



ISSN: 2236-8000  
v. 19, n. 2, p. 257-271, jul.-dez. 2024

## O papel fundamental da Cota de Tela no Brasil

*El papel fundamental del Screen Quota en Brasil*

*The fundamental role of Screen Quota in Brazil*

**Vivianne Lindsay CARDOSO**

Professora assistente do Departamento de Comunicação Social da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Bauru).  
Doutora em Comunicação pela mesma instituição.

E-mail: [vl.cardoso@unesp.br](mailto:vl.cardoso@unesp.br)

## RESUMO

A partir de levantamento exploratório e normatizações brasileiras vigentes entre os anos de 2019 e 2022 e os anos de 2023 e 2024, aplica-se a metodologia dialética, por meio de bases marxistas, na busca por compreender, a partir das proposições políticas dos presidentes nos períodos, como a normatização da Cota de Tela aplicada para o cinema no Brasil alcança papel estratégico e social para a contemplação no acesso e consumo da produção cinematográfica brasileira. Conclui-se que a medida é essencial para o desenvolvimento do cinema nacional, mas a dependência de medidas de regulação por decreto ou temporárias devem ser reconsideradas, garantindo que o mercado cinematográfico nacional não fique condicionado aos interesses e ideologias políticas do presidente em exercício.

**Palavras-chave:** *Políticas de Comunicação e Cultura; Diversidade Cultural; Cota de Tela; Cinema e Indústria Cultural.*

## RESUMEN

Con base en un estudio exploratorio y regulaciones brasileñas vigentes entre los años 2019 y 2022 y los años 2023 y 2024, se aplica la metodología dialéctica, a través de bases marxistas, en la búsqueda de comprender, a partir de las propuestas políticas de los presidentes de los períodos, cómo la estandarización del Screen Quota aplicada al cine en Brasil logra logros estratégicos y sociales. papel de la contemplación en el acceso y consumo de la producción cinematográfica brasileña. Se concluye que la medida es fundamental para el desarrollo del cine nacional, pero se debe reconsiderar la dependencia de medidas regulatorias por decreto o temporales, asegurando que el mercado cinematográfico nacional no esté condicionado a los intereses e ideologías políticas del presidente de turno.

**Palabras clave:** *Políticas de Comunicación y Cultura; Diversidad cultural; Dimensión de la pantalla; Cine e Industria Cultural.*

## ABSTRACT

Based on an exploratory survey and Brazilian regulations in force between the years 2019 and 2022, and the years 2023 and 2024, the dialectical methodology is applied, through Marxist bases, in the search to understand, based on the political propositions of the presidents in the periods, how the standardization of the Screen Quota applied to cinema in Brazil achieves strategic and social role for contemplation in the access and consumption of Brazilian cinematographic production. It is concluded that the measure is essential for the development of national cinema, but the dependence on regulatory measures by decree or temporary must be reconsidered, ensuring that the national cinematographic market is not conditioned to the interests and political ideologies of the president in office.

**Keywords:** *Communication and Culture Policies; Cultural diversity; Screen Dimension; Cinema and Cultural Industry.*

## Introdução

Desde que a pandemia de Covid-19 iniciou no Brasil em 11 de março de 2019, o cinema nacional vem enfrentando diversos desafios. Além da própria crise criada pelo fechamento das salas de cinema, o governo do então presidente Jair Messias Bolsonaro (Partido Liberal- PL), entre os anos de 2019 e 2022, realizou uma série de medidas que dificultaram ou prejudicaram o desempenho do mercado cultural nacional, inclusive o cinematográfico. Um dos reflexos relevante foi o percentual do público das salas de cinema assistindo às obras nacionais que caiu expressivamente em 2023, registrando a presença de apenas 3,2% do total, de acordo com dados divulgados sobre o Mercado Audiovisual Brasileiro pela Agência Nacional de Cinema – Ancine, veiculados em janeiro de 2023 e abril de 2024.

Historicamente, um dos principais mecanismos de garantia ao estímulo ao acesso e consumo das obras audiovisuais nacionais nas salas de cinema do Brasil é a regulamentação da Cota de Tela, iniciativa do Estado que determina a obrigatoriedade de quantidades determinadas de exibições de filmes nacionais, visando incentivar a diversificação de exibição, bem como garantir a contemplação da diversidade cultural do cinema nacional e estrangeiro. No entanto, durante o governo Bolsonaro (PL), a Cota de Tela ficou um período sem ser renovada, foi modificada e sua vigência finalizada sem adequação, o que reflete no impacto negativo apresentado pelos dados da Ancine.

Para compreender o cenário, a partir de levantamento exploratório e normatizações nacionais vigentes entre os anos de 2019 e 2022, período de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (PL) e o ano de 2023 e 2024, sob comando de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT), aplica-se a metodologia dialética, por meio de bases marxistas, na busca por compreender, considerando as proposições políticas dos presidentes nos períodos, como a normatização da Cota de Tela aplicada para o cinema no Brasil alcança papel estratégico e social para a contemplação no acesso e consumo da produção cinematográfica brasileira.

## A Cota de Tela no Brasil: vigência e regulação na contemporaneidade

A primeira regulamentação sobre a Cota de Tela o Brasil surgiu em 1932 com o Decreto nº 21.240, sob determinação do governo provisório de Getúlio Vargas. Após anos

de vigência e suspensões, a partir de 2001, as normatizações da Cota de Tela passaram a ser decididas por decreto presidencial publicados anualmente para serem executados no ano subsequente. A partir de 2007, foram estabelecidos novos critérios, com cotas proporcionais definindo dias de exibição variáveis a partir do tamanho do complexo de exibição, além de ser considerada a quantidade das salas de cinema. As mudanças visaram contemplar uma maior quantidade de obras em espaços de exibições fisicamente maiores, bem como uma variedade maior de obras. Os números mínimos a serem exibidos com títulos diferentes também foram determinados e variaram de acordo com o complexo de exibição. Desde então, diversas mudanças foram feitas e readequadas, algumas beneficiando, outras prejudicando a efetiva contemplação da Cota de Tela.

Uma das medidas mais importantes foi a Medida Provisória nº 2.228/2001, com a volta da contemplação da Cota de Tela para o século XXI, sendo adotada com o objetivo assegurar uma reserva de mercado para a distribuição e exibição de produtos nacionais e com validade por 20 anos, conforme Artigo 55. Contando a partir de 5 de setembro de 2001, os espaços de exibição pública comercial passaram a ter que exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, sendo determinadas por número de dias fixados por decreto presidencial, sendo ouvidas, para isso, as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

No entanto, a Cota de Tela, ao depender do decreto do presidente da república que deveria ser assinado até o dia 31 de dezembro para a vigência do ano seguinte, não foi devidamente contemplada, ao não ter sido assinado no final de 2018 pelo então presidente Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro- MDB) e nem no início de 2019 para a vigência ao logo do respectivo ano. A assinatura do decreto só ocorreu no final de 2019, o que resultou nos 12 meses do ano sem a contemplação da medida nas salas de cinema do país. Como resultado, algumas obras internacionais chegaram a ocupar 80% das salas de cinema, minando os espaços para as exibições de obras nacionais, como ocorreu no período do lançamento do filme *Vingadores Ultimato*, em 2019.

Como agravante da situação, mesmo completando os 20 anos de vigência da Medida Provisória nº 2.228/2001, em 5 de setembro de 2021, a medida não foi estimulada para ser renovada pelo então presidente Bolsonaro (PL). Em inatividade desde então, os dados apontam uma queda drástica no número de público nas salas de cinema em 2022, ano em que o país ficou, mais uma vez, sem a medida da Cota de Tela. Mesmo com 173 filmes sendo lançados em 2022, como mencionado, o público foi de apenas 4,23% assistindo as obras nacionais, um reflexo direto da não viabilidade de acesso às obras produzidas. Assim, entre

2019 e o final de 2022, período de gestão do Governo Bolsonaro, de 48 meses em exercício na gestão, a Cota de Tela esteve vigente apenas 20 meses, sendo entre 1º de janeiro de 2020 e 5 de setembro de 2021, perpassando o período mais crítico da pandemia de Covid-19 no Brasil.

Como reflexo de agravamento, a atitude do Governo Bolsonaro de não priorizar a renovação da medida comprometeu o cinema nacional não apenas durante o período de sua governança, entre 2019 e 2022, mas também no ano de 2023, sob gestão federal do Governo Lula, entre os anos de 2023 e 2026. Diante da finalização do período de 20 anos da Medida Provisória nº 2.228/2001, o processo de solicitação e tramitação da renovação da Cota de Tela no Brasil teve início em 2021, mas foi apenas em 19 de dezembro de 2023, final do primeiro ano de mandato, que o Senado aprovou o Projeto de Lei nº 5.497/2019. O projeto previu a Cota de Tela para produções audiovisuais brasileiras até o ano de 2033, sendo a Ancine responsável por sua finalização e as regras anuais definidas por Medida Provisória presidencial, como já ocorria anteriormente, adequando as necessidades de cotas conforme a necessidade do período.

Além dos exibidores, donos das salas de cinema também tiveram que se adequar às determinações da Cota de Tela ajustando o número de salas, dias e títulos nacionais exibidos, conforme características das salas e complexos de exibição, bem como a população da cidade. O projeto de lei também abarcou a contemplação das obras nas TVs pagas no Brasil que são obrigadas a incluir na programação os filmes brasileiros de longa-metragem. O relator do projeto de lei foi o senador Humberto Costa, do PT de Pernambuco.

O projeto aprovado também autoriza a criação (retomada) do Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - Funcine, uma medida que o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES apresenta com o objetivo de “Desenvolver a indústria cinematográfica e audiovisual brasileira por meio de investimentos em fundos de participação exclusivamente voltados para o setor, os Funcines, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM” (BNDES, 2023, s/p).

O fundo é apresentado pela instituição no plural, sendo os fundos definidos como Funcines que serão responsáveis por investimentos em todos os elos da cadeia produtiva, podendo incluir: aquisição de ações de empresas de infraestrutura, fornecedores, distribuidores, exibidores e produtores; projetos de construção, reforma e recuperação de salas de exibição; projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras; produção de obras audiovisuais brasileiras; comercialização e distribuição de obras cinematográficas brasileiras. (BNDES, 2023, s/n). Os gestores dos fundos são definidos por chamadas

públicas aprovadas pelo BNDES. Por fim, os investidores dos Funcines terão a possibilidade de conseguir a dedução fiscal correspondente a 100% do valor investido até o limite de 3% do imposto de renda a pagar, se pessoa jurídica, ou 6%, se pessoa física. Ou seja, além da aprovação da Cota de Tela, as Funcines são ferramentas estratégicas de apoio financeiro para a produção audiovisual nacional não apenas para a produção e realização, mas sim para a veiculação, abarcando toda a cadeia de produção, distribuição, acesso e consumo da obra nacional.

Em 15 de janeiro de 2024, o presidente Lula sanciona e a Lei nº 14.814/2024 que altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional de Cinema, ajustando a prorrogação do prazo de obrigatoriedade da Cota de Tela, a exibição das obras cinematográficas brasileiras, até 31 de dezembro de 2033. Mesmo com a assinatura, a Cota de Tela só foi efetivamente retomada no Brasil em 19 de junho de 2024, com Decreto Presidencial nº 12.067/2024, assinada pelo presidente Lula. Com tais medidas aprovadas, a expectativa aponta para melhorias mais expressivas nos índices e dados de acesso e consumo das obras cinematográficas no Brasil a partir de meados de 2024. E, sendo seguidas as medidas provisórias presidenciais anuais determinando a aplicação da Cota de Tela até 2033, considerando os resultados obtidos com a medida entre 2001 e 2021, a previsão é que os dados devam seguir em recuperação e expansão na próxima década.

De acordo com dados divulgados no Informe Anual 2023 – Mercado Cinematográfico pela Agência Nacional de Cinema – Ancine, publicado no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual em abril de 2024, a situação do consumo de obras nacionais no mercado cinematográfico brasileiro em 2023 foi alarmante, comparado com 2019 – o ano que antecedeu a pandemia - e também com 2022, o primeiro ano em pleno funcionamento do cinema após a pandemia de Covid-19. O público dos longas metragens nacionais foi de apenas 3,2% em 2023, enquanto 2019 registrou 13,72% e 2022 alcançou um público de 4,23%. A renda de 2023 foi de apenas 3% do total, entre os 161 longas-metragens nacionais lançados no país. É relevante observar que em 2023 foram lançados um total de 415 longas nas salas de cinema brasileiras, sendo 254 obras estrangeiras. Isso representa aproximadamente 39% das obras lançadas sendo nacionais. Ou seja, quase 40% das obras lançadas foram consumidas por apenas 3,2% do público brasileiro.

O relatório ainda apresenta que no ranking dos 20 maiores públicos de 2023, nenhum filme é brasileiro, sendo que somente quatro filmes nacionais alcançaram um público superior a 300 mil espectadores. O filme com maior público foi “Nosso sonho” com pouco

mais de 500 mil espectadores. O ano de 2023 teve o pior registro de público computado pelos dados da Ancine, perdendo apenas para o ano de 2021, quando as salas de cinema estavam fechadas pela pandemia de Covid-19. Os dados do Observatório Brasileiros do Cinema e do Audiovisual (OCA) registram o percentual de público brasileiro assistindo, respectivamente, as obras nacionais, entre 2009 e 2023:

**Tabela 1: Obras nacionais público e obras lançadas em salas de cinema (Dados Ancine, 2024)**

Ano	Percentual de Público	Lançamentos nacionais
2009	14,27%	85
2010	19,05%	76
2011	12,35%	98
2012	10,62%	83
2013	18,60%	129
2014	12,20%	114
2015	13%	133
2016	16,50%	142
2017	9,60%	160
2018	14,80%	183
2019	13,50%	169
2020	21,70%	59
2021	1,70%	129
2022	4,20%	173
2023	3,2%	161

Fonte: Dados Ancine/ OCA (2024), desenvolvido pela autora, 2024

Na Tabela 1 é possível identificar que, mesmo com o crescimento no número de obras produzidas, o número de público consumidor não cresceu de maneira proporcional. O ano de 2010 registrou o melhor público, com 19,05% e o ano de 2018 o maior número de obras, com 183 produções. Por conta da pandemia de Covid-19 o número de 21,70% de público em 2020 não pode ser considerado como métrica, já que foi influenciado pelo

fechamento das salas de cinema em março daquele ano. Da mesma forma é a situação do ano de 2021 para 1,70%.

### **A Cota de Tela como ferramenta ou ameaça**

Historicamente, não apenas no Brasil, mas em países que aplicam as cotas para obras de produção e exibição das produções nacionais, a medida tem alcances e impactos, de modo geral, positivos. Seria previsível considerar que a gestão de um governo federal investiria em ações de melhorias para a produção nacional, como é o caso do cinema. No entanto, quando analisada a Cota de Tela no Brasil, observa-se que o Governo Bolsonaro agiu de maneira contrária a isso. Antes de entrar na análise das ações do governo, para melhor compreendê-las, torna-se essencial entender o papel da cultura e do cinema como ferramenta estratégica de manipulação dos interesses sociais por meio das indústrias culturais.

É necessário lembrar que os resultados das ações de um governo estão diretamente ligados às instâncias de poder e refletem - com interferência direta - no desenvolvimento e aplicação de políticas públicas e outras regulações que podem buscar atender aos interesses de quem o governa e não exatamente aos interesses e necessidades concretos do âmbito social. Como efeito e reflexo, identifica-se a interferência na própria efetividade das políticas públicas. Isso vale em todas as instâncias como, por exemplo, a diversidade cultural no cinema, quanto em instâncias mais amplas como as pensadas para as configurações e processos de acesso e consumo das obras cinematográficas de produção nacional. Tais ações não devem ser secundarizadas.

Outro ponto relevante é que há um predomínio do poder da economia sobre os hábitos culturais, especialmente no escopo das questões que estão diretamente ligadas à cultura e à comunicação. Cria-se uma condição social com relações construídas a partir de uma cultura que tem a ideologia da cultura comum, apropriando-se de elementos estruturantes para uma massificação e individualização. Na estrutura da vida social posta, com a condição social de existência fundamentada nos modos de produção, a cultura se torna um elemento ideológico estruturante para uma massificação e individualização e, ao mesmo tempo, pela busca por uma consciência de luta e revolução para tal condição. Os pesquisadores Max Horkheimer (1895-1973) e Theodor Wiesengrund-Adorno (1903-1969), a partir da década de 1940, com o desenvolvimento do conceito de “indústria cultural”, conseguem sistematizar as relações entre o capitalismo, a cultura, a comunicação e a arte, que permitem, por meio da obra *Dialética do Iluminismo* (1947), analisar a “produção industrial

dos bens culturais como movimento global de produção da cultura como mercadoria” (Mattelart; Mattelart, 1999, p. 77).

Os estudos realizados com origem na sociologia funcionalista consideram os meios de comunicação como mecanismos de ajuste. Já as escolas de pensamento crítico questionam as consequências a partir do desenvolvimento de novos meios de produção e transformação cultural, apontando que os meios de comunicação tenham se tornado “suspeitos de violência simbólica, e são encarados como meios de poder e dominação” (Mattelart; Mattelart, 1999, p. 73). Os autores argumentam: “o terreno em que a técnica adquire seu poder sobre a sociedade é o terreno dos que dominam economicamente” (Adorno; Horkheimer, 1969 apud Mattelart; Mattelart, 1999 p. 78). Ou seja, a realidade econômica passa a influenciar e modificar a cultura. Além disso, apropria-se dela para a potencialização do sistema capitalista, criando hábitos de consumo padronizados ou segmentados que atendam a tipos de consumo oferecidos pela indústria em larga ou menor escala que passam a ser geridos pelas leis do mercado. Com isso, há uma mudança na estrutura cultural diante dos hábitos de consumo. É exatamente isso que ocorre quando uma sociedade prefere o consumo de produções cinematográficas internacionais em detrimento das obras nacionais. Não envolve apenas uma questão de gostos, mas de sistemas e hábitos de consumo condicionados.

Como sistematizaram Adorno e Horkheimer, ao contrário do que possa se esperar na expectativa de consumo nacional de suas próprias obras, a indústria cultural é capaz de criar a sistemática de classificar e organizar os consumidores em suas diversas categorias e hábitos de consumo com a finalidade de padronizá-los mesmo com suas inúmeras diferenças de hábitos e gostos, “as diferenças vêm cunhadas e difundidas artificialmente” (Adorno; Horkheimer, 2002, p. 4). Mesmo que o público não tenha acesso as obras originais de seu país, a dinâmica da indústria cultural cria um processo de satisfação no consumo, pois garante a liberdade de manifestação e comportamento espontâneos, mas sendo realizados devendo seguir padrões determinados, com seus diversos tipos de consumo de produtos de massa ou de nichos que tenham sido preparados.

Para Zallo (2011), na atualidade esse consumo passa a estar onipresente, assumindo um papel predominante no que considera edificações e adaptações das culturas e das necessidades cidadãs. As indústrias culturais passam a fornecer conteúdos constantemente renovados e adequados aos efeitos sociais que provocam e envolvem o imaginário coletivo, além do desenvolvimento democrático, caracterizado pela centralidade do trabalho criativo e intelectual e sua subjetividade.

Por outro lado, mesmo com a identificação da apropriação da arte na indústria cultural, Adorno e Horkheimer (2002) apresentam que a arte é, ao mesmo tempo, o instrumento de manifestação libertador do indivíduo das amarras que envolvem o sistema capitalista. E é exatamente por isso que se torna uma ameaça quando aborda temáticas e conteúdos que estimulem debates e processos de conscientização que não vão ao encontro dos interesses de quem governa. É por meio da arte que o homem pode se colocar como um ser autônomo, um ser liberto da lógica industrial que se apodera da própria cultura para expandir sua força. Para os autores é na arte que o homem se torna um ser livre para pensar, sentir, agir, o libertando do princípio da utilidade, do valor de troca. Dessa forma, a arte manifesta livre e/ou diversa aos hábitos culturais e artísticos determinados faz com que se torne uma ferramenta de autonomia e própria para transgredir, ir contra essa cultura industrial. Assim, os autores compreendem que a cultura é uma ferramenta de unificação. “Falar de cultura foi sempre contra a cultura. O denominador ‘cultura’ já contém, virtualmente, a tomada de posse” (Adorno; Horkheimer, 2002, p. 8).

O caminho para alcançar a libertação que descrevem, segundo eles, está na própria falha do sistema com suas limitações, bem como ao tentar padronizar a cultura e estereotipar a arte, pois são elementos que não permitem tal submissão em sua essência. “Quanto menos a indústria cultural tem a prometer, quanto menos está em grau de mostrar que a vida é cheia de sentido, e tanto mais pobre se torna, por força das coisas, a ideologia por ela difundida” (Adorno; Horkheimer, 2002, p. 18). Os produtos surgem cada vez com mais “necessidade de serem empacotados como arte. A verdade de que nada são além de negócios lhes serve de ideologia. Esta deverá legitimar o lixo que produzem de propósito” (Adorno; Horkheimer, 2002 apud Adorno, 2002, p. 6). Assim, “o cinema e o rádio se auto definem como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores-gerais tiram qualquer dúvida sobre a necessidade social de seus produtos” (Adorno; Horkheimer, 2002, p. 6). É nessa condição de produtos meramente industriais e não sociais que se oportunizam os interesses estruturantes ideológicos e políticos.

Para Adorno (2002) os filmes são feitos para atrofiar a imaginação e a espontaneidade do consumidor cultural, sendo capazes de paralisar a capacidade da própria construção objetiva, sendo feitos para exigir a apreensão da atenção com rapidez de percepção, capacidade de observação, mas, ao mesmo tempo, veta a atividade mental do espectador a partir de um ritmo acelerado de fatos que se passam na tela. Por outro lado, os “outros filmes e produtos culturais, que necessariamente deve conhecer, tornam-lhe tão familiares as provas de atenção requeridas que estas se automatizam” (Adorno, 2002, p. 10), o que resulta em

uma facilidade de consumo, mesmo que não esteja tão atento ao produto, sendo cada um deles integrado a “um modelo do gigantesco mecanismo econômico que desde o início mantém tudo sob pressão, tanto no trabalho quanto no lazer, que tanto se assemelha ao trabalho” (Adorno, 2002, p. 10).

Os autores explicam que a indústria cultural valoriza a obediência à hierarquia social, sendo que o “denominador "cultura" já contém, virtualmente, a tomada de posse, o enquadramento, a classificação que a cultura assume no reino da administração” (Adorno; Horkheimer, 2002 apud Adorno, 2002, p. 13-14). Assim, “a pretensão da arte é, de fato, sempre ideologia” (Adorno, 2002, p. 13). Por outro lado, compreende que é “no confronto com a tradição depositada no estilo que a arte pode encontrar uma expressão para o sofrimento. O momento pelo qual a obra de arte transcende a realidade é, com efeito, inseparável do estilo” (Adorno, 2002, p. 13).

Ao se contextualizar as concepções teóricas do papel da produção cinematográfica no cenário comercial e industrial no Brasil, observa-se que o conceito de indústrias culturais permite compreender que ao se contemplar e ampliar espaços de acesso e consumo de produções nacionais por meio da Cota de Tela, diretamente, permite-se criar melhores condições para que o público acesse conteúdos não apenas diversos aos culturalmente instaurados, mas que estimulem novas e diversas formas de pensar e existir. Sendo obras nacionais, naturalmente estreitando leituras e compreensões de retratações das nuances da ampla e diversa cultura nacional, fortalecendo suas características de identidade e, de maneira inevitável, de singularidades que podem divergir aos interesses e estratégias de governanças que se estruturam ideologicamente ou se beneficiam de um pensamento social mais massificado ou padronizado dentro das dinâmicas da indústria e do sistema capitalista, como é o caso de governos conservadores, de extrema direita etc. Assim, a Cota de Tela pode se tornar uma ameaça para a ideologia de algumas lideranças políticas.

## **O Governo Bolsonaro e a Cota de Tela no Brasil**

Historicamente, é possível identificar que a Cota de Tela, tanto no Brasil, como em diversos países, é compreendida como um dos principais mecanismos para apoio, reconfiguração e consolidação do setor audiovisual, especialmente o cinematográfico. Ao estabelecer critérios essenciais que determinar o acesso da população à produção realizada no país, garantindo espaços de exibição, períodos e horários estendidos, torna-se, historicamente, uma das ações de maior impacto para o setor. Mesmo assim, o Governo Bolsonaro, entre os anos de 2019 e 2022, ao realizar inúmeras ações visando a sua

descontinuidade, fez questão de demonstrar por meio da imprensa e dos seus canais em mídias digitais que sempre foi contrário à medida.

Em dezembro de 2019, dois dias após assinar o decreto presidencial para a retomada da Cota de Tela no Brasil em 2020, o então presidente Jair Messias Bolsonaro (PL) declara em suas redes sociais uma série de críticas ao cinema nacional e afirma que a Cota de Tela deixaria de existir quando o país começasse a produzir “bons filmes”. A afirmação gerou repercussão nacional nos principais veículos de comunicação, já que o cinema nacional vinha em expansão de público e reconhecimento com diversas premiações internacionais naquele ano, como os dois prêmios do Festival de Cannes, com o Prêmio de Júri para o filme *Bacurau* e na mostra Um Certo Olhar para a obra *A vida invisível*, além da indicação ao Oscar com o documentário *Democracia em vertigem* entre outros. O então presidente declarou em live que os filmes brasileiros “não atraem 200 espectadores às salas de cinema” e ainda afirmou:

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. Aliás os filmes que estamos fazendo a partir de agora não vai ter mais a questão de ideologia, aquelas mentiras todas de histórias passadas nossa, falando do período 1964 a 1985, mentiras do presente, é sempre fazendo a cabeça da população como se esse pessoal da esquerda foram os mais puros éticos e morais do mundo e o resto fosse o resto — disse o presidente. (O Globo, 2019, s/p)

Durante a fala, Bolsonaro demonstrou pouco conhecimento das instâncias de fomento do Estado para o cinema, já que menciona a Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes S.A., estatal de fomento e produção nacional que existiu entre 1969 e 1990, como um órgão ativo e gestor, quando, na verdade, é a Agência Nacional de Cinema - Ancine a responsável, sendo tal instituição fundada em 2001. Ele ainda faz uma fala de alusão à censura ao afirmar:

Vamos fazer alguns filmes, não posso zerar a cota. Agora, filmes diferentes dos que vinham sendo feitos. (...) 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. (...) Não quero nem citar o nome de filmes que eu peguei fazendo lá na Embrafilmes no corrente ano que eu fico com vergonha de falar — disse Bolsonaro, afirmando que não se trata de censura. — Nós não estamos censurando nada, mas quem quiser fazer filme que faça, mas não com o dinheiro público. (O Globo, 2019, on-line)

A matéria do Site O Globo (2019, on-line) relata que, ao longo do ano, “o presidente afirmou algumas vezes que pretendia colocar ‘filtros’ nos temas dos filmes produzidos a partir de editais”. Destaca ainda que o governo de Bolsonaro “chegou a cancelar um edital para a TV pública porque ele contemplaria séries LGBT”, sigla referente a Lésbicas, Gays,

Bissexuais e Transgênero, sendo uma decisão revertida na Justiça. Por fim, em detrimento às obras cinematográficas nacionais e contemplando as obras norte-americanas, afirmou:

Eu sou obrigado a assinar um decreto para fixar uma cota, nesse último decreto meu, nós fixamos a menor cota da história, então estamos tirando o estado um pouco de lado — disse Bolsonaro, afirmando que a pressão para acabar com a cota de tela é do mercado de filmes de Hollywood. (O Globo, 2019, on-line)

As três declarações do então presidente Bolsonaro, citadas anteriormente, demonstram que, assim como alertam os autores Adorno e Horkheimer em seus textos, a cultura cinematográfica nacional, em sua manifestação mais livre e diversa, diverge dos interesses não apenas da indústria cultural cinematográfica norte americana, dominante no ocidente e em boa parte do mundo, mas também com os interesses e valores ideológicos do próprio presidente voltados à contemplação das estruturas capitalistas dominantes. Em declarações questionáveis diante de sua função, ele defende seus valores e interesses prejudicando os interesses e necessidades sociais, colocando em risco toda uma estrutura do setor cinematográfico do Brasil.

Paralelamente ao movimento político do Governo Bolsonaro, em prejuízo aos mecanismos de fomento e incentivo do Estado ao cinema nacional - como os que tentou, por quatro vezes em seu mandato, flexibilizar e modificar a Cota de Tela -, as empresas exibidoras cinematográficas tentaram aproveitar o posicionamento do governo e pressionar a extinção para tais mecanismos, como foi o caso, em 2021, do julgamento ajuizado pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Rio Grande do Sul contra a Ancine. A ação questionava a constitucionalidade da Cota de Tela no país, ou seja, a obrigatoriedade da exibição de filmes nacionais e a aplicação de multas em caso de descumprimento da norma. O Supremo Tribunal Federal – STF, por 10 votos contra 1, decidiram que medida é constitucional.

Mesmo com todas as tentativas do Governo Bolsonaro em minar a Cota de Tela, a tramitação para a renovação da medida seguiu. No entanto, mesmo com a derrota da candidatura de Bolsonaro à reeleição presidencial em 2022, foi apenas em dezembro de 2023 que o Senado aprovou a manutenção da iniciativa com a nova Cota de Tela, como já mencionado, por meio do Projeto de Lei 5.497/2019. O processo de tramitação, que levou quase quatro anos para ser aprovado, foi amplamente pressionado pelo setor audiovisual nacional, pois trouxe inúmeros prejuízos para o cinema brasileiro. Um exemplo do reflexo disso foi em julho de 2023, quando os filmes *Barbie* e *Openheimer* ocuparam mais de 80% do mercado exibidor nacional.

Com a aprovação do projeto de lei para a Cota de Tela, além da continuidade dos decretos presidenciais anuais, as decisões envolverão ouvir as entidades representativas de produtores de cinema, distribuidores e exibidores, bem como a Ancine que também será consultada. A regulamentação visa ainda garantir medidas de contemplação de variedade, diversidade, competição equilibrada e a efetiva permanência em exibição de obras de longas-metragens nacionais em sessões de maior procura. Os objetivos da medida envolvem “promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e do parque exibidor; a liberdade de programação, valorizando a cultura nacional; a universalização do acesso; e a participação dessas obras no circuito exibidor” (Agência Senado, 2023, s/n). Observa-se que os objetivos atuam diretamente de forma contemplativa às obras nacionais, o que torna a Cota de Tela não apenas estratégica, mas estruturante para a manutenção e expansão das obras nacionais marcarem presença nos parques exibidores. E a punição é rigorosa:

O descumprimento da obrigação sujeitará o infrator à advertência, em caso de descumprimento pontual considerado erro técnico em decisão pública e fundamentada da Ancine, ou multa correspondente a 5% 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. (Agência Senado, 2023, s/p.).

O relator do projeto de lei Humberto Costa (PT) enfatiza e reconhece a relevância da Cota de Tela, demonstrando como as tentativas de extinção da medida foram ameaças de impacto nacional: “é um dos principais mecanismos para a reconfiguração do setor audiovisual brasileiro, especialmente por estabelecer critérios essenciais para o acesso da população à produção nacional e para garantir espaços de exibição à produção audiovisual brasileira”. (Agência Senado, 2023, s/p.). Conclui-se, dessa forma, que a Cota de Tela é uma ferramenta essencial para o cinema nacional e as discussões envolvendo suas aplicabilidades e manutenção são relevantes e necessárias.

### **Considerações finais**

Diante de um cenário capitalista predatório, ao se analisar os dados dos últimos anos, é possível identificar que as ações de governo são essenciais para a manutenção, estímulo e preservação do acesso e consumo das obras nacionais. Como tentativa de reversão dos dados de consumo do cenário cinematográfico nacional, a renovação para a política de Cota de Tela a partir de 2024, visando não apenas retomar a regulamentação, mas também criar

mecanismos que busquem ser mais efetivos para o espaço de contemplação e acesso das obras nacionais, entre elas as cotas serem definidas por sessões e não por dias de exibição e inserção de novos instrumentos normativos, como a multiprogramação nas salas de cinema, considerando a tecnologia das salas digitalizadas, apontam-se como debates essenciais para a contemplação do cinema nacional.

Observa-se que há uma expectativa e tendência de retomada do cenário, mas a dependência de medidas de regulação por decreto ou temporárias devem ainda sim serem reconsideradas, garantindo que o mercado cinematográfico nacional não fique condicionado aos interesses e ideologias políticas do presidente em exercício. Conclui-se que a medida é essencial para o acesso e o desenvolvimento do cinema nacional.

## REFERÊNCIAS

Adorno, T. W. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Adorno, T. W.; Horkheimer, M. (2002). A Indústria Cultural – O Iluminismo como Mistificação de Massa. **Teorias da Cultura de Massa**. Org. Luiz Costa Lima. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A, 2002, p. 157-202.

Mattelart, A., Mattelart, M. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 1999. Site Ancine. **Mercado Audiovisual Brasileiro**. Ancine, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/mercado-audiovisual-brasileiro> . Acesso em: 10 jun. 2024.

Zallo, R. **Estructuras de la comunicación y de la cultura**. I. Políticas para la era digital. Gedisa: Barcelona, 2011.

Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. **Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos**, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências. Institui a Cota de Tela. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-n-21240-de-4-de-abril-de-1932> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Decreto Presidencial nº 12.067, de 19 de junho de 2024. **Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-12067-19-junho-2024-795802-norma-pe.html> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Projeto de 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://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14814-15-janeiro-2024-795250-publicacaooriginal-170841->

pl.html#:~:text=Altera%20a%20Medida%20Provis%C3%B3ria%20n%C2%BA,comercial%20de%20obras%20cinematogr%C3%A1ficas%20brasileiras . Acesso em: 08 jun. 2024.

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: 08 jun. 2024.

Projeto de Lei nº 5.497, de 2019. **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://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160386> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Ancine. **Informe Anual 2023** – Mercado Cinematográfico pela Agência Nacional de Cinema – Ancine, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2023.pdf> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Agência Senado. **CCDD aprova cota de exibição para filmes brasileiros nos cinemas até 2033**. Da Agência Senado | 15/12/2023. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/15/ccdd-aprova-cota-de-exibicao-para-filmes-brasileiros-nos-cinemas-ate-2033> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Site Ancine. **Renovação da Política da Cota de Tela 2023**. Ancine, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-divulga-investimentos-de-mais-de-r-1-bilhao-para-o-setor-audiovisual-e-anuncia-novas-acoes-para-2023/ApresentaoCotadeTela2023CTexibio03fev2023.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2024

Site O Globo. **Bolsonaro diz que Cota de Tela será extinta quando começarem a produzir 'bons filmes' no Brasil**. O Globo, 26/12/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/bolsonaro-diz-que-cota-de-tela-sera-extinta-quando-comecarem-produzir-bons-filmes-no-brasil-24160407> . Acesso em: 08 jun. 2024.

Site BNDES. **Fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional – Funcines**. BNDES, 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/fundos-de-investimentos/funcines> . Acesso em: 08 jun. 2024.

**BIOGRAFIA DA AUTORA**

**VIVIANNE LINDSAY CARDOSO**

Professora assistente doutora do Departamento de Comunicação Social da Unesp - Universidade Estadual Paulista, campus Bauru (SP) (desde 2022). Professora colaboradora do Mestrado Profissional em Mídia e Tecnologia, junto ao Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia (PPGMiT) - UNESP/FAAC (desde 2023). Doutora em Comunicação na Unesp - Universidade Estadual Paulista (2014-2018). Pesquisadora Bolsista Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2015-2018).