus interesses. Não são raros os estudos que tratam direta ou indiretamente da mobilização política das indústrias criativas (LESSIG, 2004; FISHER, 2004; HERMAN, 2009 E 2013; HORTEN, 2013, FARRAND, 2015, entre outros). Essa mobilização resultou historicamente em uma ampliação da proteção dos direitos autorais em contraste com a flexibilização. Evidência disso é que a maior parte dos acordos internacionais sobre o tema versam sobre direitos dos autores, artistas, produtores, organismos de radiodifusão e demais titulares e poucos deles tratam de limitações ou exceções.

Nesse contexto, o lobby, entendido como a pressão exercida mediante o contato direto com autoridades políticas, é uma das estratégias disponíveis aos

³ No caso, o cinema paga pela exibição da obra audiovisual e a execução pública referente às obras musicais sincronizadas na obra audiovisual.

grupos de interesses que se envolvem nas disputas sobre direitos autorais. Se, por um lado, a atuação das indústrias foi abordada em diversos trabalhos, por outro, há pouca sistematização sobre suas estratégias políticas. Nesse sentido, a palavra “lobby” virou um tabu no senso comum, visto que, recorrentemente na mídia e no vocabulário popular, a palavra é associada à corrupção. Na Ciência Política, como forma de atuação, o lobby é ora visto como mecanismo fundamental da democracia ora como elemento antidemocrático do sistema.

De forma geral, é possível afirmar que a Ciência Política carece de uma sistematização mais profunda acerca da palavra “lobby”, visto que a expressão é utilizada como termo amplo ou mais específico, a depender do contexto. Estudar casos específicos pode contribuir para trazer aportes às discussões teóricas sobre o funcionamento e o modo de operação do lobby.

O tema principal desta tese é o lobby das indústrias criativas na legislação de direitos autorais no Brasil. Para tal, analiso a Comissão Especial sobre Direitos Autorais da Câmara dos Deputados, uma comissão de caráter temporário instaurada em 2015 com o objetivo de discutir proposições legislativas sobre o tema. Na análise dos trabalhos da Comissão, busquei identificar os agentes interessados que interpelaram privadamente os parlamentares, assim como outras interlocuções entre agentes públicos e privados. Após analisar os discursos e as relações entre grupos de interesses externos e setor público, verifiquei em que medida o resultado da Comissão até o momento – a elaboração de um relatório pela deputada responsável – refletiu os interesses e posicionamentos específicos defendidos durante reuniões públicas e privadas.

Assim, o tema principal se articula com um amplo debate sobre a relação entre lobby e democracia, visto que a intenção é avaliar o “peso político” de determinados agentes em comparação aos outros segmentos da população. Por meio do acompanhamento das discussões e das decisões tomadas na Câmara, é possível verificar a “responsividade” diferencial conferida a determinados agentes e grupos. Tendo em vista que o conceito de “democracia” se relaciona a certo nível de igualdade no que tange à distribuição do poder político (HELD, 2006), a análise dos padrões de interação entre sociedade civil e Estado é um tema

central. Trata-se, portanto, da investigação sobre o “*interesse poderoso*” do qual Lessig fala.

OBJETOS DA PESQUISA

O objeto teórico da pesquisa refere-se ao lobby e à sua relação com o conceito de “democracia”. A definição de lobby e o enquadramento das atividades políticas carecem de uma sistematização mais profunda. Nesse sentido, vale destacar que a palavra “democracia”, desde suas origens, esteve relacionada à ideia de “governo do povo” ou das massas. Na Antiguidade, quando surgiu o termo, era uma forma de governo que prezava pela igualdade política, expressa na escolha do sorteio como método de alocação de cargos públicos (MANIN, 1997).

O lobby suscita dúvidas acerca de sua compatibilidade com a ideia de democracia porque, se de um lado, trata-se de um repertório de interação política, por outro, consiste em uma estratégia disponível a determinados grupos em detrimento de outros. Assim, exponho debates sobre o potencial do lobby como mecanismo de comunicação entre sociedade e Estado. Todavia, tendo em vista que as atividades de lobby requerem certa concentração de recursos, também indago sobre as consequências da concentração para a desigualdade no acesso às instituições públicas.

Ademais, o lobby levanta questionamentos acerca da dicotomia entre “interesses privados” e “interesse público”. A noção de esfera pública permeia também algumas das mais importantes concepções contemporâneas de democracia. Nessas concepções, a democracia é vista como um espaço que visa promover o interesse público, alcançado por meio de uma deliberação⁴ na qual os indivíduos conseguem se despir de seus interesses privados. A sobreposição de interesses ditos “especiais” não é nova na discussão sobre república e democracia⁵.

⁴ Tratam-se de vertentes deliberativas inspiradas no pensamento de Habermas. Tais vertentes são abordadas na Parte I da tese.

⁵ Os escritos dos Federalistas já traziam essa preocupação, a qual continuou na teoria dos pluralistas, que partem da ideia que a fragmentação – mediante a dispersão de recursos – evita a concentração do poder em um único grupo. Nesse sentido, um governo democrático seria aquele

Nesse sentido, a discussão sobre a política dos direitos autorais mostra que, embora seja difícil discernir o público e o privado⁶, há interesses mais amplos e outros mais restritos. Trata-se de um aspecto fundamental na discussão sobre lobby, tendo em vista que o lobby é naturalmente um mecanismo de minorias (no sentido de grupos pequenos numericamente) em contraste com outras formas de organização política que visam à mobilização de maiorias. De forma semelhante, a preocupação da teoria democrática com os grupos de interesses, principais agentes do lobby, consiste na defesa de interesses especiais e a consequente desigualdade de acesso às instituições políticas.

O objeto empírico da pesquisa consiste na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada em 2015. De natureza temporária, na época em que a tese foi escrita, a Comissão ainda se encontrava instalada, porém, com trabalhos aparentemente suspensos. Com a troca de legislatura, seria necessário um requerimento para instalar a Comissão novamente. No decorrer de suas atividades, foram realizadas diversas audiências e reuniões entre 2015 e 2017. Por meio da análise dos trabalhos da Comissão, busco discutir o lobby feito pelas indústrias criativas na legislação de direitos autorais.

Nessa discussão, considero, sobretudo, o poder econômico dos agentes e suas capacidades de interlocução com as autoridades públicas, mais uma vez reforçando os debates teóricos sobre interesses, democracia e relação entre Estado e sociedade. A hipótese central da pesquisa é que os usuários finais estaria sub-representado nas discussões sobre direitos autorais, seja por ignorância, falta de recursos ou outras dificuldades relacionadas às variadas formas de mobilização política.

Os usuários finais correspondem aos indivíduos que utilizam bens intelectuais para fruição própria. Estão identificados com o “público em geral”, pois englobam os consumidores de bens intelectuais. Embora tal expressão – o “público” – acarrete dificuldades metodológicas trata-se de um segmento bastante visível no campo dos direitos autorais, uma vez que existem instituições

no qual agem múltiplas “minorias”. Um dos principais expoentes dessa linha é Robert Dahl, cujo trabalho é discutido também na parte I desta tese.

⁶ Diversas escolas no âmbito da teoria política contestam essa dicotomia, sobretudo as teorias feministas.

específicas que autodeclaram como representantes dos consumidores, seja mediante citação direta ou pela defesa de princípios gerais, tais como liberdade de expressão e direito à cultura⁷.

OBJETIVOS

Os principais objetivos do trabalho consistem em identificar as disputas políticas relativas aos direitos autorais e abordar como funciona o lobby nessa área no contexto brasileiro. O pano de fundo refere-se à discussão sobre a relação entre lobby e democracia tendo em vista um contexto de amplas desigualdades econômicas. Esse debate é abordado mediante a análise de um caso específico: o lobby das indústrias criativas e a análise de seu impacto político no Brasil. Por meio do caso, busca-se identificar os elementos pertinentes à discussão sobre a relação entre lobby e democracia, assim como buscar dados que contribuam para uma maior sistematização teórica acerca do fenômeno “lobby”.

Nesse sentido, busquei verificar quais agentes possuem maior impacto político nas decisões relativas à legislação de direitos autorais e quais são os recursos que incidem na capacidade de articulação política desses agentes, assim como busco mapear as estratégias que tais agentes utilizam.

Dessa forma, pode-se afirmar que há três objetivos gerais:

- i. Trazer reflexões sobre estratégias de mobilização política e como diferentes agentes com variados níveis de recursos as utilizam;
- ii. Verificar qual o tratamento conferido pela teoria política à relação entre lobby, como atividade de pressão, e democracia;
- iii. Discutir o papel político de agentes das indústrias criativas no campo dos direitos autorais, notadamente a indústria de conteúdo, as empresas de tecnologia, os estabelecimentos comerciais e os usuários finais.

Como objetivos específicos, pode-se elencar:

⁷ É o caso da “*Article 19*”, organização internacional não-governamental que se autodeclara como defensora de um mundo no qual “todas as pessoas possam se expressar livremente”. Ver em: <https://www.article19.org/> (Último acesso: 19 de março de 2019).

- i. Mapear os agentes envolvidos nas discussões sobre políticas públicas no campo dos direitos autorais no Brasil;
- ii. Delimitar os conflitos existentes entre os diferentes agentes envolvidos nas discussões supracitadas;
- iii. Analisar o impacto desses agentes na reforma da legislação de direitos autorais;
- iv. Verificar as relações entre agentes e autoridades políticas por meio do acompanhamento de discussões na Câmara dos Deputados;

O foco da pesquisa é a disputa política entre os agentes e a utilização do lobby como repertório de ação política visando a atingir objetivos específicos, i.e. determinados resultados no que concerne a alterações feitas na legislação de direitos autorais. No entanto, para tal, é indispensável tratar da substância da matéria, uma vez que as diversas visões de mundo apresentadas pelos agentes baseiam-se na linguagem técnica própria ao campo. Destaco, contudo, que o intuito não é fazer um julgamento de valor sobre os posicionamentos defendidos, mas identifica-los e analisar em que medida determinados posicionamentos são acatados pelas autoridades políticas.

METODOLOGIA

A- Métodos e técnicas de pesquisa empregadas

O método principal da pesquisa é um estudo de caso de desenho descritivo e explanatório, cuja natureza configura-se como intrínseca e instrumental, uma vez que os objetivos são analisar um caso particular e refinar uma explicação teórica (BERG, 2001). O caso se refere aos trabalhos da Comissão Especial sobre Direitos Autorais da Câmara dos Deputados. Instituída em 2015 pelo então presidente da Câmara, Dep. Eduardo Cunha, a Comissão visa analisar o Projeto de Lei nº 3.968, de 1997, e seus 48 projetos apensados. Os projetos em análise abrangem, em sua maioria, dois grandes temas: limitações e exceções aos direitos autorais e fiscalização da gestão coletiva.

A análise dos trabalhos da Comissão envolveu pesquisa documental e uma análise de conteúdo de discursos proferidos. A Comissão Especial organizou 10 audiências públicas, com diferentes membros das indústrias, estabelecimentos

comerciais, academia, entre outros. Analisei minuciosamente todas as 10 audiências. O trabalho incluiu a própria transcrição dos áudios disponibilizados na página eletrônica da Câmara, visto que não foram disponibilizadas transcrições pela equipe da Câmara. Transcrevi pessoalmente cerca de 6 audiências, deixando as outras para uma profissional da área⁸.

A escolha das audiências públicas como principais fontes de dados sobre lobby pode parecer a princípio estranha, mas justifica-se com base em dois fatores:

- i) A participação em audiências consiste em uma das atividades corriqueiras no escopo do exercício profissional dos lobistas (SANTOS, 2007). Assim, embora o lobby não se restrinja à participação nas audiências, tal atividade configura-se em prática recorrente dos lobistas e pode auxiliar a um mapeamento preliminar das coalizões;
- ii) Mediante os discursos realizados nas audiências, é possível identificar os segmentos que se reuniram privadamente com as autoridades parlamentares. Grande parte dos interlocutores menciona, quase que “por acaso”, que se reuniu com alguém ou presta informações das quais é possível depreender uma audiência ou reunião privada ou ainda uma relação pessoal entre os agentes. A própria linguagem auxilia nesse sentido, uma vez que os participantes se tratam de formas diferentes segundo seus laços pessoais.

Após transcritas as audiências, tabulei os dados considerando os seguintes elementos sobre os participantes: nome, idade, requerimento do convite e autoria do requerimento, região, ocupação, trajetória pessoal, instituição, categoria, posicionamento e argumentos utilizados. Embora as informações das audiências sejam públicas, optei por utilizar siglas ou cargos para me referir aos interlocutores que estavam na condição de representantes de alguma instituição enfatizando, assim, a filiação institucional em vez dos elementos pessoais. Os

⁸ Aproveito para agradecer à Gabriela Reis Mendonça pelo excelente trabalho em relação às audiências.

participantes chamados de “independentes” são aqueles que, apesar de possuir algum vínculo, não estavam presentes nas audiências como representantes de alguma instituição, mas devido a alguma característica pessoal, como trajetória pessoal, afinidade temática ou profissão. Nesses casos, optei por usar os nomes em sigla. No que concerne aos parlamentares, foi inevitável utilizar os nomes por extenso tendo em vista a necessidade de identificar os agentes.

A análise de discurso segue aquilo postulado por Fairclough (2003) no que tange à intertextualidade presente na busca pelos significados latentes do discurso, i.e. significados que muitas vezes estão implícitos. Nesse sentido, tentei cruzar as informações obtidas nas audiências com elementos externos aos discursos, tais como dados sobre os participantes, obtidos mediante entrevistas e veículos oficiais de comunicação, e detalhes sobre os contextos e a acuidade das informações prestadas nos discursos. Busquei identificar os interesses dos agentes com base nas posições das instituições na cadeia econômica e em dados que se encontram “fora” dos discursos.

No campo dos direitos autorais, isso é possível de realizar tendo em vista que as informações ditas durante as audiências podem ser verificadas em relação ao contexto fático real. Por exemplo, se determinado participante afirma que o nível de judicialização das disputas é baixo, é possível fazer uma pesquisa de jurisprudência. Se alguém fala algo sobre a legislação, verifica-se o texto da norma. É claro que se trata de um campo com alto teor ideológico – e esse é mesmo um dos argumentos principais da tese – mas também é uma área de grande complexidade técnica.

Os posicionamentos verificados nas audiências foram então comparados ao resultado da Comissão até o momento, i.e. o relatório feito pela deputada Renata Abreu, relatora dos projetos. Verifiquei quais foram os posicionamentos acatados e quais sugestões foram ignoradas. Além disso, nas próprias audiências, extraí informações sobre reuniões privadas entre os agentes. O acompanhamento das reuniões da comissão também permitiu coletar dados sobre os parlamentares que se pronunciaram nos debates.

Por meio das pesquisas documental e bibliográfica, é possível coletar dados referentes a esses parlamentares, analisando o impacto de atributos como

“partido político”, “profissão”, “financiadores de campanha”, entre outros. Em complementação, realizei entrevistas com atores fundamentais do processo – identificados mediante as audiências públicas – para entender quais foram as estratégias políticas utilizadas.

A proposta inicial era realizar uma quantidade maior de entrevistas, mas poucas partes aceitaram ou responderam à demanda. Foram realizadas 2 entrevistas, bastante elucidativas, com membros de alto escalão de instituições públicas e grupos de interesses. Assim, a maior parte das informações já é identificada nas audiências (membros falam sobre contato que tiveram com autoridades), e complementada pelas entrevistas.

Em todo o documento, é preservado o anonimato das pessoas entrevistadas, às quais me refiro sempre em concordância ao gênero feminino para não fazer tal diferenciação. As entrevistas servem apenas para comparar e validar as informações coletadas por meio das audiências. Dessa forma, cumpre esclarecer que a principal fonte de dados da pesquisa realizada se refere às audiências públicas da Comissão Especial. As entrevistas cumprem uma função subsidiária no sentido de confirmar determinadas informações extraídas da audiência e complementar em relação a elementos do processo político que não possuem caráter tão evidente ou público.

Também tentei proceder com uma micro-etnografia, cujo objetivo era compreender elementos específicos da “população” que estudo (cf. BERG, 2001), i.e. a articulação entre grupos e coalizões das indústrias criativas na negociação referente à legislação de direitos autorais. A etnografia parte da ideia de “conhecimento reflexivo”, em que há um diálogo interno sobre “o que o pesquisador sabe e como ele chegou a saber disso” (BERG, 2001, p. 139). No entanto, consegui acompanhar presencialmente apenas uma reunião da Comissão, visto que os trabalhos foram suspensos logo em seguida. As entrevistas e a observação participante buscaram identificar como os agentes se mobilizaram para pressionar os parlamentares.

B- Referenciais teóricos

A tese abarca três conjuntos de referenciais teóricos:

- i) Enquadramento teórico da palavra lobby: refere-se a trabalhos sobre tentativas de enquadrar conceitualmente o lobby. Trata das diversas classificações propostas no âmbito da Ciência Política.
- ii) Teorias sobre processo decisório: aborda-se teorias sobre processo decisório para entender o papel do lobby na elaboração de políticas públicas.
- iii) Teorias de propriedade intelectual: aborda-se teorias de propriedade intelectual com o objetivo de fornecer as ferramentas para entender o posicionamento dos agentes no campo dos direitos autorais.

C- Esclarecimentos terminológicos

Para os fins desta tese:

A expressão “**direitos autorais**” se refere a direitos de autor e conexos, em conformidade ao art. 1º da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais – LDA).

“**Indústrias criativas**” refere-se a indústrias que trabalham na criação e difusão de bens intelectuais. O conceito de “indústrias criativas” não é homogêneo e enfrenta algumas críticas, principalmente no que tange à diferenciação entre indústrias criativas e indústrias culturais (PIRES, 2012; DUNLOP & GALLOWAY, 2006). Para simplificar, optei por usar o conceito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁹, que descreve “indústrias criativas” como atividades caracterizadas por um elemento essencial de criatividade e arte (o que inclui as indústrias culturais). Embora criticado, é o conceito usualmente utilizado no campo das políticas públicas. A escolha pelo termo justifica-se pelo impacto da propriedade intelectual (presente em ambas as concepções) e pela ênfase no aspecto econômico.

A palavra “lobby” não será utilizada em itálico, em que pese sua origem estrangeira, devido à absorção da palavra no vocabulário brasileiro.

“**Interesse público**” pode se referir tanto ao interesse da coletividade, em relação, por exemplo, à manutenção do acervo e ao florescimento da cultura, quanto ao

⁹ Como demonstra o documento “*Understanding Creative Industries: Cultural statistics for public-policy making*”, disponível em: <<http://www.acpculturesplus.eu/?q=en/content/understanding-creative-industries-cultural-statistics-public-policy-making>> (Último acesso: 19 de março de 2019).

direito do usuário. Embora o conceito seja difícil de operacionalizar e suscite controvérsias, é identificável no debate mediante comparação a interesses de natureza mais específica, ou seja, que se referem a determinados segmentos.

Opto por usar “**grupos de interesses**”, em vez de grupos de pressão, porque nem todos os agentes que se manifestam no debate sobre direitos autorais têm recursos ou vontade de empreender lobby, mas é importante considerá-los até para verificar a eficiência das táticas de pressão. O termo “grupo de interesses” é mais amplo.

D- Divisão da tese

A tese está dividida entre três partes. A primeira parte é destinada às discussões teóricas sobre lobby e processo decisório. Nessa parte, abordo os conceitos de lobby, suas classificações e proponho um enquadramento teórico. Também abordo algumas teorias de processo decisório, sobretudo o modelo de coalizão de defesa, do qual alguns elementos são úteis à análise do papel do lobby na formulação de políticas públicas. Além disso, discuto a relação controversa entre lobby e democracia.

A segunda parte apresenta conceitos básicos de direitos autorais, para entendimento do público leigo, e teorias de propriedade intelectual. Essa parte é voltada a leitores que não possuem conhecimento acerca da sistemática dos direitos autorais. Nos capítulos da parte II, portanto, explico conceitos básicos úteis ao entendimento dos conflitos nessa seara. Ademais, abordo teorias de propriedade intelectual, i.e. os fundamentos filosóficos que permeiam as justificativas para a existência dos direitos de propriedade. Foco nas teorias de inspiração jusnaturalista e utilitarista.

A terceira parte, por fim, apresenta o estudo de caso e as conclusões da tese.

E- Limites da pesquisa e questões éticas

Como todo tipo de método está sujeito a algumas limitações, a pesquisa deve enfrentar certos limites. Primeiramente, há de se destacar os dilemas éticos inerente a qualquer pesquisa na área de Ciências Sociais. O dilema reside na tentativa de conciliação entre reunir o máximo de informação e proteger os

“objetos” da pesquisa (BERG, 2001). Neste caso específico, a dificuldade em adquirir informações sobre o lobby requer que a observação seja parcialmente “coberta”, que a pesquisadora não revele sua condição. Isso porque a descoberta da condição de pesquisadora pode influenciar o comportamento dos participantes (*Efeito Hawthorne*).

Dessa forma, optei por revelar minha condição apenas quando necessário, como, por exemplo, na realização das entrevistas, nas quais devo pedir a permissão dos entrevistados para a divulgação das informações compartilhadas. Além disso, o anonimato de todas as pessoas entrevistadas e demais informantes será mantido. Também optei propositalmente aqui por me referir às entrevistadas no gênero feminino. Atributos como “partido político” podem ser analisados de forma agregada e não individualizada de modo a preservar o anonimato dos agentes observados.

Outro limite da pesquisa refere-se à dificuldade de generalização de seus resultados, uma vez que se trata de estudo de um caso específico. No entanto, isso pode ser balanceado com a prestação detalhada de informações sobre a trajetória da pesquisa, o que permitirá replicar o estudo, inclusive em outros campos.

Além disso, trata-se de um estudo no qual preponderam conceitos cuja operacionalização possui alto grau de complexidade. Reconhece-se que é problemático estipular fortes inferências causais sobre o nível de influência dos agentes, visto que “influência” é um conceito de difícil mensuração. Dificilmente a pesquisa poderá concluir que a causa do “sucesso” dos agentes na aprovação ou rejeição de políticas se deve efetivamente ao lobby. No entanto, cabe destacar que, embora não possa comprovar inferências causais, o estudo ainda pode contribuir com a compilação de evidências em relação às teorias discutidas e à construção de novas hipóteses.

Outra dificuldade decorre da falta de enquadramento mais sistemático da palavra “lobby”. Durante a pesquisa bibliográfica, a utilização de diferentes expressões (“grupos de interesse”, “grupos de pressão”, entre outros) para se referir ao mesmo fenômeno (política de pressão) dificultou a descoberta de pesquisas pertinentes que tratassem do assunto. O termo “lobby” geralmente é

utilizado de maneira “frouxa” pela literatura, mas aqui se refere a mecanismo específico quanto à forma de interlocução entre membros da sociedade e autoridades públicas.

Vale ressaltar também que os estudos sobre lobby enfrentam um desafio adicional, visto que é difícil ter acesso a dados formais em razão da falta de regulação da matéria no Brasil. Isso reforça as dificuldades em se obter informações dos agentes. Como a atividade de “lobby” não é regulada, ela acaba adquirindo um sentido pejorativo na mídia e no senso comum, o que pode fazer com que os agentes se sintam constrangidos ao falar do assunto (cf. SANTOS, 2007; REIS, 2015).

Assim, as dificuldades de acesso dos pesquisadores a informações sobre o lobby possuem o mesmo teor dos desafios citados por BEZERRA (1999) no que tange à obtenção de dados oficiais e ao receio de funcionários e autoridades públicas em discutir a questão. A natureza extraoficial do lobby – tendo em vista a ausência de regulamentação – e a dificuldade em obter informações precisas justificam a escolha do método etnográfico. As próprias informações disponíveis nas audiências possuem validade questionável, visto que há muitas fases do processo político que ocorrem em espaços mais privados, ou, em outras palavras, nos “bastidores”. Entrar nesses bastidores é um desafio a qualquer pesquisador, mas as entrevistas, ainda que poucas, auxiliaram nessa tarefa, assim como minha experiência na Administração Pública me forneceu alguns caminhos para encontrar determinadas informações de caráter não-sigiloso.

Por fim, cabe destacar outras questões de natureza ética. É de conhecimento geral que sou servidora concursada do antigo Ministério da Cultura (agora Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania)¹⁰, o qual, por sua vez, participou ativamente das atividades da Comissão, como se verá adiante no decorrer desta tese. De fato, a escolha do tema deveu-se à minha filiação ao Ministério, que despertou o interesse no campo dos direitos autorais. É evidente que tal filiação afeta a minha visão sobre o campo em análise e propicia acesso diferenciado a certos tipos de informação.

¹⁰ Como o período estudado por esta tese corresponde à época em que o Ministério da Cultura ainda não tinha se transformado em Secretaria Especial, manterei a terminologia presente naquele momento.

Nesse sentido, deixo claro que não utilizei, em nenhum momento, essa posição para adquirir informações que não fossem de alcance ao público. No momento em que me dedicava à parte substancial da pesquisa empírica, estava em condição de licença do Ministério e, portanto, afastada dos cargos que exerço. Outro fator importante é que minha opinião pessoal difere da posição institucional do órgão. A tese é reflexo de um trabalho acadêmico que não reflete nem visa julgar as posições institucionais do Ministério. Esclareço também que não parto da ideia de uma “neutralidade integral”. Minha trajetória tem influência nas minhas “lentes” de pesquisadora. Entretanto, tentei deixar a distinção entre fatos, análise e avaliação valorativa o mais clara quanto possível em uma pesquisa de ciências sociais.

Para tais fins, reforço que sou uma pesquisadora da área de Ciência Política, que tem visões favoráveis a uma flexibilização do regime de direitos autorais sem, contudo, negar a importância da proteção aos autores e demais titulares. Acredito ser necessária a proteção, mas também importante balizá-la com o exercício de outros direitos fundamentais. Também penso que a posição que ocupa o criador atualmente é prejudicada pela concentração de poderes em determinados agentes da cadeia econômica da cultura, sobretudo titulares derivados e usuários comerciais de largo porte. Como servidora, prezo pela busca ao interesse público, o qual historicamente tenho associado a uma distribuição mais igualitária do poder e dos recursos econômicos, mas também em respeito às liberdades básicas individuais. Não acho que igualdade e liberdade sejam termos irreconciliáveis.

Prestados os esclarecimentos, mesmo considerando os devidos limites, penso que este estudo pode trazer aportes no debate teórico sobre o enquadramento do lobby no Brasil e lançar luz na compreensão das disputas políticas no campo dos direitos autorais, assunto pouco abordado na Ciência Política brasileira.

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO I

LOBBY E GRUPOS DE INTERESSES NA TEORIA POLÍTICA

Não há, na Ciência Política, um conceito consensual da palavra “lobby”. As definições variam segundo os diferentes autores que estudam a temática. Apesar das variações, o termo é usado para descrever o que se convencionou chamar de “política de pressão” e, portanto, é frequentemente associado a outras expressões, como “grupos de interesses” e “grupos de pressão” (cf. SCHATTSCHNEIDER, 1964 [1942]; TOLEDO, 1985; GOZETTO, 2009; LOOMIS & CIGLER, 2012). Embora tais conceitos – “grupos de interesses”, “grupos de pressão” e “lobbies” – sejam usados de forma intercambiável com frequência, cada termo possui uma definição específica.

A Ciência Política, sobretudo a brasileira, carece de um enquadramento sistemático acerca das atividades de lobby (cf. GOZETTO, 2009). Embora os estudos sobre lobby tenham aumentado no Brasil (cf. SANTOS, 2007), grande parte das publicações concentra-se na descrição do fenômeno em vez de propor aportes teóricos ao enquadramento da atividade. Em muitos casos, os termos utilizados carecem de precisão teórica. Ademais, devido ao contexto do surgimento dos primeiros estudos sobre lobby, nos quais se destaca a ciência política estadunidense (TRUMAN, 1971 [1951]), os estudos replicam à América Latina conceitos advindos de contextos diferentes desse continente.

O objetivo deste capítulo é analisar e discutir os conceitos que serão utilizados na tese, principalmente no que tange ao lobby e sua relação com a política de pressão. A intenção é esclarecer os diferentes significados que os termos assumem e localizá-los nas discussões no âmbito da teoria política no mundo e no Brasil. Para tal, recorri à literatura tradicional sobre lobby – em que grande parte dos estudos foca no contexto estadunidense – mas também a estudos realizados sobre o cenário específico da política brasileira, incluindo estudos mais recentes (SANTOS, 2007; REIS, 2015).

O capítulo discute as definições e as classificações das atividades de lobby, propondo um enquadramento teórico que define o lobby como um repertório de interação entre sociedade e Estado, que se distingue de outros tipos

de repertórios devido a características particulares. Como a palavra surgiu no contexto anglo-saxão, é impossível não recorrer a referências norte-americanas. Utilizo diversos autores – estadunidenses e brasileiros – com diferentes perspectivas para construir a definição e o enquadramento que serão utilizados. Tentei extrair os elementos que considero mais pertinentes de cada obra analisada para a temática estudada, apontando algumas críticas e sugestões próprias.

Quanto ao procedimento de revisão de literatura, foi utilizada como ponto de partida a tese “Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesses no Ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil”, de Luiz Alberto dos Santos (2007). O autor logra em compilar os mais diversos estudos sobre lobby, inclusive os debates sobre questões conceituais. A partir dessa tese, recorri diretamente às fontes utilizadas e complementei as informações adquiridas mediante a busca de artigos, teses e ensaios mais recentes em mecanismos tradicionais de pesquisa, como as bases de periódicos da CAPES, do PROQUEST e do JSTOR. Outra referência para o presente estudo foi a tese recente de Renata Reis (2015), “Redes Invisíveis”, que analisa o lobby em relação à legislação de propriedade industrial, tema correlato ao campo dos direitos autorais.

Há muitos estudos sobre lobby, mas uma pequena quantidade se refere ao Brasil¹¹ e menor número ainda se refere especificamente às indústrias criativas, que correspondem ao contexto que pretendo analisar. Embora o fenômeno não seja recente no Brasil, o estudo e a sistematização do tema ainda está em fase de desenvolvimento (REIS, 2015). A escolha dos autores e trabalhos aqui discutidos justifica-se pela relevância dos estudos em relação aos assuntos específicos que a tese pretende discutir: lobby no campo dos direitos autorais e a relação entre lobby, poder econômico e democracia. Em vez de compilar os estudos realizados em várias regiões – trabalho já desempenhado em outras teses (SANTOS, 2007;

¹¹ Em comparação às demais regiões. Parte da escassez e falta de profundidade dos estudos se deve à ausência de regulação da temática (Santos, 2007). Parte da pesquisa realizada nas bases de dados supracitadas – CAPES e PROQUEST – confirmam essa assertiva.

REIS, 2015), o presente estudo foca nos elementos centrais para a construção do conceito e do enquadramento do lobby.

Um dos problemas centrais na definição do lobby consiste em delimitar a esfera de atuação do lobby de modo que o termo não seja excessivamente amplo ou demasiado restrito. Ao passo que uma definição excessivamente ampla é problemática, porque impede a diferenciação entre lobby e outras atividades políticas, uma definição muito restrita descartaria ações que poderiam ser entendidas como lobby. Nesse sentido, busquei construir uma definição intermediária, que não seja tão ampla a ponto de abranger um conjunto muito heterogêneo de atividades, mas também não seja demasiado restrita, e que permita identificar o lobby em comparação a outros tipos de ação política. A construção aqui proposta advém principalmente de estudos anteriores, que serão comparados, em momento posterior, aos aportes oferecidos pelos dados analisados.

1.1 LOBBY, GRUPOS DE INTERESSES E GRUPOS DE PRESSÃO

Na Ciência Política, não há uma única definição de lobby. No geral, os trabalhos definem o lobby ora de forma muito ampla, para designar a defesa de interesses perante membros do poder público (cf. TOLEDO, 1985; GOZETTO & MANCUSO, 2011; REIS, 2015), ora de maneira mais restrita, como grupos que instrumentalizam poder (cf. SANTOS, 2007). Dessa forma, o termo se entrelaça com outros conceitos políticos, notadamente “grupos de interesses” e “grupos de pressão”.

No que tange à teoria política, as expressões “lobby”, “grupos de interesses” e “grupos de pressão” são categorias distintas com significados diferentes. Como esclarece Santos (2007), os grupos de interesses indicariam certa organização de interesses em contraste com os interesses não-organizados que existem na sociedade. Nesse sentido, os grupos de pressão seriam grupos de interesses que efetivamente exercem pressão no sistema político. Já os *lobbies*, que se inserem nos grupos de pressão, seriam caracterizados pela instrumentalização dos recursos de poder de modo a buscar influência (SANTOS, 2007).

Essa distinção é um tanto frágil, mas alguns de seus elementos podem ser úteis analiticamente para captar a efetividade das atividades de lobby. Por um lado, pode-se argumentar que, metodologicamente, a instrumentalização dos recursos não é sempre um fator observável. De forma semelhante, não há uma medida que identifique o nível de “pressão política” necessária para que determinado grupo de interesses seja considerado como um grupo de pressão. Ademais, a diferença entre os termos consiste apenas em uma questão de amplitude. A distinção entre os conceitos resulta na existência de subconjuntos, em que a sociedade é a categoria mais ampla e os “*lobbies*” a mais específica.

Nesse contexto, os “lobbies” representam um subconjunto de “grupos de pressão”, que, por sua vez, derivam dos “grupos de interesses”. Dessa forma, tal classificação posiciona o “lobby” como um agente – um grupo – em vez de uma ação, contrariando a definição original da palavra. Por outro lado, ao separar “grupos de interesses”, conceito mais amplo, dos grupos de pressão que desenvolvem atividades de lobby, é possível criar um “elemento de controle” para averiguar se os grupos que empreendem o lobby conseguem obter mais resultados que aqueles que utilizam outros repertórios de ação política.

Na literatura sobre o tema, os *lobbies* são grupos de interesses que instrumentalizam recursos de poder para buscar influência. Todo grupo de interesses é potencialmente um grupo de pressão, ainda que essa potencialidade não se manifeste (TOLEDO, 1985). Os grupos de interesses são, portanto, o estado embrionário dos grupos de pressão (ARAGÃO, 1994). Não por acaso os três termos são usados indistintamente com frequência (TOLEDO, 1985). Embora alguns autores tratem das diferenças entre os termos (SANTOS, 2007; REIS, 2015), é evidente que as três palavras são utilizadas para se referir a um mesmo fenômeno: o que se convencionou chamar de “política de pressão”.

Para os fins desta tese, optei por utilizar “grupos de interesses” como expressão genérica para designar as coalizões presentes no campo dos direitos autorais e “grupos de pressão” para tratar o que a literatura chama de “*lobbies*”, ou seja, grupos que agem por meio da movimentação de recursos para exercer influência no direcionamento de determinadas políticas públicas. Em alguns momentos, as duas expressões são usadas de maneira intercambiável, pois a

distinção é pertinente apenas para fins de avaliação sobre a efetividade das atividades de lobby no sentido de persuadir as autoridades públicas.

Um grupo de interesse se converte em grupo de pressão quando passa a pressionar as autoridades políticas, isto é, passa a utilizar determinadas práticas de pressão, sobretudo o lobby, para atingir seus objetivos. Assim, a diferenciação entre os termos em uma perspectiva comparativa permite analisar se o lobby contribuiu ou não para o alcance dos objetivos do grupo.

A utilização do termo “grupos de interesses” justifica-se, portanto, devido à sua amplitude. Nem todos os agentes que se manifestam publicamente nos debates sobre direitos autorais utilizam o lobby como principal estratégia política, seja por uma questão de recursos, seja por falta de domínio da práxis. Em outras palavras, nem todos os grupos de interesses utilizam-se de táticas de pressão: alguns optam apenas por serem ouvidos ou por mobilizar a opinião pública de maneira geral.

Por tal razão, é importante considera-los para verificar a eficiência das táticas de pressão. Assim, é possível comparar os grupos de interesses que não fazem lobby com aqueles que pressionam constantemente o Estado por meio de lobistas. Dessa forma, quando me refiro a grupos de interesses, trato das coalizões em sentido mais amplo – grupos de interesses politicamente mobilizados que compartilham interesses comuns¹² – enquanto os grupos de pressão são aqueles que agem diretamente no parlamento por meio de lobby.

A escolha das expressões “grupo de interesses” e “grupos de pressão”, em detrimento de “lobbies”, permite enquadrar o lobby como atividade ou processo em um arcabouço mais amplo de padrões de interação entre Estado e sociedade, que abrange outras atividades políticas diferentes do lobby. Dessa forma, em vez de usar a palavra “lobby” para me referir ao grupo, utilizo o termo para designar exclusivamente a “ação”, em contraposição à parte da literatura que mescla os dois significados.

Segundo Truman (1971 [1951], p. 33), o conceito de “grupo de interesses” refere-se a:

¹² Trata-se da definição de coalizão de defesa conforme SOUZA, 2006.

(...) qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz certas demandas em relação a outros grupos mediante o estabelecimento, a manutenção ou a ampliação de certas formas de comportamento que são implicadas pelas atitudes compartilhadas.

A utilização do termo “lobby” para tratar dos grupos que instrumentalizam recursos de poder (os *lobbies*) gera a percepção de que o lobby é sempre um fenômeno contínuo. Embora haja grupos que se caracterizem pela continuidade da pressão, existe a possibilidade de um “lobby eventual”, em que grupos se mobilizam e exercem pressão temporariamente em torno de uma questão concreta circunstancial (cf. TOLEDO, 1985; ARAGÃO, 1994). A utilização do termo lobby para descrever grupos permanentes exclui, portanto, ações temporárias da definição.

Tal como Gastão Alves de Toledo (1985) e Murillo de Aragão (1994), opto por utilizar a palavra “lobby” para descrever a ação em detrimento do agente. Nesse sentido, o lobby é a forma com a qual a ação dos grupos de interesses, convertidos em grupos de pressão, materializa-se (TOLEDO, 1985). Nesse contexto, o lobby é uma forma de ação dos grupos de pressão. Entretanto, Toledo (1985), como outros autores, se limita a definir o lobby como uma tentativa de influenciar as políticas públicas, sem entrar em detalhes sobre as táticas utilizadas por esses grupos. O “método”, como se explicará no decorrer deste capítulo, consiste em um elemento fundamental na definição de lobby.

A literatura estadunidense descreve o lobby como o processo pelo qual os grupos de interesses tentam influenciar as políticas públicas (TOLEDO, 1985). Assim, utilizo a palavra “lobby” para descrever a tentativa de exercer influência na política mediante a persuasão de autoridades governamentais. Esse uso da palavra justifica-se pela própria origem do termo “*lobbying*”, que significa literalmente a atividade de persuadir uma autoridade política, geralmente um membro do governo, de modo a fazê-lo apoiar leis ou regras em seu benefício¹³.

¹³ Definição do *Cambridge Dictionary*. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/us>> (último acesso: 27/11/2015). A lei dos Estados Unidos de 1602 – *Lobbying Disclosure Act* – definiu lobby com base na comunicação oral ou escrita com autoridades governamentais, do Executivo ou Legislativo, em benefício da formulação, modificação ou adoção de legislação e regulamentação ou ainda em relação à administração ou execução de programas e políticas governamentais [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.ht (Último acesso: 27/11/2015).

Essa abordagem converge às origens da palavra, uma vez que a expressão “*to lobby*” designa a ação enquanto o termo “*lobby groups*” se refere aos agentes que praticam tal ação (ARAGÃO, 1994).

Dessa forma, resta evidente que o termo se referia a um processo ou ação: a tentativa de persuasão. Sobretudo, as origens etimológicas da palavra explicam uma das características principais do lobby: o contato direto (*tête-à-tête*) com as autoridades públicas. Etimologicamente, nas suas origens inglesas, a palavra “*lobby*” refere-se ao salão de entrada dos edifícios, posteriormente passando para o vocabulário político para se referir aos representantes de interesses – os “lobistas” – que abordavam autoridades no saguão dos prédios em que residiam ou trabalhavam (GOZETTO & MANCUSO, 2011).

Dessa forma, o contato direto é um elemento central nas atividades de lobby. Trata-se de sua característica fundamental. Cabe discutir, porém, as implicações dessa característica no contexto atual, visto que a grande proliferação de grupos de interesses, em Washington, ocorreu nas décadas de 1960 e 70 (LOOMIS & CIGLER, 2012), antes do surgimento de muitas tecnologias de informação. Em um contexto de maior desenvolvimento tecnológico, é plausível supor que o contato direto entre grupos e políticos pode ser reforçado por outras ações que visem à persuasão da autoridade política e vão além do contato face a face no saguão do parlamento, como o envio de e-mails e a realização de campanhas públicas. Isso reforça a interlocução entre o lobby, como ação, e outros tipos de atividades e organizações políticas.

Essas ações, embora não sejam enquadradas tipicamente no conceito restrito de lobby, podem ser usadas para auxiliar o lobby a alcançar seu objetivo, i.e. o convencimento de agentes governamentais para tomar uma determinada decisão em relação a uma política pública específica. Dessa forma, lobby se define como a tentativa de persuasão de agentes governamentais para a aprovação ou rejeição de medidas específicas por meio do contato direto, o qual ainda pode contar com outros repertórios de ação política para reforçar a busca pelo objetivo final.

Entretanto, a fim de evitar que toda e qualquer ação política seja enquadrada como “lobby”, cabe diferencia-lo de outros mecanismos. Enquanto

repertório de interação entre sociedade e Estado, o lobby corresponde a um tipo específico de ação, que pode ser utilizada em combinação com outros tipos de ação política. Embora seja um elemento característico da política de pressão, o lobby não é método exclusivo dos grupos de pressão. O lobby e as atividades usuais que a prática envolve podem ser utilizados por outras formas de organização política diferentes dos grupos de pressão, como partidos e movimentos sociais. Dessa forma, é necessário distinguir o lobby e os grupos de pressão em relação a outros tipos de ação e de organização política e defini-los como fenômenos com características próprias.

Talvez seja mais didático definir o lobby com base em uma definição negativa, pois, ainda que não saibamos ao certo “o que o lobby é”, sabemos o que ele não é: lobby não está vinculado necessariamente a partidos ou movimentos sociais, embora possa ser usado por ambos – e aí reside a maior vantagem de se abordar o lobby como um “processo” ou uma ação. Grupos de interesses, partidos e movimentos sociais podem fazer uso dessa ação, mas usualmente operam em lógicas distintas, apesar de suas evidentes interfaces.

Partidos políticos são organizações voltadas à participação nas eleições. Em tese, o partido se caracteriza por maior caráter programático e rigidez no conteúdo ideológico (ARAGÃO, 1994). A definição na literatura tradicional sobre partidos relaciona esse tipo de organização à finalidade do triunfo eleitoral (cf. SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]); TOLEDO, 1985; ARAGÃO, 1994). Nesse sentido, o objetivo principal do partido seria ganhar as eleições. Entretanto, essa definição exclui os partidos que disputam eleições para mobilizar as massas e não necessariamente ocupar cargos eletivos, discussão motivada pela experiência dos partidos socialistas¹⁴ (cf. DIAMOND & GUNTHER, 2003). Dessa forma, parece mais útil definir os partidos como base no método (participação em eleições) e no escopo, que envolve as linhas de ação e o fato de que a natureza do partido é a mobilização de maiorias e a agregação de preferências coletivas.

¹⁴ Embora grande parte dos partidos ditos socialistas tenham cedido ao objetivo relacionado ao triunfo eleitoral, a perspectiva inicial dos chamados “partidos prototípicos leninistas” era a rejeição das instituições burguesas, inclusive aquelas relacionadas à democracia representativa (cf. Diamond & Gunther, 2003).

Assim, considero que o método característico do partido é a designação de candidatos para competir nas eleições, mesmo que não tenham chances de triunfo eleitoral. Já os grupos se caracterizariam como associações que possuem como o objetivo a adoção e a execução de determinada política, sem competir em campanhas eleitorais (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]). Os partidos políticos possuem grandes linhas de ação, enquanto os grupos visam aprovar ou rejeitar medidas específicas, com interesses claramente identificáveis (TOLEDO, 1985).

Em contraste com partidos de massa, os grupos de interesses focam em assuntos de políticas públicas mais restritos, o que permite que eles mobilizem membros de forma mais direcionada. Assim, os grupos funcionam apenas em “áreas de políticas públicas” específicas (KITSCHOLT, 1993). Para Schattschneider (1964 [1942]), os grupos de pressão são uma forma de organização política que dispensa a mobilização de uma maioria, cuja expressão se encontra nos partidos políticos.

Em oposição à política de partidos, a política de pressão é marcada pelas atividades de organizações de pequena escala (SCHATTSCHEIDER, 1960). Dessa forma, não é apenas o objetivo que difere partidos e grupos, mas a tática empregada para atingir o objetivo, a natureza da tática em relação aos conceitos de “minoria” e “maioria” e a forma de organização. O que caracteriza os grupos e o lobby, entendido como “ação”, é o conjunto correspondente às “táticas de pressão”.

Como não são fortes o suficiente para disputar eleições, os grupos de pressão utilizam outros meios para manifestar sua influência de forma inverificável. Um método característico é o exagero, que consiste em construir uma imagem de maioria (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942]). Tal método é utilizado porque os grupos de interesses promovem informação sobre o eleitorado em um contexto no qual os congressistas possuem informação incompleta. Devido à importância da informação sobre o eleitorado, os lobistas possuem incentivos para exagerar a saliência eleitoral dos seus clientes de forma que os legisladores deem mais importância às preocupações deles (AINSWORTH, 1993). Os partidos podem usar a mesma técnica, mas estão sujeitos a provas

periódicas de sua própria força, visto que participam de eleições (SCHATTSCHNEIDER, 1964 [1942]).

De forma semelhante, é possível distinguir grupos de pressão, lobby e movimentos sociais com base nos objetivos e métodos utilizados. Apesar da falta de consenso sobre uma definição precisa de movimentos sociais, é possível argumentar que eles consistem em um tipo específico de ação política. Focando na formação de redes, Mario Diani e Ivano Bison (2010 [2004]) definem o movimento social como um processo específico com base em três elementos: conflito, trocas informais e identidade coletiva. O modelo teórico dos autores caracteriza o movimento social como aquele que possui elemento conflituoso com oponentes identificados, redes informais densas e forte identidade coletiva. Entretanto, tal modelo não deixa tão claro as fronteiras entre os diferentes tipos de organização, visto que partidos também podem apresentar as mesmas características.

Charles Tilly (2010 [2009]) também associa o conceito de movimentos sociais à existência de uma dimensão de conflito, que o autor chama de “elemento contencioso”. Tilly (2010 [2009]), porém, é mais específico, utiliza o conceito de “repertório de contenção”. Segundo Tilly (2010 [2009]), os movimentos sociais se caracterizam por repertórios de ação específicos relacionados à natureza contenciosa dos movimentos. Tais repertórios podem mudar segundo o contexto histórico.

O conflito pressupõe a existência de duas partes com demandas opostas. Os atores dos movimentos sociais buscam promover ou impedir mudanças no status quo (DELLA PORTA & DIANI, 2006 [1998]). Assim, tal objetivo pode estar revestido em influenciar determinadas políticas públicas, como o lobby, mas ambos possuem estratégias específicas. Ao passo que os movimentos geralmente buscam atingir seus objetivos mediante a utilização de práticas como passeatas voltadas à conscientização da sociedade – ou a mobilização de maiorias – o lobby refere-se especificamente à tentativa de exercer influência por meio de ação diretamente voltada às autoridades governamentais.

Por outro lado, não há óbices formais quanto à utilização de lobby ou demais táticas de pressão por parte de movimentos sociais, embora não pareça

ser um repertório frequente desse tipo de organização. O alvo dos partidos, movimentos e grupos também são distintos. Os movimentos sociais são voltados a alvos específicos, os quais não se referem nem a indivíduos específicos nem à humanidade como um todo (DELLA PORTA & DIANI, 2006 [1998]). Já os partidos se articulam no interior das instituições estatais, enquanto os grupos de pressão, por meio do lobby, concentram-se em autoridades políticas específicas relacionadas à medidas no âmbito da discussão de determinada temática.

Outras diferenças referem-se à organização interna e à identidade coletiva dos movimentos sociais. Os movimentos pressupõem a existência de redes informais, o que significa que a coordenação de iniciativas específicas depende da troca permanente entre os membros do movimento, sejam eles indivíduos ou organizações. Ademais, embora surjam mais oportunidades de participação para indivíduos mais comprometidos ou talentosos, nenhum ator pode se autoproclamar como o “único representante” do movimento (DELLA PORTA & DIANI, 2006 [1998]).

Mesmo que as fronteiras não sejam tão claras, é possível fazer uma distinção entre partidos, movimentos e grupos baseada nas categorias “objetivos”, “escopo” e “métodos predominantes de ação”. As diferenças resultam em lógicas de funcionamento distintas. Tais diferenças encontram-se resumidas na **tabela 1**.

Tabela 1 – Diferenças entre grupos e partidos

	PARTIDOS	GRUPOS DE PRESSÃO	MOVIMENTOS SOCIAIS
OBJETIVO	Participação em eleições	Adoção ou rejeição de determinada política	Promoção ou impedimento de práticas sociais ou políticas
ESCOPO E AMPLITUDE	Grandes linhas de ações, mobilização de maioria (tenta alcançar maior número de adeptos ou eleitores).	Medidas específicas, mobilização de minoria	Demandas amplas ou específicas, mobilização de maioria (tenta alcançar maior número de apoiadores).
MÉTODO DE AÇÃO PREDOMINANTE	Designação de candidatos para participar de eleições	Tarefas em questões concretas (por exemplo, visitas aos parlamentares, monitoramento de	Repertórios de ação coletiva variáveis (por exemplo, passeatas, protestos, petições,

		projetos, etc).	entre outros)
--	--	-----------------	---------------

Fonte: elaboração da autora, com base em SCHATTSCHEIDER (1964 [1942]), TOLEDO (1985) e ARAGÃO (1994).

As fronteiras entre partidos, grupos de pressão e movimentos sociais não são tão claras porque os objetivos e os repertórios dessas formas de organização política se entrelaçam: a mudança social almejada por um movimento pode ser alcançada mediante alterações em políticas determinadas. A literatura geralmente associa o partido ao objetivo de exercer diretamente o poder político mediante o triunfo eleitoral (cf. SCHATTSCHEIDER (1964 [1942]); ARAGÃO, 1994), mas, de maneira geral, os objetivos das três organizações citadas correspondem a exercer certa influência no poder público ou na sociedade, ou seja, na política em seu sentido amplo.

Ademais, as três remetem a “grupo” no sentido de conjunto ou coletivo de indivíduos. Assim, a definição de “grupo de interesses” parece, portanto, mais ampla e envolve as três organizações, uma vez que os grupos de interesses nada mais são que coalizões em torno de interesses organizados. Dessa forma, proponho distinguir os três tipos de organização política com base na forma com a qual o objetivo é realizado, em termos do método de ação predominante.

Entretanto, não se trata de uma divisão estanque: a ênfase na palavra “predominante” destaca a falta de exclusividade de tais métodos em razão da possibilidade de utilização por parte de diferentes formas de organização política. Outra diferença fundamental refere-se à amplitude lógica de ação relacionada ao método: no caso dos partidos e dos movimentos sociais, trata-se da mobilização de uma maioria, enquanto o lobby é geralmente utilizado por uma minoria organizada, conforme destaca Schattschneider (1964 [1942]).

Partidos, grupos de pressão e movimentos sociais são fenômenos distintos, porém todos atuam como intermediadores entre sociedade e Estado e possuem certos impactos no direcionamento das políticas públicas (BURSTEIN & LINTON, 2002). Embora sejam três formas de organização política que operam mediante lógicas distintas (KITSCHOLT, 1993), as três possuem repertórios de interação entre sociedade civil e Estado. O conceito de repertório de interação remete a uma adaptação da concepção de “*repertoires of contention*” de Tilly e

designa “relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade” (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2014, p. 327). Isso significa, que tanto os grupos de pressão quanto os movimentos sociais utilizam-se de práticas de interação entre a sociedade e o Estado.

O lobby é uma dessas práticas disponíveis a tais organizações. Assim, o lobby pode ser utilizado como repertório pelos próprios movimentos sociais, os quais podem buscar alcançar resultados por meio dessa ação. Todavia, não se trata de uma prática frequente dos movimentos devido à própria lógica de operação, uma vez que os movimentos geralmente tentam chamar a atenção de uma maioria. O lobby faz parte do que Abers, Serafim & Tatagiba (2014) chamam de “política de proximidade”, que se refere a uma forma de interação caracterizada pelo contato direto entre atores da sociedade e do Estado. Em suma, partidos, grupos e movimentos são organizações diferentes e congregam características próprias, mas ainda podem ter relações estreitas entre si.

Cabe ainda fazer alguns esclarecimentos em relação à diferença entre lobby e a expressão “defesa de interesses” (“*advocacy*”). A palavra “*advocacy*” refere-se à “defesa de direitos no contexto de ações coletivas” (URBINATI, 2010, p. 51). Ora, se o lobby implica defesa de certos interesses, geralmente compartilhados por determinados grupos, a atividade se constitui em um tipo de defesa de interesses (*advocacy*). Não por acaso, os dois termos se confundem na literatura. A existência de “lobistas” é, por vezes, associada à profissionalização da atividade de defesa de interesses (ARAGÃO, 1994). Entretanto, nem toda defesa de interesses pressupõe necessariamente o contato direto com autoridades governamentais. Assim, considero que a defesa de interesses é um termo mais amplo que compreende outras formas de defesa de direitos além do lobby, o qual, por sua vez, consistiria na adoção de uma estratégia específica.

A defesa de determinado interesse relacionado à igualdade de gênero, por exemplo, pode ser exercida em passeatas e campanhas de conscientização que não tenham como alvo direto instituições governamentais específicas, mas a sociedade como um todo. Em outras palavras, todo lobby é um tipo de defesa de interesses, mas nem toda prática de defesa de interesses pode ser classificada como lobby. Por outro lado, há um risco de adotar uma visão maniqueísta na

separação entre “lobby” e “defesa de interesses” ao associar lobby exclusivamente aos grupos de pressão e “defesa de interesses” a grupos e movimentos de “interesse público”, que transcenderiam o interesse privado.

Uma discussão conceitual que perpassa o enquadramento teórico do lobby é, portanto, a definição de “interesses” e a separação entre “interesse público” e “interesse privado”. No contexto governamental, a palavra “interesses” está relacionada a desejos constantes em relação aos rumos de determinada política. Quando se fala em grupos de interesses, a literatura se refere a instrumento de articulação política e veiculação de demandas (ARAGÃO, 1994). Dessa forma, interesses se referem a demandas. Os grupos de interesses são organizações de “defesa de interesses” na medida em que eles veiculam demandas em relação a outros grupos ou instituições. A diferença entre a mera defesa de interesses e o grupo de pressão reside no esforço real de influenciar as decisões públicas (cf. BERRY, 1977).

A política dos grupos de pressão é usualmente associada à defesa de interesses de natureza privada¹⁵ e, por isso, recebe uma conotação negativa. Entretanto, como argumentei anteriormente, o lobby é uma prática e, como tal, pode ser utilizado por diferentes agentes, inclusive organizações consideradas como “defensoras de interesse público”. Sobretudo, a distinção entre interesses públicos e privados não é tão clara, uma vez que defensores de segmentos particulares usualmente enxergam os interesses defendidos como associados a um interesse amplo ou social¹⁶ (cf. SCHATTSCHEIDER, 1960).

De forma semelhante, funcionários do governo consideram que suas decisões são baseadas no interesse público, mas decidem entre os desejos de grupos de interesses que competem entre si (BERRY, 1977). Dessa forma, o que define “lobby” não é a natureza do interesse definido, mas o alvo, o objetivo e a forma de operação. Esses fatores implicam procedimentos comuns utilizados por lobistas.

¹⁵ A preocupação com a ação das facções e da interposição dos interesses privados na esfera pública é antiga, perpassando os escritos de Maquiavel, de Rousseau, dos federalistas e, na teoria contemporânea, de Robert Dahl.

¹⁶ Um membro de um grupo defensor do setor agropecuário, por exemplo, vai argumentar que os interesses do setor estão relacionados a benefícios sociais para a população como um todo, uma vez que a produção agropecuária incide na disponibilidade de alimentos.

Diferentemente de outras práticas de ação política, o lobby, em seu sentido estrito, refere-se à ação de acionar, em benefício de determinada pessoa, organização ou grupo, autoridades governamentais com a finalidade de adotar, rejeitar ou modificar as leis. Assim, o “alvo” consiste nos tomadores de decisão ou os “*policymakers*” (cf. BERG, 2009). O que distingue o lobby das demais formas de defesa de interesses é que tal atividade almeja atingir especificamente as autoridades governamentais (o “alvo”) em prol de mudanças na legislação ou regulamentação (o “objetivo” ou “intenção”, associada ao caráter persuasivo do lobby) por meio da interação direta com tais autoridades (a “forma”).

O lobby pode ser, portanto, definido como uma prática particular de defesa de interesses, cuja principal característica seria a tentativa de persuasão de autoridades governamentais mediante contato direto, ou o “*tête-à-tête*”, que atualmente pode ser mediado por outras tecnologias de comunicação (como o e-mail, por exemplo). Dessa forma, a comunicação desempenha papel fundamental. Isso inclui procedimentos comuns utilizados por lobistas, tais como a produção de material informativo a ser repassado aos parlamentares, planejamento de ações e participação em reuniões com autoridades políticas (cf. TOLEDO, 1985; ARAGÃO, 1994).

Como mencionado anteriormente, em tese, o lobby é uma forma de ação política que pode ser potencialmente utilizada por diferentes grupos, inclusive aqueles que defendem interesses de “natureza social”, i.e. interesses mais amplos que afetam a sociedade como um todo em vez de segmentos específicos. Todavia, vale questionar quais grupos de pressão predominam no cenário do lobby: se são grupos economicamente favorecidos ou se o lobby é uma prática “aberta” a qualquer grupo.

A questão central em relação às oportunidades diferentes com quais os grupos conseguem utilizar o lobby refere-se ao embate entre minoria e maioria e à concentração de recursos. Grupos de interesses, grupos de pressão e lobby são vocabulários usualmente associados ao fenômeno chamado de “política de pressão”. O lobby seria a forma com a qual a ação dos grupos de interesses, convertidos em grupos de pressão, materializa-se (TOLEDO, 1985). De acordo com Schattschneider (1964 [1942]), a política de pressão é um modo de superar o

obstáculo da maioria de forma a possibilitar que os agentes atuem sem seu consentimento. Trata-se de um fenômeno característico de “minorias organizadas”, cujo significado aqui corresponde a grupos pequenos organizados.

Dessa forma, o termo “grupos de interesses” se refere a conjuntos de indivíduos que compartilham atitudes comuns em relação ao que “é necessário fazer” em determinadas situações (TRUMAN, 1971 [1951]). Convergente à discussão presente na teoria, os grupos de pressão são uma fase dos grupos de interesses e estão associados a um método específico: a pressão de autoridades públicas (TRUMAN, 1971 [1951], REIS, 2015). Neste trabalho, proponho um conceito específico de lobby com base nas discussões anteriores enfatizando as diferenças entre o lobby e outras formas de ação política.

O conceito de lobby varia entre a excessiva generalidade e definições mais restritas. Optei por uma definição intermediária, a qual caracteriza o lobby com base em seu objetivo, agentes e táticas usuais. Com base em suas raízes etimológicas e nas discussões da teoria política (principalmente no que se refere à comparação com outras formas), o lobby é associado à tentativa de influenciar decisões públicas mediante contato direto com autoridades políticas. O lobby se relaciona com grupos de interesses e de pressão porque faz parte do repertório usual – mas não exclusivo – dessas formas de organização. Por outro lado, o lobby diferencia-se do mero “direito de audiência”, compreendido como “o direito de uma minoria a ser ouvida” (SCHATTSCHEIDER 1964 [1942], p. 240).

Existem várias formas pelas quais um determinado grupo pode “ser ouvido”: o grupo pode participar de uma audiência pública, expressar suas opiniões por meio de redes sociais ou veículos midiáticos ou, ainda, movimentar campanhas de convencimento da opinião pública. O lobby consiste, portanto, em uma forma específica, que se refere à interlocução direta com as autoridades. É uma pressão voltada às autoridades políticas. Em muitos casos, essa pressão pode ser feita mediante a mera prestação de informação às autoridades; em outros casos, essa pressão converte-se em tentativas ilícitas de influência (GOZETTO, 2009; GOZETTO & MANCUSO, 2011). No entanto, por mais que a

fronteira nem sempre seja nítida, este trabalho foca especificamente no lobby lícito¹⁷ em um setor particular.

Em outras palavras, enquanto as expressões “grupos de interesses” e “grupos de pressão” se referem aos agentes que praticam a ação, o termo “lobby” é utilizado para designar a ação¹⁸, nesse caso um modo específico de exercer pressão para a aprovação ou rejeição de determinadas políticas que envolve um conjunto de procedimentos comuns utilizados pelos lobistas. Esse modo se caracteriza pelo contato direto entre lobistas e autoridades políticas, contato que ainda pode ser mediado por outros repertórios de ação. Trata-se, portanto, de uma prática específica de ação política dentro de um enquadramento mais amplo, a ser explicado a seguir.

1.2 LOBBY COMO PRÁTICA DE AÇÃO POLÍTICA: UM ESBOÇO DE ENQUADRAMENTO

Existem várias possibilidades de classificar os grupos de pressão e o lobby, segundo diferentes critérios. Toledo (1985), por exemplo, classifica os grupos de pressão em dois conjuntos de acordo com os seguintes critérios:

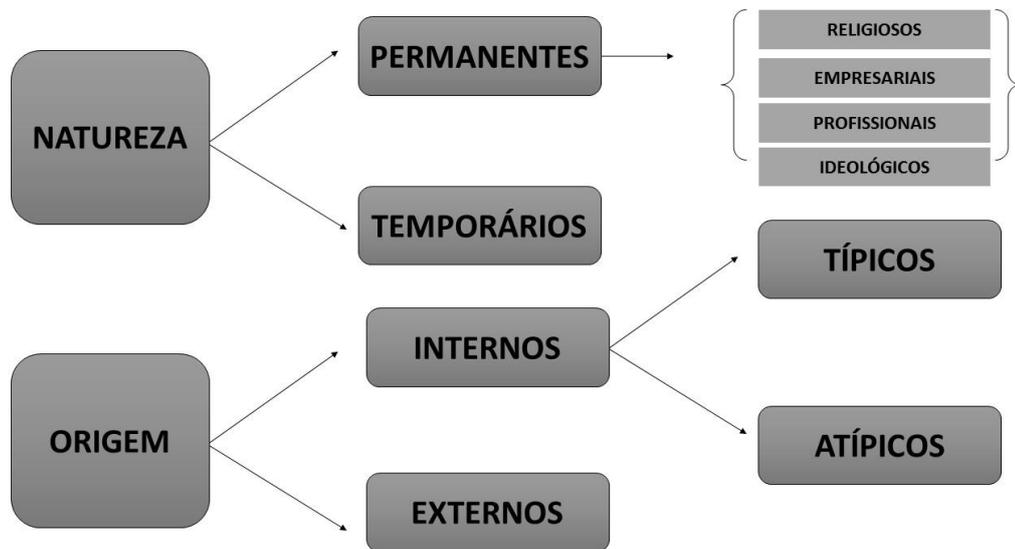
- a. Quanto à natureza: temporários ou permanentes.
- b. Quanto à origem: internos (do próprio país) ou externo (de outros países).

Dessa forma, “natureza” refere-se à durabilidade e à continuidade da ação, enquanto “origem” refere-se ao espaço geográfico, se o grupo é nacional ou estrangeiro. Além dos dois conjuntos acima descritos, Toledo (1985) delimita algumas subdivisões. A **imagem 1** resume essas subdivisões. Os grupos permanentes se dividiriam entre profissionais, empresariais, religiosos ou ideológicos. O autor ainda expõe a subdivisão entre grupos típicos, que surgem de espaços exteriores ao Estado, e atípicos, os quais advêm de dentro do próprio Estado.

¹⁷ No Brasil, a fronteira é ainda mais complicada devido à falta de regulação da temática.

¹⁸ A definição do lobby como ação tem largo apoio na teoria (Truman, 1971 [1951]; Toledo, 1985; Oliveira, 2004; Reis, 2015).

Imagem 1 – Classificação dos grupos, segundo Toledo (1985)



Fonte: elaboração da autora, com base em TOLEDO (1985).

Note que, na subdivisão dos grupos permanentes, o critério é a finalidade ou a qualificação do interesse defendido (se religioso, empresarial, profissional ou ideológico). Há dois aportes significativos na classificação do autor: a atenção à natureza temporária de certos grupos e a percepção da existência de um lobby empreendido pelo próprio governo, o qual também seria composto de grupos. Os grupos temporários referem-se aos que se formaram em torno de interesses que demandavam ação urgente. Já os grupos atípicos corresponderiam àqueles que surgiram no seio do Estado. Apesar de a utilização do termo “atípico” remeter à ideia de separação entre sociedade e Estado, o reconhecimento de que organismos estatais também fazem lobby é um avanço.

Por outro lado, a classificação segundo a natureza dos interesses – religiosos, empresariais, profissionais e ideológicos – parece um tanto problemática, tendo em vista o conceito implícito em “ideológicos”. Grupos religiosos, empresariais e profissionais também defendem uma espécie de ideologia, i.e. uma visão de mundo. As coalizões das indústrias criativas colocam um desafio adicional a essa classificação, devido à heterogeneidade dos grupos formados, os quais abrangem interesses simultaneamente empresariais e ideológicos.

Há outras formas de classificação e, segundo Toledo (1985), a maioria se baseia na natureza dos interesses (critério finalístico) ou pela “motivação” nas palavras de Aragão (1994). Assim, uma classificação comum é aquela pautada pelo teor dos interesses defendidos pelos grupos (União Europeia, *apud* Reis, 2015). O problema da classificação dos grupos de acordo com o teor específico dos interesses é a dificuldade de acompanhar a quantidade de interesses existentes e o surgimento de novas demandas (cf. Truman, 1971 [1951]; Aragão, 1994). Tal classificação pela natureza dos interesses dá uma falsa impressão de solidez e negligencia a dinâmica geral dos grupos porque considera as relações em determinado ponto do tempo (TRUMAN, 1971 [1951]).

Como enquadramento geral, parece mais útil abarcar outros elementos mais perenes. Oliveira (2004) classifica o lobby segundo o sujeito e o objeto da ação. Em sua classificação, há quatro tipos de lobby:

- a. Lobby público: feito por órgãos do Poder Público, em que se destacam as assessorias parlamentares dos Ministérios, Agências Reguladoras e Autarquias;
- b. Lobby privado: exercido por empresas e escritórios especializados nessa área;
- c. Lobby institucional: feito pelas próprias empresas por meio de seus representantes de relações governamentais; e
- d. Lobby classista: feito por entidades de classe (Oliveira, 2004; Santos, 2007).

Considero pertinente acrescentar à tipologia original o “lobby social”¹⁹, caracterizado pela defesa de causas que envolvem uma coletividade mais ampla, como é o caso das demandas do movimento ambientalista e do feminismo²⁰. O lobby social geralmente é feito por Organizações Não-Governamentais (ONGs) e instituições congêneres, que atuam em temas como direitos humanos e ecologia.

¹⁹ Truman (1971 [1951]) utiliza a mesma expressão – “social lobby”- para designar, no entanto, um fenômeno muito distinto daquele ao qual me refiro. O autor usa o termo para designar a pressão informal exercida por meio de relações sociáveis.

²⁰ Agradeço ao professor Luis Felipe Miguel, da Universidade de Brasília, pelo *insight* em relação à questão. Qualquer equívoco ou erro é exclusivamente responsabilidade minha.

Tratam-se, portanto, de interesses que geralmente não são classificados como “particularistas”, pois abrangem número maior de indivíduos e possuem cunho mais generalista em comparação às demais categorias.

Como mencionado anteriormente, a diferença entre interesses particularistas e interesses difusos pode não ser tão clara em alguns casos, principalmente porque os agentes tendem a racionalizar os próprios interesses como “públicos”. Muitos grupos podem defender interesses especializados de algum setor específico com o argumento de que estariam promovendo o interesse geral. Alguns autores destacam que a identificação de um “interesse público” é problemática, pois não há uma definição consensual acerca do termo (TRUMAN, 1971 [1951]).

Sem embargo, adoto critérios semelhantes a trabalhos anteriores (SCHATTSCHEIDER, 1960; REIS, 2015): o que determina se um interesse é particularista ou tem natureza generalizada é a amplitude da demanda em termos da relação com setores específicos: se atinge uma coletividade mais ampla ou se os benefícios potencialmente gerados pela ação atingem tão somente os membros do grupo ou do setor.

Como afirma Reis (2015, p. 77):

[...] grupos de interesse público buscam fins que beneficiam a sociedade como um todo, por exemplo, a proteção ambiental e o patrimônio histórico, enquanto grupos de interesses privados procuram proteger interesses específicos à sua atividade ou interesses.

Nas indústrias criativas, isso é perceptível, pois os grupos podem defender determinadas categorias – usuários específicos, titulares originários ou derivados, intermediários, consumidores finais, etc. – ou direcionar o discurso para uma coletividade mais ampla, como a “sociedade” ou o “público”. Geralmente, os discursos utilizam expressões que trazem a ideia de amplitude, como “acesso à cultura”, mas os interesses econômicos envolvidos são claramente identificados devido à posição dos interlocutores na cadeia da cultura e as consequências da defesa de determinadas medidas.

A distinção entre interesses particulares e interesses de natureza mais coletiva é importante por duas razões. Primeiramente, a associação entre lobby e

interesses particulares (ou “especiais”) contribuiu para que o termo adquirisse um teor pejorativo, como destacam os autores que estudam o fenômeno. Em segundo lugar, a relação desequilibrada entre interesses privados específicos e o Estado é uma questão importante no estudo da democracia, uma vez que tal conceito está relacionado à noção de distribuição igualitária de poder político, como se verá adiante. Essa relação também é um dos focos centrais nas discussões que envolvem o corporativismo.

Outra distinção que aparenta não ser tão clara, na classificação de Oliveira (2004), é a diferença entre “lobby privado” e “lobby institucional”, visto que ambos se associam a interesses tidos como “privados”. De fato, ambos os tipos de lobby referem-se à defesa de interesses de setores específicos e são, nesse sentido, “privados”. Entretanto, são tipos diferentes de lobby devido aos tipos de agentes que o empreendem.

No caso do lobby privado, a atividade é empreendida por empresas e escritórios especializados na atividade de lobby, que advogam, portanto, em prol dos interesses de seus clientes, os quais podem ser variados. Consiste no lobby feito por lobistas profissionais, que se dedicam especificamente à atividade de lobby como meio de fonte de renda. Assim, há certo distanciamento entre os funcionários que fazem o lobby e as temáticas abordadas, uma vez que os temas concernem aos interesses dos clientes e não das empresas que fazem o lobby. Em outras palavras, trata-se de um lobby “terceirizado”: uma empresa ou instituição A contrata uma empresa ou escritório B para que B faça lobby em prol dos interesses de A.

Em contraste, no lobby institucional, a atividade é empreendida por funcionários internos das empresas que advogam em prol de seus próprios interesses. Isso pode implicar maior aproximação entre o lobista e o objeto do lobby, uma vez que os temas discutidos fazem parte das atividades cotidianamente desenvolvidas pela empresa. Conseqüentemente, os lobistas institucionais possuem maior proximidade com o tema que defendem. A classificação considera, portanto, a relação entre o agente e a atividade.

Na tipologia utilizada por Oliveira (2004), o que diferencia as categorias é o tipo de organização que pratica o lobby (“quem”) e o objeto da atividade (“o que”),

i.e. o que a organização defende ou pretende atingir com a atividade de lobby. A tipologia acima explicada se encontra resumida na **Tabela 2**.

Tabela 2 – Tipologia do lobby: “quem defende o que”

TIPO DE LOBBY	QUEM	O QUE
Lobby público	Órgãos do poder público, como Ministérios, Agências Reguladoras e Autarquias	Pautas prioritárias dos órgãos segundo a temática em que atuam.
Lobby privado	Empresas e consultórios especializados.	Interesses variados, segundo os clientes das empresas.
Lobby institucional	Empresas por meio de seus representantes.	Posicionamentos próprios das empresas.
Lobby classista	Entidades de classe.	Classes e categorias profissionais.
Lobby social	Organizações Governamentais, associações sem fins lucrativos, movimentos sociais. Não	Pautas de cunho mais generalista.

Fonte: Elaboração da autora, com base em OLIVEIRA (2004), SANTOS (2007) e acréscimos próprios.

Posteriormente, Gozetto & Thomas (2014) sofisticaram essa classificação de modo a propor um enquadramento das entidades de lobby em seis tipos:

- i. “Elites políticas e grupos tradicionais de poder”: refere-se a entidades informais e não-institucionalizadas, como, por exemplo, os latifundiários.
- ii. “Lobby do setor privado”: refere-se ao lobby feito pelos departamentos de relações governamentais das empresas e associações.
- iii. “Lobby do trabalho tradicional e profissional”: inclui as associações profissionais e os sindicatos tradicionais.
- iv. “Lobby de agências governamentais nacionais e do governo local”: consiste no lobby feito por agências nacionais e órgãos do governo local. Inserem-se aqui as assessorias parlamentares dos Ministérios.
- v. “Lobby de interesses novos e ‘forasteiros’ e grupos de interesses”: inclui dois conjuntos de interesses. O primeiro refere-se a movimentos religiosos e por direitos civis, enquanto o segundo consiste em interesses mais duradouros e “outsider”. No segundo

conjunto, os autores incluem as manifestações que ocorreram em 2013 e 2014 no Brasil.

- vi. “Lobby privado e empresas de consultoria”: refere-se ao lobby “terceirizado”, praticado por empresas de consultoria voltadas ao lobby profissional.

Apesar de útil na identificação dos agentes usuais da política de pressão, a classificação mescla “agente” e “ação”, pois trata simultaneamente das características dos grupos e das táticas de pressão. Essa mistura pode gerar certa confusão, uma vez que um mesmo agente pode empreender mais de um tipo de lobby. Os latifundiários, por exemplo, consistem em uma elite ou grupo tradicional de poder, mas podem se organizar mediante organizações específicas e empresas de consultoria. Ao passo que existe a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que congrega organizações menores, não há óbices em relação à utilização, por essas organizações, de empresas de consultorias e até mesmo dos mecanismos disponíveis à Frente Parlamentar da Agropecuária, bloco parlamentar que representa tais interesses.

Ademais, considero que a definição de “lobby de interesses novos e *outsiders*” não está clara, mas suponho seria algo semelhante ao que descrevo como “lobby social”. Contudo, a classificação dos autores gera falta de clareza em relação à distinção entre grupos de interesses e movimentos sociais. Além disso, embora os autores tratem do lobby internacional, ele não fica claro nessa classificação.

Os grupos externos, conforme classificação de Toledo (1985), incluem diferentes agentes, como empresas multinacionais, organismos multilaterais e organizações não-governamentais de abrangência internacional. Tais agentes podem empreender distintos tipos de lobby, recorrendo a equipes próprias ou empresas de consultoria privada. O lobby internacional é ainda mais complexo devido à pressão exercida pelos Estados no interior de organizações multilaterais, o que salienta um lobby “em duas camadas”²¹.

²¹ As duas camadas consistem na pressão feita no interior da organização e posteriormente na pressão feita pela organização em relação a um país ou a uma região específica.

Considero, portanto, mais útil separar *agentes* e *ações* em duas classificações distintas, como proponho a seguir. Dessa forma, há uma classificação voltada aos “grupos de pressão” (agentes) e outra especificamente direcionada ao lobby entendido como a atividade (ação).

Este trabalho tem como objeto principal o lobby feito pelas indústrias criativas no que concerne às políticas públicas no campo específico de direitos autorais. Como diferentes agentes fazem parte das atividades dessas indústrias, a mobilização nessa área envolve distintos tipos de lobby, segundo as tipologias apresentadas. O lobby feito por gravadoras e editoras pode contar com o lobby institucional – feito por representantes das próprias empresas – e privado, mediante a contratação de lobistas profissionais. As audiências contaram com a interlocução do Ministério da Cultura (MinC), cujo setor de assessoria parlamentar seria enquadrado como um grupo de pressão atípico, na classificação de Toledo (1985), ou lobby público, na classificação de Oliveira (2004).

A *Motion Picture Association* (MPA), organização que congrega os representantes dos estúdios de Hollywood, possui uma filial que cuida do tema no Brasil e em outros países latino-americanos (MPA-América Latina, ou MPAA), mas, segundo uma das entrevistadas, também recorre a uma empresa que atua na área de relações governamentais²². Dessa forma, a MPA, que é um grupo externo, pode fazer uso simultâneo do lobby institucional e do lobby privado.

É provável que, em muitos casos, organizações que fazem diferentes tipos de lobby interajam entre si de acordo com as suas pautas. Assim, não é raro que órgãos que fazem lobby para o governo negociem com grupos de interesses que representam entidades privadas em torno de determinados temas e vice-versa. As discussões que resultaram na Lei no. 12.853 e as audiências públicas realizadas na Comissão Especial reuniram grupos de autores e artistas, entidades de gestão coletiva e representantes de órgãos governamentais²³. Em muitos casos, discussões sobre direitos autorais envolvem instituições que trabalham

²² Trata-se de empresa que oferece consultoria especializada em relações institucionais.

²³ A MPA-AL esteve presente nas discussões da Comissão Especial, assim como membros do então Departamento de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura (antes Diretoria de Direitos Intelectuais). Fonte: Câmara dos Deputados.

com direitos humanos ou demandas tidas como “coletivas”, como institutos e organizações não-governamentais, o que condiz com o lobby de tipo social.

É o caso da *Electronic Frontier Foundation* (EFF)²⁴, organização sem fins lucrativos que visa à defesa de liberdades civis, e a *Public Knowledge*²⁵, cujo objetivo autodeclarado é a promoção da liberdade de expressão e da Internet aberta. Ambas as organizações se declaram como defensoras de princípios relacionados aos direitos civis e, portanto, coletivos, o que as enquadrariam como lobby social. No Brasil, destaca-se ainda a Artigo 19, que trabalha sobre a relação entre liberdade de expressão e direitos autorais. No debate sobre direitos autorais, esse tipo de organização é geralmente associado à defesa do consumidor, ou seja, do usuário final.

Entretanto, uma análise menos superficial mostra que há outros interesses envolvidos. Algumas dessas organizações são financiadas, em larga medida, por empresas de tecnologia, como o Google, que possuem seus próprios interesses na legislação de direitos autorais (em limitar sua responsabilidade nas infrações cometidas)²⁶. A legislação dos Estados Unidos que versa sobre o ambiente digital – *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA) – é resultado da disputa entre o lobby da indústria de conteúdo e o das empresas de tecnologia (cf. FISHER, 2004). Nesse embate, grande parte dos grupos autodeclarados como representantes dos usuários finais tendem a se alinhar com as empresas de tecnologia (cf. HERMAN, 2013). A atuação de organizações como as citadas mostra, portanto, o quanto os diferentes tipos de lobby estão relacionados e como os recursos econômicos possuem impacto relevante.

Sobretudo, os grupos de pressão atuam como veículos de interação entre diferentes segmentos da sociedade e autoridades estatais. A interação entre

²⁴ Electronic Frontier Foundation: “About EFF”, disponível em: <https://www.eff.org/about> (Último acesso: 19 de março de 2019).

²⁵ Public Knowledge: “What Public Knowledge Does”. Disponível em: <https://www.publicknowledge.org/> (Último acesso: 19 de março de 2019).

²⁶ Isso é evidente nos debates sobre os dispositivos de “*safe harbor*”, que se referem a limites impostos à responsabilização secundária de provedores da Internet por conteúdos gerados por terceiros. Ao passo que há poucas publicações acadêmicas sobre o tema, é um assunto largamente exposto na mídia. Nos Estados Unidos, foi realizada uma consulta pública sobre esses dispositivos. Os comentários podem ser visualizados no seguinte endereço eletrônico: <https://www.copyright.gov/policy/section512/> (último acesso: julho de 2017). Esse assunto será retomado em capítulos posteriores da tese.

sociedade e Estado por meio de grupos de pressão nos remete ao questionamento sobre a ausência de discussões sobre lobby nas perspectivas voltadas à participação política, especialmente aquelas adjetivadas com o termo “popular”.

É provável que a ausência de estudos sobre lobby especificamente na literatura sobre participação decorra da visão de que essa atividade não estaria disponível a grupos marginalizados. Os estudos dessa área podem estar mais concentrados nas atividades dos grupos populares e nos partidos de esquerda. De forma semelhante, a relação intrínseca dos grupos de interesse com a esfera econômica os afasta da literatura sobre sociedade civil, tendo em vista que é uma categoria tradicionalmente considerada em contraste ao Estado e ao mercado (cf. YOUNG, 2000).

Todavia, a falta de debate sobre o assunto não anula o fato de que grupos de interesses existem e influenciam instituições políticas. Assim, o lobby se configura em uma modalidade de participação, ainda que não seja a única nem a mais igualitária. Sobretudo, é preciso desmistificar a visão de que o lobby é uma forma de atuação exclusiva de um único segmento da sociedade, embora seja plausível argumentar que é uma atividade mais acessível a determinados estratos.

No Brasil, o lobby pode ser exercido também por entidades de classe, as quais são passíveis de enquadramento no conceito de sociedade civil. Dessa maneira, cidadãos e cidadãs podem se filiar a diversas associações que atuam como *lobbies* no Congresso ou em outras instituições políticas com o objetivo de influenciar determinadas propostas legislativas.

De forma semelhante, membros de diferentes associações sociais podem tentar exercer a atividade de lobby diretamente entrando em contato direto com os parlamentares. O lobby também pode ser realizado por órgãos governamentais, os quais tentam defender suas pautas por meio de seus respectivos departamentos de assessoria parlamentar. Dessa forma, o lobby é uma atividade complexa que envolve diferentes atores e diversos tipos de instituição.

Disso decorre a importância de enquadrar o lobby como repertório de ação política, além das classificações anteriormente explanadas. Assim, das classificações aqui discutidas, é possível extrair os seguintes aportes:

- a) A política não trata apenas dos grupos de pressão; eles representam uma forma de organização entre tantas outras existentes. Consequentemente, é necessário fazer uma síntese cobrindo o sistema político e os diferentes tipos de vida política (SCHATTSCHEIDER, 1960). Dessa forma, é necessário enquadrar o lobby no universo da política, o que implica considerar as demais formas de organização. Nesse sentido, o lobby se refere a como a política de pressão é feita. Trata-se de uma tática entre muitas outras e consiste em um repertório de interação entre sociedade e Estado.
- b) Como “lobby” se refere à ação em si, uma possibilidade de classificação abarca os critérios “sujeito” e “objeto” no sentido de identificar “quem defende o que”.
- c) Os grupos de interesses podem ser classificados quanto a diferentes critérios, que incluem natureza, origem e teor dos interesses defendidos.

Nesse enquadramento, “grupos de interesses” e “grupos de pressão” são os agentes que praticam a ação, assim como os movimentos sociais e os partidos políticos. São formas de organização política, embora nem sempre a literatura a diferencie de maneira clara (BURSTEIN & LINTON, 2002). A falta de clareza em relação a esses termos não é injustificada. De certa forma, todos eles estão relacionados a espécies da “defesa de interesses”, que seria a expressão adequada para designar a ação em seu sentido amplo. Consistem em repertórios de interação entre sociedade e Estado, pois permitem a intermediação entre indivíduos e membros do campo político.

No entanto, tanto as organizações (grupos, movimentos e partidos), quanto as ações (lobby, formas de ação coletiva, entre outras), possuem características específicas. Nesse sentido, sugiro um enquadramento pautado pelas diferenças quanto ao objetivo, ao alvo e ao método. Tais fatores incidem sobre os variados

escopos dos agentes e das ações por eles empregadas. A **tabela 3** resume essas diferenças no que tange às ações.

O emprego de diferentes ações implica a utilização de repertórios específicos. O lobby, descrito como a pressão exercida mediante contato direto com autoridades, pauta-se por ações como “fornecimento de informação a autoridades políticas” e “participação em reuniões com autoridades”. Já a ação coletiva, característica de movimentos sociais, baseia-se na realização de protestos, passeatas e campanhas públicas. Esses repertórios podem variar segundo o contexto histórico e a sociedade.

Tabela 3 – Diferença entre agentes e ações

	AÇÕES	
	LOBBY	AÇÃO COLETIVA
FONTE	Minoria organizada	Maioria mobilizada
ALVO	Indivíduos ou conjuntos específicos	Coletividades mais amplas
PROCEDIMENTOS USUAIS	Fornecimento de informação e materiais técnicos a autoridades; Acompanhamento das reuniões; Participação em reuniões.	Passeatas; Protestos; Campanhas públicas; Petições.

Fonte: elaboração da autora, com base em revisão bibliográfica (exposta neste capítulo).

Conforme delineado na tabela, o lobby inclui um repertório variado de ações. Grande parte das organizações lobistas utilizam meios variáveis para alcançar seus objetivos, entre os quais encontra-se a participação em audiências públicas (SANTOS, 2007). Dessa forma, para os fins desta tese, considero a participação nas audiências e as reuniões privadas como ações integrantes da prática lobista, tendo em vista que o lobby, entendido como pressão de autoridades pelo contato direto, pode fazer uso de ambas as estratégias.

Embora mais fluida do que a teoria tradicional prevê, a diferença entre o lobby e a ação coletiva consiste na amplitude: ao passo que o lobby pode ser empregado em benefício de um grupo de interesses que defende um assunto de natureza pública, os agentes que empreendem a ação, de fato, referem-se a um

número reduzido (de lobistas). Por outro lado, a força dos repertórios de ação coletiva reside justamente no número: a demonstração da força de uma passeata encontra-se nas estatísticas. Isso remete às discussões sobre a relação entre lobby e opinião pública no que tange à característica do lobby em atuar nos “bastidores”, ou seja, fora da visibilidade e do controle da maioria (cf. TRUMAN, 1971 [1951]; SCHATTSCHNEIDER, 1964 [1942]).

Isso não significa, contudo, que o lobby não compreende ações com determinado nível de publicidade. É o caso da participação em audiências públicas, como destacado anteriormente. Dessa forma, ainda que o lobby seja empreendido por uma minoria no sentido numérico, variadas técnicas de ação política, incluindo aquelas que mobilizam majorias, podem ser combinadas para alcançar o objetivo.

Adicionalmente, existem tipos de lobby, os quais podem ser classificados de acordo com o sujeito da ação (o tipo de lobista) e o objeto (a natureza do interesse defendido), segundo a classificação de Oliveira (2004). As relações entre os diferentes tipos de lobby – privado, público, entre outros – são um fator importante a ser considerado. As vantagens da adoção desse esboço de modelo residem em sua fluidez: ao passo que determina repertórios e elementos característicos das organizações e ações delineadas, os elementos não são considerados mutuamente excludentes.

Dessa forma, embora sejam fenômenos distintos, um movimento social poderia fazer uso do lobby e um grupo de interesses poderia participar de repertórios típicos de movimentos sociais. Os grupos de pressão também podem utilizar outros repertórios, além do lobby, para reforçar suas demandas. É plausível supor que o financiamento privado de campanhas desempenha um papel importante nas disputas referentes à representação de interesses.

O modelo proposto pretende acompanhar, ao menos em parte, as mudanças inerentes ao cenário político. Assim, sugere-se o delineamento de fatores mais perenes em comparação com outros aspectos usualmente considerados nas classificações de lobby e de grupos de interesses (como a natureza ou o teor dos interesses defendidos).

CAPÍTULO II

LOBBY E PROCESSO DECISÓRIO

Democracia é um termo que se tornou corrente no imaginário e no linguajar popular. Entretanto, o conceito variou substancialmente segundo a época e o contexto em que as formas institucionais se desenvolveram. A ideia de democracia que permaneceu no imaginário popular foi a relação entre o termo “democracia” e a noção de “governo do povo”, embora, na prática, essa concepção encontre limites.

Na literatura acadêmica, há duas visões predominantes acerca da relação entre lobby e democracia (TOLEDO, 1985; GOZETTO, 2009):

- i. *O lobby como instrumento democrático*: tendo em vista a potencialidade do lobby como expressão de demandas de membros da sociedade (cf. GOZETTO, 2009), ele pode ser visto como um elemento inerente à sociedade democrática. De acordo com essa perspectiva, o lobby seria uma característica de sociedades abertas, uma vez que a representação popular e os partidos não teriam condições de lidar com todos os problemas existentes na sociedade – ou mesmo trazê-los para a agenda política. Os grupos seriam, portanto, veículos insubstituíveis de informação. A existência dos grupos refletiria a liberdade expressa nos princípios constitucionais (TOLEDO, 1985).
- ii. *O lobby como instrumento de grupos privilegiados*: a maioria das críticas ao lobby foca em dois elementos. O primeiro é apropriação do lobby por interesses perniciosos. Essa visão está centrada nos riscos da concentração de poder em minorias organizadas, as quais defenderiam interesses exclusivamente particulares (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942], 1960). O segundo elemento refere-se à predominância de grupos mais privilegiados economicamente. Os diferentes segmentos sociais possuem diferentes recursos e, conseqüentemente, variadas capacidades de se organizar por meio de grupos de pressão. Disso resulta um

desequilíbrio entre os grupos, que desemboca na concessão de privilégios injustificados, além de contrariar o princípio da igualdade política (GOZETTO & MANCUSO, 2011).

O presente capítulo pretende discutir essas duas visões, no âmbito dos debates sobre a relação entre lobby, poder econômico e democracia. Parte-se do pressuposto que democracia está relacionada ao princípio da igualdade política. Considerando que igualdade política refere-se ao “peso” dos diferentes agentes nas decisões públicas, a discussão apresentada neste capítulo remete ao papel do lobby no processo decisório. Por tal razão, preliminarmente apresentam-se as ferramentas utilizadas para analisar a tomada de decisões. No caso em questão, optei pelo modelo de “defesa de coalizão” (*advocacy coalition*). Embora tal modelo seja utilizado para análises de mudança institucional a prazo mais largo, alguns conceitos do modelo são úteis para a análise em questão.

Em complementação, são apresentados trabalhos que discutem especificamente o papel do lobby em um regime democrático. No que tange à teoria democrática, o foco está na relação entre democracia e certo nível de igualdade econômica, aspecto abordado por algumas correntes do pensamento político. Destarte, um dos fatores considerados refere-se aos impactos dos recursos econômicos na execução de atividades de lobby.

Sobre os impactos dos recursos econômicos, vale ressaltar que embora o lobby possa incluir barganhas envolvendo diretamente a troca de favores por dinheiro, este trabalho não pretende abordar as atividades ilícitas. O conceito de lobby não implica necessariamente a utilização de dinheiro para “comprar” posicionamentos. Exercer influência por meio do contato direto com os políticos não é uma atividade ilegítima por si só. Assim, corrupção, tráfico de influência e lobby se constituem em modos de atuação essencialmente distintos, como argumenta Oliveira (2004). Isso não significa que esses modos não tenham interfaces de interação em alguns casos. Oliveira (2004) fala em “certas áreas cinzentas”, como o financiamento de campanhas.

A finalidade aqui é analisar como recursos econômicos afetam o acesso às instituições políticas exclusivamente mediante meios legais, ou seja, permitidos pelos limites jurídicos, ainda que as dimensões de legitimidade e moralidade

sejam discutíveis. Em outras palavras, trata-se da análise dos impactos de recursos organizacionais, conforme termo empregado por Burstein & Linton (2002), notadamente o orçamento interno das organizações²⁷. Uma ideia geral presente no capítulo é que os rendimentos e o controle sobre riquezas incidem no acesso que os indivíduos dispõem a certos mecanismos de participação política ou de interação com o aparato estatal, em que se insere o lobby. Assim, a corrupção não é um tema central deste trabalho, apesar de ser um elemento relevante no contexto brasileiro. Muitas vezes, como mostraremos no decorrer da análise empírica deste trabalho, o lobby é feito por meio de fornecimento de informações técnicas aos parlamentares, sem envolver aportes monetários na troca.

Denomino o lobby de “mecanismo de participação” (ou repertório de interação), pois ele propicia interação direta com o sistema político e consiste em uma tentativa, muitas vezes bem sucedida, de influenciar as decisões públicas. Além disso, o contato direto com parlamentares propicia envolvimento dos lobistas e dos segmentos que eles defendem com os bastidores da política. Essa perspectiva não pressupõe, porém, que o lobby seja um mecanismo igualitário. É plausível supor que seja uma atividade restrita a certos segmentos que possuem um montante substancial de recursos econômicos, devido à necessidade de arcar com certos gastos, como os materiais informacionais produzidos e custos relacionados aos recursos humanos²⁸. Assim, a participação política propiciada pelo lobby não é obrigatoriamente “popular”.

Disso decorre a necessidade de analisar a relação entre lobby, poder econômico e democracia. Ao considerar simultaneamente os benefícios potenciais e as críticas ao lobby, o objetivo é evitar uma perspectiva maniqueísta que reduza as diferentes visões sobre o lobby a uma perspectiva dualista da prática.

2.1 LOBBY, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DECISÓRIO

²⁷ São fatores nem sempre observáveis de um ponto de vista empírico, mas há a possibilidade de usar proxies.

²⁸ Schattschneider (1964 [1942]) argumenta que se trata de uma atividade menos custosa em comparação com ações que visam mobilizar a opinião pública. Entretanto, o autor (1960) também aborda a prevalência de certos grupos, principalmente aqueles relacionados ao “*business*”.

Considerando que um dos objetivos desta tese é discutir o papel do lobby nas decisões, torna-se importante recorrer a modelos explicativos do processo decisório. No que tange ao processo de produção de políticas públicas e mudança institucional, existem diversos modelos explicativos: equilíbrio pontuado, modelo da lata de lixo, entre outros (cf. SOUZA, 2006). Para os fins deste trabalho, abordarei alguns elementos do modelo das coalizões de defesa, tendo em vista que tal modelo se refere a situações marcadas por conflitos de interesses, disputas técnicas e múltiplos atores (SABATIER & WEIBLE, 2007). Os debates sobre direitos autorais envolvem esses três elementos.

O modelo de coalizões de defesa se baseia no entendimento da política pública como um conjunto de subsistemas estáveis que se articulam com acontecimentos externos. Cada um desses subsistemas é caracterizado por coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), as quais consistem em conjuntos de pessoas que compartilham crenças e possuem atividades coordenadas durante determinado período de tempo (SOUZA, 2006).

Um subsistema é caracterizado pela dimensão funcional e territorial e é composto não apenas por agentes públicos e grupos de interesses, mas também especialistas e jornalistas (SABATIER & WEIBLE, 2007). No caso em análise, a dimensão funcional se refere à propriedade intelectual, enquanto o aspecto territorial consiste no território brasileiro. Embora o modelo de coalizão se refira a mudanças em maior período de tempo que o analisado por esta tese, alguns elementos do modelo podem auxiliar na análise:

- i. Impacto de crenças e valores: o modelo de coalizão pressupõe que as crenças atuam como filtros de como agentes recebem uma mesma informação. A desconfiança em relação a membros de coalizões intensifica a densidade dos laços entre membros de uma mesma coalizão. As crenças são analisadas com base em uma estrutura hierárquica composta por três elementos de acordo com a amplitude: crenças profundas, crenças orientadas a políticas e crenças secundárias. As crenças profundas se referem às crenças mais amplas e valores gerais, enquanto as crenças orientadas a

políticas são mais específicas. As crenças secundárias correspondem a tópicos específicos (SABATIER, & WEIBLE, 2007).

- ii. Papel dos recursos: além das crenças, outro elemento importante no modelo refere-se aos recursos disponíveis aos interessados. Entre os recursos que participantes podem utilizar para influenciar políticas públicas, encontram-se “autoridade”, “informação”, “opinião pública”, “informação” e “recursos financeiros” (SABATIER, & WEIBLE, 2007). Envolvendo um repertório específico de estratégias políticas, o lobby depende principalmente do acesso à informação e dos recursos financeiros. O campo de propriedade intelectual envolve certa complexidade técnica, o que corrobora a necessidade de parlamentares recorrerem a coalizões e lobistas para adquirir conhecimento e informação. Já os recursos financeiros são necessários não apenas como instrumentos de adquirir outros recursos, mas também como fonte de financiamento das atividades de lobby.

O comportamento dos participantes é afetado por dois tipos de fatores externos: i. parâmetros relativamente estáveis, como atributos básicos do problema, recursos naturais, entre outros fatores que possuem poucas mudanças ao longo do período; e ii. Fatores dinâmicos, os quais se referem a mudanças políticas, decisões de outros subsistemas e mudanças nas condições socioeconômicas (SABATIER, & WEIBLE, 2007).

O subsistema aqui analisado refere-se ao campo do direito autoral no Brasil. O espaço de políticas públicas desse campo envolve a atuação de diferentes agentes, desde membros das indústrias criativas até pesquisadores autônomos. Trata-se de um subsistema relativamente maduro, tendo em vista o nível de especialização: grande parte das organizações e empresas possuem setores especializados na área, incluindo o governo brasileiro, que detém agora uma Secretaria para tratar do assunto. As crenças desempenham um importante papel, visto que as posições defendidas estão relacionadas a princípios fundamentais sobre propriedade intelectual e valores, além de opiniões mais estreitas sobre temas específicos.

No entanto, interesses econômicos e recursos desempenham relevância particular, uma vez que afetam os posicionamentos defendidos e a capacidade de organização das coalizões. Por um lado, indaga-se como os interesses econômicos se relacionam às crenças dos agentes. Por outro, questiona-se as possibilidades da influência por parte dos especialistas face a esses interesses, sobretudo no que se refere à utilização da tática de pressão conhecida como “lobby”. As diferenças de oportunidades por parte das coalizões e o impacto da concentração de poder econômico permeiam o debate sobre regime democrático, uma vez que o conceito de democracia está relacionado a certo nível de igualdade nas decisões públicas.

2.2 DEMOCRACIA E PODER ECONÔMICO²⁹

O conceito de “democracia” assumiu diferentes significados e nuances. Suas origens remontam à Antiguidade Clássica e à ideia de “governo do povo”, que foi mantida no imaginário popular. As distinções referentes aos significados que o termo assume refere-se justamente às múltiplas possibilidades de interpretação das palavras “povo” e “governo”. Essas palavras suscitam questões sobre as definições de “povo” e de “governo”, o escopo da atuação do governo e amplitude da participação do povo nas decisões coletivas (HELD, 2006).

Ainda assim, é possível argumentar que há um eixo central que interliga as diferentes concepções que surgiram no pensamento político ocidental. Apesar das diferenças entre os significados que assumiu o termo “democracia”, predomina a presença, ainda que tangencial em alguns casos, da ideia de “participação popular”, o que implica certo vínculo entre povo e governo. Embora a amplitude e o alcance da participação popular variem entre os diferentes modelos, a relação entre “povo” e “governo” é a questão central na concessão do rótulo “democrático”. O regime democrático relaciona-se, portanto, à noção de igualdade política.

²⁹ O tópico retoma, de forma breve e sucinta, o trabalho desenvolvido durante a dissertação de mestrado. Para uma exposição mais detalhada dos assuntos aqui abordados, ver: MEDEIROS, Nayara F. Macedo de. “Concentração da riqueza e democracia: os efeitos políticos da desigualdade material” Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Brasília (2015). Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17924/1/2015_NayaraFatimaMacedoMedeiros.pdf

Na Antiguidade Clássica, o regime democrático era caracterizado pela existência de uma comunidade na qual existia certo nível de igualdade política (cf. HELD, 2006). A igualdade política se refletia na escolha de métodos que propiciavam aos membros da comunidade política as mesmas oportunidades de intervir nas decisões públicas. Tratava-se de uma comunidade política muito restrita, pois a participação era um direito voltado apenas ao pequeno conjunto de indivíduos que poderiam ser considerados cidadãos, do qual estavam excluídos estrangeiros, mulheres e escravos. Ainda assim, entre aqueles que poderiam ser considerados como “cidadãos, imperava a igualdade de chances, expressa na escolha de métodos como o” sorteio, que denotava probabilidades iguais de exercer o poder, e a rotatividade dos cargos, que permitia que as pessoas se intercalassem na posição de governantes e governados (cf. MANIN, 1997).

Igualdade está relacionada a uma questão de acesso: na Grécia, o acesso às decisões era propiciado aos cidadãos por meio de regras como o sorteio e a rotatividade, que indicavam “chances iguais” de exercer o poder político. Isso não significa que necessariamente os membros da comunidade política teriam níveis iguais de poder, mas que eles teriam as mesmas “chances” ou “oportunidades”, entendidas como “probabilidades” (MANIN, 1997). A experiência grega mostra que, desde o início, o sustento do princípio de igualdade política, na prática, esteve relacionado ao poder econômico.

A exclusão das mulheres e dos escravos, ambos responsáveis por atividades referentes à esfera doméstica, mostra que a palavra “cidadãos” referia-se ao conjunto de pessoas que teriam as condições efetivas de participar das assembleias e de assumir cargos públicos devido à disponibilidade de tempo livre e certo nível de rendimento. A inclusão da classe de produtores no conceito de cidadania, em Atenas, representou a quebra do padrão das sociedades estratificadas em termos da divisão entre “governantes” e “produtores” (WOOD, 1995).

A estrutura da assembleia ateniense já traz reflexões acerca dos possíveis limites à participação imposto pela condição econômica: para participar de uma assembleia, era necessário ter certo tempo livre e condições de se locomover até o local designado, no mínimo. Indiretamente, renda, riqueza e classe ainda se

associam a outros fatores relacionados ao exercício da atividade política, como, por exemplo, o acesso a determinados locais que permitem uma socialização propícia ou não ao desenvolvimento de habilidades importantes para a política.

Não por acaso, a “classe” desempenha papel fundamental não apenas na prática, mas na filosofia grega. Basta lembrar que, para Platão (Ed. de 2000), a forma ideal em *A República* consistia em um governo em que aos produtores coubessem apenas as atividades produtivas enquanto o dever de governar pertencesse ao rei filósofo. Para Aristóteles, por outro lado, a estabilidade da forma de governo dependia da conciliação entre a classe proprietária e a não proprietária (cf. BOBBIO, 2000; TILLY, 2006). Esses filósofos se contrapunham ao regime democrático por diferentes razões, entre elas a instabilidade do sistema.

Consequentemente, a relação entre democracia e a necessidade de certo nível de igualdade econômica não é um assunto recente na teoria política. Na concepção grega, democracia estava associada a um “governo de muitos”, o que frequentemente correspondia a um governo “dos pobres” segundo a classificação das formas de governo de Aristóteles (cf. BOBBIO, 2000; TILLY, 2006). Séculos depois, Rousseau aprofundou a discussão argumentando que as disparidades econômicas geravam conflito e dependência, o que impediria a formação de júzós autônomos.

A autonomia era necessária na participação de decisões coletivas. Dessa forma, não sofrer constrangimentos relativos ao próprio sustento era um requisito para que os cidadãos pudessem ser livres para desenvolver e expressar suas opiniões (HELD, 2006). Segundo essa perspectiva advinda do republicanismo cívico, certo nível de igualdade econômica seria necessário para promover e manter a igualdade política, que está relacionada à participação cívica.

Ironicamente, o modelo que prevaleceu nos regimes ocidentais contemporâneos adotou uma concepção de democracia que reduziu substancialmente o escopo da participação popular. Com base na alegação de que a democracia direta não seria viável em contingentes de larga amplitude territorial, os regimes modernos adotaram métodos bastante diferentes daqueles usados na Grécia. A assembleia ateniense foi substituída pelo surgimento de intermediários, entre os quais se destacam os partidos e os grupos de pressão.

Trata-se do resultado de uma escolha institucional, em que a legitimidade prevaleceu sobre o princípio de igualdade. A distribuição igualitária dos cargos deixou de ser o mais importante e abriu espaço para que o consentimento dos governados passasse a ser a prioridade (MANIN, 1997)³⁰.

Apesar da negligência em relação à questão distributiva, o novo princípio – a legitimidade – ainda se mostrou mais igualitário que o método anterior, isto é, o da hereditariedade típica das monarquias que antecederam a democracia moderna (MANIN, 1997). O fim do absolutismo foi concomitante à expansão das ideias liberais, as quais consistem na principal referência dos regimes democráticos atualmente observáveis no Ocidente. A ideia de governo presente no liberalismo se funda na necessidade de proteger o indivíduo da interferência estatal (cf. MARQUES, 2007).

No que tange à democracia, a corrente liberal-pluralista refere-se a uma descrição dos modelos vigentes, os quais são caracterizados pela existência de determinadas instituições, como a existência de diferentes partidos e a realização de eleições periódicas. Ao passo que o indivíduo deve ser protegido da arbitrariedade do poder estatal, ele é visto como inapto a governar diretamente devido à sua racionalidade limitada. O indivíduo seria propenso à passividade (cf. SCHUMPETER, 1961 [1942]; DAHL, 2006 [1956])³¹.

Dessa forma, o modelo liberal de democracia enxerga os cidadãos como pessoas que experimentam a participação política como um ônus que mais adequadamente poderia ser transferido para profissionais (KITSCHOLT, 1993). Essa transferência ocorre por meio das eleições, em que um corpo dirigente é selecionado para governar. O pessimismo em relação à participação popular não está desvinculado de uma experiência histórica, uma vez que os regimes vigentes nasceram da disputa contra os regimes totalitários, os quais se caracterizavam por uma ampla mobilização popular (cf. MARQUES, 2007).

³⁰ Manin (1997) argumenta que a inviabilidade da democracia direta não foi a principal razão que levou à escolha do método eleitoral.

³¹ Os autores atribuem diferentes motivos à essa passividade. Schumpeter (1961 [1942]) atribui a uma característica psicológica – irracionalidade da massa – enquanto Dahl (2006 [1956]) aborda as diferenças de acesso a recursos.

Por outro lado, a arbitrariedade do poder estatal é controlada, nas democracias liberais, mediante a adoção de instituições que impeçam a concentração do poder em um só grupo. A igualdade política está presente no princípio de que “cada eleitor equivale a um voto” (DOWNS, 1999 [1957]), o qual traz a ideia de que todos os membros da comunidade política possuem “pesos iguais”.

Entretanto, a igualdade de “pesos” entre diferentes grupos e indivíduos não se realiza, na prática. Formalmente, a concepção liberal reduz a participação popular às eleições e aos mecanismos institucionais, mas alguns segmentos da sociedade possuem canais privilegiados de acesso ao Estado. Não por acaso, o modelo liberal-pluralista foi alvo de constantes críticas no campo da teoria política. Uma das principais alternativas a esse modelo consiste na democracia deliberativa, que está centrada nas ideias de deliberação, esfera pública e racionalidade.

Com base no pensamento de Jürgen Habermas e seus seguidores, o modelo deliberativo caracteriza-se pela promoção de uma esfera pública independente do aparato estatal de modo a fazer pressão constante na esfera política. A esfera pública faz referência ao conjunto virtual de fóruns de discussão compostos por indivíduos com opinião própria, a qual tem origem nas respectivas esferas privadas e é desenvolvida na esfera pública. A esfera pública atuaria, portanto, como mediadora entre sociedade e Estado (SOUZA, 2000).

A esfera pública consiste em uma rede de comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões, que se reproduzem através do agir comunicativo (HABERMAS, 1997 [1992]). Há uma distinção clara entre sociedade civil e Estado. Cabe à sociedade civil transmitir os temas advindos da esfera privada para a esfera pública (FARIA, 2000), que representa a intermediação entre os setores privados e o sistema político

No modelo deliberativo, aos indivíduos não caberia a participação direta nas decisões políticas, mas o exercício da pressão e a manutenção do fluxo comunicativo com as autoridades políticas mediante a esfera pública. Fatores como riqueza, poder e prestígio são entendidos como recursos, mas, segundo o modelo deliberativo, não teriam relevância em virtude da predominância do

argumento racional, que se sobreporia ao status social (SOUZA, 2000; SILVA, 2001).

As assimetrias de recursos e poder são desconsideradas, pois o modelo deliberativo assume que a opinião, na esfera pública, estaria emancipada dos laços de dependência econômica (cf. HABERMAS, 1991 [1962]). Por outro lado, a crítica da democracia participativa ao modelo liberal-pluralista parte da necessidade de uma exploração sistemática da forma com a qual tais assimetrias afetariam as concepções de igualdade e de liberdade nas relações diárias (cf. HELD, 2006 [1996]). Ademais, no modelo participativo, a participação dos cidadãos e cidadãs não se limita à pressão exercida pela opinião pública, uma das principais críticas ao modelo deliberativo (cf. FARIA, 2000).

A democracia participativa confere destaque à interferência das desigualdades concretas na esfera política, em que a igualdade de dependência é vista como resultado da equiparação da posição social (cf. PATEMAN, 1992 [1970]; MIGUEL, 2005). A ideia central é promover a democracia em esferas tidas como privadas de modo que as pessoas adquiram um comportamento democrático a ser refletido em espaços mais amplos. Trata-se da função educativa da participação política, que se refere ao desenvolvimento de capacidades necessárias ao aprimoramento do cidadão (PATEMAN, 1992 [1970]; MIGUEL, 2005). Com influência do pensamento de Rousseau quanto à “vontade geral”, a democracia participativa baseia-se no argumento de que o cidadão/ã aprenderia a considerar o interesse público por meio da participação (PATEMAN, 1992 [1970]).

De forma semelhante, Stuart Mill, que também contribuiu à democracia participativa, argumentava que uma preparação a nível local era necessária para que os indivíduos fossem capazes de participar no âmbito da política nacional. G.D.H. Cole aplica esse fundamento à indústria (PATEMAN, 1992 [1970]). Dessa forma, o argumento geral é que a promoção de atitudes democráticas em esferas tidas usualmente como não-políticas – como a família, a escola e o local de trabalho – contribui para o desenvolvimento de atitudes democráticas em larga escala. Em oposição tanto ao modelo liberal quanto ao modelo deliberativo, há uma crítica à clássica oposição entre “público” e “privado”. No modelo

participativo, os espaços considerados comumente como privados são vistos em relação às suas conexões com a atividade pública (HELD, 2006 [1996]), lembrando a máxima do feminismo: “o pessoal é político”³².

A igualdade de independência, vista como consequência da equiparação social, é uma condição para a participação. A igualdade política não é entendida apenas como uma equivalência entre votos, mas está relacionada à “igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992 [1970], p. 61-62). Assim, a democracia participativa destaca a necessidade de uma mudança nas estruturas rígidas impostas pelo capital privado, pelas relações de classes e outras assimetrias de poder (HELD, 2006 [1996]).

Vertentes inspiradas no marxismo aprofundam a discussão sobre as estruturas decorrentes da influência do capital privado e das relações entre classes e Estado. A crítica central do marxismo reside no formalismo da democracia burguesa. Isso significa questionar a compatibilidade entre a igualdade política e a desigualdade social. A universalidade do sufrágio universal, por exemplo, não garantiu as condições necessárias para efetivar o procedimento (PRZEWORSKI, 2009).

Um dos pontos centrais é a infiltração de interesses capitalistas no aparato estatal. Para autores marxistas, como Offe (1984 [1972]) e Poulantzas (2000 [1978]), as políticas estatais tendem a favorecer determinadas frações de classe³³. Existem diferentes causas que geram essa tendência. Enquanto Offe (1984 [1972]) foca na dependência do Estado em relação ao investimento privado, Poulantzas (2000 [1978]) aborda a composição do Estado. Dessa forma, autores marxistas apontam a necessidade de analisar os impactos reais da desigualdade social na esfera política.

³² HANISCH, Carol. “The Personal is Political”, 1969. Disponível em: <http://www.carolhanisch.org/CHwritings/PIP.html>. Também o feminismo tem muitas contribuições a oferecer no campo da teoria democrática, principalmente em relação ao processo de construção de preferências, relevante no processo de discussão. Para uma análise mais detida, ver: BIROLI, Flávia. “Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 9. Brasília, 2012, pp. 7-39.

³³ Há diferentes maneiras de definir “classe social”. Usualmente, trata-se de um conceito relacionado à observação do processo histórico de formação de classes (THOMPSON, 1978) ou de determinantes específicos, como renda e nível de autoridade (WRIGHT, 2015). Uma discussão aprofundada sobre o conceito de classe, no marxismo, foge ao propósito deste capítulo.

O viés de classe ainda é um aspecto importante na análise da efetividade de democracia. Em um conceito mais radical de democracia, o princípio de igualdade política não pode estar expresso apenas em termos formais, mas deve estar presente materialmente. O conceito retoma a ideia clássica de democracia em termos de acesso igualitário, por parte do cidadão ordinário, às instâncias das decisões coletivas e das chances de exercício do poder político³⁴.

Em suma, os diferentes modelos de democracia podem ser agrupados conforme o escopo da ideia de participação popular. A forma com a qual os modelos tratam a participação popular incide sobre o tratamento conferido não apenas ao significado de democracia, mas também aos agentes protagonistas e ao desenho das instituições. De um lado, a concepção liberal baseia-se nos candidatos como principais atores (de forma individual), na falta de interesse dos cidadãos em relação à política e em um desenho institucional caracterizado por sistemas eleitorais, partidos e competição entre elites. Do outro lado, a democracia direta (ou radical) não estabelece uma linha clara entre governados e líderes, e considera o envolvimento dos cidadãos na política como uma oportunidade de auto-realização (KITSCHOLT, 1993).

Entre essas duas perspectivas, há uma multiplicidade de modelos que variam segundo a operacionalização da participação popular (se mediante partidos, grupos, movimentos mais amplos ou a um nível individual, por exemplo), o que impede a definição de um *continuum* simplista. Elementos de diferentes concepções de democracia se combinam nos regimes reais³⁵. De forma semelhante, grupos, partidos e movimentos coexistem nos regimes democráticos contemporâneos, mas possuem lógicas que se identificam com diferentes modelos de democracia (KITSCHOLT, 1993). Enquanto os movimentos possuem mais afinidade com a lógica da democracia direta, partidos e grupos possuem mais espaço de atuação na democracia liberal. Sobretudo, essas três formas de

³⁴ A teoria democrática recebe ainda aportes de outras vertentes do pensamento político, como o republicanismo, o multiculturalismo e as teorias das diferenças.

³⁵ Kitschelt (1993) fala em três modelos de democracia: liberal, organizacional e direta. Para os fins deste trabalho, porém, serão considerados os modelos liberal e direto. Note que os modelos variam em torno da individualização da política: o modelo liberal e representativo baseia-se em uma perspectiva de participação individual – por exemplo, por meio do voto – enquanto os outros dois modelos baseiam-se na participação também por instituições de caráter coletivo. A individualização da política é uma das críticas feitas à democracia representativa (cf. Barber, 2003 [1984]).

organização política possuem papéis distintos em relação à concentração de recursos econômicos e ao acesso ao sistema político.

No caso dos partidos, por exemplo, eles podem ser financiados por pessoas físicas ou jurídicas. Os grupos de interesses são financiados por organizações específicas, ao passo que o sustento dos movimentos sociais ocorre de maneira mais difusa. Enquanto os dados sobre financiamento de partidos em campanhas eleitorais estão disponíveis mediante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não há informações confiáveis e públicas sobre o financiamento do lobby no Brasil.

Considerando a relação entre poder econômico e recursos políticos, a falta de informação sobre as atividades de lobby é um desafio adicional na efetividade da democracia. Na linha da crítica feita por Schattschneider (1960), a falta de informação sobre tais atividades consiste em um aspecto inerente ao lobby, pressuposto pelo método do exagero, o qual relaciona a influência dos grupos à capacidade de “exagerar” a quantidade de membros, e à tentativa de se esquivar do controle democrático (o controle pela maioria). Se o lobby é majoritariamente financiado por grandes organizações patronais, cabe discutir o peso da concentração de recursos no acesso às decisões públicas.

Os recursos econômicos desempenham um papel importante na teoria democrática tendo em vista a relação entre poder econômico e obstáculos à participação política. A relação entre recursos econômicos e recursos políticos foi abordada segundo as lentes de diferentes perspectivas teóricas. A ideia geral é que a ausência de certos recursos econômicos impede uma participação plena, pois variáveis socioeconômicas incidem sobre condições necessárias à participação política. “Renda”, “riqueza” e “classe” são variáveis que condicionam os diferentes espaços aos quais os indivíduos têm acesso e incidem sobre o desenvolvimento de certas habilidades consideradas necessárias ao exercício da atividade política, como a oratória e a capacidade de articulação.

Sobretudo, direta ou indiretamente, esses fatores afetam o acesso que indivíduos e grupos possuem a canais de interlocução com o sistema político, tais como o contato com a burocracia e a ocupação de cargos efetivos. Os grupos de interesses ou de pressão consistem em uma organização política que pode atuar

como canal de interlocução, uma vez que permitem o contato com o processo decisório por meio de ações que visam influenciar as decisões públicas. O lobby, entendido como a pressão mediante contato direto com as autoridades governamentais, é uma ação dentro do repertório possível dos grupos de interesses ou de pressão.

Isso não significa que o lobby seja uma atividade exercida exclusivamente por grupos de pressão. Como mencionado anteriormente, outras formas de organização política, tais como os movimentos sociais, podem atuar mediante lobby perante instituições políticas. Fatores como renda, riqueza e classe possivelmente afetam a capacidade de indivíduos se organizarem em grupos de interesses, assim como condicionam os contextos nos quais esses grupos se relacionam com o lobby. Tanto os grupos quanto a atividade de lobby implicam certos custos, tais como despesas com recursos humanos e tecnologias de comunicação. Os custos poderiam ser uma das causas da maior participação de classes mais favorecidas economicamente nesses tipos de organização e atividade (cf. LOOMIS & CIGLER, 2012).

Assim, os custos das atividades e a importância de recursos econômicos explicaria o viés de classe das decisões políticas. Sobretudo, fatores socioeconômicos também possuem um impacto de cunho indireto, ou seja, afetam outros conjuntos de condicionantes que incidem sobre a capacidade de ação política. Por exemplo, renda e riqueza afetam o acesso a determinados espaços e a aquisição de informação, o que por sua vez pode ter impactos no desenvolvimento de habilidades e interesses relacionados à atividade política.

Assim, o lobby, como repertório de ação política, faz parte de um quadro mais amplo de canais de interação entre agentes e instituições políticas. Entre os fatores que determinam a facilidade de acesso a esses canais, podemos encontrar variáveis socioeconômicas, como renda e riqueza. Tendo em vista que a democracia está relacionada a certo nível de igualdade de participação, a diferença de acesso a esses canais é uma questão fundamental.

Dessa forma, o debate central, na teoria democrática, baseia-se nos seguintes elementos:

- i. *A relação entre a noção de igualdade política e o conceito de democracia:* No modelo liberal-pluralista (cf. MIGUEL, 2005; MARQUES, 2007). ou em vertentes consideradas “minimalistas”, a igualdade política se expressa em mecanismos predominantemente formais (por exemplo, “um cidadão, um voto”). Já em concepções consideradas mais “radicais” de democracia (cf. BARBER, 2003 [1984]), o “governo do povo” se materializaria na igualdade entre os membros da comunidade política em influenciar as decisões públicas. Para tal, a igualdade não pode estar presente apenas nas “regras do jogo”, mas nas condições efetivas de exercício do poder. Em que pese a importância das instituições, a mera existência de mecanismos formais não é suficiente para garantir o exercício efetivo dos direitos de participação³⁶.
- ii. *A interação entre igualdade econômica e igualdade política:* As vertentes mais “minimalistas” consideram certos níveis de desigualdade como naturais ou até mesmo desejáveis. Algumas correntes, por outro lado, partem da ideia de que certo nível de igualdade econômica é necessário para o exercício da igualdade política. Essa perspectiva se justifica pelos impactos, diretos e indiretos, dos recursos econômicos no desenvolvimento e no exercício de atividades políticas.

Em outras palavras, trata-se da discussão sobre os constrangimentos impostos pela concentração de recursos econômicos nas oportunidades que os cidadãos e as cidadãs dispõem de participarem do processo de decisão pública. Uma vez que o lobby é uma prática de intermediação entre sociedade e Estado, cabe analisar o papel dos recursos econômicos para a execução de suas atividades. Em outras palavras, isso implica analisar quais grupos “são mais ouvidos” ou considerados pelas autoridades políticas, ou seja, quais grupos possuem mais sucesso no alcance de seus objetivos mediante o lobby perante as instituições estatais.

³⁶ Existem concepções intermediárias. Entretanto, para fins de simplificação, optei por tratar dos “dois extremos” na teoria democrática. Além disso, há discussões sobre a viabilidade e as possíveis desvantagens da participação popular.

As disparidades na relação entre diferentes grupos e o Estado ganham menor ou maior importância conforme a concepção de democracia adotada. Versões mais minimalistas se contentam com menores níveis de igualdade nas decisões públicas, devido à naturalização das desigualdades e à prioridade dada a certos mecanismos institucionais. Concepções mais radicais retomam a ideia de igualdade política como igualdade de condições no que tange ao exercício do poder político. As diferenças entre os modelos incidem nos distintos diagnósticos oferecidos ao lobby, ora visto como instrumento democrático ora visto como desafio à democracia.

No que concerne às indústrias criativas, trata-se de uma discussão importante, pois debates relativos a direitos de autor e conexos envolvem um conjunto diverso de *stakeholders*. Esses *stakeholders* possuem diferentes recursos e, conseqüentemente, diferentes “pesos” nas discussões sobre direitos autorais. Assim, a análise empírica do trabalho insere-se em uma discussão mais ampla sobre os impactos da diferença de acesso entre segmentos sociais de acordo com os diferentes modelos de democracia. Essa discussão relaciona-se, portanto, às possíveis interações entre democracia, igualdade política e poder econômico.

2.3 LOBBY E DEMOCRACIA: DUAS VISÕES

No senso comum, em grande parte reforçado pela exposição na mídia, palavras como “lobby”, “grupos de interesses” ou “grupos de pressão” adquirem sentidos pejorativos. Isso é uma característica comum do Brasil e outros países, como os Estados Unidos (cf. TRUMAN 1971 [1951]; TOLEDO, 1985; SANTOS, 2007; REIS, 2015). Parte dessa percepção advém da confusão entre o lobby e formas ilícitas de atuação, como a troca de dinheiro por determinados resultados. No que tange à teoria, há duas perspectivas gerais sobre o impacto dos grupos na democracia (TOLEDO, 1985): o lobby como instrumento democrático e o lobby como instrumento de grupos privilegiados.

A visão do lobby como instrumento democrático baseia-se na existência de certos direitos constitucionais, notadamente liberdade de expressão e de associação (TRUMAN, 1971 [1951]; TOLEDO, 1985). De acordo com Toledo (1985), o lobby seria uma característica de sociedades abertas, uma vez que a

representação popular e os partidos não teriam condições de lidar com todos os problemas existentes na sociedade ou mesmo trazê-los para a agenda política. O autor chega mesmo a afirmar que os grupos atuam segundo os padrões éticos, contrariando a visão pejorativa exposta na mídia.

Assim, o lobby seria uma forma de expressão e de exposição de demandas ao sistema político, pois atuaria como intermediário entre sociedade e Estado. Nesse contexto, as atividades de lobby subsidiariam os tomadores de decisões com informações técnicas e criariam um canal de comunicação entre os grupos de pressão e o Estado (GOZETTO, 2009). Assim, o lobby pode ser visto como mecanismo de expressão de demandas. Como intermediador entre sociedade e Estado, o lobby se insere no conjunto de instrumentos que permitem aos segmentos sociais a promoção de seus interesses perante o poder público. Outros instrumentos referem-se às eleições, à participação em mecanismos como plebiscito e referendos e a iniciativa popular de proposições (GOZETTO & MANCUSO, 2011).

De acordo com essa perspectiva, os grupos de pressão são vistos como veículos insubstituíveis de informação, pois possuem contato maior com os temas a serem discutidos. Como afirmam Gozetto & Mancuso (2011, p.122):

Os tomadores de decisão são confrontados com uma grande variedade de questões sobre as quais precisam deliberar, mas em relação às quais possuem informações apenas incompletas. Muitas vezes as questões da agenda decisória são complexas, envolvendo múltiplos interesses legítimos, que precisam ser levados em conta simultaneamente em um processo decisório democrático. Os lobbies colaboram com a difícil tarefa dos tomadores de decisão ao proporcionar-lhes informações sobre os itens que figuram na agenda.

A existência e a proliferação dos grupos resultariam da complexidade da sociedade (TRUMAN, 1971 [1951]), caracterizada pela especialização econômica e diferenciação social (LOOMIS & CIGLER, 2012)³⁷. A atuação dos grupos é vista como elemento natural da política no sentido de que faz parte do processo político. Dessa forma, a atuação dos grupos de interesses não seria incompatível com uma “democracia saudável”. De acordo com essa perspectiva, os grupos

³⁷ A proliferação dos grupos, nos Estados Unidos, também pode ser vista como resultado do aumento das atividades do governo em áreas específicas, uma vez que está relacionada à configuração da agenda política (LEECH ET. AL., 2005).

tampouco teriam o monopólio da iniciativa política, competindo, portanto, com outras formas de organização (TRUMAN, 1971 [1951]).

A visão do lobby como inerentemente relacionado às garantias do regime democrático remete à perspectiva liberal-pluralista da democracia. Tal perspectiva se pauta por uma definição minimalista de democracia no sentido de que reduz o conceito à existência de determinadas instituições (MIGUEL, 2005). A existência de fatores como “liberdade de expressão” e “competição eleitoral” seria suficiente para mitigar o efeito da disputa entre grupos defensores de interesses particulares e contribuiria para atender às necessidades do público (cf. DOWNS, 1999 [1957], DAHL, 1961).

Apesar da importância reconhecida dessas instituições, a corrente liberal-pluralista é criticada por reduzir substancialmente escopo da participação popular. No modelo liberal clássico, a participação popular está restrita ao voto nas eleições periódicas e, portanto, à escolha de dirigentes que tomarão as decisões (SCHUMPETER, 1961 [1942]). Dessa forma, a participação do “cidadão ordinário” limita-se à escolha dos dirigentes, tratando-se de uma delegação da tomada de decisões.

Por outro lado, as críticas ao lobby partem de uma noção mais radical de democracia. Embora as liberdades salientadas pela corrente liberal-pluralista sejam fundamentais, elas são vistas como insuficientes para fomentar uma aproximação entre o cidadão ordinário e o sistema político. As críticas ao lobby focam principalmente dois elementos. O primeiro refere-se à preocupação em relação à infiltração de interesses particulares no sistema política em detrimento do interesse público, enquanto o segundo consiste na crítica à predominância de certos grupos. A preocupação com o poder dos interesses privados não é recente na teoria política. A centralidade do conflito aparece desde o pensamento de Aristóteles até John Stuart Mill e persiste em debates mais recentes.

Nesse sentido, destacam-se as preocupações com as chamadas “facções”, entendidas como grupos organizados de indivíduos. Tratam-se, em outras palavras, de “minorias organizadas”, a palavra “minoria” referindo-se apenas ao aspecto numérico e não à real capacidade de exercer o poder político. As consequências da disputa entre facções para a estabilidade do regime se

tornaram progressivamente o cerne do pluralismo norte-americano, desde discussões do texto constitucional estadunidense até as formulações mais recentes de democracia. Para os federalistas – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (cf. MADISON, 1787) – o conflito entre as facções seria negativo pois tornaria o regime instável e geraria uma tirania, em que um grupo se sobreporia aos demais.

A vantagem de uma república de grande extensão seria evitar a expansão de grupos locais, prevenindo a “tirania da maioria” (ABREU, 2008). Assim, o tamanho contribuiria para a ampliação e diversificação dos interesses, o que, por sua vez, impede que uma maioria detenha poder suficiente para submeter os demais (cf. MADISON, 1787). A preocupação inicial focava na estabilidade do regime e a alternativa adotada no âmbito do pluralismo foi a adoção de certas instituições que visavam à fragmentação do poder.

Nesse contexto, a alternativa liberal-pluralista se baseia na auto-regulação da política por meio da competição entre grupos. Partindo da premissa de que há outras fontes de poder além do Estado, o argumento central do pluralismo é que a existência de muitos interesses organizados tem como resultado a impossibilidade de uma sociedade unitária. Em outras palavras, a fragmentação impediria o surgimento de uma única classe política ou elite do poder. A passagem de uma sociedade unitária a uma pluralista representaria, portanto uma evolução do ponto de vista da inclusão política. O conflito é convertido em competição mediante as “regras do jogo” (LOWI, 1979 [1969]).

De forma geral, as vertentes pluralistas seguintes seguiram a perspectiva dos federalistas: a solução para o problema das facções seria a fragmentação de poder, em que a disseminação dos recursos entre os atores faria com que eles atuassem como freios e contrapesos às ambições uns dos outros (MANCUSO, 2003). Nesse caso, o que impede a concentração de poder por um determinado grupo é a existência de múltiplos atores atuando na política. Conseqüentemente, a representação é um meio de lidar com o conflito, em que os interesses são desarmados e controlados.

Progressivamente, a crítica se deslocou de questões relacionadas à estabilidade a princípios ligados ao funcionamento do regime democrático. O

problema não é apenas o conflito entre facções, mas particularmente a infiltração de interesses particulares em um aparato que serve supostamente à materialização do “interesse público”. Nesse sentido, Schattschneider (1964 [1942], 1960) analisa a atuação dos grupos de pressão como um mecanismo de exclusão do público da tomada de decisões.

Para o autor, os grupos de pressão são uma forma de atingir o objetivo em relação a certas políticas sem o empreendimento de esforços no sentido de mobilizar a opinião pública (a maioria), mobilização que o autor chama de “propaganda” e afirma que é um método legítimo e democrático. A criação de uma opinião pública favorável é uma tarefa que está fora das possibilidades de recursos de grande parte dos grupos.

A política de pressão é feita por um “caminho mais curto” e econômico, visto que lobistas descobriram procedimentos que dispensam a atenção pública. Embora propaganda e táticas de pressão possam ser combinadas, a política de pressão se caracterizaria como um atalho para evitar os gastos com a propaganda. Segundo Schattschneider (1964 [1942]), a política de pressão é um modo de superar o obstáculo da maioria de forma que os agentes atuam sem seu consentimento.

Seria uma política na qual predominam os interesses “especiais”, no sentido de “particulares”, em detrimento do interesse público. Os interesses especiais são aqueles compartilhados entre poucas pessoas ou frações da comunidade, em contraste com o interesse público. Entretanto, grupos de interesses especiais tendem a racionalizar seus interesses como públicos. Um conflito entre interesses especiais nunca está restrito aos grupos mais imediatamente interessados. O que o autor chama de “sistema de pressão” refere-se aos grupos de interesses especiais organizados (por isso fenômeno primariamente ligado ao *business*). O sistema é muito pequeno, pois é um conjunto restrito de grupos (SCHATTSCHEIDER, 1960).

Embora descreva a política de pressão como “menos custosa” (em comparação à mobilização de uma maioria), Schattschneider (1960) destaca a predominância dos grupos economicamente favorecidos, i.e. o empresariado

(*business*)³⁸. O empresariado é considerado como o setor mais organizado da sociedade. A política de pressão – definida pela atuação de organizações políticas de pequena escala (os grupos de pressão) – seria caracterizada por um viés de classe, em que a taxa de participação é maior conforme aumenta a posição social em termos de poder aquisitivo. O autor faz uma crítica ao pluralismo, cujo defeito estaria em desconsiderar esse viés de classe.

A crítica de Schattschneider (1960) ainda se encontra no âmbito do enquadramento liberal-pluralista, uma vez que o autor associa o conceito a elementos como competição, liderança e organização. Alguns dos problemas levantados pelo autor, porém, encontram-se reluzidos em outras correntes do pensamento político. Algumas formulações pluralistas mais recentes convergem, portanto, com o marxismo na ênfase dada aos recursos econômicos e na dominação exercida por grupos que representam o setor de negócios em larga escala (GILENS & PAGE, 2014).

O chamado “pluralismo enviesado” (“*biased pluralism*”) admite que decisões tendem a atender aos interesses das associações corporativas (GILENS & PAGE, 2014), i.e. grupos economicamente favorecidos. O predomínio de certos segmentos da sociedade em detrimento de outros contraria o princípio de igualdade política, que está embutido em uma visão crítica de democracia. Essa visão crítica está atrelada à igualdade de oportunidades para indivíduos participarem de decisões públicas.

Considerando o exposto, nota-se que as duas visões predominantes acerca da relação entre lobby e democracia, na literatura, referem-se a dois posicionamentos extremos em que a atividade é vista ora como elemento essencial à democracia ora como termo pejorativo. Tais visões baseiam-se em concepções distintas de “democracia”. A primeira, que defende o lobby como elemento natural ao regime democrático, pauta-se por uma definição liberal-

³⁸ Schattschneider (1960) ainda mostra que a política de pressão seria essencialmente composta por grupos de tamanho pequeno, o que implicaria a facilidade do empresariado em se utilizar dos grupos como mecanismo de pressão. Essa assertiva pode ser utilizada para contrapor ao desafio de Olson ao pluralismo em relação às dificuldades da ação coletiva, as quais impediriam que os grupos fossem formados (cf. GILENS & PAGE, 2014). Outra maneira de resolver o problema do “*free rider*” é encontrar um patrocinador, o que atenta para o peso dos recursos econômicos para a política dos interesses, pois “no mundo da política dos grupos de interesse, recursos são frequentemente mais importantes que membros” (LOOMIS & CIGLER, 2012).

pluralista de democracia, que relaciona o conceito à existência de determinadas instituições. Nesse sentido, o lobby é consequência de direitos previstos no arcabouço jurídico. Adicionalmente, o lobby atuaria como expressão de demandas da sociedade, o que destaca sua função informativa.

Por outro lado, as críticas ao lobby expõem os problemas da política de pressão em relação à infiltração de interesses privados no Estado. Sobretudo, as críticas salientam o aspecto “elitista” ou “classista” do lobby no sentido de que se trata de um mecanismo disponível a apenas alguns grupos da sociedade em detrimento dos demais. Isso seria um entrave ao princípio da igualdade política, que supõe oportunidades iguais para cidadãos e cidadãs no que tange à participação na tomada de decisões.

Apesar dessas diferenças, uma síntese entre ambas é possível de modo a escapar do maniqueísmo. Gozetto & Mancuso (2011) tentam fugir desse maniqueísmo ao assumir que o lobby pode ser lícito ou ilícito e que mesmo o lobby lícito pode trazer problemas do ponto de vista da igualdade política. Parece claro que elementos de ambas as perspectivas – favoráveis e contrárias ao lobby – estão presentes na realidade prática. Ao passo que o lobby pode ser considerado como potencialmente um veículo de comunicação e de expressão de demandas, não se pode ignorar seus efeitos em contextos marcados por desigualdades econômicas e políticas.

O lobby em si não é benéfico ou maléfico para a democracia, mas, as evidências dão suporte ao argumento de que, nos atuais regimes, tem sido um repertório disponível a certos grupos em detrimento de outros. Analisando o caso dos Estados Unidos, Gilens & Page (2014, p. 567) mostram que:

Sobretudo, em harmonia com as teorias do pluralismo enviesado, a evidência claramente indica que a maioria dos grupos de interesse e lobistas representa empresas ou profissionais. Relativamente poucos representam os pobres ou até mesmo interesses econômicos de trabalhadores ordinários, particularmente agora que o movimento trabalhista dos Estados Unidos tem se tornado tão fraco³⁹.

³⁹ Tradução própria, do original: *“Moreover, in harmony with theories of biased pluralism, the evidence clearly indicates that most interest groups and lobbyists represent business firms or professionals. Relatively few represent the poor or even the economic interests of ordinary workers, particularly now that the U.S. labor movement has become so weak”.*

O mesmo viés de classe se reproduz no Brasil, em que a maioria das entidades de classe cadastradas na Câmara dos Deputados referem-se a representantes do patronato⁴⁰. Dessa forma, o lobby, ainda que lícito, pode causar desequilíbrio entre os grupos e concessão de privilégios a grupos específicos. Em suma, diferentes segmentos sociais possuem níveis distintos de recursos e, em consequência, capacidades diversas de articulação mediante grupos de pressão (GOZETTO & MANCUSO, 2011).

A cadeia econômica da cultura mobiliza uma série de agentes, com diferentes recursos, desde o autor que cria a obra intelectual até os trabalhadores responsáveis pela operacionalização da difusão do conteúdo. Temas relacionados a direitos de autor e conexos envolvem um conjunto variado de segmentos da sociedade, como artistas, autores, editoras, gravadoras, universidades e bibliotecas, entre tantos outros afetados, direta ou indiretamente, pelas políticas nesse campo.

Seria ingenuidade pensar que cada um desses segmentos possui peso igual na tomada de decisões. O nível de interesse e o montante de recursos que cada um dispõe variam substancialmente e afetam a relação que eles possuem com as autoridades políticas. O resultado é uma diferença na efetividade da representação: alguns agentes possuem “mais voz” que outros nos debates, ou seja, suas perspectivas são “mais consideradas” pelos parlamentares em detrimento de outros grupos. Cabe questionar com o papel dos recursos econômicos nessa lógica.

Gozetto & Mancuso (2011, p. 124) explicam que o dinheiro desempenha um papel importante:

Dentre os recursos políticos, o dinheiro é um dos mais importantes e fungíveis – ou seja, é um dos que pode ser utilizado de formas mais diferentes para o alcance do mesmo fim: a influência política. De fato, o dinheiro pode viabilizar numerosas atividades, tais como contribuições para campanhas eleitorais, a contratação de lobistas talentosos e bem preparados, o patrocínio de sólidos estudos técnicos, a realização de campanhas publicitárias persuasivas, dentre outras. Sendo assim, os segmentos sociais mais bem financiados têm melhores condições de formar lobbies influentes em defesa de seus interesses.

⁴⁰ Conforme dados apresentados no Capítulo V.

Em outras palavras, grupos menores e com mais dinheiro tendem a ter maior facilidade de se organizar. Uma crítica adicional ao lobby é que grande parte das negociações ocorrem “debaixo do tapete”, isto é, fora da vista do restante da sociedade. De acordo com Schattschneider (1964 [1942]), o exagero é uma tática característica dos grupos de pressão no sentido de que, devido à ignorância das autoridades políticas, os grupos podem exagerar as suas quantidades de membros. Nessa ótica, seria impossível determinar quem ou quantos um lobista representa (AINSWORTH, 1993). No caso do Brasil, a falta de regulação pode apresentar um desafio nesse sentido.

De fato, a falta de regulamentação da temática, no Brasil, é destacada frequentemente como uma causa relevante da ausência de transparência das atividades de lobby. Todavia, possivelmente não se trata da única causa do problema⁴¹. Mesmo em países nos quais a matéria encontra-se regulamentada – como os Estados Unidos – há críticas dirigidas ao lobby que associam a obscuridade à própria natureza e lógica de operação do lobby como mecanismo de pressão (cf. SCHATTSCHEIDER, 1960). Como um meio de evitar a mobilização de maiorias, o lobby seria feito propositalmente “por debaixo do tapete” (SCHATTSCHEIDER, 1964 [1942], 1960), em contraposição ao argumento de Gozetto & Mancuso (2011) de que uma das vantagens do lobby seria justamente a mobilização da opinião pública.

Por outro lado, é inegável que o lobby desempenha também uma função informativa, principalmente considerando a especialização e a divisão do trabalho. O campo dos direitos de autor e conexos exige um elevado grau de conhecimento interdisciplinar, pois abrange áreas diversas como direito, relações internacionais, filosofia política, economia e antropologia⁴². Isso faz com que algumas pessoas,

⁴¹ Decerto, a regulamentação traria algumas vantagens decorrente da maior publicidade e transparência conferidas às atividades de lobby, como despertar a atenção dos cidadãos e cidadãs a respeito e facilitar o trabalho da mídia e de órgãos de controle, mas não pode ser vista como uma panaceia (GOZETTO & MANCUSO, 2011). Como Ainsworth (1993) destaca, o registro de lobistas contribui para diminuir a assimetria informacional, mas não é suficiente para lidar com a informação incompleta porque não é capaz de desvendar membros das associações e recursos que elas detêm. Há outros elementos no sistema político que necessitariam de análise mais detida para resolver os potenciais problemas do lobby lícito. Gozetto & Mancuso (2011) citam uma série de medidas complementares à regulamentação, como o fortalecimento dos órgãos de controle.

⁴² Um dos temas discutidos é a proteção de conhecimentos tradicionais de comunidades locais.

equivocadamente, considerem que se trata de um campo “meramente técnico”, quando, na realidade, ele comporta muitas decisões de natureza política.

Nesse sentido, vale destacar que mesmo o órgão regulador da matéria está sujeito a pressões advindas de diferentes grupos, uma vez que o campo congrega distintas visões acerca dos parâmetros que balizam a formulação de políticas públicas de direitos autorais: por exemplo, diferentes opiniões sobre qual deve ser o prazo de proteção das obras ou quais são as limitações/exceções legítimas. Não é raro, portanto, que tais grupos acionem membros do Poder Público para tentar convencê-los de suas visões e conseqüentemente da adoção ou rejeição de determinadas políticas. Ainda assim, a informação desempenha um papel relevante, tendo em vista que o processo de convencimento envolve troca de dados e informações.

Logo, a função informativa do lobby não pode ser descartada. Dessa forma, é necessário considerar todas as facetas do lobby para promover uma análise completa do fenômeno:

- i. A função do lobby como defesa legítima de interesses e o amparo nos princípios constitucionais;
- ii. Os potenciais benefícios do lobby como instrumento necessário de informação, mas também a atual falta de transparência em relação aos serviços prestados, o que contribui para a concentração da informação em agentes específicos em vez de promover o confronto público de interesses.
- iii. A prevalência de alguns interesses em detrimento de outros, em razão da concentração de recursos, os quais incidem na capacidade de articulação mediante atividades de lobby.

Ao passo que o confronto entre lobistas que representam interesses contrapostos possa contribuir para o aprimoramento das decisões públicas (GOZETTO & MANCUSO, 2011), esse confronto enfrenta dificuldades práticas tendo em vista a sub-representação de certos interesses e a natureza “mascarada” das atividades. Sobretudo, a diferença de recursos limita a democracia, porque cidadãos “ordinários” não conseguem participar do processo na mesma extensão que a elite (GOZETTO & THOMAS, 2014).

A crítica à predominância de grupos específicos é reforçada, no Brasil, devido ao contexto de apropriação da esfera pública por interesses privados específicos, notadamente aqueles relacionados a grupos que possuem maiores recursos econômicos. A dimensão corporativista é destacada historicamente nas relações entre sociedade e Estado, em que o empresariado se destaca como ator predominante (cf. DINIZ, 1992). Entre os fatores que moldaram o sistema de grupos do Brasil encontram-se a burocracia excessiva e a cultura política. A fragmentação do processo de políticas públicas e a forte influência que os servidores exercem contribuíram para a utilização do “*jeitinho*” como forma de minimizar os efeitos da burocracia excessiva (GOZZETTO & THOMAS, 2014).

Isso ressalta a importância dos laços sociais no lobby (GOZZETTO & THOMAS, 2014), em que, muitas vezes, os lobistas se utilizam de suas relações pessoais para alcançar resultados⁴³. A importância do corporativismo no Brasil reside na intervenção estatal na sociedade e no papel do Estado na promoção de grupos específicos. O sistema brasileiro se caracteriza, portanto, pela dificuldade em separar “público” e “privado” (GOZZETTO & THOMAS, 2014). Embora pluralismo e corporativismo possam ser vistos como conceitos opostos, teóricos do neocorporativismo apontam uma tendência de conversão de formas pluralistas em formas corporativistas nas democracias modernas (SANTOS, 2007).

Um dos elementos que perpassam a discussão sobre lobby e consiste na principal causa da diferença dos diagnósticos da visão positiva e da negativa é o entendimento sobre os conceitos de “interesse público” e “interesse privado”. Como mencionado anteriormente, ao passo que alguns autores salientam a inexistência de um “interesse público” (TRUMAN, 1971 [1951]), outros fazem uma diferenciação entre o que seria exclusivamente privado em relação a interesses de maior alcance (SCHATTSCHEIDER, 1960).

A visão positiva sobre o lobby baseia-se na inexistência (ou, ao menos, na difícil operacionalização) de um “interesse público”. Já a visão negativa destaca a infiltração de interesses tidos como particulares, termo pejorativo para designar

⁴³ Não por acaso, um método utilizado com frequência no estudo das coalizões refere-se à análise de redes.

um número muito restrito de pessoas. Embora o “interesse público” seja difícil de mensurar, é possível separar dois tipos de interesses:

- i. Interesses que beneficiam a coletividade; e
- ii. Interesses que se referem exclusivamente a setores específicos ou número muito reduzido de pessoas.

Embora a fronteira não seja sempre nítida, é possível identificar, em alguns casos, se o teor dos interesses se aproxima mais do coletivo ou de interesses setoriais restritos. No campo dos direitos autorais, há muitos assuntos que dizem respeito a questões como acesso à informação, à educação e à cultura, como direitos difusos, ao passo que outros envolvem interesses de agentes específicos, como determinados usuários, criadores individuais, editoras, gravadoras, entre outros. A defesa de interesses – públicos ou particulares – é legítima, mas a concessão de privilégios injustificados vai de encontro ao princípio da igualdade política.

Dessa forma, tento observar os fatores supracitados na análise empreendida em relação ao lobby das indústrias criativas no campo dos direitos autorais. Como um campo caracterizado por uma cadeia de produção complexa e por um papel relevante na economia, é possível analisar se o setor reflete as características gerais do contexto brasileiro no que concerne ao predomínio de certos grupos. Sobretudo, discute-se o papel dos recursos econômicos na relação entre lobby e democracia no sentido de investigar se os setores com maior financiamento possuem uma presença maior em foros de decisões políticas e se eles conseguem mais resultados do ponto de vista dos interesses que defendem.

PARTE II

**FUNDAMENTOS SOBRE DIREITOS
AUTORAIS**

CAPÍTULO III

CONCEITOS BÁSICOS SOBRE DIREITOS AUTORAIS

Os direitos autorais fazem parte do campo que, na ciência jurídica, convencionou-se chamar de “propriedade intelectual” (abreviada aqui como “PI”). Há certa oposição em relação ao termo, uma vez que o objeto de proteção dos direitos intelectuais se difere substancialmente da propriedade física, mas ainda assim é uma expressão utilizada com larga aceitação internacional (cf. VASCONCELOS, 2010). De fato, um dos fundamentos dos direitos de propriedade intelectual – que inclui as áreas de direito autoral e de propriedade industrial – é a equiparação dos bens intelectuais aos bens tangíveis.

Como explicam James Boyle (2008) e William Landes & James Posner (1989) a necessidade de prover um monopólio, calcado nos direitos de propriedade, a bens intelectuais visa eliminar a natureza de “bem público” desse tipo de bem. Essa natureza se refere ao fato de que bens intelectuais, devido ao caráter intangível, são não-rivais e não-excludentes, uma vez que pessoas podem copiar facilmente livros e outros materiais protegidos por direito autoral com pouco esforço (BOYLE, 2008). Em outras palavras, os bens intelectuais se assemelham à definição de “bens públicos” da teoria econômica neoclássica, porque o custo de criar um bem intelectual é alto em comparação ao custo de reproduzi-lo e fazê-lo acessível a um público mais largo (LANDES & POSNER, 1989). Na verdade, esses pressupostos formam uma justificativa utilitarista para os direitos de propriedade intelectual.

Existem diferentes tipos de justificativas que embasam a existência de um sistema de direitos de propriedade intelectual. Tais justificativas são abordadas no capítulo IV. O presente capítulo tem como objetivo explicar os fundamentos mais básicos no que tange aos sistemas jurídicos no campo do direito autoral. Isso é fundamental para entender a matéria objeto do lobby feito na comissão analisada no Congresso Nacional, ou seja, para entender “o que está em jogo” nas disputas políticas que permeiam as indústrias criativas. Primeiramente, é necessário fazer um esclarecimento de natureza conceitual: utilizo aqui a expressão direitos autorais de forma a agrupar direitos de autor e aqueles que lhe são conexos,

conforme a definição do artigo 1º da Lei no. 9610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais, doravante LDA⁴⁴). Os direitos de autor e os direitos conexos são dois tipos de direitos diferentes no campo da proteção a obras literárias, artísticas e científicas, como ficará claro a seguir, mas ambos visam a objetivos similares.

Por outro lado, reservo a expressão “direito autoral” para tratar do campo em si. Já a expressão “propriedade intelectual” é utilizada para tratar do conjunto dos direitos intelectuais de forma genérica (em muitos casos, opto pelo termo “direitos intelectuais” para me referir ao conjunto). Muitos dos pressupostos em relação à propriedade intelectual se aplicam também aos direitos autorais, visto que uma categoria abrange a outra. Em alguns casos, portanto, as expressões são intercambiáveis. Entretanto, os direitos autorais possuem particularidades que, em alguns trechos, exigirão a utilização do termo específico.

Em segundo lugar, cabe destacar que, embora a tese trate das disputas políticas e não da matéria em si, discutir conceitos e regras é inevitável. Neste capítulo, concentro-me a descrever o sistema “como ele é”, i.e. as regras existentes no Brasil e alguns parâmetros internacionais. O “Direito Internacional da Propriedade Intelectual”, por assim dizer, exerce um papel importante porque estabelece parâmetros que norteiam as legislações nacionais, inclusive a brasileira (cf. VASCONCELOS, 2010). A dimensão internacional do conflito é retomada na apresentação dos dados da pesquisa, visto que muitos dos agentes que se mobilizam na política doméstica também exercem influência no âmbito internacional e vice-versa.

O objetivo do capítulo III é, portanto, fazer com que o leitor alcance um nível de conhecimento suficiente para compreender as disputas políticas envolvendo os direitos autorais. Apesar de predominantemente descritivo em relação aos aspectos jurídicos, o capítulo não se exime de apresentar algumas perspectivas conflitantes no que concerne às alternativas legislativas adotadas até então e as que são atualmente discutidas pelos fóruns responsáveis.

⁴⁴ Sempre que eu utilizar a sigla “LDA”, estarei me referindo à legislação atual, a Lei no. 9.610, com as alterações feitas pela Lei 12.853.

Por fim, vale ressaltar que o próximo capítulo – o quarto – aprofunda as críticas ao sistema e as diferentes perspectivas que norteiam o discurso dos agentes que participam das discussões brasileiras, analisadas durante a fase empírica da pesquisa.

3.1 PRESSUPOSTOS E ORIGENS

Os direitos de propriedade intelectual, incluindo os direitos autorais, são, em sua gênese, direitos de exploração econômica. Segundo Vasconcelos (2010, p. 10), são “direitos econômicos ou morais sobre a informação organizada artificialmente”. Consistem em direitos exclusivos, o que significa que a utilização de determinado conteúdo intelectual depende da autorização concedida pelo criador ou titular do direito, o qual pode ser transferido (vendido ou comprado, no caso). O termo “usuário”, nesse contexto, refere-se a quem usa conteúdos protegidos por propriedade intelectual, o que abrange uma diversidade de agentes, como empresas e pessoas.

A propriedade intelectual compreende a propriedade industrial e os direitos autorais. São disciplinados por instrumentos jurídicos distintos: a propriedade industrial pela Lei no. 9.279, de 1996, e os direitos autorais pela Lei no. 9.610, de 1998 (LDA). Enquanto a propriedade industrial está voltada a invenções utilitárias, os direitos autorais se concentram em obras literárias, artísticas e científicas. As regras variam de acordo com os diferentes tipos de propriedade intelectual: patentes, marcas, indicações geográficas, direitos autorais, entre outros. No campo do direito autoral, há duas espécies de direitos: os direitos de autor e os direitos conexos. Os direitos de autor se referem aos direitos do criador, i.e. da pessoa física que cria a obra⁴⁵. Já os direitos conexos referem-se a três categorias de titulares: os artistas intérpretes ou executantes, os produtores de fonogramas e os organismos de radiodifusão⁴⁶.

Como já mencionado anteriormente, os direitos de autor e os direitos conexos são monopólios de exploração (BRUGUIÈRE, 2011). Isso significa que os diversos tipos de utilizações de uma obra literária, artística ou científica

⁴⁵ Definição similar à redação da Convenção de Berna, acordo internacional basilar no campo do direito autoral.

⁴⁶ Definição presente na Convenção de Roma.

dependem da autorização dos titulares dos direitos, com ressalvas aos casos de limitações e exceções e as obras em domínio público. No geral, a autorização vem acompanhada de um pagamento aos titulares. Assim, os direitos de autor e os direitos conexos são “direitos de proibir ou de autorizar certos atos” (BRUGUIÈRE, 2011, p. 99).

Os direitos de autor e os direitos conexos representam uma forma de remunerar os autores, os artistas e os produtores em função de suas criações, interpretações e fonogramas⁴⁷. Dito isso, cabe destacar que a autorização de determinados usos faz referência à dimensão patrimonial dos direitos autorais. Os direitos autorais compreendem duas dimensões: a patrimonial e a moral. A dimensão patrimonial se refere aos ganhos econômicos em razão da utilização das criações. O objetivo é permitir a valorização econômica. Tais direitos são transferíveis e temporários (BRUGUIÈRE, 2011).

Disso resulta que o criador não é necessariamente o titular do direito, pois ele ou ela pode transferir os seus direitos patrimoniais a outra pessoa ou a uma empresa. Os titulares são as pessoas, físicas ou jurídicas, que detêm os direitos de autor ou conexos. Essa transferência é frequente em certas indústrias, como na produção audiovisual na qual artistas e autores geralmente transferem seus direitos ao produtor de modo a viabilizar a exploração econômica da obra⁴⁸. Existem diferentes tipos de transferência de direitos. A legislação brasileira (LDA) menciona três: licenciamento, cessão e concessão (Capítulo V do Título III da LDA). O licenciamento corresponde à autorização de determinado uso, enquanto a cessão se refere à transferência do direito de propriedade propriamente dito. Como explicam Pedro Paranaguá e Sérgio Branco (2009, p. 94):

Caracteriza-se a cessão pela transferência da titularidade da obra intelectual, com exclusividade para o(s) cessionários(s). Já a licença é uma autorização dada pelo autor para que um terceiro se valha da obra, com exclusividade ou não, nos termos da autorização concedida. Ou seja, a cessão assemelha-se a uma compra e venda (se onerosa) ou a uma doação (se gratuita), e a licença, a uma locação (se onerosa) ou a um comodato (se gratuita).

⁴⁷ O fonograma é a fixação da obra em suporte material (ver: <https://www.abramus.org.br/noticias/10277/obra-fonograma/>), ou seja, a música gravada.

⁴⁸ Se fosse necessária a autorização de todos os participantes da obra audiovisual, a exploração econômica seria inviável. O professor William T. Fisher (2004) explica como funciona esse setor nos Estados Unidos.

A título de exemplo, quando plataformas digitais, como *Deezer* ou *Spotify*, disponibilizam músicas ou outros tipos de obras para o público, geralmente essa disponibilização requer uma licença (que autoriza a exploração econômica das obras e fonogramas por parte da plataforma), exceto se o conteúdo estiver em domínio público ou consistir em uma limitação prevista pelo arcabouço jurídico. No caso da obra licenciada, a música poderá ser utilizada enquanto o contrato permitir, pois o que foi negociado se refere ao uso da obra e não aos direitos de propriedade sobre a obra em si. Por outro lado, geralmente as editoras adquirem a titularidade da obra por meio da compra dos direitos. Nesse caso, o autor original não detém mais os direitos sobre a obra a partir da cessão e a editora se torna o titular derivado.

A legislação brasileira prevê que a cessão deverá se fazer por escrito e presume-se onerosa (LDA, art. 50). A lei não deixa claro o que seria uma “concessão”, a outra modalidade citada no capítulo V do Título III da LDA. Embora a legislação preveja o contrato de edição como uma modalidade distinta das transferências de direitos (Capítulo I do Título IV da LDA), na prática, muitos autores acabam cedendo seus direitos às editoras, que se tornam titulares derivados. Como explica Costa Netto (2008, p. 131) sobre o setor musical:

Em grande parte das negociações nesse terreno, o editor procura adquirir, às vezes abusivamente, sem contrapartidas equilibradas, a condição de verdadeiro cessionário dos direitos patrimoniais de autor, durante a íntegra do período legal da obra musical.

A coação à cessão de direitos autorais é alvo de críticas sobretudo no ambiente acadêmico, no qual as bibliotecas enfrentam dificuldades em pagar as altas taxas de assinaturas dos periódicos mais reconhecidos, que estão concentrados nas mesmas editoras e, por outro lado, os autores geralmente pagam taxas para publicar (cf. MCGUIGAN & RUSSELL, 2008; LARIVIÈRE, HAUSTEIN & MONGEON, 2015).

Ainda sobre transferência de direitos, cabe destacar que as modalidades de utilização são independentes entre si (LDA, art. 31), o que significa que é necessário pedir a autorização para cada tipo de uso em relação à obra. Dessa forma, no âmbito da legislação, a licença do produtor para sincronizar a trilha sonora ao filme que ele vem produzindo não se estende à exibição pública pelos

cinemas, que devem pagar os direitos autorais devidos. O artigo 29 da LDA elenca de forma não exaustiva as modalidades de utilização, tais como: a reprodução (LDA, art. 29, I), que corresponde à cópia, a distribuição (LDA, art. 29, VI e VII), que implica transferência de propriedade ou posse sobre os exemplares (LDA, art. 5º, IV) e a comunicação ao público, descrita pela lei como “ato mediante o qual a obra é colocada ao alcance do público, por qualquer meio ou procedimento e que não consista na distribuição de exemplares” (LDA, art. 5º, V).

A comunicação ao público compreende uma série de modalidades, entre elas a execução pública. No Brasil, a execução pública corresponde à utilização de obras musicais ou lítero-musicais, mediante diferentes processos, em locais de frequência coletiva. A definição encontra-se presente no artigo 68 da LDA:

Art. 68. (...)

§ 2º Considera-se execução pública a utilização de composições musicais ou lítero-musicais, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, ou a utilização de fonogramas e obras audiovisuais, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, inclusive a radiodifusão ou transmissão por qualquer modalidade, e a exibição cinematográfica.

§ 3º Consideram-se locais de frequência coletiva os teatros, cinemas, salões de baile ou concertos, boates, bares, clubes ou associações de qualquer natureza, lojas, estabelecimentos comerciais e industriais, estádios, circos, feiras, restaurantes, hotéis, motéis, clínicas, hospitais, órgãos públicos da administração direta ou indireta, fundacionais e estatais, meios de transporte de passageiros terrestre, marítimo, fluvial ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem ou transmitam obras literárias, artísticas ou científicas.

Essa definição é particularmente importante porque os royalties provenientes da execução pública são arrecadados e distribuídos exclusivamente por uma instituição específica: o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD). Trata-se de um monopólio instituído pela lei (LDA, art. 99). O ECAD é composto por sete associações de gestão coletiva⁴⁹. É uma instituição privada sem fins lucrativos, que surgiu em 1973. A ideia de unificar as associações de gestão coletiva em um único escritório surgiu dos problemas causados pela

⁴⁹ A gestão coletiva de exercer direitos é uma forma de arrecadação e distribuição de royalties referentes a direitos autorais que se baseiam na atuação de entidades que coletam e distribuem os valores aos criadores e artistas que lhes são filiados. A justificativa para a gestão coletiva é a inviabilidade da cobrança individual, principalmente em setores como o da indústria musical. O sistema ECAD funciona da seguinte maneira: os artistas e criadores se filiam a associações filiadas ao ECAD e essas associações passam a ser mandatárias de seus direitos e atuam como intermediárias entre seus membros e o ECAD (cf. Branco & Paranaguá, 2009).

multiplicidade de associações, o que gerava uma “burocracia inevitável” (CHAVES, 1979, p. 234).

Quando foi criado, o ECAD era supervisionado por um órgão estatal, o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA). Entretanto, o CNDA foi extinto na década de 90 juntamente com o Ministério da Cultura, que foi transformado em Secretaria com uma estrutura menor, em decorrência das reformas administrativas empreendidas pelo governo de Fernando Collor⁵⁰ (SOUZA, 2005). O Ministério da Cultura retornou, mas o CNDA continuou extinto, o que gerou controvérsias em relação à atuação monopolista do ECAD.

A falta de regulação estatal do monopólio exercido pelo ECAD gerou discussões, materializadas na realização de algumas comissões parlamentares de inquérito. Uma das mais recentes – a CPI realizada no Senado Federal, em virtude do requerimento nº 547, de 2011 – resultou na aprovação da Lei no. 12.853, de 2013, a qual dispõe sobre a supervisão, pelo Ministério da Cultura, das atividades do ECAD assim como estipula regras para sua atuação. A discussão da lei mobilizou diferentes partes durante a tramitação dos projetos de lei que lhe deram origem, inclusive a articulação de artistas brasileiros reconhecidos, tais como Roberto Carlos e Frejat. Tais artistas se mobilizaram principalmente em torno de dois grupos: o Procure Saber e o Grupo de Ação Parlamentar (GAP), também atuantes nas discussões analisadas por esta tese.

O ECAD é um dos principais agentes – ou *stakeholders* – no contexto das disputas políticas concernentes aos direitos autorais no Brasil. Não por acaso, alguns projetos de lei em discussão na Comissão Especial sob análise estão centrados no ECAD de modo a tentar cobrir “lacunas” eventualmente deixadas pela lei 12.853, de 2013. As principais reclamações sobre o ECAD referem-se à arbitrariedade da cobrança e à falta de clareza e transparência relativas aos critérios utilizados. Vale ressaltar que o ECAD está incumbido legalmente apenas

⁵⁰ Essas informações constam do relatório final da CPI, disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4678555&disposition=inline> (último acesso: 27/12/2017).

da arrecadação e distribuição de direitos relativos à execução pública, conforme definição específica do art. 68 da LDA⁵¹.

Como mencionado anteriormente, a lei atenta para a necessidade de adquirir autorização do(s) criador(es) ou do titular(es) para cada uso pretendido em relação à obra. Caso um mesmo agente opte por fazer mais de um tipo de uso – reprodução, distribuição, execução pública, etc – o contrato de licenciamento deve especificar explicitamente tais modalidades. Às vezes, o agente que detém o direito de reprodução não é o mesmo que detém o direito de distribuição, considerando que as modalidades são independentes. Assim, se um determinado uso de uma obra musical inclui execução pública e outras modalidades de utilização, é necessário recorrer tanto ao ECAD, que é responsável pela execução pública, quanto aos detentores dos demais direitos envolvidos.

Uma dificuldade adicional se refere à multiplicidade de titulares de uma mesma obra. Por exemplo, no caso de uma música gravada, há os direitos de autor relativos ao compositor da letra e ao criador da melodia, além dos direitos conexos dos artistas intérpretes e dos músicos executantes sobre as interpretações e dos produtores sobre os fonogramas.

Geralmente a expressão “conteúdo ilícito” se refere aos conteúdos que não foram licenciados, i.e. que não possuem a(s) devida(s) autorização(ões) de uso(s). Dessa forma, os chamados “sites piratas” são plataformas que disponibilizam conteúdo protegido por direito autoral sem a autorização dos respectivos titulares, em violação aos direitos patrimoniais dos autores e demais titulares. A pirataria pode abranger infrações, portanto, aos direitos autorais. Entretanto, vale ressaltar que os direitos autorais não são irrestritos: estão sujeitos a limitações previstas na lei e ao “prazo de proteção”.

O termo “limitações e exceções” refere-se a casos nos quais está dispensada a necessidade de pedir autorização ao autor ou titular do direito. Já o prazo de proteção consiste na duração dos direitos patrimoniais. Os direitos patrimoniais dos autores e demais titulares – i.e. o direito de autorizar ou impedir o uso dos conteúdos protegidos – têm um prazo específico de duração, que varia

⁵¹ Recentemente houve uma controvérsia no STJ sobre a possibilidade de o ECAD cobrar dos serviços de streaming direitos de execução pública (REsp no. 1559264/RJ).

segundo os países, mas que os parâmetros internacionais estabelecem como mínimo de “vida do autor mais 50 anos”.

Após esse prazo, diz-se que a obra entrou em “domínio público”, o que significa que ela pode ser usada livremente, com respeito aos direitos morais dos autores. No Brasil, os direitos patrimoniais valem durante toda a vida do autor ou do titular de direito conexo acrescentada de setenta anos, durante os quais os direitos passam a ser de titularidade dos herdeiros (exceto se o autor ou titular não tenha deixado herdeiros, caso em que a obra entra automaticamente em domínio público). Vale ressaltar que o estabelecimento do prazo de proteção não se aplica aos chamados “direitos morais”, que são intransferíveis e irrenunciáveis e cuja proteção, em relação as obras em domínio público, cabe ao Estado (LDA, art. 24, §2º).

A dimensão moral dos direitos autorais se refere à ligação entre autor e obra (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Ao passo que os direitos patrimoniais são transferíveis e temporários, os direitos morais são inalienáveis e possuem duração ilimitada. Os direitos morais estão elencados no art. 24 da LDA. Em suma, consistem nos direitos de paternidade – ou de ser reconhecido como autor da obra – e de integridade, que se refere ao direito de modificar e de impedir a modificação da obra. Além disso, os direitos morais previstos na legislação brasileira versam sobre a circulação da obra, pois ao autor é facultado o direito tanto de manter a obra inédita quanto de retirá-la de circulação (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Assim, os direitos morais defendem a relação do autor com a sua obra (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009), sendo característicos dos países que seguem a tradição civilista do direito e que possuem sistemas de *droit d’auteur* em contraposição ao *copyright* anglo-saxão. “*Droit d’auteur*” e “*copyright*” são os dois sistemas de direitos autorais predominantes no mundo (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Embora o sistema de direito internacional propicie certa harmonização entre as diferentes legislações nacionais, os dois sistemas possuem diferentes nuances, que se manifestam em algumas diferenças de perspectivas e de normas.

Enquanto o *droit d'auteur*, ou sistema continental está focado em questões relacionadas à criatividade e aos direitos morais, o *copyright* esteve originalmente centrado na exploração econômica da reprodução de cópias (cf. BRANCO & PARANAGUÁ, 2009; VASCONCELOS, 2010). Os dois sistemas remetem a gêneses distintas – o *droit d'auteur* à revolução francesa, enquanto o *copyright* aos privilégios dos editores – e trazem justificativas filosóficas diferentes para a proteção da propriedade intelectual (cf. MENELL, 2000; VASCONCELOS, 2010).

Não há consenso, na literatura, sobre as origens dos direitos de propriedade intelectual. Alguns privilégios baseados em princípios semelhantes aos que norteiam o campo da propriedade intelectual foram identificados entre os antigos, no Código de Hammurabi (1750 a.C.)⁵² e na Antiguidade Clássica. Em termos de norma específica, os primeiros institutos jurídicos, no que concerne especificamente ao campo do direito autoral, concediam privilégios aos editores, os quais empreenderam um forte lobby ante o Estado desde os primórdios (VASCONCELOS, 2010).

Direitos intelectuais e tecnologia estiveram historicamente relacionados, visto que os primeiros privilégios concedidos a livreiros apareceram em decorrência do surgimento da prensa, a qual permitia maior número de cópias com mais facilidade. Entretanto, Allan Rocha de Souza (2005) argumenta que tais privilégios não podem ser confundidos com os direitos autorais propriamente, pois as justificativas seriam diferentes. Os privilégios se justificavam na necessidade de indenizar os editores pelos custos de publicação.

Todavia, vejo nesses privilégios algumas similaridades com os sistemas de proteção aos direitos autorais, sobretudo o anglo-saxão (ou “*copyright*”), cuja função e finalidade estão relacionadas a incentivos econômicos e recompensas por trabalho. Na prática, o Estado também utilizava a proteção aos direitos intelectuais como uma forma de controlar os escritos, já que as publicações tinham que ser autorizadas (cf. SÖDERBERG, 2002; VASCONCELOS, 2010). No Reino Unido, por exemplo, a *Stationers' Company* tinha o controle sobre as impressões. (SÖDERBERG, 2002).

⁵² O Código de Hammurabi permitia que o artesão-mestre impedisse o artesão-aprendiz por ele treinado de retornar à sua família de origem sem o consentimento, exceto se não houvesse nada ensinado (VASCONCELOS, 2010).

Foi também no Reino Unido que surgiu uma das primeiras leis a instituir direitos concedidos explicitamente aos autores: o Estatuto da Rainha Ana, em 1710 (VASCONCELOS, 2010). O Estatuto da Rainha Ana, como reflexo do sistema copyright, possui um viés claramente utilitarista. Embora tenha sido uma das primeiras leis a conceder direitos aos autores, o beneficiário final da legislação não é o autor, mas a população. Ao conceder direitos de cópia (“*copy rights*”), o estatuto tinha como objetivo declarado “encorajar o aprendizado”⁵³.

Além de reconhecer os autores como titulares – em contraste aos chamados “direitos editorais” de outrora – o Estatuto da Rainha Ana estabelecia um caráter temporário para o direito, com um prazo de 21 anos para os livros já impressos e 14 para as novas publicações (SOUZA, 2005). A limitação da duração de tais direitos reflete o viés utilitarista, visto que a temporariedade se dá em benefício da coletividade. De forma semelhante, o utilitarismo também desempenhou um papel importante nos debates que levaram à lei de direitos autorais dos Estados Unidos (CF. SOUZA, 2005). A constituição estadunidense menciona a promoção do progresso das ciências e das artes e os direitos autorais são entendidos como baseados no bem-estar do público (MENELL, 2000).

Na França, a precedência do autor fora reconhecida desde os tempos de Luis XVI, o qual reconhecia os autores como proprietários⁵⁴. A disputa entre artistas e autores foi resolvida em benefício dos criadores, perspectiva reafirmada pela legislação após a Revolução Francesa. Em um primeiro momento, a revolução aboliu todo tipo de privilégio, inclusive, aqueles dos autores e dos livreiros. Mas, posteriormente, o direito do autor – *droit d’auteur* – foi reconhecido como proveniente da ordem natural, assegurados os direitos de representação e de reprodução, os quais fazem parte da dimensão patrimonial (SOUZA, 2005).

No célebre discurso pronunciado pelo deputado Le Chapelier (1791), a propriedade intelectual era vista como uma “forma sagrada” e “pessoal”, embora o

⁵³ “The Statute of Anne”, 1710. O texto pode ser visualizado em: <http://www.copyrighthistory.com/anne2.html> (último acesso: 28 de dezembro de 2017).

⁵⁴ Souza (2005) destaca que, embora a precedência em termos de direitos autorais, na Europa continental, seja atribuída à França, anteriormente a Espanha já havia concedido titularidade perpétua ao autor ou herdeiros.

deputado enfatize também a importância de um domínio público robusto⁵⁵. Os desenvolvimentos na Inglaterra e na França marcam o surgimento dos sistemas “*copyright*” e “*droit d’auteur*”. As principais diferenças residem nas justificativas filosóficas para a proteção da propriedade intelectual: de um lado, o sistema *copyright*, focado na exploração econômica, e, de outro, o sistema francês ou continental, centrado na propriedade intelectual como direito natural.

Essas diferenças implicam nuances nas legislações. Embora o prazo de proteção do Estatuto da Rainha Ana fosse, em tese, mais extenso (21 anos, renováveis por termo similar), o prazo da legislação francesa era contado apenas após a morte dos autores:

Os direitos de representação foram garantidos aos autores, por toda a sua vida e aos herdeiros por 5 anos após a sua morte. Os direitos de reprodução, que não mais estavam limitados aos livros, mas a todas as criações artísticas, duravam toda a vida dos autores e por 10 anos após a sua morte (SOUZA, 2005, p. 19).

Posteriormente (1866), o prazo de 5 ou 10 anos foi substituído pelos 50 anos após a morte do autor, prazo mínimo estabelecido pela Convenção de Berna, acordo internacional basilar no campo do direito de autor. Vale ressaltar que a *Association Littéraire et Artistique Internationale*, grupo de forte influência francesa, foi um dos agentes principais nos debates que levaram à aprovação da Convenção de Berna (cf. SOUZA, 2005; VASCONCELOS, 2010). A consolidação de um sistema internacional de proteção serviu para diminuir a distância entre os dois sistemas – “*copyright*” e “*droit d’auteur*” – mas não eliminou totalmente as diferenças. A legislação francesa atual estabelece um prazo de 70 anos após a morte do autor (*Code de la Propriété Intellectuelle*, art. L123-1), enquanto outras legislações adotam prazos inferiores ou superiores⁵⁶.

O arcabouço jurídico brasileiro se assemelha ao “*droit d’auteur*”. No Brasil, a primeira menção aos direitos intelectuais foi na Constituição de 1824 (Império). O Inciso XXVI concedia aos inventores a propriedade sobre suas descobertas ou

⁵⁵ No original: « *la plus sacrée, la plus légitime, la plus inattaquable, et [...] la plus personnelle des propriétés* ». Ver em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48171h/f18.image> (Último acesso: 17/02/2019).

⁵⁶ O mínimo estabelecido pela Convenção de Berna é de 50 anos após a morte do autor. A maior parte das legislações estabelece prazo superior ao da Convenção. A extensão dos prazos parece ter sido uma tendência no cenário internacional. A legislação mexicana determina um prazo de 100 anos após a morte do autor. As legislações podem ser encontradas na base de dados da OMPI (mas nem sempre está atualizada): <http://www.wipo.int/wipolex/en/> (último acesso: 28/12/2017).

produções, assegurando privilégio exclusivo temporário. O Código Criminal de 1830 atribuía penas a quem utilizasse obras de autor que estivesse vivo ou que tivesse morrido há até 10 anos no caso de ter deixado herdeiro. No fim do Império, estava em disputa se o direito autoral consistia em direito de propriedade ou um direito pessoal (SOUZA, 2005).

O primeiro Código Penal da República reservou um capítulo aos crimes contra a propriedade artística, literária, industrial e comercial, mantendo o prazo de proteção de 10 anos após a morte do autor e estabelecendo penas pecuniárias. Também a primeira Constituição Republicana, de 1891, garantia os direitos exclusivos dos autores. O primeiro estatuto civil regulamentando a matéria, porém, foi a Lei no. 496, chamada de “Medeiros e Albuquerque” em homenagem ao seu relator e autor (SOUZA, 2005)⁵⁷. Aprovada em 1898, a lei conferia um prazo de 50 anos após a publicação e introduzia as limitações aos direitos autorais (VIEIRA, 2011), com um rol similar ao da legislação atual.

Nessa época, o Brasil selou acordos com Portugal e França para promover a igualdade entre os nacionais dos respectivos países, o que provavelmente justificou a extensão, pela Lei no. 2.577, de 1912, dos “direitos autorais às obras publicadas em países estrangeiros, desde que membros das convenções internacionais” (SOUZA, 2005, p. 30).

A lei Medeiros e Albuquerque teve duração limitada, sendo substituída pelo Código Civil de 1916, que tratava a matéria nos artigos do 649 ao 673, sob o título de “Da Propriedade Literária, Artística e Científica” (SOUZA, 2005; VIEIRA, 2011). O Código acarretou poucas mudanças na lei anterior, como a extensão do prazo de proteção para sessenta anos a contar do falecimento do autor e a ampliação do artigo sobre limitações, que de 7 passou a contar com 10 dispositivos (VIEIRA, 2011). Entre as limitações listadas, estava a cópia sem fins lucrativos. Clóvis Beviláqua, que encaminhara o projeto do código, já atentava para a necessidade de considerar os direitos da coletividade, não apenas os dos autores, embora o projeto original estipulasse perpetuidade para os direitos patrimoniais (SOUZA, 2005).

⁵⁷ Outros projetos foram apresentados anteriormente à lei, mas não lograram êxito (SOUZA, 2005).

Outras normas, sobretudo decretos, circundavam as disposições do Código Civil (SOUZA, 2005), as quais foram suplantadas, finalmente, pela Lei no. 5.988, de 1973 (VIEIRA, 2011). O processo de discussão de uma legislação unificada e específica concernente aos direitos autorais resultou da necessidade de consolidar os dispositivos esparsos sobre a matéria e das campanhas de certos usuários contra as entidades arrecadadoras (JESSEN *apud* CHAVES, 1985). Em 1961, foi constituído um Grupo de Trabalho sobre a matéria, no qual Humberto Teixeira, representando a União Brasileira de Compositores (UBC), apresentou um substitutivo (CHAVES, 1985).

A ideia passou a ser criar um Código de Direito de Autor e Direitos Conexos. Constituído de 351 artigos, o anteprojeto do código foi publicado no D.O.U em 16 de junho de 1967. Na comissão revisora, o anteprojeto se fragmentou em dois projetos distintos: um mais conservador de autoria do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Milton Barbosa, e outro do Dr. Antônio Chaves. Encarregado de elaborar novo projeto, o Dr. José Moreira Carlos Alves transformou o projeto de código em projeto de lei, o qual deu origem à lei no. 5.988, publicada em 14 de dezembro de 1973 (SOUZA, 2005).

Segundo Souza (2005), o processo foi influenciado pelo tratamento internacional, conferido ao tema, sobretudo o entendimento europeu, uma vez que grande parte dos países europeus já possuía normas específicas para tratar da matéria em virtude de sua natureza especial como “direito intelectual”. Foi a lei 5.988, de 1973, que estabeleceu um sistema de gestão coletiva concentrado no ECAD e criou o CNDA, responsável pela fiscalização e consulta relativas aos direitos autorais. Suas atribuições incluíam

(...) a fiscalização das associações arrecadadoras e do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, o ECAD, a arbitragem nos conflitos, a gerência do Fundo de Direito Autoral e a criação de um Centro de Informações sobre os Direitos Autorais, e opinar e manifestar-se sobre as questões pertinentes à matéria (SOUZA, 2005, p. 48).

No que tange às limitações e exceções aos direitos autorais, a Lei 5.988 apresentava uma lista bastante similar à legislação atual. As maiores diferenças residem no instituto da “cópia privada” e na reprodução de trechos para fins didáticos, religiosos ou científicos (art. 49, incisos I e II, da Lei 5.988, de 1973), ambas ausentes na lei atual. Além disso, estava permitida a utilização de

fotografias em obras científicas ou didáticas, com a devida identificação do autor, desde que paga uma remuneração equitativa a ser fixada pelo CNDA (art. 51 da referida lei). Por outro lado, a lei modificou o prazo de proteção para a vida do autor e de seus sucessores, no caso de filhos, pais ou cônjuges, ou 60 anos contados a partir do dia 1º de janeiro do ano subsequente ao do falecimento do autor, no caso de outros sucessores (VIEIRA, 2011)

A lei 5.988 foi substituída pela Lei no. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, cujos dispositivos vigoram até hoje, alterados pela lei 12.853, de 14 de agosto de 2013. Em relação à lei anterior, algumas limitações foram excluídas – como a cópia privada – e o prazo de proteção sofreu novamente um aumento, desta vez para 70 anos contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao falecimento do autor⁵⁸.

Já a Lei 12.853 tratou de uma reforma nos direitos autorais concernente especificamente a questões relacionadas à gestão coletiva. Resultou de um esforço conjunto de artistas e criadores insatisfeitos com a atuação do ECAD e contou com ampla mobilização de tais grupos, sobretudo o Procure Saber e o GAP. O ECAD se posicionou veemente contra a lei e a maior evidência desse posicionamento foi a entrada, pelo ECAD e outras associações, com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) perante o STF. As ADIs (5062 e 5065⁵⁹) foram julgadas improcedentes. A lei 12.853 foi acompanhada de sua regulamentação, notadamente o Decreto no. 8.469, de 2015, que estabelece os procedimentos da fiscalização da gestão coletiva.

Ante o exposto, são notáveis dois aspectos importantes, para fins desta tese, no decorrer da história dos direitos autorais: i. A existência de diversos grupos e perspectivas distintas que norteiam os variados entendimentos acerca dos direitos autorais; e ii. A intrínseca articulação entre esses grupos e os Estados nacionais na defesa de seus interesses. Como demonstra Souza (2005), ao discutir os diferentes debates e as leis, o direito autoral foi historicamente um território em disputa por diferentes concepções filosóficas, como a perspectiva

⁵⁸ Os dispositivos da atual legislação serão revistos, com mais detalhe, na terceira parte desta tese.

⁵⁹ Informações sobre os processos encontram-se disponíveis em: www.stj.jus.br (último acesso: 02/01/2018).

centrada no conceito de “propriedade”, a teoria da personalidade e mesmo o utilitarismo.

Originalmente, a indústria editorial era a que tinha mais acesso às autoridades públicas, mas o debate foi se abrindo progressivamente aos interesses dos autores e da sociedade civil. Resta analisar, porém, se os resultados até o momento têm pendido para uma parte específica em detrimento das demais. De qualquer forma, é importante notar que o direito autoral é um campo não apenas técnico, mas fundamentalmente político. É uma área repleta de tecnicidades – normas, regras, fundamentos – mas também permeada por diferentes e conflitantes visões de mundo e interesses específicos, os quais afetam os resultados no plano jurídico.

3.2 OBJETO, AUTORIA E PRAZO DE PROTEÇÃO

A expressão “direitos autorais” é utilizada aqui para se referir a direitos de autor e a direitos conexos, como expresso no art. 1º da LDA. Entretanto, consistem em institutos diferentes. Os direitos do autor correspondem aos direitos dos criadores da obra. A LDA define, em seu art. 11, o autor como a “pessoa física criadora da obra literária, artística ou científica”. Dessa forma, apenas as pessoas físicas podem ser consideradas autoras. Todavia, alguns elementos da proteção se aplicam a pessoas jurídicas nos casos previstos pela lei. Ademais, embora apenas a pessoa física seja a “criadora”, ela pode transferir a titularidade de seus direitos para qualquer terceiro, incluindo pessoas jurídicas (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Nesse caso, a criadora continua sendo a autora da obra e tem direitos morais, mas o exercício dos direitos econômicos caberá ao titular que adquiriu os direitos (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Dessa forma, os direitos autor se referem à atividade de criação. Os direitos conexos, por outro lado, estão relacionados à atividade de difusão do conteúdo já criado e, portanto, possuem como titulares justamente os responsáveis pela divulgação do conteúdo: artistas intérpretes ou executantes, produtores fonográficos e organismos de radiodifusão (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Na LDA, alguns dispositivos se aplicam exclusivamente a direitos de autor ou a direitos conexos, enquanto outros se

referem a ambos simultaneamente. As disposições relativas aos direitos de autor aplicam-se, “no que couber”, aos direitos conexos (LDA, art. 89).

De forma geral, as diferenças entre as regras de direitos de autor e de direitos conexos se referem a diferenças no rol de direitos e nos percentuais recebidos em termos de royalties⁶⁰. Na legislação brasileira, os direitos patrimoniais do autor estão elencados no artigo 29, enquanto os direitos dos artistas intérpretes ou executantes estão no artigo 90, os direitos dos produtores no artigo 93 e os direitos dos organismos de radiodifusão no artigo 95. A lei brasileira é bastante inclusiva, pois concede aos direitos conexos o mesmo prazo de proteção dos direitos de autor – 70 anos após a fixação (para fonogramas), a transmissão (para radiodifusão) e a execução (para representação pública) – e abrange um rol amplo de direitos ao incluir “quaisquer outras modalidades de utilização” para artistas intérpretes ou executantes e produtores de fonogramas (LDA, art. 90, V, e art. 93, V)⁶¹.

O objeto de proteção dos direitos autorais consiste nas “obras literárias, artísticas e científicas”, conforme redação da Convenção de Berna. O art. 7º da lei lista, a título exemplificativo, o tipo de conteúdo que pode ser protegido por direitos autorais. Diversos tipos de conteúdo são protegidos, como conferências, fotografias, livros, canções, programas de computador⁶², entre outros. Por outro lado, o art. 8º da LDA determina o que não é objeto da proteção:

- Art. 8º (...).
- I - as ideias, procedimentos normativos, sistemas, métodos, projetos ou conceitos matemáticos como tais;
 - II - os esquemas, planos ou regras para realizar atos mentais, jogos ou negócios;
 - III - os formulários em branco para serem preenchidos por qualquer tipo de informação, científica ou não, e suas instruções;
 - IV - os textos de tratados ou convenções, leis, decretos, regulamentos, decisões judiciais e demais atos oficiais;

⁶⁰ Por exemplo, a distribuição feita pelo ECAD, em relação aos direitos de execução pública, obedece à proporção de 66,67% para a parte autoral e 33,33% para os conexos (Regulamento do ECAD, 2016). Note que tal distribuição de direitos refere-se apenas aos direitos de execução pública. Existem outras categorias de direitos, como reprodução e distribuição, cuja arrecadação e distribuição não é feita pelo ECAD, responsável exclusivamente pela execução pública, cujo conceito apresentamos anteriormente.

⁶¹ O Brasil concede um nível maior de proteção aos direitos conexos que o delimitado pela Convenção de Roma, acordo internacional basilar sobre direitos conexos e que será visto a seguir.

⁶² Os programas de computador, no Brasil, estão sujeitos simultaneamente à lei de direitos autorais e à lei específica (a Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998).

- V - as informações de uso comum tais como calendários, agendas, cadastros ou legendas;
- VI - os nomes e títulos isolados;
- VII - o aproveitamento industrial ou comercial das ideias contidas nas obras.

Os direitos autorais não protegem as ideias em si, mas apenas as expressões das ideias. Como esclarecem Branco & Paranaguá (2009: p. 31), “as ideias são de uso comum e, por isso, não podem ser aprisionadas pelo titular dos direitos autorais”. Essa distinção é importante, pois não raras vezes o instituto jurídico do direito autoral é confundido com o “plágio”. Embora o plágio seja uma ação moralmente condenável, ele carece de uma previsão legal específica, diferentemente do direito autoral, o qual possui fundamento jurídico na Constituição, no Código Penal e em legislação infraconstitucional específica (a LDA)⁶³.

A definição de plágio não é consensual e, para alguns, encontra-se no rol de violações de direitos autorais (CF. BITTAR, 2004; MENEZES, 2008). Considero que o plágio pode resultar em uma infração de direitos autorais, mas não necessariamente. A definição usual de plágio invoca dois comportamentos a apropriação de trabalho alheio, sem o devido crédito, mediante a incorporação de elementos do trabalho – como frases e personagens – ou de ideias (CF. COSTA NETTO, 2008)⁶⁴. Ao passo que a apropriação de frases e personagens constituiria infração aos direitos patrimoniais e morais do autor, a apropriação de trabalho alheio mediante ideias não implicaria necessariamente infração aos direitos autorais, visto que esse instituto protege apenas a expressão e não a ideia em si⁶⁵.

Considero, portanto, que a definição de plágio inclui a apropriação de trabalho alheio também por meio da apropriação de ideias, mesmo sem a

⁶³ O mesmo acontece em outros países, nos quais o plágio não é uma categoria penal (cf. LANDES & POSNER, 2003)

⁶⁴ “What’s the difference between plagiarism and copyright infringement?” Ver em: <https://library.osu.edu/document-registry/docs/587/stream> (Último acesso: 20 de março de 2019).

⁶⁵ Entendimento semelhante pode ser encontrado em obra elucidativa de Denis Barbosa (2012), que explica quando o plágio é infração ou não aos direitos autorais: http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/200/propriedade/plagio_autoral_e_academico.pdf (último acesso: 14 de janeiro de 2018). Landes & Posner (2003) também esclarecem que o plágio pode ser ou não infração a direitos autorais.

apropriação explícita de trechos ou palavras (CF. VALENTIM, 2014)⁶⁶. Dessa forma, copiar uma ideia consiste em plágio, mas não necessariamente em violação de direitos autorais. Para consistir violação de direitos autorais, é necessária a apropriação da expressão da ideia; por exemplo, trechos inteiros de livros (ressalvadas as limitações previstas em lei).

Da exclusão das ideias como objeto de proteção infere-se que um dos requisitos é que as obras sejam exteriorizadas. Assim, exige-se a exteriorização, ou seja, é necessário que a obra esteja expressa em um meio, seja qual foi, ou fixada em algum suporte (LDA, art. 7º). Outro requisito para a proteção autoral é a originalidade, cujo grau de exigência varia de acordo com as diferentes legislações nacionais. Nesse contexto, a originalidade não significa uma novidade absoluta, mas um elemento que possibilite distinguir a obra das demais (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Segundo Ascensão (1980), trata-se da “marca do autor”. Cabe destacar que, para uma obra ser protegida, não há análise estética, de valor ou mérito (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Além disso, a obra não precisa ser registrada para ser protegida, uma vez que a proteção nasce com a criação, independente de tal formalidade. O direito do autor, existe, portanto, “desde que a obra é exteriorizada, independente do meio” (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009, p. 24). A inexigibilidade em relação ao registro faz parte da ausência de formalidades prevista pela Convenção de Berna (art. 5º). Todavia, a lei brasileira traz uma lista de órgãos públicos de registro (LDA, art. 19), caso o autor opte por registrar a obra.

Na verdade, o artigo 19 da LDA remete precisamente aos órgãos listados pela lei anterior: Biblioteca Nacional, Escola de Música, Escola de Belas Artes, Instituto Nacional do Cinema (substituído pela Agência Nacional de Cinema – ANCINE) e Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. A escolha

⁶⁶ A definição usual de plágio invoca dois comportamentos: i. A apropriação de crédito por trabalho alheio (o que infringe os direitos morais de autor em relação à paternidade da obra); ii. A apropriação de trabalho alheio sem o devido crédito. No segundo caso, admite-se que a apropriação do trabalho alheio possa se dar por meio da “cópia” de ideias (PUC-Rio, “Plágio e direito do autor”, ver em: <http://vrac.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=726&sid=23>, último acesso: 20 de março de 2019). Assim, o segundo caso não implicaria necessariamente uma infração aos direitos autorais, visto que esse instituto protege apenas a expressão e não a ideia em si.

do órgão depende da natureza da obra, i.e. se literária, musical, audiovisual, de artes plásticas ou de arquitetura, por exemplo.

Tendo em vista sua natureza facultativa, vale ressaltar que ainda assim o registro pode servir como prova de anterioridade da obra, tanto quanto, porém, outras formas de prova. Assim, o registro pode ser útil como prova em uma eventual disputa, além de ser necessário às vezes para outros fins, como distribuição no âmbito da ANCINE. O registro, porém, não constitui necessariamente nenhum direito e, mesmo em um processo judicial, será considerado da mesma forma que outras provas (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Dessa forma, os principais critérios para a proteção são a exteriorização, a originalidade (mínima, na maior parte dos casos) e o pertencimento aos domínios das letras, artes ou ciências (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Como explicado anteriormente, o autor da obra é sempre a pessoa física, mas o titular pode ser pessoa física ou jurídica. Chama-se de “titular originário” os criadores das obras, interpretações, transmissões de radiodifusão ou fonogramas, i.e. “o autor de obra intelectual, o intérprete, o executante, o produtor fonográfico e as empresas de radiodifusão” (LDA, art. 5º, XIV). Em outras palavras, trata-se do detentor originário do direito. Por outro lado, a expressão “titular derivado” se refere aos titulares que detêm os direitos devido à transferência por parte dos titulares originários, ou seja, porque compraram os direitos dos titulares originários⁶⁷.

Sobre titularidade, vale ainda ressaltar que apenas os direitos patrimoniais são transferíveis, salvaguardados os direitos morais ao autor em caráter perpétuo. Os direitos patrimoniais são temporários e o prazo varia segundo os países. Após esse prazo, diz-se que as obras “caíram em domínio público”, o que significa na prática a possibilidade de livre utilização, respeitadas as disposições sobre os direitos morais (por ex., a obrigação de identificar a autoria). Para os Estados que são partes da Convenção de Berna, o mínimo exigido, como regra geral, para o prazo dos direitos de autor, é de:

⁶⁷ Vale destacar que a autoria e a titularidade das obras nem sempre são facilmente identificáveis, o que traz dificuldades no pagamento de direitos autorais.

- a) 50 anos após o falecimento do autor ou após a disponibilização ao público no caso de obras cinematográficas ou anônimas. No caso de obras anônimas ou pseudônimas nas quais se descubra a identidade do autor o prazo é contado após o falecimento (Convenção de Berna, art. 7º);
- b) 25 anos após a criação, para obras fotográficas ou de artes aplicadas (Convenção de Berna, art. 7º).

Note que “após o falecimento do autor” ou “após a disponibilização” significa que o prazo será contado a partir do 1º de janeiro do ano subsequente ao evento mencionado (falecimento do autor ou disponibilização da obra).

Para os Estados que são partes da Convenção de Roma (art. 14), o mínimo exigido é de 20 anos contados a partir do final do ano em que:

- a) a fixação foi feita (para fonogramas e interpretações incorporadas);
- b) a interpretação foi feita (para interpretações não incorporadas em fonogramas);
- c) a radiodifusão foi feita (para transmissões de radiodifusão).

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS⁶⁸), do qual o Brasil também faz parte, ampliou o prazo mínimo dos direitos conexos para 50 anos. O Brasil adota padrões superiores em relação a ambas as convenções e ao Acordo TRIPS.

Para direitos de autor, são 70 anos contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao falecimento do autor (art. 41). No caso de obras anônimas, o prazo é contado a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da primeira publicação (art. 43), aplicando-se o disposto no art. 41 caso seja revelada a identidade do autor antes do término do termo. No que concerne às obras audiovisuais e fotográficas, o prazo é também de 70 anos (portanto, bastante superior ao da Convenção de Berna), contados, porém, a partir 1º de janeiro do ano subsequente à divulgação da obra (art. 44). Quando a obra é realizada em co-autoria de forma indivisível, o prazo previsto no art. 41 é contado a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao falecimento do último dos autores

⁶⁸ Abreviação para *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

sobreviventes (art. 42). Após o falecimento do autor, os direitos são transferidos para o herdeiros. Caso o autor tenha morrido sem deixar herdeiros, a obra entra automaticamente em domínio público.

Para direitos conexos, o prazo também é de 70 anos, “contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à fixação, para os fonogramas; à transmissão, para as emissões das empresas de radiodifusão; e à execução e representação pública, para os demais casos” (LDA, art. 96). Nota-se, portanto, que a regra geral consiste em 70 anos, cuja contagem varia segundo algumas situações: obra em co-autoria, audiovisual ou fotográfica, ou ainda anônima. Findos os prazos descritos, as obras, interpretações ou fonogramas entram em domínio público.

3.3 LIMITAÇÕES, EXCEÇÕES E DOMÍNIO PÚBLICO

A pesquisa empírica desta tese concentra-se nas discussões da Comissão Especial sobre Direitos Autorais da Câmara dos Deputados. Instaurada em 2015, a comissão tinha como objetivo discutir o projeto de lei no. 3.968, de 1997, e seus apensados. O tema principal abordado pela maioria dos projetos em discussão na comissão se referia à dispensa de pagamento de direitos autorais em casos específicos. No campo do direito autoral, essa dispensa recebe uma terminologia específica, sendo chamada de “limitação” ou de “exceção”⁶⁹. Tendo em vista as diferenças regionais de terminologia, optei por usar a expressão geral “limitações e exceções”, tal como faz a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)⁷⁰. “Limitação” e “exceção” são palavras que serão consideradas, aqui, como termos intercambiáveis.

O termo “limitações e exceções” refere-se a casos nos quais não é exigida a autorização do titular. Geralmente, a falta de exigência quanto à autorização implica uma dispensa também da remuneração, mas, em alguns casos, a limitação ou exceção exige o pagamento de uma compensação remuneratória

⁶⁹ Em alguns países, usa-se o termo “exceção” para tratar de casos excluídos da proteção de direitos – o que seria o art. 8º da lei brasileira – enquanto o termo “limitação” é utilizado para casos nos quais o conteúdo é protegido, mas a autorização e a remuneração estão dispensadas. Em outros países, é o contrário (CF. SANTOS, 2014; SAMUELSON, 2017). Nesta tese, opto por utilizar o termo “limitações e exceções” para me referir aos casos nos quais o conteúdo é protegido mas a utilização é permitida livremente em algumas situações.

⁷⁰ WIPO, “Limitations and Exceptions”. Ver em: <http://www.wipo.int/copyright/en/limitations/> (último acesso: 04/02/2018).

aos titulares. Os casos previstos na legislação brasileira, de qualquer forma, dispensam tanto a autorização quanto a remuneração do titular. Note que as limitações e exceções são distintas daqueles casos previstos no art. 8º, que trata especificamente sobre a exclusão de certos conteúdos do objeto de proteção dos direitos autorais. O sistema internacional permite a exclusão de uma série de conteúdos da proteção de direitos autorais, como discursos políticos e debates judiciais (Convenção de Berna, artigo 2bis (1)).

As limitações e exceções, por outro lado, referem-se a conteúdos que são passíveis de proteção mas que, em situações específicas, dispensam a autorização e, na maioria dos casos, o pagamento por parte do titular. Como direitos de propriedade, os direitos autorais estão sujeitos a limites, notadamente necessidade de cumprir com a sua função social e de viabilizar o exercício de outros direitos fundamentais. Se, por um lado, os direitos autorais servem para remunerar os autores, por outro, eles não podem impedir o desenvolvimento cultural e social (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Acontece que, embora os direitos autorais não protejam ideias ou o conhecimento em si, eles incidem sobre as únicas formas pelas quais as ideias e o conhecimento se tornam acessíveis, ou seja, mediante suas expressões sob variadas formas. Os interesses coletivos relacionados ao uso de bens protegidos por direitos autorais faz referência aos direitos de acesso à cultura, informação e educação (SOUZA, 2006). Dessa forma, os direitos autorais, previstos na Constituição Federal (1988) no rol de garantias fundamentais, devem ser contrabalanceados com outros direitos considerados como essenciais. As limitações e exceções servem a esse objetivo de promover um equilíbrio entre os direitos dos autores (e demais titulares) e os interesses da sociedade em geral (cf. MANSO, 1980; ASCENSÃO, 2004; BASSO, 2007).

Apesar do objetivo autodeclarado do sistema ser o equilíbrio, o direito internacional é completamente focado na proteção ao autor em detrimento dos interesses dos demais afetados por políticas no campo. Com exceção do Tratado de Marraqueche⁷¹, os acordos internacionais versam sobre parâmetros de

⁷¹ A grafia do Tratado em língua portuguesa é “Tratado de Marraquexe”. Porém, no Brasil, tem-se adotado “Tratado de Marraqueche”, como mostra o documento:

proteção, com limitações e exceções, em sua maioria, de natureza não-mandatária. A revisão de 1971 da Convenção de Berna, com base nas discussões de Estocolmo em 1967, trouxe o que ficou conhecida como a “regra dos três passos” (VASCONCELOS, 2010), que consiste nos princípios norteadores do estabelecimento de limitações e exceções nas legislações nacionais.

A regra dos três passos (ou “teste dos três passos”) confere, na verdade, um limite ao estabelecimento de limitações e exceções. A regra (Convenção de Berna, art. 9; Acordo TRIPS, art. 13) determina que limitações e exceções podem ser estabelecidas desde que:

- i. Sejam casos especiais (Passo 1);
- ii. Não conflitem com a exploração normal da obra (Passo 2);
- iii. Não causem prejuízo injustificado ao autor (Passo 3).

O objetivo é “impedir que as obras reproduzidas sob os auspícios das limitações aos direitos autorais entrem em competição, direta ou indireta, com a obra introduzida no mercado diretamente ou com o consentimento do titular de direitos autorais” (BASSO, 2007, p. 499). A Convenção de Berna se referia especificamente ao direito de reprodução, mas a fórmula foi repetida no Acordo TRIPS de forma a abranger os demais direitos (BASSO, 2007).

Os passos abrem margem para interpretação e argumentação, uma vez que a norma internacional não deixa claro o que poderia ser considerado como “caso especial” ou mesmo “prejuízo injustificado”. Especialistas de um projeto conjunto do Instituto Max Planck e da Universidade Queen Mary de Londres elaboraram uma declaração com o objetivo de restaurar o papel original da regra dos três passos” como um padrão relativamente flexível (GEIGER, GERVAIS & SENFTLEBEN, 2014, p. 608).

A declaração sugere que os passos sejam considerados juntos em uma perspectiva geral. A declaração também argumenta que os três passos não implicariam uma visão restritiva das limitações (GEIGER ET AL, 2010). Essa visão parte do pressuposto que a regra dos três passos foi formulada

<https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/TratadoMarraqueche.asp> (último acesso: 13 de setembro de 2018).

historicamente para acomodar diferentes sistemas jurídicos, inclusive o *common-law* que usualmente tem um sistema flexível de limitações e exceções (cláusulas abertas) (GEIGER, GERVAIS & SENFTLEBEN, 2014).

Entretanto, no discurso dos titulares, preponderam as visões mais conservadoras, nas quais a regra é vista como uma barreira à adoção de limitações e exceções mais amplas. Um argumento frequentemente utilizado contra a ampliação de limitações e exceções, inclusive nas audiências públicas analisadas, é que a violação à regra dos três passos sujeita os países à retaliação comercial no âmbito da OMC. No painel da União Europeia contra os Estados Unidos, por exemplo, adotou-se a perspectiva que os itens da regra dos três passos deveriam ser considerados cumulativamente⁷².

Além da regra dos três passos, os acordos trazem algumas possibilidades pontuais de limitações e exceções ou de exclusão do objeto de proteção. Essas possibilidades encontram-se resumidas na **Tabela 4**. Na tabela, o “objeto” refere-se ao assunto da limitação ou exceção, enquanto a “natureza” indica se ela é de natureza mandatória (vinculante) ou não-mandatória (opcional). Já a fonte esclarece qual o dispositivo e o acordo internacional. As limitações e exceções da tabela encontram-se divididas conforme estejam voltadas a direitos de autor – ou seja, direitos dos compositores e escritores (criadores em geral) – ou direitos conexos, que consistem nos direitos dos artistas intérpretes ou executantes, dos produtores de fonograma e dos organismos de radiodifusão.

Tabela 4 – Limitações e exceções nos acordos internacionais

OBJETO	NATUREZA	FONTE
DIREITOS DE AUTOR		
Palestras e outras obras da mesma natureza (reprodução quando o uso é justificado por propósito de informação)	Não mandatória.	Convenção de Berna, artigo 2bis (2).
Citações	Mandatória.	Convenção de Berna, artigo 10bis (1).

⁷² O trâmite da disputa pode ser visualizado diretamente na página eletrônica da OMC, em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds160sum_e.pdf (Último acesso: 9 de janeiro de 2019).

Ilustrações para ensino	Não mandatária.	Convenção de Berna, artigo 10bis (2).
Reprodução, distribuição e colocação à disposição do público para facilitar disponibilidade de obras em formato acessível para pessoas com deficiência visual, baixa visão ou dificuldade física de aceder a materiais impressos.	Mandatária	Tratado de Marraqueche, artigo 4 ^{o73} .
Outras limitações e exceções voltadas a pessoas com deficiência visual, baixa visão ou dificuldade física de aceder a materiais impressos.	Não mandatária.	Tratado de Marraqueche, artigo 12.

DIREITOS CONEXOS

Uso privado (direitos conexos)	Não mandatária.	Convenção de Roma, artigo 15 (1).
Uso de pequenos fragmentos em relatos de acontecimentos da realidade.	Não mandatária.	Convenção de Roma, artigo 15 (1).
Fixação efêmera, por um organismo de radiodifusão, por seus próprios meios, para suas próprias emissões.	Não mandatária.	Convenção de Roma, artigo 15 (1).
Uso exclusivo para propósitos de ensino ou pesquisa científica.	Não mandatária.	Convenção de Roma, artigo 15 (1).
Outras limitações ou exceções para direitos conexos (podem ser conferidos os mesmos tipos de limitações ou exceções concedidas aos direitos de autor)	Não mandatária.	Convenção de Roma, artigo 15 (2). Acordo TRIPS, 14 (6).

Fonte: elaboração da autora, a partir de Ricketson (2003) e dos textos dos acordos citados.

O Tratado de Marraqueche foi o primeiro acordo internacional a ter como foco as limitações e as exceções de natureza mandatária. O escopo do tratado é, porém, limitado, porque alcança beneficiários específicos: pessoas com deficiência visual, perceptiva, ou intelectual (ou ainda dificuldades físicas) que impeçam o acesso a materiais impressos (Tratado de Marraqueche, art. 3^o). A luta para estender limitações e exceções para outros grupos – como pessoas com outras deficiências – é ativa na OMPI. O tema “limitações e exceções para

⁷³ Os dispositivos do Tratado de Marraqueche se aplicam, no que couber, aos direitos conexos, conforme atesta a declaração acordada do artigo 10(2).

bibliotecas e arquivos” faz parte da agenda constante do Comitê Permanente sobre Direitos de Autor e Conexos (SCCR, de *Standing Committee on Copyright and Related Rights*)⁷⁴, assim como vislumbra-se a possibilidade de aprofundar a discussão sobre a situação de museus, pessoas com outras deficiências e instituições de ensino.

Todavia, não há perspectiva de concluir um tratado até o momento. A aprovação de um documento de natureza vinculante para limitações e exceções encontra uma oposição histórica do bloco dos países dito desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e União Europeia. A falta de padrões internacionais específicos relativos a limitações e exceções resulta na heterogeneidade de dispositivos nacionais.

Em relação às legislações nacionais, destacam-se dois tipos de sistemas de limitações e exceções aos direitos autorais, com operacionalização distinta. O primeiro, de origem da tradição anglo-saxã (*copyright*), consiste na doutrina do uso justo ou razoável (*fair use*, em inglês). Tal sistema se caracteriza por analisar as situações concretas e dá mais ênfase às decisões judiciais (cf. BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Nesse sentido, as cortes tem maior liberdade para decidir o caso concreto, ainda que com base em certos parâmetros estabelecidos pela lei. É o caso dos Estados Unidos⁷⁵, cuja lei de direitos autorais determina alguns elementos que devem ser considerados na análise sobre o uso poder ser feito sem autorização e remuneração do titular. Diz-se que o “*fair use*” é um sistema de “cláusula aberta”, pois não especifica, de forma exaustiva, todas as situações que se enquadrariam como limitações ou exceções (cf. SANTOS, 2014).

O segundo sistema – que optei por chamar de “lista enumerativa de casos específicos”⁷⁶ – baseia-se na previsão legal de todas as hipóteses nas quais é permitido o uso sem autorização ou remuneração do titular (cf. BRANCO &

⁷⁴ A agenda das reuniões do SCCR pode ser encontrada na página eletrônica da OMPI: <http://www.wipo.int/>

⁷⁵ Os parâmetros para a análise do “*fair use*” estão listados no §107 da lei estadunidense (“US Code”, Título 17, ou 17 USC) e incluem: propósito e natureza do uso, natureza do material protegido, montante e substancialidade da porção utilizada e efeitos do uso sobre o mercado potencial ou valor da obra protegida (Tradução própria). A lei estadunidense também exemplifica de forma não-exaustiva alguns casos de “*fair use*”. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text> (Último acesso: 21 de março de 2019).

⁷⁶ O professor William T. Fisher usa termo similar no curso CopyrightX. Ver em: <http://copyx.org> (último acesso: 14/02/2018).

PARANAGUÁ, 2009; SANTOS, 2014). Em tese, é o caso do Brasil. A legislação brasileira elenca nos artigos 46, 47 e 48 os casos nos quais a autorização e a remuneração aos titulares não são necessárias (o capítulo se chama “Das limitações aos Direitos Autorais”). Essas limitações incluem:

- i. A reprodução de notícias ou artigos informativos na imprensa, de discursos em periódicos, de retratos feitos sob encomenda (pelo proprietário), de obras para uso exclusivo de pessoas com deficiência visual, desde que sem intuito de lucro (art. 46, inciso I);
- ii. A reprodução de pequenos trechos em um só exemplar, de uso privativo do copista, sem intuito de lucro (art. 46, inciso II);
- iii. A citação para fins de crítica, estudo ou polêmica, desde que informados o nome do autor e a origem da obra (art. 46, inciso III).
- iv. O apanhado em lições em estabelecimentos de ensino, vedada a publicação sem a autorização de quem ministrou as lições (art. 46, inciso IV);
- v. A utilização de obras, fonogramas ou transmissões em estabelecimentos comerciais para demonstração à clientela, desde que tais estabelecimentos comercializem os equipamentos que permitam tal utilização (art. 46, inciso V);
- vi. A representação teatral e a execução musical no recesso familiar ou em estabelecimento de ensino, sem intuito de lucro (art. 46, inciso VI);
- vii. A utilização de obras para produzir prova judiciária ou administrativa (art. 46, inciso VII);
- viii. A reprodução de pequenos trechos de obras preexistentes, em quaisquer obras, ou de obra integral, quando de artes plásticas, desde que não seja o objetivo principal da obra e respeite os dois últimos passos da regra dos três passos (art. 46, inciso VIII).
- ix. A utilização para paráfrases e paródias que não forem reproduções integrais da obra original e que não lhe impliquem descrédito (art. 47);
- x. A representação, mediante pinturas, desenhos, fotografias e procedimentos audiovisuais, de obras situadas permanentemente em logradouros públicos (art. 48).

Em relação à legislação anterior (Lei no. 5988), a grande diferença reside na exclusão do instituto da cópia privada. A lei anterior permitia “a reprodução, em um só exemplar, de qualquer obra, contando que não se destine à utilização com intuito de lucro” (L5988, art. 49, inciso II). A lei atual trata apenas de “pequenos trechos” (LDA, art. 46, inciso II), sem definir a expressão, abrindo margem para uma situação de insegurança jurídica. Ademais, a aplicação dessas situações ao ambiente digital não está clara, o que deixa uma série de condutas corriqueiras na ilegalidade.

Por outro lado, um acréscimo importante em relação à lei anterior foi o dispositivo em prol das pessoas com deficiência visual⁷⁷. Aparentemente, a ideia veio de Dorina Nowill⁷⁸, como esclarece um dos participantes das audiências públicas examinadas⁷⁹. Ainda assim, a limitação em benefício das pessoas com deficiência visual refere-se apenas ao direito de reprodução⁸⁰ e não abrange pessoas com outros tipos de deficiência.

Há quem argumente que a lista do art. 46 não é exaustiva, mas exemplificativa (SOUZA, 2006; LEWICKI, 2007). Essa perspectiva encontra respaldo na jurisprudência do STJ (Recurso Especial no. 964.404), que se pautou pela necessidade de harmonização entre os direitos fundamentais constitucionais, os quais incluem os direitos autorais e também os direitos de acesso à educação e à cultura (cf. ALMEIDA JÚNIOR, SOUZA & SOUZA, 2016). Em contraposição, posições mais conservadoras argumentariam que a lei deve ser interpretada “restritivamente”, conforme art. 4º da LDA, e que, portanto, os casos elencados nos artigos 46, 47 e 48 são exaustivos e abarcam todas as situações permitidas em termos de limitações e exceções, ainda que os dispositivos estejam sujeitos à interpretação judicial (cf. BITTAR, 2004; COSTA NETTO, 2008). Geralmente, trata-se do discurso dos titulares (SANTOS, 2014).

⁷⁷ Para transformar uma obra em formato acessível, seria necessário pedir a autorização do autor ou titular, o que implicaria custos adicionais.

⁷⁸ Dorina Nowill foi a idealizadora da Fundação Dorina Nowill, instituição privada sem fins lucrativos que atua na área de inclusão de pessoas com deficiência visual. Para mais informações: <https://www.fundacaodorina.org.br> (último acesso: 06/01/2018).

⁷⁹ Ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça – STJ, na audiência nº 7 (transcrição #7), conforme relatado na Parte III.

⁸⁰ A produção e disponibilização de obras em formato acessível podem incluir outros direitos e modalidades de utilização. Note que a redação do Tratado de Marraqueche sabiamente inclui os direitos de reprodução, distribuição e comunicação ao público.

O fato é que a redação, por si só, da lei brasileira atual é bastante restritiva quanto aos usos permitidos. Em estudo comissionado pela OMPI (CREWS, 2015), constatou-se que dos 188 países analisados, 156 possuíam pelo menos uma limitação ou exceção voltada a bibliotecas. Muitos deles possuíam diversos dispositivos legais referentes a atividades desempenhadas por bibliotecas. Assim, apenas 32 países não possuíam limitação ou exceção para bibliotecas. O Brasil é um desses 32 países (CREWS, 2015). Dessa forma, as atividades das bibliotecas – assim como de outras instituições que desempenham função pública fundamental como arquivos, museus e universidades – encontram-se à margem da legalidade.

A atividade de empréstimo ainda pode ser apoiada pela doutrina da “primeira venda” ou esgotamento (na linguagem do direito europeu), que se refere à inexistência dos direitos sobre o corpo mecânico da obra após o titular ter obtido o aproveitamento econômico que lhe era devido (BARBOSA, 1999)⁸¹. Vale ressaltar ainda que a lei brasileira não contém nenhum dispositivo explícito sobre esgotamento. Sobretudo, outras atividades fundamentais dessas instituições, como a produção de cópias para fins de preservação, são ilegais com base em uma interpretação restritiva da lei. A LDA não permite sequer fazer cópia de obras com edições esgotadas (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009). Não por acaso, a lei brasileira de direitos autorais esteve entre uma das 5 piores leis do ponto de vista do acesso, segundo o relatório da *Consumers International* de 2012⁸².

De acordo com a nossa lei, transferir uma música de um dispositivo para outro (do CD para o computador, por exemplo), mesmo que ela tenha sido adquirida legalmente, pode configurar uma infração de direitos autorais. A

⁸¹ É o que garante o direito de um comprador vender o livro que adquiriu. Note que o objeto deve ter sido adquirido legalmente para estar sujeito à doutrina do esgotamento. Além disso, questiona-se a existência de um “esgotamento internacional”, tendo em vista que algumas editoras praticam discriminação de preços conforme regiões. Nesse sentido, houve um caso interessante nos Estados Unidos (*Kirtsaeng v. Wiley*), no qual um estudante foi processado, pela editora, justamente por comprar livros na Tailândia a menor custo e revendê-los nos Estados Unidos. A decisão foi revertida pela Suprema Corte, que decidiu que a revenda estaria apoiada na doutrina da primeira venda (“*first-sale doctrine*”).

⁸² Estadão, “Brasil tem a 5ª pior lei de direitos autorais do mundo”. Ver em: <http://link.estadao.com.br/blogs/tatiana-dias/brasil-tem-a-5a-pior-lei-autoral-do-mundo/> (último acesso: 6 de janeiro de 2018). O Brasil estava entre as 4 piores legislações segundo o documento de 2009. CONSUMERS INTERNATIONAL, Consumers International IP Watch List. Disponível em: http://www.idec.org.br/pdf/IP_Watch_List29Mar.pdf (Último acesso: 22 de março de 2019).

redação vaga do Código Penal cria uma preocupação adicional, visto que o Código se limita a tipificar infrações a direitos de autor e conexos como crime, sem especificar os tipos de atos que se enquadrariam nas violações. O Código Penal ainda prevê, como sanção, detenção de 3 a 1 ano ou multa para violações a direitos de autor e conexos (art. 184) e, para reprodução com intuito de lucro, reclusão de 2 a 4 anos e multa (art. 184, §1º).

Da inviabilidade da lei resulta sua ineficácia social e provavelmente a falta de observância (*enforcement*) por parte das autoridades públicas. Na insuficiência da lei quanto às limitações e exceções também reside a crítica do campo acadêmico ao sistema brasileiro e internacional. No âmbito internacional, vale destacar que, embora o objetivo autodeclarado seja conciliar interesses, a maioria esmagadora dos acordos focam na proteção. Como mostrei anteriormente, o Tratado de Marraqueche foi o primeiro acordo internacional cujo objeto principal refere-se às limitações e exceções. Os acordos basilares – Convenção de Berna e TRIPS – estabelecem, por outro lado, limites à formulação de limitações e exceções (a regra dos três passos).

Já o arcabouço jurídico brasileiro criminaliza até os atos mais comuns devido ao reduzido escopo das limitações previstas e à falta de clareza da redação da lei. Sobre esse aspecto, o professor Ascensão tem uma contribuição interessante. ASCENSÃO (1980) destaca que os direitos patrimoniais são direitos à exploração comercial das obras. Nesse sentido, a lógica era que tais usos deveriam ser cobrados e, inclusive, o que norteou a legislação brasileira foi a separação entre a “utilização privada” e a “utilização pública” (ASCENSÃO, 1980). Todavia, a legislação não faz essa distinção, mesmo que o Código Penal preveja uma pena maior para infrações com intuito de lucro.

Assim, usos não-lucrativos ou fora do âmbito comercial também são infrações, mesmo que a pena seja reduzida e mesmo que o Estado seja ineficaz em sancionar esses usos. Além disso, o excesso em relação à possibilidade de punir o consumidor final contribui para a desmoralização do sistema (cf. VASCONCELOS, 2010). Há, portanto, um desequilíbrio que não beneficia nem o público nem os próprios titulares, uma vez que as violações continuam numerosas e o público tem poucos incentivos para se preocupar com os direitos autorais.

As limitações e exceções são fundamentais para promover equilíbrio ao sistema, mas não são os únicos mecanismos de reservas aos direitos autorais. Além das limitações e exceções, há os institutos das licenças não voluntárias, as licenças públicas e do domínio público.

As licenças não-voluntárias se referem a casos nos quais não é exigida a autorização do autor, mas é paga uma remuneração (cf. ASCENSÃO, 1980; SANTOS, 2014). São chamadas de compulsórias quando há a intervenção de órgãos administrativos (ASCENSÃO, 1980). Distinguem-se das limitações previstas no art. 46 porque as limitações dispensam tanto a autorização quanto o pagamento (cf. SANTOS, 2014). Não há previsão expressa, na atual lei brasileira, de licenças não-voluntárias ou compulsórias.

De forma semelhante, as licenças públicas permitem a livre utilização de conteúdos protegidos, sem a necessidade de pedir a permissão do autor. Fazem parte dessa ideia o movimento do software livre e o projeto *Creative Commons*. Criado pelo professor Lawrence Lessig, o *Creative Commons* consiste em um conjunto de licenças, por meio das quais os autores podem permitir o uso de suas obras com condicionantes de acordo com o tipo de licença concedida (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Como explicam Branco & Paranaguá (2009, p. 115):

O Creative Commons permite, de forma simplificada, que o autor tenha “alguns direitos reservados”, ao invés de “todos os direitos reservados”, autorizando assim toda a sociedade a usar sua obra segundo os termos das licenças públicas por ele adotadas. Essa solução protege os direitos do autor, ao mesmo tempo que permite, mediante instrumento juridicamente válido, o acesso à cultura e o exercício da criatividade dos interessados em usar a obra licenciada.

Esse tipo de iniciativa não é apenas importante para o público e para os propósitos de acesso ao conhecimento e à cultura, mas também serve para impulsionar a criatividade. Afinal, o ser humano não cria “a partir do nada”, mas mediante acesso a trabalhos de terceiros (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

O domínio público também desempenha uma importante função nesse aspecto. De acordo com a LDA (art. 45), são obras em domínio público:

- i. As obras que ultrapassaram o prazo de proteção, i.e. foram criadas há 70 anos do falecimento do autor;

- ii. As obras cujos autores falecidos não deixaram herdeiros; e
- iii. As obras de autores desconhecidos.

Um aspecto interessante a ser notado sobre a lei brasileira é que, na época da lei de 73, o Brasil tinha uma espécie de domínio público pago, mas o sistema foi tão criticado que caiu em 83 (SOUZA, 2005). Uma obra em domínio público pode ser utilizada livremente, ainda que haja fins comerciais. No entanto, persistem os direitos morais, cabendo ao Estado, nesses casos, a defesa da integridade e da autoria (BRANCO & PARANAGUÁ, 2009; LDA, art. 24, § 2º). Isso denota uma vez mais a preocupação com a dimensão moral dos direitos.

3.4 O DEBATE INTERNACIONAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Um dos princípios basilares dos direitos autorais é a territorialidade, que significa que a competência para dispor sobre tal matéria está reservada aos Estados apenas em seus respectivos territórios. Disso decorre que cada Estado tem suas próprias regras e que uma mesma obra está sujeita a tantas normas quanto forem os territórios em cujas jurisdições se materializem (VASCONCELOS, 2010). Dessa forma, uma mesma obra estará sujeita à legislação brasileira, no Brasil, e à legislação francesa, na França. Uma obra pode estar protegida em um país e estar em domínio público em outro devido às diferenças nos prazos de proteção.

Antes do estabelecimento de um sistema internacional dos direitos autorais, obras publicadas em determinado país não estavam protegidas nos demais (DUBIN, 1954). Por isso, os países costumavam a celebrar acordos bilaterais, baseados na reciprocidade material, para que seus autores fossem protegidos fora de suas jurisdições nacionais. O princípio da reciprocidade material significa que “um estado membro ‘A’ se compromete a dar aos nacionais do estado membro ‘B’ o mesmo tratamento que ‘B’ reserva aos nacionais de ‘A’” (VASCONCELOS, 2010, p. 45). Todavia, tal princípio resultava na dificuldade de o magistrado nacional ter que aplicar uma lei estrangeira em casos em sua jurisdição (VASCONCELOS, 2010).

Em 1852, a França estendeu unilateralmente a proteção nacional às obras estrangeiras, o que abriu precedente para o princípio do tratamento nacional, o

qual, por sua vez, substituiu a reciprocidade material. O tratamento nacional significa que um Estado membro não deve conceder aos estrangeiros um tratamento inferior ao concedido aos seus nacionais (DUBIN, 1954; VASCONCELOS, 2010). O primeiro acordo de propriedade intelectual multilateral foi a Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial, assinada em 1883. Três anos depois, foi apresentada a primeira versão da Convenção de Berna (SOUZA, 2005; VASCONCELOS, 2010).

O texto da Convenção de Berna foi resultado dos trabalhos realizados pela *Association Littéraire et Artistique Internationale* (ALAI), um grupo político de grande influência francesa, que chegou, inclusive, a ser presidido pelo autor Victor Hugo (VASCONCELOS, 2010). Nota-se, portanto, que a iniciativa de construção de um sistema internacional de direitos autorais partiu dos próprios autores, em busca de uma universalização e uniformização da proteção (SOUZA, 2005). Desde o início, a Convenção de Berna adotou o princípio do tratamento nacional, que veio a ser replicado nos demais acordos (VASCONCELOS, 2010).

A essência da Convenção é que uma obra de um Estado membro seja elegível à proteção em outro membro e essa proteção não deve estar condicionada a formalidades (DUBIN, 1954). De acordo com o tratamento nacional, em cada Estado membro, as obras estrangeiras receberiam tratamento não inferior ao já concedido aos seus nacionais. A Convenção foi revista em 1908 (Berlim), 1928 (Roma), 1948 (Bruxelas), 1967 (Estocolmo), e 1971 (Paris). Foi ainda emendada em 1979.

Após a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se a polarização norte-sul, em que os países do “norte” (Estados Unidos e Europa Ocidental) eram geralmente identificados com os “beneficiários do sistema internacional de PI”, enquanto os países do “sul” possuíam uma postura mais crítica em relação à propriedade intelectual (VASCONCELOS, 2010). Vasconcelos (2010) atribui essa diferença de posicionamento tanto a fatores materiais, tendo em vista que os países defensores de PI eram exportadores de capital intelectual, quanto a motivos ideológicos, considerando a influência da vertente estruturalista na América Latina.

Até o final da década de 40, os Estados Unidos não haviam aderido à Convenção de Berna por discordância em relação a alguns dispositivos, sobretudo a exigência de produção local, à qual os grupos de editores se sobrepunham. Em 1952, foi adotada a Convenção Universal sobre o Direito do Autor (UCC, sigla em inglês), no âmbito da UNESCO. A Convenção Universal acomodava países integrantes de Berna e países não-integrantes de qualquer sistema internacional de proteção aos direitos autorais (DUBIN, 1954).

Diferentemente de Berna, a Convenção Universal não era auto-executável e, portanto, cada país deveria dar efeito à Convenção. A Convenção Universal também se baseava no princípio do tratamento nacional, mas o tratamento estava sujeito a certas formalidades⁸³. A Convenção Universal era menos exigente que Berna em relação aos padrões mínimos de proteção. O texto exigia um prazo mínimo de 25 anos após a morte do autor, a publicação ou registro, exceto para obras fotográficas e de artes aplicadas, cujo prazo mínimo era de 10 anos (DUBIN, 1952). A Convenção Universal implicava duplicidade no sistema internacional de proteção e refletia o contexto geopolítico (SOUZA, 2005, p. 40):

Buscava-se assim contrabalançar a geopolítica internacional sobre os bens imateriais de cunho estético, estruturada a partir da Europa com a União de Berna, com a participação dos Estados Unidos e países socialistas como atores fundamentais, o que ocorreu em razão da Convenção Universal. Uma vez alcançado o resultado pretendido, tornou-se prioridade a integração entre os sistemas construídos, o que foi feito com a revisão conjunta dos dois instrumentos, em 1971. Neste processo de integração, a União de Berna passa assim a contar com a presença e vozes de potências econômicas que não os países da Europa Ocidental, e ao final assume o papel de principal documento internacional de proteção autoral, tornando-se neste processo efetivamente universal.

A Convenção Universal também foi revisada em 1971 e passou a se integrar com a Convenção de Berna (SOUZA, 2005). A Convenção Universal perdeu força principalmente com a adesão dos Estados Unidos à Convenção de Berna, em 1988 (LEWINSKI, 2006). O único país que era membro da UCC exclusivamente em detrimento dos demais acordos era o Laos, mas o país aderiu

⁸³ As formalidades incluem certos procedimentos como depósito, registro, pagamento de taxas, entre outros (cf. DUBIN, 1954). A grande questão é que a Convenção de Berna determinava a ausência dessas formalidades como requisitos para a proteção. Como os Estados Unidos exigiam tais requisitos, o país inicialmente não ratificou a Convenção de Berna e promoveu, por outro lado, a Convenção Universal. A Convenção Universal permitia que os países estabelecessem formalidades, apesar de determinar também a existência de meios legais para que obras não publicadas de outros membros pudessem ser protegidas sem formalidades (cf. DUBIN, 1954).

à Convenção de Berna em 2011. Dessa forma, com 175 partes contratantes⁸⁴, a Convenção de Berna é o acordo basilar no campo dos direitos de autor. O tratado é administrado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), criada na Conferência de Estocolmo em 1967, durante a qual a Convenção de Berna foi revisada. A OMPI surgiu do Escritório Internacional para a Proteção da Propriedade Intelectual (BIRPI, sigla em francês), criado para administrar a Convenção de Paris e a Convenção de Berna (SOUZA, 2005; VASCONCELOS, 2010), e se tornou uma agência especializada nas Nações Unidas em 1974⁸⁵.

Além da Convenção de Berna, a OMPI administra outros tratados importantes no sistema internacional dos direitos autorais: a Convenção de Roma, o Tratado da OMPI sobre Direitos de Autor (*WIPO Copyright Treaty*, WCT), o Tratado da OMPI sobre Interpretações, Execuções e Fonogramas (*WIPO Performances and Phonograms Treaty*, WPPT)⁸⁶, o Tratado de Pequim e o Tratado de Marraqueche.

Aprovada em 1961, a Convenção de Roma estabelece padrões mínimos para os direitos conexos, i.e. os direitos dos artistas intérpretes ou executantes, produtores de fonogramas e organismos de radiodifusão (artigo 2º). Os artistas intérpretes ou executantes incluem os atores, músicos, cantores, dançarinos ou outros que interpretam obras artísticas ou literárias (artigo 3º). A Convenção também se norteia pelo princípio do tratamento nacional (artigos 4º, 5º e 6º). O prazo mínimo de proteção para os direitos conexos é de 20 anos computados da fixação (para fonogramas ou interpretações fixadas em fonogramas), da interpretação (para interpretações não fixadas em fonograma), ou da transmissão (artigo 14).

Aprovados na década de 90, o WCT e o WPPT são tratados que lidam com a realidade trazida pelo mundo digital: WCT para direitos de autor e WPPT para direitos conexos. A expansão de novas tecnologias de comunicação gerou preocupações para a indústria do entretenimento, pois tais tecnologias permitiram

⁸⁴ Disponível em: <http://www.wipo.int/treaties/en/ShowResults.jsp?lang=en&treaty_id=15> (Último acesso: 9 de janeiro de 2018).

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.wipo.int/about-wipo/en/history.html>> (Último acesso: 09/01/2018).

⁸⁶ Como o WCT e o WPPT não foram ratificados pelo Brasil e seus textos carecem de uma tradução oficial para o português da própria OMPI, utilizarei as siglas em inglês (WCT e WPPT).

a distribuição mais rápida e a um menor custo dos conteúdos protegidos (CF. FISHER, 2004).

A preocupação inicial era a pirataria, mas os riscos têm se estendido para a baixa remuneração por parte de serviços legais. As alternativas adotadas pelos tratados consistem, fundamentalmente, em duas: a) a criação de um novo direito patrimonial, a “colocação à disposição do público”, de modo a cobrir os serviços de streaming interativo (WCT, art. 8º; WPPT, artigos 10 e 14). b) as disposições relativas ao “gerenciamento de direitos digitais” e medidas de proteção tecnológica, que, em suma, são medidas usadas para controlar o acesso das obras (cf. BRANCO & PARANAGUÁ, 2009).

Essas medidas foram reproduzidas pelos Estados Unidos e pela União Europeia⁸⁷. O Brasil não é parte dos referidos tratados e existem diferentes visões sobre as razões que fizeram com que o Brasil não tomasse parte. Alguns afirmam que tratava-se de uma questão de soberania – em prevenir que o direito autoral fosse usado como “moeda de troca” – enquanto outros argumentam que o motivo principal era ideológico (VALENTE, 2018).. Em 2015, em nome do Grupo de Países da América Latina e do Caribe (GRULAC), o país apresentou um *paper* na OMPI em que argumentava que tais tratados estariam defasados e, portanto, seria necessário rediscutir a proteção dos direitos autorais no ambiente digital, assunto que será abordado adiante⁸⁸. O Brasil tampouco ratificou o Tratado de Pequim, que versa sobre direitos de intérpretes em obras audiovisuais, ou seja, de atores em filmes, novelas, entre outros.

Por outro lado, o Brasil foi um dos promotores do Tratado de Marraqueche, que estabelece limitações ou exceções mandatórias em benefício de pessoas com deficiência visual, perceptiva ou outra dificuldade física de aceder a materiais impressos. O Tratado é importante porque consiste no primeiro acordo internacional a focar nas limitações aos direitos autorais, no interesse público, em vez da proteção e dos direitos dos autores e demais titulares. As discussões

⁸⁷ Nos Estados Unidos, trata-se do *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA), e, na União Europeia, da Diretiva 2001/29/EC (Diretiva sobre harmonização de certos aspectos de direitos de autor e conexos na sociedade da informação).

⁸⁸ O documento foi apresentado na 31ª reunião do SCCR, realizada em dezembro de 2015 em Genebra, como atesta a página eletrônica da OMPI: https://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=322780 (último acesso: 22 de março de 2019).

sobre o Tratado também demonstraram novamente as diferenças de perspectivas entre o “norte” desenvolvido e o “sul”. Os países em desenvolvimento, organizados em torno do bloco africano e, em certa medida, do GRULAC, tradicionalmente se pautaram pela defesa de mais flexibilidades ao sistema de proteção (cf. VASCONCELOS, 2010).

Foram esses países que pressionaram pela adoção de flexibilizações quanto ao disposto de Berna. Nesse sentido, destacam-se a criação de um protocolo voltado aos países em desenvolvimento (Anexo à Convenção de Berna) e a incorporação da “regra dos três passos”, que, embora limitada, permitia aos países a formulação de limitações ou exceções aos direitos de autor (cf. VASCONCELOS, 2010). Essa polarização ainda hoje se faz presente nas discussões do Comitê Permanente sobre Direitos de Autor e Conexos (SCCR), o lócus dos debates sobre direitos autorais na OMPI.

Constam nas agendas das últimas reuniões do SCCR limitações e exceções voltadas a instituições específicas – bibliotecas, arquivos, museus e instituições educacionais –, a discussão de um tratado sobre radiodifusão e, ainda em posição marginal (em “outros assuntos”), a proteção dos direitos autorais no ambiente digital conforme sugerido no *paper* apresentado pelo Brasil. No que tange às limitações e exceções, os Estados Unidos e a União Europeia se opõem a um instrumento jurídico de natureza vinculante. A União Europeia tenta alavancar o tratado de radiodifusão e, portanto, resta pouco espaço para a discussão de outros assuntos.

Apesar de sua reconhecida relevância, a OMPI não é o único fórum multilateral de discussão sobre direitos autorais. A Organização Mundial do Comércio (OMC) passou a ter uma função importante a partir do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). O TRIPS repete a maior parte dos parâmetros já estabelecidos pela Convenção de Berna. Em relação às suas inovações, o Acordo TRIPS esclarece que programas de computador estão sujeitos à proteção como obras literárias (TRIPS, art. 10) e acrescenta um novo direito patrimonial, o de autorizar o “aluguel público comercial dos originais ou das cópias das obras protegidas” (TRIPS, art. 11).

No que concerne às limitações e exceções, o Acordo TRIPS repete a regra dos três passos da Convenção de Berna, estendendo-a, porém, aos demais direitos (art. 13), visto que a redação da Convenção trata apenas do direito de reprodução.

O acordo estabelece que quando a base de contagem do prazo de proteção dos direitos de autor não for a vida natural do autor, o prazo não poderá ser inferior a 50 anos contados a partir da publicação ou, na ausência da publicação, da realização da obra, com exceção das obras fotográficas e de artes aplicadas (TRIPS, art. 12). E, por fim, o Acordo TRIPS determina um prazo maior para a proteção dos direitos conexos para artistas e produtores de fonogramas: 50, em vez dos 20 anos da Convenção de Roma. (TRIPS, art. 14).

Em suma, o Brasil está sujeito às obrigações internacionais expostas nos seguintes acordos: Convenção de Berna, Convenção de Roma, Tratado de Marraqueche e Acordo TRIPS. De forma geral, a legislação nacional confere proteção superior aos padrões mínimos estabelecidos. O prazo de proteção para direitos de autor estabelecido pela Convenção de Berna é de 50 anos após a morte do autor, enquanto a legislação brasileira determina um prazo de 70 anos após a morte do autor.

A Convenção de Berna determina um prazo ainda menor para as obras fotográficas e de artes aplicadas, sendo de 25 anos contados a partir da divulgação, ao passo que a legislação brasileira confere (para obras fotográficas e audiovisuais) um prazo de 70 anos contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à divulgação. Além disso, a LDA confere um rol de direitos patrimoniais mais amplo aos direitos conexos que aqueles estabelecidos na Convenção de Roma.

O Acordo TRIPS é o único tratado internacional de direitos autorais administrado pela OMC. O acordo versa sobre outras áreas da propriedade intelectual, como marcas e patentes. A importância do TRIPS reside não apenas no seu conteúdo, mas no fato de que violações aos seus dispositivos sujeitam as partes ao mecanismo de resolução de controvérsias da OMC. Dessa forma, violações aos padrões mínimos de proteção estabelecidos podem resultar na abertura de painel na OMC e em consequentes retaliações comerciais.

Em 1999, a União Europeia instalou painel contra os Estados Unidos devido à emenda à lei de direitos autorais estadunidense que permitia duas limitações ou exceções aos direitos autorais: i. A chamada “*business exemption*”, que permitia a amplificação de transmissões, sem autorização e pagamento, por estabelecimentos de comida e bebida, desde que estabelecimentos não excedessem um certo tamanho. Estabelecimentos que excedessem tal tamanho ainda poderiam estar sujeitos a limitações desde que arcassem com certos limites em relação ao equipamento; e a ii, “*Homestyle exemption*”, que permitia a amplificação de transmissões em pequenos restaurantes e estabelecimentos comerciais, sem autorização e pagamento, desde que eles usassem equipamentos domésticos⁸⁹ (BASSO, 2007).

Em outras palavras, pequenos bares, restaurantes e congêneres estariam livres do pagamento de direitos autorais pelas obras transmitidas mediante TV ou rádio em seus estabelecimentos. Na ocasião, a limitação chamada de “*business exemption*” foi considerada uma infração à regra dos três passos, conforme relatório da OMC publicado em 2000 (BASSO, 2007). Em 2002, a União Europeia chegou a pedir autorização à OMC para retaliação comercial, mas, após processo de arbitragem, as partes chegaram a um acordo⁹⁰.

Recentemente, o tema do comércio eletrônico voltou a ocupar espaço nos trabalhos da OMC. As discussões envolvem o tema da propriedade intelectual e o Brasil apresentou um *paper* sobre a relação entre o comércio eletrônico e os direitos autorais⁹¹. Dessa forma, embora o principal fórum multilateral seja a OMPI, a OMC também possui interfaces com temas relacionados aos direitos autorais.

Esse breve histórico dos acordos internacionais fornece algumas informações e hipóteses sobre as disputas políticas que permeiam os debates no âmbito multilateral e a relação entre essas disputas e os contextos domésticos. Primeiramente, sobre a relação entre os países e os organismos internacionais, é evidente que se trata de uma relação mútua: ao passo que os países tentam fazer

⁸⁹ Ver em <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds160_e.htm> (Último acesso: 09 de janeiro de 2019).

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ Ver em: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/trip_01mar17_e.htm (Último acesso: 9 de janeiro de 2018).

prevalecer seus interesses nacionais, as decisões tomadas em nível internacional também afetam as legislações domésticas. Historicamente, os países ditos “em desenvolvimento” se defenderam uma maior flexibilização do sistema de proteção. O Brasil, que é um grande produtor de conteúdo cultural, paradoxalmente contribuiu para impulsionar a Agenda de Desenvolvimento da OMPI⁹² (cf. VASCONCELOS, 2010).

Isso traz reflexões acerca da própria definição de “interesse nacional”. Ao passo que a exportação de capital intelectual faz parte do interesse nacional e ganha com o aumento da proteção, os países ditos “em desenvolvimento” possuem outras demandas relacionadas à transferência de tecnologia e de know-how que podem ser beneficiadas com a flexibilização do sistema⁹³. Por outro lado, países com forte presença da indústria cultural tendem a se posicionar em prol de maior proteção aos direitos autorais, mesmo que de forma sutil, em alguns casos. Por exemplo, na questão das limitações e exceções, provavelmente nenhum país (ou poucos) se pronunciará como contrário às limitações, mas eles defenderão um documento de natureza não-vinculante e, conseqüentemente, não-obrigatória⁹⁴.

Em segundo lugar, é interessante indagar quais grupos domésticos incidem sobre essa expressão abstrata “interesses nacionais”, tendo em vista que tais interesses se referem a uma nação muito heterogênea. Como mostra o desenvolvimento dos sistemas de proteção delineado em capítulos anteriores, alguns grupos tiveram historicamente mais acesso às autoridades estatais, tais como as editoras e as guildas. Portanto, pode-se considerar que os ditos

⁹² A Agenda de Desenvolvimento da OMPI consiste em um conjunto de recomendações que visam garantir que o desenvolvimento seja considerado na execução das atividades da OMPI. Para mais informações, ver: <http://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/> (Último acesso: 11 de janeiro de 2018).

⁹³ Pensando no custo dos livros e demais materiais no Brasil, é de se supor que a defesa de limitações e exceções também esteja relacionada ao exercício de direitos fundamentais como o acesso ao conhecimento, o qual não deixa de ter relevância econômica.

⁹⁴ As negociações do Tratado de Marraqueche exemplificam bem essa questão. Nenhum representante governamental sério seria corajoso o suficiente para dizer abertamente que era contrário a limitações e exceções em benefício de pessoas com deficiência, mas agentes importantes se impuseram contra o tratado alegando que um documento não-vinculante bastaria. Essa sutileza é importante de ser percebida porque, em muitas audiências, representantes dos titulares dirão que são a favor das limitações e exceções, mas que aquelas dispostas pela lei brasileira seriam suficientes. De forma semelhante, a maioria dos usuários enfatiza que é a favor dos direitos dos autores, mas dizem se opor à injustiça da cobrança. Assim, é importante comparar o discurso com os efeitos práticos das medidas defendidas.

interesses nacionais são nada menos que os interesses desses grupos. Assim, os grupos podem tentar influenciar os fóruns internacionais por meio da pressão exercida em relação aos seus Estados nacionais, que passarão a advogar por seus interesses nesses fóruns, ou então com a presença direta nos organismos internacionais.

Grupos setoriais sempre foram influentes – a própria Convenção de Berna foi fruto de proposta do governo suíço em decorrência do lobby da *Association Littéraire et Artistique Internationale* – mas o arranjo político tem mudado. Antes a simbiose era entre grupos e governos devido a questões macroeconômicas, mas agora questões além das macroeconômicas mobilizam os debates e outros agentes vêm ganhando espaço, como os membros do público e organizações da sociedade civil (CF. VASCONCELOS, 2010; HERMAN, 2013).

A participação de agentes não-estatais na OMPI, ainda que com status de observador sem direito a voto, é mais uma evidência dessa mudança no arranjo econômico. Entre tais observadores, encontram-se representantes do setor privado e de instituições com funções públicas (como bibliotecas e centros de pesquisas), representando usuários e titulares. Todavia, eles não têm o mesmo peso nas decisões, como demonstrado pelo teor dos acordos internacionais e pelos históricos das negociações. O ambiente internacional é uma conjunção de agentes que realça a complexidade dos instrumentos de pressão, inclusive o lobby. Os impactos do enquadramento internacional reforçam a importância do lobby nacional e do internacional.

O lobby internacional é feito simultaneamente perante os Estados nacionais e os organismos internacionais, esse último sendo de maneira direta ou indiretamente (por “indiretamente”, entenda-se com os Estados nacionais como interlocutores). Os grupos ainda podem tentar influenciar diretamente a política de outros países mediante o estabelecimento de filiais regionais. Muitas associações estrangeiras possuem filiais em outros países, como a *Motion Picture Association*, que representa os estúdios de Hollywood e possui uma filial para a América Latina. Essas associações podem pressionar o Estado tanto por meio de seus próprios funcionários, o que caracteriza o “lobby institucional”, tanto mediante a

contratação de empresas privadas de relações governamentais, o que caracteriza o “lobby privado”.

3.5 A CADEIA ECONÔMICA DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS

Os agentes que fazem parte da discussão central desta tese são os membros das indústrias criativas. O termo “indústrias criativas” não está livre de ambiguidades, visto que não há consenso sobre o que a expressão significa e, em alguns casos, ela é utilizada em diferenciação às indústrias culturais (cf. PIRES, 2012; DUNLOP & GALLOWAY, 2006). Entretanto, como essa discussão conceitual foge do escopo deste trabalho, optei por usar o termo “indústrias criativas” conforme conceito da UNESCO⁹⁵, que associa esse tipo de indústria à criatividade e à arte, incluindo, portanto, as indústrias culturais.

Apesar das críticas, o termo “indústrias criativas” é utilizado largamente por tomadores de decisões e gestores de políticas públicas, como demonstra uma série de estudos realizada pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esportes do governo britânico⁹⁶. Nesses estudos, as indústrias criativas são relacionadas à criação de riqueza e empregos por meio da propriedade intelectual. A mesma definição do governo britânico foi seguida pela UNCTAD e pela OMC, que dividiram as indústrias criativas nas seguintes categorias: “produtos artesanais”, “artes visuais”, “artes performáticas”, “audiovisual”, “multimídia” e “literatura e publicações” (VASCONCELOS, 2010).

Dessa forma, utilizo o termo para me referir às indústrias – no sentido de “setor empresarial organizado” (VASCONCELOS, 2010, p. 79) – que estão envolvidas nas atividades de criação, produção e comercialização de bens intangíveis de natureza cultural (“indústrias culturais”) e não-cultural (publicidade) e que são passíveis de proteção por direitos intelectuais⁹⁷. A cadeia de tais indústrias consiste, fundamentalmente, em três fases: criação, produção e

⁹⁵ Conforme documento citado na nota de rodapé nº 9.

⁹⁶ “*Creative Industries Mapping Documents*” (CDMI, 1998 e 2001). Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications> (Último acesso: 10 de janeiro de 2018).

⁹⁷ Outros termos são utilizados, como “core copyright industries”. A OMPI diferencia as indústrias que são totalmente envolvidas na criação, produção e distribuição de conteúdo protegido por direitos autorais daquelas que são parcialmente dependentes desse conteúdo. Ver em: <http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2005/03/article_0012.html> (Último acesso: 10 de janeiro de 2018)

distribuição (cf. VASCONCELOS, 2010), e, portanto, envolve diferentes agentes com diversos interesses e perspectivas. As discussões analisadas nesta tese envolvem principalmente os seguintes setores das indústrias criativas⁹⁸, classificados aqui segundo as categorias de obras⁹⁹:

- a) Audiovisual: inclui os setores de criação, produção e comercialização de bens audiovisuais, como filmes e novelas. Inclui a chamada “indústria televisiva”. As audiências públicas contaram com a participação de representantes de estúdios cinematográficos (*Motion Picture Association*) e do Sindicato da Indústria Audiovisual (SICAV).
- b) Musical: inclui os setores envolvidos na criação, produção e comercialização de obras musicais, lítero-musicais e fonogramas. A maioria dos projetos em análise na Comissão Especial versa sobre direitos de execução pública, os quais atingem fundamentalmente a indústria da música (atingem também o setor audiovisual, pois os produtores de filmes geralmente devem arcar com custos relacionados à inserção de trilha sonora). As audiências públicas contaram com vários representantes desse segmento, como artistas e associações de gestão coletiva.
- c) Literária: inclui os setores envolvidos na criação, produção e comercialização das publicações em formato escrito, como livros e revistas, entre outros. A Câmara Brasileira do Livro (CBL), que cuida dos interesses do setor editorial, foi uma das instituições que esteve presente nas audiências públicas.

Na ponta da cadeia, estão os agentes que consomem os bens culturais, usualmente chamados de “usuários” pelo linguajar do campo do direito autoral. O termo “usuários” refere-se, portanto, a quem usa os bens intelectuais. Os usuários incluem tanto grandes empresas, que utilizam conteúdos protegidos como

⁹⁸ Aqui optei por uma classificação similar a da UNCTAD e da OMC, optando, porém, por dar mais ênfase às categorias das obras ao separar o setor musical do audiovisual. Geralmente, as músicas fixadas em fonogramas são consideradas como “indústria audiovisual”, mas preferi separar os dois em virtude da definição de “obra audiovisual” da lei brasileira: “*audiovisual - a que resulta da fixação de imagens com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independentemente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-lo, bem como dos meios utilizados para sua veiculação*” (LDA, art. 5º, VIII, i).

⁹⁹ Conforme explicado acima, as categorias seguem as definições da LDA.

insumos, quanto usuários ditos “finais”, i.e. o consumidor individual na ponta da cadeia. O termo “titular” também é marcado por heterogeneidade, uma vez que abrange os criadores e os titulares derivados, que podem ser grandes empresas.

A complexidade do campo do direito autoral reside na multiplicidade de agentes e de suas posições ambíguas em termos de interesses quanto aos eixos proteção-flexibilização, já que um mesmo agente pode desempenhar simultaneamente a função de “titular” e de “usuário”. Assim, um mesmo agente pode lucrar e gastar com proteção por direitos autorais. Disso reside a dificuldade de se classificar, em coalizões, os interesses econômicos e o posicionamento dos variados agentes que fazem parte do campo. Vasconcelos (2010) relaciona a defesa de maior ou menor proteção à relação custo-receita: quanto mais a propriedade intelectual representa lucro, maior a probabilidade de o agente se posicionar favoravelmente à ampliação da proteção.

O problema dessa abordagem é que nem sempre as perspectivas dos diferentes agentes convergem quanto às ideias de “custo” e “receita”, tendo em vista a incerteza dos resultados da adoção de determinadas políticas. Por exemplo, artistas e compositores geralmente terão ressalvas em apoiar mais flexibilidades em relação à proteção, pois, em tese, as flexibilidades diminuiriam o ganho com as licenças (autorizações de uso), mas tais flexibilidades também são importantes para as atividades criativas dos próprios artistas e compositores (uma vez que muitas criações dependem do uso dos materiais alheios, como os *mashups*¹⁰⁰). Dessa forma, as perspectivas dos agentes – no sentido de como eles enxergam a sua própria posição na cadeia e definem seus interesses – também é importante.

É usual dividir o campo dos direitos autorais em duas grandes coalizões: uma a favor da proteção e outra a favor de mais flexibilidades (cf., HERMAN, 2009, 2013). Todavia, o posicionamento dos agentes também varia segundo questões específicas dentro do campo. A indústria televisiva, por exemplo, é uma ávida consumidora de bens intelectuais, tendo em vista que eles servem de insumos para suas transmissões. No entanto, os organismos de radiodifusão

¹⁰⁰ “*Mashup*”, no setor de entretenimento, consiste em uma obra composta por outras obras, como no caso das mesclas de músicas.

também são titulares de direitos conexos e, inclusive, lutam por um tratado, no âmbito da OMPI, que criaria um novo direito sobre os sinais de forma a protegê-los da pirataria online. Não se trata de uma mera dicotomia entre “usuário” e “titular”, embora às vezes os agentes possam se identificar subjetivamente com um eixo em detrimento do outro.

Para os fins deste trabalho, divido o espaço de políticas públicas de direitos autorais em seis tipos de agentes, com base em suas posições na cadeia econômica da cultura:

- i. Titulares originários individuais (autores e artistas intérpretes ou executantes): são as pessoas que criam as obras ou executam as interpretações. São os autores, os cantores, músicos executantes, etc. Aos autores cabem os direitos de autor, enquanto aos intérpretes e aos executantes (incluindo atores, cantores e músicos) cabem os direitos conexos. Algumas diferenças práticas referem-se ao prazo de proteção e ao percentual que eles recebem.
- ii. Titulares originários organizacionais (organismos de radiodifusão e produtores de fonograma): juridicamente, emissoras e gravadoras são titulares primárias de direitos conexos. No entanto, possuem recursos e funções distintas, na cadeia econômica da cultura, em comparação aos titulares “individuais”. Essa questão será debatida com mais detalhes ao longo da série.
- iii. Titulares derivados (editoras, empresas, entre outros): No linguajar do direito autoral, editoras e terceiros que adquirem direitos mediante transferência consistem em titulares derivados. Muitas vezes os contratos são desequilibrados: titulares derivados adquirem todos os direitos em troca de uma remuneração fixa ou paga em uma ou mais parcelas.
- iv. Mandatárias (associações de gestão coletiva): As associações de gestão coletiva correspondem a entidades relacionadas à coleta e distribuição (de valores relativos aos direitos autorais) que agem por mandato. Elas representam titulares originários e derivados. No caso do Brasil, a cobrança e distribuição dos direitos

- v. Usuários comerciais (serviços, plataformas, lojas digitais, e estabelecimentos congêneres, que exploram economicamente o conteúdo protegido por meio de licenças): referem-se a empresas ou outros tipos de pessoas jurídicas que utilizam obras, interpretações e fonogramas com o intuito de obter rendimento. É o caso de serviços como Spotify, Deezer (música) ou Netflix (obras audiovisuais). Além dessas plataformas, uso o termo “usuários” para tratar de empresas ou estabelecimentos que usam obras intelectuais como parte integrante do serviço que oferecem. Exemplos são hotéis e academias que utilizam músicas como um atrativo adicional aos seus clientes.
- vi. Usuários públicos (instituições de caráter público ou sem fins lucrativos): referem-se a usuários de pequeno ou médio porte que utilizam ou disponibilizam conteúdo intelectual sem o propósito de auferir lucro. Bibliotecas e museus são exemplos.
- vii. Usuários finais (indivíduos que acessam o conteúdo protegido): trata-se do consumidor “comum” que utiliza a obra para fruição própria, geralmente sem intuito de lucro.

É evidente que essa classificação não é capaz de captar toda a complexidade advinda da heterogeneidade das categorias de agentes que participam das discussões gerais sobre direitos autorais. Por exemplo, dentro da categoria de criadores e intérpretes, há os autores e artistas mais reconhecidos e que geram mais receita e há aqueles menos conhecidos pelo público e que recebem menos das associações. Outro exemplo importante é o segmento de rádios, que inclui as comerciais, públicas e as comunitárias, cujos objetivos e natureza (de exploração econômica ou não) são diferentes. Esses aspectos serão considerados no decorrer da tese, mas a classificação, de toda forma, atende aos objetivos de analisar as discussões sobre os temas debatidos na Comissão Especial aqui analisada, notadamente limitações e exceções, gestão coletiva e ambiente digital.

Além disso, é difícil enquadrar organismos de radiodifusão e produtores de fonogramas. Ao passo que são titulares originários de direitos conexos, possuem recursos muito diferentes dos chamados “criadores individuais”, visto que

compreendem pessoas jurídicas, em muitos casos, de largo porte (emissoras de radiodifusão e gravadoras). Possuem papel distinto de intérpretes, embora acoplados na mesma categoria jurídica, porque não participam propriamente do processo criativo (cf. DRUMMOND, 2015).

Assim, argumento que as perspectivas defendidas são resultado da posição dos agentes na cadeia econômica, mas também variam segundo questões específicas. De forma semelhante, as possibilidades de interlocução com as autoridades estatais, incluindo o contato direto, também são consequência de um conjunto de fatores, entre eles os recursos econômicos dos agentes, a proximidade das autoridades públicas com o tema e as relações pessoais entre os *stakeholders*.

CAPÍTULO IV

TEORIAS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

Existem diferentes perspectivas filosóficas que embasam as justificativas para sistemas de proteção à propriedade intelectual. Nesse sentido, as chamadas “teorias da propriedade intelectual” compreendem conjuntos de crenças e argumentos que são utilizados para justificar a existência de direitos de propriedade intelectual (cf. FISHER, 2001). William T. Fisher (2001) divide essas teorias em quatro tipos de abordagens: a “teoria do bem-estar” (utilitarista), a “teoria da justiça” ou “do trabalho”, a “teoria da personalidade” e a “teoria da cultura”. A teoria do bem-estar se baseia na ideia de incentivos e enxerga os direitos de propriedade intelectual como forma de incentivar a produção e difusão de bens culturais para o bem-estar coletivo da sociedade (FISHER, 2001).

Já a teoria do trabalho defende o pagamento de direitos autorais como forma de recompensa pelo trabalho realizado. Com base no pensamento de John Locke, essa teoria prevê que aquele que trabalha tem um direito natural sobre os frutos de seus esforços, trazendo, portanto, um elemento de justiça. A teoria da personalidade, por outro lado, foca na relação entre a obra e o autor no sentido de que os bens intelectuais são vistos como extensões das personalidades de seus criadores. A teoria da cultura foca no desenvolvimento da cultura em vez da recompensa a artistas e criadores (FISHER, 2001). Tais teorias estão visivelmente presentes na jurisprudência e nas discussões dos marcos normativos de PI. O arcabouço dos Estados Unidos, por exemplo, tem um viés utilitarista (cf. MENELL, 2000), enquanto países de tradição do *droit d’auteur* geralmente se pautam por argumentos de natureza jusnaturalista.

As teorias consistem nos pressupostos filosóficos que justificam a existência de mecanismos de proteção de propriedade intelectual. Muitos dos argumentos utilizados pelos agentes que compõem o campo advêm das lógicas embutidas nessas vertentes teóricas. Neste trabalho, tento identificar esses pressupostos nos discursos dos participantes e parlamentares que se pronunciaram durante as audiências públicas. Para os fins desta tese, em vez de

abordar cada teoria específica de PI, classifico os argumentos utilizados em três conjuntos mais amplos segundo suas premissas:

- i. As teorias utilitaristas.
- ii. O *jusnaturalismo*; e
- iii. Os contrapontos críticos.

Tal divisão justifica-se devido à percepção de que os maiores conflitos na área de direitos autorais envolvem teorias que se baseiam, de forma geral, em premissas advindas dos conjuntos elencados acima. A grande divergência entre os apoiadores dos sistema de proteção se refere à natureza da justificativa: se calcada no bem-estar coletivo e nos incentivos ou no direito individual.

Ao abordar as teorias utilitaristas, discuto as justificativas centradas no bem-estar da população e nos direitos autorais como incentivos para a promoção desse bem-estar. Discuto também as interfaces com a teoria do trabalho, pois ela permite duas interpretações: embora com foco individual em vez de coletivo, ela também aborda a importância dos direitos intelectuais para a preservação do espaço comum (os “*commons*”, no pensamento de Locke, sobretudo). De fato, a teoria do trabalho tem uma dimensão utilitarista – tendo em vista a importância do trabalho para a preservação do “*commons*” – e jusnaturalista, uma vez que a recompensa pelo trabalho é um direito natural (cf. HUGHES, 1988).

Quando trato do jusnaturalismo, refiro-me principalmente aos argumentos calcados na ideia de direitos naturais e na relação entre indivíduo e obra. Nesses casos, os direitos autorais não são instrumentos de promoção de bem-estar coletivo, mas sim direitos inerentes aos criadores, seja por uma questão de justiça seja devido à visão de que existe uma relação pessoal entre criadores e suas criações. Já os contrapontos se referem às críticas feitas ao sistema de proteção de propriedade intelectual. Essas críticas podem variar da negação do conceito de “propriedade intelectual” à mera defesa de um sistema mais flexível.

Em termos simplistas, o debate em torno dos direitos autorais está estruturado em uma dicotomia entre quem defende mais proteção e quem defende mais flexibilização. Entretanto, essas coalizões não são homogêneas e utilizam argumentos de fontes diversas. Tais argumentos - agrupados aqui nos conjuntos teóricos elencados acima - são encontrados frequentemente nos

debates em suas formas “impuras”, i.e. misturados a argumentos de diferentes matizes.

O objetivo do capítulo é, portanto, explorar cada um dos conjuntos teóricos assinalados de modo a apresentar os argumentos geralmente utilizados pelos grupos de interesses que se movimentam acerca do tema de direitos autorais.

4.1 AS TEORIAS UTILITARISTAS

Como grande parte do campo da propriedade intelectual se refere a bens utilitários – invenções, marcas, entre outros – não é de se admirar que as teorias utilitaristas tenham um papel analítico significativa nessa área. O utilitarismo consiste em uma abordagem da ética normativa cujo preceito fundamental é a visão de que a ação moralmente certa é aquela que produz o “maior bem”. Nesse sentido, os utilitaristas clássicos, entre eles Jeremy Bentham e John Stuart Mill, identificavam a maximização do bem a trazer o maior número de benefícios ao maior número de pessoas. Tanto Bentham quanto Mill associam o “bem” ao prazer (DRIVER, 2014).

De acordo com Bentham (2000 [1781]), o interesse da comunidade é a soma dos interesses de seus membros. O interesse da comunidade tem, portanto, uma base individual, uma vez que é a soma dos interesses individuais, em contraste com perspectivas que defendem a existência de uma “vontade geral” coletiva (que não é uma mera agregação de preferências). O princípio da utilidade é associado, por Bentham (2000 [1781]), à tendência de aumentar a felicidade. De forma semelhante, John Stuart Mill (1863) defende que ações são consideradas certas na medida em que promovem a felicidade. No campo da propriedade intelectual, a defesa utilitarista está relacionada à promoção do bem-estar da sociedade, elemento que está associado à criação e à disponibilização de bens intelectuais.

As teorias utilitaristas acompanharam o desenvolvimento do Estado-Nação na Revolução Industrial e seu foco consiste na tentativa de analisar se os direitos de propriedade criados pelo Estado deveriam existir (MENELL, 1999). A premissa central do utilitarismo reside nos impactos da proteção à propriedade intelectual para a produção de bens intelectuais. Em outras palavras, as teorias utilitaristas

partem do pressuposto que os direitos de propriedade atuam como incentivos para que os agentes produzam bens intelectuais, uma vez que fornecem proventos a esses agentes (cf. FISHER, 2001).

Com base em uma análise econômica do direito, tais teorias assumem que sem os direitos autorais o preço de mercado de uma obra tenderia a decrescer ao custo de cópia, o que desencorajaria a produção já que a criação inclui outros custos além da cópia em si (LANDES & POSNER, 2003). Nesse sentido, os direitos de propriedade intelectual atuam como forma de garantir que os benefícios econômicos extraídos da produção de bens intelectuais sejam maiores que os custos. Caso contrário, os agentes não teriam incentivos para produzir tais bens. Não se ignora que existem outros tipos de incentivos para a produção de bens intelectuais – o reconhecimento, no campo acadêmico, por exemplo – mas os direitos de propriedade são vistos como forma de reduzir os custos de transação (cf. LANDES & POSNER, 2003).

Em consonância ao arcabouço filosófico utilitarista, o objetivo da proteção à propriedade intelectual é a maximização do bem-estar social, entendido como agregação de preferências individuais. No caso em questão, o bem-estar da sociedade estaria relacionado à disponibilidade de bens intelectuais. Nessa ótica, a lei atua como um incentivo econômico de forma a moldar o comportamento dos indivíduos. No caso, o resultado que se espera alcançar é a maximização do bem-estar mediante a produção e difusão de bens intelectuais. A proteção aos direitos autorais é, portanto, um instrumento para se alcançar esse objetivo específico porque atua para incentivar a produção de novos bens (cf. FISHER, 2001; LANDES & POSNER, 1989).

Os seres humanos são vistos como agentes racionais: sendo racionais, eles buscam a maximização de seu bem-estar individual tentando ganhar mais dinheiro do pagamento de direitos autorais; ao tentar ganhar mais dinheiro, eles produzirão mais bens e, com isso, beneficiarão a sociedade como um todo (cf. FISHER, 2001). O monopólio – i.e. a concessão de direitos exclusivos aos autores – consiste em uma forma de permitir que os “donos” tenham controle sobre suas criações no sentido de poder determinar um preço mediante o controle do acesso (APLIN & DAVIS, 2016). Trata-se de uma tentativa de contrabalancear

os efeitos da natureza de “bem público” dos produtos intelectuais. Uma vez que são bens intangíveis, eles se caracterizam pela não-rivalidade e não-exclusividade, o que dificultaria o controle por parte dos titulares (cf. LANDES & POSNER, 2003).

Dessa forma, a concessão de direitos exclusivos serve ao controle da reprodução não-autorizada do trabalho alheio de modo que viabiliza a cobrança por parte de criadores em uma analogia com os direitos relativos à propriedade física (cf. LANDES & POSNER, 2003). Prepondera aqui a ideia de equilíbrio entre o poder dos direitos exclusivos, que são justificados para estimular a criatividade, e o usufruto coletivo das criações (FISHER, 2001). Um dos elementos abordados, portanto, é o trade-off entre o acesso e o monopólio (cf. LANDES & POSNER, 2003). O argumento que os direitos autorais são uma compensação pelo trabalho do autor admite também uma interpretação com viés utilitarista. Nesse caso, os direitos autorais são vistos como uma forma de incentivar o trabalho. Trata-se, portanto, de um argumento de natureza instrumental (cf. HUGHES, 1988).

O viés utilitarista está presente principalmente nos países anglo-saxões, de tradição do *common-law*. No Estatuto da Rainha Ana (Inglaterra), a proteção tinha como finalidade encorajar o aprendizado. De forma semelhante, a Constituição dos Estados Unidos associa a proteção autoral à promoção da ciência e das artes. A comissão do congresso estadunidense que relatava o Estatuto de 1909 declarou que os direitos autorais têm como base o bem-estar do público (MENELL, 2000). De forma geral, os discursos baseados em perspectivas utilitaristas focam no caráter instrumental da propriedade intelectual em detrimento de seu valor moral. Além disso, a finalidade última é o bem-estar geral do maior número ou da sociedade.

Como as demais correntes filosóficas, as perspectivas utilitaristas não estão livres de controvérsias e suas premissas são discutíveis. Primeiramente, cabe destacar que os efeitos positivos da proteção à propriedade intelectual são difíceis de comprovar e variam segundo outros fatores além da existência de tais direitos exclusivos (VASCONCELOS, 2010). Provavelmente, os benefícios causados pelo aumento na proteção não seguem um padrão linear. Em segundo, lugar mesmo alguns autores, no âmbito da análise econômica do direito,

questionam se o atributo de “bem público” seria adequado para analisar a propriedade intelectual (MENELL, 2000).

4.2 O JUSNATURALISMO

Em contraposição às perspectivas utilitaristas, há uma série de justificativas dos direitos intelectuais que não enxergam a proteção como um meio, mas como um aspecto detentor de um valor normativo intrínseco. É o caso das justificativas inspiradas no jusnaturalismo, sejam aquelas que focam na ideia de “justiça” ou ainda as que estão centradas na relação entre autor e obra. No que tange à justiça, trata-se de uma segunda interpretação à teoria da propriedade de John Locke, em acréscimo à visão utilitarista do trabalho (cf. HUGHES, 1988).

Na visão jusnaturalista, os direitos intelectuais não são vistos como um instrumento para direcionar certo tipo de comportamento – ou seja, uma visão prospectiva – mas como uma recompensa de caráter retrospectivo (HUGHES, 1988; FISHER, 2001). Dessa forma, os direitos autorais não seriam uma espécie de incentivo para se produzir trabalho, mas uma recompensa pelas contribuições oferecidas devido ao valor normativo da justiça – porque o justo é receber pelo trabalho realizado. Nessa perspectiva, que se baseia no pensamento de John Locke, uma pessoa que trabalha tem um direito natural aos frutos de seu trabalho (FISHER, 2001).

Uma alternativa à teoria de Locke é a teoria da personalidade, que está centrada nas necessidades humanas. Nesse sentido, os bens intelectuais são vistos como manifestações ou extensões das personalidades de seus criadores, o que justifica um “direito à auto-expressão”. Proeminente na Europa, essa vertente provê apoio para os direitos morais (FISHER, 2001). Os direitos de propriedade são meios de garantir que as pessoas tenham acesso aos recursos necessários ao autodesenvolvimento (HUGHES, 1988). Enquadro a “teoria da personalidade” como uma justificativa jusnaturalista, porque o direito à expressão da personalidade é tido como um direito natural.

Em contraposição ao utilitarismo, as justificativas jusnaturalistas focam no indivíduo em vez da coletividade. O direito de propriedade é visto como consequência da própria natureza humana. Essas justificativas são as

predominantes no caso da Europa continental e da América Latina, incluindo o Brasil. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura, como direito fundamental, o direito exclusivo dos autores “*de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar*” (C.F., art. 5º, XXVII). Assim, argumentos pautados por justificativas jusnaturalistas concentram-se no carácter constitucional dos direitos autorais, os quais são vistos como “garantias individuais” e não como meios de garantir benefícios à coletividade.

4.3 OS CONTRAPONTO CRÍTICOS: EXCESSOS DA PROTEÇÃO AOS DIREITOS AUTORAIS

Em contraposição às justificativas dos sistemas de proteção, há acadêmicos, militantes e outros interessados que tecem críticas à ideia de propriedade intelectual. As críticas variam de uma perspectiva mais radical, que questionam a ideia de “propriedade intelectual”, a vertentes menos radicais, as quais admitem a necessidade de um sistema de proteção, porém, mais flexível. De modo geral, as partes que defendem maior flexibilização do sistema são associadas a uma perspectiva de defesa do acesso ao conhecimento.

Como esclarece Mariana Valente (2018, p. 386), é comum a utilização do termo “flexibilista”, da parte dos opositores a essa perspectiva, ou “defesa do interesse público”, por parte de seus defensores. Os críticos ao sistema de propriedade intelectual geralmente apontam a relação entre excessos de proteção e a imposição de barreiras aos bens intelectuais e, de maneira mais ampla, à cultura e à educação.

Os excessos da propriedade intelectual não deixam de ser objeto de discussões acadêmicas. James Boyle (2008) critica a analogia usual entre propriedade física e intelectual. Os direitos autorais atuam como uma forma de mitigar a natureza de “bem público” dos bens intelectuais ao torná-los rivais e excludentes devido aos direitos exclusivos. Nesse sentido, a proteção serviria como uma “política de cercamento” de conteúdos que pertenceriam aos comuns (*commons*). Boyle (2008) destaca que as pessoas não reagem sempre como a teoria econômica prevê e que há benefícios em um sistema com lógica não-proprietária. De forma semelhante, Neil Netanel (2008) aborda os conflitos entre

direitos autorais e liberdade de expressão destacando que ao passo que os direitos autorais são vistos como incentivos para a expressão, o excesso da proteção gera o efeito contrário.

Dividindo a cultura entre “comercial” e “não-comercial”, Lawrence Lessig (2004) argumenta que as fronteiras entre os dois tipos de cultura teriam sido apagadas. Se antes a cultura não-comercial era “livre”, i.e. livre de regulação, pressões da grande mídia teriam resultado em maior controle dessa a dimensão da cultura: atos ordinários de criação e distribuição de conteúdos por indivíduos seriam agora objeto da lei. De acordo com Lessig (2004), a causa seria o protecionismo, não dos interesses dos autores e artistas, mas de interesses de certos tipos de negócios. Na lógica de seu argumento, as empresas teriam visto como uma ameaça as novas oportunidades de participação dos indivíduos no processo de construção cultural trazidas pela internet. O autor argumenta que as indústrias “ameaçadas” reduzem as batalhas sobre direitos autorais e Internet à bipolarização entre pirataria e propriedade, mas as questões envolvem muitos outros aspectos.

Na academia brasileira, Allan Rocha de Souza (2006) destaca que as limitações e exceções, apesar da terminologia utilizada, não possuem caráter excepcional pois consistem em partes integrantes do sistema de proteção. Segundo essa perspectiva, os interesses coletivos nortearam historicamente o desenvolvimento dos sistemas de proteção. Visão similar é encontrada em Drummond & Vide (2010), que admitem que os limites aos direitos de autor são “verdadeiros ingredientes do próprio direito” (p. 90) e em Geiger, Gervais & Senftleben (2014).

O cerne do argumento consiste na necessidade de contrabalancear os direitos dos autores a direitos de natureza coletiva. Nesse sentido, poderiam ser estabelecidos alguns parâmetros para definir a justificativa dos usos livres – sem autorização ou remuneração do autor – tais como “ausência de fins lucrativos; finalidade instrucional, cultural ou informativa; não causar prejuízo relevante ou injustificado à exploração comercial da obra; aplicabilidade exclusiva sobre os direitos patrimoniais” (SOUZA, 2006, p. 319). Advoga-se, portanto, que os direitos dos autores sejam contrabalanceados com o exercício de outros interesses

fundamentais, como liberdade de expressão e acesso à cultura (cf. SANTOS, 2014).

Dessa forma, a defesa de um sistema de proteção mais flexível, em termos de permitir mais usos sem a necessidade de autorização do autor o titular, não é estranha ao mundo acadêmico. Nesse sentido, alguns defendem a adoção de uma cláusula aberta – como ocorre com o *fair use* – ou uma combinação entre esse sistema e o da lista exaustiva como forma de permitir mais flexibilidade e um interpretação extensiva das limitações ou exceções (cf. SANTOS, 2014).

É preciso discriminar, entretanto, os agentes que lutam por mais flexibilização, uma vez que eles compreendem pessoas e instituições com interesses muito distintos. Entre aqueles que advogam por maior flexibilização da legislação sobre direitos autorais, há quem use obras para fruição própria e há organizações que exploram economicamente o conteúdo intelectual. Há quem trate de princípios e direitos fundamentais – liberdade de expressão, direito à cultura, entre outros – e há agentes que defendem dispensas específicas que beneficiam seus próprios setores. Resta evidente que as fronteiras entre os discursos são fluidas, uma vez que há uma instrumentalização do interesse público ao passo que demandas privadas são racionalizadas como públicas.

Em contraposição à flexibilização, há posicionamentos mais conservadores que reforçam o caráter excepcional das limitações e exceções face a uma interpretação extensiva dos direitos dos autores e titulares, como explica Santos (2014). Tanto a defesa de um sistema mais flexível quanto posicionamentos mais conservadores em relação à proteção foram observados nos discursos proferidos durante as audiências públicas. Na prática – i.e. nas leis – os regimes jurídicos nacionais e internacional têm favorecido historicamente os titulares em detrimento do público em geral (CF. SANTOS, 2014).

As perspectivas não são necessariamente mutuamente excludentes. Por exemplo, Eduardo Vieira Manso (1980) argumenta que o interesse público norteia tanto os direitos dos autores – em uma visão utilitarista que enxerga os direitos intelectuais como incentivos à produção de bens intelectuais – quanto os limites a esses direitos. No pensamento utilitarista, o direito autoral é visto como

necessário, mas não é um fim em si mesmo, e sim um meio para propiciar o bem-estar geral.

As posições jusnaturalistas tendem a se concentrar mais na proteção com menos flexibilidades porque enxergam o direito à propriedade como um direito natural inviolável. Porém, até mesmo em países de tradição do “*droit d’auteur*”, onde predomina a visão jusnaturalista, o interesse público não era totalmente descartado das considerações. Ao passo que a propriedade intelectual era vista como um direito sagrado, reconhecia-se a necessidade de ponderá-la com os direitos da coletividade, como, por exemplo, mediante o fortalecimento do domínio público (cf. SANTOS, 2014).

A identificação de argumentos utilitaristas e jusnaturalistas foi um dos fatores observados na análise de discurso. Ainda que a bipolarização dos posicionamentos quanto à propriedade intelectual seja simplista, é importante ter em mente o quanto os agentes se posicionam a favor ou contra a inserção de mais limitações na legislação e qual a relação que esses posicionamentos guardam com as justificativas filosóficas da PI. Sobre esse aspecto, retomo novamente a característica heterogênea das coalizões no campo dos direitos autorais. Por ex., a defesa de limitações e exceções não é exclusiva de agentes que defendem o “interesse público” em seu sentido amplo.

Muitas partes interessadas pertencem a segmentos que utilizam obras e fonogramas comercialmente e, portanto, possuem interesses particulares diretos relacionados à flexibilização do sistema em prol de diminuir o custo da exploração econômica dos itens intelectuais. É o caso de usuários comerciais de largo porte, como bares e hotéis, que defendem flexibilização nos critérios de cobrança ou casos de dispensa para situações específicas. No debate legislativo que resultou na Lei 0.610/1998, a indústria foi o polo que defendeu limitações e exceções, em contraposição aos criadores, que defendiam maior proteção (cf. Valente, 2018).

Assim, a identificação dos interesses ditos particulares perpassa pela análise, no discurso, do direcionamento conferido pelo interlocutor: se a fala está voltada à defesa ampla de um interesse coletivo ou se justifica apenas a aplicação da flexibilidade para um caso particular. Vale ressaltar que a defesa de determinada perspectiva depende de uma série de fatores, entre os quais se

destacam os interesses econômicos e a trajetória pessoal dos agentes. Cabe à análise de discurso identificar em que medida os fundamentos filosóficos introduzidos neste capítulo justificam os argumentos utilizados nos discursos ou são meros instrumentos de retórica para fornecer uma base intelectual a determinados interesses econômicos.

PARTE III

O LOBBY DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS NO BRASIL

CAPÍTULO V

INDÚSTRIA E DEFESA DE INTERESSES NO BRASIL: DISCUSSÕES PRELIMINARES

Os estudos sobre lobby no Brasil apresentaram um crescimento em períodos mais recentes¹⁰¹. Grande parte dos estudos realizados sobre o Brasil tratam do lobby como tema tangencial e a maioria dos trabalhos que focam no lobby abordam o papel do empresariado (por exemplo, MANCUSO, 2003). A relação entre empresariado e o Estado brasileiro não é um tema novo. No contexto brasileiro, destaca-se a preponderância do empresariado nos canais de acesso às instituições políticas e exclusão dos trabalhadores do acesso à burocracia pública (cf. DINIZ, 1992, BRESSER-PEREIRA, 2007).

Dessa forma, relatos sobre a construção do Estado brasileiro destacam a predominância de um segmento específico na política: a classe empresarial. De fato, a maioria das entidades representativas de classe se referem a segmentos relacionados à indústria, sobretudo aos patrões em detrimento dos trabalhadores¹⁰². O presente capítulo tem como finalidade fornecer um quadro geral sobre a relação entre grupos de interesses e Estado brasileiro. Para tal, serão abordados estudos anteriores sobre o Brasil e dados sobre entidades de classe que empreendem atividades de pressão no Congresso Nacional. Como a atividade de lobby carece de regulamentação específica, as informações sobre os grupos de pressão estão incompletas.

Com base em dados extraídos da Câmara dos Deputados, apresento os agentes e organizações que atuam nas discussões referentes à legislação de direitos autorais no Brasil, comparando com as coalizões em outras regiões e a nível internacional. A intenção é verificar se o debate no que tange aos direitos autorais reflete a tendência geral de predomínio da indústria.

¹⁰¹ Com base em pesquisa feita nos mecanismos de busca da CAPES e do PROQUEST, houve um aumento considerável a partir de 2000. A pesquisa considerou as palavras-chave “lobby Brasil”, “*lobbying Brazil*”, “grupos de interesses Brasil”, “grupos de pressão Brasil” e “*interest groups Brazil*”.

¹⁰² Segundo lista de entidades credenciadas, adquirida diretamente com a Câmara (dados de 2015).

5.1 GRUPOS DE INTERESSES E ESTADO BRASILEIRO

Identificar os grupos de interesses que atuam no Brasil não é uma tarefa fácil devido à falta de uma legislação que obrigue o cadastro ou o credenciamento de tais grupos (SANTOS, 2007). As atividades de pressão dos grupos se baseiam em normas dispersas, como a liberdade de associação prevista na Constituição Federal de 1988 (C.F. art. 5º, XVII e XVIII). Entidades de representação de interesses dos trabalhadores existem, porém, desde 1870, embora estivessem limitadas pelos requisitos do corporativismo brasileiro (cf. SANTOS, 2007).

As associações comerciais surgiram em 1811, com a Associação Comercial da Bahia, e voltavam-se aos interesses das classes produtoras dos setores rural, industrial e comercial (Santos, 2007). Tal entidade atuou em vários casos perante o Congresso Nacional. Os grupos de interesses tiveram participação na aprovação de importantes leis brasileiras, como o Código Brasileiro de Radiodifusão e o Estatuto do Trabalhador Rural. Devido ao golpe de 1964, porém, a atuação dos grupos perdeu força em consequência da transferência de poder do Legislativo para o Executivo. Os grupos voltaram à atividade no âmbito do Congresso Nacional no final da década de 1970 em decorrência da reabertura política (ARAGÃO, 1994).

Na década de 1980, iniciou-se uma expansão da articulação do patronato com o Congresso Nacional (ARAGÃO, 1994). Historicamente, grupos representativos de interesses patronais obtiveram mais canais de acesso à burocracia pública, em detrimento dos trabalhadores, mediante contatos informais ou política de pressão (cf. DINIZ, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2007).

Grupos industriais empreenderam a defesa de seus interesses no parlamento desde as origens das associações. A indústria brasileira atua de forma ativa na esfera política para atender suas demandas e obtém resultados positivos para o setor (cf. MANCUSO, 2003). Não por acaso, a indústria corresponde ao setor com mais entidades de classe credenciadas na Câmara dos Deputados (Gráfico 1, dados de 2015). A maioria das entidades representativas

de classe do setor industrial credenciadas na Câmara corresponde a entidades patronais (Gráfico 2, dados de 2015)¹⁰³.

Gráfico 1 – Setores representados

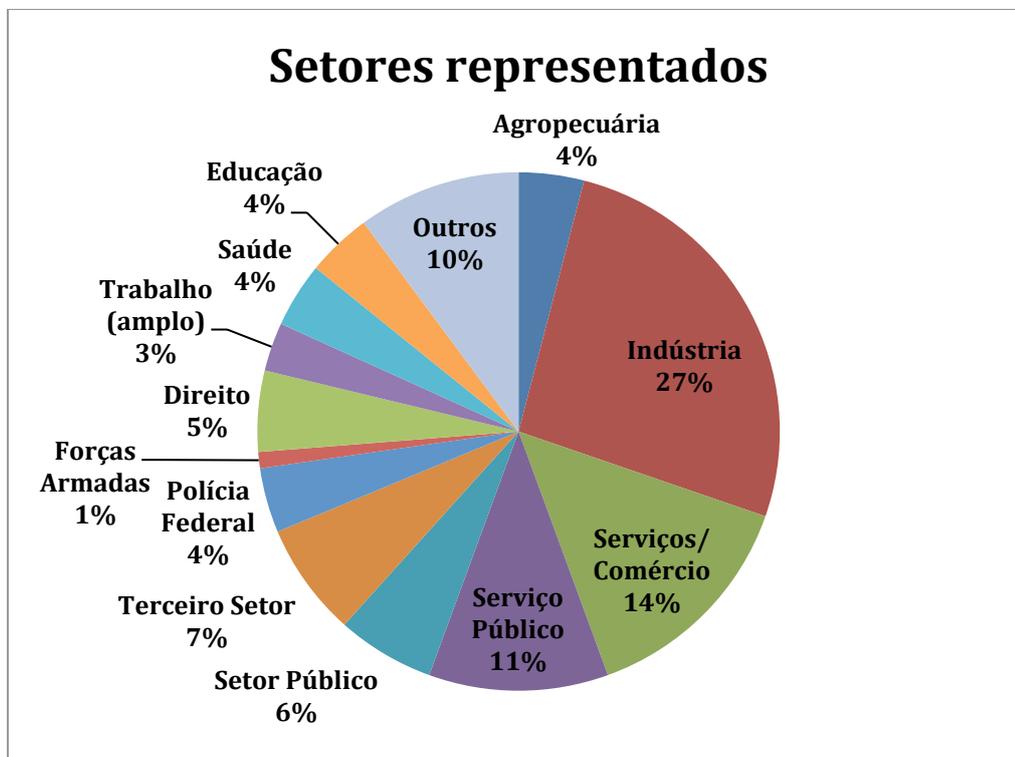
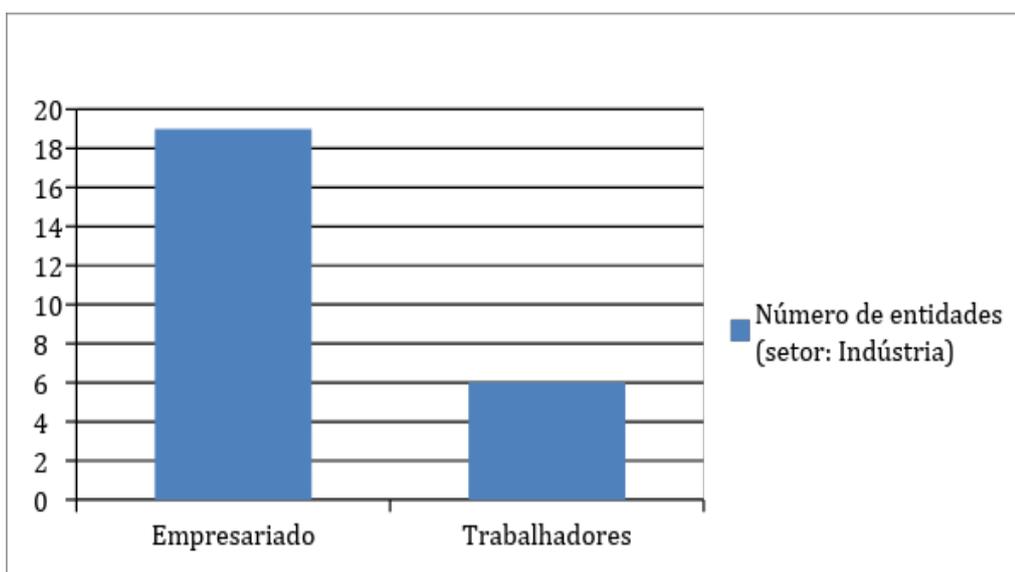


Gráfico 2 – Entidades credenciadas



¹⁰³ Os dados foram obtidos diretamente com a Câmara dos Deputados. A partir da lista de entidades credenciadas, verifiquei em estatutos e atas os interesses assumidamente defendidos por tais entidades e classifiquei segundo as instituições se voltavam ao patronato ou à classe trabalhadora.

Fonte: elaboração da autora, com base em dados da Câmara dos Deputados (2015).

Dessa forma, há predominância de grupos que defendem interesses patronais, o que pode ser explicado pela maior facilidade de organização do empresariado, seja devido à concentração de recursos seja devido à quantidade de membros desses grupos. Essa diferença de acesso é importante para entender elementos do conflito entre “capital”, i.e. proprietários dos meios de produção, e “trabalho”. Tal conflito também se relaciona à discussão sobre democracia, uma vez que o acesso diferenciado ao Estado por parte do empresariado compromete o elemento igualitário do conceito de democracia.

Nas indústrias criativas, a relação entre “capital” e “trabalho” pode não parecer evidente à primeira vista devido à imaterialidade dos bens intelectuais, mas mostra-se pertinente na análise dos conflitos de interesses e na discussão sobre tensões entre o “público” e o “privado”.

A cadeia produtiva da cultura envolve uma série de agentes com diferentes funções, desde o criador às entidades intermediárias e aos usuários, os quais podem ter ou não fins lucrativos. Os direitos autorais representam a remuneração aos responsáveis pela produção e difusão do conteúdo cultural e podem ser vistos como incentivo à produção industrial de bens intelectuais. No entanto, a cultura não é composta apenas pela indústria, visto que inclui diversos tipos de manifestações sem finalidade mercadológica e de interesse da coletividade. Uma vez que a legislação sobre direitos autorais não faz essa discriminação – os direitos patrimoniais se aplicam tal e qual aos usos sem fins lucrativos, com a exceção do disposto nos artigos 46, 47 e 48 – predominam os interesses comerciais e lucrativos em detrimento dos interesses de natureza pública ou social.

Grande parte dos grupos atuantes nessa área representa interesses de usuários de grande porte – empresas ou entidades que exploram os bens intelectuais de terceiros – e titulares dos direitos, i.e. quem detém o direito de exploração. Por exemplo, a Associação Brasileira de Propriedade Intelectual

(ABPI)¹⁰⁴ teve um papel significativo na consolidação da legislação sobre propriedade industrial (cf. Aragão, 1994; Reis, 2015). Presumidamente, as disputas políticas inerentes às indústrias criativas refletem, portanto, o padrão do setor industrial, no qual predominam entidades com certa envergadura econômica – interesses ditos “empresariais” de titulares derivados, intermediários e usuários comerciais de grande porte.

O protagonismo dos grupos representativos do empresariado talvez explique o foco em tais grupos como objeto recorrente na literatura brasileira sobre o tema em detrimento de outros grupos (cf. REIS, 2015). Os primeiros estudos sobre lobby no Brasil vieram de juristas (cf. FARHAT, 2007; SANTOS, 2007; REIS, 2015). Nesse sentido, destaca-se, como estudo pioneiro, a obra de Nehemias Gueiros: “A advocacia e o poder legislativo”. A obra resultou da I Conferência Nacional da Ordem de Advogados do Brasil, realizada em 1958, cujas conclusões defendiam a prática a partir de princípios éticos (REIS, 2015).

Formada na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, Lêda Boechat Rodrigues publicou, em 1961, o artigo “Grupos de Pressão e governo representativo nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França”, no qual faz um levantamento da literatura sobre o tema (REIS, 2015). Em 1967, o constitucionalista Paulo Bonavides publicou “Ciência Política”, obra na qual dedicava um capítulo aos grupos de pressão (capítulo 27). No capítulo em questão, os grupos de pressão eram definidos pelo exercício de influência em prol de determinada medida. Nesse sentido, os grupos de interesses seriam potencialmente grupos de pressão, constituindo o gênero do qual os grupos de pressão seriam a espécie. Já os lobbies corresponderiam aos grupos de pressão cristalizados em organizações de natureza estável (BONAVIDES, 2000 [1967]).

A produção sobre grupos de interesses no contexto brasileiro seguiu com uma perspectiva jurídica até a década de 1980 (REIS, 2015). Desde aquele período, os estudos se dividiam entre aqueles que consideravam o lobby como uma prática neutra de influência (LODI, 1986; LEMOS, 1986) e os que

¹⁰⁴ A instituição antes tinha o nome de “Associação Brasileira para a Proteção da Propriedade Industrial”, ver em: <http://www.abpi.org.br/quemsomos.asp?ativo=True&linguagem=Portugu%EA&secao=Quem%20somos&subsecao=O%20que%20%E9%20a%20ABPI>

denunciavam o abuso do poder econômico de determinados grupos de interesses (FIGUEIRA, 1987; ABRANCHES, 1978; RUA, 1990). A divisão persiste nos estudos atuais e na produção estrangeira em termos da relação entre lobby e democracia. Como mencionado anteriormente, o protagonista dos estudos brasileiros sobre lobby é o empresariado. Como se pode notar pelo apanhado dos estudos realizados, a discussão se concentra no Poder Legislativo.

No que tange ao papel das indústrias criativas, o número de estudos sobre lobby é bastante reduzido, provavelmente devido à especificidade do tema. Em relação à produção estrangeira, algumas obras tratam do tema na íntegra (cf. FARRAND, 2015; HAUNSS & KOHLMORGEN, 2009; HORTEN, 2013; HERMAN, 2013) e outras se referem a capítulos em livros sobre outros assuntos mais gerais (cf. TUSSEY, 2012). No contexto do Brasil, destaca-se a já citada tese de Renata Reis, “*REDES INVISÍVEIS: grupos de pressão na Câmara dos Deputados - o processo de aprovação da Lei de Propriedade Industrial brasileira*”, de 2015. Outra tese de fundamental importância, que versa sobre o debate legislativo em torno da Lei 9.610, é o trabalho de Mariana Valente, “*Reconstrução do Debate Legislativo sobre Direito Autoral no Brasil Os anos 1989 – 1998*”, apresentado em 2018.

Ainda assim, trata-se de um tema pouco explorado no cenário brasileiro, sobretudo no que se refere especificamente ao direito autoral e ao arcabouço teórico da Ciência Política.

5.2 VISÃO GERAL DOS GRUPOS DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS E SEUS POSICIONAMENTOS

De forma geral, os posicionamentos sobre a legislação de direitos autorais oscilam entre duas extremidades: a defesa do fortalecimento da proteção desses direitos e a defesa de maior flexibilização do sistema (cf. HERMAN, 2013). É o que Herman (2009, p. 2013) discute quando ele aponta a existência de duas grandes coalizões no campo: “direito autoral forte” (*Strong copyright - SC*) e “uso justo forte” (*Strong fair use - SFU*)¹⁰⁵. A coalizão “direito autoral forte” é composta

¹⁰⁵ O termo “fair use” refere-se a um sistema de limitações e exceções mais aberto que o de cláusulas específicas (por ex., nos Estados Unidos, além das limitações previstas em lei, as cortes têm liberdade para decidir se um uso é justo ou não com base em certos parâmetros). Aqui a palavra é utilizada em alusão à defesa de maior flexibilização na proteção.

por instituições e agentes que dependem diretamente dos direitos autorais, sobretudo membros das indústrias midiáticas, que envolvem os setores audiovisual e literário, entre outros (HERMAN, 2009).

Já a coalizão do uso justo inclui a maioria dos grupos ligados à tecnologia – exceto aqueles que são proprietários de software – e instituições como bibliotecas e organizações não-governamentais, além de membros da academia (HERMAN, 2009). Nota-se que o pertencimento dos agentes a uma dessas coalizões está relacionado à posição que eles ocupam nos extremos da cadeia de produção e consumo dos bens intelectuais: aqueles responsáveis por produzir e comercializar provavelmente defenderão maior proteção para ter mais rendimentos, enquanto aqueles que “usam” os bens usualmente defendem maior flexibilização para pagar menos por eles. Em suma, trata-se da oposição entre os interesses de “querer receber mais” e “querer pagar menos” de acordo com a posição na cadeia econômica (cf. VASCONCELOS, 2010).

No entanto, não se tratam de coalizões homogêneas. Vale ressaltar que um dos principais agentes na coalizão do uso justo refere-se às empresas de tecnologia que são usuárias de bens intelectuais ou atuam como distribuidoras desses bens para os usuários finais, o que pode envolver exploração comercial direta ou indireta¹⁰⁶. Sobretudo, os interesses de diferentes agentes dentro de cada coalizão podem ser antagônicos.

Como indica Farida Shaheed (2014), relatora especial das Nações Unidas para direitos culturais, o interesse dos autores individuais não converge necessariamente com interesses de outros agentes da cadeia, como editores e gravadoras. Além disso, alguns agentes podem ocupar duas posições conflitantes simultaneamente, uma vez que é possível produzir, comercializar e utilizar bens intelectuais em uma mesma esfera.

As empresas de radiodifusão, por exemplo, são produtoras, difusoras e usuárias de conteúdo intelectual. Ocupam, portanto, uma posição ambígua na cadeia, visto que, de um lado, recebem pela produção e difusão de conteúdo intelectual (respectivamente direitos de autor e conexos) e, de outro, pagam para

¹⁰⁶ É o caso, por exemplo, de plataformas que disponibilizam espaço para que usuários compartilhem conteúdo em troca da divulgação de anúncios publicitários.

adquirir conteúdo originalmente de terceiros mediante licença ou cessão dos direitos de propriedade intelectual (cf. VASCONCELOS, 2010).

As gravadoras são titulares primárias de direitos conexos¹⁰⁷ e podem ser titulares secundárias caso adquiram os direitos necessários à veiculação da obra por meio de cessão. São consideradas também “intermediárias” para os fins desta tese, quando administram os direitos dos artistas e são responsáveis pela interlocução com o público mediante a produção e a divulgação de fonogramas¹⁰⁸. Segundo a Convenção de Roma, os intérpretes possuem direitos exclusivos apenas sobre as interpretações não fixadas (art. 7º). Cabe, portanto, ao intérprete autorizar a fixação (Convenção de Roma, art. 7º, b) – por exemplo, mediante a produção de um fonograma – de sua interpretação. Isso é feito por contrato, no qual geralmente as gravadoras estabelecem pagar um percentual fixo aos intérpretes. Há críticas em relação às condições contratuais usualmente impostas pelas gravadoras (cf. LOSSO, 2008).

A relação entre compositor ou intérprete e gravadora possui natureza contratual e não mandatária como no caso das associações que agem por mandato. Em alguns setores, como no audiovisual, um só agente – geralmente diretor ou produtor – concentra, de acordo com a lei, os direitos patrimoniais de modo a viabilizar a difusão da obra (cf. Fisher, 2004). No caso do Brasil, o diretor, além de ser coautor da obra audiovisual (LDA, art. 16), é responsável pelo exercício dos direitos morais (LDA, art. 25).

Dessa forma, não basta analisar apenas o embate entre as duas coalizões; é necessário verificar as diferenças interiores de cada uma delas. A classificação dos agentes envolvidos na cadeia da economia da cultura segundo as categorias jurídicas do direito autoral (*Capítulo III*) fornece um caminho para a análise, mas não é suficiente. Segundo a classificação normativa, os titulares dividem-se em originários e derivados. Ao passo que os titulares originários correspondem aos criadores originais do conteúdo, os titulares derivados adquirem a titularidade mediante a compra dos direitos dos titulares originários (instrumento de cessão).

¹⁰⁷ Em alguns países, como nos Estados Unidos, o produtor de fonograma possui direito de autor.

¹⁰⁸ É verdade que as relações na música podem ser ainda mais complexas que o exposto nesta tese. Além das gravadoras, há as editoras, responsáveis pela administração das utilizações dos fonogramas (Losso, 2008).

Embora ambos sejam favoráveis um maior nível de proteção relativo aos direitos autorais, titulares originários e derivados possuem inicialmente interesses antagônicos entre si, se consideramos apenas a motivação econômica. De forma lógica, em um contrato de cessão, os titulares originários pretendem vender seus direitos a um preço mais alto, enquanto os titulares derivados preferem pagar menos. Apesar de a legislação prever um contrato de edição (Capítulo I do Título IV da LDA), as editoras usualmente atuam mediante contrato de cessão. Adquirem, de forma definitiva, os direitos sobre a produção intelectual dos criadores. Disso decorre que, em muitos casos, os criadores deixam de possuir os direitos de propriedade intelectual sobre as próprias criações. O caso em análise ainda mostra que titulares originários e derivados partem de diferentes pressupostos sobre a natureza da proteção à propriedade intelectual em seus sistemas de crenças.

Titulares originários tendem a ter uma abordagem de natureza jusnaturalista em relação à justificação da existência de direitos de propriedade intelectual. Nesse sentido, eles atribuem a proteção à existência de um direito natural do criador. Retomando o debate sobre teorias de propriedade intelectual (*Capítulo IV* desta tese), dois aspectos são usualmente destacados por titulares originários: o esforço empreendido pelo criador na produção da obra (teoria do trabalho) ou a relação entre criador e obra (teoria da personalidade). No primeiro caso – teoria do trabalho – a função dos direitos de propriedade intelectual é compensar o criador pelo seu esforço. Já no segundo caso – teoria da personalidade – a obra é vista como uma expressão da personalidade do autor (cf. FISHER, 2001).

Em ambos os casos, prepondera uma visão jusnaturalista¹⁰⁹, devido à perspectiva de que os direitos de propriedade intelectual derivam de um direito natural do autor: a receber compensação por seu trabalho ou ter a expressão de sua personalidade protegida. Os titulares derivados, por outro lado, evocam geralmente argumentos de natureza utilitarista. Nessa perspectiva, os direitos de propriedade intelectual são vistos como necessários para que os autores se sintam encorajados a produzir bens intelectuais. Dessa forma, a causa dos

¹⁰⁹ Embora uma interpretação utilitarista também seja possível acerca dos escritos de Locke.

direitos não é a existência de um direito natural, mas a necessidade de direcionar comportamento para promover o bem-estar geral. Os titulares derivados reforçam, portanto, a importância de suas funções.

A perspectiva jusnaturalista está também relacionada à defesa dos direitos morais. Sobre esse aspecto, vale ressaltar que os titulares derivados possuem apenas direitos patrimoniais sobre as obras, uma vez que os direitos morais não são transferíveis. Consequentemente, é provável que eles não participem da luta pela defesa dos direitos morais dos autores, que representa, assim, mais um tema que divide a categoria jurídica “titulares”.

Além disso, os titulares se dividem entre aqueles que possuem os direitos de autor e aqueles que possuem direitos conexos. Os direitos de autor são voltados aos criadores, i.e. roteiristas, escritores e compositores, enquanto os sujeitos dos direitos conexos são os organismos de radiodifusão, os produtores de fonograma e os intérpretes e músicos. Nesse quesito, vale ressaltar que a situação dos intérpretes se distingue substancialmente daquela de radiodifusores e produtores. Para começar, os intérpretes são pessoas físicas enquanto organismos de radiodifusão e produtoras são pessoas jurídicas. Além disso – e mais importante – o teor do trabalho desempenhado pelo intérprete se diferencia daquele realizado por organismos de radiodifusão e produtoras, uma vez que o trabalho feito por intérpretes e músicos possui um componente criativo em vez de meramente difusor (cf. DRUMMOND, 2015).

Já as associações de gestão coletiva são mandatárias dos titulares, i.e. atuam em nome dos titulares sob forma de mandato legal. Possuem entre seus filiados titulares originários e derivados. Os objetivos dessas instituições é representar os titulares judicial e extrajudicialmente e facilitar a gestão dos direitos, sobretudo no que se refere à coleta e à distribuição de pagamentos. No setor musical brasileiro, a cobrança está unificada em um único ente arrecadador (LDA, art. 99), atualmente o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD).

O ECAD é responsável por arrecadar pagamentos referentes ao direito de execução pública e distribuir para as associações filiadas ao escritório, as quais, por sua vez, distribuem o montante aos seus filiados. O ECAD é uma instituição

destinada a defender os interesses dos titulares, mas sua ação não está livre de controvérsias. Parte dos titulares filiados ao sistema ECAD contestou diversos aspectos de sua atuação, principalmente relacionados à falta de transparência do órgão. Os questionamentos resultaram em alguns inquéritos, entre os quais se destaca a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Senado Federal (instalada em 2011), cuja consequência foi a aprovação, em 2013, da Lei nº 12.853, que alterava a Lei 9.610 para que o Estado tivesse a prerrogativa legal de fiscalizar a gestão coletiva.

A lei foi objeto de ação de inconstitucionalidade, do ECAD e da União Brasileira de Compositores (UBC), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu pela constitucionalidade da lei. As discussões geraram divisões entre os próprios titulares, pois alguns se posicionaram favoravelmente ao ECAD e contrariamente à supervisão estatal, enquanto outros defenderam a lei. Dessa maneira, o litígio envolvendo o ECAD e titulares é mais um indício de que as coalizões não são homogêneas e que a convergência entre interesses defendidos depende também da temática em análise.

Titulares originários, titulares derivados e mandatários fazem parte da coalizão de defesa do direito autoral. Embora esses agentes sejam, no geral, favoráveis ao fortalecimento da proteção aos direitos autorais, seus interesses específicos não são sempre convergentes. A heterogeneidade de interesses é ainda mais evidente na coalizão do uso justo. Tal coalizão é formada por o que a legislação chama de “usuário”, i.e. qualquer um – pessoa ou instituição – que use os bens intelectuais. Em consequência, a palavra “usuário” engloba tanto instituições públicas quanto empresas de grande porte.

Um dos principais agentes nas discussões sobre direitos autorais nos Estados Unidos consiste no grupo formado pelas empresas de tecnologia (cf. HERMAN, 2009). As empresas levantam as bandeiras da liberdade de expressão e do acesso à informação, mas não se pode esquecer da dimensão econômica: tais empresas são grandes usuárias de bens intelectuais. Não apenas comercializam diretamente os bens por meio de plataformas – caso de aplicativos como Deezer e Spotify – mas também exploram as obras indiretamente por meio da promoção de propaganda. No Brasil, destacam-se também alguns

estabelecimentos comerciais, como os destinados à hospedagem. Hotéis, albergues e congêneres são instituições que utilizam obras e fonogramas para atrair clientela. Associações representativas dessas instituições advogam acerca da injustiça da cobrança, tendo em vista os critérios utilizados pelo ECAD. Destarte, tratam-se de usuários comerciais.

A expressão “usuário”, por outro lado, também abarca instituições sem fins lucrativos e indivíduos que se utilizam dos bens intelectuais para fruição pública. É notável que usuários não comerciais possuem muito menos acesso a recursos que usuários comerciais. A participação no debate também é inferior, visto que usuários comerciais tendem a ser mais mobilizados em termos políticos. Evidência disso é a quantidade de organizações que representam os usuários comerciais. As audiências públicas contaram com a participação de associações representativas de hotéis, bares e restaurantes. Do ponto de vista de usuários não comerciais, apenas as rádios comunitárias estiveram presentes. A defesa dos interesses dos usuários finais ou do público em geral ficou a cargo de apenas um participante isolado, membro da academia, a qual geralmente se posiciona favoravelmente à flexibilização.

A **tabela 5** traz uma lista resumida dos principais membros das duas coalizões considerando a classificação dos agentes segundo as categorias do direito autoral – “titular”, “usuário”, “mandatário” – adaptadas conforme as diferenças residuais quanto ao escopo do trabalho desenvolvido por cada categoria. Em outras palavras, além de considerar a relação jurídica, dou ênfase à função desempenhada por cada agente: criação, produção, distribuição ou administração patrimonial de direitos. Uso a expressão “intermediárias”, no geral, para me referir aos agentes que fazem a interlocução entre titular e público, mesmo que, em alguns casos, as intermediárias possam ser também titulares (no caso, por exemplo, dos organismos de radiodifusão).

Embora gravadoras e editoras possuam funções diferentes, são consideradas, para os fins deste trabalho, como intermediárias porque atuam na divulgação das obras e dos fonogramas e, de certa forma, na administração de direitos patrimoniais. O termo é utilizado para tratar de duas subcategorias: existem as intermediárias de natureza contratual, i.e. a intermediação entre usos

e pagamento aos titulares deriva de contrato, e as intermediárias de natureza mandatária, que se referem às associações de gestão coletiva cuja natureza de mandato encontra-se estabelecida pela LDA.

É evidente que essas categorias não são estanques. Um determinado agente pode ser titular em determinado momento e usuário em outro, como é o caso dos organismos de radiodifusão.

Tabela 5 – Coalizões no campo do direito autoral

DIREITO AUTRAL FORTE (“SC”)	USO JUSTO FORTE (“SFU”)
Autores, compositores, criadores, intérpretes, músicos (titulares individuais originários ¹¹⁰)	Estabelecimentos comerciais e empresas de tecnologia (usuários comerciais)
Editores, empresas detentoras de direitos, gravadoras ¹¹¹ (intermediárias difusoras)	Instituições sem fins lucrativos ou de caráter público, como bibliotecas e museus (usuários públicos)
Associações de gestão coletiva (intermediárias administradoras de natureza mandatária)	Indivíduos que utilizam conteúdo para fruição própria, sem fins lucrativos (usuários finais)

Fonte: elaboração da autora.

A coalizão de direito autoral forte se posiciona geralmente contrária à ampliação das limitações e exceções, enquanto a coalizão do uso justo se posiciona favoravelmente.

Historicamente, a coalizão de direito autoral forte obteve mais sucesso, considerando que a maior parte dos avanços legislativos nessa área promoveu maior proteção aos direitos intelectuais (HERMAN, 2009). Essa seria uma tendência em transformação, segundo Herman (2009), tendo em vista a ampliação da participação da coalizão do uso justo e a ampliação da mobilização política de novos atores devido principalmente à Internet. Todavia, como mencionado anteriormente, é preciso verificar as diferenças no interior das coalizões, entre seus membros, os quais possuem interesses e crenças diferentes. No caso do Brasil, algumas vitórias relacionadas à flexibilização do

¹¹⁰ De direitos de autor, no caso dos compositores e autores, e de conexos, no caso de intérpretes e músicos.

¹¹¹ Formalmente, os produtores de fonogramas – faixas gravadas – possuem direitos conexos e, portanto, são titulares originários de direitos conexos. Entretanto, enquadrando a gravadora como uma espécie de intermediária, uma vez que ela participa do trabalho de interlocução entre artista/criador e músico ao produzir os meios de divulgação. Tanto editoras quanto gravadoras possuem uma relação contratual com os demais titulares.

sistema se referem a agentes específicos, notadamente usuários de porte comercial, os quais possuem mais acesso aos bastidores da política.

As coalizões utilizam diferentes estratégias. No caso do debate analisado por Herman (2009) – discussão sobre medidas de gerenciamento de direitos digitais – constata-se que a coalizão de direito autoral forte usualmente prefere utilizar-se de suas oportunidades de contato direto com autoridades políticas, enquanto a coalizão do uso justo geralmente recorre a campanhas públicas. No Brasil, as estratégias se repetem: agentes com maiores recursos econômicos tendem a se concentrar no contato direto com os parlamentares – realização de audiências privadas e participação em audiências públicas na Câmara – enquanto os demais agentes participam de ações mais amplas ou se encontram sub-representados no debate.

Uma diferença fundamental entre os agentes – para além da divisão entre as duas coalizões – é o acesso a recursos econômicos. Ambas as coalizões possuem agentes com mais e menos recursos econômicos. Mesmo entre os titulares originários, há artistas e compositores mais e menos reconhecidos ou populares. A tendência é o destaque de agentes com mais recursos: na coalizão SC, artistas reconhecidos, editoras, mandatárias e gravadoras; na coalizão SFU, os usuários comerciais. Como afirma Shaheed (2014, p.9) em seu relatório, “produtores/editores/ distribuidores e outros titulares `subsequentes` tipicamente exercem mais influência no processo de produção de leis que criadores individuais”.

O resultado é que alguns agentes estão sub-representados, notadamente titulares individuais menos populares e indústrias incipientes. O público – embora representado por algumas instituições autodeclaradas – tem sido historicamente excluído das negociações, dominadas majoritariamente pela indústria, de ambas as pontas da cadeia (cf. TUSSEY, 2012).

Ao passo que Herman (2009) destaca um crescimento da SFU, grande parte desse crescimento também se deve à atuação das empresas de tecnologia. A legislação dos Estados Unidos sobre direitos autorais e ambiente digital – *Digital Millenium Copyright Act* (DMCA) – foi resultado do embate entre dois

grupos gigantes do lobby: os estúdios de Hollywood e as empresas de tecnologia (cf. FISHER, 2004).

De forma semelhante, no debate brasileiro analisado, os agentes que se destacam são aqueles que possuem maiores recursos e interlocução com as autoridades políticas: titulares reconhecidos e politicamente organizados, mandatárias, e usuários finais. Ainda que as ferramentas digitais possam auxiliar a mobilização política de agentes com menos recursos, como argumenta Herman (2009), o impacto da concentração de recursos e da interlocução direta ainda é substancial.

Por fim, cabe destacar o papel do Ministério da Cultura (MinC) como principal órgão regulador da matéria. Nas discussões analisadas, o MinC participou do debate por meio da antiga Diretoria de Direitos Autorais (DDI)¹¹². De acordo com Herman (2009), a instituição análoga nos Estados Unidos – o Copyright Office – tende a ser mais favorável à coalizão em prol da proteção aos direitos autorais. Durante o debate analisado, o MinC expressou uma posição intermediária: ao passo que defendeu algumas limitações e exceções específicas (maior flexibilização), foi contrário a outras. Como órgão governamental, o MinC deve estar aberto a escutar todos os interessados, mas presumidamente alguns grupos possuem maior capacidade de articulação nas esferas institucionais que outros.

Em grande medida, o debate em âmbito nacional reflete o cenário de outras realidades domésticas e dos fóruns internacionais. Nos Estados Unidos, a legislação que lida com a proteção de direitos autorais no ambiente digital foi fruto do embate entre Hollywood e Vale do Silício (cf. FISHER, 2004). No caso da União Europeia, o debate sobre a reforma da legislação de direitos autorais¹¹³ esteve bloqueado por um período devido à pressão de grupos de interesses

¹¹² Devido à primeira reestruturação do MinC no governo Temer, a Diretoria se tornou Departamento de Direitos Intelectuais. Em 2018, o Departamento transformou-se em Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual (SDAPI) mediante o Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018. A estrutura funcional da SDAPI foi mantida na Secretaria Especial da Cultura, vinculada ao Ministério da Cidadania, no governo Bolsonaro, conforme o Decreto nº 9.674, de 02 de janeiro de 2019.

¹¹³ A reforma faz parte da estratégia “Mercado Único Digital” (“*Digital Single Market*”). No campo do direito autoral, foi apresentada proposta de Diretiva sobre a atualização dos direitos autorais face ao ambiente digital. https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_pt (Último acesso: 05/09/2018).

ligados à indústria de conteúdo e às empresas de tecnologia. A controvérsia referia-se ao artigo 13 da proposta de diretiva, que lidava justamente com filtro de conteúdos disponibilizados no ambiente digital¹¹⁴.

No que concerne aos debates multilaterais, o principal foro internacional de discussão da matéria é a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). O debate sobre direitos autorais acontece no Comitê Permanente sobre Direitos de Autor e Conexos (SCCR)¹¹⁵, cujas reuniões contam com a presença dos Estados-membros da organização e de observadores, os quais não possuem poder de voto. Entre os observadores da organização, encontram-se diversas instituições representativas de titulares, intermediários e usuários¹¹⁶.

Dessa forma, há três formas de fazer lobby internacional: i. Pressionar o Estado de origem para que tal Estado aja nos fóruns multilaterais e perante outros Estados; ii. Pressionar outros Estados para conseguir benefícios; iii. Agir diretamente no âmbito de foros internacionais.

Os dois assuntos principais da agenda do SCCR são: i. limitações e exceções; e ii. Organismos de radiodifusão. Na OMPI, a divisão principal se refere a regiões, em que países em desenvolvimento geralmente se posicionam em direção à coalizão SFU e países desenvolvidos advogam a favor de maior proteção. Os países desenvolvidos advogam em prol de um novo tratado de proteção à radiodifusão para impedir a pirataria de sinal. Por outro lado, posicionam-se geralmente contra um instrumento jurídico vinculante relacionado a limitações ou exceções¹¹⁷.

Destarte, tem-se que a discussão sobre direitos autorais envolve diferentes agentes dentro das duas coalizões com distintos “pesos” nas decisões governamentais. A consistência das coalizões depende do tema “em jogo”. O

¹¹⁴ Sobre o contexto da reforma da União Europeia, ver: “European Parliament votes to block copyright reform”, disponível em: <https://www.politico.eu/article/european-parliament-votes-to-block-copyright-reform/> ; https://www.theregister.co.uk/2018/07/05/eu_copyright_vote/ (Último acesso: 5 de setembro de 2018).

¹¹⁵ *Standing Committee on Copyright and Related Rights*: <http://www.wipo.int/policy/en/sccr/> (Último acesso: 5 de setembro de 2018).

¹¹⁶ A lista está disponível na página eletrônica da OMPI: <http://www.wipo.int/export/sites/www/members/en/docs/observers.pdf> (Último acesso: 05/09/2018).

¹¹⁷ Resumos das reuniões podem ser encontrados em: <http://www.wipo.int/policy/en/sccr/>. De 2014 a 2016, acompanhei as reuniões do SCCR por meio do serviço de *webcasting* da OMPI.

embate principal esteve centrado em dois agentes específicos: indústrias de conteúdo e empresas de tecnologia. O debate também permeia o embate entre “interesse público” e “interesse privado”. Ainda que a distinção não seja clara, é evidente que a política em relação aos direitos autorais envolve múltiplos interesses particulares de natureza econômica. Além disso, a propriedade intelectual se relaciona com outros direitos considerados fundamentais, como o acesso à cultura, o que afeta a atuação de instituições de caráter público.

Lobby – como tática de pressão – tem sido uma estratégia usada pelos agentes que fazem parte do espaço das políticas públicas dos direitos autorais. A estratégia de recorrer diretamente às autoridades políticas foi utilizada desde o surgimento da primeira lei que concedia direitos aos autores – o Estatuto de Ana – quando editores se organizaram para manter seus privilégios (cf. TUSSEY, 2012). Em períodos mais recentes, destacam-se a discussão sobre o DMCA nos Estados Unidos e o debate da diretiva da União Europeia (cf. HERMAN, 2009; TUSSEY, 2012). Cabe ao próximo capítulo desta tese analisar a política de pressão das indústrias criativas funciona no Brasil.

CAPÍTULO VI

IMPACTOS DO LOBBY NA LEGISLAÇÃO DE DIREITOS AUTORAIS NO BRASIL

O debate sobre direitos autorais envolve diferentes instituições e agentes em distintos espaços públicos. Para os fins desta tese, analisei o contexto do Brasil por meio da Comissão Especial sobre Direitos Autorais da Câmara dos Deputados. Instituída em 2015, tratava-se de uma comissão temporária cujo intuito era discutir o Projeto de lei nº 3.968, de 1997, de autoria do Dep. Serafim Venzon (PDT/SC), e seus apensados. Até maio de 2018, data da conclusão da coleta de dados deste trabalho, havia 48 projetos apensados ao projeto principal¹¹⁸. De forma geral, os projetos tratam de dois temas: limitações ou exceções e gestão coletiva. A relatora apresentou o parecer em 2017¹¹⁹.

A Comissão realizou 10 audiências públicas com diferentes agentes e instituições, entre eles órgãos governamentais e representantes de usuários comerciais e titulares. Transcrevi, com a ajuda de uma profissional da área, as 10 audiências. As transcrições são citadas neste capítulo de forma literal, ou seja, reproduzem integralmente o discurso dos agentes exatamente da forma com a qual eles falam. Dessa forma, as palavras são escritas de acordo com a pronúncia das palavras de cada interlocutor.

A partir da leitura das transcrições, codifiquei os discursos e apresentações realizadas nas reuniões com base nas teorias de propriedade intelectual, sobretudo argumentos de natureza utilitarista e jusnaturalista. Também foram coletados dados sobre as trajetórias dos participantes e dos parlamentares que participaram do debate. Em complementação, foram realizadas entrevistas com duas agentes fundamentais no processo, preservando-se o anonimato de tais participantes por motivos éticos.

Como o conteúdo das audiências possui caráter público, em alguns casos cita-se nominalmente alguns interlocutores, sobretudo parlamentares, tendo em

¹¹⁸ Como mencionado anteriormente, devido à troca de legislatura, a Comissão pode ser reinstalada mediante requerimento.

¹¹⁹ É possível que mais projetos sejam apensados à proposição original até a conclusão dos trabalhos da Comissão.

vista o caráter público da atividade que desempenham. O foco do trabalho, contudo, consiste nas instituições e nos grupos representados. Portanto, no que concerne a participantes na condição de representante de instituição específica, optei por tratar apenas da instituição.

No caso de participantes “independentes”, i.e. que não estavam representando uma instituição, optei por utilizar siglas para me referir a eles. Alguns ocupantes de cargos públicos são citados nominalmente devido à importância do agente individual e da trajetória pessoal no processo político nas hipóteses em que o resultado foi fruto da ação de agentes ou gestões específicas. Assim, o nível de anonimato dos agentes varia segundo os seguintes critérios: i) publicidade do cargo que ocupa ou das informações disponibilizadas sobre o processo; ii) ênfase em atuação coletiva (quando se trata de instituição) ou individual (quando se trata da atuação pessoal do próprio agente).

As audiências já prestam algumas informações sobre o lobby, uma vez que os agentes mencionam audiências privadas com as autoridades públicas. Tais informações foram confirmadas pelas entrevistas. Com base nessas informações, tentei mapear as relações entre os agentes e as autoridades públicas, sobretudo os parlamentares e os órgãos responsáveis por discutir a matéria. Além disso, a própria participação em audiências consiste em uma das atividades que fazem parte do repertório do lobby.

Os posicionamentos apresentados na Comissão e tabulados foram comparados com o parecer da relatora (considerado como o “resultado político” até então) da Comissão para verificar quais perspectivas foram contempladas pelo parecer. Outro dado relevante se refere aos requerimentos, mesmo aqueles que não foram aprovados. Os requerimentos de audiência pública mostram a lista de instituições ou segmentos que os parlamentares desejavam convidar para as audiências e consiste em um indicativo da interação entre parlamentares e grupos.

Considerando que os trabalhos da Comissão não foram concluídos, é possível que o resultado final seja diferente do que foi obtido até o momento. Entretanto, os dados coletados já fornecem algumas informações importantes sobre o lobby realizado pelos membros das indústrias criativas. Dessa forma, o

objetivo deste capítulo é analisar o lobby das indústrias criativas na legislação de direitos autorais no Brasil no que tange aos debates da Comissão Especial.

6.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS AUTORAIS

Recapitulando o conteúdo da “Parte II” da tese, a legislação brasileira referente aos direitos autorais é a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013. É chamada de Lei de Direitos Autorais, doravante LDA. A LDA traz os elementos básicos do sistema de proteção aos direitos autorais¹²⁰ no Brasil:

- a) Objeto: a lei determina o que pode ser protegido por direitos autorais e o que está excluído da proteção. Encontram-se excluídos da proteção diversos tipos de conteúdo, tais como ideias, procedimentos, métodos, formulários, tratados e nomes isolados. Esses conteúdos estão listados no artigo 8º da LDA.
- b) Prazo de Proteção: Os direitos patrimoniais do autor tem duração de 70 anos após seu falecimento, período durante o qual tais direitos são exercidos pelos herdeiros (LDA, art. 41). Caso o autor morra sem deixar herdeiros, a obra passa para o domínio público (LDA, art. 45), o que significa que sua utilização será livre, salvaguardados os direitos morais, que são imprescritíveis. No que concerne às obras audiovisuais e fotográficas, esse prazo é contado a partir da divulgação (LDA, art. 44). No caso de direitos conexos, o período é contado a partir da fixação, para fonogramas, da transmissão, para organismos de radiodifusão, e da execução ou representação pública para os demais casos (LDA, art. 96)
- c) Limitações e Exceções: a lista de limitações ou exceções permitidas encontra-se no artigo 46. No que tange a propósitos educacionais, as únicas limitações se referem à representação teatral ou execução musical para fins exclusivamente didáticos e ao apanhado de lições. Não há direito a cópia privada ou limitações voltadas diretamente para fins de pesquisa. É permitida a cópia de “pequenos trechos” (LDA, art.

¹²⁰ Como explicado anteriormente, a expressão “direitos autorais” é usada aqui para se referir a direitos de autor e conexos, conforme art. 1º da LDA. O conteúdo da legislação, assim como seu histórico, foram abordados com mais profundidade na Parte II (capítulos III e IV) da tese.

46, II) para fins privados, mas a lei não especifica o significado desses “pequenos trechos”. Não há limitações para fins de preservação ou de pesquisa. Dessa forma, a lei é bastante restritiva.

A Lei 12.853, por sua vez, trouxe inovações no campo da gestão coletiva, ao estabelecer a fiscalização das atividades de coleta e distribuição de pagamentos relativos aos direitos autorais. Acrescentou, portanto, dispositivos à LDA de forma a trazer de volta a supervisão estatal às atividades desempenhadas pelas associações de gestão coletiva. Esse papel é exercido pelo Ministério da Cultura (MinC). A partir da lei, regulamentada pelo Decreto nº 8.469, de 22 de junho de 2015¹²¹, e por Instruções Normativas do MinC, as associações passaram a ter que ser autorizadas, pelo Ministério, para exercer atividades relacionadas à cobrança.

A autorização depende da apresentação de determinados documentos comprobatórios da consonância com a norma (LDA, art. 98-A; Decreto, art. 3º) e refere-se exclusivamente à atividade de cobrança, não interferindo, portanto, na criação de instituições ou o desenvolvimento de outras atividades, em conformidade ao preceito constitucional de livre associação.

Quanto aos compromissos internacionais, o Brasil ratificou os seguintes acordos:

- a) Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (Última revisão em 1979): Administrada pela OMPI, a Convenção de Berna estabelece parâmetros mínimos de proteção para direitos de autor é um dos acordos internacionais basilares no campo. Estabelece um prazo mínimo de proteção de 50 anos após o falecimento do autor. Em termos de limitações e exceções, a Convenção deixa a cargo das legislações nacionais, colocando, porém, uma restrição, que é a regra dos três passos (limitações podem ser estabelecidas apenas em casos especiais que não afetem a exploração da obra e não causem prejuízo injustificável aos autores). Na Convenção, a regra se referia apenas ao direito de reprodução (art. 9º).

¹²¹ Consolidado no Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2019, que substituiu o Decreto anterior.

- b) Convenção de Roma para a Proteção aos Artistas Intérpretes Executantes, aos Produtores de Fonogramas e aos Organismos de Radiodifusão (1961): Administrada pela OMPI, a Convenção de Roma trata dos direitos conexos, ou seja, direitos relativos aos artistas, às gravadoras e aos organismos de radiodifusão. Os artistas intérpretes ou executantes possuem direitos patrimoniais em relação às execuções e representações não fixadas e podem autorizar ou prevenir a fixação (art. 7º). Quanto à duração da proteção, a Convenção estabelece um prazo mínimo de 20 anos contados a partir da fixação, da execução ou da radiodifusão (art. 14). As limitações ou exceções que podem ser estabelecidas nas legislações nacionais correspondem a: uso privado, uso de trechos para relatar eventos diários, fixação efêmera por um organismo de radiodifusão por meios de suas próprias dependências e usos exclusivamente para fins de pesquisa ou ensino (art. 15). É importante destacar, porém, que tais limitações ou exceções não possuem natureza mandatória.
- c) Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Acordo TRIPS): o acordo TRIPS é administrado pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Em relação aos acordos anteriores, o Acordo TRIPS inova ao incluir explicitamente os programas de computador e as compilações de dados no rol dos materiais protegidos pela Convenção de Berna e ao conceder proteção superior aos direitos conexos (50 anos em vez de 20 da Convenção de Roma). Ademais, o Acordo passa a aplicar a regra dos três passos a outros direitos além do de reprodução. O aspecto mais importante do Acordo TRIPS é que ele sujeita os membros ao mecanismos de resolução de controversas da OMC. Isso significa que ao violar suas normas os membros podem enfrentar a abertura de um painel no âmbito da organização e ensejar retaliações comerciais. Dessa forma, o Acordo representa um fortalecimento substancial em termos de observância de direitos de propriedade intelectual.
- d) Tratado de Marraqueche para Facilitar Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades

para Ter Acesso ao Texto Impresso: o Tratado de Marraqueche visa facilitar a disponibilização de obras em formato acessível para pessoas com deficiência visual ou outra dificuldade de aceder a materiais impressos. O tratado determina limitações ou exceções mandatórias aos direitos de reprodução, distribuição e colocação à disposição do público (art. 4º). Os beneficiários do tratado são pessoas com deficiência visual, física ou perceptiva que dificulte o acesso a materiais impressos (TM, art. 3º). Além disso, o Tratado permite o intercâmbio transfronteiriço de obras em formato acessível, i.e. a troca de obras entre países, feita por entidades autorizadas, as quais são entidades que reconhecidamente atuam na área (TM, art. 5º). O Tratado estabelece parâmetros mínimos, os quais podem ser estendidos pelos países desde que ainda de acordo com os demais compromissos internacionais adotados.

Nota-se que a maioria dos acordos internacionais versam sobre a proteção e historicamente beneficiou os titulares. Entre os documentos citados, apenas o Tratado de Marraqueche estabelece limitações ou exceções mandatórias para direitos autorais e ainda se refere a uma situação muito específica: produção e disponibilização de materiais em formato acessível para pessoas com dificuldade (por deficiência física, visual ou perceptiva) de aceder a materiais impressos.

Embora o Brasil tenha aprovado o Tratado conforme rito dos acordos internacionais de direitos humanos – o que confere caráter constitucional ao tratado – o governo demorou a agir para implementar o documento. Assinado em 2013 e aprovado pelo Congresso em 2015, o Tratado foi promulgado apenas em outubro de 2018¹²². Ainda não houve alteração na LDA ou aprovação de documento que colocasse em prática os dispositivos do tratado, incluindo algumas normas importantes para a implementação, como os dispositivos referentes às entidades autorizadas e ao intercâmbio transfronteiriço.

Não há notícia sobre possível atuação de órgãos governamentais em relação ao tema. O MinC organizou um evento sobre o Tratado, em cooperação

¹²² Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm (Último acesso: 23 de março de 2019).

com a OMPI, em dezembro de 2015¹²³, ainda na gestão Juca Ferreira. A razão para tal inércia governamental ainda é desconhecida, mas presume-se que as alterações nos postos de direção do governo possam ter contribuído para o atraso.

No que tange à proteção, o Brasil adota parâmetros superiores aos dos tratados elencados: o prazo de proteção aos autores é de 70 anos contado a partir do falecimento do autor (LDA, art. 41) e os titulares de direitos conexos dispõem de mesmo período, porém, contado a partir da fixação, transmissão, execução ou representação (LDA, art. 96). Trata-se de mais uma evidência das vitórias históricas da coalizão de fortalecimento dos direitos autorais em detrimento da coalizão em prol da flexibilização.

A própria entrada do Acordo TRIPS na agenda relativa à rodada do Uruguai, devido à ação de empresas transnacionais com recursos, é um exemplo de dinâmica de poder na qual atores privados, com o apoio de governos de países industrializados, conseguem abrir caminho para alcançar suas demandas (HAUNSS & KOHLMORGEN, 2009). No que concerne ao cenário internacional, o Brasil possui um discurso historicamente favorável à ampliação de limitações ou exceções. Junto com a Argentina, o Brasil foi um dos proponentes da Agenda de Desenvolvimento da OMPI, cujo objetivo é garantir que considerações sobre o desenvolvimento fossem parte integral dos trabalhos da OMPI. A Agenda do Desenvolvimento foi formalizada em 45 recomendações, agrupadas em seis grupos temáticos¹²⁴.

No grupo que trata do estabelecimento de normas, de flexibilidades, do domínio público, e de políticas públicas, a recomendação número 22 afirmou a necessidade do estabelecimento de novas normas internacionais levar em consideração os objetivos de desenvolvimento, citando explicitamente a consideração de flexibilidades, exceções e limitações para os Estados. A delegação brasileira também foi uma das pioneiras da apresentação das

¹²³ Conforme atesta o convite para o evento, disponibilizado na página eletrônica da “Fundación ONCE”: <https://www.foal.es/es/node/7223> (Último acesso: 23 de março de 2019).

¹²⁴ Ver: OMPI, “*The 45 Adopted Recommendations under the WIPO Development Agenda*”, disponível em: <http://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/recommendations.html> (Último acesso: 23 de março de 2019).

primeiras propostas que deram origem ao Tratado de Marraqueche¹²⁵ e tem defendido correntemente um tratado sobre limitações e exceções para bibliotecas e arquivos¹²⁶.

Apesar de grande defensor de maior flexibilização no cenário internacional, a legislação brasileira é bastante restritiva em comparação às outras regiões. Uma hipótese é de que a defesa de limitações ou exceções no cenário internacional seja uma estratégia do governo brasileiro para conseguir mudar a legislação nacional com maior facilidade tendo em vista as forças que atuam contra a mudança. A própria complexidade do processo internacional incide no resultado, tendo em vista que a posição brasileira é consequência da discussão entre diversos órgãos (Ministério da Cultura, Ministério de Relações Exteriores, entre outros¹²⁷), que, por sua vez, interagem com agentes privados.

No âmbito doméstico, o governo é geralmente representado pelo Ministério da Cultura (MinC), que possui o órgão regulatório central em relação à matéria: a Diretoria de Direitos Intelectuais - DDI (atualmente Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual – SDAPI). Como órgão também consultivo, a DDI atuou ativamente na aprovação da Lei nº 12.853 e no debate na Comissão Especial.

6.2 O PROJETO DE LEI Nº 3.968 E SEUS APENSADOS

O projeto de lei nº 3.968, de 1997, trata de dispensa do pagamento de direitos autorais relativos à execução pública para órgãos públicos e entidades filantrópicas. Até maio de 2018, o projeto possuía 48 projetos apensados (um resumo de todos os projetos pode ser encontrada no “**Apêndice A**” desta tese). De forma geral, os projetos versam sobre dois temas: limitações/exceções e gestão coletiva. Em ambos os casos, o alvo principal das críticas é o ECAD. No

¹²⁵ Durante a 16ª sessão do SCCR, em 2008, Brasil, Chile, Nicarágua e Uruguai propuseram um plano de trabalho com o objetivo de atingir um consenso em limitações e exceções mandatórias particularmente relacionadas a atividades educacionais, pessoas com deficiência, bibliotecas e arquivos, assim como exceções que promovessem a inovação tecnológica (ver documento SCCR/16/2, disponível em <http://www.wipo.int>). Na 18ª sessão do SCCR, Brasil, Equador e Paraguai apresentaram a proposta de tratado veiculada pela Organização Mundial dos Cegos (WBU, sigla em inglês), conforme comprova o documento SCCR/18/5, de 25 de maio de 2009. A proposta pode ser visualizada em: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_18/sccr_18_5.pdf (Último acesso: 12 de setembro de 2015).

¹²⁶ Segundo observação das reuniões do SCCR por meio do serviço de webcast da OMPI.

¹²⁷ As questões relativas à propriedade intelectual são discutidas no âmbito do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual – GIPI (cf. VALENTE, 2018).

caso de limitações e exceções, os projetos propõem dispensa de pagamento para um conjunto diverso de instituições:

- a) Instituições filantrópicas, religiosas, eventos beneficentes e/ou finalidades sociais;
- b) Rádios comunitárias;
- c) Pessoas com deficiência;
- d) Estabelecimentos de hospedagem, bares e congêneres
- e) Forças Armadas e Corpo de Bombeiros;

A justificativa para dispensa de pagamento voltada a instituições filantrópicas, religiosas e eventos beneficentes se baseia na natureza gratuita dessas atividades. Os contrários à proposta, porém, ressaltam o risco de estabelecer uma limitação demasiado ampla que viole a regra dos três passos sujeitando, assim, o Brasil a retaliações comerciais no âmbito da OMC (Acordo TRIPS).

No caso das rádios comunitárias, alega-se que são rádios que não obtêm receitas devido à ausência de divulgação de conteúdo publicitário. Entretanto, os titulares destacam que assim como as rádios devem pagar outros insumos – recursos humanos, materiais, entre outros – elas devem pagar também aos autores e artistas, ainda que seja um valor menor em consideração ao critério de proporcionalidade (LDA, art. 98, § 4º).

Em relação às pessoas com deficiência, a legislação brasileira já possui uma limitação voltada a pessoas com deficiência visual. Nesse sentido, é permitida a reprodução de obras literárias, artísticas ou científicas, para uso exclusivo de deficientes visuais, sempre que a reprodução, sem fins comerciais, seja feita mediante o sistema Braille ou outro procedimento em qualquer suporte para esses destinatários” (LDA, art. 46, I, “d”). No entanto, o dispositivo trata apenas do direito de reprodução e não abrange outros tipos de deficiência.

A maioria dos projetos incorre em erro de técnica legislativa ao criar nova lei ou alterar dispositivos impróprios da LDA. Além disso, os projetos fazem uso de uma terminologia equivocada: tratam de “isenção”, termo incorreto devido à natureza privada e não tributária dos direitos autorais. A forma adequada de estabelecer a dispensa é mediante alteração no artigo 46 da LDA, o qual trata do

tema, como esclareceu o representante do Ministério da Cultura na primeira audiência pública da comissão, realizada em 2015.

Grande parte dos projetos foca no direito de execução pública, o que ressalta novamente a ênfase dada à atuação do ECAD; porém, alguns mencionam outras modalidades e direitos, tais como reprodução, distribuição, representação teatral e exibição cinematográfica. Das instituições citadas acima, as que causam mais controvérsia são os estabelecimentos de hospedagem. Nesse caso, defende-se a dispensa de pagamento do direito de execução pública para usos realizados no interior das unidades individuais do hóspede.

De um lado, os defensores da proposta salientam o caráter individual da execução realizada no interior dos quartos de hotéis e de demais estabelecimentos congêneres. Nesse sentido, questiona-se a cobrança do ECAD, visto que o órgão é responsável por arrecadar e distribuir valores relativos apenas ao direito de execução pública. Nesse sentido, os defensores da proposta entendem que a execução musical não é a atividade finalística de tais estabelecimentos e que a cobrança é desproporcional e abusiva. Ademais, os participantes das audiências públicas destacaram a diversidade dos estabelecimentos em questão, ressaltando o quanto a cobrança arbitrária prejudica os estabelecimentos com menos recursos e receitas.

Por outro lado, argumenta-se que hotéis, motéis e instituições congêneres são estabelecimentos comerciais cujo aproveitamento econômico depende, em parte, da disponibilização de aparelhos por meio dos quais os clientes podem acessar músicas e filmes. Parte-se do pressuposto que o acesso a esses bens culturais incide sobre a receita dos estabelecimentos, ainda que em menor escala em comparação a outros tipos de locais cuja execução musical é a atividade finalística.

Além disso, tal perspectiva parte de uma interpretação extensiva da palavra “público” questionando a alegada natureza privada da execução realizada nas unidades individuais dos hóspedes. Nesse sentido, entende-se que a definição de “público” não pressupõe acesso simultâneo e pode incluir o acesso sucessivo, como demonstra a decisão do tribunal europeu referente ao caso

SGAE v. Rafael Hoteles (C-306/05, 2006)¹²⁸. No Brasil, há jurisprudência similar (STJ, REsp 1117391/RS, REsp 1145185/RS, Resp 1261136/RS)¹²⁹ quanto ao reconhecimento da legitimidade da cobrança.

As partes contrárias à dispensa de pagamento para hotéis também destacam que o objeto da crítica – a arbitrariedade da cobrança – poderia ser resolvido pelos dispositivos acrescentados pela Lei 12.853/13, uma vez que a lei e suas regulamentações estabelecem critérios relacionados à razoabilidade e à proporcionalidade para a cobrança realizada por gestão coletiva. Ainda assim, está cedo para avaliar os impactos da lei na ação efetiva do ECAD, que continua alvo de críticas por parte dos usuários.

No que tange especificamente à seara da gestão coletiva, os projetos tentam modificar a estrutura do ECAD e estabelecer novos critérios e valores para a cobrança realizada. O Projeto de Lei nº 2.082, de 2011, define a composição, administração e a finalidade do ECAD. Fixa critérios e valores de cobrança, além de determinar que a direção do órgão deveria ser um colegiado formado por diferentes instituições, entre elas a Confederação Nacional do Comércio e o Ministério da Cultura. O representante do MinC que participou da audiência entende que o projeto é inconstitucional, pois o ECAD é uma instituição privada e cabe aos titulares determinar os valores de cobrança de suas obras.

Do ponto de vista da proteção, um projeto que foi elogiado pelos titulares foi o Projeto de Lei nº 1.766, de 2011, de autoria do deputado Otávio Leite (PSDB/RJ), que determina a suspensão da concessão de radiodifusão devido à inadimplência do pagamento de direitos autorais. Em outras palavras, rádios e emissoras de televisão inadimplentes quanto ao pagamento de direitos autorais teriam suas concessões suspensas. O projeto se limita a determinar essa sanção sem especificar parâmetros e medidas intermediárias. Por um lado, os titulares argumentam que a punição é necessária para encorajar a obediência quanto à legislação de direitos autorais. Por outro, críticos argumentam que a medida é desproporcional e que pode ensejar a censura.

¹²⁸ Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&num=C-306/05> (último acesso: 13 de setembro de 2018).

¹²⁹ Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ> (último acesso: 13 de setembro de 2018).

Já o projeto que versa sobre dispensa de pagamento para as Forças Armadas e o Corpo de Bombeiros foi apensado ao projeto principal após a apresentação do parecer da relatora. Portanto, tal projeto não consta nas discussões das audiências realizadas. De qualquer forma, a maioria dos participantes da Comissão discutiu temas gerais em vez de projetos específicos. Tais temas mostraram que há divergências entre os participantes em relação ao escopo da proteção dos direitos autorais, aos segmentos que “mereceriam” a dispensa da cobrança e à necessidade de flexibilização da legislação brasileira.

6.3 AGENTES E DISCURSOS NA COMISSÃO ESPECIAL

Instituída em 2015 pelo então presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, a Comissão sobre Direitos Autorais visava à discussão do PL 3.968/97 e seus apensados. No decorrer dos trabalhos da comissão, mais projetos foram adicionados à proposição principal. A deputada Renata Abreu foi designada como relatora. Foram realizadas 10 audiências públicas antes da apresentação do relatório da deputada. No total, foram feitos 18 requerimentos para realização de audiências públicas, entre os quais foram aprovados 17¹³⁰.

As audiências contaram com a participação das seguintes instituições e grupos:

- i. Ministério da Cultura (MinC): mediante o Departamento de Direitos Intelectuais – DDI, o MinC é o órgão do governo federal responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento de políticas públicas de direitos autorais¹³¹. Durante o período em que esteve ativa a Comissão Especial, a estrutura do DDI passou por diversas transformações. Em 2016, a Diretoria passou a ser um Departamento no âmbito da Secretaria de Economia da Cultura (SEC), com a reestruturação

¹³⁰ Um panorama dos requerimentos pode ser obtido mediante página eletrônica da Câmara dos deputados: https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?sigla=REQ&Numero=&Ano=&Autor=&OrgaoOrigem=todos&Comissao=537730&Submit=Pesquisar&pesqCompleta=1 (Último acesso: 23 de março de 2019)

¹³¹ Ver em: <http://www.cultura.gov.br/direitos-autorais> (Último acesso: 21 de outubro de 2018). Segundo o artigo 29 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, a regulação de direitos autorais compete ao MinC. Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm (Último acesso: 9 de dezembro de 2017).

promovida pela gestão do Ministro Marcelo Calero¹³². Recentemente, o setor transformou-se em uma Secretaria, mediante o Decreto no. 9.411, de 18 de junho de 2018, estrutura que foi mantida na Secretaria Especial da Cultura, no âmbito do Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019. O período no qual o MinC esteve mais ativo nas discussões da Comissão se refere à gestão de Juca Ferreira durante a qual Marcos A. de Souza, antropólogo e servidor da carreira de especialista em gestão, foi o Diretor de Direitos Intelectuais. Esse Diretor fora um dos grandes expoentes da proposta de reforma de 2009, que suscitou diversos conflitos no campo do direito autoral¹³³. Ele chegou, inclusive, a ser exonerado do seu cargo em 2011, retornando ao posto na gestão da Ministra Marta Suplicy. Pediu exoneração¹³⁴ na gestão do Ministro Calero, quando a DDI se transformou em Departamento da SEC.

- ii. Sociedade Brasileira de Administração e Proteção dos Direitos Intelectuais (SOCINPRO): é uma das associações integrantes do ECAD. Sua função é administrar repertório de músicos, intérpretes, autores, entre outros titulares de direitos autorais¹³⁵.
- iii. Associação Brasileira de Direito Autoral (ABDA): trata-se de uma associação destinada à promoção de estudos e debates sobre direitos autorais¹³⁶.
- iv. Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH): criada em 1936, consiste em entidade que representa diferentes estabelecimentos de hospedagem, como hotéis e pousadas. Foi fundada, em decorrência do Congresso Nacional de Hotéis (CONOTEL), por Getúlio Vargas e um grupo de empresários que buscavam a defesa de interesses do setor

¹³² Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016 (revogado posteriormente pelo Decreto nº 9.411. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8837.htm (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹³³ INTERVOZES, “Divergência sobre nova lei de direitos autorais causa racha em diretoria do MinC”, disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=25395> (Último acesso: 23 de março de 2019).

¹³⁴ Página 1 da Seção 2 do Diário Oficial da União (DOU), de 16 de agosto de 2016.

¹³⁵ Ver em: <http://www.socinpro.org.br/site/a-socinpro.php> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹³⁶ Ver em: <http://www.abdabrasil.org.br/quem/index.htm> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

hoteleiro¹³⁷. Uma das funções das diretorias executivas é “fortalecer as relações institucionais com os poderes públicos”¹³⁸.

- v. Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB): consiste em entidade associativa sem fins lucrativos que reúne 26 redes hoteleiras nacionais e internacionais¹³⁹.
- vi. Federação do Comércio do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO-RS): instituição que representa empresários do setor de bens, serviços e turismo do Rio Grande do Sul. Conta com sindicatos empresariais¹⁴⁰.
- vii. Grupo de Ação Parlamentar Pró-Música (GAP Pró-Música) e Procure Saber: são grupos criados por artistas e compositores da indústria musical para representar seus interesses junto ao poder público. Foram bastante atuantes nas negociações que levaram à aprovação da Lei 12853/13 e possuem diálogo ativo com o MinC, tendo em vista que alguns de seus membros participaram da Comissão Permanente de Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva (CPAGC), espaço de discussão sobre gestão coletiva criado pela Lei 12.853/13. Os grupos possuíam relação estreita com o Ministro da Cultura, Juca Ferreira. Durante a gestão de Calero, posicionaram-se contra o governo do então presidente Michel Temer. O Procure Saber chegou a contar com figuras como Roberto Carlos e Gilberto Gil¹⁴¹.
- viii. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO): entidade que representa as rádios comunitárias brasileiras¹⁴².
- ix. Associação das Rádios Públicas do Brasil (AR PUB): criada em 2004, consiste na associação representativa das rádios públicas brasileiras¹⁴³.

¹³⁷ Informações fornecidas pelo representante da ABIH, durante audiência pública realizada em 5 de novembro de 2015 (transcrição #3) e pela página eletrônica da associação.

¹³⁸ Ver em: <http://abih.com.br/apresentacao/> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹³⁹ Ver em: <http://fohb.com.br/sobre-nos/quem-somos/> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹⁴⁰ Ver em: <http://fecomercio-rs.org.br/institucional/quem-somos/> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹⁴¹ Há poucas informações sobre ambos os grupos na Internet. As informações foram extraídas das páginas no Facebook (meio pelo qual os membros dos grupos se comunicam e expõem informações, do relatório da CPI do ECAD e de notícias de jornais, além das entrevistas realizadas com membros do setor público.

¹⁴² Ver em: <http://www.abracobrasil.org.br/inicial> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹⁴³ Ver em: <https://arpub.wordpress.com/> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

- x. Empresa Brasileira de Comunicação (EBC): consiste em uma empresa pública federal, que começou a ser idealizada em 2007. Sua principal função é gerir os serviços de radiodifusão pública. Nesse sentido, ficou encarregada de unificar as emissoras federais existentes criando o Sistema Público de Comunicação¹⁴⁴.
- xi. Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT): associação que defende os interesses das emissoras de radiodifusão. Surgiu da luta contra os vetos do presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962¹⁴⁵.
- xii. Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR): a EMBRATUR é uma autarquia do Ministério do Turismo e suas atribuições estão voltadas para a promoção do Brasil no exterior¹⁴⁶.
- xiii. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE): trata-se de autarquia federal responsável por regular a concorrência por meio do combate à formação de carteis e da análise de funções e aquisições de empresas¹⁴⁷. O CADE tinha participado de discussões anteriores envolvendo o ECAD, como resultado de processo administrativo, sobre abusos da condição monopolista do ECAD¹⁴⁸. Em tal processo, o ECAD e seis associações foram condenados por formação de cartel¹⁴⁹.
- xiv. Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL): é uma associação que representa estabelecimentos do setor de alimentação¹⁵⁰. O interesse da ABRASEL reside no fato de que muitos desses estabelecimentos disponibilizam música ambiente ou ao vivo

¹⁴⁴ Ver em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/o-que-e-a-ebc/2012/09/historico> (Último acesso: 21 de outubro de 2018).

¹⁴⁵ Ver em: <https://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historiaabert> (Último acesso: 23 de outubro de 2018).

¹⁴⁶ Ver em: http://www.embratur.gov.br/lai_embratur_secom/opencms/menu/embratur/quemsomos.html (Último acesso: 27 de outubro de 2018).

¹⁴⁷ Ver em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,saiba-como-funciona-o-cade-orgao-que-regula-a-concorrenca-no-pais,70002377349> (Último acesso: 27 de outubro de 2018).

¹⁴⁸ Conforme mencionado no relatório da CPI do Senado Federal. O relatório pode ser visualizado em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4678564&disposition=inline> (Último acesso: 27 de outubro de 2018).

¹⁴⁹ Ver em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/03/cade-condena-ecad-e-seis-associacoes-por-formacao-de-cartel> (Último acesso: 27 de outubro de 2018).

¹⁵⁰ Ver em: <http://www.abrasel.com.br/a-abrasel.html> (Último acesso: 27 de outubro de 2018).

para sua clientela, o que gera a necessidade de pagar pelo direito de execução pública, cobrado pelo ECAD.

- xv. Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD): o ECAD é atualmente o ente arrecadador de que trata o artigo 99 da LDA¹⁵¹. Possui competência exclusiva, portanto, para cobrar por direitos de execução pública, que se refere à execução de obras musicais, lítero-musicais e fonogramas em locais de acesso ao público. Dessa forma, o ECAD cobra de bares, restaurantes, hotéis, organizadores de eventos de várias espécies (inclusive, casamentos e demais festas privadas organizadas em lugares de acesso público) e demais usuários para então repassar o dinheiro às associações membros. É composto por sete associações de gestão coletiva¹⁵². As associações são responsáveis por repassar o dinheiro aos compositores, intérpretes e demais titulares. O ECAD é constantemente alvo de críticas e reclamações dos dois lados: dos usuários no que tange à cobrança e da classe artística em relação à distribuição. A insatisfação da classe artística gerou a realização da CPI do Senado, a qual, por sua vez, resultou na Lei 12.853/13.
- xvi. Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI): a ABPI é uma entidade sem fins lucrativos cujas atribuições incluem a realização de estudos sobre propriedade intelectual, a realização de congressos e a edição de publicações sobre o tema. Foi fundada na década de 60, quando se chamava Associação Brasileira para a Proteção da Propriedade Industrial¹⁵³. Congrega empresas, agentes e escritórios de advocacia e teve participação ativa na formulação da Lei de Propriedade Industrial, inclusive mediante lobby perante o Congresso Nacional (cf. REIS, 2015).

¹⁵¹ Determina o dispositivo: “arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas será feita por meio das associações de gestão coletiva criadas para este fim por seus titulares, as quais deverão unificar a cobrança em um único escritório central para arrecadação e distribuição (...)”.

¹⁵² Ver em: <http://www2.ecad.org.br/pt/o-ecad/quem-somos/Paginas/default.aspx> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁵³ Ver em: <http://www.abpi.org.br/quemsomos.asp?ativo=True&linguagem=Portugu%EA&secao=Quem%20somos&subsecao=O%20que%20%E9%20a%20ABPI> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

- xvii. Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV): defende os interesses da indústria audiovisual. Compreende estúdios, produtoras e empresas e defende, portanto, os interesses do empresariado¹⁵⁴. A ABPI e o SICAV estiveram representados pelo mesmo interlocutor: um advogado da área de propriedade intelectual, doutor em Direito Internacional, e que posteriormente viria a se tornar Secretário de Economia da Cultura (SEC)¹⁵⁵, na reestruturação do MinC que transferiu o DDI para esse setor (Decreto nº 8.837, de 2016).
- xviii. Câmara Brasileira do Livro (CBL): trata-se de uma entidade de classe que surgiu na década de 40 por iniciativa de editores e livreiros¹⁵⁶. Representa, portanto, o mercado editorial. Um de seus dirigentes tornou-se Secretário de Economia da Cultura após a exoneração do Ministro Calero e entrada do Ministro Roberto Freire¹⁵⁷.
- xix. Motion Pictures Association da América Latina (MPA-AL): representa a indústria de filme e televisão. Seus membros incluem: Walt Disney, Paramount, Sony, Twentieth Century Fox, Universal e Warner Bros. Um dos objetivos da organização é monitorar o cenário econômico e político da região¹⁵⁸. Pelos áudios das audiências públicas, nota-se que a MPA se reuniu com a relatora da Comissão em audiência privada.
- xx. União Brasileira de Editoras de Música (UBEM): a UBEM é uma associação civil sem fins lucrativos que representa os interesses das editoras musicais¹⁵⁹.
- xxi. União Brasileira de Vídeo e Games (UBV&G): representa os interesses do setor de entretenimento, em particular as empresas associadas do segmento de vídeos e games. Uma das atividades consiste no contato com autoridades governamentais para formulação de políticas que beneficiem o setor¹⁶⁰ – ou seja, lobby.

¹⁵⁴ Ver em: <http://www.sicavrj.org.br/quem-somos/> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁵⁵ Página 1 da Seção 2 do Diário Oficial da União (DOU), de 27 de setembro de 2016.

¹⁵⁶ Ver em: <http://cbl.org.br/a-cbl/a-associacao> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁵⁷ Ver em: <http://cbl.org.br/imprensa/noticias/mansur-bassit-e-nomeado-novo-secretario-de-economia-da-cultura-do-minc> (Último acesso: 28/10/2018).

¹⁵⁸ Ver em: <https://www.mpaamericalatina.org/who-we-are/> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁵⁹ Ver em: <http://www.ubem.mus.br/sobre> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁶⁰ Ver em: <http://ubveg.org.br/ubvg/> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

- xxii. Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FBHA): também chamada de “Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação”, trata-se de entidade sindical patronal para a defesa dos interesses dos empresários do setor¹⁶¹.
- xxiii. Escritório de Advocacia Cesnik, Quintino e Salinas Advogados (CQS): escritório de advocacia especializado no mercado de entretenimento e mídia¹⁶².

A **primeira audiência pública** (#1) ocorreu no dia 14 de outubro de 2015 e contou com a presença do então Diretor de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura. Formado em Antropologia, o Diretor pertencia à carreira de especialista em gestão governamental e passara muitos anos trabalhando com direitos autorais no governo. Comentou cada um dos projetos, agrupando-os segundo os temas. Declarou ser favorável às limitações para atividades litúrgicas, instituições educativas (aprimoramento da redação do art. 46, inciso VI, para incluir, por exemplo, exibição audiovisual), rádios comunitárias e pessoas com deficiência.

Declarou ser contrário às limitações voltadas para as demais instituições, inclusive entidades e eventos filantrópicos, pois contraria a regra dos três passos, ensejando abertura de painel na OMC (tais eventos movimentam bastante renda e incluem tipos diversos, citou o caso do TELETON). Sobre a dispensa de pagamento para hotéis, mencionou que se trata de uma questão que preocupa há muito tempo e que ele já havia se reunido com as federações representativas dos hotéis e com o ECAD, porém, explicou que na maior parte dos países, é cobrado. Portanto, tem dúvida se seria o caso de estabelecer limitações para hotéis e se não contrariaria a regra dos três passos.

Conforme sua fala na transcrição #1 (p. 5):

Eu tenho cá minhas dúvidas se, se é o caso de criar uma limitação para quarto de hotel, né. Eu me aborreci bastante ao longo dos anos com essa questão e um, um, um eu recomendo não tratem porque é interminável essa discussão...

Falou que a parte das limitações é a mais difícil de abordar em uma reforma, mas é também muito importante devido à relação com o exercício de outros direitos fundamentais. Mencionou a jurisprudência do STJ sobre a

¹⁶¹ Ver em: <http://www.fbha.com.br/> (Último acesso: 28 de outubro de 2018).

¹⁶² Ver em: <http://cqs.adv.br/pt/home/> (Último acesso: 28 de outubro de 2018)

interpretação extensiva da lista do art. 46, a qual indicaria que a lista exposta no dispositivo não é exaustiva e que, portanto, outras limitações poderiam ser cabíveis tendo em vista a relevância de direitos fundamentais e princípios básicos. O Diretor demonstrou não ser contrário a uma solução semelhante ao *fair use* dos EUA e questionou se não seria o caso de excluir os usos privados da proteção autoral (“*Não seria o caso de se pensar que os usos privados estão fora do alcance da proteção autoral?*”).

Falou detalhadamente sobre a lei 12.853/13, que cria mecanismos de supervisão e resolução de controvérsias. Mencionou que mais cedo estava conversando com a Deputada Renata Abreu, aparentemente explicando já alguns aspectos. Explicou sobre os desafios do ambiente digital, cuja preocupação teria se deslocado da pirataria online para a baixa remuneração dos serviços lícitos. Falou sobre o critério de proporcionalidade trazido pela nova lei, que já contemplaria algumas instituições que são objetos dos projetos em discussão.

Ele explicou sobre a impossibilidade de estabelecer um preço para um direito privado. Mencionou a Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva de Direitos Autorais (CPAGC), “*que é uma comissão tripartite, formada por titulares, usuários e pelo Poder Público*”. Os grupos GAP e Procure Saber, assim como o ECAD, participam da Comissão. Destacou os avanços da lei 12.853, e sua regulamentação, e os possíveis impactos positivos. Ele destacou, mais de uma vez, que o usuário também é dotado de direitos. Também mencionou o alto nível de judicialização. Além da relatora da Comissão, dep. Renata Abreu, se pronunciaram os seguintes parlamentares: Paulo Azi (DEM), Sérgio Reis (PRB/SP), Sandro Alex (na época do PPS/PR)¹⁶³, Marcelo Aguiar (DEM/SP) e Eros Biondini (PTB/MG).

O dep. Paulo Azi demonstrou preocupação com a intervenção estatal nesse setor. O dep. Sérgio Reis se mostrou contrário à entrada do Estado nessa área, mas simultaneamente destacou a necessidade de o MinC intervir no sentido de fazer com que os usuários pagassem. Também questionou a atuação do ECAD e defendeu o ente em momento posterior. Presidente da Comissão, o dep. Sandro Alex mencionou a CPI dos crimes cibernéticos e falou sobre a publicidade

¹⁶³ Em 2016, o deputado mudou de partido de forma que agora integra o quadro do PSD.

que financiaria o crime no Brasil, destacando que a maior parte vem do governo federal. Questionou sobre o monopólio do ECAD, ao que o Diretor respondeu que seria o sistema mais viável. O dep. Marcelo Aguiar questionou sobre fiscalização e sobre o ambiente digital.

Também falou sobre as rádios clandestinas, sobre as quais o Diretor esclareceu, mais de uma vez, que usuários que estão recorrendo à justiça devido ao pagamento arbitrário não são necessariamente “inadimplentes”. O deputado ainda contestou a lei deixar sob responsabilidade das rádios e emissoras o envio da lista de músicas executadas, porque considera que a fiscalização “*nunca vai ser completa se não centralizar e for obrigatório*” (#1). O dep. Eros Biondini (na época do PTB/MG)¹⁶⁴, por sua vez, questionou sobre a pirataria online. O Diretor explicou que a competência sobre o combate à pirataria é do Ministério da Justiça e que há também um conselho sobre isso do qual o MinC participa.

Em suma, o Diretor de Direitos Intelectuais, integrante da gestão de Juca Ferreira, defendeu limitações ou exceções voltadas para determinadas instituições cujos serviços se caracterizam como não-lucrativos. Tais instituições – religiosas (apenas durante liturgia), instituições educativas e rádios comunitárias – atuam em atendimento a uma coletividade mais ampla. O Diretor também se posicionou favoravelmente à existência de uma “cláusula aberta” – associada ao sistema fair use dos Estados Unidos – que pressupõe a definição de limitações com base em parâmetros gerais em vez de casos específicos.

No Brasil, indústria e os titulares se posicionam massivamente contra a cláusula porque a enxergam como um risco à proteção. Por outro lado, o Diretor se posicionou contra limitações ou exceções para as demais instituições, inclusive no que concerne aos eventos filantrópicos, visto que isso traria uma amplitude que violaria a regra dos três passos. Infere-se que, na visão do Diretor, os parâmetros que devem nortear as limitações ou exceções são: i) o caráter privado ou público do uso; e ii) a função da instituição ou do agente.

Nota-se também que o Diretor demonstra preocupação com dois segmentos: usuários não-comerciais e titulares. Observa-se que a gestão esteve próxima a grupos que representavam titulares originários individuais, o GAP e o

¹⁶⁴ Atualmente, o deputado faz parte do Partido Republicano da Ordem Social - PROS.

Procure Saber. Por outro lado, trata-se da mesma gestão que empreendeu a reforma contra a qual posicionou-se o ECAD, embora o Diretor tenha se posicionado contra a ingerência no ente pretendida pelos parlamentares.

Em contrapartida, sua perspectiva afasta-se daquela da indústria: ao falar sobre o ambiente digital, o Diretor trata da preocupação dos titulares com os serviços legais e confere menos ênfase à pirataria, diferentemente dos membros da indústria, que estão preocupados com a pirataria digital, como se verá a seguir. Os parlamentares utilizaram a audiência com o propósito de dirimir dúvidas, o que pode ser resultado do papel da DDI como órgão regulador da temática.

Na **segunda audiência (#2)**, realizada em 22 de outubro de 2015, estiveram presentes uma advogada atuante na área de direitos autorais, o presidente da ABDA e a diretora e o consultor jurídico da SOCINPRO, ambos representado presumidamente o Diretor Geral da instituição. A SOCINPRO é uma das associações de gestão coletiva que integram o ECAD, ente arrecadador dos direitos de execução pública. Vale ressaltar que a diretora da SOCINPRO é intérprete e, portanto, titular de direitos conexos e a advogada, que não estava em condição de representante de instituição alguma, usualmente prestava serviços para associações de gestão coletiva.

Filho de compositor e atuante na área de direitos autorais há 40 anos, o consultor jurídico da SOCINPRO destacou que limitações são taxativas em "*todos os países civilizados*", o que denota forte oposição às limitações ou exceções. Ao tratar especificamente da proposta de dispensa de pagamento dos hotéis, ele afirmou sua oposição porque crê que não faz sentido uma vez que o que justificaria o pagamento da diária seria a disponibilidade independente da utilização do hóspede.

No que tange às rádios, ressaltou que elas arcam com o pagamento de seus funcionários e demais insumos e, portanto, não há lógica em não pagar os direitos autorais. Demonstrou preocupação com extensão das limitações, pois expressão "finalidade filantrópica" seria subjetiva. Também reforçou o caráter constitucional dos direitos autorais (expressos, na Constituição Federal, no rol de direitos e garantias fundamentais) e mencionou os compromissos internacionais

do Brasil. Disse ser a favor da fiscalização, mas contra a intervenção do Estado na estrutura das associações.

A advogada destacou que os projetos reduzem os direitos dos autores. Argumentou que a intenção dos projetos é conter o abuso de organizações de gestão coletiva, mas a forma com a qual se intenta fazer isso não é a adequada. Ressaltou a natureza privada dos direitos de autor e a necessidade de atender aos compromissos internacionais do Brasil. Reforçou que é necessária a fiscalização do Estado no que tange a gestão coletiva. Ela mencionou que não considera a Lei 12853/12 como uma interferência. Sobre esse aspecto, explicou que os posicionamentos variam, pois alguns estariam satisfeitos com a atuação do ECAD, enquanto outros criticam e há ainda aqueles que consideram a lei como intervenção. Disse que o problema do ECAD não é a falta de critérios, mas o excesso, o que traria confusão e resultaria no arbítrio dos fiscais. Afirmou que os projetos cometem um equívoco, pois tentam resolver os problemas de abuso do ECAD privando os autores de seus direitos.

O presidente da ABDA destacou também o caráter constitucional dos direitos autorais e demonstrou preocupação com a extensão das limitações e exceções. Salientou novamente os compromissos internacionais do Brasil. Ele defendeu que a fiscalização deveria ser feita pelo Ministério Público e não pelo Ministério da Cultura. Salientou o aspecto conflituoso do direito autoral, pois há uma gama de interesses envolvidos. Afirmou que membros da Câmara são conhecidamente detentores de rádios, insinuando que essa seria a razão para a defesa da dispensa de pagamento.

Ressaltou o caráter retórico dos discursos dos usuários, que falam sobre arbitrariedade dos critérios, mas, na realidade, não querem pagar. Ele se posicionou contra a possibilidade de a lei fixar critérios e afirmou ser favorável ao projeto do Dep. Otávio Leite (autor do requerimento que o convidou), o qual versa sobre a suspensão da concessão de radiodifusão para emissores inadimplentes quanto ao pagamento dos direitos autorais.

Ele louvou a atuação de algumas figuras públicas na defesa dos direitos autorais (#2, p. 10):

(...) louvo aqui a presença da deputada Jandira Feghali... porque não sei

se vossa excelência se lembra, vossa excelência juntamente com o deputado Zé Genoíno, Roberto Brant, o... paulista, como é que era o nome dele? Hoje no, no PSB, foram os grandes articuladores da lei 9 mi-9610 [referindo-se à LDA] no Congresso Nacional e lutaram bravamente para que esses direitos fossem mantidos e reconhecidos...

Destacou também a dimensão conflituosa do direito autoral. Afirmou que “toda essa contradição dialética que se processa em torno do direito autoral é porque os grupos interessados confundem o direito com seus reflexos econômicos” (#2). Vale destacar que o presidente da ABDA presidiu o CNDA, possui escritório de advocacia e é também autor de livros infantis. A diretora da SOCINPRO, que também é intérprete, fez uma pequena intervenção enfatizando que “*isenção não pode nunca*”. Saliu a importância da música para a festa e os custos com os quais os autores e os artistas arcam. Infere-se, portanto, que, para ela, o pagamento consiste em uma questão de justiça (“*se todo mundo ganha, por que não pagar o autor?*”).

A relatora do projeto, deputada Renata Abreu (na época, do PTN/SP)¹⁶⁵, esclareceu que usuários não se recusam a pagar, mas reclamam da arbitrariedade dos critérios de cobrança. Ela mencionou que recebeu especificamente manifestações do setor hoteleiro. Trata-se de uma evidência de que a deputada teria recebido representantes do setor em audiências privadas, visto que a audiência pública que contou com a participação de tais representantes ocorreu em momento posterior¹⁶⁶. O setor hoteleiro é um dos interessados mais ativos na discussão sobre direitos autorais tendo em vista o pagamento pela disponibilidade de aparelhos de rádio e de televisão nas unidades individuais dos hóspedes. A relatora também comentou sobre os potenciais benefícios da Lei 12853/13 e destacou a participação do Diretor de Direitos Intelectuais do MinC na audiência anterior.

A Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) esclareceu que o termo “isenção não é o correto”. Defendeu certos tipos de limitações, como para “fins didáticos”, mas deixando claro que os projetos em análise da comissão ultrapassavam esse escopo e, portanto, “não caberiam”. Em sua fala na transcrição #2 (p. 14):

“Limitações” é uma palavra que cabe mas já há uma jurisprudência formada de que são em casos especialíssimos, né. Eu acho, por

¹⁶⁵ A partir de 2017, a deputada passou a ser filiada ao Podemos.

¹⁶⁶ Outras audiências confirmam essa informação.

exemplo, que tem um caso especialíssimo que são os fins didáticos por exemplo que tem que tá incluídos em casos especiais. Né, o fim didático do uso da obra, seja de um livro, de uma música, de um filme... dentro da escola, num vai discutir direito autoral, nesse uso, pra fins didáticos... então eu acho que nas limitações muitos especiais, essas podem caber né... no geral, esses projetos, eles não, não, não tão dentro das limitações específicas né, são isenções de eventos, de instituições públicas, nas cidades, ou seja, isso aí num, de fato não cabe...

Explicou que a relatora insistiria nesse ponto pois receberia muitas demandas de setores que se sentem ameaçados pela cobrança. Ela também destacou que a intenção é contribuir para o “autor brasileiro” e para o “direito autoral brasileiro”. Mencionou também a participação do Diretor de Direitos Intelectuais do MinC. Já o presidente da comissão, dep. Sandro Alex (na época, do PPS/PR) ressaltou que os trabalhos da comissão iriam além da discussão dos projetos, pois haveria a intenção de cobrir eventuais lacunas na lei. Ele explicou que o trabalho se concentra em três eixos: precificação, distribuição e fiscalização. Os participantes foram convidados para audiência por meio dos requerimentos 3, 4 e 6, de autoria respectivamente da dep. Jandira Feghali, do dep. Sandro Alex e do dep. Otávio Leite, o qual não esteve presente na audiência.

Vale destacar ainda que os convidados da audiência já se conheciam e representam o mesmo setor, além de ter posicionamentos semelhantes. A questão divergente refere-se à Lei 12.853/13, que trouxe de volta a fiscalização da gestão coletiva pelo Estado. Embora o consultor jurídico tenha afirmado não ser contra todos os tipos de fiscalização, a SOCINPRO foi uma das requerentes da ADI contra a Lei 12853/13, defendida pela advogada. É curioso que o representante da ABDA, tendo presidido o CNDA (vinculado ao MinC antes de sua extinção pelo governo Collor), defenda um tipo diferente de fiscalização. Em sua opinião, o ator chave não deveria ser o MinC, mas o Ministério da Justiça. Restam dúvidas sobre como funcionaria esse sistema, tendo em vista que as competências referentes a direitos autorais pertencem ao MinC.

Mediante os discursos dos participantes e dos parlamentares, também ficou claro que a relatora do projeto, dep. Renata Abreu, já estava recebendo certa pressão por parte do segmento dos usuários comerciais. Além disso, provavelmente ela já havia estabelecido um contato com o MinC, na figura do Diretor, tendo em vista que os dois conversavam antes do início da primeira

audiência e ela ainda citou, de forma positiva, sua participação.

A **terceira audiência** (#3), que ocorreu em 5 de novembro de 2015, tratou da questão referente ao pagamento de direitos autorais por estabelecimentos de hospedagem e contou apenas com representantes do setor. O representante da ABIH-SP falou da importância do setor de turismo e da injustiça da cobrança pela disponibilização de aparelhos nas áreas individuais. A representante do FOHB concordou com a fala da ABIH e ressaltou a questão da cobrança pelos quartos de hotéis, o que contrariaria a Lei Geral do Turismo. Eles destacaram o caráter privado das unidades individuais dos hóspedes, o que, na visão deles, implicaria execução privada e não pública.

A dep. Renata Abreu (PTN/SP) questionou sobre o que participantes acham da cobrança referente a áreas comuns incidir sobre percentual de faturamento. Ela mencionou que recebera representantes do SINDIHOTEL do Rio Grande do Sul na primeira reunião da Comissão e a que a sugestão deles fora a cobrança com base em percentual do faturamento. O representante da ABIH-SP discorda devido às particularidades de cada estabelecimento. Nota-se, portanto, que mesmo interlocutores de um mesmo segmento, embora compartilhem crenças gerais, discordam quanto às possíveis soluções, o que ressalta mais uma vez a complexidade do sistema.

Membro da Frente Parlamentar Mista do Turismo, o dep. Herculano Passos (na época do PSD/SP)¹⁶⁷ reforçou a importância do setor de turismo, inclusive a contribuição do setor para sair de crises econômicas. Posicionou-se contra a cobrança do ECAD em relação aos hotéis por considerar "bitributação" (palavra utilizada pelo interlocutor), uma vez que já é cobrado das rádios e das TVs o direito autoral. Entende que a cobrança das unidades "íntimas" é injusta e que o valor é repassado aos hóspedes e isso prejudicaria o turismo. Sobre esse aspecto, vale esclarece que o que justifica a "dupla cobrança" é a independência entre as modalidades de utilização, segundo o art. 31 da LDA. Nesse sentido, cada direito – reprodução, distribuição, comunicação ao público – gera a necessidade de autorização do titular.

¹⁶⁷ Atualmente, o parlamentar faz parte do MDB. Ver em: <https://www.camara.leg.br/deputados/178981/biografia> (Último acesso: 24 de março de 2019).

A dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) discordou dos representantes quanto à comparação feita entre quartos de hotéis e residências privadas, visto que os estabelecimentos em questão possuem natureza comercial. Ela questionou sobre os padrões internacionais, ao que o FOHB respondeu que, apesar das controvérsias, é cobrado, sobretudo na Europa. Segundo a representante do FOHB, parte dos estabelecimentos que fazem parte da Federação possui acordos com o ECAD, mas aqueles que não possuem arcam com insegurança jurídica.

O dep. Ronaldo Martins (PRB/CE) apenas fez alguns questionamentos sobre arrecadação e repasse dos valores ao ECAD. Disse que parlamentares poderiam aprofundar mais na questão dos locais de frequência coletiva. Já o dep. Alex Manente (PPS/SP), autor de um dos requerimentos que resultou na audiência e membro da Comissão de Turismo, afirmou que não haveria consenso sobre a cobrança das unidades individuais.

Outra ávida defensora do setor de turismo foi a dep. Magda Mofatto (PR/GO), membro da Frente Parlamentar Mista do Turismo, assim como Herculano Passos. Ela esclareceu que defende o setor hoteleiro e de turismo não por ser hoteleira, mas porque, em seu estado, todos esperam que ela defenda o setor, como profissional do segmento. Falou que a cobrança do ECAD é extremamente abusiva, porque o órgão *"usa de uma força acima do que seria de direito deles, não existe parâmetro absolutamente nenhum de cobrança"* (#3, p. 16).

Comparou a cobrança do ECAD a um imposto e disse ser contrária à cobrança sobre o faturamento. Nesse sentido, falou da importância de receber tal instituição na comissão (importância do contraditório), mas não esteve presente na audiência que contou com a participação dos representantes do ECAD. Declarou ser favorável à cobrança, mas desde que haja regras definidas e que se conheça a distribuição (mencionou o caso de músicas estrangeiras). Apesar de afirmar ser favorável à cobrança, sua participação se limitou a criticar a atuação do ECAD.

Ao final da audiência, foi concedida a palavra, para fins de exposição, ao vice-presidente da FECOMÉRCIO, ainda que ele não fizesse parte dos convidados da audiência. Ele também é membro do sindicato hoteleiro. Citou

efeitos negativos da jurisprudência, que é favorável ao ECAD, quanto ao pagamento devido às unidades individuais dos hóspedes. Afirmou que o erro da Lei Geral do Turismo foi não revogar os dispositivos da Lei de Direitos Autorais, a qual, segundo ele, possui mais força nos tribunais. Reforçou os impactos econômicos da cobrança do ECAD. Propôs um percentual sobre o faturamento (0.3%).

A reunião teve que ser concluída devido ao início dos trabalhos da ordem do dia. Antes de concluir, a deputada Jandira destacou a necessidade de separar direito do autor, convenções internacionais e a má prática do ECAD. Destacou papel do MinC como órgão recursal, desde as mudanças na lei decorrentes da Lei nº 12.853/13. Segundo a deputada, se há má prática, entidades podem recorrer ao MinC (o problema seria a má prática do ECAD e não o direito de autor). Novos requerimentos haviam sido votados, em bloco, antes conforme instrução do presidente da Comissão, o dep. Sandro Alex. Foram aprovados quatro requerimentos de realização de audiência pública (11, 12, 13 e 14, de 2015).

Da leitura da transcrição da terceira audiência, nota-se que a grande crítica dos usuários, sobretudo comerciais, refere-se à atuação do ECAD. Tal preocupação denota o protagonismo do setor da música, tendo em vista que o ECAD é o ente responsável pela arrecadação de valores relativos à execução musical. Tal protagonismo justifica-se também porque a música é um segmento no qual a Lei dispõe especificamente sobre a forma de organização da gestão coletiva. Como explicado anteriormente, o ECAD passou 20 anos em uma posição similar a de um monopólio sem nenhuma fiscalização estatal. Sua atuação foi alvo constante de diversas críticas, o que resultou, inclusive, na realização de Comissões de Inquérito.

Segundo os usuários, o ECAD faria uma cobrança abusiva, o que prejudicaria setores específicos, em particular o de turismo. Trata-se de uma demanda privada – “pagar menos” – que discursivamente é associada, pelos participantes, a um interesse mais amplo: eles associam, com frequência, o segmento ao desenvolvimento econômico do país. Observa-se, porém, que poucos participantes demonstram conhecimentos profundos sobre como funciona o sistema, tendo em vista as justificativas utilizadas. E, tampouco, apresentam

uma visão geral acerca do tema “limitações e exceções”, restringindo o discurso à defesa de seus respectivos setores. Possuem discursos similares, entretanto, divergem quanto às soluções aos problemas destacados. A base da crença geral do segmento hoteleiro é que o ECAD comete abusos e que não se deveria pagar pelos aparelhos disponibilizados nas unidades de uso exclusivo dos hóspedes.

A **quarta audiência (#4)**, realizada em 12 de novembro de 2015, contou com a participação de dois titulares originários (um cantor e compositor e um músico), ambos integrantes dos grupos GAP e Procure Saber, que representam compositores e artistas do setor musical. Tais grupos foram criados para atuar na aprovação da Lei 12853/13, que trouxe de volta a supervisão estatal sobre as atividades do ECAD (cf. VALENTE, 2018). O primeiro participante – cantor e compositor - argumentou que o objetivo dos projetos era lidar com a atuação equivocada das entidades de gestão coletiva, sobretudo o ECAD, e que esse problema será resolvido pela aplicação da Lei 12.853, a qual, na época, estava em fase de regulamentação.

Ele mencionou que participou na luta pela aprovação da lei. Defendeu o projeto, do deputado Otávio Leite (PL 1766/11), que suspende a concessão dos serviços de radiodifusão por inadimplência. Destacou que tal proposta é de interesses dos titulares há muitos anos e que, embora seja necessária cautela na aplicação de uma lei com essa, ela seria positiva para a realidade brasileira. Ao ser questionado em relação aos critérios ou à punição, afirmou que a equipe do MinC seria a mais indicada para se debruçar sobre isso.

Sobre o streaming, falou sobre a pirataria digital e argumentou que o streaming faz com que as pessoas voltem a escutar música e que os produtores (em sentido amplo, incluindo intérpretes) sejam pagos, o que é saudável, mas há controvérsias sobre a distribuição do dinheiro. Existem questionamentos quanto a quem deveria receber e se o streaming consiste em execução pública. Destacou o conflito de interesses inerente ao campo e o papel desempenhado pela DDI. Falou sobre a tecnologia de identificação de obras. Afirmou que seria interessante desenvolver algo em relação ao digital, porque a LDA não trata disso.

O segundo convidado, que é músico, reforçou que a Lei 12853/13 é consequência de uma “*luta de muitos anos*” para trazer de volta a fiscalização do

Estado. Defende a cobrança de direitos autorais por ser uma forma de sustento dos compositores e artistas. Reafirmou que o objetivo dos projetos é trazer mais razoabilidade à cobrança realizada pelo ECAD, problema que seria resolvido pela aplicação da Lei 12853/13. Mencionou que há uma ação de inconstitucionalidade contra a lei impetrada pela UBEM, que, segundo ele, representa a indústria fonográfica e as editoras multinacionais. Mencionou também que tem atuado em parceria com o Ministério da Cultura, mediante a DDI, e que o órgão tem escutado as demandas dos autores e artistas.

O músico do GAP/Procure Saber pediu apoio dos parlamentares contra a ADIN no STF. Citou vários artistas conhecidos que apoiaram a lei. Manifestou novamente apoio ao projeto do dep. Otávio Leite. Sobre o ambiente digital, destacou grupo de trabalho do MinC e a necessidade de trabalho “em separado” em virtude da complexidade do tema. Destacou o papel do Ministério nas controvérsias em relação aos preços e a Comissão Permanente de Aprimoramento de Direito Autoral, cujo nome oficial é “Comissão Permanente de Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva” (CPAGC) e da qual o músico fez parte como suplente¹⁶⁸.

A dep. Renata Abreu (PTN/SP) explicou que receberá outros segmentos, mas que o direito continua sendo dos autores e intérpretes. Em momento posterior, destacou as lacunas na lei. Questionou o foco nas rádios em relação cumprimento das obrigações pelos usuários, indagando “*por que só rádio? E os outros segmentos?*” (#4, p. 8). A dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) falou da luta dos grupos GAP e Procure Saber. Foi relatora da Lei 12853/13, na Câmara. Nesse sentido, a deputada destacou a militância dos autores e artistas, principalmente mediante o GAP e o Procure Saber.

Sobre os projetos, a dep. Jandira reforçou que há alguns aspectos que podem ser incorporados, mas, que no geral, eles não devem ser aprovados porque lidam com direitos de terceiros. Argumentou novamente que o que causa incompreensão por parte dos usuários é a má atuação do ECAD, que também tem problemas de distribuição, pois não são todos os artistas que recebem.

¹⁶⁸ Portaria nº 03, de 12 de janeiro de 2016. Disponível em: http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/prt-3_sc2dou13012016-p.8_-_cpagc.pdf (último acesso: 16 de fevereiro de 2019).

Acredita que os problemas serão resolvidos pela Lei 12853/13. Mencionou o contra-lobby que a UBEM (“*representante da indústria*”, segundo ela) e o ECAD têm feito contra a lei.

Destacou a preocupação da relatora em relação a lacunas na lei quanto aos critérios de cobrança. Salientou a importância de a comissão se manifestar contra a ação de inconstitucionalidade. Quanto ao projeto do deputado Otávio Leite, afirmou sobre a importância da punição mas também sobre a necessidade de proporcionalidade. Sobre a discussão do digital – que o Dep. Otávio Leite¹⁶⁹ levantou durante a audiência – explicou que o MinC tem realizado GTs sobre o assunto e que seria necessária articulação com a DDI. Nas palavras da deputada (#4, p. 14):

Presidente, só uma alerta aqui, que o Otávio Leite levantou, viu Renata, deputada Renata, é que exatamente esses GTs que o Ministério tá fazendo, com os usuários e os compositores e tal, sobre o campo digital, vai redundar, me parece, num projeto de lei, que trate só do campo digital... talvez seja aí, porque se embolar, não consegue passar mais nada... porque na hora que embola isso com outras coisas não anda, então talvez a gente pudesse tratar isso como uma coisa objetiva... é, porque é um outro mundo, é um outro mundo... não dá pra acho que misturar com limitação (...).

Falou que o MinC já estaria trabalhando em algo específico sobre o tema, o que mostra que a Deputada possuía certa interlocução com a DDI. Afirmou que a questão não envolve apenas o MinC, mas o MDIC, o MCTI e o Ministério das Comunicações.

O dep. Sandro Alex (PPS/PR), como presidente da Comissão, afirmou que iria marcar com o Ministro Fux para discutir a ação de inconstitucionalidade impetrada pelo ECAD contra a Lei 12853/13. Destacou novamente as questões de precificação, distribuição e fiscalização, as quais o deputado relaciona com a transparência. Em momento posterior, esclareceu que ninguém se opõe ao direito, mas questiona-se a forma com a qual ele vem sendo arrecadado e indagou sobre os métodos de amostragem utilizados pelo ECAD. Explicou que tinha pedido, no ano passado, informações sobre arrecadação ao Ministério da Cultura, mas que o órgão afirmou não ter as informações. Afirmou disposição em cooperar com o GAP e o Procure Saber.

¹⁶⁹ O deputado falou da música digital e questionou os convidados sobre a relação com plataformas digitais, tais como o Spotify.

O dep. Ronaldo Martins (PRB/CE) questionou, aos convidados, como é a transparência do ECAD com os compositores e como eles se organizam para fiscalizar o ECAD. O músico do GAP/Procure Saber respondeu que o ECAD recebe informações dos usuários e o ECAD tem a obrigação de checar, conforme a lei 12853. Já o compositor destacou que os compositores não possuem relação direta com o ECAD, pois se relacionam mediante as associações. Antes, o voto na assembleia era segundo a arrecadação de cada associação, mas a partir da Lei 12853/13, tornou-se unitário. O compositor ainda falou que a situação anterior prejudicava os titulares nacionais e explicou que os compositores se organizam por meio das associações, as quais apresentam relatórios.

O dep. Otávio Leite (PSDB/RJ) saudou a presença dos convidados, sobretudo o compositor, a quem parece conhecer há muitos anos, pois teceu elogios ao pai, que foi deputado. O deputado afirmou a necessidade de definir “o que é justo” e “razoável” para evitar a excessiva judicialização. Em relação ao seu projeto, destacou que a motivação foi a necessidade de uma medida mais severa. Falou que os convidados eram músicos militantes e tinham consciência do que estavam falando. Acrescentou que seria necessário chamar as associações, “todas”, e o ECAD. Destacou que os direitos autorais representam aquilo que os autores merecem, ou seja, “o retorno da sua obra”. Sobre as tecnologias de identificação de obras, mencionou que a interveniência do Ministério [da Ciência e da Tecnologia] poderia ser interessante. Afirmou ser importante enviar alguém à reunião [do SCCR] que ocorreria em dezembro (lembrou que o Ministério também estaria presente).

Por sua vez, o dep. Eros Biondini (PTB/MG), que também é compositor e músico, demonstrou preocupação com a diminuição da música ao vivo em bares de Belo Horizonte, fenômeno que aparentemente o deputado relacionou à cobrança e que o compositor associou à falta de política pública de incentivo. Destacou a necessidade de marcar reunião sobre a ação de inconstitucionalidade referente à Lei 12853/13. O deputado afirmou ser necessária “fazer uma pressão ou marcar uma presença junto ao Supremo Tribunal Federal em relação a essa ADIN” (#4). Das diversas menções à ADIN e ao STF, extrai-se a tentativa de lobby de um poder perante o outro.

Nessa audiência, algumas relações interações entre os membros do Poder Público ficaram mais evidentes. De acordo com a análise dos discursos dos participantes e comparando com outras transcrições, o MinC possuía certa interlocução com titulares originários, sobretudo os membros do GAP e do Procure Saber, e com a dep. Jandira Feghali. O ECAD não foi alvo de críticas apenas dos usuários, mas também dos titulares, que demandaram a fiscalização estatal do ente. Dessa forma, observa-se uma divergência entre titulares e suas associações mandatárias no que tange à necessidade e ao escopo da fiscalização estatal, tendo em vista que artistas e compositores específicos apoiaram a Lei 12.853, enquanto as associações se posicionaram majoritariamente contra.

A **quinta audiência (#5)** ocorreu em 19 de novembro de 2015 e teve como convidados representantes do segmento de radiodifusão (ABRAÇO, ARPUB/EBC e ABERT). A ABRAÇO representa as rádios comunitárias, a ARPUB e a EBC as rádios públicas e a ABERT as rádios privadas. De forma geral, as rádios são taxadas como usuárias porque utilizam bens intelectuais, geralmente com fins de exploração econômica.

O representante da ABRAÇO teceu críticas severas ao ECAD, descrito como *“uma espada em nossas cabeças”*. Ele acusa o ECAD de ser um cartel por ser uma congregação de associações. Afirmou não conseguir estabelecer um diálogo com a entidade, apesar das tentativas. Declarou que, devido aos abusos do ECAD, a ABRAÇO decidiu não pagar as taxas cobradas. Negou ser contra os direitos autorais, os quais, segundo ele, se fossem distribuídos de maneira justa promoveriam o desenvolvimento cultural. Considera que o autor merece ser remunerado.

Ele comentou os critérios de cobrança do ECAD para mostrar que a cobrança em relação às rádios comunitárias é abusiva, tendo em vista o papel que elas desempenham na cultura e a falta de receitas. Destaca o papel das rádios comunitárias em promover os artistas locais. Reclamou que houve, no MinC, um GT sobre direitos fonográficos na radiodifusão por 2 anos e a ABRAÇO não foi informada. Sugeriu que o critério seja a potência, o que implicaria um pagamento em torno de 10 reais pelas rádios comunitárias.

O representante da ARPUB e da EBC destacou os impactos dos direitos autorais no segmento dos usuários. Mencionou o GT citado pelo interlocutor anterior e afirmou ter participado dele. Falou sobre o Decreto nº 8.469, de 2015, que teria sido fruto do GT. Acredita que o decreto é um avanço, pois estabelece que os critérios devem ser feitos considerando as particularidades dos usuários. Afirma não defender a dispensa de pagamento para as rádios públicas, em razão de suas características, mas defende a diferenciação dos critérios segundo as particularidades dos setores.

Ele acusou também o abuso da cobrança do ECAD. Comentou os pontos positivos do Decreto supracitado, como a exigência em relação à informação das músicas executadas, a diferenciação dos critérios de cobrança e a atuação do MinC. Mencionou a CPAGC, outrora citada por representante do GAP/Procure Saber. Criticou a cobrança ser feita com base no orçamento, no caso de empresas públicas. Dirigindo-se à relatora, afirmou que não é necessário “começar do zero” devido ao Decreto. Afirmou que o objeto do PL 3.968 não é o foco do trabalho da associação que representa, mas que os atinge na realização de eventos, inferindo-se que ele seria a favor da limitação para eventos beneficentes e sem fins lucrativos.

Vinculou a exigência de pagamento de direitos autorais à existência de relações comerciais. Tal como interlocutor anterior, destacou o papel do autor. Sugere a discussão de dois assuntos adicionais não contemplados pelos projetos: sincronização e utilização de obras na Internet. Destaca que o direito autoral é um direito como “outro qualquer” (e que deve ser reconhecido como direito e representa o salário dos autores) e que os autores e artistas devem ser valorizados. Posteriormente, questionou como anda a questão da proteção aos direitos autorais na internet.

O representante da ABERT destacou que a radiodifusão possui papel duplo, pois é usuária e titular de direitos autorais. Comentou que o representante da ARPUB/EBC e ele participaram das discussões da regulamentação da Lei 12853/13. Discorda do representante da ABRAÇO sobre comparação entre rádio comercial e comunitária, porque acha que potência deve ser considerada. Ressaltou que no GT, no qual estiveram presentes os representantes do

GAP/Procure Saber e o representante da DDI, houve mais convergência que divergência. Comentou sobre as disposições da Lei 12853/13 e o papel do MinC, inclusive mediante a CPAGC, da qual fez parte.

O representante da ABERT também mencionou as ações de inconstitucionalidade contra a lei. Entende que o MinC estava composto por um "pessoal técnico" e que estariam em uma fase de transição para os efeitos positivos da nova lei. Reconhece a importância dos direitos autorais, mas argumenta que quanto maior a razoabilidade da cobrança maior será a arrecadação. Ressalta que as limitações devem ser estabelecidas com cautela. Apresenta ressalvas ao projeto que retira as rádios inadimplentes do ar, sobretudo os seguintes argumentos: projeto discriminatório, supremacia do interesse público, diversificação da atividade de radiodifusão. Ao final da audiência, mencionou que o MinC tem discutido sobre a questão do digital.

A dep. Renata Abreu destacou novamente, conforme fez em audiências anteriores, as diferenças entre as rádios, principalmente do tipo "AM". Questionou os participantes sobre alternativas e critérios e eles responderam que estão discutindo a questão. Destacou que o Diretor da DDI tem contribuído bastante.

A dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) defendeu que a radiodifusão comunitária seja incluída nos GTs do MinC. Reforçou a necessidade de enviar manifestação da comissão especial ao STF contra as ações de inconstitucionalidade, ao que a dep. Renata Abreu esclareceu que havia uma audiência marcada com o Ministro Fux. Jandira afirmou que as leis não devem ser tão específicas e que alguns assuntos devem ficar a cargo da Comissão de Aperfeiçoamento (CPAGC) citada pelos participantes. Acredita que a contribuição que a Comissão Especial pode dar é em relação às limitações de modo a "dar um ponto final" no assunto e estabelecer parâmetros. Mencionou que deveria ser permitida a publicidade como forma de receita para rádios comunitárias.

A deputada acha que uma limitação para rádios comunitárias deva ser discutida. Acredita que as rádios comunitárias devem ser diferenciadas. Quanto ao projeto do dep. Otávio Leite, ela acha que deve haver punição por inadimplência, mas que deve haver também proporcionalidade. O representante da ABRAÇO respondeu que, no caso das rádios comunitárias, existe a punição

sumária. Ao ser questionada sobre o ambiente digital, a dep. Jandira comunicou que questão foi discutida na comissão especial e que concluíram que falta maturidade para abordar o tema.

A deputada ainda mencionou que, em dezembro, haveria reunião em Genebra sobre esse tema. A reunião à qual a deputada se referia consistia na reunião do Comitê Permanente sobre Direitos de Autor da OMPI (o SCCR). Nesse caso, trata-se de uma informação que a deputada provavelmente conseguiu diretamente com o MinC, uma vez que o assunto não estava na agenda, mas foi colocado pela delegação brasileira, mediante a apresentação de um *paper*, em nome do GRULAC¹⁷⁰, o que mostra novamente que a deputada possuía uma relação próxima com a DDI/MinC naquela gestão.

Os trabalhos da quinta audiência foram conduzidos excepcionalmente pelo dep. Ronaldo Martins (PRB/CE), o qual substituiu o dep. Sandro Alex na presidência da Comissão devido à participação do presidente em reunião do Conselho de Ética. Não foi deliberado o requerimento 15, de 2015, de autoria do dep. Alex Manente, que solicitava a realização de audiência pública com a participação de outros representantes do setor hoteleiro.

Novamente, o alvo principal das críticas foi o ECAD. Dessa forma, nota-se uma convergência entre usuários comerciais e não-comerciais no que concerne à visão que eles possuem sobre o ente. A CPAGC (fórum de debate sobre gestão coletiva no âmbito do MinC) demonstrou ser, mais uma vez, um importante espaço de discussão. Vale destacar que o representante da ABRAÇO reclamou sobre não ter participado de GT organizado pelo MinC, o que expressa os níveis diferenciados de acesso que determinados interlocutores possuem em relação às instituições públicas.

A **sexta audiência (#6)** foi realizada em 26 de novembro de 2015 e contou com representantes da EMBRATUR, do CADE, da ABRASEL e do ECAD, em virtude de requerimentos diversos¹⁷¹. Diferente do padrão das outras audiências,

¹⁷⁰ O *paper* (“*Proposal for Analysis of Copyright Related to the Digital Environment*”) foi apresentado na 31ª reunião do SCCR, conforme resumo da mesa diretora, disponível em: http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=35598 (Último acesso: 18/11/2018).

¹⁷¹ O requerimento 9/15, de autoria do dep. Alex Manente, convidava o representante da EMBRATUR. O requerimento 10/15, de autoria da dep. Renata Abreu, convidava os

a sexta contou com membros de segmentos diversos: usuários, poder público e intermediário de natureza mandatária. O representante do ECAD, que também é professor da PUC-Rio, falou sobre a complexidade do campo do direito autoral, tendo em vista a quantidade de interessados e direitos envolvidos. Destacou que os direitos dos autores estão previstos na Constituição e explicou sobre gestão coletiva. Falou sobre o CNDA, mas argumentou que o órgão teria se tornado incompatível com a Constituição de 1988 devido à liberdade associativa.

Comentou a ação do CADE, na qual o ECAD diverge da decisão. Considera pouca a quantidade de judicialização em relação à matéria autoral. Afirmou que o direito autoral é um “bem como qualquer outro” e comparou o não pagamento à expropriação. O representante do ECAD associa os direitos autorais também ao “ganha pão”, principalmente daqueles que não fazem shows. Ao ser questionado sobre critérios de cobrança e distribuição do pagamento de músicas estrangeiras, explicou o funcionamento da licença cobertor e dos convênios com as instituições estrangeiras. Ao comentar sobre a ação de inconstitucionalidade impetrada pelo ECAD e suas associações, argumentou que Lei 12853/13 não inovou e a justificativa estaria equivocada.

O representante do CADE concentrou a apresentação em questões de direitos econômicos. Comentou que, em vários países da Europa, há regulação de preços em relação a atuação de instituições congêneres ao ECAD. Questionou o monopólio do ECAD do ponto de vista dos impactos para o consumidor. Explicou que o entendimento do CADE é que a fixação de preços é potencialmente competitiva, embora a arrecadação e a distribuição tenham natureza monopolista. Falou que posição monopolista é controversa, principalmente considerando o contexto da Internet. Explicou que não há posição institucional do CADE sobre limitações e exceções, mas que considera importante a discussão pelos parlamentares. O representante do CADE não demonstrou ter tanto conhecimento acerca do direito autoral, devido ao jeito de fala, que demonstrava nervosismo e utilização de alguns termos. Sua trajetória de estudos não é focada na área e sua apresentação focou mais em aspectos do direito econômico.

representantes do CADE e da ABRASEL, enquanto o requerimento 11/15, do dep. Otávio Leite, convidava o ECAD.

Já o representante da ABRASEL, que também faz parte do meio acadêmico¹⁷², criticou a polarização ilusória entre “contra o autor” e “a favor do autor”. Em suas palavras (#6, p. 9):

as discussões são acaloradas, mas com pouca técnica, com pouco fundamento jurídico e vai, vira na base do time de futebol né, do flamengo e do fluminense, do Grêmio e Inter, que é “não, eu defendo o autor”, “não, você é contra o autor”, não, eu acho que o caminho não é por aí.

Ele destacou as diferenças entre a propriedade intelectual e a propriedade física, porque a utilização de bens intelectuais, inclusive mediante a aquisição de exemplares piratas, não implica perdas diretas aos titulares. A utilização de um bem intelectual é não-excludente, diferente da propriedade física. Criticou o mercado editorial acadêmico, em que as obras são produzidas com recursos públicos, vendidas por editoras privadas e os autores recebem pouco. Falou que debate tem que ser feito com cuidado.

Destacou que ECAD surgiu com regulação estatal mediante o CNDA, que foi extinto com o Ministério da Cultura e não reapareceu na atual legislação de direitos autorais. Discorda de que a judicialização seja baixa e, inclusive, afirma que o ECAD “*tem quase o monopólio judicial da questão do direito autoral*” (#6, p. 11). Ressaltou que a judicialização diminuirá caso o ECAD aceite o mecanismo de mediação e arbitragem oferecido pelo Ministério. Falou que às vezes o ECAD age como se tivesse poder de polícia e criticou a forma de cobrança. Comparou o ECAD com outras associações de natureza profissional e mencionou que ECAD cobra até mesmo para quem não é filiado.

Falou sobre movimento para lidar com a realidade digital, o qual teria sido impulsionado pelo Ministro Gilberto Gil, mas haveria estancado na gestão de Ana de Holanda. Ressaltou que questionar o ECAD não é ser “contra o direito autoral”, nem ser contra o ECAD, pois artistas de renome pediram para ter mais controle sobre a atuação do órgão. Falou que a lei é tão restritiva que é impossível de cumprir. Afirmou ser contra o monopólio do ECAD no mercado digital. Argumentou que algumas questões têm sido solucionadas. Acredita que o

¹⁷² Na época, o representante da ABRASEL era doutorando na Universidade de São Paulo e fazia parte do Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial – GEDAI da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

pagamento de execução pública por retransmissão de rádio ou TV caracteriza dupla cobrança.

O representante da EMBRATUR limitou-se a descrever a instituição, não adentrando no tema. Apenas destacou que questões relacionadas a entraves ao setor de turismo geram preocupações para a EMBRATUR. O dep. Eros Biondini (PTB/MG) mencionou novamente a questão da música ao vivo nos bares de Belo Horizonte. A dep. Magda Mofatto (PR/GO) apenas questionou sobre a distribuição de direitos autorais de músicas estrangeiras. Já a dep. Renata Abreu fez outros questionamentos sobre cobrança e sobre estabelecimentos que retransmitem as emissões de rádios.

O dep. Ronaldo Martins (PRB/CE), que substituiu novamente o presidente da Comissão quando ele teve que se ausentar, perguntou sobre vitórias da ABRASEL no âmbito do judiciário e se a organização teria algum estudo sobre impactos da ação do ECAD em relação a bares, restaurantes e congêneres no tocante à redução de música ao vivo. Indagou sobre condenação do ECAD pelo CADE por formação de cartel e sobre tabela de preços e critérios de entrada de novas associações.

Como mostra a transcrição da sexta audiência, o ECAD continua o alvo principal das críticas. A defesa do ECAD se baseia predominantemente na importância do ente para a remuneração de compositores e intérpretes. O posicionamento do ECAD consiste na defesa de sua atuação e em críticas à fiscalização do Estado em suas atividades.

A **sétima audiência (#7)**, que ocorreu em 10 de dezembro de 2015, contou com a presença de vários representantes de titulares e intermediárias difusoras: ABPI/SICAV, CBL, MPA-AL, UBEM, UBV&G e um ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual chegou no decorrer da audiência. Advogado atuante na área, o representante da ABPI e do SICAV¹⁷³ define “cultura” como tudo aquilo que os seres humanos fazem para melhorar a experiência de vida. Embora ressalte que cultura não é só indústria, ele é representante da indústria

¹⁷³ Posteriormente, esse mesmo representante veio a se tornar Secretário de Economia da Cultura na gestão do Ministro Calero, o que denota mais uma vez a interlocução entre o setor público e o privado.

de conteúdo (ABPI). Esclarece que a cultura compreende a indústria em razão da dependência de vários bens culturais em relação a investimentos.

O representante da ABPI/SICAV ainda destacou a importância da indústria cultural no Brasil, sobretudo o setor audiovisual, que responderia por 0.57% do PIB segundo ele (p. 2 da transcrição #7)¹⁷⁴. Ressaltou as vantagens estruturais da indústria cultural, cujo trabalho não pode ser facilmente substituído pelo maquinário. Por outro lado, falou também dos riscos, tendo em vista a subjetividade da qualidade do material produzido (“*depende eminentemente do gosto*”). Associa os direitos autorais ao mecanismo de remuneração da indústria e, portanto, possui uma visão utilitarista. Nesse sentido, a função dos direitos autorais é remunerar a indústria para que haja investimento na produção de bens culturais. O fim último é, portanto, a produção de tais bens.

Ele comentou sobre as oportunidades e os desafios trazidos pela era digital, que propiciou a entrada de novos agentes, principalmente na esteira da distribuição. Sobre esse contexto, destacou que a distribuição não-autorizada fere os direitos dos criadores, os produtores e os distribuidores legais. Afirmou que também traz prejuízos aos consumidores, uma vez que o pagamento de direitos autorais é incentivo para a indústria produzir e investir. Opôs-se à velha dicotomia entre “velha mídia” e “nova mídia”, pois estariam todos na Internet.

A representante da CBL explicou que tal organização é uma associação que representa toda a cadeia do livro, com destaque para livreiros e editoras. Destacou que se trata de um tema que afeta a todos. Argumentou que a criação é fruto do trabalho humano e que os direitos intelectuais representam a remuneração por esse trabalho. De acordo com ela, o direito autoral é o que faz “*a indústria poder trabalhar*”. Destaca, simultaneamente, o direito à remuneração como algo intrínseco e menciona os compromissos internacionais do Brasil (Berna, TRIPS). Mencionou anteprojeto de reforma da lei de origem no Ministério da Cultura que estaria na Casa Civil. Ressaltou que uma liberalização quanto à proteção deve ser pensada com cautela. E mencionou que as mesmas regras se aplicam ao ambiente digital.

O representante da MPA-AL elogiou a atual lei de direitos autorais, que

¹⁷⁴ A informação corresponde ao dado citado pelo interlocutor (8'31" do áudio).

atenderia às necessidades dos criadores. Destacou que seria interessante ter acesso ao anteprojeto do Ministério da Cultura mencionado pela convidada anterior (da CBL). Relaciona a proteção à PI aos incentivos à criatividade. Comparando Brasil com Estados Unidos, Austrália e Reino Unido, destacou que o Brasil tem um sistema de proteção mais fraco. Destacou que o direito encontra-se na Constituição Federal e ressalta que sem proteção não há investimento e sem investimento não há inovação e desenvolvimento.

Ele mencionou que o acesso deve ser discutido e que hoje há acesso fácil por causa da Internet, mas que a discussão não deveria ser ideológica. Falou sobre *camcording*¹⁷⁵ (“*nos últimos quatro anos nós identificamos, na América Latina, cerca de 521 episódios de camcording*”), que, segundo ele, não estaria tipificado no Código Penal do Brasil. Falou sobre os sites piratas e sobre como a pirataria prejudica a sociedade como um todo. Explicou que a maior parte dos sites piratas encontra-se hospedada em territórios fora do Brasil e falou sobre a necessidade de ter algum mecanismo para bloquear o acesso a esses sites de conteúdo exclusivamente ilícito, mediante liminar. O representante da MPA-AL foi o único participante, em todas as audiências, a defender explicitamente o bloqueio de sites como proposta.

Sugeriu que fossem convidadas a se pronunciar na Comissão as próprias operadoras de pagamento, pois elas financiariam e alimentariam a pirataria. Também falou dos motores de busca. Explicou que as liberdades individuais estariam salvaguardadas pelo processo judicial. Esclareceu que os alvos dessas propostas não são consumidores individuais, mas empresas e sites de distribuição massiva de conteúdo ilícito.

Ao final da audiência, falou novamente que o MinC estava para apresentar um projeto de revisão da lei e que o Congresso não poderia ficar apartado dessa discussão. É interessante observar que sua apresentação tenha focado em possíveis malefícios para o Brasil, ao passo que ele representa uma instituição que defende interesses estrangeiros (grandes estúdios norte-americanos: Walt Disney, Paramount, Sony, Twentieth Century Fox, Universal e Warner Bros).

¹⁷⁵ *Camcording* é o ato de gravar, com câmara ou outro dispositivos, obras audiovisuais durante a exibição no cinema para fins de distribuição não-autorizada. Ver em: <https://www.definitions.net/definition/camcording> (Último acesso: 20 de novembro de 2018).

O representante da UBEM, instituição de defesa dos interesses das editoras (titulares secundárias), começou o discurso elogiando a composição da mesa, que seria formada por pessoas que defendem a propriedade intelectual. Argumentou que o argumento em prol do acesso é distorcido e confunde liberdade com “*libertinagem dos meios digitais*”. Falou contra as críticas à LDA e disse que o ambiente digital não estaria fora da norma cotidiana. De acordo com ele, a lei cumpriria o papel de uniformização e estaria em conformidade com os padrões internacionais. Comentou que as convenções internacionais sobre PI foram as primeiras a tratar de direitos individuais.

Destacou que a lei pode melhorar, mas no sentido de proteger o beneficiário final, que é o criador, tal como está exposto na tradição constitucional. Falou que o grande problema é a falta de internalização da norma e a consequente falta de cumprimento da lei. Disse que é preocupante a quantidade de projetos que diminuem os direitos dos autores, beneficiários finais da lei. Acredita que isso seja consequência da falta de conhecimento. Ressaltou que os projetos atingem mais o setor musical, provavelmente devido à natureza efêmera da música.

O dep. Eros Biondini (PTB/MG) mencionou projeto, em parceria com a MPA, de recuperação de dependentes químicos no qual pessoas eram levadas ao cinema. Durante a audiência, ele chamou o representante da MPA de “nosso amigo”, o que pode denotar a existência de uma relação pessoal ou de maior familiaridade. Ele também mencionou curso de especialização que fez, no qual estudou o impacto das audiências públicas nas decisões (“*a lei ela é tão aplicável quanto ela é... é submetida à discussão*”).

O representante da UBEM afirmou que os projetos seriam “porta de entrada... para outras iniciativas que atingirão outros conteúdos, outras obras, outros autores, outros titulares”. Afirmou que as limitações já estão previstas na lei e que o Brasil avançou nesse sentido, por exemplo, em benefício das pessoas com deficiência auditiva (corrigiu-se depois para “visuais”). Ressaltou o Acordo TRIPS e a regra dos três passos, em que as limitações não podem causar prejuízo injustificado ao que seria o beneficiário final da lei, segundo ele. Destacou que o sistema vem do período revolucionário francês, em que houve o

reconhecimento do indivíduo.

A representante da UBV&G falou da cadeia produtiva da cultura, que inclui diversos agentes, entre eles os estúdios internacionais e os *publishers* (empresas internacionais que fazem a distribuição). Destacou que a UBV&G trabalha acompanhando o mercado e no combate à pirataria. Mencionou que associação atuou “dentro do Ministério da Cultura, no CNCP” mediante a atividade de relações governamentais. Cabe esclarecer aqui que o CNCP não faz parte do Ministério, mas o MinC também o integra em conjunto com outros órgãos. A representante da UBV&G também mencionou parceria com a MPA. Mencionou iniciativas de combate à pirataria, como a Câmara NET, que monitora sites piratas.

Em uma apresentação que excedeu o tempo delimitado, o ex-ministro do STJ contou sobre sua própria trajetória. Falou da Convenção de Berna e das constituições. Falou detalhadamente sobre a história do direito autoral no Brasil. Esclarece que, diferente do “*copyright*”, o direito do autor protege o autor e não a obra, e tem tradição na Revolução Francesa. Elogiou a limitação para pessoas com deficiência visual, que teria sido consequência da atuação de Dorina Nowill¹⁷⁶. Disse que mora no Lago Sul e se considera parte da “pequena burguesia”. Destacou que o direito de autor tem que ser defendido como direito e que a tradição do Brasil é a “*droit d’auteur*”.

A dep. Renata Abreu (PTN/SP) pediu sugestões sobre legislação e combate à pirataria, sobretudo o problema dos anunciantes no Google. Mencionou que recebeu o representante da MPA em seu gabinete. Não foram deliberados os requerimentos 15 e 16.

A sétima audiência esteve, portanto, concentrada nos interesses da indústria, principalmente o setor audiovisual. Destacou-se o representante da MPA, que, além de participar da audiência, reuniu-se privadamente com a relatora. Uma das principais pautas da MPA, assim como de outras instituições que participaram da audiência, consiste no combate à pirataria e a alternativa defendida foi o bloqueio de sites. Nota-se que há diferenças na ênfase dada por titulares originários individuais e pela indústria quanto à pauta no eixo da proteção

¹⁷⁶ Ver nota de rodapé nº 78.

dos direitos autorais. A indústria foca em pirataria, enquanto os titulares originários demonstraram mais preocupação em receber remuneração dos serviços legais.

A **oitava audiência (#8)** foi realizada em 10 de março de 2016 e contou com dois participantes “independentes, ou seja, que não estavam em condição de representantes de instituições específicas. O professor A.R.S., doutor em Direito e professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), argumentou que limitações não possuem caráter excepcional, pois fazem parte do sistema e existem desde suas origens. Destacou países que caminharam nesse entendimento, argumentando que isso não diminuiu o produto econômico. Segundo ele, apesar disso, a perspectiva predominante na década de 90 era que as limitações seriam “o que sobra”, interpretação equivocada de acordo com o professor.

O professor destacou a importância das limitações para a cultura, tendo em vista que o acesso às obras é importante para o próprio processo criativo (porque, para criar, as pessoas precisam ter contato com a produção cultural anterior). Defendeu uma interpretação extensiva das limitações previstas em lei, interpretação que estaria embasada por decisões do STJ. Destacou os prejuízos da ausência de limitações, como para museus e bibliotecas, cuja finalidade de preservação estaria prejudicada. Destacou a necessidade de ampliar limitações para certas instituições, como as escolas. Citou o Tratado de Marraqueche como exemplo de inclusão cultural.

Ele também destacou a importância das limitações para o acesso à cultura e a necessidade de equilíbrio entre os direitos fundamentais, uma vez que o acesso à cultura teria o mesmo status constitucional que os direitos autorais. Ressaltou que a o excesso de restrições em relação às limitações compromete a eficácia da lei, uma vez que impede que ela tenha legitimidade e compele as pessoas a não obedecer-la. Por exemplo, segundo ele, “*não é possível fazer um mestrado e doutorado no Brasil sem você utilizar, recorrer a cópias*” (#8, p. 3). Defendeu a adoção de uma cláusula aberta, cujo teto seria a “regra dos três passos”.

O professor A.R.S. mencionou brevemente o desafio do mundo digital.

Defendeu os usos que não concorrem com as atividades empresariais, sobretudo em espaços como escolas e instituições estritamente culturais. Em debate com o outro participante – o desembargador J.C.C.N. – argumentou que cláusulas gerais – que são aquelas que não especificam situações, mas deixam margem para a decisão das cortes quanto a usos considerados justos – não são estranhas ao sistema brasileiro e que a falta de razoabilidade da lei quanto às limitações gera ineficácia social da legislação. Os dois participantes discordaram quanto à viabilidade e ao mérito de cláusulas abertas.

O dep. Eros Biondini (PTB/MG) falou novamente sobre as questões dos bares em Belo Horizonte. Concorde que alguns usos (amadores), na linha do que disse o professor, deveriam estar dispensados do pagamento de direitos autorais. E que as situações comerciais, como em bares, poderiam ser objeto de políticas nas quais o Estado tivesse parceria com o ECAD.

O desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, J.C.C.N. elogiou a participação do ex-ministro C.M. em reunião anterior. Contou a história da gestão coletiva de direitos autorais. Explicou os motivos que levaram à criação do ECAD, que teria uma atividade “nobre” segundo ele. Destacou a importância dos direitos autorais para a cultura, pois seriam a remuneração dos criadores. Sem os direitos autorais, os criadores não poderiam arcar com a própria subsistência, de acordo com o desembargador.

Ele ressaltou que o papel do Estado não é mitigar os direitos autorais mediante a liberação do pagamento, mas garantir sua promoção, justamente devido à relação entre direitos autorais e cultura. Argumentou contra a cláusula geral, pois seria típica do sistema “*copyright*” de tradição anglo-saxã. Nesse sentido, destacou que no sistema brasileiro cabe ao parlamento, enquanto o sistema anglo-saxão concede a prerrogativa ao judiciário. Depreende-se do seu discurso que ele considera que as limitações são uma forma de “*tirar cada vez mais direito dos autores*” que o conquistaram com muita dificuldade.

Ele destaca os direitos autorais simultaneamente como uma questão de justiça e de incentivo à cultura. Quando questionado sobre o equilíbrio, afirmou que a solução não é criar limitações, mas definir critérios diferenciados próprios para cada situação. Mencionou que há uma comissão do MinC sobre a questão

dos hotéis. Ele discorda da dispensa de pagamento de direitos autorais para quartos e mencionou que o assunto já fora pacificado pelo STJ. Como não foi encontrado registro oficial sobre tal comissão, presume-se que o desembargador estaria falando de outro espaço disponibilizado pelo Minc no qual pode ter sido discutida a questão. Uma das pessoas entrevistadas, ex-funcionária do Ministério, mencionou que a questão foi levada, por representantes de usuários comerciais, à Comissão Permanente (CPAGC), fórum de discussão sobre gestão coletiva recorrentemente citado durante as audiências.

A dep. Renata Abreu (PTN/SP) questionou o desembargador sobre a definição de equilíbrio, ao que ele respondeu que seria incapaz de dar uma definição precisa e que seria necessário receber os representantes das associações ou do ECAD. A deputada afirmou novamente que tem recebido várias classes e segmentos. Destacou que ampliar o acesso à cultura gera mais arrecadação por parte dos artistas, mas o desembargador ponderou que nem sempre o objetivo é “*estourar a música*” e que por isso os espaços, mesmo educativos, devem sempre pagar.

O dep. Herculano Passos (PSD/SP), como membro da Frente Parlamentar em defesa do turismo, destacou que considera injusta a cobrança pela execução musical nos quartos dos hotéis, que isso prejudicaria o turismo. O professor A.R.S. concordou porque considera um espaço privado. Sobre esse ponto, o professor também destacou que é duvidoso o recebimento dos autores e artistas pelo pagamento da execução realizada nos quartos, uma vez que não é possível identificar os autores e, nas palavras do professor, “*esse dinheiro vai ser arrecadado e vai para um... um bolo genérico de créditos não identificados*” (#8, p. 17). O desembargador, por outro lado, é contrário à dispensa de pagamento dos hotéis, pois argumentou que há métodos de amostragem eficazes para pagar aos autores.

Já o dep. Sandro Alex (PPS/PR) falou das rádios comunitárias e educativas, que, segundo ele, deveriam ser estudadas em relação às limitações. Mencionou o mundo digital, do qual ninguém estaria recebendo o valor apropriado, argumentando que “*quanto mais democrático o valor for, principalmente na internet, maior será a arrecadação*” (#8, p. 16).

Na oitava audiência, pela primeira vez, a relação entre direitos autorais e “interesse público” – no sentido de direitos difusos da coletividade – ganha maior relevância devido à ênfase dada pelo professor. No campo do direito autoral, o público é geralmente representado por instituições de caráter público, entre elas as universidades públicas por intermédio de pesquisadores, como é o caso do professor A.R.S., que, inclusive, publicou obra sobre a função social da propriedade intelectual. Ainda assim, a questão está livre de ser um consenso, mesmo no meio acadêmico, onde há também juristas que dão mais enfoque à proteção.

A **nona audiência (#9)**, realizada em 09 de junho de 2016, contou com a presença de dois convidados: um representante da FBHA, ou seja, do setor hoteleiro, e um advogado de escritório de advocacia da área. O representante da FBHA mencionou que a dep. Renata Abreu esteve no CONOTEL, evento de turismo que também abordou temas relacionados ao trabalho da Comissão, segundo ele. Falou sobre a importância do setor de turismo. Destacou que a cobrança do ECAD pela execução musical realizada nas unidades habitacionais de uso privativo dos hóspedes é indevida, porque a execução pública se refere a locais de frequência coletiva.

O representante da FBHA ainda disse que a LDA precisava ser corrigida. Ressaltou decisões dos tribunais de São Paulo e do Rio de Janeiro sobre dupla cobrança em relação a canais de TV paga. Para ele, *“única forma possível, justa e transparente que se pode cobrar direitos autorais, a arrecadação de direitos autorais, que (...) é uma forma justa de retribuir os autores intelectuais das obras, (...) a única forma razoável é com base na quantidade de obras musicas efetivamente utilizadas”* (#9, p.3). Disse que deveria ser um critério único e transparente.

Mencionou que o ECAD negocia de forma diferenciada, o que aumenta a insegurança jurídica. Pediu que a comissão zelasse pelo trabalho realizado pela CPAGC do MinC, da qual ele faz parte – o que corrobora a presunção de que a Comissão mencionada pelo desembargador na audiência anterior era a CPAGC. Por fim, demonstrou preocupação com o streaming, pois os hotéis e estabelecimentos similares também fariam uso dessa modalidade.

Já o advogado – “militante da área de entretenimento” – em suas próprias palavras – disse estar representando a “visão do mercado” e usou o exemplo da indústria audiovisual. Falou da importância do mercado audiovisual e argumentou que alterações na legislação poderiam causar impactos negativos nesse mercado. Ponderou que os direitos autorais consistem no “principal ativo do mercado de produção audiovisual”. Falou dos compromissos internacionais do Brasil, sobretudo a Convenção de Berna, que, segundo ele, não prevê isenção ou licença compulsória, e a OMC. Argumentou que o Brasil teria rejeitado a adoção das condições especiais para países em desenvolvimento da Convenção de Berna. Argumentou que a proteção aos direitos autorais “*tem um reflexo significativo na nossa economia*”.

A dep. Renata Abreu, relatora do projeto, falou que estava conversando bastante com o representante da MPA. Como chegou atrasada na reunião, disse que pegaria as informações com seu assessor. Depreende-se, da audiência, que se trata de um servidor chamado Alexandre, o qual, segundo uma das entrevistadas, seria um consultor da Câmara responsável por auxiliar a escrever o relatório. O dep. Sandro Alex mencionou que o assunto dos hotéis é polêmico, e também o streaming. Questionou sobre projeto em tramitação que reduz prazo para 30 anos, ao que o advogado presente respondeu que violaria a Convenção de Berna. A Comissão entrou em intervalo, mas a gravação não foi retomada.

A nona audiência trouxe novamente o segmento dos hotéis, mas, dessa vez, com a presença de um advogado que argumentou em convergência à indústria de conteúdo, com foco, mais uma vez, no setor audiovisual. Da fala da relatora, infere-se que ela manteve contato ativo com a MPA, que também integra o setor audiovisual. O ECAD foi alvo reiterado de críticas por parte do representante do setor hoteleiro.

A **última audiência pública (#10)** ocorreu em 24 de novembro de 2016 e contou com dois representantes do ECAD. O Gerente Executivo de Arrecadação do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição Argumentou que a flexibilização traria impactos e riscos aos titulares. Esclareceu que o regulamento de arrecadação do ECAD já apresenta critérios compatíveis com a Lei nº 9.610 e a Lei nº 12.853. Afirmou que tais critérios levam em consideração a importância

da música para cada utilização, o que condiz com o critério de proporcionalidade. Explicou que os critérios são definidos em assembleia mediante as associações, as quais representam os titulares. Todo o pagamento é feito por meio de boleto (não existe pagamento em dinheiro). O Gerente de Arrecadação também explicou as diferenças nos pagamentos. O regulamento também prevê percentuais de desconto de acordo com a condição econômica do Estado do usuário. Além disso, segundo ele, instituições religiosas ou beneficentes contam com percentuais de desconto. Em suas palavras (#10, pp. 4-5):

(...) o que eu estou querendo trazer aqui é mostrando os senhores que o regulamento leva em consideração várias formas de proporcionalidade e várias condições que fomos adequando, principalmente em contato com os próprios usuários e tentando fazer ele, ele, ele o mais justo possível.

Esclareceu que também fizeram uma mudança na cobrança dos hotéis, a qual passou a considerar a condição socioeconômica e o nível populacional. Também as rádios comunitárias pagam menos, segundo ele. Falou que as informações estão disponíveis no site do ECAD. Disse também que os usuários podem ter acesso ao manual, caso precisem. Citou dados da arrecadação para mostrar que, caso haja alguma alteração, haverá um impacto no pagamento dos titulares.

Destacou que os compositores necessitam de incentivos para continuar compondo e contribuindo para a cadeia produtiva. Disse que os eventos possuem várias despesas e que não é justo deixar de pagar os responsáveis pela música. Falou que falta política pública de conscientização e que a inadimplência é alta. Argumentou que eles tentam equacionar segundo o tamanho da festa. Disse que as críticas são importantes, mas insistiu na defesa dos métodos utilizados pelo ECAD. Mencionou o TEC Móvel, sistema pelo qual técnicos do ECAD acessam sistema de arrecadação.

O dep. Renato Molling (PP/RS) questionou sobre o recebimento do pagamento por parte dos titulares. Argumentou que a má reputação do ECAD e a inadimplência advêm do abuso da cobrança e da falta de transparência. Afirmou ser contrário à cobrança de determinados espaços, como clubes, pequenas pousadas, escolas e instituições filantrópicas (nesse momento, a fala foi cortada porque a reunião foi suspensa temporariamente).

Em momento posterior, o deputado criticou que os principais beneficiários da distribuição sejam justamente artistas que já ganham muito dinheiro. Quando questionado sobre a internet, argumentou que o entendimento do ECAD é de que há execução pública no streaming. Posteriormente, questionou posição dos participantes sobre entidades filantrópicas, escolas, hospitais e prefeituras, ao que eles responderam que já existe desconto para tais instituições e que eles não possuem o direito de dispensá-las do pagamento aos titulares.

O Gerente Executivo de Distribuição do ECAD explicou que a distribuição é feita por segmentos. Destacou a importância do recebimento de informações por parte dos usuários. Disse que o ECAD tem uma ampla estrutura de captação de informações. Mencionou o investimento do ECAD em tecnologia. Destacou que as regras de distribuição, assim como as regras de arrecadação, são compatíveis com os padrões internacionais. Afirmou que o Brasil “*é reconhecido como, se não a melhor, uma das melhores distribuições do mundo*” (#10, p.13). Falou que o trabalho é certificado pelo IBOPE e tem uma precisão “altíssima”. Destacou que, nos últimos anos, o órgão tem superado os valores arrecadados e repassados, apesar do nível alto de inadimplência.

Citou a indústria brasileira. Falou que “*são os titulares que também seriam os mais impactados com qualquer mudança que ocorra na legislação e que venha, eventualmente, a reduzir a possibilidade do ECAD arrecadar valores*” (#10, p.15). Mencionou a campanha “Vozes em Defesa do Direito Autoral”, citando Sérgio Reis, também deputado. Concordou com o outro participante sobre a existência de execução pública no streaming e mencionou que isso funciona da mesma forma em outros países.

A dep. Renata Abreu esclareceu que ninguém se posicionou contra o direito autoral, mas que o debate esteve centrado nos critérios de cobrança. Falou da necessidade de regularizar algumas questões, cujo vácuo geraria alto grau de judicialização. Demonstrou preocupação com as empresas do país (#10, p. 17):

(...) eu acho que o objetivo de todos aqui é que o autor seja remunerado, mas que nós não, não quebramos as empresas do nosso país. E isso precisa ser levado em consideração na proporcionalidade. O faturamento de uma empresa sim.

Falou na necessidade de regras mais justas e em trabalhar por um relatório

que (#10, p. 18):

(...) proteja sim as nossas empresas, os nossos titulares que geram receita, que dá emprego, que gera oportunidade e os nossos autores que vão ganhar muito mais se nós ajustarmos essas questões e evitarmos disputas judiciais, como cada vez mais está acontecendo, que só gera uma insegurança jurídica e só atrapalha o crescimento da arrecadação desses autores que são tão importantes para a manutenção da cultura do nosso país.

A deputada falou sobre o faturamento das rádios (AM que não tem grande faturamento). Questionou o critério da receita bruta, a que os participantes responderam que a cobrança não poderia depender da lucratividade do ambiente. O dep. Sinval Malheiros (na época, do PTN/SP)¹⁷⁷ afirmou que deve-se ter cuidado para não haver “*uma supervalorização das pessoas que são famosas no assunto, vamos dizer assim, e uma desvalorização dos pequenos*” (#10, p. 19). O dep. Sandro Alex questionou sobre a Internet e falou novamente do requerimento que fizera ao MinC.

Não obstante a aprovação de requerimentos, não houve a realização de novas audiências públicas desde a décima. Como se pode observar do relato das audiências realizadas, os posicionamentos dos participantes variam entre os eixos da “proteção” e da “flexibilidade”, porém, com nuances bastante complexas. Mesmo entre as categorias – “titulares”, por exemplo – há divergências. Alguns titulares originários focaram mais na necessidade eficácia da arrecadação e da distribuição, enquanto outros falaram da proteção de forma geral e se opuseram a qualquer tipo de limitação. A pauta principal da indústria de conteúdo é o combate à pirataria, enquanto os usuários comerciais estiveram preocupados com a atuação do ECAD. Compartilham, portanto, crenças gerais – por exemplo, a defesa da proteção ou da flexibilidade – mas divergem quanto a crenças mais específicas.

A **tabela 6** resume os posicionamentos adotados pelos agentes durante as audiências públicas. Na tabela, o nome refere-se à instituição representada (ordem alfabética), enquanto a data corresponde à data de realização audiência pública e a “categoria” à classificação dos agentes. Os participantes que possuem os mesmos referenciais de data participaram da mesma audiência

¹⁷⁷ Entre 2015 e 2017, o deputado pertenceu ao PMB e ao PTN. Atualmente, faz parte do PODE.

pública, visto que não houve mais de uma audiência realizada por dia. Cabe esclarecer que as audiências não possuíam um tema específico delimitado, mas foram feitas predominantemente com base nos segmentos convidados.

A classificação utilizada quanto às categorias dos agentes refere-se à dimensão jurídica – titular e usuário – e à dimensão político-econômica (“comercial”, por exemplo). No caso das associações, nota-se que elas representam simultaneamente os titulares e os intermediários, visto que elas possuem interesses próprios que nem sempre convergem com os dos titulares que elas representam. Isso ficou claro na disputa referente à Lei 12.853, em que o ECAD e algumas associações defenderam posicionamentos contrários à lei em oposição a alguns titulares. Vale ressaltar que o conjunto de titulares, sobretudo da classe artística, não é homogêneo.

Tabela 6 – Agentes e posicionamentos nas audiências públicas

NOME	DATA	CATEGORIA	POSICIONAMENTO
ABDA	22/10/2015	Titular/Intermediária difusora	Contrário à ampliação das limitações ou exceções. Favorável ao PL 1766/2011 (revogação da concessão de radiodifusão).
ABERT	19/11/2015	Usuário Comercial	Limitações devem ser estabelecidas com prudência. Contrário ao PL 1766/2011.
ABIH	5/11/2015	Usuário Comercial	Favorável à dispensa do pagamento de direitos autorais para execução pública realizada nas unidades privadas dos hotéis.
ABPI/SICAV	10/12/2015	Titular/Intermediária difusora	A proteção aos direitos autorais é necessária para encorajar a produção e o investimento nas indústrias criativas.
ABRAÇO	19/11/2015	Usuário Comercial	Favorável à proteção, mas contrário aos critérios de cobrança do ECAD.
ABRASEL	26/11/2015	Usuário Comercial	Crítica à atuação do ECAD, principalmente a cobrança e o monopólio da instituição no ambiente digital.

ARPUB/EBC	19/11/2015	Usuário comercial	Crítica à atuação do ECAD. A organização não defende a dispensa de pagamento, mas uma diferenciação de critérios de cobrança.
CADE	26/11/2015	Poder Público	Apenas abordou questionamentos sobre o monopólio do ECAD, sem adotar posicionamento claro.
CBL	10/12/2015	Titular/Intermediária difusora	Reforçou a importância dos direitos dos autores.
CQS	09/06/2016	Titular	Crítica à ampliação das limitações e das exceções.
ECAD¹⁷⁸	26/11/2015 e 24/11/2016	Titular/Intermediária administradora	Crítica à ampliação das limitações e das exceções.
EMBRATUR	26/11/2015	Poder Público	Não deu uma opinião específica sobre o assunto.
FECOMÉRCIO	05/11/2015	Usuário Comercial	Favorável à dispensa do pagamento de direitos autorais para execução pública realizada nas unidades privadas dos hotéis.
FBHA	09/06/2016	Usuário Comercial	Favorável à dispensa do pagamento de direitos autorais para execução pública realizada nas unidades privadas dos hotéis.
FOHB	05/11/2015	Usuário Comercial	Favorável à dispensa do pagamento de direitos autorais para execução pública realizada nas unidades privadas dos hotéis.
GAP/Procure Saber	12/11/2015	Titular (Individual – pessoas físicas) Originário	Contrário aos projetos de forma geral. Favorável ao projeto que retira as rádios inadimplentes do ar. Admite que cobrança deve ser razoável, mas acredita que os problemas serão resolvidos com a lei 12.853.
MinC	14/10/2015	Poder Público	Favorável a certas limitações ou exceções (para atividades litúrgicas, instituições educativas, rádios comunitárias e pessoas com deficiência), contrário a outras (hotéis e outras instituições congêneres).

¹⁷⁸ O ECAD foi representado por três pessoas.

MPA-AL	10/12/2015	Titular/Intermediária difusora	Contrário à ampliação das limitações ou exceções.
SOCINPRO ¹⁷⁹	22/10/2015	Titular/Intermediária administradora	Contrário à ampliação das limitações ou exceções. Favorável ao PL 1766/2011.
UBEM	10/12/2015	Titular/Intermediária administradora e difusora ¹⁸⁰	Contrário à ampliação das limitações ou exceções.
UBV&G	10/12/2015	Titular	Falou sobre iniciativas contra a pirataria. Argumentou que atual lei brasileira é completa, “quase perfeita”.

Fonte: Elaboração da autora em consideração às informações das audiências públicas e aos documentos das organizações e dos grupos.

Observa-se que, entre as organizações participantes, a maioria possui a defesa de interesses como função primária ou secundária. No que tange à defesa de interesses dos titulares, ela foi feita mediante a ação de associações de gestão coletiva ou organizações de defesa de interesses profissionais por intermédio de seus próprios funcionários. Isso não impede a contratação, por parte dessas organizações, de empresas profissionais de lobby. É o caso da MPA, que, além de designar funcionários próprios para dirigir as relações institucionais da organização, contrata uma empresa privada para fazer o trabalho de acompanhamento legislativo no tema de propriedade intelectual, segundo relataram as pessoas entrevistadas.

Embora os titulares tenham tendência evidente a defender a ampliação e o fortalecimento da proteção, os argumentos entre eles variam. Os titulares originários tendem a adotar visões de inspiração jusnaturalista, em que os direitos dos autores, dos intérpretes e de outros titulares partem da existência de um direito natural. Já os titulares derivados e os intermediários tendem a utilizar argumentos utilitaristas, nos quais os direitos autorais são usualmente associados a incentivos ao investimento. Nas audiências, alguns titulares originários expressaram uma visão mais flexível de modo a reconhecer a necessidade das limitações ou exceções, embora não tenham defendido nenhuma limitação ou

¹⁷⁹ A SOCINPRO foi representada, na mesma audiência, por duas pessoas.

¹⁸⁰ A UBEM, em si, é uma associação de gestão coletiva – portanto, administradora de direitos – e representa as editoras, que são titulares e intermediárias difusoras.

exceção específica. Assim, as perspectivas vão se distanciando à medida em que o nível de especificidade aumenta no sistema de crenças.

Dessa forma, apesar da relevância da divisão entre titulares e usuários (“*quem quer ser pago*” x “*quem não quer pagar*”), ela não é a única nesse campo, pois existem certas nuances entre as perspectivas defendidas. Os interesses dos diversos tipos de titulares nem sempre convergem. Como mencionado anteriormente, os intérpretes são juridicamente titulares originários de direitos conexos, mas possuem posição muito diferentes dos demais titulares nessa seara, quais sejam as gravadoras e os organismos de radiodifusão. Nesse sentido, pode-se dizer que o debate se tornou mais complexo em comparação com as discussões anteriores.

No debate legislativo que levou à lei 9.610 (a LDA), os polos oscilavam entre os criadores, que defendiam uma proteção mais forte nos moldes do *droit d’auteur*, e a indústria, que defendia uma visão mais flexível (cf. VALENTE, 2018). No debate atual, alguns titulares mantiveram um posicionamento mais conservador em relação à proteção, mas outros admitem a importância das limitações. Nos discursos analisados, a indústria demonstrou ter como prioridade o combate à pirataria, informação que foi confirmada pelas entrevistas.

Ainda no que tange ao eixo da proteção, uma divisão relevante se refere à atuação do ECAD. Mesmo entre os titulares originários, não havia consenso sobre a demanda pela supervisão estatal das atividades do ente. O ECAD, por sua vez, defende próprios critérios com base nas alterações que seguiram a Lei 12853/13, mas foram contrários à lei. Colocam-se como defensores dos titulares, mas parecem defender os próprios benefícios do ente.

A ação de alguns grupos mobilizados, notadamente o Procure Saber e o GAP, resultou na aprovação da Lei 12853/13, que trouxe de volta a fiscalização da gestão coletiva pelo Estado por intermédio do Ministério da Cultura. Vale destacar que esses grupos possuem interlocução com o MinC, mediante espaços formais – como a CPAGC – e informais, como contatos com a burocracia.

As audiências contaram também com a participação de algumas instituições do Poder Público Federal, envolvidas direta ou indiretamente com o

campo do direito autoral. A participação mais ativa foi a do MinC, naturalmente devido às competências do órgão. De acordo com uma ex-funcionária do MinC, o Ministério realizava um duplo acompanhamento legislativo, pela Assessoria Parlamentar (ASPAR) e pela Diretoria de Direitos Intelectuais (DDI). A Assessoria Parlamentar do Ministério é a unidade responsável oficialmente pelo acompanhamento legislativo. Entretanto, a Assessoria possui conhecimentos procedimentais e carece, na maioria dos casos, do conhecimento temático específico, razão pela qual recorre frequentemente às demais unidades do MinC para o fornecimento de subsídios técnico pelo tema.

Segundo a entrevistada, a DDI participou da primeira audiência pública, além de ter se reunido privadamente com a relatora e o consultor da Câmara responsável por redigir o relatório. A participação da DDI (atual SDAPI) não se limitou, portanto, à apresentação feita pelo Diretor em audiência pública. Houve diversas reuniões, sobretudo com parlamentares, com a intenção de fornecer subsídios à elaboração do relatório. A posição do MinC, mediante a DDI, foi favorável a algumas limitações, mas contrária a outras, que alegadamente seriam expressões de “*determinados interesses privados*”, nas palavras de uma ex-funcionária entrevistada. Além disso, partiram da DDI alguns nomes de participantes em audiências públicas, sobretudo o professor A.R.S. e representantes de titulares originários e usuários.

Segundo as entrevistas, a DDI chegou a ser procurada pelo ECAD e por representantes dos hotéis durante o período dos trabalhos da Comissão Especial. Não por acaso, o assunto foi levado à CPAGC, como mencionaram alguns participantes nas audiências públicas. Nota-se que a DDI tentou adotar uma posição conciliatória, manifestando-se favorável a limitações ou exceções voltadas a fins não lucrativos e contrária a limitações ou exceções para estabelecimentos comerciais. Dessa forma, o órgão se mostra mais ou menos aberto a determinados segmentos, mas preserva certo nível de autonomia em relação a interesses privados.

No entanto, a gestão do órgão mudou em 2016. De acordo com a ex-funcionária entrevistada, o foco dos trabalhos também mudou com a troca de dirigentes. O tema de limitações e exceções foi deixado de lado e abriu espaço

para temas mais próximos do eixo da proteção, notadamente a questão do combate à pirataria, que consiste em uma das principais pautas da indústria de conteúdo. O novo diretor que assumiu a DDI foi secretário do Conselho Nacional de Combate à Pirataria (CNCP) e a DDI foi transferida, na reestruturação do MinC, para a Secretaria de Economia da Cultura¹⁸¹, o que mostra uma mudança ideológica na ênfase temática.

Presume-se que a DDI, nessa fase, teria se afastado um pouco dos usuários não-comerciais e se aproximado do mercado, sobretudo a indústria de conteúdo, embora as antigas pautas não tenham sido totalmente abandonadas devido a certo elemento relacionado à dependência da trajetória e ao incrementalismo do serviço público. No modelo de coalizão de defesas, a mudança de perspectiva derivada da troca de dirigentes consiste em um fator dinâmico, uma vez que a troca de gestão se refere a uma mudança política. Isso afeta as políticas públicas, visto que elas são formuladas e implementadas pelo órgão em questão.

Há certo nível de interlocução entre os órgãos públicos. O MinC é ativo no debate e parlamentares recorrem ao seu posicionamento “técnico”, principalmente quando desconhecem o tema: o Diretor de Direitos Intelectuais é mencionado várias vezes nas audiências, sobretudo pela relatora do projeto. Além disso, a Comissão Especial se organizou para pressionar o STF contra as ações de inconstitucionalidade da Lei 12853/13, as quais foram julgadas improcedentes. Entretanto, não há inferências fortes quanto aos impactos diretos desse tipo de ação. A deputada Renata Abreu menciona audiência com Ministro Fux agendada para dia 02 de dezembro de 2015, o que evidencia a existência de um lobby público. As ações de inconstitucionalidade foram rejeitadas no ano seguinte (em outubro de 2016)¹⁸².

¹⁸¹ Essas informações são confirmadas, em veículo de comunicação oficial do Ministério, pelas próprias palavras do diretor que assumiu na época: http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/novas-prioridades-para-a-area-de-direitos-autorais/10883 (Último acesso: 3 de dezembro de 2018). Embora a matéria também dê destaque ao Tratado de Marraqueche, o foco está nos titulares.

¹⁸² STF, “ADIs contra alterações na Lei de Direitos Autorais são julgadas”, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328273> (último acesso: 24 de março de 2019).

No que concerne aos usuários, a maioria dos participantes consiste em associações de representação de classe ou de interesses profissionais de setores específicos, os quais envolvem usuários comerciais de larga escala. A defesa dos interesses “do público”, de forma geral, foi feita apenas por dois participantes: diretamente pelo professor A.R.S., que, embora faça parte da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), não estava em condição de representante de instituição alguma; e, indiretamente, pelo representante do Ministério da Cultura, visto que ele tratou da defesa do que considera como “interesse público” ao defender certo nível de flexibilização da legislação de direito autoral.

Além do professor A.R.S., as audiências contaram com a participação de outros agentes ditos “independentes”, uma vez que eles não estavam em condição de representantes de instituições específicas. É o caso da advogada V.A., do ex-ministro do STJ C.M. e do desembargador J.C.C.N. Filha de compositor fundador de associação de gestão coletiva e consultora de associações, a advogada se posicionou contra a adoção de limitações para hotéis, rádios e instituições com finalidade filantrópica. Embora admita a necessidade de limitações, não comentou nenhuma proposta específica com a qual concordasse. Segundo os dados extraídos das transcrições (#2), ela participou dos debates da Lei nº 9.610 de 1998 com a Deputada Jandira Feghali, autora do requerimento que convidou a advogada para a audiência.

Apesar de estar presente na audiência sem representar instituição específica, a advogada mencionou que presta consultoria ao grupo Procure Saber, grupo formado por titulares originários do setor musical. A advogada participou da segunda audiência, que contou com a participação de outros representantes de titulares e intermediários. Verifica-se que a maior parte das audiências contou com a participação de interlocutores de segmentos similares, evitando-se assim os benefícios e os inconvenientes de um debate com divergências entre opiniões.

Os dados sobre as trajetórias pessoais dos participantes das audiências também mostram uma multiplicidade de vínculos, tendo em vista que muitos dos interlocutores pertenciam ou estavam relacionados a mais de uma instituição.

Assim, muitos participantes atuavam no mercado e simultaneamente possuíam produção acadêmica sobre o tema ou prestavam consultoria para instituições específicas. Em outras palavras, os participantes tendem a integrar diferentes espaços de discussão sobre o tema e isso incide nos sistemas de crenças apresentados, ainda que tais espaços possam estar dominados por uma ou outra perspectiva ideológica.

Os participantes das audiências tendem a se concentrar em seus próprios interesses. A maioria não comenta sobre os projetos ou o que seria o foco da Comissão, mas expõe assuntos específicos relacionados aos seus interesses econômicos. No caso dos usuários, os de natureza comercial se concentram na atuação do ECAD e nos critérios da cobrança. Tais membros da coalizão por maior flexibilidade, na verdade, defendem flexibilidades apenas para eles (em termos de diferenciação de critérios, por exemplo), reconhecendo a necessidade de pagamento de direito autoral, inclusive pelos demais setores. Isso destaca a natureza dos “interesses especiais” defendidos pelos representantes que participam da política de pressão.

Além disso, há uma diferença entre discurso e prática: ao passo que todos os usuários reconhecem a legitimidade de cobrança, eles defendem alternativas que diminuem os ganhos dos autores e, por vezes, restringem os direitos autorais (um deles chega a defender o não pagamento como resistência ao ECAD). O mesmo comportamento é visto nos titulares: ao passo que alguns reconhecem a importância das limitações, na prática, defendem situações muito restritas ou até mesmo negam a necessidade de mudar a lei brasileira, a qual é bastante restrita nesse quesito. Novamente, o comportamento atenta pela predominância de interesses privados na interlocução com as autoridades políticas.

Esse predomínio é observado também na capacidade que os agentes detêm em relação ao acesso ao poder público. Fica claro, nos discursos, que alguns participantes possuem maior interação com o MinC e o Congresso, sobretudo aqueles com interesses comerciais fortes: usuários de médio ou grande porte, intermediários de grande porte e titulares originários reconhecidos. Aparentemente, em um primeiro momento, o MinC se distanciou um pouco dos interesses identificados como “indústria”, mas ainda esteve mais próximo de

titulares politicamente organizados (GAP e Procure Saber) e alguns interesses comerciais específicos (ABERT em detrimento da ABRAÇO), além de representantes do setor público (ARPUB). Isso corrobora a ideia de que o Estado possui uma “clientela” específica. Por outro lado, os parlamentares se reuniram privadamente com representantes da indústria de conteúdo e usuários comerciais, como a MPA e o setor hoteleiro.

Quanto aos parlamentares, são poucos os que participam ativamente da Comissão. Segundo uma das pessoas entrevistadas, os parlamentares que participam são os “temáticos”, i.e. aqueles que possuem alguma relação próxima ao tema, seja pela trajetória pessoal seja pela base eleitoral. Pesam também os interesses econômicos e as filiações (à Frente Parlamentar do Turismo, por exemplo). Sobre esse aspecto, vale destacar que alguns parlamentares possuem estabelecimentos que usam obras intelectuais. Eles tendem a participar das audiências que lhe interessam pessoalmente¹⁸³. Não foram identificadas tendências partidárias específicas.

Nesse sentido, a participação de parlamentares parece mais individual que coletiva, porquanto está baseada em trajetória pessoal e na afinidade com tema ou interesses (por ex., detentores de rádio, pessoas do meio musical, contatos pessoais). Alguns parlamentares possuem mais de uma ocupação, por vezes contraditórias (como “radialista” e “músico”, no caso do dep. Ronaldo Martins) no que tange à posição na cadeia econômica criativa.

A deputada Jandira Feghali, que participou das discussões das leis 9610 e 12853, possui relações tanto com usuários como titulares. A deputada aparenta ter relações próximas com o MinC, ao menos naquele momento, uma vez que tinha informações sobre a apresentação de um *paper* que seria apresentado em reunião futura na OMPI¹⁸⁴. Os requerimentos de autoria da dep. Jandira que foram aprovados convidaram os seguintes participantes para as audiências:

¹⁸³ Uma das deputadas, por exemplo, é hoteleira e participou mais ativamente das audiências que trataram dos hotéis. Outros parlamentares alegadamente possuem emissoras de rádio.

¹⁸⁴ O Diretor do MinC mencionara apenas a reunião, mas não explicou o *paper* e Jandira não estava nessa reunião que contou com a presença dele.)

DDI/MinC; a advogada V.S., ARPUB, EBC e FOHB¹⁸⁵ (ou seja, variados: poder público, titulares, usuários comerciais e não-comerciais).

Apesar de ser elogiada por alguns titulares, a dep. Jandira Feghali é vista, por alguns segmentos, como uma ameaça ao direito autoral. Uma das entrevistadas, representante da indústria de conteúdo, criticou uma suposta proposição legislativa da dep. Jandira, a qual alargaria em excesso as limitações ou exceções (o substitutivo ao PL de Nazareno Fonteles, em trâmite na Câmara). Dessa forma, pode-se dizer que a deputada está mais próxima dos titulares originários individuais e do público em geral, afastando-se daquilo que se identifica como “mercado” (titulares derivados, empresas, usuários comerciais de largo porte), o que poderia estar relacionado à sua identificação partidária (PCdoB).

A relatora dos projetos, deputada Renata, possui, segundo, as entrevistadas, relação pessoal com donos de rádio. De acordo com as entrevistadas, o pai da deputada é dono de uma rádio. José Masci de Abreu chegou a assumir a presidência da Sistema Atual de Radiodifusão Ltda., além de fundar o Centro de Tradições Nordestinas, o qual consiste em usuário de direitos autorais¹⁸⁶. A menção à situação das rádios é feita constantemente nos discursos da dep. Renata Abreu, a qual aparentemente não detinha muito conhecimento sobre o tema, o que pode ser um das principais causas para o contato que a deputada fez com os segmentos e o órgão regulador.

Quanto menos conhecimento os parlamentares detêm sobre o tema, maiores são as chances de que eles recorram aos lobistas como forma de obter informações ou, até mesmo, como forma de adquirir serviços de assessoria parlamentar. Conforme registraram as entrevistadas, os grupos de interesses escolheram alguns dos convidados das audiências públicas. Dessa forma, verifica-se que o lobby possui também certo poder de agenda, uma vez que pauta os trabalhos da casa legislativa. A influência dos especialistas esbarra em fatores

¹⁸⁵ Requerimentos 1/2015, 3/2015 e 7/2015 (aditados: Req. 5/15).

¹⁸⁶ Ver em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-masci-de-abreu> (16 de fevereiro de 2019).

como vínculo/expertise dos políticos e compete com o poder dos grupos de interesses.

A dep. Renata Abreu foi autora dos requerimentos nos quais foram convidados, para participação nas audiências, os representantes das seguintes instituições: CADE, ABERT e ABRASEL¹⁸⁷, ou seja, poder público e usuários comerciais. A deputada recebeu diferentes segmentos, sobretudo usuários, entre os quais se destacam os representantes do segmento hoteleiro. Ela também se reuniu privadamente com os representantes da MPA. Além disso, reuniu-se com funcionários do MinC. A MPA já tivera interlocução prévia com algumas autoridades parlamentares, como é o caso do dep. Eros Biondini, o qual participara de projeto em parceria com a instituição. O dep. Eros, aliás, também era intérprete, principalmente de música gospel. Ele foi autor dos requerimentos que trouxeram para as audiências os seguintes convidados: ABPI, CBL, MPA-AL, UBEM, UBV&G, ex-desembargador C.M e o professor A.R.S¹⁸⁸.

Outros parlamentares estiveram vinculados pessoalmente ao tema, como caso do dep. Sérgio Reis, que é intérprete, e o dep. Ronaldo Martins, radialista. O dep. Otávio Leite, professor de direito, participou ativamente da Comissão de modo a apresentar proposta que versava sobre a anulação da concessão de radiodifusão para rádios inadimplentes. Foi o deputado que convidou o ECAD e a ABDA para a audiência¹⁸⁹. Ganharam também destaque os membros da Frente Parlamentar de Turismo, tendo em vista que o segmento hoteleiro é um dos principais *stakeholders* nessa área devido à cobrança realizada pelo ECAD.

Os parlamentares que se pronunciaram mais ativamente – i.e. no maior número de audiências – possuíam alguma relação comercial ou pessoal com o tema. Alguns são donos de estabelecimentos que utilizam obras e fonogramas, como o caso daqueles que são hoteleiros. Outros já exerceram algum tipo de atividade criativa. Nota-se que o vínculo pessoal tem um papel importante nos sistemas de crenças apresentados: muitos dos participantes e parlamentares nas

¹⁸⁷ Requerimentos 10/2015 e 14/2015.

¹⁸⁸ Requerimentos 12/2015, 13/2015 e 14/2015.

¹⁸⁹ Requerimentos 6/2015 e 11/2015.

audiências, defensores mais ávidos do direito autoral, são filhos ou parentes de autores, compositores, entre outros.

Ainda assim, o interesse comercial também tem seu peso. No geral, os parlamentares que se posicionam a favor de maior flexibilização da legislação demonstram preocupação sobretudo com empresas, principalmente hotéis e rádios, que são os estabelecimentos geridos por eles. Apenas o dep. Sandro Alex cita o público em geral e alguns parlamentares falaram brevemente sobre escolas ou espaços educacionais.

Outro ponto observado, durante as audiências (mediante os áudios disponibilizados da Câmara), foi a diferença de prestígio que recebem certos agentes. Por exemplo, o ex-ministro C.M. é chamado sempre de “ministro”, embora não exerça mais o cargo. A ele foi concedida tolerância maior em relação ao limite do tempo da fala. O deputado Eros Biondini chama J.C.C.N. de “Querido Doutor desembargador” e o A.R.S. de “professor”, embora A.R.S. tenha o título de doutor. Assim, destaca-se que a “autoridade” pode ser um dos elementos que incidem sobre o potencial de influência dos agentes.

Outro fator que demonstrou ter certa relevância no posicionamento foi a idade. Participantes com idades mais avançadas tenderam a adotar visões consideradas mais “conservadoras”, ou seja, voltadas à proteção e à manutenção do *status quo* da lei.

6.4 O RELATÓRIO FINAL: SUGESTÕES ADOTADAS E DEMANDAS RECUSADAS

A relatora das proposições, deputada Renata Abreu, apresentou um substitutivo no dia 15 de março de 2017, reapresentado no dia 21 do mesmo mês¹⁹⁰. Não houve alterações substantivas entre os substitutivos apresentados no dia 15 e no dia 21 de março (Análise no **Apêndice B**). O substitutivo corrige grande parte dos erros destacados pelo Ministério da Cultura em relação às proposições analisadas.

¹⁹⁰ O texto pode ser visualizado em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2126147> (último acesso: 4 de dezembro de 2018).

O substitutivo não abarca, em íntegra, os projetos pertencentes à Comissão; trata-se de um projeto totalmente novo que compreende apenas as ideias gerais das proposições. Muitos dos temas dos projetos de lei pensados ao PL 3968 sequer apareceram no substitutivo, que versa sobre outros tópicos que não constavam nas proposições em questão. A redação apresentada abrangia dois grandes temas, os quais foram discutidos, em abstrato, na Comissão:

- i. Limitações e exceções;
- ii. Gestão coletiva.

O substitutivo amplia as limitações previstas no art. 46 por meio da inserção de novos incisos ou da alteração da redação de incisos já presentes no artigo 46 da lei. O texto mantém as limitações relacionadas às notícias, aos discursos, à utilização de obras para demonstração e para produzir prova judiciária ou administrativa. O texto também esclarece termos e amplia o escopo de alguns dispositivos já previstos na atual legislação. As novas hipóteses de limitações abrangem um conjunto diverso de instituições, tais como instituições religiosas, bibliotecas, museus, entre outros.

No que tange às instituições religiosas, o texto do substitutivo refere-se explicitamente às atividades litúrgicas, convergente ao posicionamento adotado pelo Ministério da Cultura. Em relação às rádios comunitárias e TVs educativas, o texto especificava que a limitação se aplica somente às rádios e TVs que não auferam receitas decorrentes de inserções publicitárias. Foram acrescentados dispositivos voltados a fins de interoperabilidade e preservação, cuja necessidade se justifica presumidamente devido à natureza coletiva das atividades desempenhadas por bibliotecas, arquivos, museus e instituições congêneres.

No que concerne às pessoas com deficiência, a limitação prevista na legislação atual está voltada apenas a pessoas com deficiência visual e trata apenas da modalidade “reprodução”. No texto do substitutivo, a limitação abrange pessoas com outros tipos de deficiência e passa a permitir não somente a reprodução, mas também a distribuição e a comunicação ao público das obras,

desde que o uso não tenha fins lucrativos¹⁹¹. Dessa forma, o substitutivo, amplia a limitação.

Além disso, o substitutivo trata de eventos comunitários (art. 46, inciso XIV). A redação permite a representação, a recitação, a declamação, a exibição e a execução musical em eventos comunitários, desde que sem fins lucrativos e na medida justificada para atingir fins didáticos e difusão cultural ou fins de reabilitação, em unidades hospitalares, prisionais ou socioeducativas.

A parte sobre limitações ou exceções – alterações propostas ao art. 46 da LDA – é bastante similar ao projeto do MinC que foi posto em consulta pública¹⁹² (A comparação entre os dois textos encontra-se no **Apêndice C**). Doze dos quinze incisos apresentados possuem redação idêntica ou similar aos incisos propostos pelo MinC, inclusive o da polêmica cláusula aberta. Considerando que uma versão feita pelo MinC, segundo uma das entrevistadas, foi entregue ao consultor responsável por escrever o relatório, é razoável supor que o texto do substitutivo foi feito com base nos subsídios fornecidos pelo Ministério, o que mostra a influência do órgão.

Entretanto, o substitutivo apresenta dispositivos voltados para os hotéis, sobre os quais o MinC se manifestou contrário (na audiência pública). Dessa forma, pode-se afirmar que o lobby desse segmento – que se reuniu privadamente com a relatora, conforme dito em audiência pública – foi efetivo, uma vez que ele atingiu seu objetivo de colocar cláusulas que dispensem hotéis, motéis e congêneres do pagamento de direitos autorais pelas utilizações realizadas em áreas de frequência individual.

São dois os dispositivos do substitutivo que lidam com o tema:

¹⁹¹ A alteração é convergente ao Tratado de Marraqueche, cujo texto menciona pessoas com deficiência visual, baixa visão, deficiência perceptiva ou ainda outro tipo de dificuldade física que impeça a leitura de materiais impressos. O Tratado foi aprovado no Brasil com força de emenda constitucional devido à sua natureza de tratado de direitos humanos.

¹⁹² O texto do projeto está disponível no seguinte endereço eletrônico: http://www2.cultura.gov.br/consultadireitoautorai/wp-content/uploads/2010/06/APLRevisa_9610_Consulta_Publica.pdf (Último acesso: 5 de dezembro de 2018).

a) O art. 2º que altera o art. 46 da LDA para permitir “a disponibilização de rádios e televisores para uso facultativo do hóspede nos quartos ou apartamentos dos alojamentos, hotéis e motéis, bem como nas unidades de habitação dos meios de hospedagem”;

b) O art. 3º que altera o art. 68 da LDA para excetuar as unidades de frequência individual de hotéis e motéis do rol de locais de frequência coletiva.

Além disso, o texto inclui limitação ou exceção para emissoras de rádio e TV educativa e uma série de proteção aos usuários, claramente voltadas aos usuários comerciais (*“A cobrança não pode inviabilizar a atividade comercial exercida pelo usuário”*, nos termos da alteração promovida pelo art. 5º do substitutivo). A proteção à indústria está relacionada simultaneamente a dois fatores: sistema de crenças dos parlamentares, os quais associam seu posicionamento a uma defesa da economia brasileira; e interesses econômicos dos usuários comerciais, inclusive dos parlamentares que detêm estabelecimentos que utilizam bens intelectuais.

Por outro lado, incluiu-se também um dispositivo sobre bloqueio de sites, o qual, segundo informações das entrevistas e das audiências, foi sugestão da MPA, outra instituição que se reuniu privadamente com a relatora. Destarte, o texto do substitutivo parece ser derivado de discussões, reuniões entre parlamentares, informações obtidas por meio de audiências públicas, mas também reuniões privadas e contínuas com segmentos específicos, notadamente instituições que detêm forte poder econômico (ou representam algum impacto econômico para a indústria).

Depreende-se que o lobby é uma estratégia eficaz para conseguir concessões específicas, embora o resultado final seja derivado de uma miscelânea de influências e canais de acesso às instituições públicas. Isso corrobora o conceito pluralista de poliarquia, regime no qual o poder estaria disperso em diferentes grupos, com distintos recursos (não apenas econômicos, mas também culturais). Entretanto, trata-se de uma poliarquia limitada, tendo em vista que o poder se encontra disperso em grupos que detêm grandes recursos e que representam segmentos específicos em detrimento da população de forma geral, restando alguns grupos sub-representados no sistema.

Outro tema abordado no substitutivo refere-se à gestão coletiva. A Lei nº 12.853, de 2013, estabeleceu os parâmetros para fiscalização da atuação de associações de gestão coletiva responsáveis por coletar e distribuir valores provenientes do pagamento de direitos autorais. O Ministério da Cultura passou a ser o órgão responsável por habilitar e fiscalizar as associações, de acordo com os padrões de transparência e proporcionalidade estabelecidos pela lei. A lei não especificava, porém, sanções específicas para o descumprimento de determinados requisitos¹⁹³. A proposta amplia alguns requisitos para a atuação das associações de gestão coletiva, assim como determina sanções específicas para o descumprimento dos dispositivos.

A última reunião da Comissão Especial ocorreu em 05 de abril de 2017. Na ocasião, foi concedido pedido de vistas à dep. Jandira Feghali. Ao falar sobre o texto do substitutivo, a relatora mencionou café da manhã que teve com parlamentares, no qual a divergência apresentada se refere ao artigo 110-A, que versa sobre o bloqueio de sites, atendendo à sugestão da MPA:

110-A Os sítios ou aplicações de Internet preponderantemente voltados à disponibilização ou distribuição de conteúdo ofensivo ao direito autoral estão sujeitos a bloqueio, mediante ordem judicial específica dada aos provedores de conexão, sem prejuízo da aplicação de outras sanções civis e penais contra os responsáveis.

Parágrafo único. Para o deferimento da ordem judicial devem ser considerados os seguintes parâmetros.

- a) O fato de quase todo o conteúdo disponível ou distribuído no sítio ou aplicação de Internet ser de natureza ilícita
- b) Providências tomadas pelo provedor de conteúdo para buscar prevenir ou reprimir a disponibilização ou distribuição de material ilícito;
- c) Facilidade de acesso legítimo à obra autoral protegida;
- d) Eventual impacto desproporcional causado pela medida aos legítimos interesses de terceiros;
- e) A liberdade de expressão como direito fundamental e os demais princípios elencados no Marco Civil da Internet.

Segundo informações adquiridas nas entrevistas, o café da manhã teria sido organizado pela MPA, o que mostra novamente o poder de agenda do lobby.

¹⁹³ No que tange às associações de gestão coletiva e ao ente arrecadador (no momento, o ECAD), a lei prevê duas penalidades: advertência e anulação da habilitação, para infrações administrativas específicas (listadas nos artigos 30 e 31 do Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2018).

Durante a reunião na Comissão, a deputada sugeriu que, caso não houvesse consenso, o dispositivo fosse votado em destaque. Ela disse que acatou algumas sugestões de parlamentares e associações quanto à fiscalização. Mencionou ainda que receberia todas as alterações e que escutaria os autores e mais pessoas.

O presidente da Comissão sugeriu que o substitutivo fosse votado após a páscoa. Ao ser indagado pela dep. Jandira, em razão das discussões sobre previdência, o presidente respondeu que acordaria uma data para votação com os parlamentares e avisaria com antecedência. O dep. Otávio Leite salientou a complexidade da semana do dia 17 a 21, devido a outro feriado, e sugeriu os dias 25 e 26 (presumidamente de abril) para apreciação do relatório pela Comissão.

A relatora pediu um compromisso dos deputados para discutir a proposta. Sugeriu ainda marcar mais uma “reunião de diálogo”, como o café da manhã realizado, a ser marcada pelo grupo do *WhatsApp*. Sugere à dep. Jandira que ela convide também os autores. O dep. Otávio sugeriu que o pedido de vistas fosse convertido em pedido coletivo.

Desde 2017, os trabalhos da Comissão estiveram aparentemente suspensos, sem razão expressa. É possível que o motivo esteja relacionado ao conflito de interesses em relação à proposta do 110-A. Durante o período em que observei presencialmente a Comissão, um informante comentou que havia um conflito entre grandes plataformas digitais e representantes de titulares – provavelmente a MPA, que sugeriu a proposta – acerca do dispositivo do substitutivo que versa sobre bloqueio de sites.

As entrevistas confirmaram essa informação: as empresas de tecnologia teriam começado a fazer lobby contra o dispositivo sugerido pela MPA. Na ausência de resolução do impasse, provavelmente a Comissão suspendeu os trabalhos. Vale ressaltar que tal dispositivo encontra-se presente em outras proposições legislativas, sobretudo projeto de lei analisado no âmbito da CPI

sobre Crimes Cibernéticos, o que mostra que o lobby atua sobre diversas frentes¹⁹⁴.

Outro fator que pode ter afetado a continuidade da Comissão Especial foi o período eleitoral. Finda a legislatura, é necessário aprovar um requerimento para que os trabalhos sejam retomados. Segundo uma das entrevistadas, o maior foco da disputa agora não é mais a Comissão, em razão da suspensão dos trabalhos, mas a proposta da dep. Jandira Feghali. Trata-se de um substitutivo, feito pela deputada, ao projeto de lei nº 3.133, de 2012, de autoria de Nazareno Fonteles. Como mencionado anteriormente, o projeto é visto de maneira negativa pela indústria e provavelmente despertará a atenção dos lobistas do segmento nos próximos meses. Entretanto, uma análise da proposição e os consequentes conflitos políticos foge do escopo desta tese, mas poderá ser objeto de futuras análises.

¹⁹⁴ Informações sobre a CPI estão disponibilizadas na página eletrônica da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-crimes-ciberneticos/noticias/foto> (Último acesso: 17 de fevereiro de 2019)

CAPÍTULO VII

CONCLUSÕES

7.1 UM PANORAMA DA AÇÃO POLÍTICA DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS NO BRASIL

Ao analisar o contexto dos Estados Unidos na discussão sobre direitos digitais, Bill D. Herman (2014) observa a ação de duas coalizões: uma em defesa do fortalecimento e outra em defesa da flexibilização do regime de proteção dos direitos autorais, respectivamente a coalizão “direito autoral forte” (*strong copyright*) e a coalizão “uso justo forte” (*strong fair use*). O que define tais coalizões é o posicionamento acerca da amplitude da proteção. Herman (2014) destaca o crescimento da coalizão em prol do uso justo (SFU) no debate sobre direito autoral, sobretudo mediante o aumento da participação da sociedade civil em razão da Internet.

O tema de limitações ou exceções é fundamental na identificação dos posicionamentos e do debate, uma vez que limitações/exceções referem-se aos casos nos quais há dispensa do pagamento de direitos autorais. Nesse sentido, alguns agentes possuem interesses econômicos óbvios: um titular de direito autoral raramente defende uma flexibilização da proteção, tendo em vista que isso implica redução de seus ganhos econômicos. No debate da Comissão Especial analisada, os titulares e os membros das indústrias criativas, de forma geral, defenderam o *status quo*, i.e. a manutenção da lei tal como se encontra. Alguns defenderam um projeto que estabelecia a suspensão da concessão do serviço de radiodifusão para rádios inadimplentes, enquanto outros apresentaram outras propostas, tal qual o bloqueio de sites como medida antipirataria.

Os discursos dos grupos que advogam a favor da proteção se baseiam em argumentos de natureza utilitarista ou de inspiração jusnaturalista. Os criadores individuais tendem a enfatizar os direitos autorais como naturais, destacando a premissa constitucional, enquanto os membros da indústria focam seus discursos em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e cultural do país. Do lado da flexibilização, os usuários se limitaram a defender limitações ou exceções para seus próprios segmentos. Apenas um participante - o professor A.R.S. -

defendeu limitações de forma ampla e invocou o “interesse público” em sua estratégia discursiva.

A diferença entre “proteção” e “flexibilização” não consiste em uma dicotomia natural, pois refere-se a polos construídos com base nos interesses especiais e nas estratégias discursivas utilizadas. Evidência disso é que as limitações ou exceções foram, desde o início, parte integrante do sistema de proteção aos direitos autorais (cf. GEIGER, GERVAIS & SENFTLEBEN, 2014). Se, por um lado, elas podem restringir o ganho dos titulares, por outro, elas permitem que a proteção seja eficaz; pois, em caso de leis muito restritivas ou consideradas injustas, a tendência é a desobediência (cf. YU, 2003; GETSLINGER, 2014).

Tampouco as duas coalizões são homogêneas em termos de interesses e recursos. Destaca-se a existência de “sub-coalizões” dentro das perspectivas mais amplas de fortalecimento da proteção ou aumento da flexibilização. Os criadores e os artistas oscilam entre aqueles que defendem o sistema ECAD e aqueles que o criticam. Na aprovação da Lei nº 12.853, de 2013, que alterou a LDA de modo a estabelecer a supervisão da gestão coletiva pelo Estado, destacaram-se dois grupos representativos de autores e artistas: o Grupo de Ação Parlamentar Pró-Música (GAP) e o Procure Saber. Assim, tais organizações consistem em um grupo de interesses que representa titulares originários individuais (pessoas físicas) - de direitos de autor ou conexos - que estavam insatisfeitos com a atuação do ECAD.

Esse grupo logrou em conseguir apoio do Estado na aprovação da Lei 12.853. O grupo esteve presente não apenas no debate legislativo - em que se destaca a mobilização de figuras públicas reconhecidas, como o cantor Roberto Carlos - mas também nas audiências do Supremo Tribunal Federal referentes às ações de inconstitucionalidade interpostas pelo ECAD e outras associações¹⁹⁵. Estiveram presentes na Comissão Especial ora analisada.

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que o ECAD e as associações de gestão coletiva representam, por mandato, os titulares filiados. No entanto, isso

¹⁹⁵ João Mello, “A audiência pública no STF sobre direitos autorais”, disponível em: <https://jornalggn.com.br/tag/blogs/procure-saber> (Último acesso: 14 de janeiro de 2019).

não implica necessariamente a convergência de interesses. Um grupo significativo de titulares foi favorável à supervisão estatal das associações, enquanto as associações e o ECAD foram contrários à aprovação da lei. Dessa forma, o lobby classista empreendido pelo GAP e o Procure Saber tem sido bem-sucedido, uma vez que os membros detêm certa visibilidade (em sua maioria, são autores e artistas conhecidos publicamente). Outras entidades de natureza profissional participam do debate, tais como o Sindicato da Indústria Audiovisual.

Quanto a outros membros da indústria, nas discussões observadas, destacou-se a Motion Picture Association (MPA), associação que representa os estúdios de Hollywood. A MPA faz uso de dois tipos de lobby: o institucional, por meio de sua própria equipe de Relações Governamentais, e o privado, mediante a contratação de empresas especializadas nessa área. O discurso esteve voltado a questões relacionadas ao desenvolvimento econômico. Além de participar da audiência pública, a MPA se reuniu privadamente com a relatora e teve êxito em incluir sua demanda - a previsão sobre o bloqueio de sites - no relatório final.

No que concerne aos usuários, as organizações mais presentes são aquelas que representam setores economicamente relevantes, dos quais o turismo é exemplo. As audiências públicas contaram com a participação de mais de uma organização representativa do segmento hoteleiro, que também se reuniu privadamente com os parlamentares e o Ministério da Cultura. Parlamentares da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo participaram ativamente da Comissão. Os representantes dos hotéis também tiveram êxito em contemplar a demanda no relatório final, uma vez que a relatora incluiu a dispensa do pagamento por execução musical realizada nas unidades privadas dos hóspedes.

Por fim, estima-se que há um participante oculto nas discussões: as empresas de tecnologia. Os trabalhos da Comissão estão bloqueados desde 2017, sem razão expressa. Supõe-se que um dos motivos pode ser a ação das empresas de tecnologia em relação ao dispositivo sobre bloqueio de sites, conforme comentou um dos informantes durante a observação participante e confirmaram as pessoas entrevistadas. O embate, a nível internacional, está geralmente centrado entre indústrias de conteúdo e empresas de tecnologia. Na

Comissão Especial, destacaram-se a MPA e o segmento hoteleiro. Pode-se afirmar, portanto, que o debate se estrutura, em linhas gerais, em um conflito entre membros das indústrias de conteúdo e usuários comerciais (principalmente de largo porte).

No que tange aos parlamentares, aparentemente a participação se justifica por razões mais individuais que coletivas. Os dados não mostraram evidências de que haja alguma interferência substantiva da filiação partidária, por exemplo. E trata-se de um tema sobre o qual os parlamentares, no geral, possuem pouco conhecimento. A maioria sequer sabia utilizar os termos técnicos; grande parte dos projetos versava sobre “isenções”, termo impróprio tendo em vista o caráter não-tributário dos direitos autorais.

Os parlamentares que mais se manifestaram durante as audiências são aqueles que possuem alguma espécie de vínculo individual com o campo, seja devido à profissão que exerciam antes da atividade parlamentar, seja por uma questão de trajetória pessoal, além dos interesses privados de natureza econômica.

Muitos dos parlamentares são vinculados a Frentes Parlamentares correlacionadas, como a do Turismo. E parte significativa recebe impactos diretos, tendo em vista a propriedade sobre emissoras de rádios ou demais estabelecimentos comerciais que usam bens intelectuais. Dessa forma, os interesses econômicos desempenham um papel importante no jogo político dos direitos autorais, em que pese a influência de outros fatores, inclusive valores morais.

Em termos gerais, o campo se estrutura pelo debate entre os eixos de proteção e flexibilização, mas perante a atuação de sub-coalizões formadas por agentes com diferentes recursos, i.e. popularidade, renda, propriedade, entre outros, mas majoritariamente associados ao capital econômico e simbólico¹⁹⁶. As sub-coalizões também apresentam sistemas de crença distintos. A definição de

¹⁹⁶ Na teoria de campo de Bourdieu, o conceito de “capital” refere-se a diferentes tipos de recursos, como habilidade, conhecimento ou talento (O’HARA, 2000), que são considerados necessários para ter sucesso em determinado campo, entendido como um espaço com regras estruturadas definidas pelas relações entre seus membros. O capital cultural ou simbólico consiste na estima ou fama, enquanto o capital econômico está relacionado à acumulação de capital (BOURDIEU, 1986; O’HARA, 2000).

coalizão atenta para a existência de crenças compartilhadas e coordenação de ações, conforme modelo de coalizão de defesa. Percebe-se, nesse campo, porém, que há diferentes graus de identificação ideológica e coordenação de estratégias políticas dentro de uma mesma coalizão. As sub-coalizões aqui apresentadas refletem essas nuances.

No eixo da proteção, predominam as seguintes sub-coalizões:

- i) Titulares originários individuais (por exemplo: intérpretes, músicos, autores, compositores, entre outros), ou “**sub-coalizão da criação**”: enxergam os direitos autorais como direitos naturais ou humanos, portanto inerentes aos indivíduos, seja por uma questão de esforço individual ou ainda devido ao vínculo entre criador/intérprete e obra (argumentos de natureza jusnaturalista). Admitem certo nível de flexibilização, mas concentram a defesa em mecanismos que permitam maior remuneração aos à categoria. As principais pautas, no momento, são a transparência na gestão coletiva e o recebimento de proventos por usos realizados no ambiente digital. Por conseguinte, seus membros criticara muitas vezes as associações de gestão coletiva e o ente arrecadador. Os objetivos centrais de tal sub-coalizão não estão apenas relacionados ao aspecto econômico, mas há também uma demanda por reconhecimento (direitos morais);
- ii) Titulares organizacionais e intermediárias difusoras de natureza contratual (entre as quais editoras, gravadoras, produtoras, organismos de radiodifusão e estúdios), ou “**sub-coalizão da produção industrial**”: tratam-se de titulares originários ou derivados que são pessoas jurídicas e cuja maior função na cadeia econômica não é a criação, mas a organização e a difusão do conteúdo. Apresentam geralmente uma perspectiva voltada ao entendimento da cultura como fator atrelado ao desenvolvimento e expressam visões utilitaristas do campo dos direitos autorais. Argumentam em prol do fortalecimento da proteção, principalmente no que tange à observância, defendendo, por

vezes, medidas de caráter repressivo quanto às violações. O objetivo central é evitar os prejuízos econômicos causados por atos ilícitos.

- iii) Intermediárias administradoras de natureza mandatária (associações e ente arrecadador), ou “**sub-coalizão da administração de direitos**”: tratam-se das instituições responsáveis pela arrecadação e distribuição de direitos. A maior pauta de tais instituições até o momento foi esquivar-se da fiscalização estatal e rebater as críticas ao modelo de gestão coletiva adotado.

Já no eixo da flexibilização, destacam-se duas sub-coalizões:

- i) Usuários comerciais (hotéis, restaurantes, boates, academias de ginástica, bares, empresas de tecnologia de largo porte, entre outros), ou “**sub-coalizão da utilização econômica**”: essa sub-coalizão é formada por estabelecimentos que utilizam bens intelectuais com objetivos lucrativos. A defesa de seus interesses se pautam por argumentos também voltados ao desenvolvimento econômico, mas do lado inverso daquele da sub-coalizão da produção intelectual industrial.
- ii) Usuários não-comerciais (entre os quais encontram-se as bibliotecas públicas, os arquivos, as universidades, entre outros), ou “**sub-coalizão do acesso aberto**”: consiste em sub-coalizão formada por organizações ou agentes que utilizam bens intelectuais para fruição própria ou para fins com objetivos não-comerciais. A defesa de seus interesses se pautam por ideias voltadas à garantia de determinados direitos considerados essenciais, tais como o acesso à cultura e à educação. O movimento pelo software livre, por exemplo, se enquadra nessa sub-coalizão.

Vale ressaltar que as perspectivas defendidas pelas sub-coalizões ultrapassam ainda a cisão ideológica entre esquerda e direita, uma vez que há agentes com diferentes posicionamentos ideológicos e partidários nas sub-coalizões. Como explicou uma das entrevistadas, a atual LDA foi fruto de uma luta

histórica de autores e artistas de esquerda. É provável também que as sub-coalizões se unam em alguns momentos em torno de temas específicos. **A imagem 2** resume o posicionamento das sub-coalizões.

Em tal imagem, os círculos maiores se referem às sub-coalizões, enquanto os retângulos simbolizam os agentes que participaram das audiências, posicionados segundo o pertencimento às sub-coalizões. As esferas menores referem-se a participantes que participaram de forma “independente”, ou seja, sem estar na condição de representante de uma instituição específica. O tamanho de cada esfera de sub-coalidação é consequência da participação e da força política de cada uma, medida por meio da quantidade de participantes na audiência e pelo atendimento das demandas específicas.

IMAGEM 2 – Sub-coalizões no direito autoral



Fonte: elaboração da autora.

Observe-se que os participantes alocados consistem nos membros da sociedade civil, excluindo-se, portanto, os integrantes do Poder Público. Nesse

sentido, vale ressaltar que um dos maiores atendidos, no jogo político, foi o Ministério da Cultura, cuja proposta de determinada gestão foi acatada quase integralmente pela relatora. No entanto, trata-se de uma proposta de uma gestão específica, cuja continuidade pode ser ameaçada pelas mudanças governamentais que são naturais ao sistema.

Nota-se, portanto, a pertinência da classificação proposta, a qual considera não apenas o status jurídico dos agentes, mas a posição na cadeia econômica, seus interesses diretos e também os variados sistemas de crença. Resta evidente que tais fatores estão inter-relacionados. Como mostra o caso aqui analisado, o maior embate político-econômico encontra-se entre a sub-coalizão da produção industrial e a sub-coalizão da utilização econômica, i.e. entre os grandes agentes do mercado e usuários comerciais de largo porte.

7.2 A BALANÇA ENTRE CAPITAL E TRABALHO NAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS

Como mencionado anteriormente, o campo dos direitos autorais é uma área que movimenta substanciais recursos econômicos. Diferentes agentes ocupam posições distintas na cadeia econômica da cultura. Juridicamente, tais agentes se encontram divididos entre as seguintes categorias: titulares, mandatários e usuários. Entretanto, essas categorias não são suficientes para expressar os interesses econômicos e os conflitos políticos do campo.

Entre os titulares, encontram-se os titulares originários e os titulares derivados. Criadores, compositores e autores são titulares originários de direitos de autor, enquanto intérpretes, músicos executantes, produtores e organismos de radiodifusão são titulares originários de direitos conexos. Como se nota, são agentes com poderes muito distintos. Ademais, a atividade desses agentes é diferente.

Ao passo que os radiodifusores e os produtores trabalham primordialmente com a organização e a difusão do conteúdo e não trazem geralmente aportes criativos, o trabalho do intérprete envolve certo tipo de criação (cf. DRUMMOND, 2015). Como aponta Fragoso (2012), o intérprete saiu prejudicado nessa relação, uma vez que foi conferida menor importância ao seu trabalho criativo tendo em

vista a titularidade de direitos conexos, instituto juridicamente diferente daquele voltado ao criador.

Já as editoras são titulares derivadas de direitos de autor quando adquirem tais direitos por cessão. Nem sempre os interesses dos titulares originários convergem com os dos derivados. Tem-se que a situação econômica dos criadores originais geralmente é muito pior que a de organizações e demais titulares derivados. Além disso, mesmo entre os titulares originários, autores e artistas mais reconhecidos pelo público tendem a ter mais ferramentas para atuar politicamente. No caso analisado, os dois titulares que foram convidados para a audiência pública eram reconhecidos pelo público e atuavam por meio de grupos de titulares politicamente mobilizados, os já citados GAP e Procure Saber.

A divisão do universo dos direitos autorais em duas coalizões – uma em defesa de maior proteção e outra em defesa de maior flexibilidade – é, portanto, ilusória. Os recursos estão concentrados em titulares populares e organizações com grande poder econômico, seja aquelas representativas de titulares seja as que representam os usuários de natureza comercial. Não por acaso, nos Estados Unidos e na União Europeia, a disputa esteve centrada entre a indústria de conteúdo e grandes empresas de tecnologia (cf. FISHER, 2004; HERMAN, 2009, 2013)¹⁹⁷.

Dessa forma, atenta-se para a necessidade de promover uma reinterpretção das coalizões, com base em suas cisões internas. Conforme delineado no tópico anterior, a defesa de mais flexibilidade na proteção se divide em duas vertentes: i) a da “exploração comercial”, que se concentra em promover interesses econômicos específicos; e ii) a do “acesso aberto”, constituída por indivíduos e grupos que advogam em prol de maior acesso às obras devido a uma justificativa voltada ao interesse público; conforme sub-coalizões apresentadas.

Ainda que tais interesses estejam relacionados, no âmbito discursivo, à promoção de interesses mais amplos (os interlocutores destacam a importância

¹⁹⁷ Sobre a União Europeia, destaca-se a recente iniciativa de reformular a diretiva sobre direitos autorais, cuja discussão contou com a participação massiva de grupos de interesses das indústrias. Ver em: <https://corporateeurope.org/power-lobbies/2018/12/copyright-directive-how-competing-big-business-lobbies-drowned-out-critical> (último acesso: 11 de dezembro de 2018).

de seus respectivos setores para o desenvolvimento econômico ou social do país), eles se relacionam a sujeitos específicos, tais como hotéis e plataformas digitais. Assim, fatores como “sujeito” (quem) e motivação (por quê) são pertinentes para a identificação de coalizões e sub-coalizões mais “coesas”, inclusive no aspecto da justificativa moral ou filosófica.

Observa-se que o Estado é mais permeável a grupos que representam determinados interesses econômicos. Assim, tem-se que os conceitos de “classe”, “propriedade privada” e “exploração” são pertinentes ao campo dos direitos autorais. Criadores e intérpretes são responsáveis pelo trabalho produtivo. Eles agem como o proletariado das indústrias criativas na medida em que eles produzem os bens intelectuais, nesse caso, as obras e as interpretações, e são alienados do produto mediante a transferência dos direitos autorais. Nesse sentido, cabe destacar que o conceito de “propriedade” se refere a uma relação, caracterizada por certas condições de produção ou reprodução (cf. BOTTOMORE, 1988).

Geralmente, os criadores transferem os direitos, mediante cessão, para titulares derivados, como editoras e gravadoras. Uma vez que se trata de uma relação contratual privada, autores e intérpretes negociam diretamente com aqueles que virão a se tornar titulares derivados. No momento da negociação, é razoável argumentar que eles possuem interesses antagônicos, no sentido de Wright (2015)¹⁹⁸: autores e intérpretes querem receber mais enquanto gravadoras e editoras querem pagar menos.

Trata-se de uma relação de interdependência, visto que gravadoras e editoras precisam dos autores e dos intérpretes enquanto eles também necessitam dessas organizações para a divulgação de seus trabalhos (conversão de capital cultural em econômico). A exploração acontece quando há baixa remuneração de autores e intérpretes. Em diversos casos, eles são, na prática, forçados a receber uma remuneração baixa, pois não possuem os meios de promover suas obras, trabalho que fica a cargo de editoras e gravadoras. Tais

¹⁹⁸ Wright (2015) define antagonismo com base na oposição de interesses, porém, com certo grau de interdependência.

organizações possuem os “meios de produção” na medida em que controlam o equipamento necessário para promover os bens intelectuais para o público.

Em muitos setores, as relações de trabalho se mantêm hierárquicas e verticalizadas com trabalhadores alienados de sua propriedade intelectual (cf. ROSSITER, 2003). Dessa forma, criadores, intérpretes – titulares individuais, em outras palavras – possuem menor poder de barganha que grandes organizações. Isso se reflete no campo político. Nas discussões analisadas no caso, os titulares originários estão mais dispersos de forma geral – apenas de três de mais magnitude participaram das audiências (mas uma deles estava representando uma associação de gestão coletiva) – e os usuários finais encontram-se sub-representados no que tange à participação da sociedade civil.

Apenas dois interlocutores defenderam expressamente o interesse público ou a sociedade como um todo. Analisando os requerimentos feitos na Comissão, não foi convidada nenhuma organização civil que se autodeclarasse como defensora dos consumidores ou dos usuários finais – ou mesmo de princípios básicos como “liberdade de expressão” ou direito à informação e à cultura. Todavia, isso não significa que o público – no caso, os usuários finais – não tenha obtido ganhos.

Devido à influência do Ministério da Cultura, os usuários finais foram os grandes ganhadores do relatório final apresentado em razão da quantidade de limitações ou exceções que foram contempladas pelo texto do relatório. Cumpre, contudo, fazer uma ressalva: tratava-se de uma proposta de uma gestão específica que passou pelo Ministério – que data da posse de Gilberto Gil como Ministro da Cultura. Não há garantias de que tal perspectiva será mantida. Evidência disso é que a gestão atual se posicionou contrariamente ao projeto da Deputada Jandira Feghali – PL 3133/2012 – que versa sobre limitações ou exceções, como confirma uma das entrevistadas.

Dessa forma, o fato é que, não obstante a “vitória do público”, os usuários finais estiveram sub-representados pois suas demandas foram defendidas por apenas dois interlocutores. Uma das causas pode ser que seus interesses são mais dispersos em comparação com perspectivas mais claras por parte da indústria, assim como o nível de conscientização acerca dos direitos autorais

seria mais baixo em comparação aos agentes que atuam diretamente na cadeia econômica da cultura.

Os estudos usualmente apontam a mobilização de novos atores em discussões mais recentes, particularmente com o advento da Internet, em especial do lado dos usuários (cf. HERMAN, 2013; FARRAND, 2015; VALENTE, 2018). É evidente que a Internet e as novas tecnologias têm modificado essa realidade. Um assunto antes relegado às “comunidades de políticas públicas”, i.e. área especializada, adentra com mais força na vida cotidiana das pessoas: não obstante o cidadão ordinário não tenha conhecimento sobre o que significa “responsabilidade civil dos provedores”, ele ou ela consegue entender o impacto da obrigatoriedade de filtros de plataformas digitais como Instagram e Youtube. Dessa forma, confirma-se tal movimento em direção a maior mobilização política por parte de atores antes excluídos do debate sobre direito autoral.

Contudo, questiono se o surgimento desses novos atores realmente serviria à democratização do debate e da esfera pública, uma vez que aqueles que se destacam ainda são atores de largo poder econômico, como, por exemplo, as empresas de tecnologia. O resultado político dessa expansão da mobilização ainda é incerto.

Se, por um lado, é verdade que certo movimento em prol de direitos coletivos – liberdade de expressão, acesso à cultura – tem se expandido (VALENTE, 2018) do lado da sub-coalizão do acesso aberto, por outro, as organizações de maior porte econômico ainda possuem mais oportunidades de articulação política e mais resultados no que concerne a demandas específicas. No debate em análise, na coalizão a favor de mais flexibilização, destacou-se o segmento dos estabelecimentos de hospedagem, que são usuários comerciais, membros da sub-coalizão de exploração econômica. Quanto à indústria de conteúdo, destacou-se a organização que representa os grandes estúdios de Hollywood. No que tange aos direitos autorais, portanto, a balança continua pendendo para o lado do capital econômico.

O grande “perdedor”, no debate em questão, foi o ECAD, alvo de críticas. Um das hipóteses é que o órgão era alvo de certa visão negativa por parte dos parlamentares. Parte relevante dos parlamentares que se pronunciaram nas

audiências eram donos de empreendimentos que utilizam bens intelectuais, entre os quais se destacam os estabelecimentos de hospedagem. Isso pode ter contribuído para que o ECAD tenha sido visto, desde o início, com certas ressalvas. Novamente, o que pesou foi o interesse econômico, mas, nesse caso, dos usuários comerciais.

A arbitrariedade da balança é negativa, visto que os direitos autorais afetam a sociedade como um todo. Enquanto Yu (2003) defende que a grande divisão do direito autoral se faz entre “*stakeholders*” e “*não-stakeholders*”, sustento que, na prática, não existe “*não-stakeholder*” no universo dos direitos autorais, visto que todas as pessoas são usuários finais, independente das demais vinculações (todos leem livros, escutam música, vão ao cinema ou mesmo acompanham uma série). Ironicamente (mas não surpreendente), foram os agentes menos presentes – por intermédio de interlocutores – nos debates até o momento.

7.3 SOBRE LOBBY, COALIZÕES E DEMOCRACIA

Analisados elementos próprios ao campo do direito autoral, cabe agora verificar quais contribuições esse campo traz para o entendimento do fenômeno do “lobby” e do processo de políticas públicas. Tanto no senso comum quanto na literatura, a palavra “lobby” é utilizada de maneira “solta” confundindo-se com outras expressões utilizadas nessa seara, tais como grupos de pressão e grupos de interesses. Embora seja um tipo de defesa de interesses, o lobby possui características específicas. Nesta tese, defendi que o lobby corresponde à ação – e uma ação específica dentro do universo da política de pressão – enquanto “grupos de interesses” referem-se aos agentes que praticam a ação.

Existem outros agentes que participam da política, tais como partidos e movimentos sociais. Esses agentes se diferenciam dos grupos de interesses devido a determinantes, tais como escopo, objetivos e métodos de ação predominantes. O lobby é o método característico (ou seja, predominante) dos grupos de interesses, os quais, sem intenção ou condição de mobilizar maiorias, recorrem ao contato direto com as autoridades políticas.

Isso não implica, porém, que movimentos sociais e partidos não utilizem o lobby para alcançar os seus objetivos. Como demonstrou o estudo de caso ora

analisado, mesmo instituições pertencentes ao Poder Público realizam lobby em suas inter-relações e suas interações com membros da sociedade civil. No caso em questão, um grupo de parlamentares se movimentou, por meio do lobby classista, para pressionar membros do Judiciário e membros do Executivo participaram ativamente das discussões legislativas.

O lobby faz parte de uma estratégia política que se caracteriza pelo contato direto com autoridades políticas para conseguir que determinada política seja aprovada ou rejeitada. Dessa forma, lobby implica comunicação e troca de informações, além de compreender diferentes táticas. Ademais, há diferentes possibilidades de classificação do lobby. Aqui, optei por classifica-lo segundo o sujeito e o objeto: ou seja, quem empreende em ação e para qual finalidade.

Destarte, destaco cinco tipos de lobby, complementando a classificação de Oliveira (2004): público, privado, institucional, classista e social. Dessa forma, o lobby público - lobby realizado por instituições do Estado - ocorre entre instituições de diferentes Poderes, órgãos que integram um mesmo Poder ou ainda entre agentes públicos e privados.

Em suma, o lobby público é aquele realizado por órgãos públicos. Geralmente, os Ministérios possuem uma Assessoria Parlamentar (ASPAR), responsável por fazer o acompanhamento legislativo. No caso em questão, o MinC atuou na Comissão por meio da ASPAR e da área temática competente (na época, a DDI). O lobby privado é aquele realizado por empresas especializadas na área de relações governamentais, enquanto o institucional é o lobby realizado por funcionários da própria empresa privada. O caso analisado mostra que, em algumas situações, as instituições recorrem simultaneamente aos seus funcionários de relações governamentais e a empresas profissionais externas.

Já o lobby classista é feito por entidades de classe ou associações de natureza profissional. Não raro, os convidados das audiências públicas da Comissão Especial eram membros de entidades profissionais ou classistas, i.e. que representavam determinadas categorias, como o GAP/Procure Saber, que representa compositores e intérpretes. Já o lobby social é aquele feito por instituições que são representantes autodeclaradas de interesses de natureza mais ampla, como organizações não-governamentais ambientalistas.

O lobby compreende discussões sobre a distinção entre público e privado. Por ser uma estratégia que pressupõe ações nos “bastidores da política”, o lobby foi associado historicamente à defesa de interesses “especiais”, ou ditos “particulares”. A divisão entre o que é público e o que é particular nem sempre é clara, principalmente porque os agentes tendem a racionalizar seus próprios interesses como algo de natureza pública. Por exemplo, titulares de direitos autorais usualmente enfatizam a importância da proteção aos seus direitos, que são privados, em relação a incentivos em prol da cultura e do desenvolvimento econômico. Por outro lado, usuários relacionam a flexibilização ao acesso à cultura, e, em se tratando de usuários comerciais, destacam a relevância de determinado segmento para a economia.

No campo dos direitos autorais, não é tão difícil discernir quando argumentos que enfatizam a dimensão coletiva camuflam interesses econômicos determinados. No caso analisado, os usuários comerciais sempre afirmaram reconhecer os direitos dos autores, mas defenderam limitações específicas para seus próprios segmentos em uma clara defesa de interesses particulares.

Por outro lado, titulares reconheceram a necessidade de limitações e exceções, mas não atuaram em defesa de nenhuma específica, restringindo-se a defender projetos benéficos aos seus interesses como categoria profissional, sendo que a maioria das proposições em análise pela Comissão versava sobre limitações ou exceções.

Vale ressaltar que não cabe a esta tese fazer um juízo de valor sobre os interesses particulares defendidos nem alegar sobre a justiça de tais interesses. O problema – considerando a discussão sobre a democracia – não é a defesa de interesses privados em si, cuja existência parece inevitável, mas a sobreposição de determinados interesses sobre outros e as dificuldades em relação à igualdade discursiva na esfera pública. Tendo em vista que a definição de democracia pressupõe certo nível de igualdade política (HELD, 2006), i.e. igualdade de participação e oportunidades de influência nas decisões públicas, a sobreposição injustificada de alguns grupos em relação a outros prejudica o potencial democrático do sistema.

No caso em questão, aparentemente a relatora tentou conciliar interesses diversos em seu relatório. Entretanto, duas demandas específicas foram consideradas: a dos hotéis e da Motion Picture Association (MPA). Representantes desses dois segmentos se reuniram privadamente com a relatora; no caso dos hotéis, representantes ainda levaram a questão ao MinC. Os dois segmentos foram atendidos no relatório final, visto que suas demandas específicas foram contempladas pela redação proposta, em que pese as diversas manifestações contrárias aos pleitos¹⁹⁹. Dessa forma, tem-se que o lobby pode ser uma estratégia efetiva na aquisição de concessões específicas, ainda que o resultado final não seja vitória de um único grupo.

Tem-se, portanto, uma “*poliarquia limitada*”, pois os resultados refletem as perspectivas de diferentes grupos, mas alguns segmentos se encontram sub-representados. O lobby das indústrias criativas também lança luz ao conceito de “coalizão de defesa” e ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o caso em questão mostra que é importante averiguar os graus de identificação ideológica e coordenação estratégica dentro de cada coalizão, uma vez que existem “sub-coalizões” com maior nível de afinidade em termos de interesses e ações políticas coordenadas.

Outra questão pertinente, nesse debate, refere-se às razões da efetividade do lobby. Indaga-se, portanto, os motivos pelos quais as autoridades atendem ao lobby. O interesse econômico pesa, mas não é a única razão. Descartando-se aqui casos de corrupção e de troca de favores, os quais podem ser frequentes mas não são objetos desta tese, há diversas razões pelas quais as autoridades tendem a convergir com os interesses dos lobistas.

Primeiramente, o lobby representa um menor custo em identificar demandas. Os grupos já estão provendo informação e pressionando as autoridades, então os parlamentares não precisam fazer esforço para identificar posicionamentos. Sobre esse aspecto, Farrand (2015) destaca que o lobby é mais efetivo quanto menor for a “saliência eleitoral”, ou seja, quanto menos uma determinada política afetar os votos. Nesse sentido, o lobby seria mais efetivo em

¹⁹⁹ No caso dos hotéis, os interlocutores destacaram até mesmo uma desconformidade em relação ao arcabouço jurídico nacional e internacional. O próprio órgão regulador, na figura do MinC, se opôs à proposta.

situações nas quais a identificação de posicionamentos majoritários fosse mais difícil. Dessa forma, infere-se que, caso os parlamentares tenham que optar entre minoria e maioria, eles tentarão atender à maioria devido ao mecanismo eleitoral.

No caso do debate sobre direitos autorais, trata-se de um tema de relativa baixa saliência, tendo em vista a falta de conhecimento ou interesse por parte da maioria. Por outro lado, a Internet tem trazido um movimento em relação à ampliação da mobilização política de agentes que antes estavam totalmente excluídos do debate. Isso porque a proteção aos direitos autorais no ambiente digital envolve diretamente o usuário final, visto que incide sobre usos cotidianos (postagens em blog e em aplicativos de foto ou vídeo, por exemplo).

Existem ainda outros fatores que podem afetar essa dinâmica do lobby. O financiamento de campanha, por exemplo, pode criar um vínculo entre parlamentares e grupos específicos. Outra questão que parece relevante é a proximidade dos parlamentares com o tema. Quando há desconhecimento sobre o tema tratado, os parlamentares recorrem a especialistas, profissionais da área ou indivíduos e grupos que apresentem ter conhecimento elevado sobre o tema. Não por acaso, o relatório da deputada se inspirou fortemente em projeto anteriormente feito e posto em consulta pública pelo órgão responsável do Poder Público. Assim, há certa interlocução entre governo, especialistas e grupos tal como preconiza o modelo de coalizão de defesa.

Todavia, é importante destacar que o “conhecimento técnico” não é meramente técnico, mas implica necessariamente um componente político. Mesmo a burocracia e as instituições públicas não estão imunes à dimensão política, uma vez que seus posicionamentos são construídos também com base nas contribuições de diferentes grupos ditos “privados” ou agentes externos ao Estado. A aproximação ou distanciamento do Estado em relação a determinados grupos também varia de acordo com as diretrizes de cada gestão.

Ante o exposto, é possível afirmar que o lobby possui uma relação ambígua com a democracia. Ao passo que a mobilização e a tentativa de pressão fazem parte de um processo natural de defesa de interesses e podem ser utilizadas por grupos minoritários nas relações de poder, nota-se certa tendência de o lobby atender a interesses econômicos fortes – provavelmente devido à

facilidade de organização e a fatores relacionados à dependência econômica do Estado perante interesses privados.

No que tange ao campo dos direitos autorais, trata-se de uma discussão pertinente tendo em vista os interesses econômicos em jogo e a balança entre capital e trabalho nas indústrias criativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula”. *DADOS*, V. 57, N. 2, pp. 325-357, 2014.

ABRANCHES, Sérgio. *The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. Tese de Doutorado. Cornell University: 1978.

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. *Conflito e Interesse no Pensamento Político Republicano*. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de doutora, 2008.

AINSWORTH, Scott. “Regulating Lobbyists and Interest Group Influence”. *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 1 (Feb., 1993), pp. 41-56.

ALMEIDA JUNIOR, Vitor de Azevedo; SOUZA, Allan Rocha de; SOUZA, Wemerton Monteiro. “Os direitos autorais na perspectiva civil-constitucional”. Em: *Revista Brasileira de Direito Civil | Volume 8*, 2016. Disponível em: < https://www.ibdcivil.org.br/image/data/revista/volume8/rbdcivil_vol_8_02_os-direitos--autorais-na-perspectiva-civil-constitucional.pdf> (Último acesso: 6 de janeiro de 2018).

APLIN, Tanya; DAVIS, Jennifer. *Intellectual Property Law: Texts, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 3a edição, 2016.

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Como a Sociedade Pode Defender Licitamente seus Direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Autoral*. Rio de Janeiro: Renovar, 1980.

_____. “Direito de Autor e Desenvolvimento Tecnológico: Controvérsias e Estratégias”. *Revista de Direito Autoral*, n.1, São Paulo: Edição ABDA/Lumen Juris, Agosto de 2004.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley/Los Angeles/Londres: University of California Press, 2003 [1984].

BARBOSA, Denis Borges. *Restrições ao uso do corpus mechanicum de obras intelectuais após a tradição: exaustão de direitos em direito autoral*. 1999.

BASSO, Maristela. “As exceções e limitações aos direitos do autor e a observância da regra do teste dos três passos (three step test)”. Em: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 102, pp. 493-503, 2007.

BEACH, Derek & PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process Tracing methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

_____. *Causal Case Studies: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. University of Michigan Press, 2014.

BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener, ON: Batoche Books, 2000 [1781].

BERG, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon, 2001.

BERG, Kati Tusinski. Finding Connections between Lobbying, Public Relations and Advocacy. *Public Relations Journal* Vol. 3, No. 3, 2009.

BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BITTAR, Carlos Alberto. *Direito de autor*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 10a Edição, 2000 [1967].

BOTTOMORE, Thomas B. *Elites and Society*. Londres: Penguin Books, 1966.

_____. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1986.

_____. O Campo Político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 5, pp. 193-216, 2011.

BOYLE, James. *The Public Domain: Enclosing the Commons of the Mind*. New Haven London: Yale University Press, 2008.

BRANCO, Sérgio; PARANAGUÁ, Pedro. *Direitos Autorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, pp. 9-30, 2007.

BRUGUIÈRE, Jean-Michel. *Droit des propriétés intellectuelles*. 2e édition. Paris: Ellipses Édition, 2011.

BURSTEIN, Paul; LINTON, April. "The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns". *Social Forces*, Vol. 81, No. 2, pp. 381-408, 2002.

CHAVES, Antônio. Desenvolvimento do direito de autor no Brasil após a Lei n. 5.988/73. Em: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 16, n. 61, p. 230, jan.-mar. 1979.

_____. *Direito de Autor. Apanhado Histórico. Legislação Brasileira de Caráter Interno*. Conferência de Abertura do Curso Especializado sobre Direito de Autor, promovido pelo Ministério da Cultura, através do CNDA, com a cooperação da OMP I (Genebra) e SUIZA (Zurich), de 16 a 26-04-1985, no Salão do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67055/69665>> (último acesso: 02/01/2018).

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan. "The politics of participation in new democratic arenas". In: _____. (Orgs.). *Spaces for change?* London: Zed Books, 2007.

COSTA NETTO, José Carlos. *Direito Autoral no Brasil*. 2a ed. São Paulo: FTD, 2008.

CREWS, Kenneth D. "Study on copyright limitations and exceptions for libraries and archives: updated and revised". SCCR/30/3, 2015. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_30/sccr_30_3.pdf> (Último acesso: 06/01/2018).

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social Movements: An Introduction*. Segunda Edição. Oxford: Blackwell, 2006 [1998].

DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. "Species of Political Parties: A New Typology". Em: *Party Politics*; 9; 167, 2003. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/13540688030092003> (Último acesso: 08/06/2018).

DIANI, Mario; BISON, Ivano. "Organizações, coalizões e movimentos", *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3: pp. 219-250, 2010 [2004].

DINIZ, Eli. "Neoliberalismo e Corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 7, n. 20, 1992.

DUBIN, Joseph. "The Universal Copyright Convention", *California Law Review*, Vol. 42, no. 1, pp. 89-119, 1954. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol42/iss1/8>> (Último acesso: 09/01/2018).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. "Uma crítica ao modelo da elite dirigente", em AMORIM, Maria Stella de (org.). *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e Corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 7, n. 20, 1992.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DRIVER, Julia, "The History of Utilitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edição Inverno 2014, Edward N. Zalta (ed.), Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/utilitarianism-history/>> (Último acesso: 20/12/2018).

DRUMMOND, Victor. "O direito de autor é semanticamente deficitário e pode gerar injustiças". Em: *Revista Consultor Jurídico*, 1 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-01/victor-drummond-direito-autor-semanticamente-deficitario2> (Último acesso: 20 de dezembro de 2012).

DRUMMOND, Victor; VIDE, Carlos Rogel. *Manual de Direito Autoral*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

DUNLOP, Steward; GALLOWAY, Susan. 2006. "Deconstructing the Concept of 'Creative Industries'". Em: EISENBERG, Christiane; GERLACH, Rita e HANDKE, Christian (eds.). *Cultural Industries: The British Experience in International Perspective*. Online. Humboldt University Berlin, Edoc-Server. Disponível em: <http://edoc.hu-berlin.de> (Último acesso: 10 de janeiro de 2018).

FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Londres: Routledge, 2003

FARHAT, Saïd. "Lobby". *O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje Editorial, 2007.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, nº 50, São Paulo, 2000, pp. 47-68.

FARRAND, Benjamin. "Lobbying and lawmaking in the European Union: the development of copyright law and the rejection of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement". *O.J.L.S.* 2015, 35(3), 487-514, 2015.

FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo:Ed. Sagra, 1987.

FISHER, William T. Theories of Intellectual Property. Em: *New Essays in the Legal and Political Theory of Property* 193, 2001.

_____. *Promises to Keep: Technology, Law, and the Future of Entertainment*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

FRAGOSO, João Henrique da Rocha. *Direito de Autor e Copyright: Fundamentos Históricos e Sociológicos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

GEIGER; Christophe; GERVAIS, Daniel J.; SENFTLEBEN, Martin. "The Three-Step-Test Revisited: How to Use the Test's Flexibility in National Copyright Law". Em: *American University International Law Review*, Vol. 9, No.3, pp. 581-626, 2014.

GEIGER, Christophe; HILTY, Reto M.; GRIFFITHS, Jonathan; SUTHERSANEN, Uma. "A Balanced Interpretation of the 'Three-Step Test' in Copyright Law". Em: *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 2010. Disponível em: <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-1-2-2010/2621/Declaration-Balanced-Interpretation-Of-The-Three-Step-Test.pdf> (Último acesso:14/01/2019)

GEORGE, Alexander L. & BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: Harvard University, 2004.

GETSLINGER, Andrew D. "A New Approach to Combating the Piracy of Intellectual Property: Develop the Rule of Law and Increase the Supply of Legitimate Goods", In: *JPTOS*, vol. 96, no. 1, p. 32-55, 2014,

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics*, vol. 12, nº 13, p. 564-581, 2014.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobbying in Brazil: A Communication Channel Between Civil Society and State?* Paper feito para apresentação no Congresso Mundial da IPSA, realizado em Santiago, 2009.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MANCUSO, Wagner Pralon. "Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?" *ORGANICOM*, ano 8, número 14, 2011.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; THOMAS, Clive S. Interest Groups in Brazil: A New Era and its Challenges. *Journal of Public Affairs*, vol. 14, n. 3, 2014, pp. 212-239.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Tradução: Thomas Burger. Cambridge: The MIT Press, 1991 [1962].

_____. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 [1992].

HAUNSS, Sebastian; KOHLMORGEN, Lars. "Lobbying or politics? Political claims making in IP conflicts". Em: HAUNSS, Sebastian; SHADLEN, Kenneth C. *Politics of Intellectual Property*. Cheltenham, Glos: Edward Elgar Publishing, 2009.

HELD, David. *Models of democracy*. 3ª Edição. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HERMAN, Bill D. *The battle over digital rights management: A multi-method study of the politics of copyright management technologies*. Tese de doutorado. Universidade da Pensilvânia, 2009.

_____. *The Battle Over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2013.

HORTEN, Monica. *A Copyright Mascarade: How corporate lobbying threatens online freedoms*. Londres: Zed Books, 2013.

HUGHES, John. "The Philosophy of Intellectual Property". Em: 77 *Geo. L.J.* 287, 1988.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. "Copyright policy and the right to science and culture". *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed*, 28ª sessão, 2014.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. "The Role of Ordinary Citizen in Democratization". *Journal of Democracy*, Vol 19, Número 1, pp. 126-140, 2008.

KITSCHELT, Herbert. "Social Movements, Political Parties, and Democratic Theory". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 528, 1993, pp. 13-29.

LANDES, William M., and POSNER, Richard A. 1989. "An Economic Analysis of Copyright Law", 18 *Journal of Legal Studies*, 325-363.

_____. *The Economic Structure of Intellectual Property Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

LARIVIÈRE, Vincent; HAUSTEIN, Stefanie; MONGEON, Philippe. "The Oligopoly of Academic Publishers in the Digital Era". *PLOS ONE* 10(6): e0127502. 2015. DOI: 10.1371/journal.pone.0127502

LEECH, Beth L.; BAUMGARTNER, Frank R.; LA PIRA, Timothy M.; SEMANKO, Nicholas A. "Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy". *Political Research Quarterly*, Vol. 58, No. 1, 2005, pp. 19-30.

LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Sagra, 1986.

LESSIG, Lawrence. *Free Culture: How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity*. Nova York: The Penguin Press, 2004.

LEWICKI, Bruno Costa. *Limitações aos direitos de autor: releitura na perspectiva do direito civil contemporâneo*. 299 f. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LEWINSKI, Silke von. "The Role and Future of the Universal Copyright Convention". E-Copyright Bulletin, 2006. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001578/157846e.pdf>> (Último acesso: 9 de janeiro de 2018).

LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. Livraria Pioneira Editora, 1986.

LOOMIS, Burdett A.; CIGLER, Allan J. "Introduction: the Changing Nature of Interest Group Politics". In: LOOMIS, Burdett A.; CIGLER, Allan J. *Interest Group Politics*, 8ª Edição, CQ Press, 2012.

LOSSO, Fabio Malina. *Os Direitos Autorais no Mercado da Música*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

LOWI, Theodore. *The End of Liberalism: the Second Republic of the United States*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1979 [1969].

MADISON, James. "Federalist papers: FEDERALIST No. 10", *New York Packet*, 1787.

MCGUIGAN, Glenn S, and RUSSELL, Robert D. "The Business of Academic Publishing: A Strategic Analysis of the Academic Journal Publishing Industry and its Impact on the Future of Scholarly Publishing", *Electronic Journal of Academic and Special Librarianship*, v.9 no.3, 2008.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Grupo de Trabalho nº 5 (Empresariado e Ação Coletiva), 27º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, Minas Gerais, 21-25 de outubro, 2003.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSO, Eduardo Vieira. *Direito Autoral – Exceções Impostas aos Direitos Autorais (Derrogações e Limitações)*. São Paulo: Livraria e Editora José Bushatsky Ltda., 1980.

MARQUES, Danusa. *Democracia e Ciências Sociais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, 171 p. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2007.

MENELL, Peter S.. "Intellectual Property: General Theories". *Encyclopedia of Law Economics*, 2000.

MENEZES, Elisângela Dias. *Pirataria, plágio e outras violações autorais*. Estado de Minas: 2008. Disponível em < <http://www.convergencia.jor.br/plagiobeth.htm>> (último acesso: 3 de janeiro de 2018).

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. Em: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 59. São Paulo: Editora da Revista BIB, pp. 5-42, 2005.

MILL, John Stuart. *On Utilitarianism*, 1863. Disponível em: <https://www.utilitarianism.com/mill2.htm> (último acesso: 20 de dezembro de 2018).

_____. *On Liberty*. Harmondsworth: Penguin, 1981.

NETANEL, Neil. *The Copyright's Paradox*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1972].

O'HARA, Dan. 2 "Capitalism and Culture: Bourdieu's Field Theory". *Amerikastudien / American Studies*, Vol. 45, No. 1, Chaos/Control: Complexity, 2000, p. 43-53.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1970].

PIRES, Bruno Miguel Teixeira Bento. *The impact of 'Creative Industries' de nitions on subsector typologies*. Escola de Artes da Universidade Católica de Portugal. Mestrado em Gerenciamento de Indústrias Criativas, 2012.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 4ª edição, 2000 [1978].

PRZEWORSKI, Adam. "Democracy, Equality, and Redistribution". Em: BOURKE, Richard e GEUSS, Raymond. *Political Judgement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Capítulo disponível em: <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/equality_dunn.pdf>

REIS, Renata Camile Carlos. *REDES INVISÍVEIS: grupos de pressão na Câmara dos Deputados - o processo de aprovação da Lei de Propriedade Industrial brasileira*. Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RICKETSON, Sam. "WIPO Study on Limitations and Exceptions of Copyright and Related Rights in the Digital Environment", 2003. Disponível em: https://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=16805 (Último acesso: 17/02/2019).

ROSSITER, Ned. 2003. "FCJ-001 Report: Creative Labour and the Role of Intellectual Property". *The Fibreculture Journal*. Issue 1 2003: the politics of networks.

RUA, Maria das Graças. *A UDR e a Representação de Interesses dos Proprietários Rurais: A Nova Elite Agrária no Processo de Transição Política no Brasil. Ciências Sociais Hoje*. 1990.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? Em: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer, pp. 305–336, 2003.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. Em: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.

SAMUELSON, Pamela. “Justifications for Copyright Limitations & Exceptions” Em: OKEDIJI, Ruth (ed.), *Copyright Law in an Age of Limitations and Exceptions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Brasília, dezembro de 2007.

SANTOS, Manoel J. Pereira dos. “As Limitações aos Direitos Autorais”. Em: ASCENSÃO, José de Oliveira; SANTOS, Manoel J. Pereira dos; JABUR, Wilson Pinheiro. *Propriedade Intelectual*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHATTSCHNEIDER, Eric E. *Regimen de Partidos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1964 [1942].

_____. *The Semisovereign People*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961 [1942].

SILVA, Idalice Ribeiro. “Natureza e história: os sentidos da liberdade e da igualdade”. *Educação e Filosofia*. 8 (16) 35-76, 1994.

SÖDERBERG, Johan. 2002. “Copyleft vs. Copyright: A Marxist critique”. Em: *First Monday*, Volume 7 Number 3 - 4 March 2002.

SOUZA, Allan Rocha de. Direitos Autorais: A História da Proteção Jurídica. Em: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VI, Nº 7, 2005.

_____. *A função social dos direitos autorais*. Campos, RJ: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2006.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

SOUZA, Jessé. A singularidade ocidental como aprendizado reflexivo: Jürgen Habermas e o conceito de esfera pública. Em: SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: Uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

TAVARES, Francisco Mata Machado. *A Democracia Realizada do Materialismo Histórico: sobre a ditadura do proletariado e sua injustificada omissão nos estudos de teoria democrática contemporânea*. 2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 2014.

THOMPSON, E. P. "Eighteenth-Century English Society: Class Struggle without Class?" *Social History*, vol. 3, no. 2, 1978.

TILLY, Charles. *Regimes and repertoires*. Estados Unidos: Chicago University Press, 2006.

_____. "Movimentos sociais como política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, janeiro-julho, p. 133-160, 2010 [2009].

TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de Pressão no Brasil*. Programa Nacional de Desburocratização –PrND, Instituto dos Advogados de São Paulo, Brasília, 1985.

TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. Nova York: Alfred A. Knopf. 1971 [1951].

TUSSEY, Deborah. *Complex Copyright: Mapping the Information Ecosystem*. Surrey: Ashgate, 2012.

URBINATI, Nadia. "Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática". *Política & Sociedade*. Volume 9, nº 16, p. 51-88, abril de 2010.

VALENTE, Mariana Giorgetti. *Reconstrução do Debate Legislativo sobre Direito Autoral no Brasil: os anos 1989-1998* / Mariana Giorgetti Valente ; orientador José Eduardo Campos de Oliveira Faria -- São Paulo, 2018.

VALENTIM, Marta Lígia Pomim. "Ética em pesquisa: a questão do plágio". Em: SILVA, Rubens Ribeiro Gonçalves da (org.). *Direito autoral, propriedade intelectual e plágio*. Salvador: EDUFBA, 2014.

VASCONCELOS, Cláudio Lins de. *Mídia e Propriedade Intelectual: A Crônica de um Modelo em Transformação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

VIEIRA, Alexandre Pires. *Direito Autoral na Sociedade Digital*. 1ª Edição. São Paulo: Montecristo Editora, 2011.

WRIGHT, Erik Olin. "Análise de Classes". Capítulo 1 do livro "Class Counts". Tradução de Roberto Cataldo Costa, *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 17, Brasília, maio-agosto, 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracy Against Capitalism: Renewing Historical Materialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

YU, Peter K. "Four Common Misconceptions about Copyright Piracy". Em: *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.*, vol. 26, p. 127-150, 2003.

Documentos:

ESCRITÓRIO CENTRAL DE ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO (ECAD). *Regulamento de Distribuição*. 2016. Disponível em: <http://www.ecad.org.br/pt/eu-faco-musica/Regulamento-de-Distribuicao/Documents/Regulamento%20Distribui%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf>

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf>. Versão em português disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf>> (Último acesso: 17/02/2019)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, Ato de Paris de 1971, emendado em 1979. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/berne/trt_berne_001en.pdf> (Último acesso: 28/02/2019)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). *Rome Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations*, Roma, 1961. Disponível em: <http://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/text.jsp?file_id=289795> (Último acesso: 17/02/2019)

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei no. 5.988, de 14 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5988.htm> (Último acesso: 17/02/2019)

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> (Último acesso: 17/02/2019)

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (Último acesso: 17/02/2019)

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto no. 9.411, de 18 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1502120/DOUpublicacaoDecretoEstrutura19jun2018.pdf/b5072ed4-2072-45f0-99ca-12ad84784705>> (Último acesso: 17/02/2019).

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto no. 9.574, de 22 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9574.htm> (Último acesso: 17/02/2019).

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto no. 9.674, de 02 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm> (Último acesso: 17/02/2019).

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei no. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9610.htm> (Último acesso: 17/02/2019)

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei no. 12.853, de 14 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12853.htm> (Último acesso: 17/02/2019)

REPUBLIQUE FRANÇAISE. *Code de la Propriété Intellectuelle*. Disponível em: < <https://www.legifrance.gouv.fr/>> (Último acesso: 28/12/2017).

UNITES STATES OF AMERICA. *United States Code, Title 17*. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/17>> (Último acesso: 04/01/2018).

APÊNDICE A

PL	AUTOR	CONTEÚDO	MODALIDADES	INSTITUIÇÕES
PL 3968/1997	Serafim Venzon - PDT/SC	Dispensa órgãos públicos e entidades filantrópicas do pagamento de direitos autorais pela execução de obras musicais e lítero-musicais em eventos por eles organizados.	Execução Pública.	Órgãos públicos; Entidades filantrópicas.
PL 5298/2001	Luiz Moreira - PFL/BA	Isenta do pagamento de direitos autorais as empresas de radiodifusão comunitária, pela execução ou transmissão de composições musicais ou lítero-musicais, sob qualquer modalidade, os proprietários de hotéis, motéis, hospedarias, pousadas e estabelecimentos assemelhados, bem como os empresários de meios de transportes de passageiros, pelo uso de aparelhos de rádio, televisão ou qualquer outro processo colocado à disposição dos hóspedes nos apartamentos e dos passageiros no interior dos veículos, aeronaves e embarcações.	Execução Pública. Radiodifusão.	Emissoras de radiodifusão comunitárias; Hotéis, motéis ou similares; Transporte.
PL 6136/2002	Socorro Gomes - PA	Isenta rádios comunitárias e difusoras do pagamento de direitos autorais ao ECAD e das taxas ao Departamento de Polícia Administrativa.	Execução pública.	Rádios comunitárias e difusoras.
PL 2290/2003	Wilson Santos - PSDB/MT	Estabelece como limitação aos direitos autorais a reprodução de música para fins de sonorização ambiental de clínicas, consultórios, escritórios e de academias de ginástica.	Reprodução (erroneamente, a intenção original provavelmente era a execução pública).	Clínicas; Consultórios; Escritórios; Academias de ginástica.
PL 3333/2004	Carlos Nader - PFL/RJ	Determina como limitação a utilização de fonogramas (músicas) e a transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais de pequeno porte e de instalações simples, desde que as mesmas não se prestem à captação de clientela ou qualquer outro intuito de lucro.	Comunicação ao público.	Estabelecimentos comerciais de pequeno porte; Instalações simples sem fins lucrativos.
PL 4811/2005	Jefferson Campos - PMDB/SP	Dispensa as emissoras de radiodifusão educativa e comunitária do pagamento de direitos autorais de obras musicais e lítero-musicais.	Execução pública.	Rádios comunitárias e educativas.

PL 5105/2005	Vander Loubet - PT/MS	Isenta de pagamento de direitos autorais a execução pública de obras musicais ou lítero-musicais em eventos beneficentes realizados por entidades sem fins lucrativos.	Representação teatral; Execução musical;	Entidades sem fins lucrativos (eventos beneficentes).
PL 5830/2005	Gonzaga Patriota - PSB/PE	Isenta de direitos autorais o conteúdo divulgado pelas rádios comunitárias e educativas, com base no art. 46, inciso VI da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.	Comunicação ao público; Radiodifusão.	Rádios comunitárias e educativas.
PL 5831/2005	Gonzaga Patriota - PSB/PE	Estabelece que não constitui ofensa aos direitos autorais a representação teatral e a execução musical em rádios comunitárias e educativas.	Representação teatral; Execução musical.	Rádios comunitárias e educativas.
PL 5902/2005	Almir Moura - PMDB/RJ	Estabelece como limitação a utilização de música, teatro e audiovisual (filmes e "clips") em eventos religiosos.	Representação teatral; Execução musical/audiovisual.	Eventos religiosos
PL 5943/2005	Antonio Cambraia - PSDB/CE	Dispõe sobre a cobrança de direitos autorais musicais e audiovisuais, de hotéis, restaurantes, bares e similares. Reestrutura a cobrança do ECAD determinando as seguintes regras: i. Eventos fechados sem cobrança de entrada: o valor será com base na metragem quadrada do local das aparições musicais ou audiovisuais; ii. Eventos com cobrança de entrada: o valor será com base no número de pessoas que comparecerem; iii. ° Nos casos em que são disponibilizados aos clientes equipamentos sonoros ou audiovisuais, nos quartos ou apartamento de hotéis, hospedagens ou similares, para uso facultativo, o estabelecimento não está sujeito ao recolhimento de direitos autorais. Isenta ainda hotéis, motéis, hospedagem, restaurantes, bares e similares pela execução da música ambiente.	Execução musical; Exibição audiovisual.	Hotéis; Motéis; Hospedagem; Bares; Restaurantes.
PL 6226/2005	Takayama - PMDB/PR	Estabelece como limitação a execução musical e a representação teatral em evento social, clube, escola, igreja, instituição beneficente e sem fins lucrativos.	Representação teatral; Execução musical.	Estabelecimentos de ensino; Igrejas; Associações beneficentes ou sem fins lucrativos.
PL 6231/2005	Cabo Júlio - PMDB/MG	Isenta as igrejas (templo de qualquer culto) do pagamento de direitos autorais; estabelecendo	Execução Pública	Templos de qualquer culto (nas atividades

		critérios para a cobrança dos serviços de sonorização ambiental (dar-se-á em percentual calculado com base no valor do contrato de serviço, no caso de execução terceirizada).		litúrgicas) e locais privados de frequência pública.
PL 752/2007	Paulo Pimenta - PT/RS	Acrescenta ao dispositivo referente à limitação em benefício das pessoas com deficiência visual a reprodução em prol de pessoas com deficiência auditiva (atualmente não contempladas pela lei).	Reprodução	Comunidade de pessoas surdas;
PL 793/2007	Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE	Inclui nas limitações aos direitos autorais a representação teatral e execução musical nas entidades de fins filantrópicos, hospitais públicos, transportes coletivos e terminais rodoviários e ferroviários que executarem música e peças teatrais, sem finalidade lucrativa.	Execução Pública	Entidades Filantrópicas, hospitais públicos, transportes coletivos, terminais rodoviários e ferroviários.
PL 860/2007	Neilton Mulim - PR/RJ	Isenta as igrejas e templos de qualquer culto do pagamento de direitos autorais; estabelece critérios para a cobrança dos serviços de sonorização ambiental em local privado de frequência pública (percentual calculado com base no valor do contrato de serviço, no caso de execução terceirizada).	Execução Pública	Igrejas e templos de qualquer culto, nas atividades litúrgicas; locais privados de frequência pública.
PL 1550/2007	Takayama - PTB/PR	Acrescenta elementos no inciso VI do art. 46 para ampliar a limitação de modo a incluir as apresentações teatrais e musicais beneficentes e as organizadas por igrejas.	Execução Pública	Igrejas e outras pessoas (físicas ou jurídicas) que organizem eventos beneficentes.
PL 3829/2008	Valdir Colatto - PMDB/SC	Dispensa as sociedades, fundações e associações religiosas, científicas, instrutivas, de lazer e conagraçamento do pagamento da contribuição ao ECAD, desde que não distribuam vantagens financeiras e que apliquem os recursos na manutenção e desenvolvimento de objetivos sociais.	Execução Pública	Sociedades, fundações e associações religiosas, científicas, instrutivas, de lazer e conagraçamento.
PL 5148/2009	Márcio França - PSB/SP	Autoriza clubes sociais, esportivos e de lazer sem fins lucrativos a utilizarem obras teatrais ou musicais em apresentações públicas, com equipamentos de áudio e vídeo.	Representação teatral; Execução musical.	Clubes e associações sem fins lucrativos que tenham como objetivo o desenvolvimento de atividades esportivas, sociais, recreativos, culturais e

				filantrópicos, quando da realização de eventos voltados para o seu quadro social.
PL 5204/2009	Neilton Mulim - PR/RJ	Isenta do pagamento dos direitos autorais os cultos religiosos.	Execução Pública	Cultos religiosos (Igrejas, templos e etc.).
PL 7325/2010	Lupércio Ramos - PMDB/AM	Estabelece como limitação a reprodução de obras musicais para fins de sonorização de eventos sem o intuito lucrativo.	Execução Pública	Instituições ou pessoas que realizam eventos sem fins lucrativos.
PL 7833/2010	Eduardo Barbosa - PSDB/MG	Dispensa do pagamento de direitos autorais entidades sem fins lucrativos que atuem nas áreas de assistência social, saúde ou educação.	Execução Pública	Entidades sem fins lucrativos que atuem nas áreas de assistência social, saúde ou educação.
PL 1051/2011	Dr. Ubiali - PSB/SP	Autoriza clubes sociais, esportivos e de lazer sem fins lucrativos a utilizarem obras teatrais ou musicais em apresentações públicas, com equipamentos de áudio e vídeo.	Representação teatral; Execução musical.	Clubes e associações sem fins lucrativos que tenham como objetivo o desenvolvimento de atividades esportivas, sociais, recreativas, culturais e filantrópicas, quando da realização de eventos voltados para o seu quadro social.
PL 1290/2011	Manato - PDT/ES	Estabelece como limitação a execução musical ao vivo ou por meio eletrônico no recesso familiar, nas escolas e nos templos religiosos.	Representação teatral; Execução musical.	Escolas; Templos religiosos.
PL 1574/2011	Henrique Oliveira - PR/AM	Isenta entidades filantrópicas e religiosas do pagamento de taxas do Ecad.	Execução Pública	Entidades filantrópicas e religiosas
PL 1766/2011	Otavio Leite - PSDB/RJ	Determina a possibilidade de suspensão da renovação da concessão pública do serviço de radiodifusão para aquelas rádios inadimplentes com o pagamento de direitos autorais.	Não se aplica.	Serviços de radiodifusão.
PL 2082/2011	Danrlei de Deus Hinterholz - PTB/RS	Define a composição, administração e a finalidade do Ecad. Fixa critérios e valores, além de determinar que a direção do órgão deveria ser um colegiado formado por diferentes	Execução Pública	?

		instituições públicas (entre elas o Ministério da Cultura).		
PL 2471/2011	João Dado - PDT/SP	Coloca como limitação a reprodução ou a execução de obras musicais em eventos promovidos por entidade beneficente, constituída na forma da lei, desde que a cobrança de ingresso não seja a única fonte de arrecadação do evento.	Execução Pública.	Entidades beneficentes.
PL 2939/2011	Ronaldo Benedet - PMDB/SC	Impede a cobrança de valores relativos aos direitos autorais pelo ECAD nas seguintes situações: - Retransmissão de rádio e televisão pelas empresas hoteleiras, hospitais, empresas de transporte e/ou outros estabelecimentos públicos e privados que não sejam da área do entretenimento. - Execução musical em festas particulares (ex: casamentos, bodas e aniversários); - Representação teatral e execução musical em eventos beneficentes organizados por entidades religiosas, associações, fundações, partidos políticos e órgãos públicos.	Execução Pública	Empresas hoteleiras, hospitais, empresas de transporte e/ou outros estabelecimentos públicos e privados que não sejam da área de entretenimento; Pessoas (físicas ou jurídicas) em festas particulares; entidades religiosas, associações, fundações, partidos políticos e órgãos públicos.
PL 3364/2012	Pastor Marco Feliciano - PSC/SP	Isentam de pagamento de direitos autorais a representação teatral ou execução musical em clubes ou associações quando utilizados com finalidade exclusivamente de comemoração privada ou ainda por eventos promovidos por igrejas com fins religiosos. Isenta também os hotéis, limitando a necessidade de autorização do autor para comunicação ao público aos saguões e salões de eventos dos hotéis. E também exclui da necessidade de autorização do autor, quando a utilização da obra for de acesso privado e sem finalidade lucrativa.	Execução Pública	Igrejas, hotéis e pessoas (físicas ou jurídicas) em comemorações privadas em clubes ou associações e etc.
PL 3526/2012	Onofre Santo Agostini - PSD/SC	Isenta do recolhimento de taxas pertinentes aos direitos autorais procedido do ECAD os eventos promovidos por entidades filantrópicas, associações sem fins lucrativos, creches, escolas e templos de qualquer culto, em eventos beneficentes cuja renda seja destinada a angariar recursos para manutenção e	Execução Pública	Entidades filantrópicas, associações sem fins lucrativos, escolas e templos de qualquer culto.

		funcionamento dessas entidades.		
PL 4556/2012	Valdir Colatto - PMDB/SC	Dispensa do pagamento de valores do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD para execução de músicas por qualquer processo, nas entidades que menciona.	Execução Pública	As sociedades e fundações, associações religiosas, culturais, instrutivas, científicas, artísticas, literárias, recreativas, esportivas que tenham por objeto promover lazer, assistência ou conagraçamento de seus associados.
PL 4975/2013	Giovani Cherini - PDT/RS	Autoriza as rádios comunitárias (homologadas pelo Ministério das Comunicações) a transmitir obras teatrais, composições musicais ou líteromusicais e fonogramas sem prévia e expressa autorização do autor ou titular.	Comunicação ao Público. Radiodifusão.	Rádios comunitárias.
PL 6039/2013	Nilson Leitão - PSDB/MT	Isenta do pagamento de direitos autorais eventos que tenham finalidade filantrópica ou que tenham artistas executando músicas exclusivamente de autoria própria.	Execução pública.	Eventos filantrópicos.
PL 6247/2013	Marcos Rogério - PDT/RO	Veda a cobrança de direitos autorais sobre a execução pública de composições musicais ou lítero-musicais, ou a utilização de fonogramas em eventos restritos a parentes e amigos, realizados em local interdito ao público em geral, e de natureza religiosa ou cultural sem a cobrança de ingresso.	Execução Pública	Igrejas, templos e outras pessoas (físicas ou jurídicas) que organizem eventos realizados em local interdito ao público em geral, e de natureza religiosa ou cultural sem a cobrança de ingresso.
PL 7679/2014	Magda Mofatto - PR/GO	Dispensa o pagamento de direitos autorais para as áreas individuais dos hotéis. Prevê também que em nenhuma hipótese a retribuição autoral será superior a 5% do orçamento total do evento musical, o qual é composto pelo custo com artistas e músicos, equipamentos de som, montagem de palco e serviços técnicos de som e imagem de qualquer natureza.	Execução Pública	Hotéis (com exceção das áreas comuns). Organizadores de eventos musicais.

PL 400/2015	Junior Marreca - PEN/MA	Acrescenta como limitação “a reprodução de obras musicais ou lítero-musicais nas programações das emissoras do serviço de radiodifusão comunitária” para isentar as rádios comunitárias do pagamento de direitos autorais.	Reprodução (erroneamente, a intenção original provavelmente era a execução pública); Radiodifusão.	Rádios comunitárias
PL 1004/2015	Stefano Aguiar - PSB/MG	Coloca a difusão de obra musical ou literomusical por emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária entre as limitações aos direitos autorais.	Radiodifusão.	Rádios Comunitárias.
PL 1111/2015	Jorge Tadeu Mudalen - DEM/SP	Isenta as organizações religiosas do recolhimento de taxa de direito autoral pela execução de música em eventos religiosos.	Execução Pública	Organizações religiosas (em eventos gratuitos)
PL 1608/2015	Alex Manente - PPS/SP	Dispensa quartos de hotéis ou similares do pagamento de direitos autorais pela transmissão de radiodifusão sonora ou televisiva (coloca como limitação).	Radiodifusão; Comunicação ao público.	Hotéis; Motéis.
PL 2436/2015	Beto Rosado – PP/RN	Trata da veiculação de produção cinematográfica em locais públicos, de forma gratuita, sem fins lucrativos e com isenção pagamento dos direitos autorais.	Exibição cinematográfica	Locais públicos e entidades sem fins lucrativos
PL 2796/2015	JHC	Altera a Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998 que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências, para excluir do alcance do seu Art. 68 as unidades de frequência individual e uso exclusivo do hóspede a que alude o Art. 23 da Lei Federal nº 11.771 de 17 de setembro de 2008.	Execução pública	Unidades individuais dos estabelecimentos de hospedagem, clínicas, hospitais e meios de transporte.
PL 3773/2015	Professora Dorinha Seabra Rezende - DEM/TO	Esta Lei modifica a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências, para isentar as emissoras de radiodifusão comunitária do pagamento de direitos autorais referentes à execução de obras musicais e fonogramas	Execução Pública	Rádios Comunitárias
PL 3882/2015	Vicentinho - PT/SP	Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências	Execução Pública	Rádios Comunitárias
PL 3387/2015	Marcos Rotta - PMDB/AM	Prevê a dispensa do pagamento dos direitos autorais decorrentes da execução pública de obras musicais, lítero-musicais ou de	Execução pública	Entidades filantrópicas e eventos beneficentes

		fonogramas promovida por entidades filantrópicas.		
PL 6181/2016	Felipe Bornier - PROS/RJ	Isenta os eventos beneficentes de instituições de caridade e religiosas, com fins filantrópicos, no pagamento de direitos autorais.	Reprodução e execução pública	Entidades filantrópicas e eventos beneficentes
PL 6181/2016	Felipe Bornier - PROS/RJ	Isenta os eventos beneficentes de instituições de caridade e religiosas, com fins filantrópicos, no pagamento de direitos autorais.	Reprodução e execução pública	Entidades filantrópicas e eventos beneficentes
PL 7080/2017*	Gorete Pereira - PR/CE	Modifica a Lei nº 9.610, de 1998, de modo a estabelecer que as rádios pagarão a título de direito autoral a alíquota de 1% (um por cento) sobre o faturamento.	Execução (apenas critério de cobrança – estabelece um específico).	Rádios
PL 8469/2017*	Subtenente Gonzaga - PDT/MG	Altera, a Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1988, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências, para incluir um novo dispositivo isentando as Forças Armadas e as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares do pagamento de direitos autorais, no caso em que especifica.	Execução pública.	Forças Armadas e Militares
PL 9469/2018*	Luiz Couto - PT/PB	Acrescenta incisos ao artigo 46 da Lei nº 9.610, de 1998, de modo a isentar as rádios comunitárias e a transmissão via streaming do pagamento de direitos autorais.	Execução pública; streaming.	Rádios comunitárias.

APÊNDICE B

Dispositivo SUBST 1	Texto SUBST 1	Dispositivo SUBST 2	Texto SUBST 2
Art. 2º - altera o artigo 46 da LDA	I - a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, desde que feita em um só exemplar, para uso privado e não comercial;	Art. 2º - altera o artigo 46 da LDA	I - a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, desde que feita em um só exemplar, para uso privado e não comercial;

<p>II – a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, quando destinada a garantir a sua portabilidade ou interoperabilidade, para uso privado, não comercial e sem disseminação;</p>	<p>II – a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, quando destinada a garantir a sua portabilidade ou interoperabilidade, para uso privado, não comercial e sem disseminação;</p>
<p>III – a reprodução na imprensa, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos;</p>	<p>III – a reprodução na imprensa, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos;</p>
<p>IV – a utilização na imprensa, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza ou de qualquer obra, quando for justificada e na extensão necessária para cumprir o dever de informar sobre fatos noticiosos;</p>	<p>IV – a utilização na imprensa, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza ou de qualquer obra, quando for justificada e na extensão necessária para cumprir o dever de informar sobre fatos noticiosos;</p>
<p>V – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização;</p>	<p>V – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização;</p>
<p>VI – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa;</p>	<p>VI – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa;</p>
<p>VII – a utilização, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes visuais, sempre que a utilização em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores;</p>	<p>VII – a utilização, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes visuais, sempre que a utilização em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores;</p>
<p>VIII – a reprodução necessária à conservação, preservação e arquivamento de qualquer obra, sem finalidade comercial, desde que realizada por bibliotecas, arquivos, centros de documentação, museus, cinematecas e demais instituições museológicas, na medida justificada para atender aos seus fins;</p>	<p>VIII – a reprodução necessária à conservação, preservação e arquivamento de qualquer obra, sem finalidade comercial, desde que realizada por bibliotecas, arquivos, centros de documentação, museus, cinematecas e demais instituições museológicas, na medida justificada para atender aos seus fins;</p>
<p>IX – a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida</p>	<p>IX – a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida</p>

	<p>justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;</p>		<p>justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;</p>
	<p>X – a difusão de obra musical ou literomusical por emissora de rádio comunitária ou TV educativa que não aufera receita decorrente de inserções publicitárias, ainda que institucional;</p>		<p>X – a difusão de obra musical ou literomusical por emissora de rádio comunitária ou TV educativa que não aufera receita decorrente de inserções publicitárias, ainda que institucional;</p>
	<p>XI – a difusão de obra musical ou literomusical durante as liturgias rotineiras de qualquer religião;</p>		<p>XI – a difusão de obra musical ou literomusical durante as liturgias rotineiras de qualquer religião;</p>
	<p>XII – a reprodução, a distribuição, a comunicação e a colocação à disposição do público de obras para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência, sempre que a deficiência implicar, para o gozo da obra por aquelas pessoas, necessidade de utilização mediante qualquer processo específico ou ainda de alguma adaptação da obra protegida, e desde que não haja fim comercial na reprodução ou adaptação;</p>		<p>XII – a reprodução, a distribuição, a comunicação e a colocação à disposição do público de obras para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência, sempre que a deficiência implicar, para o gozo da obra por aquelas pessoas, necessidade de utilização mediante qualquer processo específico ou ainda de alguma adaptação da obra protegida, e desde que não haja fim comercial na reprodução ou adaptação;</p>
	<p>XIII – a disponibilização de rádios e televisores para uso facultativo do hóspede nos quartos ou apartamentos dos alojamentos, hotéis e motéis, bem como nas unidades de habitação dos meios de hospedagem.</p>		<p>XIII – a disponibilização de rádios e televisores para uso facultativo do hóspede nos quartos ou apartamentos dos alojamentos, hotéis e motéis, bem como nas unidades de habitação dos meios de hospedagem.</p>

	<p>XIV - a representação teatral, a recitação ou declamação, a exibição audiovisual e a execução musical em eventos comunitários, desde que realizados sem fins lucrativos e ocorram na medida justificada para atingir:</p> <p>a) fins didáticos e difusão cultural; b) fins de reabilitação ou terapia, em unidades hospitalares, prisionais ou socioeducativas.</p>		<p>XIV - a representação teatral, a recitação ou declamação, a exibição audiovisual e a execução musical em eventos comunitários, desde que realizados sem fins lucrativos e ocorram na medida justificada para atingir:</p> <p>a) fins didáticos e de difusão cultural; b) fins de reabilitação ou terapia, em unidades hospitalares, prisionais ou socioeducativas.</p>
	<p>Parágrafo único. Além dos casos previstos expressamente neste artigo, também não constitui ofensa aos direitos autorais a reprodução, distribuição e comunicação ao público de obras protegidas, dispensando-se, inclusive, a prévia e expressa autorização do titular e a necessidade de remuneração por parte de quem as utiliza, quando essa utilização for:</p> <p>I – para fins educacionais e didáticos, sem prejudicar a exploração normal da obra utilizada e nem causar prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.</p>		<p>Parágrafo único. Além dos casos previstos expressamente neste artigo, também não constitui ofensa aos direitos autorais a reprodução, distribuição e comunicação ao público de obras protegidas, dispensando-se, inclusive, a prévia e expressa autorização do titular e a necessidade de remuneração por parte de quem as utiliza, quando essa utilização for:</p> <p>I – para fins educacionais e didáticos, sem prejudicar a exploração normal da obra utilizada e nem causar prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.</p>

<p>Art. 3º - Altera o art. 68 da LDA</p>	<p>Art. 68. [...] § 3º Consideram-se locais de frequência coletiva os teatros, cinemas, salões de baile ou concertos, boates, bares, clubes ou associações de qualquer natureza, lojas, estabelecimentos comerciais e industriais, estádios, circos, feiras, restaurantes, hotéis e motéis, salvo os apartamentos e quartos de frequência individual, clínicas, hospitais, órgãos públicos da administração direta ou indireta, fundacionais e estatais, meios de transporte de passageiros terrestre, marítimo, fluvial ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem ou transmitam obras literárias, artísticas ou científicas. (NR)</p>	<p>Art. 3º - Altera o art. 68 da LDA</p>	<p>Art. 68. [...] § 3º Consideram-se locais de frequência coletiva os teatros, cinemas, salões de baile ou concertos, boates, bares, clubes ou associações de qualquer natureza, lojas, estabelecimentos comerciais e industriais, estádios, circos, feiras, restaurantes, hotéis e motéis, salvo os apartamentos e quartos de frequência individual, clínicas, hospitais, órgãos públicos da administração direta ou indireta, fundacionais e estatais, meios de transporte de passageiros terrestre, marítimo, fluvial ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem ou transmitam obras literárias, artísticas ou científicas. (NR)</p>
<p>Art. 4º - Altera o título VI</p>	<p>“Título VI Das Associações de Usuários e de Titulares de Direitos de Autor e dos que lhe são Conexos e das Associações de Usuários”</p>	<p>Art. 4º - Altera o título VI</p>	<p>“Título VI Das Associações de Usuários e de Titulares de Direitos de Autor e dos que lhe são Conexos e das Associações de Usuários”</p>
<p>Art. 5º - Acrescenta parágrafos ao art. 98-A da LDA</p>	<p>Art. 98-A. [...] § 7º A cobrança não pode inviabilizar a atividade comercial exercida pelo usuário; § 8 Salvo a existência de acordo entre os interessados, não poderá ser imposto preço mínimo para o pagamento de direitos autorais pelo usuário, devendo, sob pena de enriquecimento sem causa, o valor ser sempre proporcional à utilização das obras e definido com suporte nos critérios previstos na lei e respectivo regulamento;</p>	<p>Art. 5º - Acrescenta parágrafos ao art. 98-A da LDA</p>	<p>Art. 98-A. [...] § 7º A cobrança não pode inviabilizar a atividade comercial exercida pelo usuário; § 8 Salvo a existência de acordo entre os interessados, não poderá ser imposto preço mínimo para o pagamento de direitos autorais pelo usuário, devendo, sob pena de enriquecimento sem causa, o valor ser sempre proporcional à utilização das obras e definido com suporte nos critérios previstos na lei e respectivo regulamento;</p>
<p>Art. 6º - Altera o art. 98-B da LDA</p>	<p>Art. 98-B. Parágrafo único. As informações contidas nos incisos I e II devem ser atualizadas em até 10 (dez) dias após a realização de assembleia que venha a implicar alteração em algum critério ali mencionado, sendo vedada a cobrança com suporte no novo critério antes da atualização.</p>	<p>Art. 6º - Altera o art. 98-B da LDA</p>	<p>Art. 98-B. Parágrafo único. As informações contidas nos incisos I e II devem ser atualizadas em até 10 (dez) dias após a realização de assembleia que venha a implicar alteração em algum critério ali mencionado, sendo vedada a cobrança com suporte no novo critério antes da atualização.</p>
<p>Art. 7º - Acrescenta o art. 99-C à LDA</p>	<p>Art. 99-C É obrigação do ente arrecadador e das associações utilizar os meios tecnológicos disponíveis para promover maior transparência e eficiência na arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais, literomusicais e audiovisuais, tais como o uso de</p>	<p>Art. 7º - Acrescenta o art. 99-C à LDA</p>	<p>Art. 99-C É obrigação do ente arrecadador e das associações utilizar os meios tecnológicos disponíveis para promover maior transparência e eficiência na arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais, literomusicais e audiovisuais, tais como o uso de aplicativos que</p>

	aplicativos que permitam a emissão e pagamento de boletos pelo usuário via Internet e informem os fonogramas tocados pelas emissoras de rádio.		permitam a emissão e pagamento de boletos pelo usuário via Internet e informem os fonogramas tocados pelas emissoras de rádio
Art. 8º - Modifica o art. 100-B da LDA	Art. 100-B Os litígios entre usuários ou seus mandatários e titulares ou respectivos mandatários de direitos autorais, em relação à falta de pagamento, aos critérios de cobrança, às formas de oferecimento de repertório e aos valores de arrecadação, e entre titulares e suas associações, em relação aos valores e critérios de distribuição, poderão ser objeto da atuação de órgão da Administração Pública Federal para a resolução de conflitos por meio de mediação ou arbitragem, na forma do regulamento, sem prejuízo da apreciação pelo Poder Judiciário e pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, quando cabível.	Art. 8º - Modifica o art. 100-B da LDA	Art. 100-B Os litígios entre usuários ou seus mandatários e titulares ou respectivos mandatários de direitos autorais, em relação à falta de pagamento, aos critérios de cobrança, às formas de oferecimento de repertório e aos valores de arrecadação, e entre titulares e suas associações, em relação aos valores e critérios de distribuição, poderão ser objeto da atuação de órgão da Administração Pública Federal para a resolução de conflitos por meio de mediação ou arbitragem, na forma do regulamento, sem prejuízo da apreciação pelo Poder Judiciário e pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, quando cabível.
Art. 9º - Acrescenta os artigos 100-C e 100-D à LDA	Art. 100-C. Para o exercício e defesa de seus direitos, podem os usuários associar-se sem intuito de lucro. Art. 100-D. Com o ato de filiação, as associações de que trata o art. 100-C podem torna-se mandatárias de seus associados para a prática de todos os atos necessários à defesa judicial ou extrajudicial de seus direitos.	Art. 9º - Acrescenta os artigos 100-C e 100-D à LDA	Art. 100-C. Para o exercício e defesa de seus direitos, podem os usuários associar-se sem intuito de lucro. Art. 100-D. Com o ato de filiação, as associações de que trata o art. 100-C podem torna-se mandatárias de seus associados para a prática de todos os atos necessários à defesa judicial ou extrajudicial de seus direitos.
Art. 10 - Modifica os incisos I e IV do art. 108	Art. 108..... I – tratando-se de empresa de radiodifusão ou de serviço de acesso condicionado, no mesmo horário em que tiver ocorrido a infração por três dias consecutivos; [...] IV – tratando-se de utilização na Internet, conforme definido na Lei nº 12.965, de 2014, na forma do regulamento.	Art. 10 - Modifica os incisos I e IV do art. 108	Art. 108..... I – tratando-se de empresa de radiodifusão ou de serviço de acesso condicionado, no mesmo horário em que tiver ocorrido a infração por três dias consecutivos; [...] IV – tratando-se de utilização na Internet, conforme definido na Lei nº 12.965, de 2014, na forma do regulamento.

<p>Art. 11 - Acrescenta os artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D e 110-E à LDA</p>	<p>Art. 110-A. Os sítios ou aplicações de Internet preponderantemente voltados à disponibilização ou distribuição de conteúdo ofensivo ao direito autoral estão sujeitos a bloqueio, mediante ordem judicial específica dada aos provedores de conexão, sem prejuízo da aplicação de outras sanções civis e penais contra os responsáveis. Parágrafo único. Para o deferimento da ordem judicial devem ser considerados os seguintes parâmetros.</p> <p>a) O fato de quase todo o conteúdo disponível ou distribuído no sítio ou aplicação de Internet ser de natureza ilícita</p> <p>b) Providências tomadas pelo provedor de conteúdo para buscar prevenir ou reprimir a disponibilização ou distribuição de material ilícito;</p> <p>c) Facilidade de acesso legítimo à obra autoral protegida;</p> <p>d) Eventual impacto desproporcional causado pela medida aos legítimos interesses de terceiros;</p> <p>e) A liberdade de expressão como direito fundamental e os demais princípios elencados no Marco Civil da Internet.</p>	<p>Art. 11 - Acrescenta os artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D e 110-E à LDA</p>	<p>Art. 110-A. Os sítios ou aplicações de Internet preponderantemente voltados à disponibilização ou distribuição de conteúdo ofensivo ao direito autoral estão sujeitos a bloqueio, mediante ordem judicial específica dada aos provedores de conexão, sem prejuízo da aplicação de outras sanções civis e penais contra os responsáveis. Parágrafo único. Para o deferimento da ordem judicial devem ser considerados os seguintes parâmetros.</p> <p>a) O fato de quase todo o conteúdo disponível ou distribuído no sítio ou aplicação de Internet ser de natureza ilícita</p> <p>b) Providências tomadas pelo provedor de conteúdo para buscar prevenir ou reprimir a disponibilização ou distribuição de material ilícito;</p> <p>c) Facilidade de acesso legítimo à obra autoral protegida;</p> <p>d) Eventual impacto desproporcional causado pela medida aos legítimos interesses de terceiros;</p> <p>e) A liberdade de expressão como direito fundamental e os demais princípios elencados no Marco Civil da Internet.</p>
	<p>Art. 110-B. A inobservância no disposto no § 6º do artigo 98-A, nos incisos I, II, IV, VI e VII do caput do artigo 98-B e no art. 98-C sujeitará os dirigentes das associações de gestão coletiva de direitos autorais ou dos entes arrecadadores à multa de, no mínimo R\$ 1.000,00 (um mil reais) e, no máximo, R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), assegurados o contraditório e a ampla defesa.</p> <p>§ 1º Sujeitam-se às mesmas sanções previstas no caput os dirigentes das associações de gestão coletiva de direitos autorais ou dos entes arrecadadores que impedirem ou dificultarem o exercício do direito previsto no art. 100.</p> <p>§ 2º Os valores referentes à aplicação da multa de que trata este artigo serão revertidos ao Fundo Nacional da Cultura, de que trata a Lei nº 8.313, de 1991.</p>		<p>Art. 110-B. A inobservância no disposto no § 6º do artigo 98-A, nos incisos I, II, IV, VI e VII do caput do artigo 98-B e no art. 98-C sujeitará os dirigentes das associações de gestão coletiva de direitos autorais ou dos entes arrecadadores à multa de, no mínimo R\$ 1.000,00 (um mil reais) e, no máximo, R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), assegurados o contraditório e a ampla defesa.</p> <p>§ 1º Sujeitam-se às mesmas sanções previstas no caput os dirigentes das associações de gestão coletiva de direitos autorais ou dos entes arrecadadores que impedirem ou dificultarem o exercício do direito previsto no art. 100.</p> <p>§ 2º Os valores referentes à aplicação da multa de que trata este artigo serão revertidos ao Fundo Nacional da Cultura, de que trata a Lei nº 8.313, de 1991.</p>

	<p>Art. 110-C. Na aplicação das sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para os titulares de direitos autorais ou para os usuários, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência específica, entendida como a repetição da falta de igual natureza após decisão administrativa anterior. Parágrafo único. A existência de sanção anterior será considerada como agravante na aplicação de outra sanção.</p>		<p>Art. 110-C. Na aplicação das sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para os titulares de direitos autorais ou para os usuários, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência específica, entendida como a repetição da falta de igual natureza após decisão administrativa anterior. Parágrafo único. A existência de sanção anterior será considerada como agravante na aplicação de outra sanção.</p>
	<p>Art. 110-D. Estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor mínimo de R\$ 1.000,00 (um mil reais) e no máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) as pessoas jurídicas cujas atividades incluam a gestão coletiva de direitos autorais sem a devida habilitação para a atividade de cobrança desses direitos. Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput a pessoas físicas ou jurídicas que façam a gestão conjunta de direitos de diferentes titulares, assim entendida a gestão individualizada cujo licenciamento e respectivas condições de remuneração sejam objeto de contratos pactuados de forma singular.</p>		<p>Art. 110-D. Estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor mínimo de R\$ 1.000,00 (um mil reais) e no máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) as pessoas jurídicas cujas atividades incluam a gestão coletiva de direitos autorais sem a devida habilitação para a atividade de cobrança desses direitos. Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput a pessoas físicas ou jurídicas que façam a gestão conjunta de direitos de diferentes titulares, assim entendida a gestão individualizada cujo licenciamento e respectivas condições de remuneração sejam objeto de contratos pactuados de forma singular.</p>
	<p>Art. 110-E. Constitui ato ilícito assumir a titularidade de obras, fonogramas, interpretações, execuções ou emissões caídas em domínio público.</p>		<p>Art. 110-E. Constitui ato ilícito assumir a titularidade de obras, fonogramas, interpretações, execuções ou emissões caídas em domínio público.</p>
<p>Art. 12 - Altera o Código Penal</p>	<p>Art. 184-A Deixar de distribuir ao autor, no exercício de direção de entidade associativa, os valores decorrentes da arrecadação dos direitos relativos à execução pública de obra autoral. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem frauda cadastro do escritório central ou de associação de autores com a finalidade de apropriar, em benefício próprio ou de terceiros, valores decorrentes da arrecadação dos direitos relativos à execução pública de obra autoral.</p>	<p>Art. 12 - Altera o Código Penal</p>	<p>Art. 184-A Deixar de distribuir ao autor, no exercício de direção de entidade associativa, os valores decorrentes da arrecadação dos direitos relativos à execução pública de obra autoral. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem fraudar cadastro do escritório central ou de associação de autores com a finalidade de apropriar, em benefício próprio ou de terceiros, valores decorrentes da arrecadação dos direitos relativos à execução pública de obra autoral.</p>

	Art. 184-B. Na direção de associação de gestão coletiva de direitos autorais, oferecer valores ou vantagens de forma discriminatória ou em desconformidade com o respectivo regulamento de distribuição. Pena – reclusão, de 1(um) a 2 (dois) anos, e multa		Art. 184-B. Na direção de associação de gestão coletiva de direitos autorais, oferecer valores ou vantagens de forma discriminatória ou em desconformidade com o respectivo regulamento de distribuição. Pena – reclusão, de 1(um) a 2 (dois) anos, e multa
Art. 13 - Acrescenta os artigos 115, 116 e 117 à LDA	Art. 115. As instituições financeiras públicas poderão desenvolver linhas de crédito voltadas ao financiamento de passivos consolidados decorrentes de dívidas relacionadas à inadimplência no pagamento de direitos autorais	Art. 13 - Acrescenta os artigos 115, 116 e 117 à LDA	Art. 115. As instituições financeiras públicas poderão desenvolver linhas de crédito voltadas ao financiamento de passivos consolidados decorrentes de dívidas relacionadas à inadimplência no pagamento de direitos autorais.
	Art. 116. O Escritório Central de Arrecadação – ECAD – poderá, de modo a viabilizar a quitação de dívidas relacionadas ao pagamento de direitos autorais, conceder parcelamentos e descontos, cujos limites serão previamente definidos em assembleia.		Art. 116. O Escritório Central de Arrecadação – ECAD – poderá, de modo a viabilizar a quitação de dívidas relacionadas ao pagamento de direitos autorais, conceder parcelamentos e descontos, cujos limites serão previamente definidos em assembleia.
	Art. 117. O Ministério da Cultura, após a fase de habilitação das associações previstas no artigo 98-A, poderá mediar acordos entre associações de usuários e de autores a respeito de dívidas relacionadas ao pagamento de direitos autorais.		Art. 117. O Ministério da Cultura, após a fase de habilitação das associações previstas no artigo 98-A, poderá mediar acordos entre associações de usuários e de autores a respeito de dívidas relacionadas ao pagamento de direitos autorais.
Art. 14. Esta lei entra em vigor na data da publicação.		Art. 14. Esta lei entra em vigor na data da publicação.	

APÊNDICE C

Texto SUBST 2	OBSERVAÇÃO	PL MinC
I - a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, desde que feita em um só exemplar, para uso privado e não comercial;	Cria a limitação/exceção da cópia privada.	I - a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, desde que feita em um só exemplar e pelo próprio copista, para seu uso privado e não comercial
II – a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, quando destinada a garantir a sua portabilidade ou interoperabilidade, para uso privado, não comercial e sem disseminação;	Cria limitação/exceção para permitir a portabilidade e interoperabilidade.	II - a reprodução, por qualquer meio ou processo, de qualquer obra legitimamente adquirida, quando destinada a garantir a sua portabilidade ou interoperabilidade, para uso privado e não comercial;

III – a reprodução na imprensa, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos;	Limitação/exceção já prevista na LDA (art. 46, inciso I, alínea "a").	III - a reprodução na imprensa, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos;
IV – a utilização na imprensa, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza ou de qualquer obra, quando for justificada e na extensão necessária para cumprir o dever de informar sobre fatos noticiosos;	Limitação/exceção já prevista parcialmente na LDA (" <i>em diários ou periódicos, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza</i> " - art. 46, inciso I, alínea "b").	IV - a utilização na imprensa, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza ou de qualquer obra, quando for justificada e na extensão necessária para cumprir o dever de informar sobre fatos noticiosos;
V – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização;	Limitação/exceção já prevista na LDA (art. 46, inciso V).	Mantém-se o texto da LDA.
VI – a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa;	Limitação/exceção já prevista na LDA (art. 46, inciso VII).	Não prevê.
VII – a utilização, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes visuais, sempre que a utilização em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores;	Limitação/exceção já prevista na LDA (art. 46, inciso VIII).	VIII - a utilização, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes visuais, sempre que a utilização em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores;
VIII – a reprodução necessária à conservação, preservação e arquivamento de qualquer obra, sem finalidade comercial, desde que realizada por bibliotecas, arquivos, centros de documentação, museus, cinematecas e demais instituições museológicas, na medida justificada para atender aos seus fins;	Cria limitação/exceção em prol de bibliotecas, arquivos e instituições congêneres.	XIII - a reprodução necessária à conservação, preservação e arquivamento de qualquer obra, sem finalidade comercial, desde que realizada por bibliotecas, arquivos, centros de documentação, museus, cinematecas e demais instituições museológicas, na medida justificada para atender aos seus fins;
IX – a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;	Limitação/exceção já prevista na LDA (art. 46, inciso III).	XIV - a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra;

X – a difusão de obra musical ou literomusical por emissora de rádio comunitária ou TV educativa que não aufera receita decorrente de inserções publicitárias, ainda que institucional;	Cria limitação/exceção em prol de rádios comunitárias e TVs educativas.	Não prevê.
XI – a difusão de obra musical ou literomusical durante as liturgias rotineiras de qualquer religião;	Cria limitação/exceção em prol de atividades litúrgicas.	... Vide inciso XV: c) estritamente no interior dos templos religiosos e exclusivamente no decorrer de atividades litúrgicas;
XII – a reprodução, a distribuição, a comunicação e a colocação à disposição do público de obras para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência, sempre que a deficiência implicar, para o gozo da obra por aquelas pessoas, necessidade de utilização mediante qualquer processo específico ou ainda de alguma adaptação da obra protegida, e desde que não haja fim comercial na reprodução ou adaptação;	Cria limitação/exceção em prol de pessoas com deficiência.	IX - a reprodução, a distribuição, a comunicação e a colocação à disposição do público de obras para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência, sempre que a deficiência implicar, para o gozo da obra por aquelas pessoas, necessidade de utilização mediante qualquer processo específico ou ainda de alguma adaptação da obra protegida, e desde que não haja fim comercial na reprodução ou adaptação;
XIII – a disponibilização de rádios e televisores para uso facultativo do hóspede nos quartos ou apartamentos dos alojamentos, hotéis e motéis, bem como nas unidades de habitação dos meios de hospedagem.	Cria limitação/exceção em prol de estabelecimentos de hospedagem.	Não prevê.
XIV - a representação teatral, a recitação ou declamação, a exibição audiovisual e a execução musical em eventos comunitários, desde que realizados sem fins lucrativos e ocorram na medida justificada para atingir: a) fins didáticos e de difusão cultural; b) fins de reabilitação ou terapia, em unidades hospitalares, prisionais ou socioeducativas.	Cria limitação/exceção para fins educativos, didáticos e outros similares.	XV - a representação teatral, a recitação ou declamação, a exibição audiovisual e a execução musical, desde que não tenham intuito de lucro, que o público possa assistir de forma gratuita e que ocorram na medida justificada para o fim a se atingir e nas seguintes hipóteses: a) para fins exclusivamente didáticos; b) com finalidade de difusão cultural e multiplicação de público, formação de opinião ou debate, por associações cineclubistas, assim reconhecidas; c) estritamente no interior dos templos religiosos e exclusivamente no decorrer de atividades litúrgicas; ou d) para fins de reabilitação ou terapia, em unidades de internação médica que prestem este serviço de forma gratuita, ou em unidades prisionais, inclusive de caráter socioeducativas;

<p>Parágrafo único. Além dos casos previstos expressamente neste artigo, também não constitui ofensa aos direitos autorais a reprodução, distribuição e comunicação ao público de obras protegidas, dispensando-se, inclusive, a prévia e expressa autorização do titular e a necessidade de remuneração por parte de quem as utiliza, quando essa utilização for:</p> <p>I – para fins educacionais e didáticos, sem prejudicar a exploração normal da obra utilizada e nem causar prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.</p>	<p>Cria limitação/exceção para fins educativos, didáticos e outros similares.</p>	<p>Parágrafo único. Além dos casos previstos expressamente neste artigo, também não constitui ofensa aos direitos autorais a reprodução, distribuição e comunicação ao público de obras protegidas, dispensando-se, inclusive, a prévia e expressa autorização do titular e a necessidade de remuneração por parte de quem as utiliza, quando essa utilização for:</p> <p>I - para fins educacionais, didáticos, informativos, de pesquisa ou para uso como recurso criativo; e</p> <p>II - feita na medida justificada para o fim a se atingir, sem prejudicar a exploração normal da obra utilizada e nem causar prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.” (NR)</p>
--	---	---