

**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**- Monografia -**

**Pedro Henrique Carvalho Espíndola**

**CINEMA MARCADO PRA MORRER: O ESTADO  
DA COTA DE TELA ENQUANTO LEGISLAÇÃO  
PROTETIVA AO CINEMA NACIONAL**

**Brasília - DF**

**2025**

**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**- Monografia -  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Pedro Henrique Carvalho Espíndola**

**CINEMA MARCADO PRA MORRER: O ESTADO  
DA COTA DE TELA ENQUANTO LEGISLAÇÃO  
PROTETIVA AO CINEMA NACIONAL**

*Projeto apresentado ao Programa  
de Orientação de Monografias  
(TCC) da Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília, como  
requisito parcial das Atividades de  
Graduação.*

**Brasília - DF**

**2025**

PEDRO HENRIQUE CARVALHO ESPÍNDOLA

**CINEMA MARCADO PRA MORRER: O ESTADO DA COTA DE TELA  
ENQUANTO LEGISLAÇÃO PROTETIVA AO CINEMA NACIONAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB).

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Cristiano Otavio Paixão Araujo Pinto – Orientador

Prof. Edson Junio Dias de Sousa – Suplente

---

Prof<sup>ª</sup>. Izabella Ribeiro Xavier

---

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro

**Brasília – DF**

**Fevereiro de 2025**

“[...] dedicado às meninas e meninos que escolheram o cinema,  
mas não foram escolhidos por ele.”

*Ilha (2018), de Ary Rosa e Glenda Nicácio*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu núcleo familiar, Renata Carvalho, Sérgio Espíndola e Luís Felipe, pelo apoio ininterrupto. O mesmo se estende ao restante da minha família, em especial à Marina, que, muito embora esteja fingindo que não sabe ler e nunca viu um filme na vida, certamente acharia essa monografia muito interessante.

O meu propósito de vida nos últimos 3 anos tem sido o amor incondicional por Mariana Corrêa, vulgo Maricota, a quem eu dedico e compartilho todas as minhas conquistas. Ao contrário do que esse trabalho leva a crer, ela sempre será a Cota mais importante.

Eu não seria absolutamente nada sem a minha rede de amigos. Aproveito este momento para agradecer aos de longa data, Gabriel Seabra, Joaquim Guedes e Igor Torres, todos artistas, à sua maneira; à minha melhor amiga Duda Lima, terrivelmente ilimitada; e ao clube de cinema, Ana Carolina Moura, Artur Mota e Vinícius Reis.

Tive o enorme privilégio de colher mais amigos e mentores ao longo da minha curta jornada profissional. Devo a maior apreciação às minhas mais-que-colegas Julia Cupertino e Sabrina Lopes, pela companhia durante tardes frias; ao Gabriel Antonio Batalha, cujo caminho faço questão de copiar; à Débora Cerqueira, João Vitor de Carvalho e Gabriel Castro, pela enorme paciência ao me introduzir no mundo da advocacia; e à Izabella Ribeiro Xavier, por ter me dado uma chance.

Entreguei seis anos da minha vida à Universidade de Brasília e recebi muito mais em troca. Agradeço à Faculdade de Direito por todas as oportunidades proporcionadas; à Juliana Scanduzzi, Helena Veras e Ana Laura Naoum, amigas que a universidade me deu; e à Isabela Zarife, Daniel Aguiar e Humberto Souto, amigos que a universidade confirmou. Minha conclusão de curso foi resultado direto do trabalho de excelentes professores, servidores e colaboradores terceirizados que fazem desta universidade uma instituição de excelência.

Sobretudo, não poderia deixar de agradecer ao professor Cristiano Paixão, pela orientação e compreensão durante todo o processo de escrita desta monografia, porém mais ainda por ter mudado o meu rumo acadêmico através da disciplina “Direito & Arte”. Em um nível pessoal, nunca me senti tão acolhido no estudo do direito e, por isso, devo a ele o meu diploma.

## **RESUMO**

O trabalho examina as dimensões jurídicas da cota de tela para filmes brasileiros como instrumento de proteção à produção cinematográfica nacional. Abrange-se a importância da legislação para o cinema, delineando as justificativas para a intervenção do Estado nesse setor. O estudo também investiga a história da cota de tela no Brasil, desde sua implementação até os dias atuais, destacando as dificuldades e desafios enfrentados pela indústria cinematográfica nacional. Além disso, o trabalho explora o impacto da cota de tela em outros países, com o objetivo de contextualizar a experiência brasileira e fornecer uma base comparativa. Por fim, o estudo discute os desafios contemporâneos e as perspectivas da cota de tela, incluindo a necessidade de aprimorar a legislação e ampliar o debate sobre a distribuição e exibição de filmes nacionais.

**Palavras-chave:** Direito, Cinema, cota de tela, incentivo, cultura, política, Ancine.

## **ABSTRACT**

This paper examines the legal dimensions of screen quotas for Brazilian films as an instrument to protect national film production. It covers the importance of film legislation, outlining the justifications for state intervention in this sector. The study also investigates the history of screen quotas in Brazil, from their implementation to the present day, highlighting the difficulties and challenges faced by the national film industry. In addition, the paper explores the impact of screen quotas in other countries, aiming to contextualize the Brazilian experience and provide a comparative basis. Finally, the study discusses contemporary challenges and perspectives on screen quotas, including the need to improve legislation and broaden the debate on the distribution and exhibition of national films.

**Keywords:** Law, Film, screen quotas, incentive, culture, policies, Ancine (Brazilian Cinema Agency).

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. CINEMA COMO OBJETO DE PROTEÇÃO ESTATAL:<br/>JUSTIFICATIVAS PARA A INTERVENÇÃO LEGISLATIVA .....</b> | <b>11</b> |
| <b>2.1. Cinema enquanto indústria cinematográfica .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>2.2. Cinema enquanto arte .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>2.3. Cinema enquanto veículo informativo.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>3. HISTÓRICO GLOBAL DAS LEGISLAÇÕES PROTECIONISTAS PARA<br/>A INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA .....</b>      | <b>19</b> |
| <b>3.1. Hollywood e o começo do Século XX .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>3.2. Experiências Europeias .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>3.3. A Onda Sul-Coreana .....</b>  | <b>25</b> |
| <b>3.4. O cinema da América Latina .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>4. CONTEXTO HISTÓRICO DA COTA DE TELA NO BRASIL .....</b>  | <b>31</b> |
| <b>4.1. Do princípio intervencionista à abertura de capital .....</b>                                     | <b>31</b> |
| <b>4.2. Contrassensos da Ditadura Militar (1964-1985) .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>4.3. Da falsa “retomada” ao presente .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>5. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS .....</b>  | <b>45</b> |
| <b>5.1. Livre-iniciativa e o fomento ao audiovisual (RE 627.432/ RS) .....</b>                            | <b>46</b> |
| <b>5.2. Lei nº 14.814, de 2024 e os próximos passos .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>6. CONCLUSÃO .....</b>   | <b>54</b> |



## 1. INTRODUÇÃO

Em 1964, Eduardo Coutinho iniciava no sertão nordestino um filme de ficção sobre o assassinato do líder das Ligas Camponesas João Pedro Teixeira, intitulado “Cabra Marcado Para Morrer”. O golpe militar suspendeu as filmagens, que só seriam retomadas em 1981, após a promulgação, em 1979, da Lei de Anistia durante o governo do General João Batista de Figueiredo. Em busca dos camponeses-atores de seu filme interrompido, Coutinho retorna ao sertão e, quando os encontra, se depara com vidas devastadas pela ditadura, com relatos de tortura e exílio. Nem eles, nem o Brasil eram os mesmos.

Em 2021, o governo de Jair Messias Bolsonaro e o Poder Legislativo deixaram extinguir o prazo de 20 anos fixado pela MP 2.228-1/01, que garantia a cota de tela para filmes nacionais no cinema. O instituto permaneceu em vácuo legislativo e, de uma vez só, a participação dos filmes brasileiros nas bilheterias despencou para 1,8%, um quase desaparecimento das telas. Três anos depois, foi promulgada a Lei nº 14.814/24, que restabeleceu a cota de tela para as salas de cinema até 2033, com o intuito de reerguer o cinema brasileiro. Nem ele, nem o Brasil são os mesmos.

Nesse cenário, buscou-se fazer uma análise da política de cota de tela para exibição de filmes de produção nacional enquanto mecanismo de proteção à cultura. Para tanto, o trabalho se propõe, de início, a relembrar a importância e viabilidade de se legislar sobre cinema. A partir de um exame da bibliografia e dados publicamente disponíveis, expõe-se a justificativa do enquadramento do cinema enquanto instrumento jurídico por três frentes: econômica, cultural e sociopolítica.

Na sequência, debruça-se sobre a bibliografia cronológica da cota de tela em um contexto internacional. A partir da perspectiva comparada, é possível entender como as origens da indústria cinematográfica coincidem com a origem da cota de tela nos mais diversos contextos. A própria motivação para a política analisada pressupõe a existência de forças mercadológicas estrangeiras, sendo imprescindível a análise do seu papel tanto na cultura hegemônica – Estados Unidos da América – quanto nas culturas periféricas – França, Espanha, Coreia do Sul, México e Argentina. O cinema por si só é uma arte globalizada, não havendo razão para que a análise de suas políticas também não o seja.

A partir disso, o trabalho traça o panorama do extenso histórico da cota de tela na realidade brasileira, observando a sua flutuação ao ritmo dos respectivos regimes

políticos. A fim de consolidar a relevância da medida em questão, o capítulo faz uso de artigos acadêmicos para projetar conclusões políticas e econômicas, além de analisar as legislações que perpassam o audiovisual brasileiro para apontar particularidades jurídicas.

Ao final, a metodologia majoritária de revisão de literatura acadêmica a respeito do tema, empregada nos primeiros três capítulos, fica relegada em favor do comentário de um caso jurídico relevante ao período em que a política se encontrou em hiato (RE 627432/RS). O intuito é contrapor os mais diversos graus de políticas de fomento ao audiovisual com a livre-iniciativa, procurando delinear de que maneira esses princípios podem entrar em conflito.

O estímulo essencial do trabalho é discutir a problemática na contemporaneidade, motivado pela recentíssima promulgação de Lei federal a respeito do tema. Com o auxílio de dados quantitativos acerca de bilheteria e catálogos cinematográficos, disponibilizados em sua maioria por instituições estaduais, procura-se dimensionar a efetividade da política de cota de tela, principalmente em face de novos desafios como a pandemia da COVID-19 e a ascensão dos serviços de *streaming*. Para além de tudo, olhando para o atual contexto regulatório do cinema no Brasil, empenha-se em responder à provocação contida no título desta monografia: estaria o nosso cinema marcado pra morrer?

## 2. CINEMA COMO OBJETO DE PROTEÇÃO ESTATAL: JUSTIFICATIVAS PARA A INTERVENÇÃO LEGISLATIVA

Como premissa, o tema central desta monografia depende de enxergarmos o cinema como um instrumento de direito, sendo ele, portanto, sujeito à proteção por parte do Estado. Tal afirmativa é, por muitas vezes, tomada como garantida, sem levar em consideração as plurais abordagens que podem condicionar a produção cinematográfica como dependente e carente da produção legislativa de forma contínua.

Ao que se propõe por ora, é através da análise das três esferas econômica – a *indústria cinematográfica* –, cultural – cinema enquanto *arte* –, e sociopolítica – cinema enquanto veículo informativo –, que se pode vislumbrar o porquê de se legislar sobre cinema, para apenas então se debruçar sobre o histórico dessa legislatura e o porquê de melhorá-la.

### 2.1. Cinema enquanto indústria cinematográfica

O exercício de abordar o cinema através de um viés econômico exige o desvencilhamento do fato fílmico para o reconhecimento do fato cinematográfico. Os conceitos, elaborados por Gilbert Cohen-Séat (METZ, 1980), tratam da distinção de duas perspectivas dentro dos estudos de cinema: a primeira dedicada à análise de sua forma e conteúdo, e a segunda ao seu modo de criação. A indústria cinematográfica nasce justamente da sinergia entre a visão dos realizadores e os investimentos, o acesso à tecnologia e a interlocução com diversos setores. As engrenagens dessa indústria se movimentam em um fluxo global de produtos culturais, transnacionalização, conglomerados midiáticos e agentes que transitam por esses campos.

Ao desconstruirmos esse emaranhado econômico, percebe-se que a indústria audiovisual é um organismo pulsante que se alimenta da criação, da negociação e do consumo, o que pode ser exemplificado pela cadeia produção-distribuição-exibição. Isto é, produtores, distribuidores e exibidores, como artífices de um ciclo dinâmico, tecem a trama complexa que leva as obras audiovisuais ao público e, como consequência, geram receita e movimentam demais setores do mercado.

De acordo com o último relatório anual divulgado pela Motion Pictures Association (MPA), o mercado global de cinema e *home entertainment* (plataformas de *streaming* e mídia física) movimentou quase US\$ 100 bilhões no ano de 2021,

caminhando para um contexto pós-pandêmico. A concentração do setor no âmbito global, no entanto, segue extremamente concentrada, especialmente em três polos: EUA (68,8%), Japão (15,4%) e Europa (11,4%) .

Quando analisando a indústria audiovisual brasileira em geral em 2019, a Motion Pictures Association, em parceria com a Oxford Economics, aferiu que o setor injeta diretamente R\$ 24,5 bilhões na economia brasileira, valor que se multiplica para significativos R\$ 55,8 bilhões quando considerados os impactos indiretos e induzidos. Naturalmente, essa força se traduz também em arrecadação de tributos, alcançando R\$ 7,7 bilhões anualmente, e na geração de cerca de 657 mil empregos, diretos e indiretos. Esse estudo em particular revela o potencial multiplicador do audiovisual: a cada R\$ 10 de valor adicionado diretamente, outros R\$ 13 são gerados na cadeia produtiva, impactando o PIB em 2,3 vezes e o emprego em 5,2 vezes. Em outras palavras, o setor audiovisual não apenas movimenta a economia, mas a impulsiona de forma exponencial.

Em um contexto de constante competição com produções estrangeiras de grande orçamento, a legislação brasileira voltada à proteção cinematográfica desempenha um papel crucial para garantir a produção e a exibição de filmes que não só refletem a identidade e a diversidade cultural do país, como também garantem a expansão de redes de comércio justo. Evidenciando a problemática, o último relatório anual da ANCINE (2023) apontou que a pandemia da COVID-19 impactou significativamente a posição do cinema nacional perante o estrangeiro, com nenhum lançamento de filmes brasileiros em 2022 ultrapassando a marca de 1 milhão de espectadores. A participação desses filmes no mercado nacional despencou para 4,2%, o menor percentual desde 2002. Em 2023, a situação permaneceu crítica, com apenas 3,2% do público e 3% da renda para filmes brasileiros. Com os dados disponíveis até o momento, é possível dizer que o início de 2024 trouxe uma espécie de alento, com o *market share* nacional atingindo inéditos 24%<sup>1</sup>.

Apesar dos avanços conquistados nos últimos anos, a participação internacional do Brasil em conteúdo e serviços audiovisuais ainda é deficitária, evidenciando a necessidade de ações mais eficazes, principalmente no âmbito legislativo. Um dos principais gargalos do setor é a baixa penetração dos filmes nacionais no mercado

---

<sup>1</sup> Esse resultado expressivo muito provavelmente se deve à combinação de dois fatores atípicos: a escassez de *blockbusters* estrangeiros no período (provavelmente por conta da greve dos roteiristas dos Estados Unidos de 2023) e o sucesso de dois filmes brasileiros, "*Minha irmã e eu*" e "*Nosso lar 2*", que conquistaram, respectivamente, 2,3 milhões e 1,6 milhões de espectadores

interno. Embora o Brasil possua produtoras e distribuidoras de destaque, a presença de filmes brasileiros nas salas de cinema ainda é limitada. Nesse cenário, as tecnologias digitais de reprodução surgem como uma oportunidade para melhorar a experiência do espectador e reduzir custos, mas ainda carecem de incentivos governamentais para que seu potencial seja explorado. Além disso, a falta de coordenação com outras políticas econômicas e a contradição entre as políticas explícitas e implícitas adotadas pelo Estado geram incoerências e dificultam o desenvolvimento do setor.

Em verdade, o foco excessivo no cinema enquanto produto cultural, em detrimento de uma visão que englobe toda a cadeia produtiva-econômica do audiovisual, é o que limita o impacto dessas políticas e, em um aspecto mais nuclear, impede a caracterização do cinema como instrumento de direito que se encontra em imensa desvantagem. Todavia, isso não implica que a sua esfera cultural deva ser ignorada. Muito pelo contrário, é justamente a partir desta esfera que o cinema revela seu maior potencial transformativo.

## **2.2. Cinema enquanto arte<sup>2</sup>**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 215, enquadra a cultura como direito fundamental do cidadão e dever do Estado, garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. O dispositivo em questão é o norteador constitucional que serviu como base para grande parte das contemporâneas políticas de proteção à cultura nacional em suas diferentes formas, incluindo a cota de tela, subsídios, incentivos fiscais e a criação de órgãos reguladores, como a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Em exemplos de legislação específica, a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) e a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, que a alterou, também foram estabelecidas sob a máxima do direito à cultura e, na sequência, deram seguimento à regulamentação sobre o fomento e administração do setor audiovisual no Brasil, o que inclui a cota de tela para cinemas e televisão por assinatura. Posteriormente, a Lei nº 12.485/2011 também consolidou normas relativas à comunicação audiovisual, reforçando o papel da Ancine na regulação e fiscalização do setor sob a óptica cultural em primeiro lugar.

---

<sup>2</sup> A equiparação dos termos “arte” e “cultura” é tida como redutiva por parte dos estudos culturais, sendo utilizada neste trabalho apenas para facilitar a interdisciplinaridade. Para todos os efeitos, considera-se “cultura” tudo que diz respeito “à habilidade dos seres humanos para construir e a habilidade para usar a linguagem (compreendida mais amplamente, para englobar todas as formas de sistema de signos)” (EDGAR e SEDGWICK, 2003, p. 75).

Cabe o registro de que a primazia da abordagem cultural, no que tange ao audiovisual, de forma alguma é adstrito ao cinema, de modo que a própria Constituição Federal, em seu artigo 221 inciso II, estabelece que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão também devem promover a cultura nacional e regional e estimular a produção independente. Por isso, a inclusão do audiovisual sob o rol de resguardo constitucional ressonante ao Direito à cultura é de motivação residual, viabilizando a legislação acerca da matéria sem que o texto constitucional a preveja expressamente.

As legislações de incentivo e regulação à indústria cinematográfica no ordenamento brasileiro, portanto, existem com o intuito de materializar o que é previsto nos artigos 215, 216, 220 e 221 da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no que diz respeito à plena liberdade das expressões artísticas nacionais. Dentre as previsões dos respectivos artigos, têm-se que o art. 215, §3º, prevê a instituição do Plano Nacional de Cultura com o intuito de promover desenvolvimento cultural para a defesa e valorização do patrimônio brasileiro; enquanto o art. 216 elenca formas de expressão da cultura nacional.

### **2.3. Cinema enquanto veículo informativo**

Por último, a esfera sociopolítica do cinema não pode ser subestimada à medida que exploramos a sua suscetibilidade legislativa, uma vez que a área de políticas públicas é, por definição, uma área “social” (FORNAZARI, 2006). Em seu âmago, o cinema é a projeção de imagens em sequência que, independentemente de representarem fatos ou ficção, sempre são um indicador dos movimentos da cultura popular. Deve-se sempre partir do pressuposto de que o cinema é uma prática social, não havendo como se propor a qualquer análise cinematográfica apenas pela perspectiva estética ou apenas como reprodução e arranjo dos sons e imagens (TURNER, 1993). Ainda por cima, como veículo de comunicação, a indústria audiovisual opera como verdadeiro mecanismo de memória, um espelho que reflete o passado e a própria história da humanidade (SANTOS, 2003).

No jogo político brasileiro, o cinema deve ser observado ora como engrenagem passiva, refletindo as dinâmicas internas do país, e ora como engrenagem ativa, efetivamente dando causa a essas dinâmicas, porém jamais como mero observador. Por exemplo, durante o desenvolvimentismo nacional da década de 1950, o cinema, tal qual

outros segmentos artísticos como a bossa nova, passou a subverter aquilo que era importado pela indústria cultural estrangeira e retratar a realidade local com forte veia crítica, em favor de dirimir as desigualdades sociais, em perfeita consonância com os valores de liberdade e positivismo político do país (PINTO, 2006). Este empoderamento deu espaço ao movimento do Cinema Novo, primeiro movimento de vanguarda do cinema brasileiro, representado por filmes como *Rio, 40 graus* (1955), de Nelson Pereira dos Santos, *O Pagador de Promessas* (1962), de Anselmo Duarte, e *Deus e o Diabo na Terra do Sol* (1963), de Glauber Rocha.

Em períodos de grande retrocesso às liberdades individuais, tal qual a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), o papel do cinema como veículo de comunicação preservador da memória se torna ainda mais perceptível. A produção audiovisual foi forte adversário ideológico do governo militar, principalmente no que diz respeito ao Cinema Marginal, que foi um desdobramento do Cinema Novo com um enfoque maior no choque e na violência, representado por filmes como *A Margem* (1967), de Ozualdo Candeias, *O Bandido da Luz Vermelha* (1968), de Rogério Sganzerla, *Matou a Família e Foi ao Cinema* (1969), de Julio Bressane.

Para mais, o ano de 1969 evidenciou o embate ideológico direto contra o regime. Como será aprofundado posteriormente, a criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), empresa estatal que apresentava vínculos com o Ministério da Educação e Cultura, foi de encontro com a Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP), instituída pelos militares. O objetivo principal da Embrafilme, de acordo com o Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969, era a distribuição de filmes brasileiros no exterior, sua promoção em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos. Sua importância para a evolução da indústria cinematográfica nacional jamais poderá ser suficientemente enfatizada.

Ainda no alcance sociopolítico, mais do que seu poder transformador, a sétima arte se legitima pelo seu poder agregador. Como salienta Walter Benjamin (1994, p. 172), em seu estudo sobre a reprodutibilidade técnica da imagem, “o filme é uma criação da coletividade”. Em uma sociedade democrática, todos os regimes políticos – em especial os totalitários – estarão inevitavelmente fadados a tentar utilizar a máquina estatal para promover os seus valores e ideologias, podendo ainda recorrer à censura. Nesse contexto, o historiador francês Marc Ferro teoriza que o cinema poderia servir como uma espécie de contra-análise da sociedade, testemunho singular de seu tempo, fora do controle de qualquer instância de produção, principalmente o Estado

(GARÇON, 1992). O filme, para o autor, possui uma tensão que lhe é própria, trazendo à tona elementos que viabilizam uma análise da sociedade diversa da proposta pelos seus segmentos, tanto o poder constituído, quanto a oposição:

[o cinema] destrói a imagem do duplo que cada instituição, cada indivíduo se tinha constituído diante da sociedade. A câmara revela o funcionamento real daquela, diz mais sobre cada um do que queria mostrar. Ela descobre o segredo, ela ilude os feiticeiros, tira as máscaras, mostra o inverso de uma sociedade, seus "*lapses*". É mais do que preciso para que, após a hora do desprezo venha a da desconfiança, a do temor (...). A idéia de que um gesto poderia ser uma frase, esse olhar, um longo discurso é totalmente insuportável: significaria que a imagem, as imagens (...) constituem a matéria de uma outra história que não a História, uma contra-análise da sociedade."<sup>3</sup>

Para além das implicações coletivas, o cinema atinge ainda a construção da identidade individual ao passo que, ao se identificar com personagens e situações, o espectador absorve o mundo e o incorpora em si, tecendo um diálogo entre as nuances do filme e sua própria vida (CASTELLANO, 2013). A inserção do espectador no contexto social da obra cinematográfica é tamanha que desencadeia um verdadeiro processo de resignificação. Através da identificação e da projeção, o espectador se conecta com a narrativa, passa a questionar as situações que o cercam e a construir novas perspectivas sobre a realidade (MORIN, 2014). Essa capacidade de gerar questionamentos e reflexões torna o cinema uma poderosa ferramenta de transformação social. Ao provocar a interação entre o mundo ficcional e o mundo real, o cinema estimula o pensamento crítico e contribui para a construção de uma sociedade mais consciente e engajada.

O potencial político do cinema não passou batido pelo texto constitucional contemporâneo. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XIV, assegura a todo cidadão o direito fundamental ao acesso à informação e à livre expressão da atividade intelectual, artística e de comunicação, sem censura ou licença. Essa garantia, reforçada pelo dinamismo das novas tecnologias, não só blindava o audiovisual contra interferências indevidas como também estimula o desenvolvimento de projetos que enriqueçam e condizem com a realidade política do país.

Isso sem mencionar as reflexões políticas extraídas da legislação infraconstitucional existente em matéria de audiovisual. O tópico será retomado a fundo

---

<sup>3</sup> FERRO, M. O filme: uma contra-análise da sociedade? In: LE GOFF, J., NORA, P. (Orgs.) História: novos objetos. Trad.: Terezinha Marinho. Rio de Janeiro: F. Alves, 1976. p. 202-203.



em momento oportuno, com o arcabouço do histórico das investidas legislativas, no entanto basta o breve registro acerca da polarização acalorada que assola o debate acerca da Lei Federal de Incentivo à Cultura nº 8.313/91, popularmente conhecida como Lei Rouanet. A Lei de incentivo fiscal em questão, que inicialmente definia sua vigência como temporária por dez anos, muito embora esteja em vigor até o presente momento, foi alvo de inúmeras críticas nos últimos vinte anos. Em uma ofensiva que não poderia ser caracterizada como nada menos que partidária, a discussão culminou na frustrada Sugestão nº 49, de 2017, que pedia a sua revogação com base na Ideia Legislativa nº 89.939<sup>4</sup>. A sugestão foi eventualmente rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

O cinema também não deixa de ser um instrumento de política externa em potencial. A organização de eventos cinematográficos, como a Semana de Cinema Brasileiro em Ouagadougou, no ano de 2007, demonstra o potencial da diplomacia no incentivo à produção audiovisual nacional e no estreitamento de laços com outras nações. A exibição de filmes com temáticas afro-brasileiras, neste exemplo, fortaleceu a conexão do Brasil com os povos africanos (FARANI, 2010). Iniciativas similares, como visitas presidenciais e encontros multilaterais, podem ampliar o alcance da produção cinematográfica brasileira e consolidar sua presença em diferentes mercados.

Na prática, quando em comparação com as demais, a esfera sociopolítica não deixa de ser a mais ofuscada quando se propõe a enquadrar o cinema enquanto objeto de direito. Em momentos de crise institucional, a motivação política da produção audiovisual é sempre o primeiro sinal da curva de depressão. Como reflexo disso, é possível analisar o discurso profético do cineasta Gustavo Dahl, ex-Superintendente de Comercialização da Embrafilme e eventual primeiro presidente da Ancine, intitulado “*a re-politização do cinema brasileiro*” à oportunidade do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)(CESÁRIO, 2009). O discurso serviu como um primeiro passo para novas políticas de incentivo à indústria cinematográfica. Pela importância de segmentar a tese de que o cinema é uma interação livre e fértil das três esferas expostas, cabe enfatizar bibliografia anterior de Gustavo Dahl:

O fato de a indústria cinematográfica brasileira ter-se mantido sempre afastada das grandes forças econômicas do país privou-a de uma cobertura política indispensável à obtenção de certas medidas governamentais necessárias à sua

---

<sup>4</sup> A referida Ideia Legislativa alcançou, no período de 12/09/2017 a 14/09/2017, apoio superior a 20.000 manifestações individuais.

afirmação. [...] será indispensável que o Governo Federal lhe volte os olhos e intervenha no mercado no sentido de sua regulação, e na indústria, no sentido de proteção para seu desenvolvimento. (DAHL, 1966, p. 202)

De certo, cada uma das esferas que graciosamente compõem a linguagem cinematográfica é plenamente capaz, individualmente, de justificar a sua necessidade de proteção pelo Estado. O cinema se trata de verdadeira 'economia criativa', uma combinação de indústria, negócios e cultura.

O debate sobre a legislação e a proteção à cultura nacional no Brasil é complexo e envolve questões de diversidade cultural e desenvolvimento econômico, porém se torna mais urgente ainda quando atrelado à liberdade de expressão. Em apresentação na Comissão de Educação, Cultura e Esporte realizada em dezembro de 2012, a então Superintendente Executiva da Ancine, Dr<sup>a</sup> Rosana Alcântara, articulou que “o direito à livre expressão não apenas é uma liberdade de falar, mas, principalmente, um direito a se fazer ver e ouvir” (ALCÂNTARA, 2012). No caso do cinema brasileiro, a falta de políticas de incentivo o torna subjugado a outras forças de mercado, dificultando sequer que os filmes alcancem as telas, quiçá sejam vistos ou ouvidos.

Desta feita, a política de cota de tela, como um dos principais instrumentos de proteção à produção audiovisual nacional, tem sido alvo de críticas pelos mais plurais setores da sociedade, gerando discussões acaloradas sobre o papel do Estado na regulação do setor e os limites do protecionismo em uma indústria cultural desigual. Conforme adiantado, é imperativo analisar o instituto como corolário das influências de mercado estrangeiros que justificam a sua existência enquanto legislação protecionista, sendo mais do que oportuno, portanto, uma investigação de seu histórico global antes de alcançar o âmbito nacional.

### 3. HISTÓRICO GLOBAL DAS LEGISLAÇÕES PROTECIONISTAS PARA A INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA

Tendo delineado as justificativas para a intervenção legislativa no cinema e introduzido a cota de tela como um instrumento central nessa problemática, avançamos agora para uma análise cronológica do instituto em âmbito internacional. O presente capítulo se debruça sobre o desenvolvimento histórico das legislações protecionistas para a indústria cinematográfica, com foco na cota de tela, traçando um panorama das diferentes abordagens adotadas pelos principais países afetados ao longo do tempo. Afinal, compreender a trajetória do instituto no cenário global é essencial para contextualizar a experiência brasileira e desvendar as raízes do protecionismo em uma indústria cultural marcada por assimetrias de poder.

#### 3.1. *Hollywood* e o começo do Século XX

O principal personagem desta narrativa histórica é justamente o mais favorecido pela rápida circulação do cinema em um contexto global e, em consequência disso, o responsável pelo desequilíbrio a ser sanado. Os Estados Unidos da América nem sempre foram o maior polo produtor e exportador de cinema no mundo. Em 1908, o cinema francês dominava cerca de 70% do mercado norte-americano, que ainda não contava com uma cadeia produtiva de audiovisual verticalizada. Ressalta-se que o cinema, ainda em sua fase inaugural, fascinava o público pela novidade da imagem em movimento, e não pela sofisticação narrativa, de modo que seu avanço ainda estava imensamente ligado à capacidade tecnológica de captar e reproduzir planos (RUY, 2013).

O advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), além de desestabilizar a estrutura do cinema francês e abrir espaço para novos agentes e panoramas artísticos, foi catalisador para a ascensão de *Hollywood* (ÁLVAREZ, 2008). Explorando o potencial tecnológico para transcender o estilo documental que marcava a produção francesa, Hollywood descobriu a força das narrativas e inaugurou uma nova era na arte cinematográfica, apostando na construção e manutenção de um fluxo narrativo e valorizando o entretenimento. Os EUA foram mais do que capazes de absorver e superar a demanda do mercado cinematográfico. “Nenhum país europeu estava na situação privilegiada de poder competir com o filme americano, pois dependia da

exportação para recuperar o capital empatado na produção, ao passo que os produtores americanos o recuperavam no próprio país” (ROSENFELD, 2009, p. 110).

Como um dos primeiros instrumentos de política nacional no setor cinematográfico, a política de cotas de tela surgiu ainda no final da Primeira Guerra Mundial, quando vários países europeus promulgaram seus próprios sistemas de cotas para proteger sua indústria cinematográfica do influxo repentino e ameaçador de filmes estadunidenses, estritamente sobre um viés cultural (BERNIER, 2003). A medida ilustrou importante traço das invisíveis guerras culturais que assolaram o cenário global no período entreguerras: a Europa – que experienciava a ascensão do comunismo, principalmente pela influência oriental russa, e a ascensão do fascismo, particularmente na Alemanha e na Itália – percebia a influência e absorção desenfreada de filmes estadunidenses como um verdadeiro perigo para o seu patrimônio cultural.

A indústria cinematográfica norte-americana reagiu quase que imediatamente, com medo de perder por completo o mercado europeu, exigindo que o governo dos Estados Unidos da América pressionasse os países em questão para que colocassem um fim às cotas. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a indústria dos EUA conseguiu reverter parcialmente a situação por meio de acordos governamentais como o Acordo Blum-Byrnes, de 1946, entre a França e os Estados Unidos, que concedeu cotas mais favoráveis aos filmes norte-americanos em troca de ajuda para a liquidação da dívida de guerra da França, e por meio de acordos entre a Motion Picture Export Association of America e demais países (BERNIER, 2003).

A entrada em vigor do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) em 1947, e seu Artigo IV, marcaria uma nova fase no debate sobre cotas de tela. Em geral, no campo da teoria econômica, as cotas podem ser comumente consideradas impedimentos ao comércio, interpretação que se extrai do próprio Artigo XI do GATT, que proíbe qualquer forma de restrições quantitativas que não sejam direitos aduaneiros. Observa-se, na contramão desta tendência, que a regulamentação internacional permite o uso de cotas para proteger o conteúdo doméstico nos setores de cinema, rádio e televisão. Essa permissividade evidencia a importância estratégica que as restrições quantitativas no setor audiovisual representam para diversos países menos abastados.

A partir desse momento, então, em um contexto internacional, a indústria cinematográfica foi enquadrada no Artigo IV do GATT, de 1947, enquanto exceção explícita relativa às cotas econômicas internacionais. Confira-se:

#### DISPOSIÇÕES ESPECIAIS RELATIVAS A FILMES CINEMATOGRAFICOS

Se uma Parte Contratante estabelecer ou mantiver regulamentações quantitativas internas relativas aos filmes cinematográficos expostos, tais regulamentações deverão ser impostas sob a forma de cotas de projeção, que obedecerão às condições e prescrições seguintes:

(a) As cotas de projeção poderão tornar obrigatória a exibição de filmes cinematográficos de origem nacional durante uma proporção mínima determinada do tempo total de projeção, realmente utilizado num período não inferior a um ano na exibição comercial de todos os filmes de qualquer origem; e serão computados na base do tempo de projeção anual por sala ou de seu equivalente.

(b) com exceção do tempo de projeção reservado aos filmes de origem nacional numa cota de projeção, nenhum tempo de projeção, inclusive o liberado por medida administrativa do mínimo reservado aos filmes de origem nacional, será formal ou efetivamente dividido entre as fontes de produção.

(c) Não obstante as disposições da alínea (b), acima, qualquer das Partes Contratantes poderá manter as cotas de projeção que estejam em conformidade com as condições da alínea (a), às quais reservem uma proporção mínima do tempo de projeção para filmes de origem estrangeira determinada, com a condição de que tal proporção mínima do tempo de projeção não venha a ser elevada acima do nível em vigor em 10 de abril de 1947.

(d) As cotas de projeção ficarão sujeitas a negociações visando à sua limitação, liberalização ou eliminação.

Registra-se que aqui a discussão se segmenta entre as cotas para cinema e as cotas para os setores de rádio e televisão, uma vez que esses últimos integram a indústria de serviços e, portanto, estão disciplinados pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS), que autoriza os Estados-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) a assumirem compromissos apenas nos setores de sua escolha e na medida em que autorizarem esse acesso a mercados. Em outras palavras, desde que um Estado-membro não renuncie ao seu direito de limitar o acesso ao rádio e à televisão, ele é livre para manter cotas nesses setores e até mesmo introduzi-las se desejar (BERNIER, 2003).

O entendimento sobre a viabilidade da cota de tela cinematográfica foi reproduzido pouco depois pela Carta de Havana, assinada em 1948, mais especificamente o seu artigo 19. A contar deste momento histórico, passou-se a reconhecer que a produção cinematográfica tem tanto direito à proteção contra a concorrência estrangeira quanto qualquer outra indústria. Segundo o representante dos EUA nas negociações que levaram à Carta de Havana, Clair Wilcox (1949, p. 77), tal proteção não foi fornecida de forma eficaz pela imposição de taxas sobre rolos de filmes importados, de modo que a cota de tela, portanto, foi instituída e aceita como espécie de contrapartida às tarifas.

Todavia, a abordagem econômica não foi compartilhada por todos os observadores, perdendo espaço mais uma vez para o argumento de proteção cultural. O próprio Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, em análise datada de 1950, registrou que a permissividade da cota de tela alcançada pela comunidade global apontava para uma classificação diferenciada dos filmes, estando estes “mais relacionados às políticas culturais domésticas do que à economia e ao comércio, porque seu valor está no próprio filme e não na renda que ele gera”.

Esse período marca um interessante começo para o instituto da cota de tela justamente pelo fato de representar o conflito regulatório entre as esferas econômica e cultural do cinema. As cotas de tela foram validadas (e, a depender da interpretação do *caput* do Artigo IV, até mesmo incentivadas) pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio e, logo em seguida, dois polos geopolíticos tentaram fazer valer a narrativa que melhor lhes convinha: de um lado, a Europa defendendo que as cotas de tela seriam uma medida de proteção à cultura nacional; de outro, os EUA defendendo que não passaria de uma medida econômica (BERNIER, 2003).

Esse embate culminou na nova reunião do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio realizada em Bruxelas em 1993, que promoveu a sua substituição pela Organização Mundial de Comércio (OMC), com preservação de boa parte do texto original. Na ocasião, os Estados Unidos demandaram a livre circulação para produtos audiovisuais e colocaram em xeque todo o comércio internacional de bens culturais (RUY, 2013). Tendo, na indústria cinematográfica, seu segundo maior índice de exportação, os Estados Unidos defenderam que o audiovisual deva se ater à esfera econômica como negócio e, como tal, deveria ser tratada nas convenções econômicas internacionais. Essa posição, contudo, esbarrou na resistência de outros países europeus, evidenciando as contradições inerentes a essa dinâmica geopolítica, como aponta Garcia Canclini:

Nos debates motivados pelas negociações do Gatt, as associações de trabalhadores do cinema europeu tentavam defender seu emprego, mas também argumentavam que os filmes não são unicamente um bem comercial. Constituem um investimento poderoso de registro e auto-afirmação da língua e da cultura próprias, da sua difusão para além das fronteiras. Fazem notar a contradição que existe no fato de os EUA reclamarem livre circulação de suas mensagens nos países estrangeiros, enquanto em seu próprio país, na cláusula 301 da Lei do Comércio, impõem restrições aos produtos culturais importados. (2008, p. 143).

A partir disso, os Estados Unidos da América não deixaram de assumir o papel de cultura hegemônica, incentivando ao máximo a liberalização do setor audiovisual em um nível global. Essa iniciativa, pelo menos em teoria, encontrou forte oposição em uma série de países, tanto no ocidente quanto no oriente. A sensibilidade do setor e o seu tratamento diferenciado enquanto "exceção cultural" é o que dá a largada para experiências plurais de instituição da cota de tela em diferentes países.

### 3.2. Experiências Europeias

O crescimento contínuo de *Hollywood* e a ausência de medidas internacionais que pudessem garantir o avanço contínuo do cinema como instrumento de identidade cultural levou a uma disparidade ainda maior entre a produção e distribuição de filmes dos Estados Unidos da América e o resto do mundo. Foi apenas individualmente e nacionalmente, então, que o debate sobre a adoção de medidas protecionistas prosseguiu, sempre com o intuito de garantir a visibilidade das produções nacionais em seus mercados internos.

A França, por exemplo, optou por uma via regulatória que se aproxima da abordagem do cinema como instrumento cultural, com um dos mais completos ordenamentos regulatórios de proteção à indústria audiovisual. À sombra de seu passado como maior polo do cinema mundial, o país recorreu à criação de um órgão público administrativo responsável pelo incentivo de seus filmes nacionais em todas as etapas da cadeia, o *Centre National de la Cinematographie* (CNC). Desde 1946, o órgão administrado pelo Ministério da Cultura concretizou os planos da política cinematográfica francesa sob duas distintas frentes.

A primeira é uma firme rede de regulamentações, estabelecendo um conjunto de verdadeiros "*monopólios feudais*" rigidamente interdependentes. Os parques exibidores franceses têm monopólio coletivo transitório, visto que os filmes devem ser exibidos em cinemas por pelo menos os primeiros quatro meses após seu lançamento. Após esse período, há uma sequência de lançamento obrigatória para a exibição de filmes, sendo apenas após 36 meses que o filme pode ir para serviços de *streaming* como Amazon Prime e Netflix (PARC, 2014).

A segunda frente são os subsídios. Este pilar mais antigo remonta a 1948, quando os subsídios eram baseados em um imposto especialmente criado sobre assentos de cinema, sendo o sistema inicialmente concebido para durar por tempo limitado até

1954 (PARC, 2014). A subsídio regulatória da indústria francesa foi avançando e passou a exigir subsídios automáticos, que destinavam parte da receita gerada pela exibição de filmes a um fundo para financiamento de novas produções. Críticos apontam que esse mecanismo concentrava recursos nas mãos de poucos produtores de filmes de grande orçamento, como evidenciado por um levantamento publicado no jornal *Le Monde* em 2006, que revelou que 63% do apoio automático beneficiou apenas dez grupos que produzem filmes com orçamento médio de 7 milhões de Euros (AUGROS, 2007).

No entanto, ao longo dos anos, o sistema escolhido passou a mostrar suas falhas, de modo que os subsídios foram ficando cada vez maiores. Como resultado desse processo, em 2011, a indústria cinematográfica francesa recebeu a impressionante quantia de € 476 milhões em subsídios públicos e, dentre eles, pelo menos € 200 milhões estavam relacionados ao regime especial de desemprego para trabalhadores em tempo parcial no setor audiovisual. Ainda assim, a chamada "taxa de subsídio" - subsídios totais divididos pelo valor criado pela indústria cinematográfica francesa - chega a 32%, pelo menos, do valor agregado gerado pelo setor cinematográfico francês (PARC, 2014). Atualmente, existe pressão popular para incorporar o mecanismo da cota de tela às políticas vigentes.

As políticas de cotas de tela europeias implementadas entre 1920 e 1930, com respaldo no Artigo IV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, sobreviveram por muitos anos antes de serem gradualmente abandonadas, principalmente devido à pressão empregada pela mega-indústria cinematográfica estadunidense. A Itália encerrou seu próprio sistema de cotas de tela em 1962, após anos de discussões com a Motion Picture Export Association, seguida pela Dinamarca em 1975, o Reino Unido em 1985 e a Suíça em 1993. Alguns países, como Espanha e Itália, preferiram substituir suas cotas de tela para filmes nacionais em favor de uma cota de tela para filmes europeus.

Ainda no âmbito europeu, cumpre mencionar o cenário da Espanha, único país da União Europeia onde o sistema de cota de telas ainda vigora, o que vai de encontro aos interesses dos exibidores. A Lei 7/2010, de 31 de março, chamada Lei Geral da Comunicação Audiovisual, determina as normas básicas para a regulação e coordenação do mercado da comunicação audiovisual na Espanha, dentre elas, que os prestadores de serviços de catálogos de programas (cinemas, televisão e *streaming*) devem reservar 30% do acervo a obras europeias, metade delas em alguma das línguas oficiais da Espanha. A medida é vista como um sucesso não só em âmbito nacional como também



no que tange ao fortalecimento da União Europeia como um todo, isso sem falar das conquistas alcançadas pelos produtores e distribuidores que, por sua vez, obtiveram, graças à cota de tela, a reforma na legislação: as isenções fiscais para investimento em produções espanholas subiram de 5% para 18% e o percentual cobrado pelos distribuidores sobre as receitas em bilheteria passou para 60% (RUY, 2013).

Evidente que a experiência europeia com cotas de tela, embora diversa, não conseguiu alcançar o objetivo originário da política: elevar o consumo nacional de suas obras audiovisuais a fim de que se torne minimamente autossuficiente. Ao que se observa, apenas dois países alcançaram consistentemente mais da metade do seu *market share* interno com obras nacionais: Estados Unidos e Índia<sup>5</sup> (ZUBELLI, 2017). Há uma potência oriental, no entanto, que está prestes a alcançar esse estágio, exatamente por conta das políticas intensivas de cota de tela.

### 3.3. A Onda Sul-Coreana

Conforme adiantado, regulamentações nacionais de cinema geralmente encaram como produto cultural, aproximando o propósito de políticas de proteção e incentivo de produção audiovisual à ideia de preservação de uma identidade nacional. Tomar essa visão de maneira excludente, sem levar em consideração o potencial econômico imenso da indústria como um todo, é extremamente reduutivo. Nesse contexto, o caso da Coreia do Sul merece especial destaque.

Quando a Coreia do Sul foi libertada da ocupação Japonesa em 1945, sua produção cinematográfica era ínfima. Durante o período subsequente de 1945 a 1948, os filmes de *Hollywood* foram distribuídos em larga escala para os cinemas coreanos, tornando o público coreano familiarizado com o estilo de filmes de *Hollywood* (SHIN, 2008, p. 43). Durante a Guerra da Coreia (1950-1953), muitos diretores de cinema coreanos trabalharam sob o Exército dos EUA, que forneceu ao país tecnologias e equipamentos modernos de cinema (PAQUET, 2007). E foi apenas após esse período, através do acervo tecnológico recebido por ordem de interesses politicamente motivados, que a indústria cinematográfica coreana pôde florescer.

---

<sup>5</sup> Comenta-se que a expressividade e presença da indústria cinematográfica na Índia é fruto de um modelo de incentivo com altos subsídios ao cinema e ingressos que custam apenas centavos de dólar, fazendo com que a indústria cinematográfica indiana seja a maior do mundo em número de filmes produzidos. Por não se tratar de um modelo baseado em cota de tela, portanto, não foi abordado a fundo neste trabalho.

Sancionada a Lei do Audiovisual sul-coreana (*Motion Picture Law*) em 1963, o país adotou uma postura completamente industrialista para o setor, estabelecendo subsídios governamentais à cadeia como um todo – para produtores, distribuidores e exibidores (ZUBELLI, 2017). A diferença deste modelo para o modelo francês, no entanto, é que o modelo coreano empregava subsídios diretos e indiretos. Enquanto o governo francês concede a maior parte de seus enormes subsídios diretamente aos cineastas, o governo coreano essencialmente subsidiou a infraestrutura (parques exibidores e tecnologias) e os canais de distribuição. Esses subsídios indiretos foram responsáveis por acelerar o sucesso da indústria coreana. Muitos estudiosos afirmaram os efeitos negativos dos subsídios diretos, enquanto os subsídios indiretos podem aumentar a competitividade de uma indústria (PARC, 2014).

Na sequência, o regime de cota de tela foi colocado em efeito no ano de 1966, através de uma emenda à Lei do Audiovisual sul-coreana, estipulando um número mínimo de dias de veiculação dos filmes nacionais: 146 dias por salas de exibição, o que representa 40% do espaço para exibição cinematográfica por ano (PARC, 2014). Essa regulação foi abrangente (embora não majoritária) desde a sua gênese, ao passo que o regime de cota de tela brasileiro, desde sua implementação, nunca excedeu 63 dias por sala (ZUBELLI, 2017).

A partir da década de 1990, o país conseguiu elevar o *market share* nacional de irrisórios 2,1% para expressivos 57% em 2014, com picos recordes anuais entre 60 e 65%<sup>6</sup>. Essa conquista supera a participação nacional em países com tradição de investimento em indústrias culturais, como a França, que registrou 39,8% no mesmo período (STATISTA, 2015). Mais notavelmente, a produção cinematográfica coreana tornou-se internacionalmente competitiva e ganhou prêmios em renomados festivais internacionais de cinema, que culminou nas extraordinárias vitórias do filme *Parasita*, de Bong Joon-ho, conquistando a Palma de Ouro na 72ª edição do Festival de Cannes 2019 e Melhor Filme na 92ª cerimônia do Oscar 2020.

A indústria cinematográfica coreana exemplo icônico do fenômeno denominado '*Hallyu*' ou Onda Coreana, e para uma nova identidade moderna, enquadrando o país como uma verdadeira potência cultural emergente asiática (CHUA, IWABUCHI, 2008). Ao que se percebe em retrospecto, o enorme avanço se deu principalmente por conta de

---

<sup>6</sup> Durante esse período, inclusive, o avanço legislativo das medidas protecionistas coreanas foi apelidado ironicamente de "*Learning from Hollywood*" (Aprendendo com Hollywood).

uma intervenção estatal eficiente no quesito de políticas culturais. O sucesso do modelo coreano reverberou em uma série de outros países que também seguiram medidas protecionistas semelhantes, como Austrália, Reino Unido, Alemanha, Japão, Itália, Espanha e a própria França (SONG, 2012).

### 3.4. O cinema da América Latina

Do outro lado do globo, em contrapartida, o cinema da América Latina não visava apenas de equiparar as forças de mercado, como também garantir a sua subsistência. A imensurável influência (e interferência) estadunidense nas Américas não é novidade, de modo que o alinhamento com práticas hiper capitalistas levou ao estabelecimento de grandes distribuidoras em conluio com ainda maiores conglomerados do setor, criando dinâmicas de monopólio que sistematicamente controlaram a exibição e o circuito de salas – Televisa e Azteca, no México; Patagonik, Clarín, Telefónica e Walt Disney, na Argentina; Rede Globo, no Brasil.

Essa dominação estrangeira, que se fez vista por meio de monopólios e oligopólios, dificultou o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica nacional verdadeiramente autônoma e competitiva na América Latina. A intervenção estatal muitas vezes nem chega a ter recursos para criação dos fundos de fomento, carecendo do próprio desenvolvimento tecnológico, o que torna ainda mais crucial garantir que os poucos filmes que efetivamente cheguem à exibição do público sejam vistos. Em síntese:

O financiamento é o problema que enfrenta a produção do cinema latino-americano. Sua capacidade de sobreviver e se desenvolver depende do respaldo político dos seus governos, refletido em legislações e fundos de fomentos que contemplam a atividade produtiva como um projeto de desenvolvimento industrial e cultural. Diferentes circunstâncias históricas e políticas em que essas normas têm sido promulgadas fazem que as estratégias de fomento ao setor sejam também muito diversas. Entre elas existem créditos reembolsáveis, prêmios de concursos, incentivos fiscais, subsídios, etc. Costuma ser essas estratégias e políticas que determinam a quantidade e qualidade dos filmes produzidos. (IZCUE, BUQUET, SCHIWEY e MILLER, 2009, p. 21).

No caso do México, por exemplo, observa-se que o início de sua atividade cinematográfica foi retardado por ordem estadunidense, uma vez que só a priorização da produção de filmes de propaganda por *Hollywood* durante o período pós Segunda Guerra Mundial que garantiu o abandono do mercado latino-americano e, assim, criando uma oportunidade para o cinema mexicano fortalecer sua presença em seu

próprio território (CANCLINI, 2008, p. 161). A partir da implementação de um sistema rudimentar de cota de tela, a partir de 1948, o cinema mexicano experimentou um período de intensa produção entre 1951 e 1960, com a realização de 1.052 longas-metragens, superando até mesmo a produção espanhola no mesmo período.

O setor chegou a passar por um período de menor produtividade nos anos subsequentes, fazendo necessária a implementação de uma nova política de cultura para o audiovisual, culminando na *Ley de Cinematografía* de 1988, que passou a aplicar uma cota que dedicava 10% do tempo total das salas de cinema à exibição de filmes mexicanos (IZCUE, BUQUET, SCHIWY e MILLER, 2009). A partir disso, o cinema ressurgiu com efeito apenas nos anos 2000, impulsionado por filmes independentes de sucesso como *"Amores Perros"* (2000) e *"21 Gramas"* (2003), ambos de Alejandro González Iñárritu; e *"Y tu mamá también"* (2001), de Alfonso Cuarón, que obtiveram reconhecimento da crítica e projeção internacional.

O Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine) desempenhou papel fundamental nesse processo de recuperação, aumentando o apoio subsidiário à produção e distribuição de filmes nacionais. Entre 2004 e 2009, o número de longas-metragens produzidos com apoio do Imcine mais que dobrou, passando de 25 para 57, enquanto o apoio à distribuição triplicou, saltando de 18 para 54 filmes (RUY, 2013). Cabe mencionar também o Programa Ibermedia, criado em 1997 e financiado por 18 países, que fomentou o audiovisual ibero-americano de maneira abrangente mediante um fundo financeiro. Em verdade, o ressurgimento do cinema mexicano pode ser atribuído muito mais a um incentivo sistemático através de políticas de subsídio do que ao instituto da cota de tela em si, tendo em vista o seu percentual reduzido até os dias de hoje.

Já o caso da Argentina começa entre 1930 e 1942, em que o cinema argentino viveu sua "idade de ouro", com a expansão da produção, a criação do primeiro laboratório cinematográfico da América Latina (Laboratórios Alex, em 1937) e o desenvolvimento de um sistema de contratos exclusivos de longo prazo assinados por atores e atrizes, gerando uma cultura de astros do cinema. Esse crescimento rápido impulsionou a internacionalização do cinema argentino em um mercado internacional que carecia de oferta e estimulou a regulamentação do setor, com a criação do Instituto Cinematográfico Argentino em 1938 (AMARAL, 2014).

No período seguinte (1943-1955), o cinema argentino enfrentou uma crise devido ao boicote estadunidense ao fornecimento de insumos, que afetou a América Latina como um todo. Em resposta, o governo de Juan Domingo Perón implementou

uma série de medidas protecionistas, dentre elas a cota de tela. Outras medidas protecionistas do período foram o aumento de impostos para filmes estrangeiros, censura de filmes estrangeiros que iam contra ideais patriotas e controle estatal generalizado da produção. Tanto na Argentina quanto no Brasil, a política de cotas, ao gerar uma demanda superior à capacidade produtiva local, resultou na produção de filmes de rápida produção e baixo orçamento<sup>7</sup>.

A ditadura militar argentina (1976-1983) marcou um período de intensa reorganização nacional, com uma abertura comercial sem precedentes, que favoreceu a entrada de multinacionais e impactou a produção cinematográfica local, levando ao fechamento de diversos estúdios. A violência de Estado também se abateu sobre o campo artístico e intelectual, deixando marcas profundas na produção cinematográfica do período (AMARAL, 2014). Cabe registrar, porém, que o governo militar não chegou a interromper as políticas protecionistas do audiovisual estabelecidas anteriormente pelo Peronismo.

Apesar da subsequente redemocratização ter dado o pontapé inicial através da proposição da *Nueva Ley del cine* (Ley 2.4377), foi apenas através do governo progressista de Cristina Kirchner que se criou o INCAA (*Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales*), ente público não estatal ligado à Secretaria de Cultura da Nação, principal ator no fomento da cinematografia nacional. Através de um modelo de subsídios, o instituto apoia a criação de novos espaços de exibição. O Instituto também é responsável pela implementação da legislação de cotas, democratizando o acesso às salas de cinema para diferentes produtores. No país, as redes de exibição são obrigadas a exibir filmes nacionais durante 73 dias por ano, uma redução em relação à cota anterior, resultado da pressão da MPAA (*Motion Picture Association of America*) (FALICOV, 2007). Além disso, impõe um fator que assegura a diversidade dos títulos. O INCAA elabora um calendário de exibição de filmes nacionais, que podem ter sua permanência nas salas dobrada caso atinjam determinada média de público. Além disso, o instituto mantém o próprio parque exibidor, denominado Cinemas Espaço INCAA, salas públicas com preços populares distribuídas por todo o país, dedicadas à exibição de filmes argentinos e latino-americanos, democratizando o acesso à produção audiovisual regional (AMARAL, 2014).

---

<sup>7</sup> O fenômeno dos filmes denominados *quota quickies*, as *chanchadas* no Brasil, pode ser datado desde o fim da Primeira Guerra Mundial, com a implementação das cotas de tela no Reino Unido, e será aprofundado com sua devida problemática nos próximos capítulos.

O maior foco da política argentina de audiovisual atualmente tem sido no financiamento externo e nas co-produções internacionais, um indicativo de uma outra via para impulsionar a indústria cinematográfica em países periféricos. Essa estratégia diversifica as fontes de investimento e amplia as possibilidades de distribuição das produções argentinas. Através disso, talvez, que o país tenha alcançado um certo reconhecimento, com o advento do chamado *Nuevo Cine Argentino* e a produção de filmes como "O Segredo dos seus Olhos", de Juan José Campanella, vencedor do Oscar de Melhor Filme Estrangeiro em 2010.

A história argentina contemporânea por muito é colocada em paralelo com a brasileira, por uma série de simetrias nos mais diversos setores que facilitam a comparação. Se orientado apenas pelos resultados, essa correspondência inicialmente pode parecer aplicável: no mercado argentino, os filmes nacionais atualmente representam 25% do total de títulos lançados, cifra similar ao último dado disponível do contexto brasileiro. Ocorre que esses filmes argentinos conquistam apenas 10% do *market share*, tendo em vista que os lucros de bilheteria são majoritariamente controlados por distribuidoras e exibidoras internacionais, que absorvem entre 75% da receita (AMARAL, 2014).

Sendo assim, há de se questionar o motivo pelo qual o reconhecimento e a rentabilidade do cinema argentino perante o mercado internacional ainda superam o brasileiro em diversas dimensões. A tese deste estudo é que a resposta se encontra justamente na maneira como se escolheu legislar em cada um dos casos. A política cinematográfica argentina segue em vigência continuamente por mais de 70 anos, enquanto no Brasil, ao contrário, é notória a descontinuidade dessas políticas. Essa disparidade revela a fragilidade do ordenamento atual e explica, em parte, as dificuldades enfrentadas pela indústria cinematográfica brasileira para alcançar maior projeção e competitividade, algo que só pode ser compreendido através de um panorama da cota de tela no último século.

#### 4. CONTEXTO HISTÓRICO DA COTA DE TELA NO BRASIL

A cota de tela para filmes brasileiros foi, e continua sendo, um dos principais mecanismos mais utilizados para proteger e promover a produção audiovisual nacional. Não à toa, o instituto não só foi o primeiro marco legal brasileiro para a proteção do cinema, como também para a proteção da cultura de uma forma geral. As mesmas políticas que proporcionaram a atuação sistemática do Estado no campo da cultura – começando o processo de institucionalização da identidade brasileira e transformando o ‘país’ em ‘nação’ – foram as políticas que germinaram o cinema brasileiro, na tentativa de desvincular a cultura local da cultura hegemônica. Sob o perigo de exceder em sentimentalismo, falar de cinema brasileiro implica necessariamente falar de cota de tela, e é apenas através de um exame histórico que se pode fazer a associação entre a falta de políticas de incentivo e crises culturais.

##### 4.1. Do princípio intervencionista à abertura de capital

O crítico de cinema Paulo Emílio S. Gomes traça para o fim da década de 1920 o marco inicial “*a partir do qual já se pode falar de um movimento de cinema brasileiro*” (1980, p. 54), simbolizado pela união de cineastas através de publicações como *Selecta*, *Paratodos* e *Cinearte*. Liderados por Ademar Gonzaga e Pedro Lima, àquela época já se reivindicava uma série de melhorias à classe cinematográfica, dentre elas a isenção de taxas alfandegárias e a determinação de exibição compulsória de um filme brasileiro por mês. Neste momento, nascia a ânsia por cota de tela no Brasil (SIMIS, 2009).

Foi na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que o Estado iniciou a atuar no setor cultural, criando legislações e órgãos como o Instituto Nacional de Cinema Educacional (INCE), o Serviço de Radiodifusão Educativa, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Conselho Nacional de Cultura (SIMIS, 2009). Em 1932, a partir do Decreto-lei nº 21.240, o país passou a instituir a cota de tela com o principal objetivo de contrapor a dominância de filmes estrangeiros – especialmente os produzidos por grandes estúdios de *Hollywood* – nas salas de cinema do Brasil. Inicialmente, a obrigatoriedade de exibição era destinada apenas a filmes brasileiros educativos, sendo posteriormente ampliada para incluir curtas-metragens e,

em 1937, longas-metragens nacionais, refletindo o crescimento gradual da produção cinematográfica brasileira.

O Decreto-lei nº 21.240 se tornou a referência inicial para legislação sobre cinema e cultura no Brasil, contendo inclusive ilustre trecho sobre a sétima arte em seu preâmbulo: *“Considerando que o cinema, sobre ser um meio de diversão, de que o público já não prescinde, oferece largas possibilidades de atuação em benefício da cultura popular, desde que convenientemente regulamentado”*. Em todos os sentidos, a intervenção visava sufocar os conflitos por meio de uma solução disciplinadora e centralizadora, antecipando as medidas que seriam implementadas nos anos seguintes e definindo os contornos da intervenção estatal nas diversas etapas da atividade cinematográfica, desde a produção até a exibição e comercialização, incluindo a importação e exportação de obras<sup>8</sup> (SIMIS, 2009).

É interessante observar que a esfera cultural só passou a ser contemplada nos textos constitucionais brasileiros a partir de 1934, sempre em conjunto com a educação, através de dispositivos genéricos de proteção. Somente na Constituição de 1988 os direitos culturais foram reconhecidos como direitos humanos fundamentais (BUNDT, 2013).

Ocorre que, em verdade, tinha como objetivo central instituir comissão de censura capaz de interditar a exibição de produtos audiovisuais que apresentassem ofensas ao decoro público, sugestão a crimes ou maus costumes, prejudicar as relações com outros povos, insulto à coletividade ou desrespeito religioso, ferir a dignidade nacional ou incitar contra a ordem pública, as forças armadas e as autoridades. Nesse contexto, a cota de tela nasceu como instrumento subsidiário da legislação que servia para promoção de filmes estatais, sendo redigida da seguinte forma:

Art. 13. Anualmente, tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e a qualidade dos filmes de produção nacional, o Ministério da Educação e Saúde Pública fixará a proporção da metragem de filmes nacionais a serem obrigatoriamente incluídos na programação de cada mês.

Percebe-se, desde o seu princípio, que o mecanismo protetivo infelizmente tinha caráter subserviente, ou seja, dependia integralmente de aferição do Ministério da

---

<sup>8</sup> O Decreto também finalmente diminuiu as taxas alfandegárias sobre o filme virgem, facilitando a importação e produção.



Educação e Saúde Pública para fazer valer o incentivo à exibição de obras brasileiras. Na prática, o instituto só chegava a garantir a exibição de por volta de seis títulos por ano, justificado pela escassa capacidade de produção audiovisual no Brasil, porém em nada contribuindo para melhorar esse cenário (ZUBELLI, 2017). Em outras palavras, e até mesmo por conta da maneira que o Decreto-lei nº 21.240 inteiro foi redigido, tratava-se de mais um mecanismo de cerceamento e repressão do que um mecanismo de incentivo.

Este foco na produção de curtas-metragens educativos naturalmente limitou o desenvolvimento industrial do setor, ditando o ritmo para a própria linguagem artística do cinema no período. Com o tempo, o estatismo de Vargas conseguiu usurpar o cinema como ferramenta de propaganda, o que culminou em 1939, quando foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), responsável pela produção de filmes oficiais. Em paralelo, sabe-se que o departamento também era responsável por seguir com a censura de filmes que competiam com aqueles e com o Estado. Aqui se pode parcialmente observar contradições no modelo, uma vez que a obrigatoriedade de exibição de longas-metragens foi estabelecida apenas para competir com os curtas independentes (SIMIS, 2010).

Crescia a demanda pela consolidação de uma indústria cinematográfica nacional e, entre as décadas de 1940 e 1950, o Brasil esteve aberto à chegada de estúdios de capital privado que visavam suprir esse mercado. Dentre eles, a Companhia Cinematográfica Vera Cruz, estúdio mais alinhado com os modelos produtivos de alto orçamento estadunidenses da época; e a Atlântida Cinematográfica, responsável pela produção de filmes humorísticos rentáveis com temáticas populares (BAHIA, 2012). O embate comercial entre esses dois grandes estúdios (compartilhado e mediado pelo Estado) é emblemático de temas centrais inerentes da dinâmica político-regulatória do setor no Brasil.

Ao passo que a Companhia Cinematográfica Vera Cruz transpunha ao máximo o mesmo modelo que já havia se provado lucrativo em outros mercados, a Atlântida Cinematográfica apostou em se aproveitar da margem dada pela legislação de acesso ao cinema para comercializar filmes com temáticas cotidianas carnavalescas, que foram cunhadas de *chanchadas*. A decisão da Atlântida se provou a mais acertada, atingindo

uma veia no público brasileiro e causando um imenso impacto sentido por toda a história subsequente da indústria nacional<sup>9</sup>.

Os dados oficiais revelam um crescimento expressivo da produção cinematográfica nacional entre 1935 e 1939, com o número de filmes saltando de 486 para 789. Em contrapartida, a produção americana perdeu espaço, chegando a registrar em 1939 uma cifra inferior à de 1937. Considerando que, até então, a única medida de incentivo à produção nacional era a taxa alfandegária de material bruto, pode-se afirmar que a cota de tela foi um sucesso (SIMIS, 2009). O sucesso desses filmes que mais se aproximavam ao coletivo popular, no entanto, não foi suficiente para impedir a crise da indústria cinematográfica brasileira nos anos 50.

Fatores como a incipiente industrialização do país, a ascensão da televisão, a má gestão de recursos e, sobretudo, a crescente agressividade nas estratégias de distribuição e concorrência desleal de filmes estrangeiros, contribuíram para esse declínio da produção (GERALDES, CARVALHO, 2014). Em 1954, faliu a Cinematográfica Vera Cruz, e em 1964, a Atlântida Cinematográfica. A crise era estrutural e certamente vinha do exterior. Alguns críticos apontam para este momento como evidência dos limites da cota de tela como instrumento isolado de proteção. No entanto, como coloca João Paulo Matta:

Ao que parece, o governo brasileiro, ao não impor limitações à importação de filmes norte-americanos, (...) possibilitava que as majors pudessem exercer de forma plena a sua maior competitividade na distribuição, cujo fluxo volumoso e constante de lançamentos oferecidos seduzia e trazia evidentes vantagens comerciais ao parque exibidor nacional. (MATTA, 2004, p. 161).

Em nenhum momento abdica-se da necessidade de um projeto amplo e articulado para o desenvolvimento do cinema nacional, no entanto, a realidade é que a delegação de proporção da cota de tela ao Ministério da Educação e Saúde Pública enfraqueceu a política, que já era minoritária, e cortou o enorme potencial das *chanchadas* no Brasil. Essa fraqueza nas políticas foi sentida: à medida que o mercado nacional de cinema seguiu evoluindo, os critérios da cota de tela foram sendo ajustados. Entre 1950 e 1952, a exigência aumentou significativamente através de uma série de decretos, passando de seis para 31 títulos por ano, em resposta ao crescimento do setor.

A abertura ao capital estrangeiro e a dependência econômica, características do subsequente governo Kubitschek (1956-1961), fez necessário o aumento do tempo

---

<sup>9</sup> Como comentou o sublime ator Grande Otelo, que iniciou sua carreira no referido estúdio: “*A Atlântida era espetacular. Você pode imaginar brasileiro entrando num campo que era só de americano? A gente queria fazer como o americano fazia.*” (In: Atlântida Redescoberta. Arquivística UFES. 2012)

mínimo de exibição de filmes nacionais para 42 dias, atrelando novamente esse reajuste da cota ao crescimento da produção interna.

Nesta época, a formulação de políticas para o cinema nacional não era prioridade, até por conta da enorme instabilidade política que seria ainda mais acentuada na década de 1960. Ao que tudo indica, contudo, teoriza-se que a hesitação para novas medidas para o cinema teve como norte, infelizmente, evitar conflitos com interesses estrangeiros (BUNDT, 2013).

#### **4.2. Contrassensos da Ditadura Militar (1964-1985)**

O golpe de Estado de 1º de abril de 1964 deu espaço a políticas nacionais de cultura cada vez mais centralizadas. O governo militar queria, a todo custo, manter o controle estatal do setor das telecomunicações, o que levou à criação de institutos e empresas como Telebrás (1972), Embratel (1965), o Ministério de Telecomunicações (1967), a Radiobrás (1976) e a Funarte (1975), com o objetivo de assegurar “[...] a gestão de uma política para a cultura que estava em consonância com o desenvolvimento do capitalismo do Brasil” (BAHIA, 2012, p. 47).

Uma das saídas que se encontrou para a crise global do setor veio na substituição do Instituto Nacional de Cinema Educacional (INCE) por forma da criação do Instituto Nacional do Cinema (INC), que efetivamente inaugurou uma nova fase na relação entre Estado e cinema no Brasil (GERALDES, CARVALHO, 2014). Criado pelo Decreto-lei nº43 de 18 de novembro de 1966, a diferença crucial desse novo instituto era uma de suas novas competências, *ipsis litteris*, “produzir e adquirir filmes e diafilmes educativos ou culturais, bem como adquirir equipamentos audiovisuais, para fornecimento ou distribuição a estabelecimentos de ensino e entidades congêneres”. Trata-se da primeira autarquia de produção de filmes nacionais com maior liberdade, ainda que diretamente subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. O INC, financiado por recursos provenientes de impostos sobre distribuidoras estrangeiras, produziu 38 filmes nacionais em regime de produção associada em seus três primeiros anos de atuação (SIMIS, 2009).

Essa iniciativa marcou o início do financiamento público direto à produção cinematográfica por meio de um órgão específico. Seu imenso sucesso não foi ignorado, fazendo com que, a partir do reconhecimento da importância estratégica do cinema, os militares avançassem em medidas de incentivo e controle. O Estado assumiu o papel

central na indústria cinematográfica brasileira, impulsionando uma visão industrial do cinema por meio de órgãos culturais federais alinhados aos interesses do governo militar. Essa postura excluiu o grupo nacionalista do processo e gerou reações contrárias, especialmente entre lideranças do Cinema Novo, como Glauber Rocha, que criticavam a falta de participação dos cineastas nas decisões do INC e alertavam para os riscos do "dirigismo estatal" e da abertura ao capital estrangeiro (RAMOS, 1983, p. 52).

A máquina estatal estava confiante, porém a distribuição ainda se apresentava como o principal obstáculo para o cinema brasileiro naquele momento, apesar da existência de uma extensa rede de exibição com mais de 3200 salas, o maior número já registrado na história do país (GERALDES, CARVALHO, 2014). Criada através do Decreto nº 862, de 12 de dezembro de 1969 como a primeira distribuidora de filmes brasileiros no exterior, a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) veio para solucionar esse problema.

A Embrafilme, além de passar a fornecer dados sobre o mercado cinematográfico, rompendo com o monopólio de informações dos grandes estúdios, sempre teve como objetivo central o fortalecimento da indústria cinematográfica nacional, almejando torná-la capaz de competir com o cinema norte-americano. Uma meta ambiciosa que, naquele contexto, parecia alcançável. Além do capital inicial, a Embrafilme obteria recursos através de suas atividades comerciais e industriais, incrementando seu orçamento e fortalecendo sua autonomia financeira. Toda a história da legislação cinematográfica brasileira se concentrou, em grande parte, na regulação da indústria e do comércio de filmes, visando o financiamento da produção nacional. Um mecanismo recorrente era a isenção de impostos sobre a comercialização de filmes estrangeiros, utilizada como principal ferramenta para impulsionar a produção brasileira. Essa prática, porém, intensificou o conflito entre produtores nacionais e importadores/distribuidores de filmes estrangeiros. Criou-se um paradoxo: o cinema brasileiro dependia do sucesso do cinema estrangeiro para gerar recursos para sua própria produção, através da renúncia fiscal (GATTI, 2008).

Grande parte das atribuições da Embrafilme também estavam presentes nos objetivos do INC, o que levava a uma dupla intervenção estatal em entidades com missões sobrepostas. Com o passar dos anos, as atividades da empresa gradualmente eclipsaram as do INC e, a partir de 1974, a fusão entre as duas instituições se viu necessária. Tal movimentação, coadunada à nomeação de Roberto Farias como diretor da Embrafilme, deu o pontapé inicial para que o cenário começasse a mudar em termos

da percepção perante os cineastas. Muito embora a criação da Embrafilme por decreto-lei durante o regime militar tivesse gerado apreensão, a nova gestão promoveu a aproximação com o Cinema Novo, em um contexto de distensão política, e abriu espaço para maior participação dos produtores na formulação de políticas públicas. Embora não houvesse uma identidade ideológica uniforme, havia um ponto em comum que unia cineastas e gestores em busca de alternativas à produção comercial: o nacionalismo.

A partir dessa agregação ideológica – e através de uma série de portarias –, a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nas salas de cinema aumentou gradualmente ao longo de todo o período: em 1963, eram 56 dias por ano. Esse número cresceu para 63 em 1969, 84 dias em 1970, chegando a 98 no mesmo ano. Em 1973, a cota foi rapidamente reduzida para 84 dias, mas voltou a subir para 112 em 1975 e atingiu 133 dias em 1978. Por mais incrível que pareça, considerando todas as contrapartidas artísticas e principiológicas do regime, foi durante a ditadura militar que a exibição de filmes nacionais atingiu seu ápice: 140 dias por ano em salas de cinema com programação semanal variável e funcionamento ininterrupto. Embora seja complexo mensurar o impacto isolado dessas medidas, a análise do ritmo de produção indica que a cota de tela atuou como catalisadora do crescimento da produção cinematográfica nacional (SIMIS, 2009).

Por fim, alguns estudiosos afirmam que o movimento pode ter sido negativo à produção artística do cinema devido às fortes intervenções governamentais, associando-as com a repressão desempenhada pelos militares em outras searas e argumentando que isso deu oportunidade para uma dependência do setor em relação ao apoio governamental (OLIVEIRA, PANNACCI, 2017). Essa perspectiva, no entanto, negligencia dois aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, o aumento da cota de tela proporcionou o advento adiantado do cinema independente no Brasil, algo extremamente inédito em nações periféricas que não tinham acesso à tecnologia massificada. A chamada “Boca do Lixo”, polo de produção cinematográfica no centro de São Paulo, destacou-se por filmes autorais e experimentais de baixo orçamento que procuravam cumprir a demanda por filmes brasileiros nas salas de cinema. As denominadas *pornochanchadas* eram filmes que exploravam uma série de gêneros através de um cunho erótico, sendo assim ignorados pela comissão de censura da Ditadura Militar, por julgar que só se tratavam de meros filmes pornográficos. Em verdade, essa brecha proporcionou a reinterpretação de linguagens estrangeiras (como terror, policial, comédia) de maneira essencialmente

brasileira, conseguindo dissipar até mesmo mensagens contra o governo vigente e, sobretudo, com enorme desempenho comercial. Filmes notórios dessa categoria incluem “A Mulher Que Inventou o Amor”, de Jean Garrett; “A Dama do Lotação”, de Neville D’Almeida; “Os Homens Que eu Tive”, de Tereza Trautman; e “Dona Flor e Seus Dois Maridos”<sup>10</sup>, de Bruno Barreto.

Em segundo lugar, os avanços com a cota de tela – e todos os demais avanços em legislação protetiva à cultura nacional, deve ser observado como mecanismo atenuante ao conflito ideológico do contexto sociopolítico. As medidas de incentivo ao cinema tentavam apaziguar ainda que minimamente a esquerda e a direita, refletindo pressões em torno da obrigatoriedade de exibição de filmes que já existiam há décadas, funcionavam como um paliativo, uma moeda de troca (SIMIS, 2009). Como sintetiza Roger Luiz da Cunha Bundt:

A Embrafilme atingira tal grau de eficiência que conseguiu reunir todas as vertentes do cinema brasileiro, desde os diretores de maior capital cultural até os *udigrudi* (Esse termo designa tanto os filmes quanto os cineastas que trabalharam com a estética do lixo nos anos 1960 e 70 em São Paulo). Mas o aparente clima de romance termina durante a crise econômica dos anos 1980, com as dificuldades de retorno para os filmes e pelo desgaste do modelo gestor da estatal. (BUNDT, 2013, p. 60-61).

#### 4.1. Da falsa “retomada” ao presente

A instabilidade econômica e as mudanças políticas que o Brasil enfrentou na segunda metade da década de 1980 impactaram diretamente o mercado cinematográfico nacional. Com a crise financeira que foi sentida na queda de público e de bilheteria, a Embrafilme passou por uma séria crise de credibilidade. A partir disso, o governo Sarney (1985 – 1990) tentou seguir com políticas de incentivo cinema, porém, através do documento Política Nacional de Cultura (PNC), foi introduzida a contrapartida neoliberal que deu início aos desgastes do setor: a entrada da iniciativa privada como parceira nos investimentos, posicionando o Estado como mero fomentador do campo cultural (ESTEVINHO, 2006).

Inicialmente pensada como uma maneira de aproveitar o crescimento exponencial da indústria cinematográfica, a Política Nacional de Cinema (PNC) propunha uma divisão de responsabilidades: o Estado ficaria a cargo dos assuntos culturais, enquanto a iniciativa privada se concentraria nos aspectos empresariais da indústria cinematográfica (BUNDT, 2013). No governo Itamar Franco (1992-1994), a

<sup>10</sup> Este último o filme brasileiro de maior bilheteria da época, ultrapassando mais de 10 milhões de espectadores, título que se manteve até o ano de 2010.

intervenção indireta no cinema foi mantida através de incentivos fiscais, com base nas Leis nº 8.313/1991 e 8.685/1995. Essas leis permitiam que pessoas físicas e jurídicas investissem na produção de filmes brasileiros, deduzindo esses investimentos do imposto de renda. Além disso, a Lei nº 8.685/1995 possibilitou que distribuidoras estrangeiras investissem na coprodução de filmes brasileiros, deduzindo até 70% do imposto sobre a remessa de lucros para o exterior.

A ambição e regularização de uma política de cota de tela efetiva definhava, e o cinema ia junto. Após a média de mais de 80 filmes produzidos anualmente nas décadas de 70 e 80, o número caiu para menos de 10 lançamentos por ano na primeira metade da década de 90 (GERALDES, CARVALHO, 2014). Sintomático a isso, a cota de tela observou abismal queda: em 1992 a obrigatoriedade caiu de 140 dias ao ano para 42 dias ao ano; em 1994, para 28 (SIMIS, 2009).

Como um reflexo perfeito do contexto global do fim da Guerra Fria, estava posta a ideologia dominante de que o Estado deveria se afastar de áreas que não fossem diretamente ligadas à economia. Nesse contexto turbulento, não é de se admirar que a política de incentivo ao cinema tenha mudado radicalmente na década de 1990, de modo que a extinção da Embrafilme através do Programa Nacional de Desestatização, sem a criação de mecanismos alternativos de apoio ao setor, foi a gota d'água que sedimentou o futuro do cinema brasileiro nos anos subsequentes. Os recursos da extinta Embrafilme foram direcionados para a produção de míseros 13 longas-metragens através do concurso "Resgate do Cinema Brasileiro", enquanto a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) ainda tramitava no Congresso (GERALDES, CARVALHO, 2014). Conformes sintetiza Alfredo Bertini:

Acontece que essa época de encontro e sintonia entre cinema brasileiro e o grande público, alicerçado no modelo da Embrafilme, estava com os dias contados. Bastou, para o seu fim, a inserção de uma política econômica comprometida com o liberalismo econômico exacerbado (Governo Collor) e o consequente entendimento de que as regras clássicas de mercado seriam o desaguadouro natural da produção cinematográfica nacional. Com a desregulamentação exercida em um contexto político compromissado com a redução do papel do Estado, desconsiderou-se a realidade de um setor diferenciado e estratégico, como parte relevante da atividade cultural (BERTINI, 2008, , p.122)

Há de se antecipar que o restante da dinâmica de incentivo cinematográfico brasileiro passou a flutuar sob perspectiva dual entre a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93). Ambas as leis se baseiam em mecanismos de

incentivo fiscal, nos quais pessoas físicas ou jurídicas investem em projetos culturais e audiovisuais, podendo deduzir o valor investido do imposto de renda. Dessa forma, o Estado estimula a produção cultural e audiovisual sem investir diretamente, mas abrindo mão de parte de sua arrecadação. Em outras palavras, o Estado passa a atuar como um indutor indireto, incorporando agentes do mercado ao modelo de financiamento. Embora os recursos sejam privados, em última análise, originam-se da renúncia fiscal do Estado (ZUBELLI, 2017).

A Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), aprovada em julho de 1993, específica para o setor audiovisual, permitia que até 60% do orçamento dos projetos fossem captados através de investimentos de pessoas físicas e jurídicas, que poderiam deduzir esses valores do imposto de renda. Tal legislação foi vista como “um reatamento das relações entre o setor cinematográfico e o Estado” (GATTI, 2005, p.14) e a produção cinematográfica nacional voltou a crescer depois de longo período, que ficou conhecido como a "Retomada" do cinema brasileiro. Ao que aparenta ser consenso na literatura sobre o assunto, essa recuperação foi meramente ilusória, uma vez que houve inversão na participação de empresas e renúncia fiscal no financiamento da cultura. Em 1995, as empresas representavam 66% do investimento, enquanto a renúncia fiscal era de 34%. Já em 2000, essa proporção se inverteu: as empresas passaram a representar 35% do investimento, e a renúncia fiscal, 65% (SIMIS, 2009). Ou seja, ao invés de estimular o investimento direto das empresas do setor cinematográfico, o sistema de isenção fiscal acabou privilegiando a renúncia fiscal como principal fonte de financiamento da cultura. Essa mudança demonstra a primeira de muitas contradições da legislação de incentivo à cultura no que se aproxima ao modelo atual<sup>11</sup>.

Como se não bastasse, a entrada do modelo de *multiplexes* no país em 1996 mudou completamente o panorama do mercado exibidor, provocando a revisita ao instituto da cota de tela. Esses complexos, com várias salas de cinema sob o mesmo teto, se multiplicaram pelo país: entre 1997 e 2003, 546 novas salas Multiplex foram inauguradas no Brasil. Ao que se compreenderia apenas posteriormente, isso marcaria a ruína dos parques exibidores de pequeno e médio porte, criando uma dinâmica concorrencial completamente diferente. O setor clamava por um órgão regulador e, na

---

<sup>11</sup> A Lei do Audiovisual, inclusive, foi pensada para ser revogada em 2010, porém foi prorrogada até 2029 por necessidade “uma vez que a desarticulação do financiamento nesse estágio seria uma debacle geral na afirmação de uma cadeia audiovisual nacional, fazendo regredir muito que se chegou nessa fase” (CESNIK, 2007, p. 188-189).



oportunidade do III Congresso Brasileiro de Cinema, nasceu a proposta que eventualmente se concretiza na criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine). Novamente expondo essa mudança de paradigma, Roger Luiz da Cunha Bundt comenta:

Mais significativo que isso é o status de autarquia e a própria denominação de agência, que traduz o caráter de promoção da competitividade do cinema nacional, com bases mercadológicas, extrapolando o simples apoio/subsídio aos elos de produção, distribuição e exibição, mas trabalhando também no desenvolvimento dos fatores e indústrias correlatos, pesquisa e coleta de dados de mercado, criação de parque tecnológico, estímulo, formação técnica, certificação de produção, cobrança de contribuições, financiamentos e subvenções, entre outros. (BUNDT, 2013, p. 62).

A Ancine, criada em 2001, começou a operar de fato em 2003, no governo Lula, e passou a supervisionar as leis de incentivo ao cinema, a impulsionar a indústria cinematográfica e a gerar relatórios, dados e estatísticas sobre o cinema nacional, tornando a informação mais acessível. Seus recursos vinham do Condecine, uma taxa sobre publicidade e filmes (nacionais e estrangeiros) exibidos no Brasil. Em 2004, inclusive, houve frustrada tentativa de ampliar o escopo da Ancine, transformando-a em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), para que também atuasse sobre televisão e mídias eletrônicas, acompanhando a convergência midiática e tecnológica da época. Essa proposta, porém, não foi adiante, enfrentando resistência dentro do próprio setor audiovisual nacional e, principalmente, pressão estrangeira que culminaram na ameaça da Motion Pictures Association em taxar os filmes brasileiros a serem exportados para os Estados Unidos da América (BUNDT, 2013).

A perspectiva de intervenção estatal estava se esgotando e, com isso, cada vez mais se descentralizavam os órgãos regulatórios. A Medida Provisória nº 2.228-1/01, chamada de ‘Lei de Criação da Ancine’, segmentou a estrutura de fomento ao cinema brasileiro em três frentes: o Conselho Superior de Cinema, que formula e aprova as políticas e diretrizes fiscalizadas pela Ancine; a Secretaria do Audiovisual (SAv), que cuida da democratização, do acesso, da capacitação de profissionais; e pela Ancine, responsável pelos aspectos industriais do setor cinematográfico (fomento, regulação e fiscalização), com o objetivo de promover a presença de filmes brasileiros no mercado nacional.

A medida provisória em questão também delegou à Ancine a responsabilidade de instituir e fiscalizar a cota de tela cinematográfica no país. O sistema escolhido foi o

de fixação anual, através de decreto, do número de dias por ano que o filme brasileiro deveria ser exibido. A redação do instituto constou da seguinte maneira:

Art. 55 - Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.<sup>12</sup>

Através do Decreto nº 4.945, de 30 de dezembro de 2003, a Ancine possibilitou que a legislação sobre cota de tela sofresse importantes alterações para acomodar os cinemas *multiplexes*, antevendo a possibilidade da cota de tela ser determinada também pelo número de salas de um complexo, abordagem que continua em vigor até os dias atuais (SIMIS, 2009). A mudança na distribuição e exibição dos filmes brasileiros nas salas de cinema significou que os filmes nacionais perderam espaço nos cinemas menores e garantiram presença nos complexos com maior número de salas.

Apesar disso tudo, a mera existência da cota de tela nunca teve seu cumprimento garantido, porém as contradições acerca da fiscalização da cota e o registro das salas de cinema no Brasil se tornaram cada vez menos rigorosos e eficazes desde o princípio da década de 2000. Usando como exemplo dados de 2003 da Ancine, que solicitou aos exibidores relatórios sobre o cumprimento da cota de tela, 60% das salas cumpriram a cota, 9% não cumpriram, 29% não enviaram os relatórios e 2% estavam em processo de análise. A partir disso, há de se questionar a eficácia do instituto quando não há uma cobrança mais rigorosa.

Naturalmente, o panorama da indústria cinematográfica seguiu sofrendo mudanças consideráveis na última década. Um dos pequenos exemplos é a crescente digitalização do parque exibidor, agora possibilitando multiprogramação, ou seja, a oferta de diferentes títulos em um mesmo dia nas várias sessões cinematográficas de cada sala. O modelo de *multiplexes* se sobrepôs sob os demais, os *blockbusters* se tornaram cada vez mais intrusivos internacionalmente, filmes com bilheteria que ultrapassam um bilhão de dólares se tornaram cada vez mais comuns e, com isso, seguiu a expectativa industrialista de aumentar cada vez mais a arrecadação. A partir do ano de 2014, visando limitar a ocupação massiva das salas de cinema por *blockbusters*, a Instrução Normativa nº 117/14 e o Decreto nº 8.386/14 introduziram um novo

---

<sup>12</sup> Redação posteriormente alterada pela Lei nº 14.814, de 2024.

parâmetro a ser incluído no decreto anual de Cota de Tela para 2015, denominado informalmente de ‘cota de tela suplementar’<sup>13</sup>. Tal disposição restringe o número de salas que uma mesma obra, nacional ou não, pode ocupar em um único complexo, de forma a garantir a diversidade de obras exibidas.

A mudança causou alvoroço entre os parques exibidores, que alegaram que os *blockbusters* trariam um grande afluxo de público, o que exigiria a disponibilização de mais salas ou de mais dias de exibição, para atender o mercado. A imposição do limite foi alvo de litigância e inclusive foi reputada ilegal em acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região na Apelação Cível nº 0007746-05.2015.4.03.6100. O ponto será aprofundado no capítulo seguinte.

Finalmente, apesar da contribuição do STF, a cota de tela enfrentou seu período de maior obscuridade até então, já não bastasse a propriedade destrutiva da pandemia da COVID-19 sob todo o setor de exibição cinematográfica. No ano de 2021, a MP 2.228-1/01 perdeu a sua validade, criando um amplo vácuo normativo que prejudicou a indústria cinematográfica como um todo. Segundo dados da Ancine, em 2021, a participação na venda de ingressos para filmes brasileiros caiu de 13% para 1,8%. Em 2022, a participação foi de cerca de 4,2%. Mais nuances desta crise serão analisadas à frente.

Ao que é pertinente, especula-se que a falha de articulação do governo Jair Bolsonaro em renovar o instituto sem dúvida foi imbuído de motivações políticas, no aguardo do julgamento do RE 627.432, pelo Supremo Tribunal Federal, que tratava da constitucionalidade da cota de tela, além de um geral descompromisso com políticas de incentivo à cultura<sup>14</sup>. Seguramente o esvaziamento das pautas ligadas à cultura neste momento não foi acidental: a extinção do Ministério da Cultura, o desmonte da Ancine<sup>15</sup>, troca de gestores, citações nazistas. O processo é ilustrativo de um movimento maior de disseminação de práticas desconstituintes, infeliz marca da governança

---

<sup>13</sup> O termo é capcioso, uma vez que a medida não garante espaço para filmes nacionais *per se*, apenas impõe limitação adicional à quantidade de sessões de um mesmo título que, em uma perspectiva reducionista, quase sempre será um *blockbuster* estadunidense.

<sup>14</sup> No ano anterior, dois dias após publicar o decreto regulador, o presidente Jair Bolsonaro comentou em transmissão ao vivo na internet: “Obviamente que fazendo bons filmes, não vamos precisar de cota mais. Há quanto tempo a gente não faz um bom filme, não é? Não vou entrar nesse detalhe (...) O que tinha de filme sendo feito que não dava, você botava lá um mês no cinema e não dava duzentos espectadores. Já há alguns em andamento. Vamos fazer filmes que interessam, da história do Brasil, da nossa cultura, da nossa arte, que interessa a população como um todo e não as minorias”.

<sup>15</sup> A agência perdeu o seu protagonismo na via institucional, o que foi refletido na queda de seus editais publicados. Se nos anos de 2015 e 2016, a média anual era 14, a média de editais de fomento para produções nacionais no governo Bolsonaro passou para apenas 2.

brasileira do período de 2016 a 2021 que não diz respeito apenas ao âmbito cultural. Como ilustra Cristiano Paixão:

(...) há ainda outra dimensão da atual crise desconstituente que merece consideração. Ela envolve uma série de ações e omissões do governo federal e atinge setores cruciais da ordem constitucional: igualdade racial, cultura, patrimônio histórico e meio ambiente. Para promover essa crise, o Executivo não precisa emitir medidas provisórias ou trabalhar pela aprovação de projetos de lei. Basta “destruir por dentro”, ou seja, adotar práticas administrativas que violam o texto constitucional de modo frontal, ora retirando a proteção mínima estabelecida pela Constituição, ora subvertendo alguns de seus dispositivos fundamentais. Em ambos os casos, estamos diante de práticas desconstituintes.<sup>16</sup>

Não é necessária muita imaginação para identificarmos que a evolução da cultura, dentro do capitalismo, só pode existir com o auxílio de políticas estatais que a insiram dentro de uma lógica mercadológica. Percebe-se a contradição no momento em que as forças comerciais corrompem os agentes de estado, causando o desequilíbrio das forças em jogo e desvirtuando o propósito da cultura. A reviravolta, no entanto, é que a perda desse propósito se reflete no próprio potencial mercadológico, fazendo com que a indústria em si perca o seu valor. Aqui não é diferente: o governo Jair Bolsonaro tirou o amparo legal da cota de tela, e o cinema brasileiro sentiu o golpe.

Antes de se concluir o histórico com a cota como está hoje (Lei nº 14.814, de 2024), cabe abordar a controvérsia que levou à crise aludida, de modo a enquadrar as críticas infundadas à cota de tela sob uma perspectiva essencialmente jurídica.

---

<sup>16</sup> Vide PAIXÃO, Cristiano. Captura da constituição e manobras desconstituintes: crônica do Brasil contemporâneo. Jornal GGN, 2020.

## 5. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS

Neste último capítulo, procura-se transcender a análise histórica e legal da cota de tela para mergulhar na discussão crítica sobre sua aplicabilidade e efetividade no cenário contemporâneo. Para tanto, primeiro será necessário contrapor as políticas de fomento à produção audiovisual, como a cota de tela, com o princípio da livre-iniciativa, buscando delinear os pontos de convergência e divergência entre esses dois pilares.

Tal contraposição não é um exercício alheio ao nosso cotidiano. A década de 2010 em diante foi marcada por fortes instabilidades políticas no cenário brasileiro, abalando profundamente a confiança do grande público na máquina estatal. Os ânimos não se acalmaram em nenhum momento: recessão, *impeachment*, Operação Lava Jato, ascensão de uma onda conservadora de extrema-direita, pandemia da COVID-19 e nova recessão. No que diz respeito ao tema presente, não abalava-se somente a relação entre Estado e cinema, como também toda a relação entre Estado, cultura e público.

Conforme adiantado, a própria Lei Federal de Incentivo à Cultura nº 8.313/91, chamada de Lei Rouanet, virou alvo de escárnio e discórdia por parte considerável da população, que sequer sabia que se tratava de um mecanismo de incentivo fiscal, denunciando novamente um "dirigismo cultural". A classe artística foi colocada em embate indireto com diversos setores da sociedade em verdadeira celeuma valoral. Foi necessária a intervenção do governo Lula da Silva através de uma série de decretos, resoluções, portarias e instruções normativas para sanar o alegado caráter "não democrático" da Lei (AMORIM, 2012).

Em nenhum momento se pretende adentrar no mérito sobre as falhas da referida Lei, principalmente no que diz respeito à universalidade do acesso ao financiamento, porém o fato é que o incentivo à cultura é corriqueiramente colocado em conflito com a livre-iniciativa de maneira radical. Como se pode imaginar a aplicação de políticas efetivas e estanques em meio a este cenário de histeria?

### 5.1. Livre-iniciativa e o fomento ao audiovisual<sup>17</sup> (RE 627.432/ RS)

No dia 18 de março de 2021, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), negando provimento ao RE 627.432, de relatoria do Min. Dias Toffoli, fixou a seguinte tese com repercussão geral sobre a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas:

"São constitucionais a cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes de sua inobservância"

O tema veio à tona após o Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Rio Grande do Sul insurgir-se contra o instituto através do recurso extraordinário, contestando a constitucionalidade da cota de tela e das sanções administrativas previstas nos artigos 55 e 59<sup>18</sup> da Medida Provisória 2.228/01. Em seu recurso, o sindicato argumentava que a cota de tela feriria à livre iniciativa, interferindo indevidamente na atividade econômica dos parques exibidores e impondo medidas desproporcionais em relação à programação e à receita gerada. Para tal, alegava que a norma feriria os artigos 1º, inciso IV; 5º, caput e inciso LIV; 62; 170, caput; e 174, todos da Constituição Federal. Anteriormente nos autos, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região havia prolatado acórdão favorável à União e à ANCINE, julgando improcedentes os pedidos do Sindicato das Empresas Cinematográficas do Rio Grande do Sul. Apesar de reconhecer o direito do Sindicato de representar seus associados, o Tribunal considerou a Medida Provisória 2.228-1/2001 compatível com o texto constitucional por força da promoção do patrimônio cultural brasileiro, consoante os artigos 170, 174, 215 e 216 da Constituição Federal.

Cabe lembrar que a constitucionalidade da cota de tela foi fixada pelo STF justamente durante o seu vácuo legislativo, com a extinção do prazo de 20 anos fixado pelo artigo 55 da MP 2.228-1/01. O voto do Min. Dias Toffoli, naquela oportunidade, é um importante norte tanto para o enquadramento jurídico do instituto da cota de tela,

---

<sup>17</sup> Título transposto do voto do Min. relator no caso em análise, vide: TOFFOLI, Dias. Cota de tela na ordem econômica: livre-iniciativa e o fomento à indústria de produção audiovisual. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 321-344, jan./abr. 2022.

<sup>18</sup> Este último referente às sanções em caso do descumprimento da cota de tela, que incluem advertência, em caso de descumprimento pontual considerado erro técnico escusável em decisão pública e fundamentada da Ancine; e multa correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta média diária do complexo cinematográfico em que se tenha verificado o descumprimento, multiplicada pelo número de sessões de descumprimento.

como também para entender como a evolução da norma alcançou esse ponto de dúvida pelo sindicato dos exibidores – e, por extensão, grande parte da esfera privada.

De início, o voto reconhece a desigualdade inerente ao mercado audiovisual e o mercado midiático em geral, alertando para o caminho de oligopolização a qual categoria está sendo submetida por conta do domínio de poucos e grandes grupos empresariais. Ilustra-se:

[a] indústria mundial de produtos audiovisuais — filmes, vídeos, programas de televisão, entre outros (como, por exemplo, aquisição dos direitos para transmissão de eventos esportivos) — possuem [sic] uma estrutura sui generis, na qual conglomerados oligopolíticos [sic] na distribuição, produção, financiamento dos investimentos e exibição convivem com um grande número de pequenas firmas operando em nichos específicos de mercado [...] essas empresas distribuidoras controlam a distribuição de filmes, vídeos e programas de televisão em praticamente todos os mercados nacionais. Além de concentrado, o setor de distribuição caracteriza-se pela presença de altas barreiras à entrada de novas empresas, que decorrem das economias de escala na comercialização e também do montante de capital requerido para se manter um estoque adequado de filmes. (MARTINS, 2013)

Em seguida, parte para a análise dos pontos de interação entre os valores constitucionais em questão: livre-iniciativa e incentivo à indústria de produção audiovisual. A livre-iniciativa, categorizada pela Constituição Federal em seu art. 170 como fundamento de ordem econômica, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, em ressalva os casos previstos em lei. Ademais, tal valor constitucional é um dos corolários do princípio geral de liberdade garantido pela Constituição Federal no artigo 5º, inciso II, sendo um direito fundamental autônomo e independente, que não está condicionado a nenhum outro direito. O Estado, por sua vez, age como ente de fiscalização, incentivo e planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, sendo justamente nessa abertura que a cota de tela é válida.

A própria Medida Provisória nº 2.228-1/01, ‘Lei de Criação da Ancine’, instituiu órgão de “fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica”, a qual busca “aumentar a competitividade da indústria por meio do fomento à produção, distribuição e exibição da produção nacional nos diversos segmentos de mercado”. O voto do Min. Toffoli concentra que a cota de tela, como mecanismo de atividade regulatória estatal sobre a ordem econômica prevista constitucional, tem propósito social e econômico, principalmente no que tange à competitividade. A argumentação vai além para apelar para o sentimento ufanista,

cravando que “o domínio internacional na exibição de filmes implica constante drenagem de recursos para fora do país”.

Apenas a título complementar, quando colocados em interação, sabe-se que não é de todo modo inédito a limitação à livre-iniciativa pela técnica da ponderação de valores. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE-INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre-iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre-iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI 1950/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ 2/6/2006).

Apesar de ser um excelente panorama da política de cota de tela e os preceitos jurídicos que a acolhem, o voto do Min. relator e toda a discussão à época do julgamento não fizeram mais do que arranhar a superfície do tema, conforme já percebido ao longo deste trabalho. De antemão, o conflito econômico-cultural (indústria *versus* arte) foi abordado apenas no âmbito de incentivo à produção de cinema, ou seja, o Estado garantindo a competitividade para que o seu empreendimento local possa florescer. Ocorre que o Estado também é agente garantidor do acesso à cultura, não apenas garantidor da criação de cultura. A democratização do acesso à cultura, especialmente ao cinema, para as camadas de baixa renda é um desafio crucial no Brasil, de modo que o Estado e seus legisladores têm o dever de garantir a efetivação do acesso universal à cultura, assegurado pela Constituição Federal, que reconhece as



necessidades culturais do cidadão e determina a promoção do desenvolvimento de suas representações simbólicas.

Pode-se dizer desafogadamente que o mercado cinematográfico é vítima de oligopólios – e a cota de tela existe para mitigar isso – porém como justificar a prorrogação do modelo atual de financiamento público do cinema, que beneficia poucas e grandes empresas com renúncias fiscais e *marketing*, sem de fato investir seus lucros reais na produção cultural (AMORIM, 2012). Esse modelo distorce a finalidade da norma constitucional e direciona os recursos públicos majoritariamente para os mais ricos, tornando urgente a adoção de mecanismos que promovam o investimento direto na produção local.

Qualquer forma de intervenção estatal está fadada a gerar controvérsias, sendo cada vez mais comum observarmos justificações evasivas de restrição à livre iniciativa e concorrência. Ocorre que, como é sabido, trata-se de princípios basilares do sistema capitalista e não do sistema democrático. A busca pela efetivação dos direitos culturais pode implicar em conflitos com outros direitos individuais, cabendo sempre ao Estado definir as prioridades (AMORIM, 2012). Em larga escala, a tendência brasileira não deixará de ser a mesma do restante do mundo: políticas culturais, materializadas em legislação específica, que visam proteger a produção local do domínio cultural norte-americano.

## 5.2. Lei nº 14.814, de 2024 e os próximos passos

A fixação da tese de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal foi um passo na direção correta do ponto de vista teórico, porém não foi o suficiente para mobilizar o legislativo e o executivo em favor do retorno da cota de tela. Como antecipado, foi apenas três anos depois de sua extinção que a medida entrou em vigência novamente, através da promulgação da Lei nº 14.814/24, prorrogando-a até 2033. A nova Lei foi essencial para consertar pontas soltas deixadas pela Medida Provisória nº 2.228-1, de modo que sua recepção foi mista, ouvindo os interesses da classe cinematográfica e dos grandes exibidores em uma série de aspectos. Seguem delineadas abaixo as suas alterações, para posterior comentário:

Art. 1º A Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 55. **Até 31 de dezembro de 2033, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços, de locais ou de complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua**

**programação, observados o número mínimo de sessões e a diversidade dos títulos, fixados nos termos do regulamento, com periodicidade anual, por meio de decreto do Poder Executivo, ouvidas a Ancine e as entidades representativas dos produtores, dos distribuidores e dos exibidores.**

§ 1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras de que trata o caput deste artigo far-se-á proporcionalmente durante o ano, nos termos do regulamento, atribuída à Ancine a responsabilidade de aferir o cumprimento do disposto neste artigo.

§ 2º (Revogado).

§ 4º A obrigatoriedade de que trata o caput deste artigo abrange salas, geminadas ou não, administradas pela mesma empresa exibidora e que integrem espaços ou locais de exibição pública comercial, localizadas em um mesmo complexo, nos termos do regulamento.

§ 5º Para efeito do disposto neste artigo, **o regulamento disporá sobre medidas que garantam a variedade, a diversidade, a competição equilibrada e a permanência efetiva em exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem em sessões de maior procura, com a finalidade de promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e do parque exibidor, a liberdade de programação, a valorização da cultura nacional, a universalização do acesso às obras cinematográficas brasileiras e a participação delas no segmento de salas de exibição.**

§ 6º As análises de impacto regulatório e os demais instrumentos de avaliação regulatória serão realizados anualmente e publicados no sítio institucional da Ancine.

§ 7º **Caso o regulamento não seja publicado com a regularidade estabelecida no caput deste artigo, os quantitativos das obrigações referidos no último regulamento continuarão em vigor.**” (NR)

“Art. 55-A. Os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da obrigatoriedade de que trata esta Medida Provisória e a sua forma de comprovação e aferição serão disciplinados no regulamento.”

“Art. 55-B. **Obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem premiadas em festivais de reconhecida relevância, nacionais ou internacionais, ou em certames congêneres terão seu tratamento disciplinado no regulamento.**”

“Art. 59. O descumprimento da obrigatoriedade de que trata o art. 55 desta Medida Provisória sujeitará o infrator a:

I – advertência, em caso de descumprimento pontual considerado erro técnico escusável em decisão pública e fundamentada da Ancine;

II – multa correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta média diária do complexo cinematográfico em que se tenha verificado o descumprimento, multiplicada pelo número de sessões de descumprimento, na forma do regulamento.

§ 3º A multa prevista no inciso II do caput deste artigo poderá ter atenuantes e agravantes e ser substituída em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), nos termos do regulamento.” (NR)

“Art. 60. O não cumprimento do disposto nos arts. 17 a 19, 21, 24 a 26, 28, 29, 55 e 56 desta Medida Provisória **sujeita os infratores a multas de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)**, na forma do regulamento. (grifos acrescentados)

Para além de prorrogar a atuação da cota, a inclusão do §7º garante que, em eventual vácuo de regulamento por parte do Poder Executivo, os parâmetros do ano anterior seguirão em vigor. Aparenta ser uma inclusão banal, porém imprime maior segurança ao instituto, que já era visto como altamente volátil. Há de se almejar um

contexto em que o aferimento de uma proporção adequada para filmes brasileiros no cinema seja fixa, sem a dependência de fatores externos.

A Lei nº 14.814/24, no entanto, falhou em não deixar estancar a previsão por parte de dispositivos do Decreto nº 8.386, de 2014, e da Instrução Normativa Ancine nº 117, de 2014, de que a cota aumentaria caso a empresa exibidora deixasse de autorregulamentar a exibição dos chamados ‘mega lançamentos cinematográficos’ que ocupassem mais do que um certo número de salas. Apesar de ter elucidado, no novo texto do seu art. 55, que o decreto presidencial regulador disporá sobre medidas que garantam a variedade e a diversidade das obras exibidas, a nova Lei foi temerosa de incluir como certeza a ‘cota de tela suplementar’, em postura apaziguadora com os grandes conglomerados exibidores em detrimento da autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional.

A omissão da Lei deu espaço ao jogo político e, na primeira oportunidade, a vitória foi do polo produtor. Em 19 de junho de 2024, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto nº 12.067/2024, conforme demanda a Lei nº 14.814/2024. O novo regulamento aplicou a ‘cota de tela suplementar’ em um limite de 50%, ou seja, um mesmo título não pode ocupar mais de 50% das salas dos complexos com 3 ou mais salas de exibição<sup>19</sup>. A aplicação e proporção da cota suplementar foram ideais, ainda mais em contexto instável de litigância acerca de sua legalidade, sendo importante manter o foco em desestimular a prática de ocupações massivas de um único filme nas salas de um complexo, ampliando a oferta de conteúdo aos consumidores.

Ainda que positivo, o Decreto nº 12.067/2024 foi apenas o primeiro de muitos que virão. O conhecimento mínimo da história do Brasil é suficiente para confirmar que mudanças radicais podem ocorrer a qualquer momento. Se hoje um governo progressista, ao fortalecer a ação regulatória da Ancine, fixa a cota de tela num patamar razoável, ela será deixada de lado por um governo conservador na próxima oscilação do pêndulo democrático. Tal conflito de valores é ilustrativo do maior problema que assola a cota de tela no cenário contemporâneo: sua subordinação. Não existe efetividade longeva na política de cota de tela que passa por inúmeros filtros, empíricos e subjetivos, antes de se fazer valer.

---

<sup>19</sup> Ao que se projeta, a tendência dos decretos reguladores sempre será de garantir que complexos com mais salas tenham obrigações maiores do que os complexos menores e independentes. Afinal, é necessário assegurar a competitividade de um modelo de cinema (com 1 ou duas telas) que se encontra praticamente extinto.

Isso sem adentrar em uma série de outras vacuidades as quais a Lei se manteve silente, muitas delas analisadas pelo Análise de Impacto Regulatório de 2024 da Ancine, dentre elas: **(i)** obstruir o encurtamento progressivo da janela entre o lançamento nos cinemas e nas plataformas de *streaming*, a fim de aumentar a influência dos filmes nas bilheterias por mais tempo; **(ii)** implementar um modelo de bonificação para exibição de títulos nacionais em horários nobres; e **(iii)** adstringir uma eventual cota de trailers à aquisição de espaço publicitário, em benefício aos exibidores. Muito embora a política de cota de tela tenha regressado com nova redação, o estado do mercado cinematográfico também não poderia ser mais diferente.

Não há como não se simpatizar com os parques exibidores, que também procuram sua autossustentabilidade em meio a novos desafios tecnológicos universais a todo o campo midiático, como plataformas de *streaming* – que no Brasil se aproveitam de verdadeiro deserto regulatório, principalmente no que tange à tributação<sup>20</sup> – e a pirataria – que também vive em clímax no território nacional, com a difusão em massa das *TV boxes* clandestinas, vulgarmente chamadas de "*gatonets*", que funcionam através de sinal pirata.

Em 12 de outubro de 2024, o jornal Folha de São Paulo publicou artigo com o infeliz título “Por que a Cota de Tela não deve salvar o cinema nacional”. Nele, com base em dados precipitados, caiu-se na falácia que o presente trabalho mais se preocupa em refutar: acreditar que a cota de tela por si só é capaz de provocar a mudança que o cinema brasileiro precisa. Para que a política seja eficaz, é fundamental que ela seja entendida de forma **sistêmica**, em junção com outros artifícios como o Fundo Setorial do Audiovisual; **inclusiva**, abrangendo outros campos midiáticos em compasso com as novas tecnologias; e **firme**, sem permanecer minoritária e dependente de fatores externos. Caso contrário, seus objetivos não serão alcançados.

Ao que tudo indica, o retorno da cota de tela no ano de 2024 foi um sucesso. Segundo dados da Ancine, 209 filmes nacionais foram exibidos em salas de cinema no Brasil, atraindo um público de aproximadamente 7,37 milhões de pessoas, pouco menos que o dobro do registrado durante o ano de 2023. A arrecadação parcial de bilheteria aponta para um total arrecadado de R\$141 milhões, também superior ao de 2023, que acumulou R\$ 67,3 milhões (ANCINE, 2024). Ainda falta muito para se recuperar dos

---

<sup>20</sup> O tema é à parte do presente trabalho, porém a regulamentação brasileira do setor está altamente atrasada quando se compara com outros países. Atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2.331/2022, de autoria do senador Nelsinho Trad (PSD-MS), que prevê contribuição de até 3% ao Condecine sobre a receita bruta anual dessas empresas em todo território nacional.

impactos negativos da pandemia<sup>21</sup>, e mais ainda para a autossuficiência, porém o restante da classe cinematográfica aguarda, com esperança, que seja apenas o começo de uma nova – e dessa vez verdadeira – retomada.

---

<sup>21</sup> Segundo dados da Ancine, em 2018 o público foi de 23,2 milhões, alcançando R\$ 283 milhões de arrecadação.

## 6. CONCLUSÃO

A análise da cota de tela como instrumento de política pública para o fomento do cinema nacional é essencial para a construção de um mercado audiovisual mais diverso e representativo da cultura brasileira. As diferentes fases da cota de tela, desde sua implementação até os dias atuais, revelam as dificuldades e desafios enfrentados pelo setor cinematográfico em sua busca pelo simples direito de estar lá.

Observou-se que a cota de tela, apesar de seus avanços e retrocessos, sempre acompanhou o ritmo político inquieto brasileiro para tentar consolidar uma indústria cinematográfica nacional, proporcionando maior visibilidade às produções brasileiras. Os dados empíricos apresentados permitem chegar à conclusão de que há enorme efeito das cotas de tela na taxa de autossuficiência nos mercados cinematográficos domésticos recentes, à exemplo da Coreia do Sul. Talvez não seja ingênuo pensar que é apenas uma questão de tempo antes que os entes estatais percebam o enorme potencial transformativo da política, quando aplicada de maneira integrada e rígida.

A análise crítica do modelo atual, no entanto, revela fragilidades que precisam ser enfrentadas para que a medida atinja seu devido reconhecimento. A pesquisa identificou a necessidade de aprimorar a legislação da cota de tela, buscando mecanismos mais eficientes para garantir sua aplicação e fiscalização, além de ampliar o debate sobre a distribuição e exibição dos filmes, considerando as particularidades do mercado e as novas formas de consumo audiovisual.

Ademais, o panorama do cenário do audiovisual como um todo no resto do mundo revela a importância de se prezar pela sustentabilidade da produção cinematográfica local a todo custo, para apenas então projetar sua inserção no mercado internacional. O debate envolve o diálogo constante entre os diferentes atores do setor audiovisual. A ponderação acadêmica dos diversos conceitos que orbitam o cinema e suas interações – economia e cultura, livre-iniciativa e protecionismo, globalização e nacionalismo – é o primeiro passo para a construção de um modelo que atenda às necessidades do coletivo artístico brasileira.

A provocação do título deste trabalho intenta alertar que todos os primeiros passos dados para uma “nova política do audiovisual” podem ter sido em falso. O setor passou por uma crise estrutural imensa e a disparidade competitiva no mercado está atingindo novos patamares, o conflito está sendo transportado para novos campos que

produções periféricas, como a brasileira, sequer tem acesso. A existência de casos de sucesso com a implementação de cotas de tela é a revelação de que a condenação de morte do cinema brasileiro não é intrínseca ao cinema em si.

Este trabalho foi redigido em contemporaneidade com um ponto fora da curva. Através de um incentivo hercúleo em distribuição e campanha, o filme “Ainda Estou Aqui”, de Walter Salles, se tornou o primeiro longa-metragem sul-americano a ser indicado ao Oscar de Melhor Filme, além de se aproximar de inúmeros recordes nacionais de público e bilheteria. O cinema brasileiro pode estar condenado, mas ele ainda está aqui.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 1/2024/SRG.** 2024. Disponível em <[https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/AIR\\_VF2\\_ostensivo\\_assinado\\_assinado\\_1\\_assinado\\_assinado\\_assinado.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/AIR_VF2_ostensivo_assinado_assinado_1_assinado_assinado_assinado.pdf)>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatório de Gestão ANCINE 2023.** 2024. Disponível em <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatório: Cota de Tela 2017 – Superintendência de Análise de Mercado.** 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos.** Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2017.

ALCÂNTARA, Rosana. **Apresentação de Rosana Alcântara na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.** 2012. Disponível em <[https://issuu.com/pajubafest/docs/catalogopajuba\\_ll\\_0603\\_v2\\_\\_2\\_\\_](https://issuu.com/pajubafest/docs/catalogopajuba_ll_0603_v2__2__)>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

ÁLVAREZ, Vera Cíntia. **Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade?.** Brasília: UNESCO, IRBr, 2008.

AMARAL, Alysson Felipe. **O papel das políticas cinematográficas na Argentina e Brasil: problemas comuns e soluções distintas rumo à diversidade e democratização no universo do cinema local contemporâneo.** V Seminário Internacional, Setor de Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<https://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/20.500.11997/18666>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

AMORIM, Augusto. **Constituição Federal e legislação de incentivo ao cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais.** Cadernos de Estudos Sociais, [S. l.], v. 27, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1471>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

AMORIM, Augusto. **Constituição Federal e legislação de incentivo ao cinema: os artigos 215 e 216 à luz dos direitos culturais como direitos fundamentais.** Cadernos de Estudos Sociais, v. 27, n. 1, 2012.

ARGENTINA. **Nueva Ley del cine (Ley 2.4377).** Introdúcense modificaciones a la Ley N° 17.741 de Fomento de la Cinematografía Nacional. Disponível em:



<<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/767/norma.htm>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

AUGROS, Joel. **O cinema francês no fio da navalha?** In: MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no Mundo – Indústria, política e mercado: Europa*. São Paulo: Escrituras Editora, 2007.

BAHIA, Lia C. **Discursos, Políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Itaú Cultural : Iluminuras, 2012.

BENJAMIN, Walter. **A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica**. In: BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012. p. 165-196.

BERNIER, Ivan. **Local requirements for film, radio, and television as a means of protecting cultural diversity: theory and reality**. 2003. Disponível em: <<https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/update031112section1.pdf>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

BERTINI, A. Economia da Cultura. **A indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil**. Saraiva, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html). Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969**. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0862.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0862.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.945, de 30 de dezembro de 2003**. Fixa o número de dias para a exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras no ano de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4945.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4945.htm)> Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 12.067, de 19 de junho de 2024**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/decretos/decreto-no-12-067-de-19-de-junho-de-2024>> Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 21.240, de 04 de abril de 1932**. Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21240-4-abril-1932-515832-publicacaooriginal-81522-pe.html>> Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.** Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7505.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Diário oficial da república federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 de dez. 1991.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.** Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8685.htm)> Acesso em: 1 jan. 2025.

BRASIL **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm) Acesso em: 1 janeiro de 2025.

BRASIL **Lei nº 14.814, de 15 de janeiro de 2024.** Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l14814.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.814%2C%20DE%2015,comercial%20de%20obras%20cinematogr%C3%A1ficas%20brasileiras](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14814.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.814%2C%20DE%2015,comercial%20de%20obras%20cinematogr%C3%A1ficas%20brasileiras). Acesso em: 1 janeiro de 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm)>. Acesso em: 1 janeiro de 2025.

BUNDT, Roger. **Liberal, interventora e mista: os perfis das políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro no século XX.** Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle, v. 2 n. 2, 2013.

CANCLINI, Néstor García. **A cultura política: entre o mediático e o digital.** MATRIZES, São Paulo, Brasil, v. 1, n. 2, p. 55–71, 2008. DOI:10.11606/issn.1982-8160.v1i2p55-71. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/matrizess/article/view/38192>>. Acesso em: 1 janeiro de 2025.

CASTELLANO, Victor. **Ouvir para ver melhor: o pensamento sonoro na produção visual de Savério Castellano**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27159/tde-27022014-105529/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

CESÁRIO, Lia Bahia. **Uma análise do campo cinematográfico sob a perspectiva industrial**. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social, UFF, Niterói, 2009.

CHUA, B. H.; IWABUCHI, K. **East Asian pop culture: Analysing the Korean wave**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008.

DAHL, G. 1966. **Cinema novo e seu público**. Revista Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, n. 11/12, dez: 192-202.

EDGAR, A.; SEDGWICK, P. (orgs.). **Teoria cultural de A a Z: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo**. São Paulo: Contexto, 2003.

ESTEVINHO, Telmo Antonio Dinelli. **Cinema, Estado e Democracia: o financiamento para o filme brasileiro nos anos 1980**. Artigo apresentado ao Núcleo de Pesquisa em Políticas e Estratégias da Comunicação do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, INTERCOM, 2006.

FALICOV, Tamara L. **A circulação global e local do novo cinema argentino**. In: MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema no Mundo – Indústria, política e mercado na América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2007.

FARANI, Marcos. **Cinema e Política: A política externa e a promoção do cinema Brasileiro no mercado internacional**. In: **Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira**. São Paulo: Escrituras; Iniciativa Cultural, Vol II, 2010.

FERRO, M. O filme: uma contra-análise da sociedade? In: LE GOFF, J., NORA, P. (Orgs.) **História: novos objetos**. Trad.: Terezinha Marinho. Rio de Janeiro: F. Alves, 1976. p. 202-203.

FORNAZARI, F. K. **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**. Rev Adm Pública, 2006, Jul, pgs. 647–77.

GARÇON, F. **Cinéma et Histoire. Autour de Marc Ferro**. CinémAction, n. 65, p. 9-18, 1992.

GATTI, André Piero. **Embrafilme e o Cinema Brasileiro**, São Paulo, 2008.

GATTI, André Piero. **O consumo e o comércio cinematográfico no Brasil vistos através da distribuição de filmes nacionais: empresas distribuidoras e filmes de longa-metragem (1966-1990)** – ECA-USP, São Paulo, 1999.

GERALDES, Elen; CARVALHO, Milena; Políticas Culturais de Acesso ao Cinema Brasileiro: trajetórias e desafios. *Revista Comunicação Midiática*, Bauru, SP, v. 9, n. 2, p. 82–97, 2014.

GOMES, Paulo Emilio Salles. **Cinema: trajetória no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Embrafilme, 1980. p.54.

IZCUE, Nora; BUQUET, Gustavo, SCHIWY, Freya., e MILLER, Toby. **Producción, coproducción, distribución y exhibición del cine latinoamericano en América Latina y otras regiones - 2005 al 2007**. Havana: Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano, 2009.

LEE, Byoungkwan; BAE, Hyuhn-Suhck. **The effect of screen quotas on the self-sufficiency ratio in recent domestic film markets**. *Journal of media economics*, v. 17, n. 3, p. 163-176, 2004.

MARTINS, Vinícius Alves Portela. **A importância da fiscalização tributária no desenvolvimento de políticas públicas de fomento no setor audiovisual — o caso da fiscalização sobre os mecanismos oriundos do imposto de renda incidente sobre remessas para o exterior**. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, mar./abr. 2013.

MATTA, João Paulo. **Análise competitiva da indústria cinematográfica brasileira no mercado interno de salas de exibição, de 1994 a 2003**. Salvador: UFBA, 2004.

METZ, Christian. **O significativo imaginário: Psicanálise e Cinema**. Tradução de António Durão. Lisboa: Livros Horizonte, 1980.

MONTERASTELLI, Alessandra; SANCHEZ, Leonardo. **Por que a Cota de Tela não deve salvar o cinema nacional**. Folha de S. Paulo, 12 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2024/10/por-que-a-cota-de-tela-nao-deve-salvar-o-cinema-nacional-como-prometido.shtml#:~:text=%22A%20exist%C3%A2ncia%20da%20Cota%20de,diz%20a%20Ancine%2C%20em%20nota>. Acesso em: 1 jan. 2025.

MORIN, Edgar. **O cinema ou o Homem Imaginário: ensaio de antropologia sociológica**. São Paulo: É realizações, 2014.

MOTION PICTURE ASSOCIATION. **Theme Report 2021**. A comprehensive analysis and survey of the theatrical and home/mobile entertainment market environment. Disponível em: <https://www.motionpictures.org/wp-content/uploads/2022/03/MPA-2021-THEME-Report-FINAL.pdf>. Acesso em: 1 janeiro de 2025.

OLIVEIRA, Pricila; Valéria de; PANNACCI, Renato Coelho. **Fomento ao cinema brasileiro: o papel do estado**. Anagrama, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 2, 2017. DOI: 10.11606/issn.1982-1689.anagrama.2017.141636. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anagrama/article/view/141636>. Acesso em: 1 jan. 2025.

OXFORD ECONOMICS. **A contribuição econômica da indústria audiovisual no Brasil em 2019**. Disponível em: [https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2023/09/MPA\\_Brazil\\_report\\_PO.pdf](https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2023/09/MPA_Brazil_report_PO.pdf). Acesso em: 1 janeiro de 2025.

PARC, Jimmyn et al. **The Effect of Screen Quotas and Subsidy Regime on Cultural Industry: A Case Study of French and Korean Film Industries**. Journal of International Business and Economy, p. 57-73, 2014.

PAQUET, D. (2007). **A short history of Korean film**. 2007. Disponível em: <http://www.koreanfilm.org/history.html> Acesso em: 1 janeiro de 2025.

PINTO, Leonor Souza. **Cinema brasileiro e censura durante a Ditadura Militar**. 2006. Disponível em: [http://www.memoriacinebr.com.br/textos/o\\_cinema\\_brasileiro\\_face\\_a\\_censura.pdf](http://www.memoriacinebr.com.br/textos/o_cinema_brasileiro_face_a_censura.pdf). Acesso em: 1 janeiro de 2025.

RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema, estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

ROSENFELD, Anatol. **Cinema: Arte & Indústria**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

RUY, Karina dos Santos. **O cinema diante do global – Reflexões sobre os impactos econômicos e culturais nas indústrias cinematográficas**. Vozes & Diálogos v. 12 n. 01, 2013.

SANTOS, Alex. **Cinema e televisão: uma relação antropofágica**. João Pessoa: União, 2003.

SHIN, J. **Negotiating local, regional, and global: nationalism, hybridity, and transnationalism in new Korean cinema**. Ann Arbor, MI: ProQuest LLC. 2008.

SIMIS, Anita. **A Cota de Tela e o Cinema Brasileiro**, Revista do PPG em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Visitado, 2010, p. 137-145.

SIMIS, Anita. **A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro**. O público e o privado, nº 14, 2009, p. 137 -146.

SONG, Y. **Audiovisual services in Korea: Market development and policies**. ADBI Working Paper Series 354. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2012. Disponível em: <http://www.adbi.org/working-paper/2012/04/16/5048.audiovisual.services.korea> Acesso em: 1 janeiro de 2025.

STATISTA. **World Audiovisual Review**. Chicago, 2015.

TOFFOLI, Dias. **Cota de tela na ordem econômica: livre-iniciativa e o fomento à indústria de produção audiovisual**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 321-344, jan./abr. 2022.

TURNER, Graeme. **Cinema como prática social**. Original: Film as social practice. Trad. Mauro Silva. São Paulo: Summus Editorial, 1993.

WILCOX, Clair. **A Charter For World Trade**. The Macmillan Company, New York, 1949. Disponível em: <<https://repository.law.miami.edu/umlr/vol4/iss1/26>>. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

ZUBELLI, Luana Maira Rufino Alves. **Uma Visão Sistêmica das Políticas Públicas ao Setor Audiovisual Brasileiro: Entendendo sua Trajetória desde os anos 1990 no Brasil. Uma Comparação com as Políticas Públicas Sul Coreanas do Audiovisual**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da UFRJ, 2017.