



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE,  
CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)**

**CINEMA E AUDIOVISUAL**

**PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA NA AMÉRICA LATINA E A  
ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O SETOR  
UM ESTUDO DOS CENÁRIOS BRASILEIRO E COLOMBIANO**

**LÍVIA BARSİ TONIATO**

Foz do Iguaçu

2023



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE,  
CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)**

**CINEMA E AUDIOVISUAL**

**PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA NA AMÉRICA LATINA E A  
ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O SETOR  
UM ESTUDO DOS CENÁRIOS BRASILEIRO E COLOMBIANO**

**LÍVIA BARSÍ TONIATO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Cinema e Audiovisual.

Orientador: Prof. Eduardo Dias Fonseca

Foz do Iguaçu

2023

## RESUMO

A partir da análise de dados do mercado cinematográfico, é possível notar um padrão no cenário latino-americano, no qual há uma clara predominância do cinema estadunidense em detrimento das cinematografias nacionais, que apresentam participação de mercado e público muito baixas em relação aos números de produções, indicando um possível déficit na distribuição dos cinemas nacionais. Partindo do estudo das esferas do Brasil, o segundo maior mercado cinematográfico da América Latina, e Colômbia, que representa um mercado cinematográfico em ascensão, os objetivos principais do presente trabalho são a identificação de padrões nas atividades cinematográficas em ambos os países por meio da análise de dados de mercado cinematográfico, e o mapeamento do caráter e execução das políticas públicas voltadas ao setor e sua aplicação a partir de pesquisas bibliográficas através de legislações e agências regulatórias e de fomento. Devido à queda da atividade cinematográfica durante a pandemia no ano de 2020, o período de análise será concentrado na década de 2010 a 2020 para contar com dados de mercado já consolidados para evitar enviesamento.

**Palavras-chave:** Indústria cinematográfica latino-americana; distribuição cinematográfica; políticas públicas.

## RESUMEN

Con la análisis de los datos del mercado cinematográfico, es posible identificar un patrón en el escenario latinoamericano, en que hay una predominancia clara del cinema estadounidense en detrimento de las cinematografías nacionales, que presentan participaciones de mercado y público demasiado bajas en relación al número total de producciones, indicando un posible déficit en la distribución de los cines nacionales. Partiendo del estudio de las esferas de Brasil, el segundo mercado cinematográfico más grande de latinoamérica, y Colombia, que representa un mercado cinematográfico en ascensión, los objetivos principales del presente trabajo son la identificación de patrones en las actividades cinematográficas de los dos países por medio de la análisis de datos del mercado cinematográfico, y lo mapeamiento del carácter y ejecución de las políticas públicas dirigidas al sector y su aplicación a partir de investigaciones bibliográficas por medio de legislaciones y de las agencias regulatorias y de fomento. Debido a la caída de la actividad cinematográfica durante la pandemia en el año de 2020, el período de análisis será concentrado en la década de 2010 a 2010 para contar con datos de mercado ya consolidados y evitar cualquier inclinación en la investigación.

**Palabras clave:** Industria cinematográfica en latinoamérica; distribución cinematográfica; políticas públicas.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 .....	4
TABELA 2 .....	9
TABELA 3 .....	18
TABELA 4 .....	18
TABELA 5 .....	19
TABELA 6 .....	30
TABELA 7 .....	30
TABELA 8 .....	31

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 .....	5
GRÁFICO 2 .....	7
GRÁFICO 3 .....	31

## LISTA DE ABREVIATURAS

INC	Instituto Nacional de Cinema
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
SAv	Secretaria do Audiovisual

CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CSC	Conselho Superior de Cinema
MP	Medida Provisória
FOCINE	Companhia de Fomento Cinematográfico
COLCULTURA	Instituto Colombiano de Cultura
FDC	Fondo para el Desarrollo Cinematográfico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1 - PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA: CENÁRIO BRASILEIRO</b>	
1.1 Histórico das ações estatais voltadas ao cinema brasileiro a partir das principais instituições ligadas ao setor .....	12
1.2 A Relação entre o setor distribuidor e a atuação das políticas públicas no Brasil .....	18
<b>CAPÍTULO 2 - PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA: CENÁRIO COLOMBIANO</b>	
2.1 Histórico das ações estatais voltadas ao cinema colombiano partir das principais instituições ligadas ao setor .....	24
2.2 A Relação entre o setor distribuidor e a atuação das políticas públicas na Colômbia .....	28
<b>CAPÍTULO 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	33
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	37

## Introdução

Um fato de fácil constatação, para não dizer óbvio, é a predominância do cinema estadunidense na maior parte das salas de exibição no Brasil. Para além de uma análise meramente observativa, é possível constatar tal fato ao cruzar de dados de lançamentos, números de espectadores e ranking de estréias ao longo da última década. Ao fazê-lo, descobrimos ainda mais, que em toda América Latina se replica o mesmo padrão retratado sobre o cenário brasileiro, o domínio do cinema estadunidense é uma constante perceptível em diferentes esferas nacionais latino-americanas.

Para exemplificar tal conjuntura, iremos analisar duas bases de dados presentes no Panorama Audiovisual Ibero-americano de 2021, com informações referentes aos filmes top 1 nos países Ibero Americanos e taxa de espectadores por origem de tais estreias.

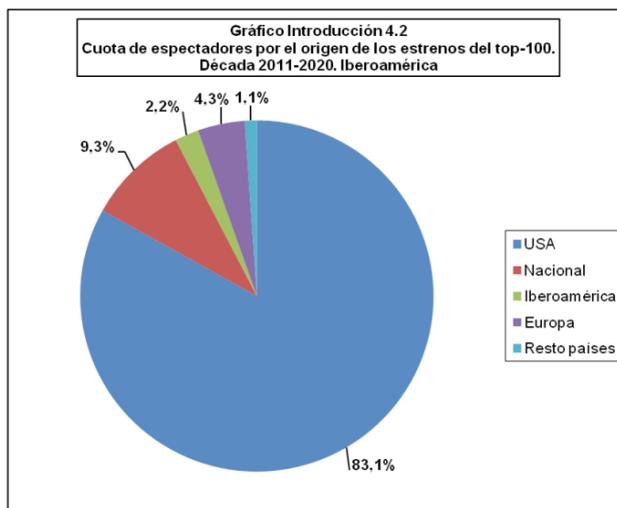
Tabela 1: Filmes mais vistos por país (Ibero Americano) 2011-2020

<i>Cuadro Introducción 4.7</i>				
<i>Top-1 cinematográfico en cada país. Década 2011-2020. Iberoamérica</i>				
<b>País estreno</b>	<b>Título</b>	<b>Origen</b>	<b>Espectadores</b>	<b>Año</b>
Argentina	Toy Story 4	USA	6.580.419	2019
Bolivia	Vengadores: Endgame	USA	817.153	2019
Brasil	Vengadores: Endgame	USA	19.691.657	2019
Chile	Toy Story 4	USA	3.180.115	2019
Colombia	Vengadores: Endgame	USA	5.922.040	2019
Costa Rica	Vengadores: Endgame	USA	833.436	2019
Ecuador	Vengadores: Endgame	USA	1.854.277	2019
El Salvador	Vengadores: Endgame	USA	409.209	2019
España	Ocho apellidos vascos	España	9.516.272	2014
Guatemala	Vengadores: Endgame	USA	758.236	2019
Honduras	Vengadores: Endgame	USA	443.799	2019
México	Toy Story 4	USA	25.200.514	2019
Nicaragua	Vengadores: Endgame	USA	184.117	2019
Panamá	Vengadores: Endgame	USA	618.016	2019
Paraguay	Vengadores: Endgame	USA	270.329	2019
Perú	Vengadores: Endgame	USA	3.861.988	2019
Portugal	El rey León	USA	1.371.393	2019
R. Dominicana	Lotoman	R. Dominicana	673.759	2011
Uruguay	Toy Story 4	USA	232.234	2019

Fonte: Panorama audiovisual ibero-americano 2021, disponível em [https://www.egeda.com.br/EBr\\_Publicaciones.asp](https://www.egeda.com.br/EBr_Publicaciones.asp) consulta 2 de maio de 2022.

A tabela 1 retrata os filmes top 1 em cada país da Iberoamérica entre o período de 2011 e 2020 bem como o país de origem do filme, seu ano de estreia e a quantidade de espectadores. Com exceção da Espanha e República Dominicana, todos os demais países Ibero Americanos têm um filme estadunidense em seu pódio de estreias.

Gráfico 1: Porcentagem de espectadores por país de origem de estreias 2011-2020



Fonte: Panorama audiovisual ibero-americano 2021, disponível em [https://www.egeda.com.br/EBr\\_Publicaciones.asp](https://www.egeda.com.br/EBr_Publicaciones.asp) consulta 2 de maio de 2022.

O gráfico 1, que representa a porcentagem de espectadores por origem de estreia, sustenta a soberania dos Estados Unidos, que por sua vez obtém mais de 80% do total de espectadores, enquanto ao cinema nacional resta com menos de 10% do todo. Ou seja, a grande maioria dos espectadores de filmes estreados em salas de exibição em toda a Iberoamérica durante os 10 anos entre

2011 e 2020 assistiu um filme estadunidense.

Como mencionado no início do presente texto, apesar de a predominância estadunidense no cinema ser um fato “óbvio”, ao qual estamos habituados, vê-lo em números reais causa um estranhamento imediato, quase que uma indignação que nos faz questionar os motivos dessa ocorrência. Para tanto, vamos buscar compreender os motivos que levam a essa dominância dos Estados Unidos no mercado cinematográfico.

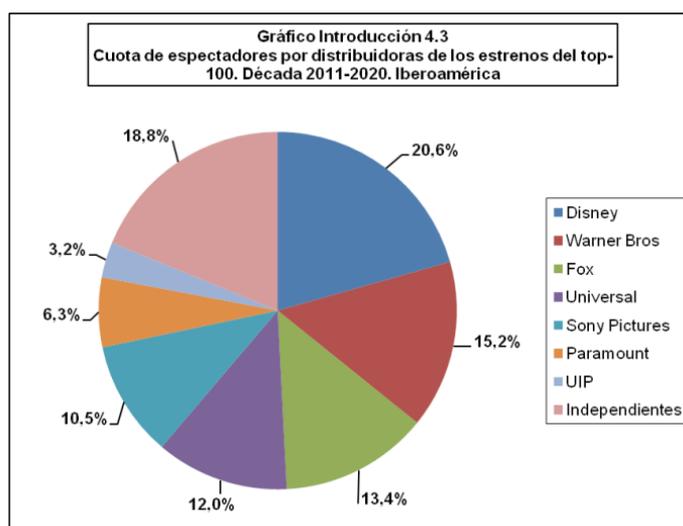
Não há uma explicação concisa do porquê o cinema estadunidense exerce domínio sobre o mercado cinematográfico. O que ocorre é uma associação de diversos fatores que, ao longo do tempo, edificaram o império global Hollywoodiano. Pode-se destacar alguns fatores substanciais que colaboraram para tal edificação como o fator cultural, o econômico, o histórico e o político, descritos por Janet Wasko em seu texto “Por que Hollywood é Global?": “Hollywood quase sempre olhou para fora dos Estados Unidos para, literalmente, expandir seus mercados e aumentar o lucro de seus produtos” (Wasko, 2007, p. 31).

Além da vantagem linguística, considerando que o inglês é uma das principais línguas faladas no mundo, o que colabora para a construção do fator cultural, segundo Wasko (2007), é o estilo de cinema estadunidense. Este dispõe de um “apelo universal” (Wasko, 2007, p. 33) empregando menos especificidades culturais à suas obras cinematográficas (fato que pode prejudicar a popularidade de uma produção fora de seu país de origem por questões de identificação) e, dessa forma, tornando mais fácil sua aceitação para além de suas fronteiras. Wasko (2007) pontua também que tal apelo universal não ocorre à mercê do acaso, mas sim de maneira propositalmente arquitetada para atingir uma mensagem universalizada e conquistar o mercado internacional (Wasko, 2007, p. 34). Um exemplo são os *blockbusters*, filmes com enorme investimento e produções grandiosas que têm como objetivo final o lucro e popularidade a partir de narrativas de viés genérico protagonizadas por grandes astros do cinema.

Já sob o ponto de vista econômico, a primeira vantagem do cinema estadunidense está em seu próprio mercado, dado que este representa o um dos maiores mercados do mundo. Isso, somado ao fator cultural anteriormente citado, segundo Wasko (2007), resulta num grande ganho para a indústria Hollywoodiana, já que os altos custos de produção são recuperados tanto com o consumo gigante do mercado interno, quanto com o mercado internacional, em que o custo para

realizar distribuição é ínfimo se comparado aos custos de produção. A mecânica internacional de distribuição operada pelos Estados Unidos representa um fator determinante na manutenção de sua supremacia (Wasko, 2007, p. 40). A estratégia consiste na comercialização de filmes estrangeiros, além dos filmes estadunidenses, por meio de tratados entre os principais estúdios dos EUA e estúdios de outras localidades pelo globo. Este mecanismo confere grande controle sobre a distribuição de produções internacionais e garante a comercialização a nível global das produções estadunidenses, resultando num grande lucro que financiará futuras produções e, conseqüentemente, tecendo um ciclo que assegura sua hegemonia no mercado cinematográfico. O gráfico 2, corrobora com a narrativa de Wasko (2007).

Gráfico 2: Espectadores (Ibero Americanos) por distribuidoras 2011-2020 (100 filmes mais vistos)



Fonte: Panorama audiovisual ibero-americano 2021, disponível em

[https://www.egeda.com.br/EBr\\_Publicaciones.asp](https://www.egeda.com.br/EBr_Publicaciones.asp) consulta 2 de maio de 2022.

O gráfico 2 representa a taxa de espectadores por distribuidora das estréias do Top 100 da década de 2011 a 2020. Observa-se que mais de 80% do público atendeu à uma sessão na qual o filme foi distribuído por uma distribuidora estadunidense, dados que mostram a efetividade da mecânica empregada pelos EUA exposta por Wasko em seu texto.

Ante a perspectiva histórica, destaca-se o fato de que desde os primórdios do cinema estadunidense seus realizadores traçam seu desenvolvimento

como uma indústria, visando seu potencial lucrativo, reconhecendo a potencial força da distribuição e exibição (Wasko, 2007 p. 37). Outro ponto-chave citado por Janet Wasko para o crescimento do cinema estadunidense em cenário internacional está nas duas Guerras Mundiais. O enfraquecimento (ou interrompimento) da produção cinematográfica na Europa durante a Primeira e Segunda Guerra Mundial, abriu oportunidade para que os EUA distribuíssem seus filmes em larga escala. Além das produções se tratarem de uma novidade naquele contexto, garantiu hegemonia em um ambiente onde a produção era quase inexecutável.

A indústria cinematográfica americana se beneficiou imensamente das circunstâncias históricas que lhe permitiram continuar produzindo e distribuindo filmes durante esses conflitos globais, além do fato de estar ligada a uma nação vencedora que se tornou uma potência econômica e política mundial (Wasko, 2007. p. 38).

Finalmente, o apoio estatal também representa um elo significativo para a supremacia Hollywoodiana de acordo com Wasko (2007). O potencial que o governo estadunidense enxerga em sua indústria audiovisual se expande para além dos filmes de maneira exclusiva, abrangendo também todo o potencial comercial decorrente do sucesso internacional das produções (como produtos e publicidade, por exemplo). O reconhecimento de tal fato tem como consequência o incentivo, partido do Estado, à expansão de fronteiras da indústria cinematográfica. Sobre isso, Janet Wasko discorre:

O governo americano tem apoiado a indústria cinematográfica de várias maneiras, mas, em particular, vencendo a resistência às exportações de Hollywood nos mercados globais. [...] As organizações trabalham em colaboração com o Departamento de Estado e o Escritório do U.S. Trade Representative para monitorar barreiras comerciais etc.” (Wasko, 2007, p. 39)

Estando explicitada a hegemonia evidente do cinema estadunidense e seus porquês, é válido investigar o cenário da esfera latino-americana a fim de comparação e detecção de padrões concomitantes. Iniciaremos a análise do cenário latino-americano a partir da tabela a seguir:

Tabela 2: Filmes mais vistos por país (Ibero Americano) 2011-2020

<i>Cuadro Introducción 4.5</i>			
<i>El cine nacional en Iberoamérica</i>			
País	Estrenos nacionales	Espectadores cine nacional	Cuota cine nacional (%)
Argentina	1.687	57.999.584	13,1
Bolivia	128	511.170	1,0
Brasil	1.277	207.301.238	13,7
Chile	231	10.104.962	4,5
Colombia	319	29.626.054	5,9
Costa Rica	69	2.044.102	3,3
Ecuador	116	1.781.152	1,3
El Salvador	15	61.084	0,2
España	1.711	162.997.142	18,3
Guatemala	41	303.492	0,6
Honduras	49	894.232	2,9
México	826	221.881.487	8,4
Nicaragua	13	34.053	0,2
Panamá	41	1.359.185	2,5
Paraguay	47	829.450	6,0
Perú	200	37.388.517	9,5
Portugal	306	4.858.532	3,5
R. Dominicana	174	9.999.426	28,7
Uruguay	142	676.974	2,4
Venezuela	181	12.368.130	5,8
<b>Total</b>	<b>7.573</b>	<b>763.019.966</b>	<b>10,2</b>

Fonte: Panorama audiovisual ibero-americano 2021, disponível em [https://www.egeda.com.br/EBr\\_Publicaciones.asp](https://www.egeda.com.br/EBr_Publicaciones.asp) consulta 2 de maio de 2022.

Os dados presentes na tabela 2 representam valores acumulados de 2011 a 2020 que indicam a quantidade de estreias do cinema nacional ibero-americano, a quantidade de espectadores de tais filmes e, por fim, a correspondência percentual do número de espectadores do cinema nacional em relação ao número total de espectadores.

Através da análise dos números, podemos constatar que entre 20 países, 19 deles apresentam taxa de espectadores do cinema nacional abaixo de 20 por cento, sendo a média 10,2. Tais números representam um indicativo de que a adesão dos espectadores aos filmes nacionais é muito baixa.

Vamos observar os dados sob outra perspectiva: ao dividir o número total de estréia por 10, o período de tempo que os dados contemplam, e depois por 20, o número de países presentes na tabela 2, obtém-se uma média de aproximadamente 37 filmes lançados por ano em cada um dos países, isto é, pouco mais de 2 filmes por mês ao longo da última década. Claro que tal número trata-se de uma média, podendo variar para mais ou para menos em cada país da lista, no entanto este reitera a baixa quantidade de audiência do cinema nacional na grande maioria dos países Ibero Americanos, que mesmo com 2 (ou mais) filmes de

nacionais estreando por mês, conquistam apenas pouco mais de 10% de assistência do total de espectadores em uma faixa temporal de 10 anos.

Após análise do cenário hegemônico dos Estados Unidos sob o mercado audiovisual latino-americano, faz-se necessário avaliar a existência (ou não) de medidas antagônicas, como políticas públicas, por exemplo, a tal contexto. Em definição por Elenaldo Teixeira (2002), entendemos por políticas públicas:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (Teixeira, 2002, p.2)

Voltando brevemente à análise das motivações da supremacia estadunidense no cinema, algo que pode-se constatar é a força da estrutura de distribuição adotada pelo país, fator crucial na sua dominância. Tendo isso em vista, ao pensar na cadeia cinematográfica como um todo, é possível especular onde está a fragilidade de nossas cinematografias nacionais latino-americanas. Se há produção em quantidade considerável, mas não há resultados de audiência compatíveis com o volume de produção, pode-se supor que talvez haja um obstáculo na disseminação dessa produção, isto é, na sua distribuição.

Por isso, o seguimento do presente trabalho consiste na investigação das ações do Estado, por meio de políticas públicas, voltadas ao setor audiovisual e quais seus possíveis impactos nos respectivos mercados cinematográficos nacionais após sua implementação. Para tanto, iremos inspecionar os cenários do Brasil, maior mercado audiovisual da América do Sul (e segundo maior da América Latina, atrás do México) e da Colômbia, que representa um mercado em ascensão, tratando-se do segundo maior mercado da América do Sul.

## **Capítulo 1 - PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA: CENÁRIO BRASILEIRO**

### **1.1 Histórico das ações estatais voltadas ao cinema brasileiro a partir das principais instituições ligadas ao setor**

O presente capítulo apresenta uma contextualização geral dos principais incentivos do Estado brasileiro ao cinema nacional a fim de compreender o histórico das políticas e instituições voltadas ao setor, bem como seu caráter e impacto no cinema brasileiro.

Até a década de 50, as intervenções estatais sob o setor cinematográfico brasileiro eram mínimas e sobretudo de caráter protecionista, o que motivava constantes demandas da classe cinematográfica por maiores ações de incentivo e regulamentação por parte do Estado (SIMIS, 2008). No ano de 1966 surge o Instituto Nacional de Cinema (INC), uma instituição estatal que exerceria diversas funções voltadas ao setor como medidas legislativas, de fomento e fiscalização, além de registros de produtores, distribuidores e exibidores (AMANCIO, 2007, p. 102).

O primeiro mecanismo de fomento por parte do INC foi construído entre os anos de 1966 e 1969 e contava com recursos provenientes de distribuidoras estrangeiras, que poderiam optar entre investir 40% do total de seu lucro em co-produções de filmes brasileiros ou destinar esse valor ao INC, que o integraria em seu orçamento para futuramente destiná-lo à novas produções.

Com a finalidade de atuar juntamente ao INC, nasce em 1969 a Empresa Brasileira de Filmes, Embrafilme, que em ação conjunta ao instituto tinha como meta alavancar o desenvolvimento do setor cinematográfico por meio de distribuição e promoção internacional do cinema brasileiro, visto que, à época, acreditava-se que era necessário reduzir o atraso da indústria cinematográfica brasileira a se inserir no mercado internacional (GATTI, 2007, p. 13). Portanto, a proposta inicial da Embrafilme era a promoção e distribuição do cinema brasileiro no exterior. Tal fato gerou grande insatisfação da classe cinematográfica, uma vez que o cenário nacional ainda mostrava-se carente de medidas de desenvolvimento para diversos setores (AMANCIO, 2007, p. 106).

No ano subsequente à fundação da empresa, 1970, esta expande seu escopo de atuação e inicia a exercer também o financiamento de produção de longas-metragens por meio de um modelo de empréstimo. Para a concessão de tal empréstimo eram considerados além de critérios comerciais da obra, o histórico profissional da produtora/empresa realizadora, que ocorria por meio de um sistema de pontuação. Como resultado da expansão de atividades da Embrafilme, o INC entra num processo de enfraquecimento (GATTI, 2007).

Após a inserção na área de fomento cinematográfico, no ano de 1972 a Embrafilme amplia um pouco mais sua operação ao introduzir a co-produção de obras, ou seja, a empresa passa a não mais apenas financiar produções, mas a vincular-se à elas. Em sequência, em 1973, surge o projeto de uma distribuidora ligada à Embrafilme, que operaria no eixo Rio de Janeiro - São Paulo, e mais adiante seria considerada a maior distribuidora da América Latina (AMANCIO, 2007).

A partir da extinção do INC, em 1975, a Embrafilme passa a englobar mais áreas referentes ao setor, convergindo financiamento, distribuição, exibição, regulamentação - através do Conselho Nacional de Cinema (Concine) - e cultura e pesquisa - através da Fundação Centro Modelo de Cinema (Centrocine). Desta maneira, a Embrafilme torna-se uma empresa centralizadora de diversos ofícios da cadeia cinematográfica, aproximando a indústria de cinema brasileira de uma possível independência.

A Empresa produziu, financiou, promoveu, distribuiu e premiou o filme brasileiro, além de cuidar de seu lado cultural, com orçamento ampliado por dotações, taxas e receitas diversas, todas advindas da própria atividade cinematográfica (Amancio, p. 107).

Os mecanismos da Embrafilme mostram-se efetivos, uma vez que proporcionam um resgate da força do cinema brasileiro em território nacional. Uma evidência é que, entre os anos de 1974 e 1979, a bilheteria de filmes nacionais aumenta ao passo que cai a bilheteria de filmes estrangeiros no Brasil. Podemos citar alguns filmes que fizeram parte deste momento como, por exemplo, *Dona flor e seus dois maridos* (1976), dirigido por Bruno Barreto; *A dama do loteação* (1978), dirigido por Neville D'Almeida; *O cinderelo trapalhão* (1979), dirigido por Adriano Stuart. No entanto, as estruturas da empresa e da classe cinematográfica começam a se abalar com a crise econômica do final da década de 70, que já na década

seguinte leva ao enfraquecimento das ações estatais voltadas ao setor cultural frente à crise. Para além da crise econômica, a Embrafilme enfrenta também uma crise interna na década de 80 após o processo de redemocratização brasileiro, o que acarretou numa diminuição da produção cinematográfica por parte da empresa. Segundo Amâncio: “O esfacelamento da identidade da classe cinematográfica no acompanhamento daquele processo demonstrou a falência de uma utopia de independência e apontou para diferentes opções de atuação” (p. 112).

A Embrafilme vê seu fim no ano de 1990 durante o governo do então presidente da república Fernando Collor de Mello<sup>1</sup>, fundando assim um processo de desmonte institucional de incentivos à cultura, incluindo a prática cinematográfica brasileira, que antes via números e performances de produção satisfatórios e sua independência como uma possibilidade, volta ao desamparo mediante ao Estado e à relevância mínima no mercado nacional. Como colocado por Tunico Amâncio (2007), além de perder as agências financiadoras e, com isso, a capacidade de produzir e distribuir, o cinema brasileiro perde também seu público.

Após a oposição exercida pelos setores culturais, surge em 1991 a Lei Rouanet, que conta com três mecanismos de incentivo à produção cultural (nº 8313/91) e, juntamente a ela, o Programa Nacional de Apoio à Cultura, o PRONAC. Num primeiro momento, a Lei Rouanet não se mostrou muito efetiva no setor audiovisual, que à época encontrava-se muito fragilizado no Brasil, e, diferente de outras realizações culturais, demanda um intervalo temporal mais extenso de produção e investimento. Por isso, fez-se a necessidade de uma lei direcionada exclusivamente ao setor, a Lei do Audiovisual, que teve sua aprovação no ano de 1993 (IKEDA, 2015). Tal lei deveria funcionar como medida emergencial até o ano de 2003, como projeto destinado a reacender o cinema nacional, mas após o primeiro prazo de término passou a ser seguidamente prorrogada. Até o presente momento, 2022, a lei se estende até o ano de 2024.

Os mecanismos de fomento presentes em ambas as leis caracterizam-se num modelo de renúncia fiscal, em que o subsídio proveniente de empresas privadas resulta em abatimento de impostos, tal mecanismo representa a principal espécie de incentivo ao setor audiovisual brasileiro a partir dos anos 90. Nesse tipo de fomento o Estado age de maneira indireta no financiamento,

---

<sup>1</sup> Presidente da República entre 15 de março de 1990 e 29 de dezembro de 1992.

exercendo um papel mediador entre a empresa e o projeto beneficiário. Segundo Ikeda, o modelo de fomento indireto representa: "... um projeto industrialista para o cinema brasileiro, preocupado em reconquistar um mercado interno que rapidamente passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico" (IKEDA, p. 166, 2015).

A recuperação do incentivo à cultura rendeu resultados positivos à indústria cinematográfica brasileira e deu início ao período conhecido como "retomada do cinema brasileiro", mas após o momento de êxito inicial, o sistema começou a manifestar suas fragilidades. O mecanismo de fomento indireto através de renúncias fiscais se mostra altamente volúvel à instabilidades econômicas. Um exemplo citado por Ikeda em 2015 foi o reflexo negativo causado pela crise dos "Tigres Asiáticos" em 1998 no Brasil, que acarretou num recuo de investimento e, conseqüentemente, no fomento de novas produções.

A partir da percepção de tal conjuntura, em junho do ano 2000 a classe cinematográfica se une no terceiro Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), entretanto, no congresso não se teceram questionamentos ou críticas ao funcionamento do modelo de fomento indireto e o saldo resultante do III CBC foram propostas de manutenção e prorrogação de tais leis, uma vez que a desejada auto sustentabilidade não foi alcançada, evidenciando o desejo da classe por maior intervenção estatal (IKEDA, 2015).

Com isso manifesta-se a proposta de aparelhamento de um órgão voltado a centralizar questões referentes à atividade cinematográfica tais quais a fiscalização e regulamentação. Contudo, não havia caminhos para a criação de um órgão como a Embrafilme, de intervenção direta na atividade do setor audiovisual devido ao entendimento do papel do Estado por parte do governo vigente de Fernando Henrique Cardoso. Emerge então a possibilidade de constituição de uma agência reguladora de caráter técnico que, futuramente, resultaria na ANCINE.

Surge então, em 2001, a MP 2228-1/01, responsável não somente pela criação da Agência Nacional de Cinema, a ANCINE, mas também a articulação de dois outros órgãos complementares, o Conselho Superior de Cinema (CSC) e a Secretaria do Audiovisual (SAv). Com a criação medida provisória, buscava-se ampliar a estrutura de fomento em vigência naquele então, baseada na Lei Rouanet e Lei do Audiovisual, cujo objetivo primordial era a retomada da produção cultural e cinematográfica no país, e estabelecer uma "visão mais sistêmica do funcionamento

da atividade cinematográfica” nas palavras de Ikeda (2012). Dessa forma, além de introduzir novos mecanismos de fomento, como o presente no artigo 39 por exemplo e arrecadação, com a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, ou CONDECINE, inserida no capítulo VI da medida provisória, cada um dos três órgãos também constituintes da medida provisória atuariam em diferentes atividades de maneira complementar, em função de desenvolver a atividade audiovisual brasileira e edificar a auto sustentabilidade do setor.

...um órgão de formulação, composto de representantes do governo e da classe cinematográfica; e dois órgãos de execução das políticas formuladas pelo CSC. De um lado, a ANCINE gere os programas do “cinema industrial” e de outro a SAV os “aspectos culturais” da produção audiovisual. (Ikeda, p. 3)

O Conselho Superior de Cinema (CSC) é introduzido no terceiro capítulo da medida provisória, que delega ao órgão a atuação na formulação e monitoramento de execução de políticas voltadas ao audiovisual, executadas pelos órgãos complementares, ANCINE e SAV. No entanto, como mencionado por Ikeda (2012), o CSC “não conseguiu se estabelecer de fato como órgão formulador da política nacional do cinema” (p. 10), em partes porque a maior parte composição do conselho eram ministros que, por sua vez, não tinham o cinema como prioridade política de maneira direta, posteriormente porque o CSC tornou-se um órgão de aprovação de políticas formuladas pelo Ministério da Cultura, conflitando com a proposta inicial de atuação do conselho presente na Medida Provisória (IKEDA, 2012).

A segunda instituição criada pela MP 2228-1/01, a Secretaria do Audiovisual, tem por finalidade complementar a atuação da ANCINE, segmentando a operação de cada instituição. Enquanto a ANCINE exerceria atividades voltadas ao “cinema industrial”, as atividades da SAV seriam voltadas ao “cinema cultural”, à produção de curta e média-metragens, preservação audiovisual e propagação de acervos, mostras e festivais, por exemplo. (IKEDA, 2012).

Finalmente, a ANCINE é instituída pela medida provisória como agência reguladora e fiscalizadora de atividades cinematográficas nacionais, além de representar um órgão de fomento. Suas competências visam contemplar todos

os setores envolvidos na produção cinematográfica, isto é: produção, distribuição e exibição. Dentro do escopo regulatório da agência, Ikeda (2012) sintetiza tais funções apresentadas na MP: concessão de certificados de empresas de diversos setores de atuação, mapeamento de informações referentes ao mercado, em que a agência recebe e estrutura dados recebidos de empresas do setor exibidor e distribuidor, autorizações de filmagem, controle de elaboração de cópias de filmes, arrecadação da CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) e a fiscalização semestral do cumprimento da “Cota de Tela”. A conhecida como “Cota de Tela”, representa um mecanismo regulador estabelecido no 55º artigo da MP que prevê a obrigatoriedade, por parte de empresas exibidoras, de inclusão de filmes brasileiros de longa-metragem em sua programação por um número fixo de dias (proporcional ao número de salas existentes nos complexos), tal número é determinado anualmente por meio de um decreto presidencial. No que compete às atividades fiscalizadoras da agência, Ikeda (2012) pontua que para além da fiscalização em si, no sentido de supervisionar, tal função engloba a possibilidade de exercer punição, tal qual execução de multa, por exemplo. Já a ocupação da ANCINE na área de fomento resume-se majoritariamente à execução e gestão dos mecanismos de fomento presentes na Lei Rouanet, Lei do Audiovisual e na própria MP 2228-1/01, centralizando as operações de aprovação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos beneficiários da captação de recursos, como explicitado por Zaverucha (2017), em que estão elucidadas as principais competências da ANCINE em relação aos mecanismos de fomento. É possível identificar uma crítica à atuação da ANCINE no setor cinematográfico no trabalho de Ikeda (2012). Segundo o autor, a agência não supre as expectativas vinculadas à sua criação. Isso ocorre devido a limitações da própria MP 2228-1/01 que não fornece à agência meios de atuação direta em prol do avanço do setor cinematográfico brasileiro (IKEDA, 2012).

Ikeda (2012) pontua o caráter industrialista, focado no desenvolvimento e auto-sustentabilidade propostos pelas instituições e políticas presentes na MP 2228-1/01. Contudo, mesmo com a criação de novos mecanismos de incentivo e órgãos colaboradores à atividade, a participação de mercado do cinema brasileiro segue insatisfatória (IKEDA, 2015). Fato que se deve tanto à limitação da atuação de instituições como a ANCINE, por exemplo, quanto ao caráter das políticas públicas de fomento à atividade cinematográfica brasileira, que

além de andarem na contramão da independência do setor, ainda são majoritariamente direcionadas a etapa de produção, não contemplando suficientemente as demais etapas da cadeia da cinematográfica, como a distribuição e exibição. “Ou seja, é possível afirmar que , ao invés de uma política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu, simplesmente, uma política de produção de longas-metragens cinematográficos” (IKEDA, 2015, p. 175.)

## **1.2 A relação entre o setor distribuidor e a atuação das políticas públicas**

Para iniciar o nosso percurso daremos uma breve atenção a alguns aspectos de criação e dissolução de instituições para o cinema no Brasil. Acreditamos que este breve histórico é um indicativo de rupturas constantes nas formas de relacionamento do Cinema com o Estado, como afirma Fonseca (2021). Posteriormente, iremos focar nas ações de políticas públicas mais contemporâneas, sob o regulamento da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), objetivando analisar as voltadas para a distribuição do cinema nacional

Levando-se em conta o caráter e foco da maioria das políticas públicas brasileiras voltadas ao setor cinematográfico, nos deparamos com a problemática a ser levantada no presente trabalho. As políticas mais recentes, a partir da retomada, tinham como objetivo aumentar o volume de produção, visto que após o governo de Fernando Collor de Mello não só o cinema, mas o setor cultural como um todo encontrava-se desamparado e sem meios de seguir a produção de maneira saudável. No entanto, conforme citado anteriormente, Ikeda (2015) pontua a problemática das políticas públicas a partir da retomada, em que a maioria das iniciativas são voltadas às cadeias iniciais da realização cinematográfica, a produção.

Outro ponto de menção relevante, é o caráter paliativo das políticas públicas brasileiras voltadas ao audiovisual (GIMENEZ, ROCHA e SANTOS, 2015). Um exemplo claro de política de finalidade paliativa é a Lei do Audiovisual, inicialmente idealizada como medida emergencial a fim de retomar a produção cinematográfica que à época encontrava-se muito enfraquecida, mas passou por diversas extensões e segue sendo um mecanismo de incentivo relevante atualmente.

Dada a breve contextualização, por meio do histórico das instituições e políticas públicas voltadas ao cinema e aos dados do setor cinematográfico ao longo dos anos, buscaremos expor o obstáculo estrutural entre as políticas públicas para o cinema brasileiro e a interligação entre os setores que envolvem a produção cinematográfica.

Tabela 3: Quantidade de lançamentos de filmes brasileiros de 1995 a 2005.

Ano	Quantidade de Lançamentos
1995	14
1996	18
1997	21
1998	23
1999	28
2000	23
2001	30
2002	29
2003	30
2004	49
2005	46

Elaboração da autora. Fonte: ANCINE.

Tabela 4: Quantidade de lançamentos de filmes brasileiros de 2010 a 2020.

Ano	Quantidade de Lançamentos
2010	74
2011	100
2012	83
2013	129
2014	114
2015	133
2016	142
2017	160
2018	182
2019	167
2020	59

Elaboração da autora. Fonte: ANCINE.

Tabela 5: Relação entre números totais de filmes lançados e filmes que obtiveram mais de 500.000 espectadores

Período de tempo	Quantidade de Lançamentos	Filmes com mais de 500.000 espectadores
1995 a 2005	311	44
2010a 2020	1343	87

Elaboração da autora. Fonte: ANCINE.

A partir da análise dos dados apresentados nas tabelas acima, é possível extrair duas constatações principais. A primeira delas sendo uma observação do reflexo da implementação das políticas no período de retomada. Os números totais de lançamento presentes na tabela 3, que refere-se aos anos de 1995 a 2005, com 311 lançamentos, retratam a fase inicial de consolidação dos novos mecanismos de fomento inseridos na década de 90, em que o cenário volta a apresentar, mesmo que lentamente, resultados de crescimento. Já a tabela 4, apresenta a mesma tendência de crescimento, porém, do período de 2010 a 2020, com 1343 lançamentos, ou seja, momento em que essas políticas e mecanismos de fomento, já consolidadas, apresentam funcionamento e resultados interessantes, uma vez que passou de 311 entre 1995 a 2005 para 1343 entre 2010 e 2020 . Apesar de o número de lançamentos nacionais da tabela 4 não representarem apenas lançamentos financiados por mecanismos de incentivo, ainda assim retrata um indicativo da eficiência das políticas no que diz respeito ao aumento da produção, principalmente quando comparada aos dados presentes na tabela 3, que representa os anos iniciais de implementação de tais políticas e apresentam números consideravelmente mais baixos que o período posterior apresentado.

A segunda constatação pode ser depreendida a partir de uma breve análise da tabela 5, em que estão presentes os números consolidados de lançamentos de filmes nacionais ao longo dos períodos de 1995 a 2005 e 2010 a 2020, além de números referentes ao resultado de público (mais de 500.000 espectadores) dos lançamentos nos mesmos períodos. É possível observar que entre o primeiro e segundo períodos, o número total de produções mais que quadruplicou, passando de 311 entre 1995 e 2005 para 1343 entre 2010 e 2020,

enquanto os resultados de público com mais de 500.000 espectadores apenas dobrou, passando de 44 para 87.

A partir dos dados apresentados, certamente a eficácia das políticas de retomada de produção de filmes brasileiros é comprovada, mas por outro lado, tais dados evidenciam um déficit na conexão entre o material produzido e o público final, isto é, no setor distribuidor. Em conclusão, enquanto a produção aumenta em um ritmo acelerado, a quantidade de espectadores aos quais essas produções chegam, não aumentam proporcionalmente, indicando falta de escoamento da produção por meio do setor distribuidor e um prejuízo na circulação das obras cinematográficas nacionais. Uma analogia interessante é narrada pela autora Ana Carla Reis (2015), que associa a distribuição a um gargalo, uma vez que representa, atualmente, um agente de afunilamento entre os filmes brasileiros lançados e os que chegam à maior parte do público.

Retomando ao histórico das instituições que atuaram em prol do setor cinematográfico, os anos entre 1974 e 1984 foram os quais o cinema brasileiro obteve maior porcentagem de participação de mercado, chegando a atingir um total de 35% (MATTA, 2007). À época, como mencionado previamente, a Embrafilme representava a principal instituição de apoio ao cinema brasileiro e trabalhava ativamente não somente na produção, mas também na distribuição de filmes nacionais, dessa maneira, tornando mais fluida a conexão entre estes dois importantes elos da cadeia de produção cinematográfica. Pode-se compreender que tal fator contribuiu de maneira essencialmente positiva para a conquista de uma participação de mercado elevada do cinema brasileiro nos referidos anos. Fato que corrobora com essa conjectura foi o desempenho da Embrafilme nos anos de 1978, 1979 e 1981, em que a empresa liderou a participação de mercado nacional de distribuição (ALMEIDA E BUTCHER, 2003).

Conforme elucidado em contextualização prévia, sabemos que a partir do governo de Fernando Collor de Mello, o setor cinematográfico se viu desamparado mediante uma política de governo neoliberal que visava intervenção estatal mínima e viu sua participação no mercado nacional ir de um extremo ao outro. Se por um lado num passado recente relativo àquele momento o cinema nacional alcançava níveis de participação interessantes, durante o início dos anos noventa a participação de mercado do cinema brasileiro em território nacional tocou seu momento mais negativo, chegando a atingir 0,05% de participação, seu pior

resultado, no ano de 1992 (MATTA, 2007). A retomada das políticas de incentivo se deram pela Lei Rouanet e Lei do Audiovisual, respectivamente de 1991 e 1993, e ao contrário da Embrafilme, que possuía sistema de incentivo direto, o novo caráter de fomento se molda em torno de mecanismos de incentivo indireto. De acordo com Matta (2007), os frutos de tais políticas só começaram a ser colhidos no governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>2</sup>, os dados presentes na tabela 1, em que estão mapeados os lançamentos de filmes brasileiros de 1995 a 2005, atestam tal colocação a respeito do fortalecimento gradual da produção a partir da instauração das novas políticas de apoio à indústria cinematográfica brasileira. Matta (2007) ainda adiciona que esses mecanismos seguem sendo a base de desenvolvimento cinematográfico no próximo governo, de Luís Inácio Lula da Silva<sup>3</sup> e, de maneira complementar, Ikeda (2015) também discorre sobre o protagonismo dos mecanismos de incentivo indireto ao setor cinematográfico no cenário nacional atual.

Em 2002, a partir da Medida Provisória 2228-1/01, ocorre a instauração da Agência Nacional de Cinema, ANCINE, que além de gerir o funcionamento dos mecanismos de incentivo e políticas de fomento indireto mencionadas até então, também oferece possibilidade de fomento direto por meio da criação de editais e concursos. Outra criação da medida provisória foram os FUNCINES (Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional), que além de viabilizarem o financiamento de produções brasileiras, também representam uma possibilidade de financiamento dos demais setores associados à indústria cinematográfica (MATTA, 2007).

Dentre as políticas públicas relatadas, o setor da distribuição possui possibilidade de captação reduzida a poucos mecanismos. O artigo 3º da Lei do Audiovisual abre possibilidade de distribuição por parte da empresa estrangeira, em caso de co-produção com a mesma, que representa o objetivo central do artigo, e como mencionado por Zaverucha (2018), os artigos 1º e 1º-A também podem beneficiar projetos que envolvam o setor. Os FUNCINES também figuram uma possibilidade de investimento ao setor distribuidor.

Posto isso, é possível identificar que apesar de todos os esforços e mecanismos direcionados à produção de obras, não há equiparação entre as oportunidades oferecidas a outros setores, como a distribuição, o que pode ser um

---

<sup>2</sup> Presidente da República entre 1 de janeiro de 1995 e 1 de janeiro de 2003

<sup>3</sup> Presidente da República entre 1 de janeiro de 2003 e 1 de janeiro de 2011

fator central no que toca os resultados obtidos nos últimos anos, um grande volume de produção que não traz resultados de mercado positivos, como refletem os dados apresentados anteriormente nas tabelas 3, 4 e 5. A respeito desta questão, Matta (2007) declara que, apesar das inúmeras evoluções conquistadas pelo setor, “a evolução do fluxo de produção não tem se dado em conformidade com a melhoria dos canais de distribuição. Essa deficiência permanece e continua a restringir o desempenho de mercado do cinema brasileiro.”.

Vale também ressaltar a relação entre os mercados distribuidor e exibidor nos resultados obtidos pelo cinema nacional. Os centros de exibição conhecidos como multiplex, como a Cinemark, por exemplo, espalharam-se de maneira muito rápida no Brasil após sua instauração em 1997, passando a dominar o mercado exibidor no Brasil (GATTI, 2008). A problemática nessa dominância encontra-se na “homogeneização da programação”, como mencionado por Gatti (2008). Isto porque, sendo a maioria das multiplex empresas estrangeiras globalizadas, têm, conseqüentemente, interesses alinhados com o mercado cinematográfico internacional, isto é, o mercado cinematográfico hegemônico. Sobre tal tópico, Gatti menciona:

As companhias globalizadas, quando aportam em mercados nacionais, têm como prática aperfeiçoar sua estratégia de conquista de público em sintonia com as mudanças na indústria cinematográfica internacional e nacional, não deixando muito espaço para a concorrência se acomodar. (Gatti, 2008, p. 50)

Portanto, os interesses das principais empresas exibidoras no Brasil, que são estrangeiras, alinham-se, em prol do lucro, aos interesses das principais empresas distribuidoras no Brasil, também estrangeiras. Tal fator é de contribuição essencial na manutenção da hegemonia do cinema estrangeiro (sobretudo estadunidense) em prejuízo do cinema brasileiro independente.

A partir disso, é possível inferir que uma das políticas públicas mais importantes de atuação sob tal elo, e que interfere diretamente no setor da distribuição é a Cota de Tela, já que esta determina um número mínimo de filmes longa-metragem nacionais na programação de empresas exibidoras, desta forma, “forçando” a distribuição de filmes nacionais independentes que seriam desconsiderados pela maioria dos centros exibidores.

## Capítulo 2 - PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO CINEMATOGRAFICA: CENÁRIO COLOMBIANO

### 2.1 Histórico das ações estatais voltadas ao cinema colombiano a partir das principais instituições ligadas ao setor

Na década de 30, a primeira tentativa de incentivo estatal ao cinema colombiano foi um braço de atuação vinculado ao Ministério da Educação (ARIAS, URIBE E MILLER, 2018), a “Oficina de Cine de la Sección de Cultura Popular”, que apesar da tentativa de alavancar a produção cinematográfica nacional, não obteve êxito duradouro (ACOSTA, 2009).

É no ano de 1942 que é aprovada a primeira lei que contempla o fomento ao cinema colombiano no mandato do então presidente López Pumarejo<sup>4</sup>, a Lei 9 que, segundo Acosta, previa regulamentação de políticas de cota de tela e de isenção de impostos de exibidores por exibição de filmes colombianos. Mesmo tendo sido um passo importante para dar início ao incentivo da atividade cinematográfica no país, a lei ainda carecia de medidas de regulamentação e ao longo do tempo sua legislação foi complementada com alterações e inserções de decretos regulamentares. (ACOSTA, 2009).

Um destes ocorreu no início da década de 70, o decreto 871, que regulamentou uma parte da Lei 9 de 1942, dando um impulso econômico ao cinema colombiano, ficou conhecido como “Lei do Sobrepreço” aos ingressos em salas de cinema. Como o próprio nome sugere, o decreto estabelecia um sobrepreço nos ingressos de cinema a fim de arrecadar fundos para o desenvolvimento de produções cinematográficas no país (Rivera-Betancur, 2014). A arrecadação provinda do decreto privilegiou o financiamento de produções de curta-metragens (ACOSTA, 2009) cuja exibição era mandatária aos exibidores ao início de cada sessão (Rivera-Betancur, 2014). Acosta pontua que ainda que os materiais produzidos não tenham sido de grande qualidade (uma vez que a medida financiou pessoas interessadas em produção cinematográfica de maneira geral), a medida foi positiva para o desenvolvimento profissional da atividade. Também é importante

---

<sup>4</sup> A lei foi aprovada no segundo mandato do presidente, que se estendeu de 1942 a 1945.

ressaltar que nesse momento o cinema colombiano seguia carecendo de obras de longa-metragem (ACOSTA, 2009).

Um novo decreto adicional à Lei 9 surge no ano de 1967, o decreto regulamentar 2288, em que o artigo 4 prevê a criação de um fundo de fomento à indústria cinematográfica nacional, administrado inicialmente pela Corporação Financeira Popular (ACOSTA, 2009).

O próximo decreto, 1244, é instaurado no ano de 1978, nele se propõe, por meio do Instituto Nacional de Rádio e Televisão (Inravisión), da Corporação Financeira Popular e da Companhia de Informações Audiovisuais, a construção da Focine (Companhia de Fomento Cinematográfico), empresa estatal vinculada ao Ministério da Comunicação, que teria como escopo de atuação a execução de políticas voltadas à indústria cinematográfica e administração e investimento dos recursos do fundo de fomento cinematográfico (previsto no decreto 2288) (ACOSTA, 2009). Como pontuado por Acosta, a Focine teve dois momentos distintos, no primeiro atuando estritamente como instituição de fomento e, no segundo, atuando ativamente como produtora cinematográfica. Vale mencionar que em nenhum dos dois referidos momentos a empresa ofertou mecanismos eficientes voltados às áreas de distribuição e exibição.

Emerge em 1985, com a finalidade de realizar uma fusão entre a Focine e o fundo de fomento cinematográfico para centralizar os incentivos e instituições voltadas ao cinema colombiano, a Lei de número 55. Entretanto, de acordo com Acosta (2009), a Focine carecia de ferramentas que garantissem a arrecadação de recursos, fato que levou a empresa a uma crise no setor financeiro e, conseqüentemente, a uma crise a nível institucional. Como resultado, na Assembléia Nacional Constituinte do ano de 1991, foi previsto o fim da Focine, que teve suas atividades encerradas dois anos depois, em 1993.

A atuação da Focine no setor cinematográfico colombiano foi marcado pela sua ineficiência, que é evidenciada pelo fato de que, durante seus 15 anos de atuação, a instituição realizou apenas 31 longa-metragens, ou seja, uma média de duas produções por ano (Rivera-Betancur, 2014).

Com o fim da Focine, a COLCULTURA (Instituto Colombiano de Cultura) passa a ser a instituição responsável pelo fomento e pelos mais diversos tópicos relacionados ao cinema nacional Colombiano. A gestão, que durou 4 anos,

representou um período muito negativo para o cinema colombiano, lançando em média de um a dois filmes por ano.

Apesar dos intentos de iniciativas estatais desde a segunda metade do séc XX, estas, em sua maioria, não criavam mecanismos de ação capazes de assegurar seus plenos funcionamento e aplicação, fato que além de gerar descontinuidades, as tornaram insuficientes para ampliar e desenvolver o cinema nacional colombiano, em palavras de Arias, Uribe e Miller: “a finales del siglo XX, fue claro que la industria del cine colombiano era casi inexistente” (p. 117, 2018)

Neste período, mais especificamente no ano de 1995, ascenderam debates sobre a necessidade da criação de um Ministério exclusivo ao setor cultural e, em 1997, é sancionada a Lei 397, conhecida como a Lei Geral da Cultura. Em seu texto, a lei prevê fomento à “conservação, preservação, divulgação e desenvolvimento da indústria cinematográfica colombiana” por meio do artigo 40 (ACOSTA, 2009). Juntamente ao Ministério da Cultura, é autorizada a criação do “Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica”, conhecido por “Proimagenes en Movimiento” e definido por Sarmiento como:

Entidad autónoma cuyas actividades se encuentran orientadas hacia el fomento y la consolidación de la preservación del patrimonio colombiano de imágenes en movimiento y de la industria cinematográfica colombiana. (Cristina I. Echeverri Sarmiento, 2017, p. 17)

Uma lei exclusivamente direcionada ao setor cinematográfico surge no ano de 2003, a Lei 814, ou “Ley de Cine”, que, de acordo com o próprio texto da lei, tem como objetivo tornar a indústria cinematográfica colombiana “rentável e sustentável”. Para tal, se propõe mecanismos de fomento indireto, por meio de incentivos fiscais e fomento direto por meio do “Fondo para el Desarrollo Cinematográfico”, o FDC, fundo criado juntamente com a lei.

Gerido pela Proimagenes, o FDC representa um agente de fomento que arrecada recursos oriundos da “Cuota para el Desarrollo Cinematográfico”, mecanismo presente no artigo 13 da Lei 814 (SARMIENTO, 2017). A referida cota, realiza arrecadação por meio de contribuições tributárias a serem pagas por exibidores, distribuidores e produtores pela exibição de filmes em território colombiano (ACOSTA, 2009). 70% dos recursos arrecadados pelos meios anteriormente citados serão direcionados a todos os setores da atividade

cinematográfica, desde produção de roteiros, produção até a pós-produção, distribuição e exibição. Os 30% restantes são direcionados aos setores de exibição e distribuição, além de outras diretrizes relacionadas ao fortalecimento do cinema colombiano como formação profissional por exemplo (RODRIGUÉZ, 2019)

Sarmiento ainda pontua que o FDC conta com duas categorias principais: os estímulos automáticos e os estímulos por concurso. O primeiro é direcionado à divulgação e distribuição de longa-metragens nacionais em salas de cinema, além de promover a participação em festivais e eventos similares e a seleção dos projetos a serem beneficiados se dá pelo cumprimento de requisitos determinados na convocação. O segundo destina-se à especialização voltada ao setor e à realização de obras audiovisuais de curta e longa-metragens de documentário, animação ou ficcional e a seleção dos projetos se dá pela avaliação de um júri especializado.

O mecanismo de fomento indireto, presente no artigo 16 da legislação, ocorre através de investimentos ou doações para projetos audiovisuais nacionais, que beneficia a instituição contribuinte com o abatimento de até 165% do valor da remessa investida/doada para a realização do projeto.

A lei 814 ainda conta com uma medida de proteção ao cinema nacional presente no artigo 18, que institui um mecanismo de cota de tela que determina porcentagens mínimas de exibição de obras cinematográficas nacionais por parte dos parques exibidores no país.

Onze anos após o início da primeira “Ley del Cine”, emerge a conhecida como “Ley del Cine 2” ou “Ley de Filmación”, a Lei 1556, que tem como objetivo além da promoção do turismo e da imagem do país, arrecadar recursos estrangeiros (RODRIGUEZ, 2019). A lei oferece benefícios fiscais e reembolsos parciais dos custos de produção (reembolso de 40%) e custos secundários como hospedagem, alimentação, etc. (reembolso de 20%) para produções estrangeiras realizadas tendo o território colombiano como locação (ARIAS, URIBE E MILLER, 2018). Adicionalmente, para que o produtor estrangeiro possa usufruir de tais benefícios, este deve cumprir determinados requisitos pré-estabelecidos em um contrato firmado com a Proimagenes. Dentre eles, estão: contratar uma empresa produtora colombiana, gastar um mínimo de 450 mil dólares no país e cumprir os prazos de filmagem estipulados (SARMIENTO, 2017).

As políticas mais recentes que contemplam de alguma forma o setor audiovisual são a Lei 1834, ou “Ley Naranja” e a Lei 1834, ou “Ley Pepe Sánchez”, ambas do ano de 2017. A “Ley Naranja” tem como objetivo o estímulo e a proteção das indústrias criativas e culturais de maneira geral (RODRIGUEZ, 2019), dentre elas, a indústria cinematográfica é reconhecida pelo texto da legislação como um importante motor de desenvolvimento (MUÑOZ, 2019). Entretanto, devido a sua ampla abrangência, a Lei enfrenta dificuldades em propor mecanismos de ação concretos e eficientes para cada indústria que contempla (MUÑOZ, 2019). Por fim, a “Ley Pepe Sánchez” é direcionada aos diretores e roteiristas colombianos, aos quais a lei propõe garantir um benefício monetário por reprodução de suas obras, dentro ou fora da Colômbia (RODRIGUÉZ, 2019).

## **2.2 A relação entre o setor distribuidor e a atuação das políticas públicas**

A partir da investigação do histórico de ações do Estado colombiano voltados ao setor cinematográfico nacional do país, é possível realizar algumas constatações a respeito do caráter de suas políticas públicas. Primeiramente, é notável a fragilidade institucional das políticas voltadas à indústria cinematográfica, já que essas por muitas vezes careciam de mecanismos disponíveis para assegurar seu funcionamento e cumprir seu objetivo inicial (ACOSTA, 2009).

A lei 9 de 1942 por exemplo, necessitou de constantes edições e adições de decretos durante décadas para se manter funcional e ter meios de ação no setor cinematográfico colombiano. A Focine, por outro lado, também ruiu frente às suas próprias barreiras legislativas, uma vez que não dispunha de ferramentas suficientemente eficientes para assegurar sua arrecadação de recursos.

A questão da fragilidade nos conduz a um outro ponto relevante, a constante descontinuidade das políticas públicas e instituições estatais voltadas ao setor. A fragilidade causada pela falta de ferramentas de ação, leva a uma instabilidade das políticas e instituições, uma vez que suas propostas não contam com mecanismos para saírem do papel (ACOSTA, 2009) e isto, eventualmente, acaba por tornar suas existências e funcionalidades insustentáveis a longo prazo e ocasionando seus inter rompimentos.

Posto os primeiros pontos constatados a respeito do caráter das políticas e instituições colombianas voltadas ao cinema nacional, seguiremos a

investigação por meio da análise de dados de diferentes períodos do cinema colombiano a fim de identificar os impactos das políticas públicas no setor e a conexão entre os diversos elos da cadeia cinematográfica.

Tabela 6: Quantidade de lançamentos de filmes colombianos de 1996 a 2005.

Ano	Quantidade de Lançamentos
1996	3
1997	1
1998	4
1999	3
2000	4
2001	7
2002	4
2003	5
2004	8
2005	8

Elaboração da autora. Fonte: Mincultura.

Tabela 7: Quantidade de lançamentos de filmes colombianos de 2010 a 2020.

Ano	Quantidade de Lançamentos
2010	10
2011	18
2012	23
2013	17
2014	28
2015	36
2016	41
2017	44
2018	41
2019	48
2020	27

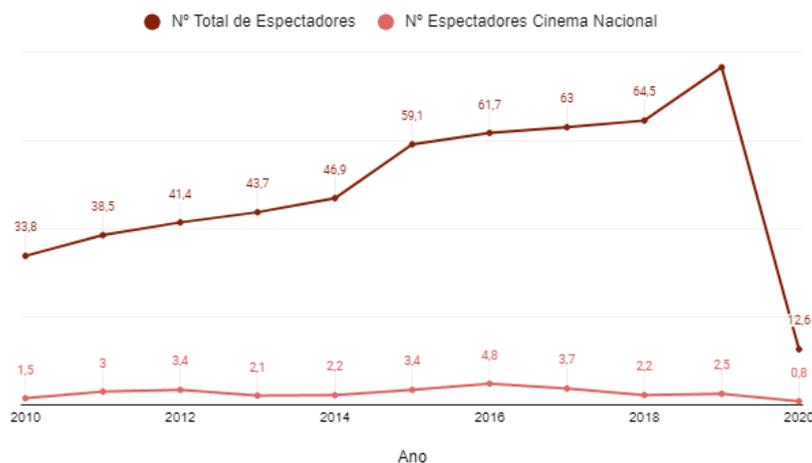
Elaboração da autora. Fonte: Mincultura e Panorama Audiovisual Iberoamericano de 2021

Tabela 8: Relação entre números totais de filmes lançados e filmes que obtiveram mais de 500.000 espectadores

Período	Quantidade de Lançamentos Nacionais	Lançamentos com mais de 500.000 espectadores
1996 a 2005	47	5
2010 a 2020	333	12

Elaboração da autora. Fonte: Mincultura, Panorama Audiovisual Iberoamericano de 2021 e Proimagés.

Gráfico 3: Número total de espectadores vs número de espectadores do cinema nacional.



Elaboração da autora. Fonte: Mincultura e Panorama Audiovisual Iberoamericano de 2021.

Partindo da análise do volume de produção ao longo dos anos, é possível observar o impacto positivo das políticas públicas implementadas no país sob a produção do cinema nacional. Primeiramente, a partir da tabela 6, em que estão presentes os números anuais de lançamentos do cinema nacional de 1996 a 2005, é visível o impacto do encerramento da Focine, principal instituição de fomento ao setor cinematográfico à época, levando o cinema colombiano a níveis muito baixos de produção, o que é possível observar entre 1996 e 1997 que, juntos, totalizam quatro estréias nacionais.

Adicionalmente, é evidente que mesmo após a instauração da Lei Geral da Cultura em 1997, que contempla o setor cinematográfico em sua legislação e cria o Proimágenes, os níveis de produção seguiam baixos, demonstrando a necessidade iminente de políticas públicas voltadas exclusivamente ao cinema nacional, o que, como mencionado previamente, só aconteceria no ano de 2003.

Os dados a partir de 2003 presentes nas tabelas 6 e 7 anteriormente apresentadas, mostram que, sem dúvidas, a Lei de Cine representou um marco importante e que reacendeu a produção cinematográfica colombiana (RIVERA-BETANCUR, 2014). No entanto, apesar do êxito em ampliar o volume de produção, é notório que o cinema colombiano seguiu enfrentando baixa participação de público nas obras nacionais (ARIAS, URIBE E MILLER, 2018), como é possível inferir dos dados presentes na tabela 8, que contempla a relação de filmes lançados nos períodos de 1995 a 2005 e 2010 a 2020 e filmes com mais de 500 mil espectadores no mesmo período, e no gráfico 1, que representa a evolução total de espectadores versus a evolução de espectadores do cinema nacional colombiano entre 2010 e 2020.

Quando se trata do número de espectadores, observa-se no período de 2010 a 2020 uma constante crescente no número total de espectadores no país, no entanto a mesma tendência não é observada quando se trata do número de espectadores do cinema nacional. Ainda que tenha ocorrido um aumento do público do cinema nacional durante o período analisado, este não ocorre de maneira tão expressiva quando o aumento do público total, além de apresentar instabilidades e se manter numa média consideravelmente baixa (3,3 mi) em relação ao público total.

Um exemplo notável da referida inconstância de público do cinema nacional colombiano encontra-se no período de 2016 a 2018, neste, o público do cinema nacional seguiu uma tendência contrária do público total. Enquanto o público total passou por aumentos consecutivos, o público do cinema nacional passou por quedas consecutivas, mesmo tendo produzido respectivamente 41, 44 e 41 obras, maiores números de estréias nacionais até o momento, de acordo com os dados presentes nas tabelas 6 e 7.

Na tabela 8, em que se encontra a relação entre número total de lançamentos nacionais e número de lançamentos que obtiveram mais de 500 mil espectadores, a baixa participação de público no cinema nacional também fica

evidente. Mesmo com o número de produções tendo crescido sete vezes de um período para outro, o número de filmes que alcançaram uma marca de público significativa (no caso, de 500 mil espectadores ou mais) pouco mais que dobrou.

Os pontos anteriormente abordados a respeito da crescente de produções nacionais e, em contrapartida, a estagnação do volume de público, representam a consequência de outra característica das políticas públicas colombianas voltadas ao cinema, a concentração de recursos na etapa da produção. A maioria dos mecanismos de fomento atualmente em vigência no país, têm como foco a etapa da produção cinematográfica, na lei 814 (Ley del Cine), principal instrumento legislativo voltado ao fomento do cinema colombiano, 70% dos recursos do seu fundo de arrecadação, o FDC, são destinados à produção.

O setor distribuidor, objeto de interesse do presente trabalho, é contemplado diretamente pelas políticas públicas colombianas apenas com os 30% restantes do FDC, no entanto, esse espaço de incentivo ainda é dividido com o setor exibidor e outros setores da cadeia cinematográfica. O artigo 18 da lei 814, também colabora indiretamente com o setor distribuidor, uma vez que representa uma medida de proteção ao cinema nacional por meio do mecanismo de cota de tela.

Para além disso, é evidente que o cinema colombiano carece de políticas públicas voltadas não somente à distribuição, mas também a outros setores como a exibição, por exemplo. Tal fato faz com que a distribuição do cinema nacional fique nas mãos de grandes empresas, as majors, e, conseqüentemente, tenham sua exibição reduzida (ARIAS, URIBE E MILLER, 2018).

Como consequência da falta de incentivos ao setor distribuidor (e exibidor), o crescimento do público não acompanha o ritmo de crescimento da produção, nem o ritmo de crescimento do público total, mostrando que para o cinema colombiano “llegar al público, convocarlo y permanecer en sala continúan siendo desafíos todavía no resueltos” (RODRÍGUEZ, 2019).

### Capítulo 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da investigação dos cenários brasileiro e colombiano nos capítulos um e dois do trabalho, o presente capítulo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre os referidos cenários, pontuando as convergências identificadas ao longo da investigação da evolução das políticas públicas e suas influências nos respectivos mercados cinematográficos.

As semelhanças a serem desenvolvidas concentram-se, de maneira geral, nos campos do histórico das implementações das políticas públicas e do caráter das referentes políticas. Também serão enfatizadas as aproximações entre a atuação das políticas públicas voltadas ao setor distribuidor em cada país, o foco do presente trabalho, e mais adiante, os desdobramentos comuns na cinematografia nacional nos dois cenários.

Inicialmente, foram identificadas no histórico de políticas públicas de ambos os países tentativas de industrialização da atividade cinematográfica por meio de empresas estatais. No Brasil, a EMBRAFILME e, na Colômbia, a FOCINE, que iniciaram suas atividades enquanto agentes de regulamentação e apoio e, posteriormente passaram a atuar ativamente nas realizações cinematográficas nacionais, seja produzindo, co-produzindo, ou até mesmo distribuindo como no caso da EMBRAFILME no Brasil. Tal característica entende-se para a América Latina como um todo, no entanto apenas Brasil, México e Argentina chegaram mais próximos de consolidar suas indústrias cinematográficas nacionais (GONZÁLEZ, 2012).

Outra correspondência identificada encontra-se na década de 90, que marcou um período delicado para o setor cinematográfico de ambos os países. No Brasil, o então presidente Fernando Collor de Melo aniquilou com as políticas voltadas ao cinema, gerando um grande retrocesso ao setor cinematográfico brasileiro. Na Colômbia também ocorreu um desmonte de sua principal instituição voltada ao cinema até o momento, a FOCINE, e a regulação da atividade cinematográfica nacional passou para a responsabilidade da Colcultura, que demonstrou inaptidão para tal tarefa. Nessa época, ambos os países viram seus números de produções nacionais despencar e a atividade cinematográfica se tornou quase inexistente.

Posteriormente, o início do séc XXI representou um momento divisor de águas tanto para o Brasil quanto para a Colômbia, uma vez que foram aprovadas legislações de extrema importância voltadas aos respectivos cinemas nacionais. No Brasil entra em vigor no ano de 2001 a MP 2228, que além de instituir a ANCINE, importante agência reguladora da atividade audiovisual brasileira, também instaurou diversos mecanismos de fomento significativos. Na Colômbia entra em vigor no ano de 2003 a primeira legislação nacional exclusivamente direcionada ao cinema nacional, a Lei 814, mais conhecida como “Ley del Cine”, que foi responsável por um grande impacto positivo no cinema nacional colombiano ao promover ferramentas de regulamentação e fomento que incrementaram substancialmente a produção cinematográfica no país.

No âmbito do caráter central das políticas públicas, Brasil e Colômbia compartilham o protagonismo dos modelos de fomento indireto através de benefícios fiscais concedidos ao setor privado após investimento em produções cinematográficas nacionais além de fundos de fomento direto. Adicionalmente, é importante salientar que além do direcionamento de tais políticas serem concentradas na etapa da produção, ambos os países têm dependência muito grande do Estado para a realização cinematográfica nacional.

Outro ponto de convergência notável está no histórico das políticas públicas voltadas ao cinema, que é marcado por instabilidades e descontinuidades nos dois países, prejudicando o crescimento e fortalecimento das atividades cinematográficas nacionais.

No que tange o setor distribuidor, tema de interesse do presente trabalho, a semelhança encontra-se na escassez. Como constatado a partir da investigação individual de cada cenário, ambos os países têm incentivos estatais limitados quando se trata desta etapa da cadeia de produção cinematográfica.

Como possível consequência da concentração de políticas públicas na etapa da produção e deficiência de medidas voltadas aos demais setores, como distribuição e exibição, Brasil e Colômbia enfrentam o mesmo desafio da falta de participação de público e baixo número de espectadores de seus cinemas nacionais, apesar de ambos os países terem sido capazes de aumentar consideravelmente suas produções a partir de mecanismos de incentivo presentes nas políticas públicas voltadas ao setor.

Entretanto, tal fator da baixa participação de público dos cinemas nacionais também envolve outros fatores, como fatores socioeconômicos e de acesso ao cinema. Gonzalez (2012) pontua sobre a concentração de salas de cinema em regiões elitistas na América Latina, uma vez que entre os anos setenta e noventa quase metade das salas de exibição na região foram fechada, e destas, a maioria se encontrava no interior dos países, onde, historicamente, se assista mais cinema nacional.

As similaridades identificadas entre o cenário de políticas públicas voltadas aos cinemas brasileiro e colombiano, estendem-se à América Latina como um todo, já que a maioria dos pontos anteriormente apontados não são coincidências exclusivas entre Brasil e Colômbia.

O padrão de concentração de políticas públicas voltadas à área da produção no Brasil e Colômbia se repete em toda a América Latina, enquanto os setores de exibição e distribuição são pouco contemplados tanto nas legislações de regulação quanto de fomento da região (GONZÁLEZ, 2012).

González (2012) também pontua sobre a importância do início do século XXI para diversas cinematografias latino-americanas que, como observado nos cenários brasileiro e colombiano, receberam importantes legislações exclusivas à atividade cinematográfica. Ainda que tais políticas públicas tenham sido fundamentais para o incremento das produções nacionais, a participação de público dos cinemas nacionais latino-americanos seguiram com baixa expressividade, sendo o padrão de concentração de mecanismos de incentivo ao setor da produção em detrimento dos setores distribuidor e exibidor um forte agente contribuinte para tal cenário (GONZÁLEZ, 2015).

Para Gonzalez (2012), as políticas públicas voltadas ao cinema na América Larina, caracterizam-se pelo “neofomentismo”, que segundo o autor:

Es una reparación al neoliberalismo más ortodoxo, pero está lejos del “fomentismo” de las épocas doradas de los cines latinoamericanos (especialmente, mexicano, argentino y brasileño) (Roque González, 2012, p. 9).

Em resumo, tal como constatado nas investigações do Brasil e Colômbia, os Estados latino-americanos oferecem apoio, direta e indiretamente, aos cinemas nacionais e sucedem em aumentar o volume de suas produções, mas

falham nos campos da distribuição e exibição e, conseqüentemente, na circulação interna do cinema nacional e na aceitação e acesso do público local. Dessa maneira, a maior parte das produções cinematográficas nacionais latino-americanas sequer chegam às telas de cinema nacionais e, quando chegam, são majoritariamente distribuídos por *majors* (em sua maioria, os filmes nacionais latino-americanos de maior êxito tiveram sua distribuição feita por uma major como Fox, Warner e Disney) e exibidos em salas *multiplex* de grandes centros urbanos (GONZÁLEZ, 2015).

O fato anteriormente mencionado, mostra que o caráter e execução das políticas públicas voltadas ao cinema na América Latina, ainda que ofereçam mecanismos eficientes de fomento e regulação, são submissas aos grandes capitais privados (sejam eles as próprias majors ou até mesmo grandes produtoras nacionais) (GONZÁLEZ, 2012).

Finalmente, após o recorte do cenário de políticas públicas latino-americanas voltadas ao setor cinematográfico investigadas por meio do Brasil e Colômbia, fica evidente a escassez de mecanismos de ação e recursos fornecidos pelos Estados latino-americanos ao setor da distribuição cinematográfica e, em contrapartida, o excesso de tais ações direcionadas ao setor produtor, representando uma disparidade de incentivos que reflete diretamente nos resultados locais dos cinemas nacionais latino-americanos, que têm sua circulação e assistência de público ofuscadas frente à hegemonia do cinema *hollywoodiano* em território latino-americano.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Bibiana. Análisis De Las Políticas De Fomento Del Cine En Colombia. 2009.

ALMEIDA, Paulo S; BUTCHER, Pedro. Cinema: Desenvolvimento E Mercado. 2003.

AMANCIO, Tunico. Pacto cinema-Estado: os anos Embrasil. 2007.

ARIAS, Óscar; URIBE, Enrique; MILLER, Toby. Colombia y el dilema clásico del apoyo cinematográfico. 2018.

CHRISPINO, Alvaro. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Editora FGV, 2016.

FONSECA, Ana Carla; DE MARCO, Kátia (org.). Economia da Cultura: ideias e vivências. E-livre, 2009.

FONSECA, E. D. Instituições e políticas públicas para o cinema no Brasil: a ameaça de fraturas e rompimentos. IN: REVISTA TOMA UNO, 9(9), Consulta 20/09/22 Disponível em <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/toma1/article/view/35792>, 2021.

FORNAZARI, Fábio. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. 2006.

GATTI, André. A Exibição Cinematográfica: ontem, hoje e amanhã. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.

GATTI, André. Embrasil e o cinema brasileiro. 2008.

GETINO, Octavio. Los desafíos de la industria del cine en América Latina y el Caribe. 2007.

GIMENEZ, Fernando; ROCHA, Daniela; SANTOS, Fabiano. Vinte anos da retomada: dinâmica da concentração da produção e distribuição do filme brasileiro no mercado nacional. Revista Eptic, 2015.

GONZÁLEZ, Roque. Espaço cinematográfico latino-americano: Neo-fomentismo em um contexto de convergência tecnológica. 2012.

GONZÁLEZ, Roque. Producción, mercados y políticas públicas cinematográficas en América Latina. 2015.

IKEDA, Marcelo. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da "retomada". Revista Eptic, v. 17, n. 3, 2015.

IKEDA, Marcelo. As políticas públicas cinematográficas no início dos anos 200: o papel da ANCINE no "tripé institucional" previsto pela MP 2228-1/01. 2012.

MATTA, João Paulo. Políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira: um histórico de ineficácia na distribuição. 2007.

MELEIRO, Alessandra (org.). Cinema no mundo: indústria, política e mercado: Estados Unidos. [S. l.]: Escrituras, 2007. v. IV.

MUÑOZ, Tatiana. La industria creativa del cine como forma de innovación: un análisis desde las políticas públicas para el desarrollo cinematográfico en Colombia. 2019.

RIVERA-BETANCUR, Jerónimo. ¿Va el cine colombiano hacia su madurez? Análisis de 10 años de ley de cine en Colombia. 2014.

RODRÍGUEZ, Susadny González. El cine colombiano a través de sus mecanismos de fomento público. 2019.

SERRANO, Molina. Cine en Colombia: historia de una industria. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo. Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. 2002.