

**UNIVERSIDADE DO PORTO – U.PORTO  
FACULDADE DE LETRAS – FLUP**

## **RELATÓRIO DA PESQUISA DE PÓS-DOCTORAMENTO**

**INDÚSTRIAS CRIATIVAS AUDIOVISUAIS LUSO-BRASILEIRAS. ESTUDO  
COMPARADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O FOMENTO DO  
AUDIOVISUAL NO BRASIL E EM PORTUGAL**

**Cláudio Roberto de Araújo Bezerra**  
Investigador

**Prof. Ph.D. Paulo Faustino**  
Supervisor

Porto, 2020.

CLÁUDIO ROBERTO DE ARAÚJO BEZERRA

INDÚSTRIAS CRIATIVAS AUDIOVISUAIS LUSO-BRASILEIRAS. ESTUDO  
COMPARADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O FOMENTO DO  
AUDIOVISUAL NO BRASIL E EM PORTUGAL

Universidade do Porto (U.PORTO)  
Faculdade de Letras (FLUP)

Porto, 2020.

## **Ficha Técnica**

**Título:** Indústrias Criativas Audiovisuais Luso-brasileiras. Estudo comparado das políticas públicas federais para o fomento do audiovisual no Brasil e em Portugal

**Autor:** Cláudio Roberto de Araújo Bezerra

**Editor:** Faculdade de Letras da Universidade do Porto

**Local de edição:** Porto

**Ano de edição:** 2020

## **Quadro de Tabelas**

<b>Tabela 1 - Co-produção Portugal, Brasil e outros países.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 2 - Filmes nacionais lançados em Portugal.....</b>	<b>52</b>
<b>Tabela 3 - Distribuição de filmes nacionais.....</b>	<b>53</b>
<b>Tabela 4 - Domínio da produção em língua inglesa.....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 5 - Ranking filmes mais vistos em Portugal – 2004/2019 (Dados até 04-12-2019) .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 6 - Co-produção Brasil, Portugal e outros (2005-2018).....</b>	<b>89</b>
<b>Tabela 7 - Editais e Chamadas Públicas do FSA (2009 a 2018).....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 8 - Público, renda de filmes brasileiros lançados de 2014-2018.....</b>	<b>96</b>
<b>Tabela 9 - Quadro comparativo das políticas públicas.....</b>	<b>115</b>
<b>Tabela 10 - Quadro comparativo da opinião de produtores e distribuidores .....</b>	<b>123</b>

## Lista de Figuras

<b>Figura 1 - Avaliação da Lei do Cinema.....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 2 - Modalidades de Financiamento dos Concursos .....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 3 - Recursos disponíveis nos concursos.....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 4 - Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos .....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 5 - Coprodução com Países de Língua Portuguesa .....</b>	<b>59</b>
<b>Figura 6 – Programa Europa Criativa 2014-2020.....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 7 – Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema .....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 8 – Instituto do Cinema e do Audiovisual.....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 9 – Avaliação da Lei do Cinema .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 10 – Concursos de Apoio à Distribuição .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 11 – Recursos Disponíveis nos Concursos.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 12 – Nível de Transparência do Processo Seletivo .....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 13 – Proposta de Protocolo Luso-Brasileiro Distribuição .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 14 – Programa Europa Criativa 2014-2020 .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 15 – Instituto do Cinema e do Audiovisual .....</b>	<b>66</b>
<b>Figura 16 - Projetos selecionados no FSA de 2009 a 2018 .....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 17 – Evolução dos Recursos Disponibilizados FSA .....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 18 – Direção com recorte de gênero e cor/raça .....</b>	<b>94</b>
<b>Figura 19 – Percentual de Títulos Lançados por Gênero na Direção .....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 20 – Avaliação Lei Rouanet e Lei do Audiovisual.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 21 – Linhas e Modalidades dos Editais, Fundos e Programas.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 22 – Recursos Disponíveis em Editais, Fundos e Programas .....</b>	<b>100</b>
<b>Figura 23 – Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos.....</b>	<b>101</b>
<b>Figura 24 – Importância do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....</b>	<b>101</b>
<b>Figura 25 – Criação de Núcleos Criativos.....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 26 – Protocolo Co-produção Brasil-Portugal.....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 27 – Atuação da ANCINE .....</b>	<b>103</b>
<b>Figura 28 – Atuação do Conselho Superior do Cinema .....</b>	<b>104</b>

<b>Figura 29 – Avaliação Lei Rouanet e Lei do Audiovisual.....</b>	<b>106</b>
<b>Figura 30 – Linhas e Modalidades dos Editais, Fundos e Programas.....</b>	<b>107</b>
<b>Figura 31 – Recursos Disponíveis em Editais, Fundos e Programas .....</b>	<b>107</b>
<b>Figura 32 – Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos.....</b>	<b>108</b>
<b>Figura 33 – Importância do Fundo Setorial do Audiovisual .....</b>	<b>108</b>
<b>Figura 34 – Protocolo Distribuição Brasil-Portugal.....</b>	<b>109</b>
<b>Figura 35 – Atuação da ANCINE .....</b>	<b>109</b>
<b>Figura 36 – Atuação do Conselho Superior do Cinema .....</b>	<b>110</b>

## **Resumo**

O presente Relatório apresenta os resultados de um estudo exploratório e comparado das políticas públicas para o cinema em Portugal e no Brasil. A investigação identificou que os dois países apresentam indicadores legislativos para estimular o desenvolvimento de uma cinematografia nacional. O marco regulatório português e o brasileiro disponibilizam apoios financeiros nos diferentes segmentos da cadeia produtiva do cinema, na produção, distribuição e exibição. Nos dois países, as políticas são financiadas pelo próprio setor, mas há diferenças no ordenamento jurídico. Enquanto Portugal centraliza as políticas na esfera federal e possui uma lei geral para o cinema, no Brasil a legislação é bastante fragmentada, com muitas leis; além da esfera federal, os estados e municípios também podem criar políticas públicas específicas para o setor.

**Palavras-Chave:** cinema; políticas públicas; Portugal; Brasil.

## **Abstract**

This Report presents the results of an exploratory and comparative study of public policies for cinema in Portugal and Brazil. The investigation identified that both countries have legislative indicators to stimulate the development of a national cinematography. The Portuguese and Brazilian regulatory framework provide financial support in the different segments of the cinema production chain, in production, distribution and exhibition. In both countries, policies are financed by the sector itself, but there are differences in the legal system. While Portugal centralizes policies at the federal level and has a general law for cinema, in Brazil the legislation is quite fragmented, with many laws; in addition to the federal sphere, states and municipalities can also create specific public policies for the sector.

**Keywords:** cinema; public policy; Portugal; Brazil.

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Modelo de análise de política pública para o setor cinematográfico .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Indicadores gerais de análise .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1.1 Indicadores de análise das instituições públicas .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1.2 Indicadores para detectar os mecanismos de ajudas económicas .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1.3 Indicadores regulatórios de conteúdo .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Indicadores gerais do marco regulatório para o Cinema em Portugal .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Breve trajetória das políticas públicas para o setor .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 Políticas públicas de fomento vigentes.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.1 As instituições de regulação .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.2 O fomento à produção e distribuição independente em 2019.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.3 Financiamento do sistema de apoio público.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.4 Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2.5 Definição de empresa independente e obra nacional .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.6 Estímulo à novos talentos e primeiras obras.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2.7 Propriedade intelectual .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3 Categorias de ajuda .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3.1 Plano Anual de Atividades 2019 .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3.2 Declaração Anual de Prioridades do ICA 2019 .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3.3 Concursos de 2019 .....</b>	<b>43</b>
<b>3.4 Mecanismos políticos de proteção.....</b>	<b>48</b>
<b>3.4.1 Cota de tela.....</b>	<b>48</b>
<b>3.4.2 Internacionalização e convênios de co-produção.....</b>	<b>49</b>
<b>3.5 Impacto das políticas públicas na produção e distribuição .....</b>	<b>52</b>
<b>3.6 Opinião dos produtores e distribuidores sobre as políticas públicas.....</b>	<b>55</b>
<b>3.6.1 Procedimento metodológico.....</b>	<b>55</b>
<b>3.6.2 Opinião dos produtores.....</b>	<b>56</b>
<b>3.6.3 Opinião dos distribuidores.....</b>	<b>62</b>

<b>4. Indicadores gerais do marco regulatório para o Cinema no Brasil.....</b>	<b>68</b>
<b>4.1 Breve trajetória das políticas públicas para o setor .....</b>	<b>68</b>
<b>4.2 Políticas públicas de fomento vigentes.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.1 As instituições de regulação .....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.2 O fomento à produção e distribuição independente em 2019.....</b>	<b>78</b>
<b>4.2.3 Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....</b>	<b>79</b>
<b>4.2.4 Definição de empresa independente e obra nacional .....</b>	<b>81</b>
<b>4.2.5 Propriedade intelectual .....</b>	<b>82</b>
<b>4.3 Categorias de ajudas .....</b>	<b>83</b>
<b>4.3.1 Metas de desempenho 2019.....</b>	<b>83</b>
<b>4.3.2 Concursos Anuais .....</b>	<b>84</b>
<b>4.4 Mecanismos políticos de proteção .....</b>	<b>85</b>
<b>4.4.1 Cota de Tela .....</b>	<b>85</b>
<b>4.4.2 Internacionalização e convênios de co-produção.....</b>	<b>86</b>
<b>4.5 Impacto das políticas públicas na produção e distribuição .....</b>	<b>91</b>
<b>4.6 Opinião dos produtores e distribuidores sobre as políticas públicas.....</b>	<b>97</b>
<b>4.6.1 Procedimento metodológico.....</b>	<b>97</b>
<b>4.6.2 Opinião dos produtores.....</b>	<b>98</b>
<b>4.6.3 Opinião dos distribuidores.....</b>	<b>105</b>
<b>5. Análise comparada: Portugal e Brasil.....</b>	<b>112</b>
<b>6. Considerações finais .....</b>	<b>125</b>
<b>Referências .....</b>	<b>128</b>

## 1. Introdução

As indústrias criativas e culturais são uma das áreas mais importantes e promissoras da economia contemporânea com um grande potencial de crescimento e empregabilidade. A Unesco estima que as indústrias criativas e culturais movimentem em torno de 1,6 trilhão de dólares<sup>1</sup>, algo em torno de 8% de tudo o que é produzido no mundo. Sua emergência está associada a uma transformação social profunda ocorrida no final do século XX: a passagem de uma economia fundamentada no uso intensivo de capital e trabalho direcionada à produção em massa para uma economia com base no capital intelectual, em que a criatividade, a capacidade de formação de redes e a troca de conhecimentos são os novos valores da dinâmica social. Nesse contexto da sociedade global da informação e do conhecimento (Castells, 2009), a propriedade intelectual adquire uma importância fundamental, para garantir os direitos do titular de uma criação, mas também para permitir o avanço da inovação e a divulgação do conhecimento.

De acordo com o Relatório de Economia Criativa da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, 2008, p.iv), as indústrias criativas “compreendem o ciclo de criação, produção e distribuição de bens e serviços que utilizam o capital intelectual como seu principal insumo”. Envolve um conjunto amplo de atividades baseadas no conhecimento, desde as mais tradicionais como o artesanato, passando pela música, livros, pinturas e artes cênicas a outros subsetores de uso mais intensivo de tecnologia, a exemplo da indústria cinematográfica, da radiodifusão, da animação digital e dos games, até subsetores de serviços, como arquitetura, turismo e publicidade, entre outros. “Todas essas atividades são intensivas em habilidades criativas e podem gerar renda por meio de comércio e direitos de propriedade intelectual” (UNCTAD, 2008, p.iv).

Para João Paulo Faustino (2014), os produtos culturais e criativos são hoje tão valiosos como foram o ferro e o carvão na era industrial. A diferença é que enquanto o ferro e o carvão eram encontrados no subsolo, “os produtos culturais e criativos decorrem da capacidade intelectual e criativa do ser humano, da sua prática social, da linguagem do cotidiano e dos códigos de moda” (Faustino, 2014, p.36). Faustino

---

<sup>1</sup> Conferir em UNESCO CULTURE FOR DEVELOPMENT INDICATORS. Disponível em <[https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/economy\\_dimension.pdf](https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/economy_dimension.pdf)> Acesso: 31/07/2018.

defende que as indústrias criativas assumiram uma “grande centralidade” nas sociedades modernas, sobretudo, por três fatores: competitividade; geração de empregos e riqueza; e a possibilidade de protagonizar uma afirmação cultural e criativa de determinada região em escala internacional. Desse modo, tem-se o reconhecimento de que “a cultura e a criatividade se constituem como fatores competitivos e estratégicos para quase todas as atividades econômicas de bens e serviços que utilizam elementos de diferenciação de caráter imaterial ou intangível” (Faustino, 2014, p.38).

O audiovisual, que envolve produtos e serviços nos segmentos do cinema, da televisão, do vídeo, da internet e das mídias móveis é um dos setores de maior potencial de crescimento das indústrias criativas e culturais. De acordo com o Relatório de Economia Criativa das Nações Unidas (UNCTAD, 2010), as grandes corporações comerciais da indústria audiovisual dos países desenvolvidos são os maiores produtores de serviços e produtos criativos no mercado global e concentram quase 90% das exportações do setor. Embora as exportações de produtos criativos dos países em desenvolvimento tenham crescido para 57% em 2012, superando a dos países desenvolvidos, que foi de 42% (Unctad, 2015), a presença mais efetiva de outros atores no competitivo e concentrado mercado global ainda é um desafio a ser alcançado.

Brasil e Portugal são exemplos de países que possuem uma produção audiovisual significativa, reconhecida pela crítica e premiada em diferentes festivais pelo mundo, a exemplos recentes de *Vitalina Varela*, do português Pedro Costa, vencedor do Leopardo de Ouro, prêmio máximo do Festival de Locarno (2019), e *Bacurau*, dos brasileiros Kléber Mendonça Filho e Juliano Dorneles, Prêmio do Júri no Festival de Cannes (2019). Os dois países têm grande potencial de inserção no mercado global, mas transformar esse potencial em realidade depende em grande medida de políticas públicas que atendam às necessidades do setor.

Estudo publicado pela Associação de Produtores Independentes de Televisão (APIT, 2017), ressalta as qualidades da produção de conteúdos audiovisuais de Portugal destacando que o país oferece uma das melhores relações preço-qualidade da Europa e possui todos os pré-requisitos necessários para atingir o patamar de outros países europeus como a Holanda e a Suécia. Segundo o relatório da Apit, esse crescimento não ocorreu ainda porque as políticas públicas nacionais não são “capazes de catapultar esta indústria de talento para o plano internacional” (APIT, 2017, p.101). Mesmo considerada incipiente no conjunto da produção audiovisual da Europa, dominada por

países como Alemanha, França, Reino Unido e Itália, a produção audiovisual portuguesa tem crescido e ampliado sua participação no comércio internacional, especialmente, as novelas. O consultor empresarial Augusto Mateus, da AM&A, estima que em 2015 as produtoras e empresas com atividades conexas de Portugal faturaram em torno de 1 bilhão de euros, sendo 100 milhões provenientes da exportação de serviços audiovisuais (Garcia, 2017).

O Brasil também produz conteúdos audiovisuais de qualidade a custo baixo e possui as condições necessárias para ampliar sua participação no mercado nacional e alcançar uma maior inserção no mercado global. Segundo a Barnes Reports, uma das principais publicações de pesquisa e análise do comércio global, o Brasil faz parte do chamado BIG8, conjunto de oito países (Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Índia e Brasil) que concentram quase 70% da produção mundial de conteúdos audiovisuais (APIT, 2017). As telenovelas produzidas pela TV Globo, por exemplo, são exportadas para 104 países (Martel, 2012). De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior, em 2016, o Brasil exportou 176 milhões de dólares em serviços audiovisuais. Apesar do número representar um aumento expressivo de 139,6% em relação ao ano de 2014, o déficit na balança comercial continua aumentando. O Brasil importou 1,7 bilhão de dólares de serviços audiovisuais, em 2016 (Ancine, 2017). No caso brasileiro, as políticas públicas proporcionaram um crescimento expressivo da produção independente, mas ainda necessitam avançar nos segmentos da distribuição e exibição, no país e no exterior (Costa, 2017).

Além dos aspectos nomeadamente econômicos, o setor audiovisual envolve outras duas dimensões importantes: a projeção e a circulação de valores culturais dos países de origem e a inclusão social, para garantir a diversidade de expressão e a inserção dos diferentes povos no mercado global, tal como recomenda a UNESCO (Unctad, 2016). Entre os desafios a serem enfrentados por Portugal e Brasil para desenvolver as indústrias dos dois países está o de construir um mercado audiovisual da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP)<sup>2</sup>, cuja população, segundo o relatório Situação da População Mundial 2019, do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), corresponde a 291,4 milhões de pessoas.

---

<sup>2</sup> Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, Timor Leste e São Tomé e Príncipe.

Uma maior parceria entre Brasil e Portugal é um passo importante e decisivo para a construção de um mercado da CPLP. Os dois países têm uma relação histórica de cooperação cultural, desenvolvem ações conjuntas no âmbito da CPLP e mantêm um acordo de coprodução bilateral que vem aumentando a produção conjunta. Mas enquanto Portugal possui acordos com cinco dos nove países membros da CPLP e sua legislação garante um programa de apoio financeiro específico para a comunidade da língua portuguesa, o Brasil só tem acordo de coprodução com Portugal. Se é possível compreender a dificuldade de inserção da produção portuguesa e brasileira no mercado global, o mesmo não pode ser dito em relação aos países de língua portuguesa.

É nesse contexto em que esta pesquisa se insere. Seu objetivo geral foi o de realizar um estudo exploratório e comparado das políticas públicas federais de fomento às indústrias criativas audiovisuais no Brasil e em Portugal. Mais especificamente procurou-se mapear, descrever e entender os mecanismos de fomento das políticas públicas direcionadas ao setor cinematográfico nos dois países, com o intuito de identificar semelhanças e diferenças, conhecer a opinião de produtores e distribuidores independentes do Brasil e de Portugal sobre essas políticas e discutir possíveis ajustes que possam estimular uma maior interação comercial entre os dois países, favorecendo a inserção de ambos no mercado global do setor.

A investigação foi realizada a partir de uma combinação de métodos e técnicas da pesquisa exploratória com a pesquisa comparada. Segundo Creswell e Clark (2013), os métodos mistos envolvem procedimentos de coleta, análise e combinação de técnicas quantitativas e qualitativas para um entendimento mais amplo do fenômeno estudado. A partir do estudo exploratório foi possível levantar um maior número de dados e informações sobre as políticas públicas direcionadas ao setor cinematográfico de Portugal e do Brasil, nomeadamente o marco regulatório. Por sua vez, a utilização do método comparativo (Gómez Díaz de León & León de La Garza, 2014) nesta pesquisa permitiu descobrir irregularidades, perceber deslocamentos e transformações, identificar continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, bem como estabelecer algumas inferências gerais a partir dos dados levantados.

Para analisar as políticas públicas para a cinematografia de Portugal e do Brasil, esta pesquisa adotou com adaptações, em função dos objetivos da investigação, o modelo descritivo de indicadores legislativos proposto por Marta Fuertes (2014), para análise de uma política pública de comunicação direcionada ao cinema. Fuertes defende

uma maior inserção das cinematografias independentes no mercado global do audiovisual não só pela dimensão econômica, geradora de riquezas e empregos, mas também pela garantia da diversidade cultural, tal como recomenda a Unesco (2018).

As principais *variáveis* observadas e comparadas na pesquisa, foram: 1) o entendimento e a abordagem das indústrias criativas nas políticas federais do setor cinematográfico e audiovisual de Portugal e do Brasil; 2) as modalidades de incentivo à produção e distribuição; 3) as condições de apoio e financiamento; 4) as instituições e os atores envolvidos nas políticas federais de estímulo ao cinema e audiovisual; 5) os valores investidos e disponíveis para investimento; 6) a existência de mecanismos para garantir a diversidade de acesso às políticas federais de determinados segmentos da sociedade, como mulheres, negros, entre outros.

A investigação procurou ainda ouvir os produtores e distribuidores independentes de Portugal e do Brasil, para saber a avaliação que fazem das políticas públicas para o cinema português e brasileiro vigentes em 2019 e, eventualmente, obter sugestões para a melhoria dessas políticas a partir das demandas dos agentes beneficiados. O inquérito foi realizado através de questionário no modelo Formulários Google, contendo perguntas abertas e fechadas. O link para as respostas foi enviado para os e-mails institucionais, e eventualmente, também pessoais, de produtores e distribuidores dos dois países.

Como resultados principais, esta pesquisa identificou que Portugal e Brasil possuem políticas públicas que correspondem aos indicadores legislativos necessários para a construção e fortalecimento de uma indústria criativa que contemple as dimensões econômica e cultural, como recomendado pela Unesco. O marco regulatório nos dois países respeita a propriedade intelectual e disponibiliza apoios financeiros para obras nacionais independentes com programas de apoio financeiro direcionados aos diferentes segmentos da cadeia produtiva, na produção, distribuição e exibição. Nos dois países, as políticas públicas também são financiadas pelo próprio setor, um indicativo importante para a construção de um modelo industrial. Mas há diferenças no ordenamento jurídico de cada país. Em Portugal, a legislação para o cinema apresenta um maior detalhamento em suas disposições, centralizando e facilitando sua execução em apenas um organismo, o Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA). No Brasil, o ordenamento jurídico para o setor é mais fragmentado e menos detalhado, com leis

direcionadas ao incentivo indireto por renúncia fiscal e para os organismos de execução das políticas públicas (Ancine, SAV).

No geral, as políticas públicas para o cinema nos dois países têm contribuído de maneira significativa para o aumento da produção independente, mas a distribuição, a exibição e a conquista de público permanecem como desafios. Outro grande desafio é a inserção no mercado internacional. E a resposta a esse desafio, como já foi dito, pode começar na construção de um mercado com os países da CPLP. O Brasil precisa de avanços significativos nas relações com os países africanos e Portugal precisa colocar em prática as prioridades no marco regulatório do setor relacionadas aos países de língua oficial portuguesa. Os resultados desta pesquisa trazem alguns indicativos que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de Portugal e do Brasil.

É importante destacar que o desenvolvimento desta investigação de pós-doutoramento foi possível graças ao apoio e supervisão do Prof. Ph.D. Paulo Faustino, à acolhida da proposta pelo Mestrado em Comunicação e Gestão de Indústrias Criativas e o Centro de Investigação em Comunicação, Informação e Cultura Digital (CIC.Digital) da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), e à Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), que custeou a minha estada na cidade do Porto no período de realização da pesquisa, de setembro de 2019 a janeiro de 2020. Por fim, não poderia deixar de mencionar e agradecer a importante experiência de ter proferido palestras sobre o marco regulatório para o cinema e o audiovisual brasileiro no Mestrado em Comunicação e Gestão de Indústrias Criativas e no Mestrado em Ciências da Comunicação, ambos da FLUP, a convite do professor Faustino. Agradecer também a generosa acolhida da equipe do Serviço de Relações Internacionais.

## **2. Modelo de análise de política pública para o setor cinematográfico**

Há muitas definições sobre política pública. Mas no geral é possível considerar que as diferentes definições dizem respeito à elaboração de uma diretriz básica para enfrentamento de um problema público (Secchi, 2017). Do ponto de vista operativo, trata-se de um encadeamento de decisões ou ações intencionalmente coerentes tomadas por agentes públicos, e eventualmente privados, para resolver um problema pontual definido politicamente como coletivo. No âmbito das indústrias culturais e criativas, uma política pública se refere a um conjunto de medidas destinadas a alocar recursos para fomentar a criatividade e a cultura, “vinculando os objetivos econômicos com os sociais e culturais” (Higuera, 2017, p.46).

Um dos aspectos em que não há consenso nos diferentes conceitos de política pública é o entendimento da omissão como uma forma de ação política por parte de um agente público. Esta pesquisa entende que a omissão é sim uma ação política porque favorece a determinados setores em detrimento de uma coletividade. Nessa direção, as políticas públicas culturais e de comunicação dizem respeito tanto a ações como a omissões por parte das instâncias estatais. Em ambos os casos, determinam e orientam o destino da criação, produção, difusão e consumo dos produtos culturais e de comunicação. Quando existem, essas políticas regulam com normas distintas e as partes envolvidas devem conhecer e acatar. Quando não existem, sua ausência pode ser tão determinante quanto a sua presença porque permitem aos agentes do mercado agirem sem controle e a par de seus interesses econômicos. Em um mundo globalizado, a ausência da regulação abre espaço para as grandes corporações culturais e midiáticas exercerem um domínio comercial e político pleno, sufocando os interesses econômicos e o futuro cultural de um país (Fuertes, 2014).

No entanto, em todo mundo tem crescido o clamor por políticas públicas para garantir uma maior diversidade cultural. Uma das vozes mais importantes tem sido a UNESCO, que sistematicamente recolhe e publica dados sobre a concentração da produção e circulação de conteúdos culturais. Em sua Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada na 33ª Conferência Geral, em 20 de outubro de 2005, a Unesco ressalta que: “as atividades, os bens e os serviços culturais são de índole econômica e cultural, porque são portadoras de identidades, valores e significados, e por conseguinte, não devem ser tratados como se tivessem

somente o valor comercial”. À exceção dos Estados Unidos e Israel, que votaram contra, e das abstenções de Honduras, Nicarágua, Libéria e Austrália, 148 países votaram a favor e assinaram o texto da convenção.<sup>3</sup>

No âmbito do cinema, garantir a diversidade cultural por meio de políticas públicas significa, na prática, criar mecanismos de proteção, apoio e fomento à produção cinematográfica nacional, em particular, independente. Em seu modelo de análise descritiva das políticas públicas direcionadas ao cinema, Marta Fuertes (2014, p.39) propõe que sejam revisados os indicadores mais significativos para “o estabelecimento de cinematografias nacionais estáveis, baseadas na pluralidade empresarial e na transparência” para o acesso aos indicadores. O objetivo de sua análise descritiva legislativa é o de tentar “descobrir se existe algum desenho ou se as políticas cinematográficas caminham sem nenhum objetivo definido” (Fuertes, 2014, p.39).

O primeiro passo para efetuar a análise de uma política pública é definir o período exato de sua abrangência. Esta pesquisa analisou as políticas públicas para o cinema vigente no ano de 2019, em Portugal e no Brasil. A análise abrange a legislação relacionada à cinematografia dos dois países, para identificar as instituições de regulação, os tipos de fomento, o acesso a esses apoios, a transparência do processo, as definições necessárias, a legislação sobre propriedade intelectual, apoio a coproduções, entre outros.

Vale ressaltar que o modelo de análise descritiva dos indicadores legislativos de Fuertes foi criado para a análise das cinematografias latino-americanas, em particular, dos países economicamente mais fortes e com maior histórico e potencial de produção cinematográfica, México, Brasil e Argentina. Mas teve como base o marco regulatório espanhol, o que permite usá-lo como parâmetro para analisar também a legislação de Portugal. Além disso, apesar das diferenças que caracterizam a realidade de cada país, a própria Fuertes considera a possibilidade da adoção do modelo descritivo legislativo para a análise das cinematografias ibero-americanas em geral. O modelo foi adotado com ajustes em função das particularidades dos países, assim como para atender aos objetivos desta pesquisa.

---

<sup>3</sup> O texto oficial da Convenção foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006

## **2.1 Indicadores gerais de análise**

O método de análise de Fuertes é composto por uma tipologia de três indicadores gerais: 1) Indicadores gerais de análise das instituições públicas encarregadas de financiamento do setor cinematográfico; 2) Indicadores para detectar os mecanismos de ajudas econômicas parciais à produção, distribuição e exibição cinematográfica; 3) Indicadores regulatórios de conteúdo por trás dos quais há um financiamento indireto ao setor, chamados mecanismos políticos para a proteção de uma cinematografia. Os três indicadores gerais se subdividem em várias seções.

### **2.1.1 Indicadores de análise das instituições públicas**

Indicadores direcionados às instituições encarregadas de financiamento do setor cinematográfico.

- Instituições de fomento e apoio à cinematografia e seu funcionamento
- Fundo de proteção à cinematografia e obrigações dos beneficiários das ajudas
- Definições necessárias: orçamento, controle de gastos, empresa independente, elementos de discriminação positiva e nacionalidade dos filmes
- Legislação sobre propriedade intelectual

### **2.1.2 Indicadores para detectar os mecanismos de ajudas econômicas**

Este bloco se refere a análise dos distintos mecanismos de financiamento por dinheiro público, nos segmentos de produção, distribuição e exibição cinematográfica.

- Ajudas, normalmente em forma de subsídio para o desenvolvimento de roteiro
- Ajudas, subsídio, a projetos de longa-metragem e curta-metragem
- Ajudas à amortização
- Ajudas à promoção de filmes
- Ajudas ao setor de distribuição
- Ajudas ao setor de exibição
- Ajudas à redução de interesses

- Deduções fiscais
- Ajudas à conservação do patrimônio cinematográfico
- Ajudas à organização de festivais e/ou competições
- Ajudas à realização de obras com novas tecnologias

### **2.1.3 Indicadores regulatórios de conteúdo**

Diz respeito a indicadores por trás dos quais há um financiamento indireto ao setor, chamados mecanismos políticos para a proteção de uma cinematografia.

- Cota de tela
- Convênios de coprodução

### **3. Indicadores gerais do marco regulatório para o Cinema em Portugal**

#### **3.1 Breve trajetória das políticas públicas para o setor**

A primeira lei geral para o cinema em Portugal é a Lei 2.027, de 18 de Fevereiro de 1948. Antes, porém, uma série de decretos, portarias e outras normativas sobre questões pontuais relacionadas ao cinema foram publicadas pelo governo, a partir de 1925<sup>4</sup>. Algumas dessas iniciativas antes de 1948, foram: o decreto n.º 13.564, de 6 de Maio de 1927, conhecido como a “lei dos cem metros“, que determinava a obrigatoriedade de exibição de uma película nacional de longa-metragem diferente a cada semana; o decreto n.º 20.859, de 4 de Fevereiro de 1932, que criava a Comissão de Cinema Educativo; e a Lei n.º 1.974, de 16 de Fevereiro de 1939, de regulamentação da frequência dos espectadores menores de idade.

No que diz respeito especificamente à Lei 2.027, entre as principais medidas públicas para o fomento da produção cinematográfica em Portugal estava a criação do Fundo Nacional do Cinema (FNC). De acordo com o Artigo 1º, o objetivo do referido fundo era o de “proteger, coordenar e estimular a produção do cinema nacional, e tendo em atenção a sua função social e educativa, assim como os seus aspectos artístico e cultural” (apud Cunha, 2014, p.66). O apoio à produção se daria por meio da concessão de subsídios às produtoras portuguesas para cobrir parte dos custos de seus filmes.

A Lei 2.027 também criou a Cinemateca Nacional (artigos 6º e 7º). Outra medida importante foi o estabelecimento de uma quota para exibição de filmes portugueses de longa-metragem, na proporção de uma semana para cada cinco semanas de filmes estrangeiros (artigo 17º). No entanto, além de polêmica, pois não agradou nem aos realizadores nem aos distribuidores e exibidores que não foram consultados, a legislação não teve efeito prático por questões relacionadas a interpretações subjetivas da lei e por falta de regulamentação de algumas das disposições fundamentais.

A distribuição e exibição de filmes portugueses, por exemplo, foi regulamentada somente em 1956. Na Cinemateca, o acervo de filmes começou a ser construído a partir de 1954, e a abertura da biblioteca e o início das atividades de programação só ocorreram em 1958. Já em relação ao Fundo Nacional do Cinema, a alocação de verbas

---

<sup>4</sup> Uma relação da legislação de cinema em Portugal, de 1925 até 1980, pode ser conferida em CUNHA (2014). No sítio do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) é possível encontrar a legislação para o setor, de 1971 até 2019. Essas foram as principais fontes para este Relatório de Pesquisa.

por parte do Estado era eventual, e a principal forma de financiamento era proveniente das taxas de licença de exibição, sobretudo, de filmes estrangeiros (Cunha, 2014).

Para Cunha (2014, p.71), durante doze anos, de 1949 a 1960, “o FCN apenas serviu para angariar dinheiro vindo do próprio mercado, através das licenças e taxas de exibição sobretudo, para continuar a produzir e a financiar filmes de propaganda” do próprio governo salazarista e seus aliados. Uma nova lei geral para o cinema português foi aprovada no início da década de 1970. Fruto de um debate político sobre a necessidade de revisão da legislação anterior, que envolveu a participação de realizadores, representantes das áreas de distribuição e exibição e órgãos do governo, ao longo dos anos 1960, a Lei n. 7/71 de 7 de dezembro definiu uma política pública para sector (Cunha, 2014).

Na Base I, Artigo 1º, a lei n. 7/71 indica que: “Ao Estado incube fomentar e regulamentar as atividades cinematográficas nacionais como expressão artística, instrumento de cultura e diversão pública”. Para a realização desses propósitos, a lei cria o Instituto Português de Cinema (IPC), órgão dotado de autonomia administrativa e financeira, constituído por dois outros órgãos, o Conselho Administrativo e o Conselho de Cinema, vinculado à Secretaria de Estado da Informação e Turismo e presidido pelo próprio secretário da pasta. De acordo com a legislação, as atribuições do IPC eram amplas e envolviam o incentivo e a disciplina das atividades cinematográficas; a representação do cinema português junto a organismos internacionais; o estímulo ao cinema de arte e amador; e o fomento à cultura cinematográfica. Nesse sentido, são estabelecidas várias ações a serem cumpridas pelo IPC relacionadas ao financiamento à produção de filmes portugueses com atribuição de prêmios, a formação técnica e aperfeiçoamento profissional, ao estímulo da coprodução, a organização e promoção de festivais e ao desenvolvimento de publicações especializadas, entre outras.

Segundo Cunha (2014, p.151), o modelo de financiamento da produção de filmes instituído pelo IPC não trouxe inovação em relação ao Fundo Nacional do Cinema (FNC), extinto pela lei que criou o Instituto. As novidades introduzidas estão relacionadas ao “apetrechamento” dos estúdios e laboratórios de som e imagem e a autorização da “dobragem” de filmes estrangeiros, “medida há muito reclamada, sobretudo pelo sector da distribuição e da exibição”.

Simões (2017, p.60) observa que o quadro legal de 1971, “operacionalizado pelo IPC a partir da sua efectiva criação em 1973”, instituiu um sistema “protecionista” do

cinema português de autor, favorecendo os realizadores do chamado Cinema Novo, agregados em torno do Centro Português de Cinema (CPC). A Lei 7/71 estabeleceu o mecanismo de seleção de argumentos por um júri e criou um sistema de cotas para a distribuição e exibição de filmes portugueses.

"Apesar deste princípio de história auspicioso, o impasse político e económico do período pós-revolucionário trouxe muita instabilidade funcional ao IPC, que atravessado por uma intensa disputa de poder entre o PCP, o MRPP e o PS, conheceu entre 1973 e 1983 doze equipas directivas, nenhuma delas com um ano completo de exercício. À instabilidade política soma-se a irregularidade na produção que só estabiliza no princípio da década de 90." (Simões, 2017, p.61)

Na década de 1990 haverá mudanças significativas na política federal relacionada ao audiovisual com um novo papel para o Estado. A privatização dos canais de televisão em 1989, por meio da Lei Constitucional nº 1/89 de 8 de Julho, levou o Conselho de Ministros a criar o Secretariado Nacional para o Audiovisual (SNA), através da Resolução n.º 2/90. O novo órgão nasceu com as atribuições de promover a integração do cinema português com o cinema europeu e de elaborar um projeto de lei para o cinema e o audiovisual (Simões, 2017).

É nesse ambiente marcado pela articulação do cinema português com a televisão e outras redes europeias de apoio aos *media* que, em 1993, ano da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE ou CE), é estabelecido um novo marco regulatório, o Decreto-Lei nº 350/93 de 7 de outubro. No texto de abertura, o Decreto deixa claro que as alterações a serem implementadas são necessárias em função das mudanças políticas ocorridas na sociedade portuguesa, da adequação à integração europeia e às inovações tecnológicas provocadas pelo advento do vídeo, além das alterações verificadas no âmbito da produção televisiva. O texto destaca como principais inovações do DL nº 350/93 a introdução do registro público de obras, o depósito obrigatório das produções nacionais e a instituição da modalidade de apoio por empréstimo sobre as receitas de exploração, a par de critérios objetivos de apreciação, como a bilheteria e a atracção de investimentos estrangeiros.

Simões (2017, p. 62) observa ainda que o DL nº 350/93:

...acautela os direitos de livre circulação de filmes entre os Estados membros e o apoio financeiro a filmes com produtor da CE, com representação estável em Portugal. Relativamente à lei 7/71, perdem-se as taxas de distribuição relativas a filmes europeus e as cotas de exibição, quer para filmes de expressão portuguesa quer para os filmes

da CE, ficam reduzidas a uma manifestação de vontade, nunca concretizada.

Em 7 de janeiro de 1994, o Decreto-Lei n.º 25/94 cria o Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual (IPACA), órgão instituído a partir da fusão do IPC e do SNA, com a responsabilidade de construir uma política global para os dois sectores. Entre as atribuições do IPACA estão a regulação, a fiscalização e a promoção das atividades cinematográfica e audiovisual. A partir da criação do órgão foi estabelecido os concursos anuais com dotações orçamentais próprias, e o apoio financeiro para diferentes gêneros cinematográficos (ficção, documentário e animação), coproduções e primeiras obras. Quatro anos depois, o IPACA mudou de nome para Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM), por meio do Decreto-Lei n.º 408/98. Na década seguinte, a reestruturação do ICAM dará origem ao atual Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA). Sobre essas mudanças de nomes, Simões (2017, p.63) faz a seguinte observação:

Numa análise de conteúdo sumária e intuitiva às várias designações que organismo público de apoio ao cinema conhece entre 1993 e 2007, percebe-se que as palavras Português e Arte caem, dando lugar a outras muito mais consentâneas com os novos valores dos media e da globalização: Audiovisual e Multimédia.

De facto, em seu Preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 408/98 aponta que o ICAM surge em função da necessidade de adequar a legislação à convergência dos sectores do cinema e do audiovisual ao sector do multimédia, exigindo uma estratégia global de actuação, “que concilie de uma forma eficaz e inovadora os modos de criação, produção e difusão tradicionais do cinema e do audiovisual com as oportunidades de desenvolvimento e crescimento que a digitalização oferece”. O ICAM, em sua estrutura organizacional, apresenta como grande novidade a criação do Departamento de Fomento da Indústria de Conteúdos Culturais, para apoiar o desenvolvimento de projetos de produções e de empresas “com vista a reforçar o tecido empresarial e melhorar o desempenho económico do sector, assegurando os procedimentos necessários à aplicação e execução dos respectivos apoios financeiros” (DL n.º 408/98, Artigo 23º).

Em 2004, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 42/2004, autoproclamada como a Lei de Arte Cinematográfica e do Audiovisual. O texto da nova legislação chama a atenção por não fazer qualquer referência direta ao ICAM. Todas as ações para

o sector são genericamente creditadas ao Estado. A lei estabeleceu que o financiamento do fomento se daria por meio de uma cobrança de 5% “das receitas relativas à prestação de serviços dos operadores e distribuidores de televisão com serviços de acesso condicionado” (Lei nº 42/2004, Artigo 23º), e previu a criação de um fundo de investimento específico, “destinado ao fomento e desenvolvimento das artes cinematográficas e do audiovisual, constituindo sua receita própria” (Lei nº 42/2004, Artigo 26º). De acordo com a lei, a participação do Estado estaria assegurada através do órgão do Ministério da Cultura com atribuições específicas para a arte do cinema e audiovisual, uma referência indireta ao ICAM.

Segundo Simões (2017), houve resistência dos realizadores à Lei da Arte Cinematográfica e do Audiovisual. A crítica, em forma de manifesto, foi direcionada a lógica de investimento e negócio nas políticas públicas para o setor que, na visão dos realizadores, favorecia produções de entretenimento. A Lei nº 42/2004 seria regulamentada dois anos depois, pelo Decreto-Lei n.º 227/2006 de 15 de Novembro. Entre as novidades trazidas pela regulamentação estão o detalhamento dos vários programas de apoio e o estabelecimento de novos princípios para o funcionamento dos júris de seleção de projetos, o que sinaliza para uma maior transparência no processo seletivo dos concursos.

Mas a principal novidade do DL n.º 227/2006 é o reconhecimento explícito pelo legislador do duplo papel do Estado como agente público protetor do cinema e audiovisual como expressão cultural e indústria, a par do que está escrito em seu Preâmbulo:

...no presente decreto-lei, o Estado assume claramente, por um lado, as suas responsabilidades na protecção e apoio à criatividade artística na área do cinema e do áudio-visual, reconhecendo que a preservação e afirmação do património e das identidades culturais exige políticas públicas que subtraíam os bens culturais à condição de meras mercadorias—como se estabelece, de resto, na Convenção da UNESCO para a Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada em Outubro de 2005, subscrita pela grande maioria dos países, incluindo todos os da União Europeia. Por outro lado, porém, é criado simultaneamente, através do referido fundo de investimento, um instrumento complementar, que contempla a dimensão económica do sector do cinema e do áudio-visual e a necessidade de promover a sua sustentabilidade, designadamente através do estímulo ao investimento e à participação do sector privado no desenvolvimento dessa indústria, bem como através do recurso a novos mecanismos financeiros. (DL n.º 227/2006, Preâmbulo)

O Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual, criado pelo DL n.º 227/2006, é apresentado como mecanismo estratégico de desenvolvimento estrutural a longo prazo, capaz de alavancar a indústria criativa audiovisual de Portugal. É interessante observar o reconhecimento explícito do diploma ao potencial de expansão do cinema e do audiovisual, e a intenção de contribuir para sanear as limitações no setor:

...o fundo é colocado em sintonia com uma óptica de longo prazo e de desenvolvimento estrutural, que consagra o sector do cinema e do áudio-visual como um sector por excelência e de grande potencial da sociedade do conhecimento, com ritmos e capacidade de crescimento superiores aos de muitos outros sectores, assente em capital criativo e emprego qualificado, estreitamente associado à introdução e utilização de novas tecnologias, mas que apresenta ainda notórias desigualdades de desenvolvimento entre os seus diferentes subsectores, bem como insuficiências estruturais e lacunas de mercado. . (DL n.º 227/2006, Preâmbulo)

Na avaliação de Simões (2017), o Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual não trouxe os resultados esperados, foi revisto pelo menos três vezes, favoreceu mais a produção televisiva e não foi capaz de inverter o problema crónico da falta de mercado para o filme português. Do capital inicial previsto de 83 milhões de euros para um período de sete anos, com verbas do Estado, da PT Multimédia, RTP, SIC e TVI, “o fundo paralisa em 2009, com um capital efectivamente realizado pelos participantes e investimento efectivo de 23.900.000€ e 20.392.254€ de prejuízos acumulados, contas feitas à data da sua liquidação em 2014” (Simões, 2017, p.67)

Em 2007, no contexto das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o Decreto-Lei nº 95/2007 de 29 de Março, cria o Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P. (ICA, I. P.). O novo órgão surge a partir da reestruturação do seu antecessor, o ICAM. De acordo com a Portaria nº 375/2007 de 30 de Março, que determina sua organização interna, o ICA, I.P. nasce com uma estrutura mais enxuta<sup>5</sup>, composta por dois departamentos: Departamento de Cinema e do Audiovisual e Departamento de Gestão; e duas divisões: Divisão de Programas e Projectos e Divisão de Estudos e Estatísticas.

---

<sup>5</sup> De acordo com o DL nº 408/98, a estrutura organizacional do ICAM era composta por três departamentos: Departamento Administrativo e Financeiro; Departamento do Cinema, do Audiovisual e do Multimédia; e Departamento de Fomento da Indústria de Conteúdos Culturais; e três divisões: Divisão de Planeamento, Coordenação e Controlo; Divisão de Recursos Financeiros e Patrimoniais; e Divisão de Recursos Humanos.

Uma nova lei geral para o cinema e o audiovisual foi criada em 2012, ano em que o ICA não abriu concursos. A Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, regulamentada pelo DL n.º 124/2013, acolhia grande parte das reivindicações dos realizadores em termos de financiamento do sistema (Simões, 2017). A consulta, “a título facultativo”, aos agentes envolvidos no sector é inclusive citada no Preâmbulo do diploma de regulamentação. A Lei n.º 55/2012, regulamentada pelo DL n.º 124/2013, estabelece um novo modelo de financiamento e atribui à Secção Especializada do Cinema e do Audiovisual do Conselho Nacional da Cultura, a responsabilidade de aprovar anualmente o júri para os concursos do ICA. O sistema de financiamento passa a contar com uma nova taxa sobre os operadores de serviço de televisão por subscrição, além de um conjunto de obrigações de investimento diretos a serem efetuados por operadores de televisão, os sectores de distribuição e exibição e os operadores de serviços audiovisuais a pedido.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 124/2013, que regulamentou a Lei n.º 55/2012, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 25/2018 de 24 de abril, em vigor até o fechamento desta pesquisa, em 2019. A justificativa para a nova regulamentação mais uma vez foi a necessidade de modernização administrativa e de simplificação dos procedimentos, a partir da experiência acumulada pela implementação das legislações anteriores. Entre outras inovações, a nova regulamentação da Lei n.º 55/2012 estabelece um artigo específico sobre os “programas e medidas de apoio” ao cinema e audiovisual português. Ao contrário do DL n.º 124/2013 revogado, que apenas cita "Apoio à distribuição", a subalínea IV do Artigo 6º do DL n.º 25/2018 especifica as modalidades de apoio à distribuição, indicando inclusive a possibilidade de apoiar a distribuição de "conjuntos de obras cinematográficas menos difundidas e de apoio a projetos de distribuição de cinematografias menos difundidas de relevante interesse cultural" . Em seu Artigo 29.º, o DL n.º 25/2018 também estende o apoio à distribuição ao *vídeo on demand* e em outras plataformas.

O Artigo 14º, do júri, estabelece novas regras relativas à escolha de jurados para os concursos, que passa a ser da competência exclusiva do ICA. Outra novidade é a inclusão de uma nova modalidade de apoio automático no Artigo 27.º, relacionada à premiação internacional, também direcionada aos produtores independentes. Por fim, no Capítulo VII, das alterações legislativas, o Artigo 61º do DL n.º 25/2018 amplia a representatividade do sector na Secção do Cinema e do Audiovisual no Conselho

Nacional de Cultura, ampliando de 2 para 3 o número de representantes dos produtores (um da área da ficção, um da área de animação e um da área do documentário) e dos realizadores (um da área da ficção, um da área de animação e um da área do documentário).

## **3.2 Políticas públicas de fomento vigentes**

### **3.2.1 As instituições de regulação**

Em Portugal, a tarefa de regulação do setor cinematográfico e audiovisual é delegada a três instituições. O Ministério da Cultura é a área do governo que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar uma política global de desenvolvimento para a cultura, notadamente o incentivo à criação artística e à difusão cultural e, em coordenação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a internacionalização da cultura e da língua portuguesa. Para cumprir com sua missão, o Ministério da Cultura conta em sua organização com a Secretaria de Estado da Cultura e a Secretaria de Estado do Cinema, Audiovisual e Média<sup>6</sup>, e tem sob sua direção ou tutela vários organismos, a exemplo do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) e da Inspeção Geral das Atividades Culturais (IGAC).

O Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) é um organismo público da administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira. Tem por missão apoiar o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais, desde a criação à divulgação e circulação nacional e internacional das obras. Entre suas atribuições estão a de apoiar o Ministério da Cultura na definição de políticas públicas para os setores cinematográficos e audiovisuais e de assegurar a execução dessas políticas. Compete ao ICA o lançamento, acompanhamento e avaliação do principal programa de apoios financeiros para o sector, os concursos públicos anuais. É de sua responsabilidade também recolher, tratar e divulgar informação e dados estatísticos para melhor conhecimento dos setores do cinema e do audiovisual. (ICA, 2019)

A Inspeção Geral das Atividades Culturais (IGAC) é uma entidade da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa e especializada na

---

<sup>6</sup> A Secretaria de Estado do Cinema, Audiovisual e Média foi criada pelo XXII Governo Constitucional, que tomou posse em 26 outubro de 2019.

proteção dos direitos autorais e conexos. A Inspeção-Geral das Atividades Culturais desempenha um papel importante no quadro das políticas de desenvolvimento cultural, considerando as suas atribuições no âmbito da gestão e proteção do direito de autor e dos direitos conexos, por via da superintendência da propriedade intelectual; “do controlo, autenticação e classificação de obras e conteúdos culturais; do registo de obras literárias, científicas, artísticas, cinematográficas e audiovisuais; do licenciamento e fiscalização de espetáculos de natureza artística e da vistoria das condições técnicas e de segurança dos recintos fixos de espetáculo de natureza artística, em toda a área territorial do continente”. (IGAC, 2019)

A esta pesquisa interessa olhar de perto a atuação do ICA, desde 2007 o principal organismo de execução das políticas públicas de fomento ao cinema e ao audiovisual de Portugal. As competências do Instituto do Cinema e do Audiovisual estão inscritas na Lei de Cinema (Lei n.º 55/2012, de 19 de maio) e no novo Decreto-Lei que a regulamenta, o DL n.º 25/2018 de 24 de abril<sup>7</sup>. A par de suas considerações gerais, a Lei do Cinema estabelece “os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais”. Enquanto o DL n.º 25/2018 estabelece os programas e medidas de apoio ao desenvolvimento e proteção das atividades cinematográficas e audiovisuais, bem como a liquidação e pagamento de taxas, e as obrigações de investimento e registo de obras e entidades cinematográficas e audiovisuais.

É, portanto, o DL n.º 25/2018 que define efetivamente as atividades a serem executadas sob a responsabilidade do ICA. Nos Artigos 3º e 4º, o decreto determina que os programas e medidas de apoio constantes no diploma de regulamentação e outras ações do ICA devem ser orientadas, a longo prazo, por um plano estratégico plurianual, e as opções anuais, por declarações anuais de prioridades. O plano estratégico plurianual visa estabelecer objetivos para um horizonte de cinco anos com orientações claras para a respectiva realização, e deve ter como base para sua formulação uma análise da situação e perspectivas do setor, a partir de avaliações do funcionamento e impacto dos programas de apoio e medidas já existentes. A declaração anual de prioridades deve incluir um calendário com datas de abertura e encerramento de concursos, datas previstas para as reuniões de júri e para a conclusão de cada um dos concursos, os programas, subprogramas, modalidades e categorias a serem contempladas, o montante

---

<sup>7</sup> Como já foi dito, a Lei do Cinema foi inicialmente regulamentada pelo DL nº 124/2013.

disponível para cada apoio e o montante máximo de apoio por projeto. O ICA deve divulgar até 31 de dezembro, a declaração anual de prioridades relativa ao ano seguinte, no seu sítio na Internet.

Como dito anteriormente, a análise descritiva dos indicadores legislativos proposto por Fuertes (2014), e adotada por esta pesquisa, tem por finalidade identificar a infraestrutura cinematográfica do país, seus modelos de funcionamento, assim como a definição dos conceitos-chave para um bom desenvolvimento do marco jurídico para o cinema, incluindo a propriedade intelectual. Em relação às instituições públicas, Portugal possui tanto um organismo público aglutinador de toda atividade reguladora do setor, o ICA, como um organismo que tem por missão preservar e difundir o patrimônio cinematográfico nacional, a Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema (CPMC), que funciona sob a tutela do Ministério da Cultura. A existência e funcionamento ativo desses dois organismos ajudam na consolidação de uma indústria mais estável, forte e rentável, além de gerar uma imagem positiva da cinematografia nacional para a sociedade, dentro e fora do país (Fuertes, 2014).

Como organismo de execução das políticas públicas para o setor, inscritas na Lei do Cinema n.º 55/2012 e no novo Decreto-Lei de sua regulamentação, o DL n.º 25/2018, o ICA exige dos aspirantes às ajudas os quatro itens de controle considerados importantes para a melhora do sistema de financiamento, segundo Fuertes (2014). Um dos itens é a necessidade de inscrição em um registro público de quem pleiteia ajuda. O registro de pessoas singulares e coletivas é condição prévia de candidatura aos apoios. O próprio ICA centraliza esse registro em seu sítio na internet. Outro item diz respeito a exigência do depósito de uma cópia final da produção financiada com recursos públicos na Cinemateca Portuguesa para a promoção da cinematografia nacional e a preservação do patrimônio fílmico do país.

Um terceiro elemento de controle exigido pelo ICA se refere aos direitos autorais, ou seja, o compromisso de quem recebeu a subvenção ou subsídio público de manter a propriedade sobre a titularidade dos direitos sobre o filme para que a obra elaborada com dinheiro público não acabe nas mãos de estrangeiros. O Artigo 9.º do DL 25/2018 determina que os produtores independentes beneficiários da legislação “não podem alienar os seus direitos, na sua totalidade, durante pelo menos cinco anos a contar da data da primeira exibição ou difusão da obra”.

Por fim, a quarta exigência diz respeito a obrigação do beneficiado por verbas públicas comunicar as datas de início e fim das produções para que haja um controle dos gastos do filme. O cumprimento de cada uma das etapas estabelecidas no plano de trabalho dos projetos é uma das exigências para liberação das verbas de apoio, assim como as regras de acompanhamento e prestação de contas, as penalidades e consequências em caso de incumprimento e outras questões relativas a direitos e obrigações das partes constam nos artigos 16º e 17º do DL 25/2018.

### **3.2.2 O fomento à produção e distribuição independente em 2019**

O Artigo 5º do DL n.º 25/2018 estabelece que o procedimento concursal dos apoios financeiros deve ser regido pelos princípios da transparência, da concorrência, da imparcialidade, da participação e garantia dos direitos dos interessados e da publicidade. Ao ICA cabe a responsabilidade de aprovar os regulamentos dos programas e medidas de apoio constantes no decreto, em particular, os requisitos das candidaturas, os documentos de instrução de candidatura e a língua em que são apresentados; o processo de seleção dos projetos, incluindo critérios e respetivos parâmetros de aplicação; as condições de atribuição e pagamento dos apoios; as normas em matéria de despesas elegíveis; e as normas de funcionamento dos júris de cada concurso.

O apoio financeiro regular à atividade cinematográfica e audiovisual é assegurado no Artigo 6º do DL n.º 25/2018, através dos seguintes programas, subprogramas e modalidades:

- 1 - a) Programa de apoio aos novos talentos e às primeiras obras; b) Programa de apoio ao cinema, por meio dos seguintes subprogramas: i) apoio à escrita e ao desenvolvimento de obras cinematográficas; ii) apoio à produção nas modalidades de obras cinematográficas, apoio complementar, apoio à finalização e apoio automático; iii) Apoio à coprodução, nas modalidades de apoio à coprodução internacional com participação minoritária portuguesa e apoio à coprodução com países de língua portuguesa; iv) Apoio à distribuição, nas modalidades de apoio à distribuição de obras nacionais, distribuição de conjuntos de obras cinematográficas menos difundidas e de apoio a projetos de distribuição de cinematografias menos difundidas de relevante interesse cultural; e v) Apoio à exibição; c) Programa de apoio ao audiovisual e multimédia, nos seguintes subprogramas: i) Apoio à escrita e ao desenvolvimento de obras audiovisuais e multimédia; ii) Apoio à produção de obras audiovisuais e multimédia; iii) Apoio à inovação audiovisual e multimédia; d) Programa de apoio à formação de públicos; e) Programa de apoio à internacionalização, que integra os seguintes subprogramas: i) Apoio à divulgação internacional de

obras nacionais; ii) Apoio à divulgação internacional do cinema português através de associações do setor; iii) Apoio à distribuição de obras nacionais em mercados internacionais.

O Artigo 6º do DL n.º 25/2018 estabelece ainda que ao ICA cabe adotar:

2) medidas de apoio à exibição de cinema em festivais e aos circuitos de exibição em salas municipais, cineclubes e associações culturais de promoção da cultura cinematográfica, de acordo com os seguintes subprogramas: a) Apoio à realização de festivais de cinema em território nacional; b) Apoio à exibição em circuitos alternativos; 3) além de apoiar iniciativas e projetos complementares que contribuam para o desenvolvimento do setor do cinema e do audiovisual. O Artigo 6º enfatiza que somente os produtores independentes podem ser beneficiários dos apoios à produção do item 1.

O decreto de regulação estabelece também os seguintes subprogramas de apoio aos produtores independentes: escrita de roteiro e desenvolvimento de projetos de obras cinematográficas; produção de obras cinematográficas nas categorias de longas e curtas-metragens de ficção, documentários cinematográficos, longas e curtas-metragens de animação; apoio complementar à produção de longas-metragens de realizadores que tenham sido autores de, pelo menos, seis longas-metragens nacionais de ficção, ou uma obra de longa-metragem nacional de animação com estreia comercial; apoio à finalização de obras cinematográficas; apoio automático para novas obras de produtores independentes em função dos resultados de bilheteira ou de prémios obtidos em festivais internacionais; apoio à coprodução internacional com participação minoritária de Portugal e à coprodução com países de língua portuguesa; apoio à distribuição em Portugal de obras nacionais, conjuntos de obras cinematográficas menos difundidas, e a projetos de distribuição de cinematografias menos difundidas de relevante interesse cultural, que contemplem nomeadamente a disponibilização da obra em *video on demand* ou outras plataformas; entre outros.

Há ainda programas e subprogramas de apoio à internacionalização que envolvem a promoção e a participação de obras nacionais em festivais internacionais; à divulgação internacional do cinema português através de associações do setor, a exemplo de associações ou outras entidades sem fins lucrativos; e à distribuição de obras nacionais no estrangeiro, a ser requerida por produtores ou distribuidores. São contemplados ainda medidas de apoio à exibição pelos subprogramas de apoio à realização de festivais de cinema em território nacional e de exibição em circuitos alternativos.

### 3.2.3 Financiamento do sistema de apoio público

O Estado garante o sistema público de financiamento das medidas de incentivo e da atribuição de apoios ao desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual em Portugal, assegurados na Lei nº 55/2012 (Artigos 10º, 14º, 15º, 16º e 17º) e nos diplomas que a regulamentam, por meio da cobrança de taxas e da exigência de investimentos obrigatórios ao próprio sector. A taxa de exibição de 4% incide sobre o preço pago pela publicidade comercial nas salas de cinema ou na televisão, ou ainda transmitida em qualquer outro meio por operadores de distribuição, serviços *on demand* e guia eletrônicos de programação, qualquer que seja a plataforma de exibição, difusão ou transmissão. Aos operadores de televisão por subscrição é cobrada uma taxa anual de € 2 por cada subscrição de acesso a serviços de televisão<sup>8</sup>.

A legislação também determina que os operadores de televisão, os distribuidores, os operadores de serviços audiovisuais a pedido e os exibidores são obrigados a fazer investimentos diretos no fomento e desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual. Os operadores privados estão obrigados a um investimento direto no sector de 0,75% da sua receita<sup>9</sup>, e a televisão pública a um investimento de 8% da receita anual. Os distribuidores de cinema são obrigados a fazer investimento anual não inferior ou equivalente a 3% e os distribuidores de videogames não inferior a 1 %.

Os operadores de serviços audiovisuais a pedido também devem investir um valor não inferior ou equivalente a 1% da sua receita. E os exibidores cinematográficos são obrigados a reter 7,5% das verbas provenientes da venda de bilhetes ao público, para destinar 5 % desse total para o fomento da exibição cinematográfica e à manutenção da sala, e 2,5% para a exibição de obras europeias e nacionais, garantindo, no mínimo, 25% à exibição de filmes portugueses. O Decreto-Lei 9/2013, que regula a liquidação, a cobrança, o pagamento e a fiscalização das taxas previstas no referido

---

<sup>8</sup> Quando instituída pela Lei nº 55/2012 (Artigo 10º), a taxa anual cobrada aos operadores de televisão por subscrição era de 3 euros e cinquenta cêntimos por cada subscrição, com acréscimos anuais de 10% até perfazer o valor de 5 euros anuais. Por pressão dos operadores, a Lei 28/2014 limitou a taxa a 2 euros anuais, sem progressão.

<sup>9</sup> O Artigo 14º da Lei nº 55/2012 estabelecia acréscimos anuais de 0,25% até ao limite de 1,50%. A Lei 28/2014 alterou para 0,75% da receita anual e suprimiu a progressão.

artigo 10.º da Lei n.º 55/2012, estabelece que compete ao ICA a fiscalização e o cumprimento dessas obrigações devidas pelas entidades do setor cinematográfico e audiovisual.

Os apoios financeiros estabelecidos no âmbito dos programas e subprogramas da Lei do Cinema e do novo decreto que a regulamenta, o DL n.º 25/2018, possuem natureza não reembolsável. A legislação estabelece percentuais de apoio financeiro a partir de uma série de critérios relacionados ao tipo da obra e às modalidades dos programas e subprogramas. Como princípio geral, o apoio financeiro não pode exceder a 80 % do custo total do projeto. No caso de produção cinematográfica, o apoio não pode ser superior a 50 % do custo total do projeto, ou 60 % em caso de coprodução internacional.

O apoio máximo de 80% do custo total só é possível a projetos considerados difíceis ou de baixo orçamento, tais como: primeiras obras; curtas-metragens e documentários cinematográficos; obras realizadas em coprodução com países do Comité de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); obras realizadas em coprodução por acordos bilaterais ou multilaterais, em que o coprodutor nacional tenha uma participação minoritária e cujo realizador seja de um país com capacidade reduzida de produção ou de área linguística restrita; obras cinematográficas com orçamento inferior a € 2 000 000; e obras cinematográficas de custo superior a € 2 000 000 cujo propósito artístico e cultural não seja capaz de gerar receita comercial ou ainda projetos que pela sua natureza apresente dificuldade de financiamento no mercado.

Como regra geral, a legislação estabelece que cada produtor independente só pode receber apoios para um projeto por concurso. No âmbito do cinema, cada projeto só pode ser beneficiado por um único apoio entre as diferentes modalidades do subprograma de apoio à produção e do subprograma de apoio à coprodução, com exceção do apoio automático. Se um projeto envolve apoio à escrita e desenvolvimento e apoio à produção, o orçamento de desenvolvimento é integrado ao orçamento total de produção. Em relação ao subprograma de apoio à produção, na modalidade de obras cinematográficas só é permitido um projeto por realizador, e nas categorias de documentários e de curtas-metragens de ficção e animação, cada beneficiário não pode obter mais do que 30% dos montantes disponíveis em cada categoria. E na modalidade

de apoio à finalização de obras cinematográficas cada beneficiário não pode obter mais do que 30 % das verbas disponíveis.

### **3.2.4 Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema**

Novo mecanismo de ajuda financeira ao setor, o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema foi criado pelo Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho. Instituído e financiado pelo Instituto do Turismo de Portugal, tem por objetivo apoiar ações, iniciativas e projetos que possam reforçar o posicionamento de Portugal enquanto destino turístico. No âmbito específico do apoio à produção cinematográfica e audiovisual e à captação de filmagens internacionais para Portugal, o Fundo é gerido pelo Turismo de Portugal em parceria com o ICA. O capital inicial do Fundo foi fixado em 30 milhões de euros<sup>10</sup>, sendo 10 milhões direcionados à projetos cinematográficos e audiovisuais. De acordo com a legislação, o regime dos apoios financeiros é a fundo perdido e os recursos são concedidos por decisão conjunta do ICA e do Turismo de Portugal.

De acordo com a Portaria N.º 490/2018, que regulamenta o programa de Incentivo à produção cinematográfica e audiovisual no âmbito do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, o Fundo pode financiar missões de prospecção de produtores estrangeiros que considerem a possibilidade de vir a filmar em Portugal; Desenvolvimento de projeto envolvendo uma série de atividades relacionadas ao processo de elaboração que antecede a etapa da produção; Produção estrangeira, com ou sem coprodução portuguesa, “cabendo todo o financiamento da produção e todos os direitos de propriedade intelectual a pessoas jurídicas sem sede ou não residentes em Portugal” (Portaria n.º 490/2018); além de diversas atividades relacionadas a etapa de pós-produção.

São elegíveis projetos de produção de obras nos seguintes tipos e formatos: obras cinematográficas de longa-metragem de ficção, documentário ou animação,

---

<sup>10</sup> O Decreto-Lei n.º 45/2018 de 19 de junho, em seu Artigo 4º, estabelece que os outros 20 milhões devem ser divididos igualmente da seguinte forma: 10 milhões para apoio à realização de grandes eventos internacionais ou na participação em entidades que os promovam, programas de reforço do posicionamento de Portugal enquanto destino turístico, e reforço dos instrumentos de financiamento das empresas do setor do turismo; e 10 milhões para constituição ou reforço de linhas de crédito especiais, incluindo as criadas em parceria com o sistema financeiro.

destinadas a uma exploração inicial em salas de cinema comerciais; obras audiovisuais de produção independente, destinadas à difusão televisiva; obras de ficção, animação ou documentário, unitárias ou na forma de série de episódios, destinadas a exploração através de serviços de comunicação audiovisual a pedido ou de outros serviços de comunicações eletrônicas (Portaria n.º 490/2018). Podem ser beneficiadas pelo Incentivo, pessoas coletivas que estejam inscritas no Registo das Entidades Cinematográficas e Audiovisuais, inclusive empresa europeia não residente e sem sucursal em Portugal. O percentual de apoio é de 25% das despesas elegíveis, mas pode chegar a 30% em certas circunstâncias. O valor máximo permitido por projeto é em regra geral 4 milhões de euros, podendo ser aprovado montante superior, mediante deliberação do órgão responsável pela gestão do Fundo.

Com verbas do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema foi criado uma nova modalidade de incentivo à produção e captação de filmagens, chamado "cash rebate", gerido pelo ICA e o Turismo de Portugal, para produções de cinema, audiovisual e Vídeo On Demand (VOD), nacionais e estrangeiras. O projeto deve ter uma despesa mínima em Portugal de € 500.000 para ficção e animação, e € 250.000 para documentários e trabalhos de pós-produção. O apoio financeiro pode ser de 25% ou 30% das despesas elegíveis, a depender da importância cultural e das características do projeto. São considerados como fatores de ponderação: elevado impacto económico em Portugal, despesas realizadas em territórios de baixa densidade, contratação de atores e/ou técnicos portadores de deficiência. De acordo com o Turismo de Portugal, em seu primeiro biênio (2018-2019) o Fundo apoiou 46 produções, que representaram um investimento de 49,2 milhões de euros em Portugal (Laranjeiro, 2020).

Para fortalecer o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, o Governo criou a Portugal Film Commission, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2019. Entre as atribuições da Comissão estão as de promover aproximação e sinergias entre as indústrias criativas e o turismo; afirmar e promover Portugal como um destino internacional de filmagens; e facilitar o trabalho dos produtores nacionais e internacionais no âmbito das filmagens, atuando em articulação com as film commissions regionais já existentes, a rede diplomática, as associações e empresas do setor, com vistas a remover obstáculos burocráticos.

### **3.2.5 Definição de empresa independente e obra nacional**

A Lei do Cinema n.º 55/2012, em seu Artigo 2º, das definições, esclarece os termos usados e quem são os agentes a serem contemplados pela legislação e os diplomas que a regulamentam. A esta pesquisa interessa, em particular, as definições das empresas e das obras nacionais independentes. Na **alínea c, Distribuidor** é definido como “pessoa singular ou coletiva, com domicílio, sede ou estabelecimento estável em Portugal, que tem por atividade a distribuição de obras cinematográficas”. Na **alínea e, Exibidor** é definido como “pessoa coletiva com sede ou estabelecimento estável em Portugal que tem por atividade principal a exibição em salas de obras cinematográficas, independentemente”. Na **alínea i, Obra de produção independente** cinematográfica e audiovisual é produzida por um produtor independente que satisfaça cumulativamente dois requisitos: 1) titularidade dos direitos sobre a obra produzida pelo produtor independente, e em caso de coproduções com outros operadores, a detenção da titularidade dos direitos é definida na proporção da respetiva participação no orçamento total da produção; 2) obra produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição, sendo que, em caso de coproduções, as decisões relativamente à produção sejam adotadas por acordo.

A definição de **Obras nacionais**, na **alínea l**, envolve acúmulo dos seguintes requisitos: 1) “mínimo de 50 % dos autores, designadamente, o realizador, o autor do argumento, o autor dos diálogos e o autor da banda sonora, de nacionalidade portuguesa ou de qualquer Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu”; 2) “Produção ou coprodução portuguesa, nos termos dos acordos internacionais que vinculam o Estado Português, dos acordos bilaterais de coprodução cinematográfica e da Convenção Europeia sobre Coprodução Cinematográfica e da demais legislação comunitária aplicável”; 3) “mínimo de 75 % das equipas técnicas de nacionalidade portuguesa ou de qualquer Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu”; 4) “mínimo de 75 % dos protagonistas e dos papéis principais e secundários interpretados por atores portugueses ou nacionais de qualquer Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, salvo nos casos em que o argumento o não permita ou em caso de coproduções internacionais maioritárias”; 5) “Possuam versão original em língua portuguesa, salvo exceções impostas pelo argumento”; 6) “No caso das obras de animação, os processos de produção devem ser integralmente realizados em território nacional, salvo exigências de coprodução ou de argumento, ainda que a

pós-produção seja efetuada em qualquer Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu”.

Na **alínea q, produtor independente** é uma “pessoa coletiva cuja atividade principal consista na produção de obras cinematográficas ou audiovisuais”, cujo capital social detido, direta ou indiretamente, por um operador de TV não exceda a 25% e, no caso de vários operadores de televisão, não ultrapasse 50%. A legislação determina ainda que para ser considerado independente, o produtor não pode exceder o limite anual de 90% de vendas para um único operador de televisão.

### **3.2.6 Estímulo à novos talentos e primeiras obras**

O estímulo à novo realizadores é outra das medidas consideradas chave por Fuertes (2014) para o desenvolvimento de um marco regulatório que pretende construir uma indústria nacional plural e diversa. Em Portugal, a Lei do Cinema, em seu Artigo 3.º, na alínea b, inciso 1, apresenta como um dos princípios e objetivos norteadores da ação do Estado, a “proteção e promoção da arte cinematográfica e, em particular, dos novos talentos e das primeiras obras”. E o Artigo 6.º, dos Programas de apoio, inciso 1, garante um programa de apoio financeiro aos novos talentos e às primeiras obras, nas categorias de escrita de roteiro, desenvolvimento de projeto, produção, exibição e distribuição de filmes nacionais “de autores com menos de duas obras cinematográficas ou audiovisuais”.

O apoio aos novos talentos e às primeiras obras consta também como tema da Secção II do DL n° 25/2018, em que o Artigo 22º estabelece que o ICA, “apoia os novos talentos e as primeiras obras cinematográficas, atribuindo um valor não inferior a 15 % do total disponível do concurso para os apoios à produção” nas categorias de longas-metragens de ficção, documentários cinematográficos e curtas-metragens de animação, e “não inferior a 50 %” do montante disponível para a categoria de curtas-metragens de ficção. O Artigo 22º assegura ainda que “são elegíveis na categoria de longas-metragens de ficção os projetos de realizadores que não tenham realizado qualquer obra, ou que tenham realizado apenas uma obra cinematográfica de longa-metragem de ficção”.

A legislação portuguesa prevê também a formação de público para o cinema nacional. O Artigo 23.º da Lei do Cinema assegura que o Estado promove um programa de formação de plateias para o cinema junto aos estudantes. O DL n° 25-2018, no

Artigo 6.º, Inciso 1, na alínea d estabelece o **Programa de apoio à formação de públicos**, como um apoio financeiro regular à atividade cinematográfica e audiovisual. O referido programa é objeto do Artigo 35.º, Inciso 1, alínea a, no qual o texto indica que o ICA apoia a “realização de ações de formação destinadas ao público infantil e juvenil, incluindo a formação de formadores para esse efeito”. O inciso 2 destaca que o ICA apoia “a promoção e divulgação do cinema português e de obras cinematográficas de referência junto do público escolar”. O DL n.º 25-2018 também determina, no Artigo 17.º, inciso 1, alínea g, como uma das obrigações dos beneficiários dos recursos públicos “Participar em ações de promoção e divulgação ao público do cinema português, em particular junto do público escolar”.

### 3.2.7 Propriedade intelectual

A propriedade intelectual, que regula as criações originais como produto criativo em que os autores têm direitos sobre as mesmas é outro ponto importante a ser contemplado por uma política pública direcionada ao setor cinematográfico e audiovisual. Como já foi dito, em Portugal há um organismo específico, sob a tutela do Ministério da Cultura, a Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC), especializada na proteção do direito de autor e dos direitos conexos. Entre as competências IGAC está a de zelar pelo cumprimento das determinações inscritas no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março, e demais legislação que regula os vários tipos de atividade na área cultural, como a Lei do Cinema.

A Lei do Cinema faz referência aos direitos autorais em quatro Artigos. No Artigo 2.º, das Definições, a **alínea h** define a **Obra criativa** cinematográfica e audiovisual como “criações originais, passíveis de proteção inicial pelo direito de autor em Portugal”. O Artigo 3.º, dos Princípios e objetivos, no Inciso 2, **alínea c**, aponta a “Promoção da defesa dos direitos dos autores e dos produtores de obras cinematográficas e audiovisuais, bem como dos direitos dos artistas, intérpretes ou executantes das mesmas”, como um dos objetivos perseguidos pelo Estado com a referida lei. O Artigo 3.º, número 4 e 5, afirma que o apoio do Estado ao cinema europeu, respeita as normas de direito internacional em vigor, nomeadamente, da União Europeia (UE), da Convenção Europeia sobre Coprodução Cinematográfica, da Convenção da Unesco para a Diversidade Cultural e dos tratados internacionais sobre

propriedade intelectual, assim como às normas de direito internacional e comunitário que o Estado Português está vinculado.

O Artigo 8.º da Lei do Cinema, dos Beneficiários, especifica que os autores, “na aceção do artigo 22.º do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março, e produtores devidamente registados junto do organismo responsável pela atribuição de apoios”, são os beneficiados pelos financiamentos previstos na legislação. E no Artigo 22.º, do Ensino artístico e formação profissional, “o direito de autor e dos direitos conexos”, é citado como um dos temas em que o Estado considera importante para “estimular, aprofundar e diversificar a formação contínua dos profissionais dos setores do cinema e do audiovisual”.

O direito do autor é citado também no DL n.º 25/2018. O Artigo 2.º, das Definições, em que os termos Programas artísticos, Programas culturais, Programas didáticos e Programas musicais são definidos a partir da noção de “obras audiovisuais passíveis de proteção inicial pelo direito de autor em Portugal”. E no Artigo 31.º, do Apoio ao audiovisual e multimédia, que em seu número 1, destaca que o que o ICA, “apoiar obras audiovisuais que constituam criações originais passíveis de proteção inicial pelo direito de autor em Portugal”.

### 3.3 Categorias de ajuda

Os apoios financeiros públicos para o desenvolvimento cinematográfico e audiovisual em Portugal, efetuam-se maioritariamente mediante procedimento concursal, ajudas seletivas através de **concursos** anuais chamados pelo ICA. Mas há uma segunda categoria de apoio financeiro, **automático**, definido com base nos resultados de bilheteira em sala de exibição ou de “outros resultados de exploração verificáveis obtidos com a exibição de obras cinematográficas nacionais de longa-metragem”. O número mínimo de espectadores em um período de 12 meses para a concessão do benefício é definido anualmente pelo ICA. O apoio automático é concedido também em função “dos prémios obtidos em festivais internacionais”. Somente os produtores independentes são beneficiários do apoio automático, e os apoios destinam-se à produção de novas obras cinematográficas de curtas e longas-metragens, devendo o beneficiário indicar ao ICA, no prazo máximo de dois anos, a nova obra a produzir (DL 25/2018, Artigo 27º).

De acordo com o Artigo 6º do DL nº 25/2018, só os produtores independentes podem ser beneficiários dos programas, subprogramas e modalidades de apoios à produção de obras cinematográficas, audiovisuais e multimédia. No entanto, considerando que a Lei do Cinema, em seu Artigo 2º, define como produtor independente empresas com até 25% do capital social de um operador de televisão e até 50% para o caso de vários operadores de TV, a exclusividade de apoio aos produtores independentes é relativa. São beneficiários ainda distribuidores singulares ou coletivos de obras cinematográficas e audiovisuais portuguesas com domicílio, sede ou estabelecimento estável em Portugal.

O apoio financeiro regular à atividade cinematográfica e audiovisual é assegurado no DL nº 25/2018 por meio de programas, subprogramas e modalidades. Existem programas de apoio aos novos talentos e às primeiras obras; programas de apoio ao cinema com subprogramas de escrita e desenvolvimento de obras cinematográficas; apoios à produção nas modalidades complementar e de finalização de obras cinematográficas e apoio automático; apoio à coprodução com participação minoritária e com países de língua portuguesa; apoio à distribuição internacional nas modalidades de obras nacionais, de conjuntos de obras menos difundidas e projetos de distribuição de cinematografias menos difundidas de relevante interesse cultural; e apoio à exibição. O decreto garante ainda programa de apoio à formação de públicos; programas e subprogramas de apoio à internacionalização; programas e subprogramas de apoio ao audiovisual e multimédia.

Todos esses programas e subprogramas e mais outros apoios são custeados pelo ICA, que é obrigado pela legislação a lançar concursos anuais, especificando os tipos de apoios, os valores disponíveis, os beneficiados e todas as exigências e condições necessárias para obtenção de cada apoio. Antes de lançar os concursos e apoios, o ICA apresenta um, até o final do ano anterior o Plano Anual de Prioridades e a Declaração Anual de Prioridades.

### **3.3.1 Plano Anual de Atividades 2019**

Em seu Plano Anual de Atividades, lançado em 23 de agosto de 2018, o ICA delineou quatro objetivos estratégicos para 2019: 1) Garantir o apoio público às artes cinematográficas e audiovisuais; 2) Maior proximidade entre os cidadãos e as obras

nacionais; 3) Benefícios económicos das atividades cinematográficas e audiovisuais enquanto indústria criativa; 4) Internacionalização dos criadores, das obras e das empresas. Para cada um desses objetivos estratégicos foram indicadas uma estratégia de implantação.

Para cumprir o primeiro objetivo estratégico, o ICA se compromete a garantir que os concursos de apoio ao cinema e ao audiovisual de 2019 cumpram as normas previstas no Decreto-Lei n.º 25/2018 de 24 de abril. Nessa mesma direção, o ICA indica que em 2019 será criado um novo Plano Estratégico de médio/longo prazo, para o desenvolvimento das políticas públicas para o cinema e o audiovisual, com a participação de todo o sector na definição e desenho dessa estratégia. O desenvolvimento de uma nova plataforma de gestão dos apoios do ICA é outra atividade assumida para simplificar a relação entre o ICA e as entidades que executam os seus apoios.

As estratégias para ampliar a proximidade dos cidadãos com as obras nacionais, do segundo objetivo estratégico, são as seguintes: estreitar a colaboração com a Cinemateca Portuguesa, Direção-Geral da Educação, Direções Regionais de Cultura, Câmaras Municipais e Agrupamentos Escolares ao nível dos programas de literacia cinematográfica; intensificar e fomentar parcerias com outros agentes e instituições, a exemplo da RTP e associações do setor; aumentar a quota de mercado dos filmes nacionais/europeus em sala, contribuir para a diversidade da oferta cinematográfica e contribuir para a redução das disparidades territoriais na oferta cinematográfica.

Para incrementar os benefícios económicos das atividades cinematográficas e audiovisuais enquanto indústria criativa, terceiro objetivo estratégico, o ICA se propõe a melhorar o acesso dos profissionais portugueses a linhas de apoio de fundos regionais, ao programa Europa Criativa da UE, ao Eurimages, e ao Ibermedia; a incentivar a produção cinematográfica e audiovisual e a captação de filmagens em Portugal; a estimular o investimento privado e a celebrar protocolos bancários, que permitam aos produtores obterem recurso a crédito bancário, com condições favoráveis; a reforçar a solidez das empresas portuguesas no setor cinematográfico e audiovisual; e a consolidar parcerias com agentes e instituições de referência na área.

O quarto objetivo estratégico, da internacionalização, além de dar continuidade do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, o ICA se compromete a criar uma estrutura para a afirmação de Portugal enquanto destino de filmagens; a assinar a

Convenção Europeia relativa à coprodução cinematográfica; a revisar e ampliar os acordos de coprodução, para estimular protocolos que visam a criação de fundos multilaterais de apoio destinados a cofinanciar coproduções entre Portugal e países como a França, o Brasil, a Itália e Comunidade de Países de Língua Portuguesa; bem como criar condições para a realização de encontros entre profissionais de diversos setores, fomentando parcerias entre países e trazendo para Portugal profissionais de renome.

### **3.3.2 Declaração Anual de Prioridades do ICA 2019**

A Declaração Anual de Prioridades é outro importante documento previsto pelo DL n.º 25/2018, a ser publicado pelo ICA até 31 de dezembro de cada ano, após consultas junto aos agentes do setor do cinema e do audiovisual. Entre as prioridades para 2019 estavam:

Estabilização dos valores a atribuir à produção cinematográfica, assegurando a diversidade e o aumento da produção nacional de forma sustentada;

Manutenção do concurso Complementar e do concurso de apoio à Coprodução com Países de Língua Portuguesa;

Reforço de montantes no concurso de apoio à Finalização e manutenção do apoio aos Novos Talentos e Primeiras Obras bem como da linha de apoio a projetos de baixo investimento;

Nos programas de apoio ao Audiovisual, reforço do programa de apoio à Inovação, que permitirá a aposta em novos formatos, bem como a manutenção da autonomização do concurso de apoio à Produção de Obras Audiovisuais e Multimédia de projetos de animação;

Programa de apoio à Internacionalização – abertura do concurso plurianual de apoio à Divulgação e Promoção Internacional de Obras Nacionais – Associações do Setor com um montante de € 570.000, a distribuir por três anos. (DL n.º 25/2018)

Além dos valores destinados aos programas e medidas previstos no Decreto-Lei n.º 25/2018, o ICA acrescentou mais cinco montantes: um destinado aos Apoios *Ad Hoc* no valor de € 300.000, para iniciativas e projetos que contribuam para o desenvolvimento do setor cinematográfico e audiovisual; e quatro direcionados aos protocolos bilaterais de financiamento de projetos de desenvolvimento e de coprodução

celebrados entre o ICA e instituições congéneres no Brasil, França, Itália e Alemanha, este último no seu primeiro ano de concurso.

### 3.3.3 Concursos de 2019

Em 2019, o ICA lançou concursos para os seguintes programas: Novos talentos e primeiras obras; Apoio ao cinema; Apoio ao audiovisual e multimédia; Apoio à exibição em festivais e circuitos alternativos; Apoio à internacionalização; Programa Ad Hoc; Luso-francês; e Luso-italiano. A esta pesquisa interessa descrever as modalidades, os beneficiados, os valores disponíveis e as condições de apoio nomeadamente dos programas e subprogramas para o cinema.

O concurso para o **programa Novos talentos e primeiras obras** contemplou apoios à produção nas categorias de longas-metragens e curtas-metragens de ficção, documentários cinematográficos e curtas-metragens de animação. O subprograma de Apoio às primeiras obras Longa-Metragem de Ficção foi direcionado a realizadores que tinham realizado apenas uma, ou nenhuma, obra cinematográfica ficcional de longa-metragem. O subprograma teve como beneficiários realizadores ou produtores independentes registados no Registo das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. O limite de apoio financeiro concedido pelo ICA foi de 80% do custo total do projeto. Em 2019, o ICA disponibilizou € 2.500.000,00 para as primeiras obras Longa-Metragem de Ficção. O limite máximo de apoio por projeto foi de € 500.000,00.

O **programa de Apoio ao cinema** contemplou os seguintes subprogramas: Escrita e Desenvolvimento de Obras Cinematográficas; 1.º Longas-Metragens de Ficção; 2.º Longas-Metragens de Ficção; Complementar; Curtas-Metragens de Ficção; 1.º Documentários Cinematográficos; 2.º Documentários Cinematográficos; Longas-Metragens de Animação; Curtas-Metragens de Animação; Finalização de Obras Cinematográficas; Automático; Coprodução Internacional com Participação Minoritária Portuguesa; Coprodução com Países de Língua Portuguesa; Distribuição em Portugal de Obras Nacionais; Distribuição em Portugal de Obras Nacionais, Europeias e Outras; Projetos de Distribuição de Cinematografias Menos Difundidas de Relevante Interesse Cultural; Exibição.

O **subprograma Escrita e Desenvolvimento de Obras Cinematográficas** independentes foi disponibilizado para projetos em duas modalidades: a) Apoio à

execução de planos de escrita e desenvolvimento a serem executados em um período máximo de 3 anos; b) Apoio à escrita e desenvolvimento de projetos singulares cinematográficos. Na modalidade da alínea a, puderam candidatar-se produtores independentes com a inscrição em vigor no Registo de Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. Na modalidade da alínea b, puderam candidatar-se argumentistas e realizadores. O limite de apoio financeiro concedido pelo ICA não pôde exceder 80% do custo total do projeto. O valor disponível para o subprograma em 2019 foi de € 570.000,00, sendo € 450.000,00 para o conjunto de planos (mínimo de 3 projetos) da alínea e € 120.000,00 para projetos singulares da alínea b.

Os **subprogramas 1º Longas-Metragens de Ficção e 2º Longas-Metragens de Ficção** envolveram apoio à produção de projetos de longa-metragem de ficção cinematográfica, com duração igual ou superior a 60 minutos. Puderam candidatar-se realizadores que já tinham realizado dois ou mais longas-metragens de ficção com estreia comercial ou exibição pública, ou produtores independentes, devidamente registados. O apoio financeiro concedido pelo ICA foi de até 80% do custo total do projeto. Cada um dos dois subprogramas<sup>11</sup> contou, em 2019, com uma verba de € 1.800.000,00 e o valor máximo de financiamento por candidatura de € 600.000,00.

O apoio do **subprograma Complementar** foi direcionado à produção de projetos de Longas-Metragens de Ficção e Documentário de realizadores que tenham sido autores de pelo menos seis longas-metragens nacionais de ficção, ou de um longa-metragem nacional de animação, que tenham tido estreia comercial. Foram beneficiários produtores independentes com a inscrição em vigor no Registo das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. O apoio financeiro do ICA não pôde exceder 80% do custo total do projeto. Em 2019, foram disponibilizados € 600.000,00 para o subprograma, com apoio financeiro máximo de € 600.000,00 por projeto de Longa-Metragem de Ficção, e € 100.000,00 para Longa-Metragem Documentário.

O apoio à produção do **subprograma Curtas-Metragens de Ficção** foi direcionado a projetos de ficção cinematográfica com duração inferior a 60 minutos. Puderam candidatar-se realizadores e produtores independentes cadastrados. No que respeita às primeiras obras, apenas puderam se candidatar realizadores que não tinham

---

<sup>11</sup> A única diferença percebida em relação aos dois subprogramas é a data de fechamento das inscrições. O de 1º Longas-Metragens de Ficção abriu dia 21 de Fevereiro e fechou em 21 de Março de 2019; o 2º Longas-Metragens de Ficção abriu também no dia 21 de Fevereiro, mas as inscrições só foram encerradas dia 10 Outubro de 2019. As informações constam no sítio do ICA.

realizado qualquer projeto ou apenas uma obra cinematográfica de qualquer categoria, com exceção da animação. Esse subprograma também admitiu candidaturas de Novíssimos- Autores que não tinham realizado qualquer obra ou apenas tenham realizado obras no âmbito do 1.º Ciclo da formação superior e com idade até 30 anos. O apoio financeiro do ICA foi de até 80% do custo total do projeto. Em 2019, foram disponibilizados € 600.000,00 para apoio financeiro do subprograma, sendo € 300.000,00 para Primeiras Obras e Novíssimos-Autores.

Os **subprogramas 1.º Documentários Cinematográficos e 2.º Documentários Cinematográficos** apoiaram a produção de projetos de documentário cinematográfico. Puderam candidatar-se realizadores ou produtores independentes, devidamente registados. No caso de primeiras obras puderam se candidatar realizadores que não tinham realizado qualquer projeto ou apenas uma obra cinematográfica de qualquer categoria, com exceção da animação. Esse subprograma também admitiu candidaturas de Novíssimos-Autores que não tinham realizado qualquer obra ou apenas tenham realizado obras no âmbito do 1.º Ciclo da formação superior e com idade até 30 anos. O limite de apoio financeiro do ICA não pôde exceder 80% do custo total do projeto. Foram disponibilizados € 450.000,00 para cada um dos subprogramas<sup>12</sup>, em 2019, com valor mínimo atribuído de € 105.000,00 às Primeiras Obras e Novíssimos-Autores.

**Subprograma Longas-Metragens de Animação**, direcionado à produção de projetos com duração igual ou superior a 60 minutos. Puderam candidatar-se realizadores que tinham anteriormente realizado duas ou mais obras, nomeadamente curtas ou séries de animação, com estreia comercial ou exibição pública, e produtores independentes, devidamente registados. O apoio financeiro do ICA não pôde exceder 80% do custo total do projeto. Em 2019, o valor disponível para o subprograma foi de € 1.000.000.

O **subprograma Curtas-Metragens de Animação** contemplou a produção de projetos com duração inferior a 60 minutos. Os beneficiários foram realizadores ou produtores independentes, devidamente registados. No que respeita às primeiras obras, puderam apresentar projetos realizadores não tinham realizado qualquer projeto ou realizado apenas uma obra cinematográfica de animação. O limite de apoio foi de 80%

---

<sup>12</sup> A única diferença percebida em relação aos dois subprogramas é a data de fechamento das inscrições. O subprograma 1.º Documentários Cinematográficos abriu inscrições no dia 21 de fevereiro e fechou dia 09 maio de 2019. O subprograma 2.º Documentários Cinematográficos abriu em 21 de fevereiro e encerrou dia 07 de novembro de 2019.

do custo total do projeto. O apoio financeiro disponibilizado, em 2019, foi de € 900.000,00 para o subprograma, com valor mínimo de € 180.000,00 atribuído às Primeiras Obras.

**Subprograma de Finalização de Obras Cinematográficas**, direcionado às categorias de longas ou curtas-metragens de ficção, animação ou documentário. Puderam candidatar-se produtores independentes, devidamente registados. No entanto, só puderam ser apresentados projetos cuja produção não tenha sido objeto de qualquer outro apoio do ICA, com exceção do automático, e que a fase de filmagem ou a fase de animação tenha sido suficiente para apresentar uma versão de montagem, provisória e demonstrativa, e que não tenham tido qualquer apresentação pública até à data de encerramento da fase de apresentação de candidaturas. O apoio financeiro concedido pelo ICA não pôde exceder a 80% do custo da finalização da obra. Em 2019, o valor disponível para o subprograma foi € 750.000,00, com valores diferenciados para cada uma das categorias.

**Subprograma de apoio Automático**, direcionado à produção de novas obras cinematográficas de curta ou longa-metragem, em função dos resultados de bilheteira e de outros resultados de exploração verificáveis, obtidos por obras cinematográficas nacionais de longa-metragem. Foram beneficiários produtores independentes de uma ou mais obras cinematográficas de longa-metragem que tenham obtido, em cada uma delas, um número mínimo de 20.000 espectadores, em Portugal, num período de 12 meses consecutivos, a contar da data da respetiva estreia comercial do filme. O apoio financeiro do ICA foi de 80% do custo da obra. O subprograma Automático contou com o valor de € 250.000,00 no concurso de 2019.

**No subprograma de Coprodução Internacional com Participação Minoritária Portuguesa** foram admissíveis projetos de coprodução de filmes de longa-metragem de ficção, curtas e longas-metragens de animação e documentários cinematográficos. Puderam candidatar-se produtores independentes com a inscrição em vigor no Registo das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. O limite máximo de apoio financeiro do ICA foi de 80%. Em 2019, o subprograma contou com € 900.000,00, sendo atribuído o valor mínimo de € 120.000,00 para as categorias de Documentários e Curtas-Metragens de Animação.

**Subprograma Coprodução com Países de Língua Portuguesa**, direcionado à produção de filmes de longa-metragem de ficção, de curtas e longas-metragens de

animação e de documentários cinematográficos com países de língua oficial portuguesa. Puderam candidatar-se produtores independentes com a inscrição em vigor. Para serem admissíveis os projetos deveriam preencher três requisitos: a) Participação de pelo menos um produtor nacional registado no ICA e um produtor de um país de língua oficial portuguesa; b) Um realizador com nacionalidade de país de língua oficial portuguesa, incluído na lista de países objeto de ajuda ao desenvolvimento do DAC na OCDE e classificados nas categorias de "Países Menos Desenvolvidos" "Outros Países de Baixo Rendimento" e "Países e Territórios de Médio-Baixo Rendimento"; c) Uma versão original em língua portuguesa. O limite máximo de apoio financeiro do ICA de 80%. O valor disponível para o subprograma, em 2019, foi de € 500.000,00 sendo atribuído valor mínimo de € 50.000,00 a Documentários e Curtas-metragens de Animação.

**Subprograma Distribuição em Portugal de Obras Nacionais**, direcionado a produtores ou distribuidores da obra, com inscrição em vigor no Registo das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. Foram admitidos planos de distribuição relativos à estreia comercial em Portugal de filmes nacionais, quer relativos a uma única obra ou a um conjunto de obras. O limite de apoio financeiro concedido pelo ICA ao distribuidor não pôde exceder 50% do custo total do projeto. Em 2019 foram disponibilizados € 460.000 para o subprograma, sendo de € 44.000,00 o valor máximo por projeto.

**Subprograma de Distribuição em Portugal de Obras Nacionais, Europeias e Outras**, direcionadas a distribuir em território nacional conjuntos de obras cinematográficas cuja distribuição tenha sido inferior a 5% da quota de mercado, em relação ao número de espectadores, verificado no ano anterior à abertura de concurso. Os beneficiários foram distribuidores com inscrição em vigor no Registo das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. O apoio financeiro concedido não pôde exceder 50% do custo total do projeto. Em 2019, foram investidos € 325.000,00 no subprograma

**Projetos de Distribuição de Cinematografias Menos Difundidas de Relevante Interesse Cultural**. Subprograma de apoio a projeto de distribuição de cinematografias menos difundidas, de relevante interesse cultural, que contemple nomeadamente a distribuição, a disponibilização da obra em VOD ou outras plataformas. Direcionado a distribuidores devidamente inscritos. O apoio financeiro a concedido ao distribuidor não pôde exceder a 80% do custo total do projeto. Em 2019 foram disponibilizados € 75.000,00 para o subprograma.

Exibição. Apoio à a exibição de obras nacionais, europeias, ou de outros países cuja distribuição em Portugal seja inferior a 5% da quota de mercado, em relação ao número de espectadores, verificado no ano anterior à abertura de concurso. Direcionado a distribuidores devidamente inscritos. O apoio financeiro não pôde exceder a 80% do custo total do projeto. Foram investidos € 350.000,00 no subprograma, em 2019.

Programa de **Apoio à Exibição em Festivais e Circuitos Alternativos** para exibição em circuitos alternativos de obras nacionais ou de outros países, cuja distribuição em Portugal tenha sido inferior a 5% da quota de mercado. Direcionado a associações ou entidades sem fins lucrativos devidamente inscritas no Registro das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. Apoio financeiro de até 80%. Foram destinados € 220.000 em 2019.

**Programa de Apoio à Internacionalização**, subprograma Divulgação e Promoção Internacional de Obras Nacionais. Direcionado à promoção e a participação de obras nacionais em Festivais Internacionais. Limite de apoio financeiro de 80%. Foram disponibilizados € 500.000,00, em 2019.

**Apoio Ad Hoc.** Apoio financeiro a concretização de iniciativas e projetos que contribuam para o desenvolvimento do setor do cinema e do audiovisual. Apoio à atividades, como: seminários, conferências, workshops, exposições ou similares; mostras de cinema e audiovisual português; eventos; edição de publicações; bolsas de qualificação ou especialização artística; aquisição de equipamentos ou outras providências para melhora das condições de exibição; e outras iniciativas consideradas relevantes. Ao apoio *Ad Hoc* puderam candidatar-se pessoas coletivas com fins lucrativos, pessoas singulares ou coletivas sem fins lucrativos, nomeadamente realizadores, argumentistas, associações, cooperativas, estabelecimentos de ensino, com a inscrição em vigor no Registro das Empresas Cinematográficas e Audiovisuais. O apoio financeiro é de até 80%. Em 2019, o programa contou com € 300.000,00.

### **3.4 Mecanismos políticos de proteção**

#### **3.4.1 Cota de tela**

Portugal não tem uma legislação específica para cota de tela, reserva de tempo para a produção nacional no circuito exibidor, em que os exibidores são obrigados a

programar um mínimo de conteúdos nacionais ao longo de determinado período. O único país da Europa a ter uma legislação para essa importante medida de proteção à cinematografia nacional é a Espanha, através da Lei 3/1980, de 10 de janeiro, de regulação de cotas de tela e distribuição cinematográfica, e da Lei 15/2001 de 9 de julho, de fomento e promoção da cinematografia e o setor audiovisual. A legislação espanhola determina que as salas de exibição são obrigadas a programar obras cinematográficas dos Estados-Membros da Comunidade Europeia em cada ano civil, na proporção de, no mínimo, um dia para cada três dias de exibição de filmes de países terceiros; ou na proporção de um dia para cada quatro dias de exibição de filmes de países terceiros, quando exibidos em todas as sessões ordinárias do mesmo dia. O descumprimento da cota de tela é qualificado como infração grave ou muito grave (Lei 15/2001). A legislação da União Europeia direcionada ao cinema e audiovisual não recomenda a cota de tela, mas também não proíbe.

#### **3.4.2 Internacionalização e convênios de co-produção**

A internacionalização da produção cinematográfica portuguesa é uma das prioridades do Estado e está inscrita na Lei do Cinema e no mais recente Decreto que a regulamenta, o DL n.º 25/2018. O Artigo 3.º, dos Princípios e objetivos da Lei do Cinema, no Inciso 2, **alínea f**, estabelece o incentivo à coprodução internacional através de acordos bilaterais de reciprocidade e convenções internacionais como um dos objetivos a serem perseguidos pelo Estado. O outro objetivo é relativo à internacionalização das obras, “para o reconhecimento nacional e internacional dos seus criadores, produtores, artistas intérpretes e equipas técnicas”, inscrito na **alínea j**. A Lei do Cinema se refere ainda à internacionalização nos Artigos 6.º e 18º, que falam do apoio do Estado à criação de programas de capacitação empresarial e outros apoios à distribuição, exibição e promoção das obras cinematográficas e audiovisuais portuguesas nos mercados nacional e internacional, além de estímulo à filmagem de obras nacionais e internacionais em território português. Esses programas estão estabelecidos no DL n.º 25/2018.

A coprodução internacional é definida no Artigo 2.º do DL n.º 25/2018, como “coprodução efetuada por, pelo menos, uma empresa produtora nacional, podendo a participação portuguesa ser minoritária, desde que a coprodução seja efetuada ao abrigo

de acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais” nos quais Portugal faça parte. De acordo com a legislação portuguesa, nos Artigos 6.º e 28º, o apoio regular é restrito à coprodução internacional de obras cinematográficas independentes, em duas modalidades: participação minoritária portuguesa; e apoio à coprodução com países de língua portuguesa. Nas duas modalidades, o financiamento é para realização de longas-metragens de ficção e de curtas e longas-metragens de animação e documentários cinematográficos.

Portugal mantém 09 acordos bilaterais de coprodução, com Alemanha (1989), Angola (1992), Brasil (1981), Cabo Verde (1989), Espanha (1989), França (1981), Itália (2000), Moçambique (1990) e São Tomé e Príncipe (1993), e 04 acordos multilaterais: a Convenção Nº 147 do Conselho da Europa; o Acordo Latino-Americano; o Convénio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana; e do o Fundo Ibero-Americano de ajuda, Ibermedia. Portugal integra ainda o Eurimages, fundo de apoio ao cinema europeu, e o programa Europa Criativa de apoio aos sectores cinematográfico e audiovisual. Além disso, em seus concursos o ICA disponibiliza duas outras ações para incentivar as coproduções: o Subprograma de Apoio à Coprodução Minoritária Portuguesa e o Subprograma de Apoio à Coprodução com Países de Língua Portuguesa. Os dois concursos foram criados para apoiar produtores independentes.

O acordo bilateral de coprodução Luso-brasileiro, cuja versão mais atualizada é de 2016, estabelece que Portugal e Brasil se comprometem a co-financiar 04 obras de longa-metragem de ficção, animação ou documentários cinematográficos por ano, sendo 02 majoritariamente brasileiros e 02 majoritariamente portugueses. Mas os números comprovam que as políticas de fomento da coprodução entre os dois países ainda estão longe de atingir seus objetivos. De 2004 a 2019, 41 filmes realizados em regime de coprodução bilateral e multilateral envolvendo Portugal, Brasil e outros países estrearam no circuito comercial português. Em seu conjunto, esses filmes foram vistos por 573.108 espectadores e proporcionaram uma renda total de € 2.431.405,66 (Tabela 1). Considerando o longo período de 16 anos, os números de obras, de público e de bilheteria são ainda modestos. A média de aproximadamente 3 filmes por ano está abaixo das 4 produções estipuladas no acordo de coprodução luso-brasileiro. Além disso, pouco menos da metade do público e da arrecadação correspondem a apenas um ano, 2008. Os dados sinalizam a necessidade de uma articulação ainda maior entre os dois países para garantir ao menos o número mínimo de 4 produções anuais, como está

inscrito no acordo de co-produção, e também para construir mecanismos e estratégias mais eficazes de promoção dos filmes.

Mas vale enfatizar que a parceria entre os dois países tem potencial de crescimento. *Pedro e Inês Ficção* (2018), de António Ferreira, uma co-produção maioritária de Portugal com Brasil e França foi o filme nacional mais visto pelos portugueses em 2018, com 48.900 espectadores. Um exemplo ainda mais exitoso em termos de público foi o luso-brasileiro *Call Girl* (2007), dirigido por António-Pedro Vasconcelos, segundo mais visto nas salas de Portugal em 2007, com um público de 232.581 pessoas, a oitava maior bilheteria no *ranking* dos filmes nacionais mais vistos do ICA. O curioso é que esses dois filmes não estrearam no Brasil.

**Tabela 1 - Co-produção Portugal, Brasil e outros países**

Ano	Co-produções	Espectadores	Receita
2004	1	6.766	€ 24.070,30
2005	1	28.570	€ 120.962,66
2006	4	17.307	€ 70.703,76
2007	4	126.870	€ 526.215,13
2008	3	212.122	€ 927.358,08
2009	0	1.311	€ 2.449,89
2010	2	19.966	€ 88.843,48
2011	4	18.976	€ 59.949,34
2012	4	33.840	€ 168.821,43
2013	0	3.110	€ 10.086,85
2014	2	5.320	€ 21.720,06
2015	1	2.944	€ 10.682,34
2016	3	3.797	€ 11.126,21
Ano	Co-produções	Espectadores	Receita
2017	4	27.251	€ 136.626,71
2018	5	51.159	€ 200.834,58
2019	3	13.799	€ 50.954,84
Total	41	573.108	€ 2.431.405,66

**Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no sítio do ICA**

### **3.5 Impacto das políticas públicas na produção e distribuição**

A implementação das políticas públicas garantidas na Lei n.º 55/2012 (Lei do Cinema) e no decreto mais recente de sua regulamentação (Decreto-Lei n.º 25/2018), além de outros instrumentos regulatórios, foram fundamentais para o fortalecimento da produção independente portuguesa. Tem sido crescente o número de filmes nacionais de longa-metragem produzidos, de 2015 a 2019, com o apoio financeiro dos Concursos abertos pelo ICA, como pode ser visto na Tabela 2.

**Tabela 2 - Filmes nacionais lançados em Portugal**

FILMES NACIONAIS ESTREADOS → 2015/2019 NATIONAL FILMS RELEASED					
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>FICÇÃO · FICTION → TOTAL</b>	17	19	31	29	32
LONGAS-METRAGENS · FEATURE FILMS	17	17	31	28	32
CURTAS-METRAGENS · SHORT FILMS	0	2	0	1	0
<b>DOCUMENTÁRIO · DOCUMENTARY → TOTAL</b>	10	12	7	9	15
LONGAS-METRAGENS · FEATURE FILMS	10	10	7	7	15
CURTAS-METRAGENS · SHORT FILMS	0	2	0	2	0
<b>ANIMAÇÃO · ANIMATION → TOTAL</b>	0	1	0	0	0
LONGAS-METRAGENS · FEATURE FILMS	0	1	0	0	0
CURTAS-METRAGENS · SHORT FILMS	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	27	32	38	38	47

**Fonte: Cinema e Audiovisual de Portugal 2020 - ICA**

Quase todos os filmes produzidos de 2015 a 2019 foram lançados no mercado exibidor, mas o percentual de ocupação das salas oscila e ainda é pequeno. Apesar de ter atingido seu maior índice em 2019 (12%), a média de ocupação é de 9%. Os percentuais são ainda menos expressivos quando se observam as receitas obtidas e o número de espectadores do cinema nacional durante o mesmo período, na Tabela 3. Os

dados indicam que os programas e subprogramas direcionados a distribuição e a exibição da produção nacional não foram suficientes para gerar um impacto significativo nesses segmentos da cadeia produtiva.

**Tabela 3 - Distribuição de filmes nacionais**

QUOTA DE MERCADO DOS FILMES NACIONAIS → 2015/2019 NATIONAL FILMS MARKET SHARE					
	2015	2016	2017	2018	2019
FILMES NACIONAIS ESTREADOS* NATIONAL FILMS RELEASED	27	27	38	35	47
QUOTA DE MERCADO (FILMES ESTREADOS)* MARKET SHARE (FILMS RELEASED)	7,6%	6,8%	10,2%	8,7%	12,0%
RECEITAS DE FILMES NACIONAIS NATIONAL FILMS GBO	€4.678.848,96	€1.652.148,32	€1.955.120,43	€1.177.571,77	€ 3.486.542,57
QUOTA DE MERCADO (RECEITAS) MARKET SHARE (GBO)	6,2%	2,1%	2,4%	1,5%	4,2%
ESPECTADORES DE FILMES NACIONAIS NATIONAL FILMS ADMISSIONS	946.082	353.798	408.104	285.569	698.918
QUOTA DE MERCADO (ESPECTADORES) MARKET SHARE (ADMISSIONS)	6,5%	2,4%	2,6%	1,9%	4,5%

\*Longas Metragens - Feature Films

**Fonte: Cinema e Audiovisual de Portugal 2020 – ICA**

Outros dados disponibilizados pelo ICA na publicação Cinema e Audiovisual de Portugal 2020, indicam um dos motivos para a baixa presença de público para o cinema português: o alto índice de ocupação do mercado exibidor por filmes estrangeiros. De um público total, em 2019, de 15.516.707 espectadores, nada menos que 12.895.784 assistiram somente a filmes de língua inglesa, um impressionante percentual de 83%, como pode ser conferido na Tabela 4.

**Tabela 4 - Domínio da produção em língua inglesa**

LÍNGUA FALADA NOS FILMES EXIBIDOS → 2019 SPOKEN LANGUAGE IN FILMS EXHIBITED		
LÍNGUA FALADA SPOKEN LANGUAGE	ESPECTADORES ADMISSIONS	RECEITA BRUTA GBO
Inglês · English	12.895.784	69.220.198,86
Português · Portuguese	823.284	4.332.566,63
Francês · French	403.642	2.064.917,74
Espanhol · Spanish	298.105	1.597.395,77
Russo · Russian	180.764	970.898,24
Italiano · Italian	175.682	973.649,46
Alemão · German	126.171	656.394,88
Mandarim · Mandarin	5.288	24.774,35
Outros · Others	607.987	3.273.735,19
<b>TOTAL</b>	<b>15.516.707</b>	<b>€ 83.114 531,12</b>

**Fonte: Cinema e Audiovisual de Portugal 2020 – ICA**

O elevado índice de ocupação das salas por filmes de língua inglesa é naturalmente um indicativo de domínio do circuito exibidor por obras *mainstream* oriundas, sobretudo, dos Estados Unidos. Um fenómeno de concentração de mercado que não é exclusivo de Portugal, pois ocorre em quase todos os países. Mas o impacto é muito grande no desempenho de público da produção portuguesa, como pode ser visto na Tabela 5. De 2004 a 2019, entre os 40 filmes de maior público em Portugal, aparecem apenas dois filmes nacionais. A comédia dramática *A Gaiola Dourada* (2013), de Ruben Alves, uma coprodução luso-francesa, aparece em 11º lugar com 761.113 espectadores. O outro filme português aparece no 22º lugar, a comédia *O Pátio das Cantigas* (2015), de Leonel Vieira, que obteve 608.322 espectadores. Os números sinalizam que as políticas públicas precisam atuar mais fortemente nos segmentos da distribuição e exibição.

**Tabela 5 - Ranking filmes mais vistos em Portugal – 2004/2019  
(Dados até 04-12-2019)**

Nº	TÍTULO TITLE	REALIZADOR DIRECTOR	DATA ESTREIA RELEASE DATE	RECEITA BRUTA GBO	ESPECTADORES ADMISSIONS
1	O Rei Leão	Jon Favreau	18-07-2019	€ 6.980.366,12	1.280.105
2	Avatar	James Cameron	17-12-2009	€ 6.928.284,20	1.207.749
3	Minimos	Pierre Coffin, Kyle Balda	23-07-2015	€ 4.732.266,33	939.693
4	Joker	Todd Phillips	03-10-2019	€ 4.852.365,34	875.911
5	Mamma Mia!	Phyllida Lloyd	04-09-2008	€ 3.764.144,13	851.681
6	Velocidade Furiosa 7	James Wan	02-04-2015	€ 4.424.287,44	832.936
7	Shrek O Terceiro	Chris Miller, Raman Hui	21-06-2007	€ 3.473.241,97	824.646
8	Madagáscar 2	Eric Darnell, Tom Mcgrath	27-11-2008	€ 3.528.119,00	813.802
9	Velocidade Furiosa 8	F. Gary Gray	13-04-2017	€ 4.306.442,70	788.426
10	Shrek 2	Andrew Adamson, Kelly Asbury, Conrad Vernon	01-07-2004	€ 3.157.434,68	771.963
11	A Gaiola Dourada	Ruben Alves	01-08-2013	€ 3.892.220,88	761.113
12	O Código Da Vinci	Ron Howard	18-05-2006	€ 3.299.852,62	757.019
13	Shrek Para Sempre!	Mike Mitchell	08-07-2010	€ 4.610.747,88	747.504
14	A Paixão de Cristo	Mel Gibson	11-03-2004	€ 3.010.433,95	721.736
15	Madagáscar	Eric Darnell, Tom Mcgrath	30-06-2005	€ 2.855.229,06	692.848
16	Vingadores: Endgame	Anthony Russo, Joe Russo	25-04-2019	€ 3.886.696,24	670.551
17	Ratatouille	Brad Bird	15-08-2007	€ 2.802.982,18	669.292
18	A Idade do Gelo 3: Despertar dos Dinossauros	Carlos Saldanha, Mike Thurmeier	02-07-2009	€ 3.769.842,78	668.797
19	Piratas das Caraíbas - O Cofre do Homem Morto	Gore Verbinski	20-07-2006	€ 2.700.198,08	638.114
20	Madagáscar 3	Eric Darnell, Tom Mcgrath, Conrad Vernon	26-07-2012	€ 3.738.196,51	637.653
21	A Vida Secreta dos Nossos Bichos	Chris Renaud, Yarrow Cheney	18-08-2016	€ 2.996.636,41	612.669
22	O Pátio das Cantigas (2015)	Leonel Vieira	30-07-2015	€ 3.100.084,97	608.322
23	The Incredibles 2: Os Super-Heróis	Brad Bird	28-06-2018	€ 3.189.011,44	606.479
24	O Panda do Kung Fu	Mark Osborne	03-07-2008	€ 2.638.956,77	605.124
25	Gru - O Maldisposto 3	Pierre Coffin, Kyle Balda	29-06-2017	€ 2.868.450,51	591.315
26	Star Wars: O Despertar da Força	J. J. Abrams	17-12-2015	€ 3.580.130,27	587.672
27	Indiana Jones e o Reino da Caveira de Cristal	Steven Spielberg	22-05-2008	€ 2.551.257,53	573.017
28	Harry Potter e o Cálice de Fogo	Mike Newell	24-11-2005	€ 2.380.857,26	554.677
29	2012	Roland Emmerich	12-11-2009	€ 2.544.630,94	547.717
30	Bohemian Rhapsody	Bryan Singer	31-10-2018	€ 3.086.199,99	546.870
31	A Saga Twilight: Lua Nova	Chris Weitz	26-11-2009	€ 2.509.479,35	544.098
32	A Bela e o Monstro	Bill Condon	16-03-2017	€ 2.810.157,67	535.702
33	A Saga Twilight Amanhecer Parte 2	Bill Condon	15-11-2012	€ 2.754.854,87	534.149
34	A História de Uma Abelha	Simon J Smith, Steve Hickner	13-12-2007	€ 2.263.142,17	530.262
35	A Saga Twilight Eclipse	David Slade	01-07-2010	€ 2.447.914,93	523.193
36	Frozen - O Reino do Gelo	Chris Buck, Jennifer Lee	28-11-2013	€ 2.673.895,15	517.590
37	O Gato das Botas	Chris Miller	01-12-2011	€ 2.951.809,37	511.118
38	A Idade do Gelo 4 - Deriva Continental	Steve Martino, Mike Thurmeier	28-06-2012	€ 3.029.478,35	508.279
39	Anjos e Demónios	Ron Howard	14-05-2009	€ 2.339.798,17	504.740
40	As Cinquenta Sombras de Grey	Sam Taylor-Johnson	12-02-2015	€ 2.637.078,33	502.007

Fonte: Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)

### 3.6 Opinião dos produtores e distribuidores sobre as políticas públicas

#### 3.6.1 Procedimento metodológico

A pesquisa procurou ouvir os produtores e distribuidores independentes de Portugal para saber a avaliação que fazem das políticas públicas para o cinema português vigentes em 2019 e, eventualmente, obter sugestões para a melhoria dessas políticas, a partir das demandas dos agentes beneficiados. O critério de escolha do universo pesquisado foi o de produtoras e distribuidoras de filmes de longa-metragem (ficção, documentário ou animação) feitos com recursos públicos, incluídas na publicação anual editada pelo ICA, Cinema/Audiovisual de Portugal – 2019. Procurou-se, assim, obter uma opinião dos que haviam sido apoiados e estabelecido uma relação mais recente com os organismos e programas de financiamento. A pesquisa, com

abordagem quantitativa e qualitativa, foi realizada através de questionário no modelo Formulários Google, contendo perguntas abertas e fechadas. O link para as respostas foi enviado para os e-mails institucionais, e eventualmente, também pessoais, de produtores e distribuidores.

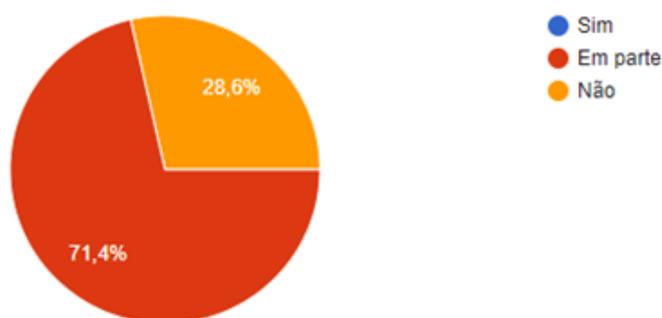
### 3.6.2 Opinião dos produtores

O questionário da pesquisa com os produtores conteve 12 perguntas, sendo 08 questões fechadas e 04 abertas. Nas perguntas fechadas procurou-se avaliar o grau de satisfação com a Lei do Cinema; as linhas e modalidades dos concursos abertos pelo ICA em 2019; os recursos disponíveis para apoio financeiro; a transparência do processo seletivo de projetos; o concurso de Coprodução dos Países de Língua Portuguesa; o Programa Europa Criativa 2014-2020; o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema; além da atuação do ICA como órgão público executor das políticas para o cinema em Portugal. As perguntas abertas procuraram obter sugestões para melhorar os mecanismos de fomento e obter informações e sugestões para ampliar a coprodução com o Brasil.

Foram encaminhados questionários a 19 produtoras de um total de 24 identificadas na publicação Cinema/Audiovisual de Portugal 2019. Cinco produtoras foram descartadas porque não se enquadravam no critério de independente, uma vez que a publicação incluiu pela primeira vez filmes nacionais que não contaram com o apoio financeiro do ICA. Dos 19 questionários enviados, 07 foram respondidos, cerca de 37% do total. O percentual de participação é expressivo em termos qualitativos e sinaliza que os dados da pesquisa podem representar a opinião de parcela significativa dos produtores independentes sobre as políticas públicas portuguesas para o setor cinematográfico.

Para 71,4% dos produtores que responderam ao questionário, a Lei do Cinema só atende *em parte* as expectativas e necessidades da produção cinematográfica independente. Os que afirmaram *não* somam 28,6% (Figura 1). Os números sinalizam um nível considerável de insatisfação com a Lei do Cinema por aqueles que são os principais beneficiados. Embora a maioria tenha manifestado uma satisfação parcial, o fato de não haver respostas de *sim* pode ser considerado um indicativo da necessidade de ajuste na legislação.

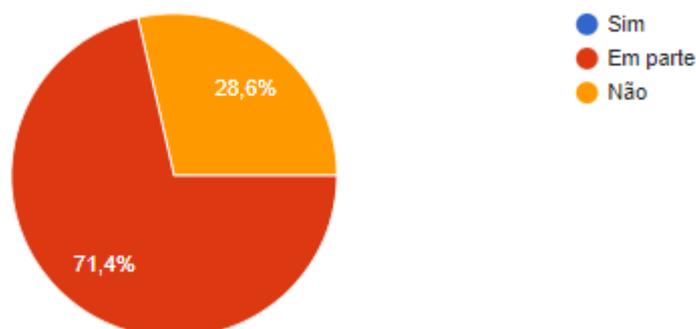
**Figura 1 - Avaliação da Lei do Cinema**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Os mesmos percentuais de 71,4% para *em parte* e 28,6% de *não* foram apresentados em relação as linhas e modalidades de fomento dos concursos abertos pelo ICA, em 2019 (Figura 2). O que revela uma coerência nas respostas, ou seja, a insatisfação com a Lei do Cinema se expressa também em relação aos programas de apoio financeiro, sinalizando necessidade de ajustes.

**Figura 2 - Modalidades de Financiamento dos Concursos**

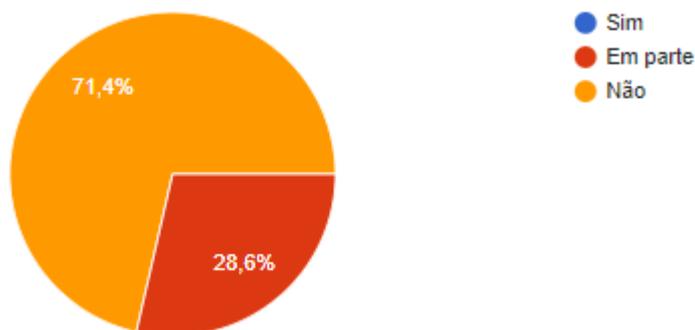


**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Novamente aparecem mesmos percentuais, mas de maneira invertida, quando os produtores portugueses respondem sobre os recursos disponibilizados pelo ICA para o fomento ao setor. Para 71,4% as verbas dos concursos de 2019 *não* foram suficientes para viabilizar um crescimento da produção cinematográfica independente portuguesa, enquanto 28,6% consideram que foram *em parte* (Figura 3). Os dados reafirmam uma demanda já antiga dos produtores por mais verbas para a cultura, em particular, ao

cinema, expressa por diversas vezes na imprensa e de certo modo reconhecida pelos gestores da área (Nadis, 2019).

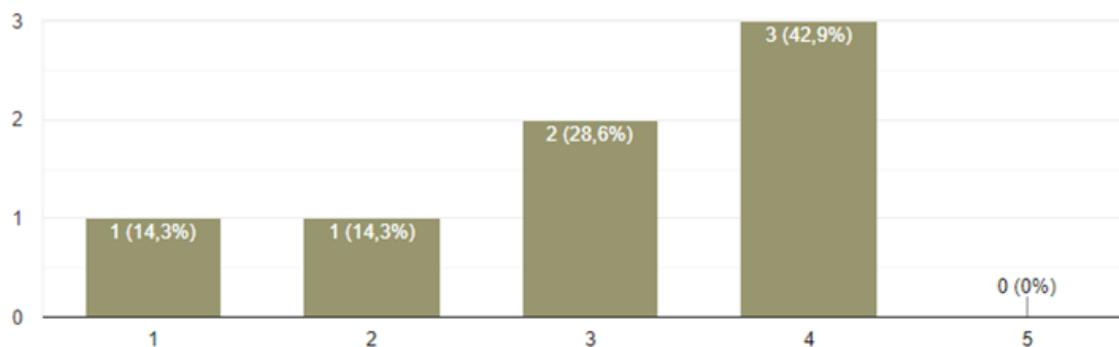
**Figura 3 - Recursos disponíveis nos concursos**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Os produtores têm opiniões distintas em relação ao nível de transparência do processo de seleção dos projetos nos concursos do ICA. A medição foi feita a partir da utilização da Escala Likert, de 1 a 5, em que 5 indica “muito transparente”; 4 “transparente” 3 “mais ou menos transparente”; 2 “pouco transparente”; e 1 “nem um pouco transparente”. Para 42,9% o processo seletivo é *transparente*. Já 28,6% consideram *mais ou menos transparente*; enquanto 14,3% avaliam como *pouco transparente*, mesmo percentual de *nem um pouco transparente* (Figura 4). A soma dos percentuais negativos das notas 1 e 2 corresponde ao mesmo dado à nota 3, sinalizando um grau de desconfiança considerável, próximo de 30%, com a seleção dos projetos.

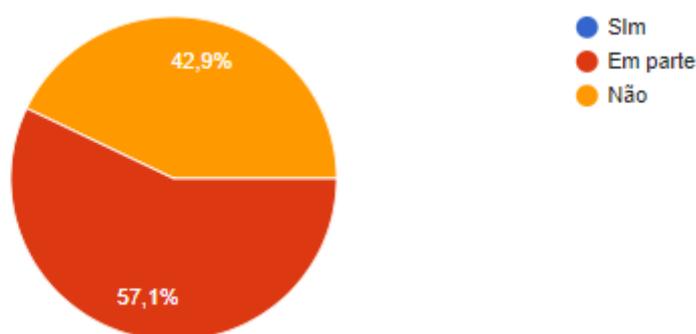
**Figura 4 - Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Na avaliação de 57,1% dos produtores, o programa de apoio à Coprodução com Países de Língua Portuguesa atende *em parte* às necessidades de coprodução com o Brasil. Enquanto que 42,9% responderam que *não* (Figura 5). A avaliação negativa é muito expressiva e pode sinalizar que há peculiaridades em coproduzir um filme para o mercado brasileiro em relação aos demais países da CPLP (Comunidade de Países da Língua Portuguesa). Cabe ressaltar que o último edital específico para coprodução com o Brasil nos concursos do ICA foi de 2017.

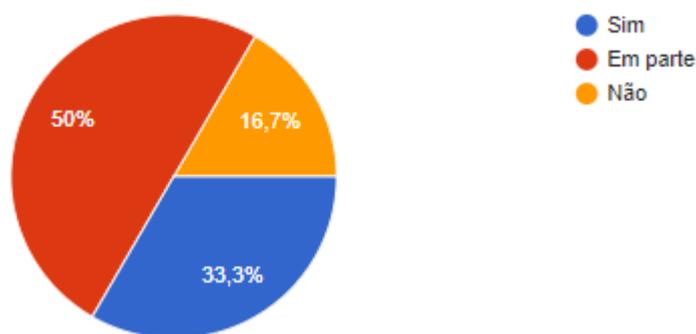
**Figura 5 - Coprodução com Países de Língua Portuguesa**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Para 33,3% dos produtores o Programa Europa Criativa 2014-2020 tem contribuído para o fortalecimento da produção cinematográfica independente de Portugal. No entanto, 50% acredita *em parte* na contribuição. Enquanto que 16,7% respondeu *não* (Figura 6). Considerando a soma dos percentuais de *sim* e *em parte*, superior a oitenta por cento, é possível considerar que o Programa Europa Criativa seja visto como uma ação positiva para a maioria dos produtores, embora metade deles tenham manifestado uma satisfação parcial.

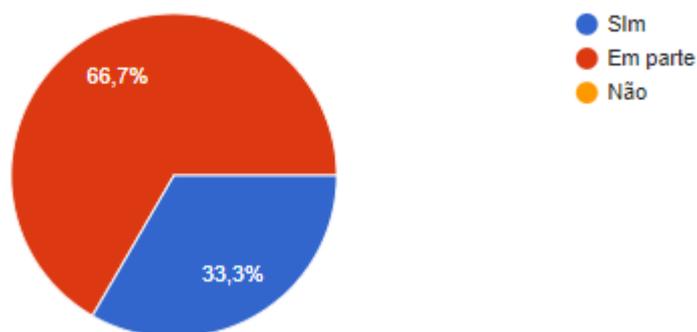
**Figura 6 – Programa Europa Criativa 2014-2020**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Na opinião de 33,3% dos produtores o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema tem contribuído para o fomento da coprodução em Portugal. Para 66,7% atendeu *em parte* (Figura 7). Os números apontam que o Fundo é avaliado como a iniciativa mais positiva das políticas públicas para a produção cinematográfica independente, embora quase setenta por cento dos produtores tenham expressado satisfação parcial.

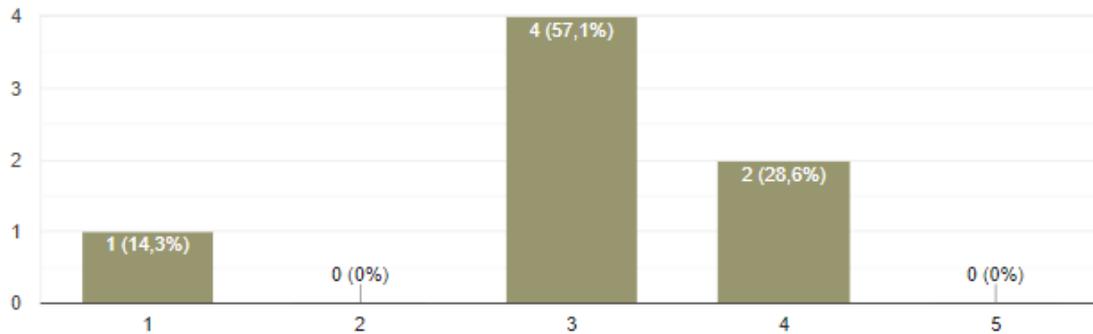
**Figura 7 – Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

Tendo como parâmetro a Escala Likert, em que 1 equivale a “nem um pouco satisfeito” e 5 “muito satisfeito”, 57,1% dos produtores avaliaram a atuação do ICA com a nota 3 de “mais ou menos satisfeito”. A nota 4 de “satisfeito” foi dada por 28,6% enquanto a nota 1 de “muito insatisfeito” obteve 14,3% (Figura 8) Os números estão coerentes com as respostas anteriores da pesquisa e sinalizam algum nível de insatisfação com a atuação do órgão que é o principal financiador e executor das políticas para o cinema em Portugal.

**Figura 8 – Instituto do Cinema e do Audiovisual**



**Fonte: Questionário Produtores Portugueses (2020)**

A pesquisa procurou ainda levantar sugestões dos produtores para melhorar os mecanismos de fomento à produção cinematográfica independente e a coprodução com o Brasil, por meio de perguntas abertas. A profissionalização dos júris dos concursos foi a sugestão mais citada, sob a alegação de que não atendem “a expectativa de aplicação de mercado que os produtores têm de colocar os filmes”. Foi citado também a “instrumentalização dos recursos para um “tipo” de cinema e que cria situações de interdependência clara entre o ICA e alguns produtores”. Outras sugestões indicadas, foram: maior diversidade nas modalidades de concursos, “com valores diferenciados adequados aos diferentes modelos de produção” e a criação de “uma plataforma pública para produtores/realizadores que não estejam vinculados a qualquer Associação de realizadores e/ou produtores em Portugal”.

A maioria dos produtores que responderam à pesquisa já fizeram coprodução com o Brasil, por duas e até doze vezes. O que indica um nível elevado de experiência dos participantes para com o mecanismo desse tipo de produção junto ao ICA, qualificando as respostas ao questionário. Os demais manifestaram “todo interesse” em fazer coprodução com o Brasil. A pesquisa também identificou que a burocracia é apontada como a principal dificuldade para se fazer coprodução com o Brasil. A simplificação no processo fiscal para “agilizar os pagamentos entre co-produtores” foi indicada como uma proposta de solução. Outras dificuldades citadas, foram: “falhas de comunicação”; “falta de transparência nos processos”; “os directores brasileiros não são admitidos a concurso”; e “a extinção, no Brasil, de políticas do fomento do sector por parte do actual Governo Brasileiro”.

Foram sugeridas algumas propostas para ampliar a coprodução entre Portugal e Brasil: “Melhoria de questões burocráticas”; “isenções especiais de taxas bancárias”; “mais informação sobre os processos e recursos dos dois países”; “investimento franco na visibilidade das obras existentes por có-produção”; “encontro dos profissionais dos dois países, através de festivais e mostras”; “mudança de política cultural do actual governo (ou mudança do actual governo)”; e “retomar o acordo bilateral<sup>13</sup>”.

### **3.6.3 Opinião dos distribuidores**

O questionário da pesquisa com os distribuidores conteve 11 perguntas, sendo 07 questões fechadas e 04 abertas. Nas perguntas fechadas procurou-se avaliar o grau de satisfação com a Lei do Cinema; as linhas e modalidades de distribuição dos concursos abertos pelo ICA em 2019; os recursos disponíveis e o número de projetos aprovados para apoio financeiro; o nível de transparência do processo seletivo de projetos; o Programa Europa Criativa 2014-2020; a atuação do ICA como órgão público executor das políticas para o cinema em Portugal; além de uma consulta sobre a possibilidade de criação de um Protocolo Luso-Brasileiro para distribuição. As perguntas abertas procuraram obter informações e sugestões para melhorar as políticas públicas para a distribuição da produção independente entre Portugal e Brasil.

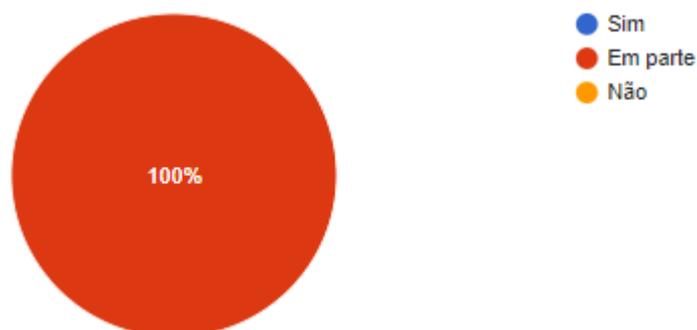
Foram encaminhados questionários para 10 distribuidoras de um total de 12 identificadas na publicação Cinema/Audiovisual de Portugal 2019. Duas distribuidoras foram descartadas porque não eram independentes. Dos 10 questionários enviados, 03 foram respondidos, o que corresponde a 30% do total. O percentual de participação é significativo em termos qualitativos e sinaliza que os dados da pesquisa podem representar a opinião de parcela expressiva dos distribuidores independentes sobre as políticas públicas portuguesas para o setor cinematográfico.

A totalidade dos distribuidores que responderam ao questionário avaliam que a Lei do Cinema atende parcialmente às expectativas e necessidades do setor audiovisual português, em particular, a cinematografia independente. (Figura 9). A unanimidade de opinião dos distribuidores é um forte indicativo da necessidade de ajuste na legislação.

---

<sup>13</sup> Como já foi dito, o último concurso que o ICA ofereceu o Programa Luso-Brasileiro de Coprodução foi em 2017.

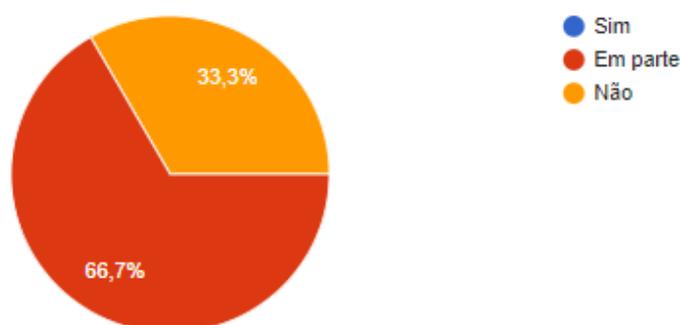
**Figura 9 – Avaliação da Lei do Cinema**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

Para 66,7% dos distribuidores, os concursos abertos pelo ICA, em 2019, nas modalidades Distribuição de Obras Nacionais em Mercados Internacionais; Distribuição em Portugal de Obras Nacionais; e Distribuição em Portugal de Obras Nacionais, Europeias e Outras, atenderam *em parte* as necessidades de distribuição da produção cinematográfica independente portuguesa. Enquanto 33,3% disseram que os concursos *não* atenderam (Figura 10) aos interesses dos distribuidores, um percentual significativo de insatisfação.

**Figura 10 – Concursos de Apoio à Distribuição**

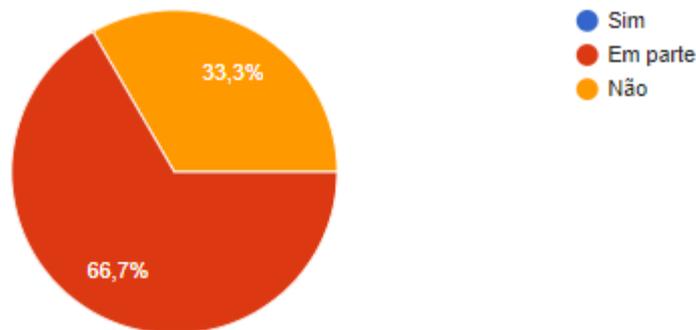


**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

Os mesmos percentuais foram indicados em relação aos recursos disponíveis e o número de projetos aprovados para a distribuição nos concursos de 2019 do ICA. Para 66,7%, dos distribuidores os recursos foram suficientes *em parte* para viabilizar um crescimento significativo da distribuição da produção cinematográfica independente

portuguesa. Mas 33,3% *não* concordam (Figura 11). Os números indicam uma coerência no nível de insatisfação de uma parcela dos distribuidores com os concursos e as verbas disponíveis pelo ICA, mas está muito longe da insatisfação com os recursos indicada pelos produtores, de 71,4%.

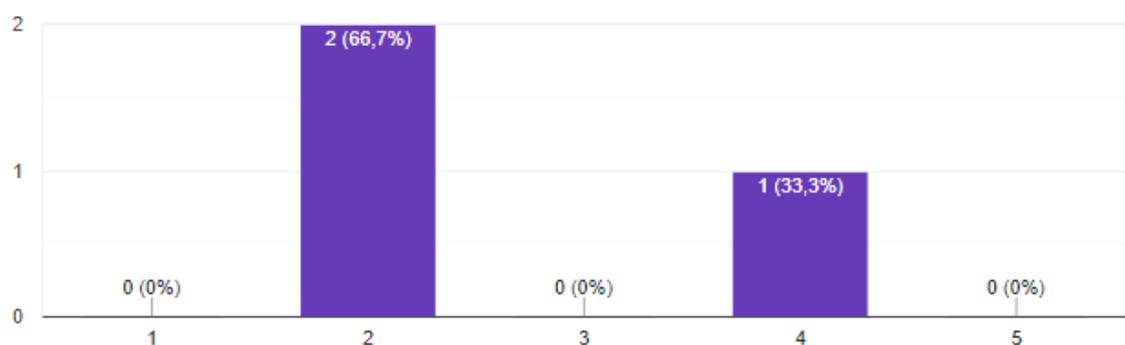
**Figura 11 – Recursos Disponíveis nos Concursos**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

A partir da Escala Likert, 66,7% dos distribuidores avaliaram o processo de seleção dos projetos nos concursos do ICA com a nota 2, de “pouco transparente”. Enquanto 33,3% indicaram 4 “transparente” (Figura 12). Os dados indicam um alto grau de desconfiança dos distribuidores em relação ao processo seletivo dos projetos, mais que o dobro da desconfiança manifestada pelos produtores.

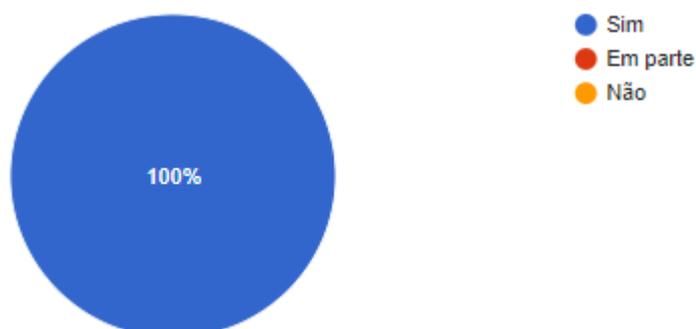
**Figura 12 – Nível de Transparência do Processo Seletivo**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

Para 100% dos distribuidores, a criação de um Protocolo Luso-Brasileiro para Distribuição, semelhante ao protocolo de produção, pode ampliar a distribuição de filmes independentes entre os dois países (Figura 13).

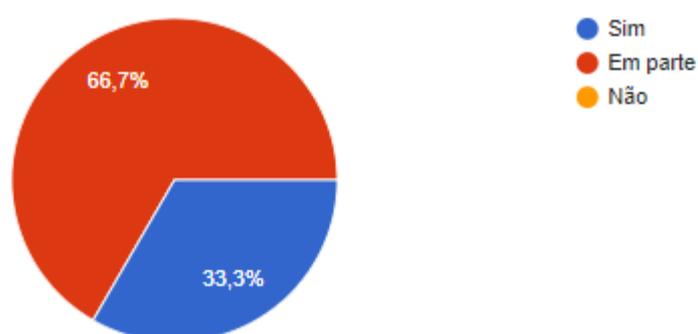
**Figura 13 – Proposta de Protocolo Luso-Brasileiro Distribuição**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

O Programa Europa Criativa 2014-2020, na opinião de 66,7% dos distribuidores que responderam à pesquisa, só contribuiu *em parte*, para o fortalecimento da distribuição cinematográfica independente de Portugal. Enquanto 33,3% consideram que o Programa atendeu a seus objetivos em relação à distribuição (Figura 14). O percentual da avaliação positiva *sim* é igual ao que foi dado pelos produtores.

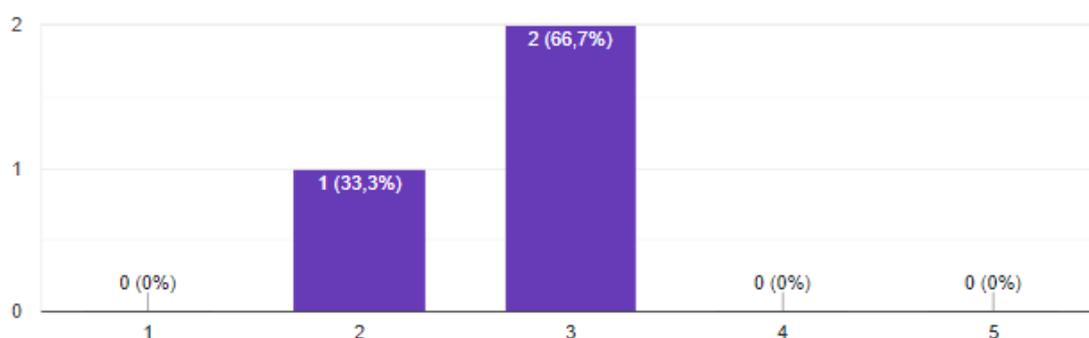
**Figura 14 – Programa Europa Criativa 2014-2020**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

Tendo como parâmetro a Escala Likert, em que 1 equivale a “nem um pouco satisfeito” e 5 “muito satisfeito”, 66,7% dos distribuidores avaliaram a atuação do ICA com a nota 3 de “mais ou menos satisfeito”. A nota 2 de “insatisfeito” foi dada por 33,3% (Figura 15). Os números estão coerentes com as respostas anteriores da pesquisa e apontam um grau de insatisfação com a atuação do ICA como principal financiador e executor das políticas para o cinema em Portugal.

**Figura 15 – Instituto do Cinema e do Audiovisual**



**Fonte: Questionário Distribuidores Portugueses (2020)**

A pesquisa com os distribuidores também procurou levantar informações e sugestões para a melhoria dos mecanismos de fomento à distribuição cinematográfica independente, em Portugal e no Brasil, por meio de perguntas abertas. Em relação a melhorias nas políticas públicas para a distribuição da produção independente, os distribuidores apresentaram as seguintes sugestões: aumento de verbas para os apoios; “uma política séria” (o distribuidor não especificou o que significa); e um maior conhecimento dos realizadores e dos filmes, “que permita uma avaliação mais justa dos currículos e dos projectos”. Novamente a crítica aos júris e ao processo de seleção aparece como um problema significativo para o setor cinematográfico, já indicado pelos distribuidores na avaliação do processo seletivo dos projetos com a nota 2 de “pouco transparente”.

Duas das três distribuidoras que responderam ao questionário disseram já ter distribuído filmes brasileiros e de coproduções luso-brasileiras, mas não especificaram quantas vezes. O que ainda não distribuiu, manifestou interesse em distribuir, “dependendo do filme em concreto”. Mas, curiosamente, apenas um distribuidor fez sugestão para ampliar a distribuição recíproca da produção independente entre Portugal

e Brasil, propondo uma maior participação e articulação entre programadores e distribuidores portugueses e brasileiros nos principais festivais de cinema dos dois países:

“Isso promove o conhecimento do cinema nos dois países e ajuda à sua distribuição nomeadamente de filmes portugueses no Brasil, já que os principais festivais portugueses têm recorrentemente um número elevado de filmes independentes brasileiros nas suas programações”.

Todos os distribuidores, no entanto, indicaram as principais dificuldades enfrentadas para distribuir uma produção cinematográfica independente nos mercados português, brasileiro e global. Foram citados a falta de interesse das salas e de uma maior promoção dos filmes independentes; a ausência de “um serviço público de televisão” e de “outros canais de difusão”; e a “falta de salas independentes”. Especificamente em relação à distribuição da produção independente de Brasil e Portugal, foi indicado como principal dificuldade “Ironicamente, a língua - apesar de ser a mesma a compreensão das pronúncias dificulta a sua difusão”. Outras dificuldades citadas em relação aos dois países, foram o desconhecimento dos mercados e dos apoios à distribuição. Ainda que não tenha sido dito de maneira explícita, as respostas dos distribuidores apontam para o monopólio das *majors* no circuito comercial como o grande obstáculo, e de algum modo sinalizam que o Estado tem um papel a cumprir nesse contexto, como pode ser inferido a partir da resposta 100% afirmativa à proposta de criação de um Protocolo Luso-Brasileiro para Distribuição.

## 4. Indicadores gerais do marco regulatório para o Cinema no Brasil

### 4.1 Breve trajetória das políticas públicas para o setor

O Decreto nº. 21.240, de 4 de abril de 1932 é o primeiro documento que se tem notícia de intervenção do Estado brasileiro sobre o cinema. Entre outras medidas, o decreto nacionalizou o Serviço de Censura, atendeu aos interesses dos produtores de reduzir a taxa de importação de películas virgens, criou uma taxa cinematográfica, por meio de um percentual cobrado sobre a exibição de filmes estrangeiros nos cinemas brasileiros, e obrigou a exibição de um curta-metragem nacional complemento às sessões normais. Na década de 1930, o Brasil havia iniciado uma nova etapa de sua história republicana, após a Revolução de 1930<sup>14</sup>, capitaneada por Getúlio Vargas. Outro Decreto nº 24.651, de julho de 1934, criou o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC). O Serviço de Censura e a arrecadação da taxa cinematográfica foram transferidos para o DPDC que deu início a produção cinematográfica de curtas-metragens como propaganda oficial.

A obrigatoriedade de exibição de um curta antes da projeção de qualquer longa-metragem, teria uma relação direta com o aumento do número de produtoras no país, de 19 em 1935 para 62 em 1937, e também da produção não só de curtas de ficção, mas também de cinejornais, documentários e *trailers*. Em 1937, já no período ditatorial getulista, conhecido por Estado Novo, a Lei nº 378, de 13 de janeiro, cria o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), outro órgão governamental de produção cinematográfica.

Mas a ação pública de maior impacto no período foi a edição do Decreto nº 1.915 de 1939, de 27 de dezembro, que criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Entre outras funções, o organismo do governo federal tinha sob sua responsabilidade a imposição da censura ao cinema e uma série de outras iniciativas que impactavam no setor, como o estímulo à produção de filmes nacionais, a classificação de filmes educativos e nacionais para concessão de prêmios, ajudas para o transporte de filmes e concessão de outras vantagens dentro de sua competência, além de sugerir ao

---

<sup>14</sup> Cabe uma breve nota sobre os propósitos da chamada Revolução de transformar o país agrário em urbano e industrial, da República Velha regida pelos vícios do compadrio para a República Nova

governo a isenção ou redução de impostos e taxas federais para os filmes educativos e de propaganda.

O DIP passou também a produzir filmes, gerou uma concorrência desigual com as empresas privadas por mais espaço nas telas, e dificultou o crescimento da incipiente indústria cinematográfica no país nas décadas de 1940 e 1950. Em meados da década de 1950, a tentativa de implantar uma indústria cinematográfica nacional baseada no modelo de estúdios (Atlântida, Vera Cruz, etc.) fracassou, por má gestão, baixo retorno financeiro das produções, mas também pelo pouco tempo em que os filmes ficavam em cartaz nas salas de cinema, dominadas pela exibição de filmes dos grandes estúdios dos Estados Unidos. Desde então ficou claro que um dos maiores problemas para o crescimento do cinema nacional seriam as dificuldades de distribuição e a negociação com os circuitos comerciais de exibição no país.

Em 1939, no contexto da criação do DIP, o Brasil implanta pela primeira vez a política da cota de tela, com a obrigatoriedade de exibição mínima de um curta-metragem nacional um dia por ano em cada sala. Segundo Amâncio (2000), até da década de 1960, essa foi a principal ação do governo para o setor. Com o golpe militar de 1964, o cinema foi a única arte que à princípio não sofreu tanto com a ditadura. O que irá acontecer a partir de 1966, quando o governo militar decide criar, através do Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, o Instituto Nacional do Cinema (INC), cuja proposta estava em tramitação no Congresso brasileiro. Mas o projeto original de criação do referido organismo para comandar o desenvolvimento do setor cinematográfico foi muito modificado. Os 49 artigos foram reduzidos para 43 e o Estado assumiu um papel muito mais intervencionista do que de gestor. O INC tornou-se também produtor de filmes.

Com o endurecimento do regime militar e a intervenção mais incisiva do governo em diversos campos sociais, em 1969, foi criada a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) pelo Decreto Lei 862 de 12 de dezembro, empresa de economia mista, mas controlada pelo Estado. A Embrafilme nasceu para auxiliar o trabalho desenvolvido pelo INC e tinha como função inicial distribuir e divulgar os filmes brasileiros no exterior. Posteriormente, inserida no Plano de Ação Cultural (PAC) do governo militar, passou a ser também uma instituição estratégica para a produção cinematográfica brasileira através de financiamento público.

Em 1976, um novo organismo foi criado pelo governo militar, o Conselho Nacional de Cinema (Concine), através do Decreto Lei nº 77.299 de 16 de março. O Concine ficou responsável por formular políticas para o desenvolvimento do cinema brasileiro por meio de instruções normativas, e pela supervisão e fiscalização das ações direcionadas ao setor. O Concine instituiu uma política de reserva de mercado para a obra nacional e promoveu o aumento da cota de tela. Em 1939, a obrigação das salas era de projetar obras nacionais um dia por ano, em 1970 passou para 84 dias e chegou a 140 dias em 1979 (Amâncio, 2000).

Por sua vez, a Embrafilme levou o cinema brasileiro a alcançar um grande êxito de público e de retorno de bilheteria na década de 1970, quando os filmes nacionais chegaram a ocupar 30% das salas<sup>15</sup>. O auge da atuação da Embrafilme foi 1984, quando a produção nacional ocupou 34% das telas. Daí em diante esse percentual só fez diminuir. Se por um lado a Embrafilme, ao longo de seus 20 anos de existência, viabilizou um crescimento exponencial do cinema brasileiro, por outro favoreceu as produtoras dos cineastas próximos ou que tinham sido dirigentes da instituição. Aos poucos essa política acabou por provocar uma queda acentuada na qualidade dos filmes e afetou a credibilidade da empresa, que passou a ser criticada pelo próprio setor cinematográfico, pela imprensa e pela população.

Ao final da década de 1980, o modelo de desenvolvimento do cinema brasileiro implantado pelos militares e gerido pela Embrafilme não tinha mais eficácia, nem respaldo social. Praticamente não houve resistência do setor cinematográfico quando o governo do recém-empossado presidente Fernando Collor de Mello, por meio da Medida Provisória nº 151/1990, em março de 1990, extinguiu de uma só canetada o próprio Ministério da Cultura (MinC), transformado em secretaria, e diversas outras instituições culturais, como a Embrafilme, a Fundação do Cinema Brasileiro e o Concine, tripé de sustentação do setor cinematográfico do país. O então presidente defendia a política de Estado mínimo, em que o desenvolvimento industrial da cultura e de outros setores deveriam estar a cargo dos agentes privados.

O Concine era o organismo responsável pelo controle e cumprimento da cota de tela e pela cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria

---

<sup>15</sup> Até o lançamento de *Tropa de Elite 2* (2010), de José Padilha, visto por mais de 11 milhões de pessoas nas salas de cinema, a maior bilheteria do cinema brasileiro era *Dona Flor e Seus Dois Maridos*, de Bruno Barreto, financiado pela Embrafilme e lançado em 1976, cujo público na época atingiu a marca de 10,7 milhões de espectadores.

Cinematográfica (Condecine), principal instrumento de sustentação financeira da política pública para o setor, a partir da cobrança de um tributo sobre as atividades dos agentes do setor audiovisual, como a exibição no cinema, na televisão, na comercialização do vídeo doméstico e no envio de remessas de lucro para o exterior.

Entre 1989 e 1992 não houve uma política específica do governo federal para o setor cinematográfico. No entanto, a partir de 1991, ainda no governo de Fernando Collor, foram implementados os primeiros mecanismos de reconstrução do apoio do Estado ao setor cultural em geral por meio da renúncia fiscal. O primeiro desses mecanismos foi a Lei 8.313/1991, conhecida por Lei Rouanet, em referência ao nome do então secretário de Cultura<sup>16</sup>, Sérgio Paulo Rouanet, responsável pela negociação e trâmites burocráticos de aprovação da lei no Congresso Nacional.

A Lei Rouanet criou o Programa Nacional de Cultura, para estímulo à produção e difusão da produção cultural em suas diferentes áreas, instituindo dois mecanismos principais de apoio: o Fundo Nacional de Cultura, cujos recursos provêm do orçamento da União e de outras fontes; e o Incentivo a projetos culturais, baseado na isenção fiscal para as empresas patrocinadoras de projetos culturais. A Lei Rouanet foi bastante utilizada para a retomada da produção do cinematográfica brasileira<sup>17</sup>, tendo como principais incentivadores empresas estatais, a exemplo da Petrobras.

Em 1992, já no governo Itamar Franco, vice que assumiu a presidência após o *impeachment* do titular Fernando Collor de Mello, foi criada a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual (SDAv), organismo subordinado ao restabelecido Ministério da Cultura, responsável pela elaboração das políticas direcionadas ao setor cinematográfico. As principais funções da Secretaria, na época, foram: coordenar as atividades necessárias para o cumprimento da legislação audiovisual; supervisão, aprovação e acompanhamento dos projetos aprovados nas leis de incentivo; concessão dos certificados de produção brasileira; e a autorização para produção de obra estrangeira no Brasil.

---

<sup>16</sup> No governo do presidente Fernando Collor de Mello, o Ministério da Cultura (MinC) foi transformado em Secretaria da Cultura, diretamente vinculada à Presidência da República. A situação foi revertida pouco mais de dois anos depois em 19 de novembro de 1992, pela lei nº 8.490, no governo do presidente Itamar Franco. O MinC foi criado no governo do presidente José Sarney, pelo Decreto-Lei nº 91.144 de 15 de março de 1985. De 1953 a 1985, as atribuições da pasta da cultura eram acumuladas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC).

<sup>17</sup> Em 1992, apenas três produções nacionais chegaram ao circuito comercial.

Embora tenha sido útil para a retomada da produção brasileira, a Lei Rouanet tinha um mecanismo comum a todos os segmentos culturais, não atendia às demandas específicas do setor cinematográfico. Para atender a essas particularidades do setor, foi criada a Lei nº 8.685/1993, conhecida como Lei do Audiovisual. A nova lei apresenta três mecanismos de incentivo fiscal. O Artigo 1º autoriza que sejam abonados 100% do Imposto de Renda (IR) sobre os valores usados para a compra de certificados de investimento para a produção de obra cinematográfica independente, até o limite de 3% do total devido ao IR por pessoa jurídica (coletiva), e até 6% para pessoas físicas (individuais). Projetos de exibição, distribuição e projetos de infraestrutura técnica como construção ou reforma de laboratórios ou estúdio de pós produção também se enquadram nesse mecanismo de financiamento.

Os outros dois mecanismos estão inscritos no Artigo 3º da Lei do Audiovisual. Um deles autoriza que grandes distribuidoras internacionais, como Warner, Paramount, Fox, Sony e outras com remessas para o exterior em decorrência da exploração comercial de obras estrangeiras em território brasileiro, possam abater até 70% do IR devido ao governo, para o investimento em projetos de produção de filmes brasileiros de produtores independentes, ou em coprodução de obras cinematográficas de longa-metragem, ou ainda coprodução de telefilmes e minisséries. O outro mecanismo de financiamento amplia as mesmas condições de bonificação do IR garantidas às distribuidoras estrangeiras para os radiodifusores e programadores brasileiros que adquirirem direito de transmissão de qualquer obra audiovisual brasileira para ser exibida na televisão aberta ou paga.

Em 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1/01, emitida pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, cria uma nova estrutura de suporte ao audiovisual brasileiro, baseado em um tripé institucional formado por três organismos estatais complementares: o Conselho Nacional de Cinema (CNC); a Agência Nacional do Cinema (Ancine); e a Secretaria do Audiovisual (SAv). Apesar das mudanças implementadas por sucessivos governos, nomeadamente em termos de estrutura e competências dos três organismos, e da instabilidade política que o Brasil tem passado desde o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, o CNC, a ANCINE e a SAv continuavam ativos até 2019, ano sobre o qual esta pesquisa se debruça.

## 4.2 Políticas públicas de fomento vigentes

### 4.2.1 As instituições de regulação

Em 2019, a tarefa de regulação e gestão das políticas públicas federais direcionadas ao setor cinematográfico e audiovisual no Brasil era de responsabilidade das seguintes instituições: Secretaria Especial da Cultura, Conselho Superior de Cinema (CSC), Secretaria do Audiovisual (SAv) e Agência Nacional do Cinema (Ancine). A Secretaria Especial da Cultura é sucessora do Ministério da Cultura (MinC), extinto pelo presidente Jair Messias Bolsonaro por meio da Medida Provisória nº 870 de 1 de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844 de 13 de junho de 2019.

Na estrutura administrativa do governo Jair Bolsonaro, a **Secretaria Especial da Cultural** é subordinada ao Ministério da Cidadania, e tem por função assessorar o ministro “na formulação de políticas, programas, projetos e ações que promovam a cidadania por meio da cultura, a economia criativa brasileira, o acesso aos bens culturais e a proteção dos direitos autorais” (Decreto Lei nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019), além de supervisionar e coordenar a Política Nacional de Cultura; a Política Pública do Setor Audiovisual e seus programas de apoio, instituídos pela MP 2.228-1 de 06 de setembro de 2001; e o Programa Nacional de Apoio à Cultura, instituído pela Lei Rouanet, entre outros.

A Secretaria Especial da Cultura assumiu as atribuições e os organismos do extinto MinC. Sua estrutura organizacional conta com seis outras secretarias: Secretaria da Diversidade Cultural; Secretaria do Audiovisual; Secretaria de Economia Criativa; Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura; Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural; e Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual.

Criado em 2001 pela Medida Provisória 2.228-1/01 e com composição e funcionamento regulamentados pelo Decreto 4.858, de 13 de outubro de 2003, o **Conselho Superior do Cinema** (CSC) é um organismo colegiado de formulação e planejamento da política setorial. De acordo com a MP sua função é de elaborar a Política Nacional de Cinema. O CSC é composto por ministros de Estado<sup>18</sup>,

---

<sup>18</sup> A formação inicial do CSC, de acordo com a MP 2.228-1/01 era de 12 membros, sendo 07 representantes dos ministérios e 05 do setor cinematográfico e audiovisual. O Decreto 4858/03 ampliou a composição para 18 membros e instituiu a paridade entre representantes do governo e não governamentais. Além disso, os representantes não governamentais passaram a ser de dois grupos: 06 da área cinematográfica e audiovisual e 03 da sociedade civil. O Decreto 4858/03, Art.2º, Inciso I alterou o Art.2º da MP 2.228-1/01, e estabeleceu que o CSC terá a seguinte composição: chefe da Casa Civil da

representantes do setor cinematográfico e audiovisual e representantes da sociedade civil. Seu caráter supraministerial revela a intenção do legislador de considerar o audiovisual e o cinema como setores estratégicos para o país. Em 2019, com a extinção do MinC, o Conselho passou inicialmente a integrar a estrutura básica do Ministério da Cidadania (Lei nº 13.844). No entanto, o Decreto Lei nº 9.919, de 18 de julho de 2019, transferiu o CSC da Cidadania para a Casa Civil<sup>19</sup>.

As outras duas instituições de regulação e gestão foram criadas também pela MP 2.228-1/01 e são executoras das políticas definidas e planejadas pelo CSC. A **Secretaria do Audiovisual (SAv)**<sup>20</sup> possui como competências a formação, produção inclusiva, regionalização, difusão não-comercial, democratização do acesso e preservação dos conteúdos audiovisuais brasileiros, de acordo com as diretrizes da política nacional do cinema e do audiovisual e do Plano Nacional de Cultura. Sobre a responsabilidade da SAv estão ações como estímulo a mostras e festivais, produção de curtas-metragens, preservação de acervo, estímulo a publicações de pesquisadores e críticos, entre outras. Com a extinção do MinC, a partir de 2019, a SAv passou a integrar a Secretaria Especial de Cultura.

A SAv, no âmbito de sua competência específica de apoiar o cinema e audiovisual independente como fenômeno cultural, implementou várias ações de fomento ao por meio de editais. Os de maior impacto foram o DOCTV, Programa de fomento à produção e teledifusão do documentário brasileiro, que chegou até versões também internacionais: DOCTV Ibero-América/2007 e DOCTV dos oito países

---

Presidência da República; ministro da Justiça; ministro das Relações Exteriores; ministro da Fazenda; o ministro da Cultura; ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; ministro das Comunicações; ministro da Exteriores; ministro da Fazenda; o ministro da Cultura (presidente do CSC); ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; ministro das Comunicações; ministro da Educação; e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Os demais representantes devem ser reconhecidos em seu setor e “interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros” (Decreto 4858/03, Art.2º, Incisos II e III).

<sup>19</sup> Além de transferir o CSC para a Casa Civil, o Decreto Lei nº 9.919 reduziu a quantidade de integrantes para 12, sendo 07 ministros (Casa Civil da Presidência/preside o CSC; Justiça e Segurança Pública; Relações Exteriores; Educação; Cidadania; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e da Secretaria de Governo da Presidência da República); 3 especialistas em atividades cinematográficas e audiovisuais; e 2 dois representantes da sociedade civil, com destacada atuação em seu setor e interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros.

<sup>20</sup> Esse organismo já existia desde 1992, como Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, criada pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, ainda no governo do presidente Fernando Collor de Mello. Com a MP 2.228-1/01 passou a ser um organismo com a prioridade de estimular o cinema como fenômeno cultural.

membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa/2008, além de Macau. Houve editais também para ficção, como o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão de Ficção (FICTV), que posteriormente contou versão internacional dos países de língua portuguesa, em 2015). A SAV investiu ainda na difusão das obras audiovisuais, via Programadora Brasil, espécie de distribuidora sem fins comerciais de filmes brasileiros independentes para mostras, cineclubes e espaços alternativos.

Como dito antes, enquanto a Ancine cuida das ações voltadas para o desenvolvimento do cinema e do audiovisual em uma perspectiva industrial, de mercado, a Secretaria do Audiovisual (SAV) desenvolve ações em uma visão mais cultural do setor. É com essa perspectiva que são lançadas chamadas públicas direcionadas a setores específicos da sociedade. Em 2018<sup>21</sup>, por exemplo, em parceria com o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), a SAV lançou editais específicos para a produção de documentários com temáticas voltadas à cultura afro-brasileira e/ou indígena e à infância e/ou juventude; e o desenvolvimento de projetos para a infância.

O Edital SAV/MINC/FSA Nº 04 - Produção de documentário com temática voltada à cultura afro-brasileira e/ou indígena, teve como objeto selecionar dez projetos de produção independente de obras documentais, a partir de 52 minutos. Puderam participar empresas (pessoas jurídicas) com registro regular e classificadas como produtoras brasileiras independentes na Ancine. O valor total disponível foi R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sendo até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada projeto selecionado.

O referido edital estabeleceu cotas inclusivas e de descentralização da produção para a seleção dos projetos: mínimo de 30% destinados a projetos de produtoras sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país; mínimo de 20% destinados a projetos de produtoras sediadas na região Sul e nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo; mínimo de 50% de projetos dirigidos por mulheres (cisgênero ou transexual/travesti); mínimo de 50 % dos projetos dirigidos por diretores negros; mínimo de 10 % dos projetos dirigidos por diretores indígenas; mínimo de 50% dos projetos selecionados dirigidos por novos diretores. Este último considerado aquele que dirigiu, no máximo, um longa-metragem finalizado e exibido em sala comercial ou não comercial.

---

<sup>21</sup> Em 2019, primeiro ano de governo do presidente Jair Bolsonaro, não houve chamadas.

O Edital SAV/MINC/FSA Nº 05 - Produção de documentário com temática voltada à infância e/ou juventude também teve como objeto a seleção de dez projetos de produção independente de obras documentais, com duração a partir de 52 minutos. Os beneficiários foram empresas (pessoas jurídicas) com registro regular e classificadas como produtoras brasileiras independentes na Ancine. O valor total disponível no edital foi de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), e o valor máximo para cada projeto de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). O edital Nº 05 teve também cotas inclusivas e de descentralização da produção para a seleção dos projetos: mínimo de 30% destinados a projetos de produtoras sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; mínimo de 20% dos projetos de produtoras sediadas na região Sul e nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo; mínimo de 50% dirigidos por mulheres (cisgênero ou transexual/travesti); mínimo de 25 % dirigidos por diretores negros ou indígenas; mínimo de 50% dos projetos selecionados dirigidos por novos diretores.

A Edital SAV/MINC/FSA Nº 09 – Desenvolvimento de projetos para a infância selecionou 22 propostas de desenvolvimento de projetos de obras audiovisuais de produção independente, sendo: dez propostas de obra não seriada de Longa-metragem, ficção ou animação; e doze propostas de obra seriada para televisão, ficção ou animação. O valor total do edital foi R\$ 4.400.000,00 (quatro milhões e quatrocentos mil reais). Cada projeto foi beneficiado com R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). O edital Nº 09 contou também cotas inclusivas e de descentralização regional: mínimo de 30% dos projetos de produtoras sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; mínimo de 20% destinados a projetos de produtoras da região Sul e nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo; mínimo de 50% de projetos de roteiros produzidos por mulheres (cisgênero ou transexual/travesti); mínimo de 25 % de projetos de roteiros produzidos por diretores negros ou indígenas; mínimo de 50% dos projetos selecionados de novos roteiristas.

Foi ainda lançado o Edital SAV/MINC/FSA Nº 13 – Linha de formação e qualificação audiovisual, para projetos de formação e qualificação de recursos humanos nas áreas técnica, artística e gerencial, nas seguintes modalidades: a) Gestão empresarial e de mecanismos de financiamento, normativo do audiovisual, direitos autorais, gestão de propriedade intelectual e elaboração de projetos; b) Criação e formação técnica para cinema, TV, animação, jogos eletrônicos, narrativas transmídias e para o campo da preservação e do restauro; c) Acessibilidade audiovisual, incluindo para jogos

eletrônicos. O valor total disponível para esse edital foi de até R\$ 16.150.000,00 (dezesseis milhões e cento e cinquenta mil reais). Puderam participar empresas com fins lucrativos classificadas como agentes econômicos brasileiros independentes pela ANCINE, com registro regular.

A **Agência Nacional do Cinema** (Ancine) é uma agência reguladora independente na forma de autarquia especial, com autonomia financeira e administrativa, tem como função a regulação, o fomento e a fiscalização do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro. Seu principal objetivo é desenvolver a indústria audiovisual brasileira de modo a garantir a sua presença em todos os segmentos do mercado e a autossustentabilidade.

Por sua visão do cinema como indústria, a Ancine, de acordo com a MP 2.228-1/01 ficaria subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Mas a própria MP estabeleceu que inicialmente a Ancine ficaria vinculada à Casa Civil da Presidência da República, e assim ficou até o final do segundo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). No entanto, a partir de 2003, no primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), através do Decreto Lei nº 4.858/03, a Ancine ficou abrigada no Ministério da Cultura até o final do governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018). Em 2019, já no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, a Ancine esteve vinculada inicialmente ao Ministério da Cidadania pelo Decreto nº 9.660 de 1 de janeiro. No entanto, um novo Decreto, nº 10.108 de 7 novembro 2019, transferiu a Agência para o Ministério do Turismo.

Como principal instituição focada no desenvolvimento industrial do cinema brasileiro e que teve um papel fundamental para o crescimento do setor até 2019, a Agência Nacional do Cinema merece um comentário especial. A Ancine nasce de uma reivindicação de produtores, distribuidores e exibidores que reunidos no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)<sup>22</sup>, no ano 2000, discutiram e aprovaram propostas para o desenvolvimento do cinema brasileiro. O resultado foi um documento com 69 pontos que refletia um desejo de transformação e reivindicava a criação de um órgão gestor da

---

<sup>22</sup> Entre os dias 28 de junho e 1º de julho de 2000, profissionais do audiovisual se reuniram em Porto Alegre (RS) para o 3º Congresso Brasileiro de Cinema, retomando discussões que haviam mobilizado a classe no começo da década de 1950, quando ocorreram os dois primeiros congressos. Sob a presidência do cineasta Gustavo Dahl, 70 delegados representando 31 entidades de nove estados, além de 150 observadores sem direito a voto, discutiram intensamente a situação do cinema brasileiro naquele momento. Uma novidade em relação aos congressos anteriores foi que, além de cineastas, produtores, técnicos e pesquisadores, também participaram representantes da exibição, da distribuição e de emissoras de TV pública e privadas.

política cinematográfica brasileira<sup>23</sup>. Ancine foi criada, portanto, para atender a esta demanda do setor.

Como toda agência reguladora, o papel da Agência Nacional do Cinema é mediar os conflitos e interesses entre os setores público, privado e a sociedade, para garantir o desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiro. Sua atuação abrange os diversos segmentos de mercado da cadeia de valor do audiovisual, desde a produção até a exibição. Entre os principais agentes econômicos regulados pela Agência estão os produtores audiovisuais, distribuidores de conteúdo, salas de cinema, programadores de TV, radiodifusores, empacotadores e operadoras de telecomunicações. Mas a Ancine é uma agência reguladora atípica, porque além de regular e fiscalizar o mercado cinematográfico e audiovisual nacional, também exerce a atividade de fomento, ou seja, concede incentivos financeiros com vistas ao desenvolvimento do setor.

O Artigo 7º da MP 2.228-1/01 estabelece 23 competências para a Ancine. Algumas delas, são: executar a política nacional de fomento ao cinema; fiscalizar o cumprimento da legislação referente a atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercado; promover o combate à pirataria; regular as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; promover a participação de obras nacionais em festivais internacionais; aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infraestrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais; fornecer certificados de produtos brasileiros; gerir o sistema de informações e monitoramento das atividades do setor nos seus diferentes meios de produção; entre outras.

#### **4.2.2 O fomento à produção e distribuição independente em 2019**

O financiamento público ao setor cinematográfico e audiovisual vigente no Brasil em 2019 contava com mecanismos de fomentos direto e indireto. A Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual e o **Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica**

---

<sup>23</sup> A partir do CBC, o então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – GEDIC, para o qual foram convocados representantes dos diferentes elos da cadeia econômica (produção, distribuição, exibição, televisão) e também de nove ministérios. O diagnóstico traçado por esse grupo apontava, mais uma vez, para os diversos gargalos estruturais que impediam o estabelecimento de uma indústria sustentável no Brasil.

**Nacional (Funcines)** são os principais mecanismos indiretos. As duas leis já foram comentadas no breve histórico das políticas públicas para o setor no Brasil. O Funcines foi criado pela MP 2.228-1/01 para financiar projetos e programas estabelecidos pela Ancine, como os de produção e comercialização de obras brasileiras de produtores independentes; construção, reformas e recuperação de salas de exibição; aquisição de ações de empresas nacionais para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras brasileiras independentes; e projetos de comercialização de obras cinematográficas independentes; entre outros. O Funcines tem por objetivo atrair investimentos privados por meio da constituição de fundos de investimentos lançados no mercado de ações. O investidor que adquire cotas pode abater integralmente o valor investido no Imposto de Renda. Parte da receita econômica da exploração comercial do projeto beneficiado pelo Funcines vai para o investidor ou investidores. Outra parte dos lucros financeiros alimentam o próprio fundo para financiar novos programas e projetos.

O financiamento direto da Ancine é garantido por chamadas públicas em forma de editais de natureza seletiva ou apoio automático. Um dos apoios automáticos é o Prêmio Adicional de Renda (PAR), baseado no desempenho comercial dos filmes brasileiros no mercado de salas de exibição do País. Já o Programa Ancine de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ), concede apoio financeiro automático às empresas produtoras em função da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. São beneficiados produtores premiados por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou cujas obras participaram da principal mostra competitiva dos festivais.

#### **4.2.3 Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**

Mas o principal instrumento de financiamento direto é o **Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**. Criado pela Lei nº 11.437/06, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto 6.299 de 12 de dezembro de 2007, o FSA tem por objetivo promover um desenvolvimento articulado e integrado do setor cinematográfico e audiovisual brasileiro. Entre os principais objetivos do FSA inscritos em seu sítio na internet, estão os de incrementar a cooperação entre os diferentes agentes econômicos da cadeia produtiva; ampliar as salas de exibição; fortalecer a pesquisa e a inovação;

estimular o crescimento sustentado do mercado nacional e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção nacional.

O FSA contempla ações nos diversos segmentos da cadeia produtiva mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos. Os recursos são alocados por meio de programas que procuram equacionar gargalos no mercado ou atender a segmentos considerados prioritários pelo Estado. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine) é destinado a projetos de empresas brasileiras de produção independente, de distribuição, comercialização e exibição. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) é direcionado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Proinfra) apoia projetos de infraestrutura técnica para o setor e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos, que visam atender as necessidades tecnológicas das produções brasileiras. Para o segmento de exibição foi criado o Programa Cinema Perto de Você, gerido pela Ancine em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de ampliar e modernizar o parque exibidor brasileiro em cidades de médio porte ou nas periferias dos grandes centros urbanos. Este programa tem cinco eixos de ação: linhas de crédito e investimento; Projeto Cinema da Cidade; Medidas de desoneração tributária; Sistema de Controle de Bilheteria; e Digitalização do parque exibidor.

O FSA também estabeleceu duas linhas de financiamentos específicas para o fortalecimento das companhias de distribuição brasileiras. A primeira, um apoio para aquisição de direitos de projetos, atuando justamente no sentido de equilibrar as condições de contratação de títulos com força mercadológica. A segunda, voltada para projetos de comercialização – o chamado P&A, isto é, *prints & advertising*, plano que define o tamanho e a campanha de lançamento dos filmes. No começo dos anos 2000, o total de filmes nacionais que conseguiam ser distribuídos comercialmente nos cinemas girava em torno de 30. A partir de 2008, esse número subiu para 80. Em 2013 passou de 100, e em 2016 chegou a 143 (Ancine 2017, p.44).

O fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual ocorre a partir de critérios relativos aos méritos do projeto, o quanto atende a demandas do mercado identificadas com base em diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos. Os recursos investidos são retornáveis, ou seja, o Fundo participa das receitas decorrentes da exploração comercial da obra. Mas se o projeto não der o retorno esperado, o produtor não entra em dívida com o FSA. Outras formas de apoio são por empréstimos a projetos com pagamento de encargos financeiros e a equalização de encargos incidentes em operações de financiamento. Excepcionalmente, alguns financiamentos do FSA são a fundo perdido.

A principal receita do FSA é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (**Condecine**). As empresas que comercializam obras audiovisuais no país, nos diversos segmentos de mercado (produção, veiculação, licenciamento e distribuição) pagam a **Condecine Título**. As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que distribuem conteúdos audiovisuais estão sujeitas a pagar o **Condecine Teles**. Enquanto que as empresas que enviam remessas de lucros ao exterior decorrentes da exploração de obras cinematográficas e audiovisuais no Brasil, além do Imposto de Renda devido paga também mais 11% do valor a ser remetido como **Condecine Remessa**. No entanto, a MP 2.228-1/01, em seu Artigo 39º, seção X, permite a isenção às programadoras estrangeiras de televisão que optarem por investir 3% do valor de sua remessa em uma obra audiovisual brasileira independente, previamente aprovada pela Ancine. Além da Condecine, os recursos que compõem o Fundo Setorial do Audiovisual são oriundos do Orçamento da União e de receitas de concessões e permissões, principalmente o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

#### **4.2.4 Definição de empresa independente e obra nacional**

O inciso IV do Artigo 1º, Capítulo I, das Definições, da MP 2228-1 que criou o já comentado tripé institucional de sustentação das políticas públicas para o cinema e o audiovisual no Brasil, define como **independente** a obra realizada por uma empresa produtora que detenha os direitos patrimoniais majoritários sobre a referida obra, e não tenha nenhum vínculo ou associação direta ou indireta com as empresas de radiodifusão ou operadoras de comunicação de massa por assinatura. O inciso V define **obra cinematográfica e videofonográfica brasileira** como aquela produzida por empresa

produtora brasileira registrada na Ancine, dirigida por brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de três anos, e que tenha sido produzida com um mínimo de 2/3 de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de cinco anos.

É considerada brasileira também, a obra realizada por empresa nacional registrada na ANCINE em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantém acordo de coprodução cinematográfica, ou em associação com empresas de países que o Brasil não mantém acordo de coprodução, mas seja assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% dos direitos patrimoniais da obra à empresa brasileira e cuja produção tenha contado, no mínimo, com 2/3 de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de três anos. O Artigo 1º define **empresa brasileira** como aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e maioria do capital total e votante de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

#### **4.2.5 Propriedade intelectual**

No Brasil, os direitos do autor estão assegurados na Lei nº 9.610 de 1998<sup>24</sup>. A lei contém 115 artigos, com algumas seções dedicadas a diferenciar entre direito moral (inalienável) e direito patrimonial (pode ser vendido ou cedido). No Artigo 7º, inciso VI, a lei cita expressamente que “as obras audiovisuais, sonorizadas ou não, inclusive as cinematográficas”, estão protegidas. Em termos gerais, o Artigo 11º define autor como “pessoa física criadora de obra literária, artística ou científica” e o Artigo 16º identifica como “coautores da obra audiovisual o diretor realizador, o roteirista e os autores do argumento literário e da composição musical ou literomusical criados especialmente para a obra”. A Lei 9.610 assegura que os direitos sobre uma obra independente de registro, mas no Artigo 19º estabelece que é “facultado ao autor registrar a sua obra na forma desta Lei” e que compete ao Poder Executivo federal “dispor sobre a forma e as condições para o registro da obra, especificando os órgãos ou entidades responsáveis por esse registro”. De acordo com a Lei 9.610 de 1998, Art. 41, os direitos patrimoniais do autor duram “por mais setenta anos contados de 1º de janeiro do ano subsequente ao de seu falecimento, obedecida a ordem sucessória da lei civil”.

---

<sup>24</sup> O Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2018 consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre gestão coletiva de direitos autorais e fonogramas, de que trata a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

Na MP 2.228-1/01, Art. 2º, inciso IV, o “respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras” é citado como um dos princípios gerais básicos da Política Nacional Do Cinema. Já o Artigo 21º estabelece que as cópias das obras cinematográficas e audiovisuais, com ou sem fins lucrativos, ou publicitárias, devem conter a “marca indelével e irremovível com a identificação do detentor do direito autoral no Brasil, com todas as informações que o identifiquem, conforme modelo aprovado pela Ancine e pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda”. Cabe ainda citar que o Art. 28º da MP 2.228-1/01 determina que obra cinematográfica e audiovisual brasileira deve, “antes de sua exibição ou comercialização, requerer à ANCINE o registro do título e o Certificado de Produto Brasileiro – CPB”.

### **4.3 Categorias de ajudas**

#### **4.3.1 Metas de desempenho 2019**

Por meio da Portaria n.º 273-E, de 10 de junho de 2019, a Ancine fixou os indicadores e metas de desempenho para o período de 1º de julho de 2019 a 30 de junho de 2020. O documento possui 27 indicadores. A maior parte envolve metas para acelerar procedimentos burocráticos. O Indicador 22, por exemplo, sobre Análise de projetos de produção de obras audiovisuais, tem como meta atender 80% das solicitações de aprovação de projetos de obras no prazo de 25 dias. Outros indicadores têm como meta elaborar e publicar relatórios anuais e estudos sobre o setor, fiscalizar o cumprimento da cota de tela, além e questões relacionadas à atividade regulatória. O Indicador 18, sobre a Elaboração de Análises de Impacto Regulatório (AIR), tem como meta elaborar análises de impacto regulatório.

No final de 2019, a Ancine abriu Consulta Pública de AIR para avaliar a regulação do mercado de TV Paga. A Consulta foi aberta no dia 18/11/19 com prazo de encerramento para o dia 02/01/2020. Posteriormente, a Ancine ampliou o prazo para o dia 03 de fevereiro de 2020. Um dos objetivos da consulta, segundo a Agência, foi o de adequação à de Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida por Lei da Liberdade Econômica, criada pelo atual governo brasileiro para desregulamentar os diversos setores da economia. Após a consulta pública, a Ancine aprovou alterações de flexibilização na Lei da TV Paga. Entre as mudanças está a supressão da exigência do envio de informações, como detalhes de contratos, de uso e distribuição de cotas de

programação nacional, de concorrência e preços dos serviços que as empresas eram obrigadas a encaminhar para a Ancine. A mudança é preocupante porque pode gerar uma queda na presença de obras nacionais exibidas nas emissoras por subscrição, pois o envio desses dados facilitava o trabalho de fiscalização da Ancine.

#### **4.3.2 Concursos Anuais**

O ano de 2019 foi atípico para o cinema e o audiovisual brasileiro. Além da extinção do MinC e da relocação de organismos de planejamento e gestão do setor, já citadas, o presidente Jair Messias Bolsonaro por várias vezes ameaçou extinguir a Ancine, caso não pudesse impor um “filtro” para controlar a aprovação de projetos pela agência reguladora (Brant, 2019). No início do ano, por determinação do Tribunal de Contas da União, a Ancine teve de suspender o repasse de recursos públicos para o setor audiovisual, em função do atraso na prestação de contas da Agência (Genestreti, 2019). Somente no final do mês de novembro, o TCU aprovou o novo modelo de prestação de contas da Ancine (Fioratti, 2019).

A Ancine enfrentou outros problemas judiciais. Em agosto, por determinação da Justiça Federal do Rio de Janeiro, o presidente Jair Bolsonaro afastou o diretor-presidente da Agência, Christian de Castro Oliveira, acusado de participar de um suposto esquema de favorecimentos. Oliveira conseguiu liminar para reassumir o cargo, mas, após ser envolvido em uma nova denúncia pelo Ministério Público Federal, de associação criminosa por uma suposta manipulação de dados e informações sobre outros dirigentes e diretores da Agência, renunciou à presidência da Ancine no dia 13 de novembro.

Em mais uma ofensiva contra a Ancine, o presidente Jair Bolsonaro apresentou projeto de lei para reduzir em 43% o orçamento do FSA, a principal fonte de fomento das produções cinematográficas e audiovisuais brasileiras. Ao longo de todo o ano de 2019 o FSA, com orçamento de 724 milhões de reais, ficou paralisado porque o Comitê Gestor não aprovou o Plano Anual de Investimentos, documento fundamental para o lançamento das linhas de investimento e a liberação das verbas. Na prática, isso significou a paralisação de projetos para o cinema e a televisão, pois, como já foi dito, o FSA tem várias linhas de financiamento retornável para o conjunto da cadeia produtiva.

O único edital lançado pela Ancine, em 2019, antes da suspensão das atividades da pelo TCU, foi a chamada pública BRDE/FSA Coprodução Internacional 2019,

destinada à seleção de propostas, em regime de fluxo contínuo, para investimento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em produção independente de obras audiovisuais brasileiras de longa-metragem de ficção, documentário e animação ou destinadas ao mercado de televisão, realizadas em regime de coprodução internacional. No edital, a coprodução internacional é definida como modalidade de produção de obra audiovisual realizada por empresas com sedes em dois ou mais países, que “contemple o compartilhamento das responsabilidades pela organização econômica da obra, incluindo o aporte de recursos financeiros, bens ou serviços e compartilhamento sobre o patrimônio da obra entre os coprodutores”.

O edital previa contemplar propostas realizadas com participação minoritária, igualitária ou majoritária da parte brasileira, nas modalidades cinema e televisão. Foram disponibilizados recursos financeiros no valor total de R\$ 36.800.000,00 (trinta e seis milhões e oitocentos mil reais), a serem distribuídos da seguinte forma: R\$ 18.150.000,00 (dezoito milhões e cento e cinquenta mil reais), na modalidade cinema; e R\$ 18.650.000,00 (dezoito milhões e seiscientos e cinquenta mil reais), na modalidade televisão. Poderiam ser beneficiados produtoras nacionais independentes com registro regular na Ancine.

#### **4.4 Mecanismos políticos de proteção**

##### **4.4.1 Cota de Tela**

O Art. 55 da MP nº 2.228-1/01 prevê uma reserva de mercado apenas para as obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem nas salas, espaços ou locais de exibição pública estritamente comercial. A quantidade de obras nacionais a que os exibidores estão obrigados a exibir é fixada a cada ano, por decreto do presidente da República, “ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores”. À Ancine, cabe a aferição semestral do cumprimento da obrigatoriedade. Como já citado, a cota de tela no Brasil existe desde a década de 1930. A novidade é que a legislação vigente estabelece que o mecanismo deve durar até 04 de setembro de 2021.

Em 2019, o Decreto nº 10.190, de 24 de dezembro, estabeleceu um escalonamento de dias para o cumprimento da obrigação da cota de acordo com o número de salas por complexo exibidor. A lógica do cálculo é de um percentual maior de obrigação da cota de tela quanto maior for o número de salas do grupo exibidor. Por exemplo, um cinema com 01 sala deve exibir, no mínimo, 28 dias de longas-metragens brasileiros, enquanto um complexo de 10 salas a obrigatoriedade mínima sobe para 36,5 dias por sala. Para cada sessão programada nas salas a partir das dezessete horas, haverá um incremento de 20% a mais na cota. O decreto também estabelece uma cota mínima para a variedade de títulos brasileiros a serem exibidos. Uma sala deve exibir, no mínimo, três títulos diferentes. Um complexo de 10 salas deve exibir pelo menos 15 títulos diferentes.

A Lei nº 12.485/11 garantiu a cota para a produção independente brasileira na televisão por assinatura de duas formas. A **Cota canal** determina que canais de espaço qualificado nacionais e estrangeiros veiculem 3h30 por semana de obras audiovisuais nacionais de produção independente em horário nobre. Já a **Cota pacote** estabelece uma quantidade mínima de canais mantidos por programadoras brasileiras em um pacote de televisão por assinatura. A cada 03 canais em um pacote, 01 canal deve ser de programadora brasileira.

#### **4.4.2 Internacionalização e convênios de co-produção**

Em seu Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM, 2013), a Ancine aponta a internacionalização como prioridade, pois a meta principal estabelecida pelo PDM foi a ambiciosa missão de tornar o Brasil o quinto mercado audiovisual do mundo em produção e conteúdo para cinema, televisão e novas mídias até este ano de 2020. Várias ações foram implementadas com o intuito de ampliar a inserção internacional da produção brasileira. O Brasil se comprometeu mais fortemente com o Fundo Ibermedia focado na América Latina, Espanha e Portugal, e o O FSA manteve uma linha de investimento em coproduções minoritárias brasileiras com os países da América Latina. Em 2019, o único edital lançado pela Ancine foi a Chamada Pública BRDE/FSA – Coprodução Internacional, para seleção de propostas de investimento do Fundo Setorial do Audiovisual em projetos de obras audiovisuais, nos gêneros ficção, documentário e animação. Foram disponibilizados um total de R\$ 36.800.000,00 (trinta e seis milhões e oitocentos mil reais).

O Brasil possui 13 acordos de coprodução bilaterais firmados com Alemanha (2005), Argentina (1988), Canadá (1995), Chile (1996), China (2017), Espanha (1963), França (2010), Índia (2007), Israel (2017), Itália (2008), Portugal (1981), Reino Unido (2012) e Venezuela (1988), além do acordo multilateral latino-americano de coprodução cinematográfica, integrado por Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Espanha, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela; e do Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana (Ibermedia). O Brasil também tem protocolos de cooperação da ANCINE com organismos semelhantes de outros países: Agência Estatal Ucraniana para o Cinema (Ucrânia); Direção Geral do Cinema do MIBAC (Itália); INCAA (Argentina); CNC (França); ICAU (Uruguai); ICA/I.P.(Portugal); Conselho Nacional da Cultura e das Artes – CNCA (Chile) e IMCINE - Instituto Mexicano de Cinematografia (México).

A Instrução Normativa n.º 106, de 24 de julho de 2012, define a coprodução como obra realizada por um ou mais produtores brasileiros independentes em parceria criativa e financeira com um ou mais produtores de um ou mais países que possuam acordo de coprodução cinematográfica firmado pelo Brasil. Caso não exista o acordo, a obra precisa atender ao que determina a alínea “c” do inciso V do Artigo 1º da Medida Provisória 2228-1:

ser realizada, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos.

Além dos acordos de coprodução bilateral e multilateral, e dos protocolos de cooperação, os principais mecanismos públicos para incentivo à internacionalização da produção cinematográfica brasileira, são: Lei do Audiovisual; Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines); Fundo Setorial Audiovisual (FSA); Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais; Programa de Apoio a Laboratórios ou Workshops; Programa de Apoio a Mercados; e Programas de Apoio à Exportação. O apoio à participação de filmes e de profissionais brasileiros em festivais de cinema e em laboratórios de coprodução, workshops e mercados ao mesmo tempo ampliou a exposição e a circulação dos filmes nacionais e permitiu a criação de uma rede mundial de contatos e parcerias para os produtores independentes. Ao todo, a

ANCINE contempla apoios a participação em 96 festivais e 35 laboratórios ou workshops, além do apoio à participação de produtores em eventos de mercado – entre eles: European Film Market (Festival de Berlim), Marché du Film (Festival de Cannes), Asian Film Market (Festival de Pusan, Coreia), MIPCOM (Cannes-TV), American Film Market (EUA), Ventana Sur (Argentina).

Embora o Brasil tenha assinado o Acordo de Cooperação entre os Estados-Membros da CPLP no domínio cinematográfico e audiovisual, assinado em 2006, e a política para internacionalização do audiovisual brasileiro tenha como uma de suas estratégias fortalecer as relações dentro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), na prática, Portugal tem sido o país lusófono com o qual o Brasil tem mantido uma relação consolidada no âmbito da política de fomento direto. Como já foi dito, Brasil e Portugal assinaram Acordo Bilateral de Coprodução Cinematográfica em 1981, mas o mesmo só foi regulamentado pelo governo brasileiro em 1985, pelo Decreto nº 91.332, de 14 de junho. Sob o abrigo deste acordo de coprodução, em 1994 os dois países assinaram o Protocolo Luso-Brasileiro de Cooperação Cinematográfica, que passou por atualizações em 2007, 2014, 2016 e 2017. A partir de então, os cineastas dos dois países passaram a contar com um edital de fomento direto.

De acordo com a Ancine, de 2005 a 2018, 41 filmes foram realizados em regime de coprodução com Portugal e estrearam no circuito comercial brasileiro. O ano de maior produção foi 2011, com 7 títulos. Em seguida, aparece 2018, com 6 títulos. O conjunto dos filmes foram vistos por um público de 1.019.749 espectadores, proporcionando a arrecadação de R\$ 11.707.487,28 (11 milhões, setecentos e sete mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e vinte e oito centavos). Se por um lado houve um aumento na quantidade de obras realizadas em coprodução com Portugal, por outro, conquistar o público ainda é um desafio, pois apenas um título, *Getúlio* (2014), de João Jardim, cuja situação patrimonial é majoritariamente brasileira, corresponde a 50% da bilheteria dos 41 filmes coproduzidos de 2005 a 2018. O filme majoritariamente português de maior público foi o documentário *José e Pilar* (2010), com 39.628 espectadores, uma coprodução Portugal, Espanha e Brasil, dirigida por Miguel Gonçalves Mendes (Tabela 6).

**Tabela 6 - Co-produção Brasil, Portugal e outros (2005-2018)**

Ano	Título	Direção	País Coprodutor	Situação Patrimonial	Renda (R\$)	Público (em salas)
2005	Diário de um Novo Mundo	Paulo Nascimento	Portugal, Argentina	Majoritária	67.809,00	12.685
2007	Viúva Rica Solteira Não Fica	José Fonseca e Costa	Portugal	Minoritária	13.039,00	1.494
2008	Dot.com	Luis Galvão Telles	Portugal	Minoritária	46.984,00	5.478
2008	A Outra Margem	Luís Felipe Rocha	Portugal	Minoritária	12.349,00	1.615
2008	O Mistério da Estrada de Sintra	Jorge Paixão da Costa	Portugal	Minoritária	5.451,00	687
2008	Falsa Loura	Carlos Reichenbach	Portugal	Majoritária	82.600,00	11.786
2009	Entre os Dedos	Tiago Guedes e Frederico Guerra	Portugal	Minoritária	3.596,50	624
2009	A Festa da Menina Morta	Matheus Nachtergaele	Portugal, Argentina	Majoritária	131.091,30	16.414
2009	No Meu Lugar	Eduardo Valente	Portugal	Majoritária	32.280,36	5.447
2010	José e Pilar	Miguel Gonçalves Mendes	Espanha, Portugal	Minoritária	350.700,61	39.628
2010	A Guerra dos Vizinhos	Rubens Xavier	Portugal	Majoritária	85.531,45	22.754
2011	O Último Voo do Flamingo	João Ribeiro	Itália, Portugal, França, Espanha, Moçambique	Minoritária	14.159,50	1.686
2011	À Margem do Lixo	Evaldo Mocarzel	Portugal	Majoritária	1.493,53	233
2011	As Doze Estrelas	Luiz Alberto Pereira	Portugal, México	Majoritária	32.011,56	3.469
2011	Capitães da Areia	Cecília Amado	Portugal	Majoritária	1.488.886,73	170.607
2011	O Samba que Mora em Mim	Geórgia Guerra-Peixe	Portugal	Majoritária	16.095,16	1.886
2011	Embargo	António Ferreira	Portugal, Espanha	Minoritária	3.242,05	344
2011	Dois Mulheres	João Mário Grilo	Portugal	Minoritária	1.725,00	232
2012	O Manuscrito Perdido	José Barahona	Portugal	Minoritária	1.012,00	145
2013	Tabu	Miguel Gomes	Alemanha Portugal, França	Minoritária	246.246,07	22.745
2013	O País do Desejo	Paulo Caldas	Portugal	Majoritária	18.039,76	1.699

Ano	Título	Direção	País Coprodutor	Situação Patrimonial	Renda (R\$)	Público (em salas)
2013	América – Uma História Portuguesa	João Nuno Pinto	Espanha, Rússia, Portugal	Minoritária	3.422,00	307
2014	A Primeira Missa ou Tristes Tropeços, Enganos e Urucum	Ana Carolina Teixeira Soares	Portugal	Majoritária	6.889,91	767
2014	Getúlio	João Jardim	Portugal	Majoritária	6.447.968,11	508.901
2014	O Grande Kilapy	Zezé Gamboa	Portugal	Minoritária	7.624,21	618
2015	A Estrada 47	Vicente Ferraz	Itália, Portugal	Majoritária	439.151,77	34.358
2015	A Nação que não Esperou por Deus	Lúcia Murat e Rodrigo Hinrichsen	Portugal	Majoritária	12.119,59	1.472
2015	Os Maias - Cenas da Vida Romântica	João Botelho	Portugal	Minoritária	24.888,74	2.319
2016	Estive em Lisboa e lembrei de você	José Barahona	Portugal	Majoritária	40.132,90	3.834
2016	Histórias de Alice	Oswaldo Caldeira	Espanha, Portugal	Majoritária	4.791,27	392
2017	A cidade onde envelheço	Marília Rocha	Portugal	Majoritária	70.409,30	9.101
2017	Joaquim	Marcelo Gomes	Portugal	Majoritária	276.657,19	19.658
2017	O ornitólogo	João Pedro Rodrigues	Portugal, França	Minoritária	31.181,85	4.488
2017	Vazante	Daniela Thomas	Portugal	Majoritária	149.141,67	10.255
2017	Yvone Kane	Margarida Cardoso	Portugal	Minoritária	2.424,19	162
2018	Alguém Como Eu	Leonel Vieira	Portugal	Majoritária	402.739,00	28.530
2018	O Grande Circo Místico	Cacá Diegues	França, Portugal	Majoritária	831.794,00	51.120
2018	Praça Paris	Lucia Murat	Argentina, Portugal	Majoritária	206.149,00	13.348
2018	Djon África	Filipa Reis/João Miller Guerra	Cabo Verde, Portugal	Minoritária	20.959,00	3.131
2018	Comboio de Sal e Açúcar	Licínio Azevedo	França, Portugal	Minoritária	40.467,00	3.130
2018	Diamantino	Gabriel Abrantes	França, Portugal	Minoritária	34.233,00	2.200

**Fonte: Elaboração própria com dados do OCA**

#### **4.5 Impacto das políticas públicas na produção e distribuição**

As políticas públicas para o desenvolvimento do setor cinematográfico e audiovisual brasileiro instituídas no início da década de 1990 pelas leis de incentivo (Rouanet e Audiovisual), a criação do tripé institucional formado pelo Conselho Superior de Cinema (CSC), a Ancine e a Secretaria do Audiovisual (SAV), pela MP nº 2.228-1/01, e as demais normas regulamentadoras instituídas por decretos, leis, portarias, resoluções etc. para sua aplicabilidade, em particular, a Lei nº 11.437/06, de 28 de dezembro de 2006, regulamentada pelo Decreto 6.299 de 12 de dezembro de 2007, que criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), foram fundamentais para o crescimento e fortalecimento da cadeia produtiva do setor.

Os resultados apontados pelo Informe Anual Estatístico do Cinema Brasileiro, publicado pela Ancine, mostram que em 2018 a participação de público do cinema nacional no mercado brasileiro chegou a 14,83% com um total de 163.454.506 ingressos vendidos. A renda gerada pela bilheteria de filmes nacionais em 2018 ultrapassou os 290 milhões de reais, um acréscimo de mais de 21% em relação ao ano de 2017. Do total de 475 filmes lançados no mercado brasileiro em 2018, 185 são filmes nacionais, o que representa 38,94% dos lançamentos, percentual superior ao ano de 2017 (34,55%), quando foram lançados 160 filmes brasileiros (Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, OCA, 2018). A maior presença do filme nacional nas telas é também um indicativo de crescimento das distribuidoras brasileiras, que em geral são responsáveis pela maioria dos lançamentos.

O ano de 2018 também manteve a tendência de crescimento e valorização do conteúdo nacional produzido para a televisão. Desde a promulgação da Lei 12.485/11 (Lei da TV Paga), a presença de obras nacionais nesse segmento tem apresentado uma expansão constante. Como apontam os Resultados Mensais de TV Paga Observatório Brasileiro de Cinema Audiovisual (OCA), os canais de espaço qualificado<sup>25</sup> tiveram, até dezembro de 2018, 8,8% da sua programação voltada para obras brasileiras, sendo 5,5% para obras independentes. Já os chamados “canais brasileiros de espaço qualificado”<sup>26</sup>,

---

<sup>25</sup> Dos 214 canais ativos (2017), 101 são canais de espaço qualificado, que tem obrigações específicas quanto à veiculação de conteúdo brasileiro e brasileiro independente, e 19 são canais brasileiros de espaço qualificado, que tem obrigação de veicular programação brasileira aumentada.

<sup>26</sup> Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQ) são programados por programadora brasileira; que veiculam no horário nobre conteúdos audiovisuais brasileiros, sendo metade produzidos por produtora brasileira independente.

programados por programadoras brasileiras, tiveram um percentual de 55,7% da sua programação ocupados por obras nacionais, sendo 36,3% independentes.

Os números são expressivos quando se observa os valores totais disponibilizados pelo FSA, de 2009 a 2018, para toda cadeia produtiva do setor: R\$ 3.815.211.572,00 (três bilhões, oitocentos e quinze milhões, duzentos e onze mil e quinhentos e setenta e dois reais). No mesmo período, foram destinados R\$ 2,71 bilhões aos projetos selecionados, sendo R\$ 1,90 bilhão contratado e R\$ 1,84 bilhão efetivamente desembolsado, conforme Tabela 1. Os editais para produção de cinema e produção e programação para a televisão foram os mais beneficiados, representaram 48,5% do total de recursos disponibilizados. Enquanto o apoio financeiro para a distribuição de longa-metragem nacional no mesmo período recebeu R\$ 44.760.028,00 (quarenta e quatro milhões, setecentos e sessenta mil e vinte e oito reais) do FSA.

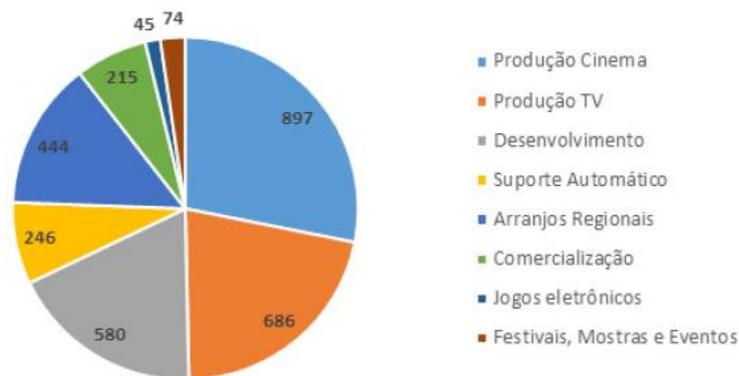
**Tabela 7 - Editais e Chamadas Públicas do FSA (2009 a 2018)**

Linhas de Ação	Chamada Pública	Disponibilizado	Propostas inscritas	Propostas selecionadas	Valor Selecionado	Projetos Derivados <sup>1</sup>	Projetos Contratados	Valor Contratado	Valor Desembolsado
<b>Produção Cinema</b>		<b>1.174.153.342,00</b>	<b>4881</b>	<b>854</b>	<b>1.098.631.769,80</b>	<b>854</b>	<b>619</b>	<b>725.549.670,49</b>	<b>683.067.737,31</b>
Produção Cinema	Prodecine 01	393.262.606,00	2392	312	393.251.439,00	312	229	245.001.940,95	228.194.940,77
Produção Cinema - via distribuidora	Prodecine 02	382.500.000,00	359	203	347.157.679,00	203	182	305.976.028,10	282.972.828,10
Produção Cinema - complementação	Prodecine 04	277.589.686,00	587	210	242.598.163,35	210	96	71.690.520,36	71.690.520,36
Produção Cinema - Linguagem	Prodecine 05	100.343.745,00	1394	78	99.422.648,45	78	72	89.961.426,31	89.961.426,31
Coprodução América Latina	Prodecine 06	10.000.000,00	58	32	7.548.180,00	32	23	5.328.359,77	5.078.856,77
Edital bilateral - Argentina	Prodecine 07	4.069.320,00	48	8	4.071.780,00	8	7	3.705.615,00	2.564.605,00
Edital bilateral - Portugal	Prodecine 08	3.167.010,00	15	4	2.024.850,00	4	4	1.943.220,00	1.455.585,00
Edital bilateral - Uruguai	Prodecine 09	2.072.620,00	16	4	1.354.590,00	4	4	1.287.780,00	819285
Edital bilateral - Chile	Prodecine 10	676.380,00	9	2	641.080,00	2	2	654.780,00	329.690,00
Edital bilateral - México	Prodecine 12	471.975,00	3	1	561.360,00	1	0	0	0
<b>Ações sob Responsabilidade da SAv/MinC</b>		<b>195.271.000,00</b>	<b>2422</b>	<b>117</b>	<b>65.835.295,29</b>	<b>160</b>	<b>102</b>	<b>58.024.029,79</b>	<b>57.874.029,79</b>
<b>Produção e Programação de Conteúdos para TV</b>		<b>1.173.147.463,00</b>	<b>4142</b>	<b>686</b>	<b>810.987.983,53</b>	<b>911</b>	<b>740</b>	<b>621.424.729,32</b>	<b>605.968.329,34</b>
Produção para TV	Prodav 01	833.217.463,00	1700	504	488.701.706,69	504	413	393.584.671,11	378.858.236,13
Proposta de programação	Prodav 02	150.000.000,00	43	31	202.917.046,15	256	176	108.592.714,23	107.862.749,23
TV's Públicas	Prodav 08 a 12	189.930.000,00	2399	151	119.369.230,69	151	151	119.247.343,98	119.247.343,98
<b>Desenvolvimento</b>		<b>185.000.000,00</b>	<b>5580</b>	<b>580</b>	<b>158.432.828,42</b>	<b>971</b>	<b>549</b>	<b>138.984.444,34</b>	<b>138.834.444,34</b>
Núcleos criativos	Prodav 03	97.000.000,00	1261	98	96.515.800,38	468	83	81.612.700,38	81.612.700,38
Desenvolvimento, via laboratórios	Prodav 04	20.000.000,00	313	127	10.999.468,70	127	125	10.729.468,70	10.729.468,70
Desenvolvimento	Prodav 05	40.000.000,00	3993	344	39.917.659,34	344	333	38.642.375,26	38.492.375,26
Núcleos criativos - renovação	Prodav 13	28.000.000,00	13	11	10.999.900,00	32	8	7.999.900,00	7.999.900,00
<b>Suporte Automático</b>		<b>470.750.000,00</b>	<b>837</b>	<b>246</b>	<b>364.963.999,96</b>	<b>246</b>	<b>281</b>	<b>217.397.958,17</b>	<b>215.514.441,77</b>
Suporte Automático - comercial	Prodav 06	413.750.000,00	720	206	324.963.999,96	206	245	200.335.066,06	199.327.287,06
Suporte Automático - artístico	Prodav 07	57.000.000,00	117	40	40.000.000,00	40	36	17.062.892,11	16.187.154,71
<b>Arranjos Regionais</b>		<b>460.945.000,00</b>	<b>418</b>	<b>444</b>	<b>147.650.069,63</b>	<b>444</b>	<b>320</b>	<b>104.012.559,24</b>	<b>102.859.236,06</b>
Distribuição de longas metragens	Prodecine 03	135.944.767,00	377	215	44.760.028,00	215	117	20.694.028,12	19.744.846,12
Jogos eletrônicos	Prodav 14	20.000.000,00	296	45	19.986.028,50	45	37	16.731.523,67	15.233.558,11
<b>Total</b>		<b>3.815.211.572,00</b>	<b>18953</b>	<b>3187</b>	<b>2.711.248.003,13</b>	<b>3846</b>	<b>2765</b>	<b>1.902.818.943,14</b>	<b>1.839.096.622,84</b>

**Fonte: Relatório de Gestão 2018 – ANCINE**

De 2009 a 2018, foram contemplados 3.187 projetos pelo FSA, dos quais 27,3% de produção de cinema e 21,4% de produção de TV, como indicado na Figura 16. Em 2018, 806 novos projetos foram contratados no valor total de R\$ 551 milhões e os desembolsos realizados foram de R\$ 550 milhões.

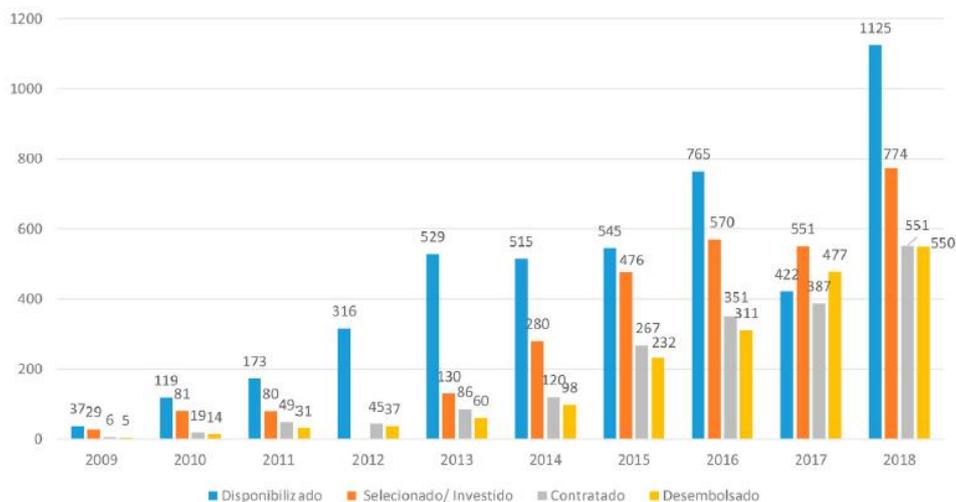
**Figura 16 - Projetos selecionados no FSA de 2009 a 2018**



**Fonte: Relatório de Gestão 2018 - ANCINE**

Em 2018, os valores disponibilizados pelo FSA chegaram a R\$ 1,125 bilhão, um recorde desde a criação do Fundo, como pode ser visto na Figura 17.

**Figura 17 – Evolução dos Recursos Disponibilizados FSA**



**Fonte: Relatório de Gestão 2018 - ANCINE**

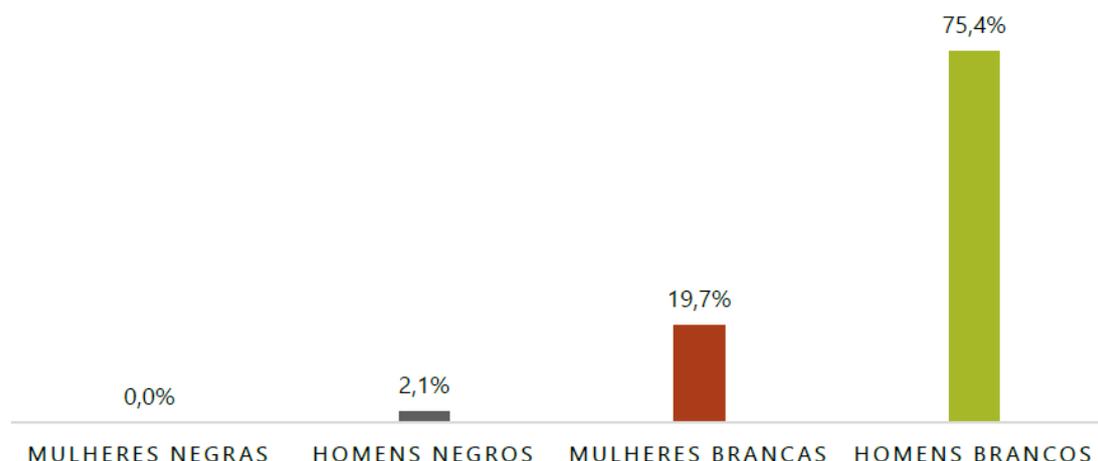
Um outro aspecto a ser destacado das políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro está relacionado à diversidade cultural. Como visto, no tripé institucional do modelo brasileiro a SAV é o organismo responsável por ações voltadas ao atendimento da dimensão cultural do cinema. Nessa direção, foram lançadas chamadas públicas com cotas de inclusão para negros, mulheres e indígenas, além de outros editais específicos para esses segmentos. Um estudo da Superintendência de Análise de Mercado da Ancine sobre a diversidade de gênero e raça no cinema brasileiro, em 2016, traz

revelações importantes sobre o perfil dos profissionais que atuam no mercado e serviu de base para essas iniciativas.

Os números do estudo revelaram, por exemplo, um domínio majoritário na direção de longas-metragens daquele ano por homens brancos (75%), seguido de mulheres brancas (20%). Enquanto os homens negros representavam apenas 2% e não foi registrada a presença de mulheres negras, como pode ser visto na Figura 18. Vale ressaltar que, em 2015, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) indicava que a população brasileira é composta em sua maioria por mulheres (51,5%) e pessoas negras<sup>27</sup> (54%).

Ampliar a inserção de mulheres negras e de homens negros no setor cinematográfico brasileiro, para garantir um maior equilíbrio e representatividade na produção nacional, ainda é um desafio e não vai ocorrer de uma hora para outra. Mas é fundamental a continuidade de políticas públicas com essa finalidade. Os dados mais recentes mostram, por exemplo, que entre os filmes brasileiros lançados comercialmente, em 2018, 22% foram dirigidos por mulheres. É o maior índice comparativo dos anos de 2014 a 2018 (Figura 19).

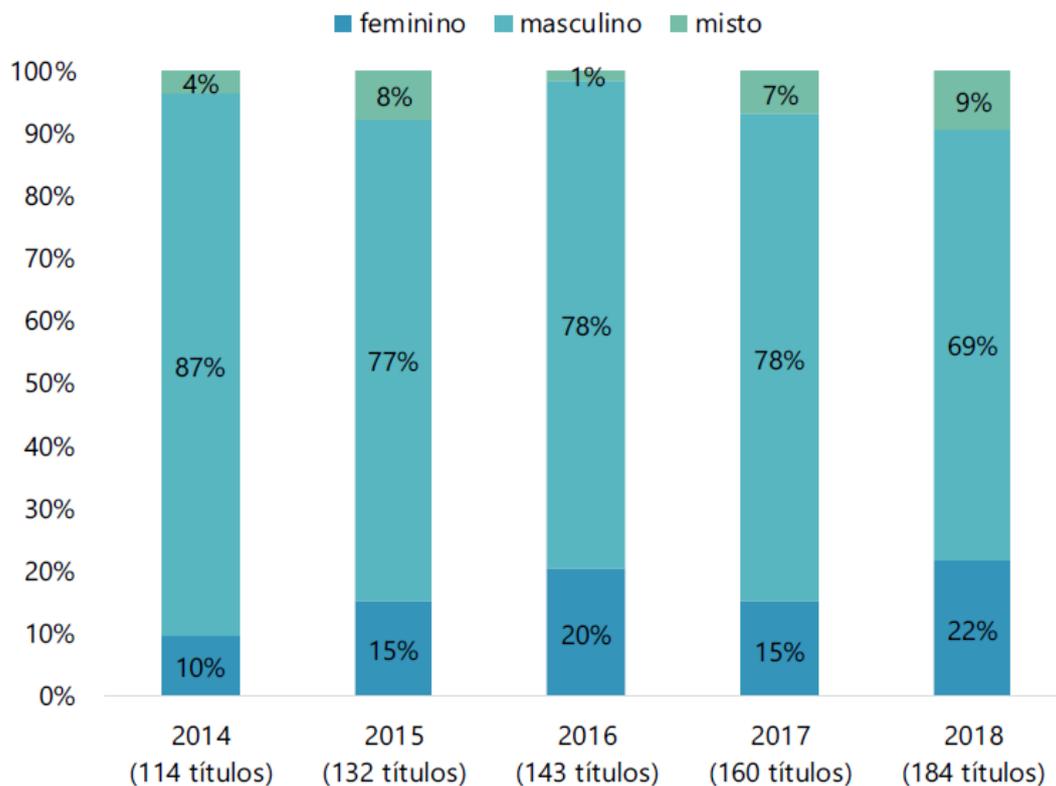
**Figura 18 – Direção com recorte de gênero e cor/raça**



**Fonte: Informe gênero e raça nos filmes lançados em 2016**

<sup>27</sup> As pessoas negras representam a soma das pessoas pardas (45,1%) e das pessoas pretas (8,9%).

**Figura 19 – Percentual de Títulos Lançados por Gênero na Direção**



**Fonte: Participação feminina na produção audiovisual brasileira (2018) – ANCINE**

Outro dado que merece destaque refere-se ao número de filmes brasileiros lançados e sua ocupação no mercado, em termos de público e renda. Desde 2014 o número de lançamentos nacionais nas salas só cresce, atingindo a marca de quase 40% em 2018 (Tabela 8). Mas a conquista de público permanece ainda sendo um desafio. Entre 2014 e 2018 o percentual de participação de bilheteria dos filmes brasileiros em média é de 13%, embora tenha atingido quase 15% em 2018. No mesmo período, o índice de participação na renda total dos filmes lançados nas salas de cinema do Brasil é ainda menor, em média de 12%. De modo geral os números sinalizam uma situação semelhante a de Portugal, as políticas públicas brasileiras proporcionaram um aumento significativo da produção cinematográfica nacional, e contribuíram para um crescimento anual de ocupação das salas – e a cota de tela é uma contribuição significativa nessa direção –, mas o domínio da produção *mainstream* no circuito exibidor permanece avassalador.

**Tabela 8 - Público, renda de filmes brasileiros lançados de 2014-2018**

<b>Indicador / Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Público filmes BR	19.060.705	22.500.563	30.413.839	17.358.513	24.239.873
Público filmes estrangeiros	136.552.287	150.522.264	153.913.521	163.867.894	139.214.633
Participação de público filmes BR	12,25%	13,00%	16,50%	9,58%	14,83%
Renda filmes brasileiros (R\$)	221.887.005,60	277.813.274,29	362.780.504,93	240.767.677,76	290.102.953,00
Renda filmes estrangeiros (R\$)	1.734.056.567,39	2.073.777.533,19	2.236.547.122,71	2.476.897.056,89	2.168.169.014,00
Participação de renda filmes BR	11,34%	11,81%	13,95%	8,85%	11,8%
Lançamentos brasileiros	114	133	142	160	185
Lançamentos estrangeiros	279	322	316	303	295
Lançamentos brasileiros sobre total	29,01%	29,23%	31,00%	34,56%	38,54%

**Fonte: Elaboração própria com dados da ANCINE**

## 4.6 Opinião dos produtores e distribuidores sobre as políticas públicas

### 4.6.1 Procedimento metodológico

A pesquisa procurou ouvir os produtores e distribuidores independentes do Brasil para saber a avaliação que fazem das políticas públicas para o cinema brasileiro vigentes em 2019 e, eventualmente, obter sugestões para melhorar essas políticas, a partir das demandas dos agentes beneficiados. O critério de escolha do universo pesquisado foi o de produtoras e distribuidoras que lançaram filmes de longa-metragem no mercado brasileiro no ano de 2019. Pretendia-se, assim, obter uma opinião dos que haviam sido apoiados e estabelecido uma relação mais recente com os organismos e programas de financiamento.

Inicialmente, procurou-se buscar a informação das produtoras e distribuidoras que lançaram filmes de longa-metragem em 2019 no sítio do Observatório do Cinema Brasileiro (OCA), organismo vinculado à Ancine e responsável pela divulgação de dados e informações sobre o mercado brasileiro. No entanto, durante o período de desenvolvimento da pesquisa de pós-doutoramento, o OCA não publicou qualquer informação a esse respeito<sup>28</sup>. A alternativa encontrada foi consultar o banco de dados de um sítio especializado em cinema que desfruta de grande credibilidade junto a pesquisadores, profissionais e críticos da área: Filme B.

A pesquisa, com abordagem quantitativa e qualitativa, foi realizada através de questionário no modelo Formulários Google, contendo perguntas abertas e fechadas. O *link* para as respostas foi enviado para os e-mails institucionais, e eventualmente, também pessoais, de produtores e distribuidores. Cabe ressaltar que o número obtido de empresas produtoras e distribuidoras brasileiras que lançaram filmes nacionais de longa-metragem em 2019 pode não corresponder à totalidade dos lançamentos, por não ser de fonte oficial. Esse fato não prejudica a pesquisa, pois não se trata de um trabalho quantitativo em sentido *stricto*, e busca-se identificar a imagem das principais políticas e instituições públicas responsáveis pelo fomento do setor cinematográfico junto a agentes beneficiados, além de coletar eventuais sugestões, como um *plus*.

---

<sup>28</sup> Até o momento em que o texto deste Relatório de Pesquisa foi concluído, em maio de 2020, o OCA não publicou qualquer dado a respeito do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro de 2019.

#### **4.6.2 Opinião dos produtores**

O questionário da pesquisa com os produtores conteve 13 perguntas, sendo 09 questões fechadas e 04 abertas. Nas perguntas fechadas procurou-se avaliar o grau de satisfação com os instrumentos de fomento da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual, do Fundo Setorial do Audiovisual e do Prodav destinado ao financiamento de núcleos criativos; das linhas e modalidades de apoio dos editais da Ancine e SAV; da transparência do processo seletivo; dos recursos disponíveis; do Protocolo de coprodução com Portugal; além da atuação do Conselho Superior do Cinema e da Ancine, como principais organismos de planejamento e execução das políticas para o cinema e audiovisual. As perguntas abertas procuraram obter sugestões para melhorar os mecanismos de fomento e obter informações e sugestões para ampliar a coprodução com Portugal.

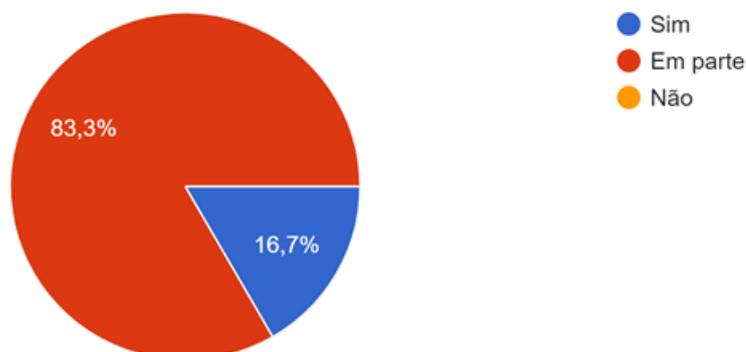
Foram encaminhados questionários a 38 produtoras de um total de 52 identificadas, que lançaram filmes brasileiros de longa-metragem ao longo de 2019 no mercado exibidor. Catorze produtoras não foram incluídas na pesquisa porque seus contatos estavam desatualizados no cadastro da Ancine e/ou não disponibilizavam contato no sítio institucional na internet. Dos 38 questionários enviados, 06 foram respondidos, o que corresponde a 15,78% do total.

Algumas variáveis podem ser consideradas para tentar explicar a reduzida participação dos produtores na pesquisa. Uma delas é concreta, o retorno do e-mail de algumas produtoras porque o domínio não foi encontrado. Outras, são hipóteses plausíveis: desinteresse por qualquer motivo pela pesquisa; descrença nos estudos acadêmicos; desconhecimento ou conhecimento restrito sobre as políticas públicas; o entendimento de que cabe aos agentes públicos propor políticas para o setor; ou ainda a desgraça com as possibilidades para o setor, em função das declarações e ações do atual presidente brasileiro. Como toda hipótese, precisariam ser conferidas em nova pesquisa. Mas os quase 16% dos produtores aleatórios que participaram da pesquisa trazem indicativos interessantes.

Para 83,3% dos que responderam à pesquisa, a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual, mecanismos de fomento indireto por meio da renúncia fiscal, só atendem em parte os interesses e expectativas dos produtores independentes. Os que avaliam

positivamente somam apenas 16,7%. Mas no geral todos reconheceram a importância desse mecanismo, pois ninguém respondeu negativamente, como mostra a Figura 20.

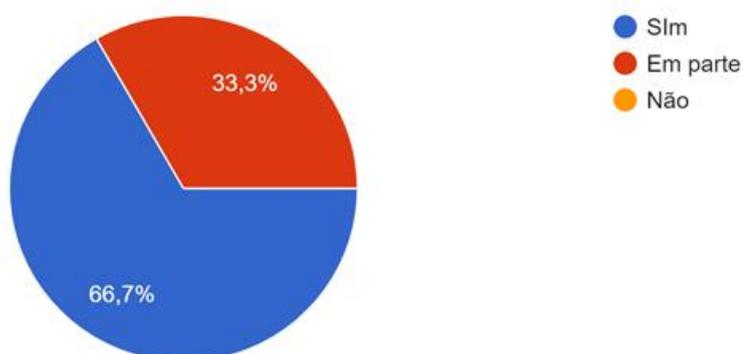
**Figura 20 – Avaliação Lei Rouanet e Lei do Audiovisual**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

A maioria dos produtores, 66,7%, considera que as linhas e modalidades de financiamento contempladas pelos editais, fundos e programas abertos pela Ancine e SAV, até 2019, atenderam às necessidades da produção cinematográfica independente. Mais uma vez ninguém avaliou como negativa, mas um número maior, 33,3% considera que atenderam em parte, o que sinaliza uma necessidade de possíveis ajustes nos instrumentos de apoio, como apontam os números na Figura 21.

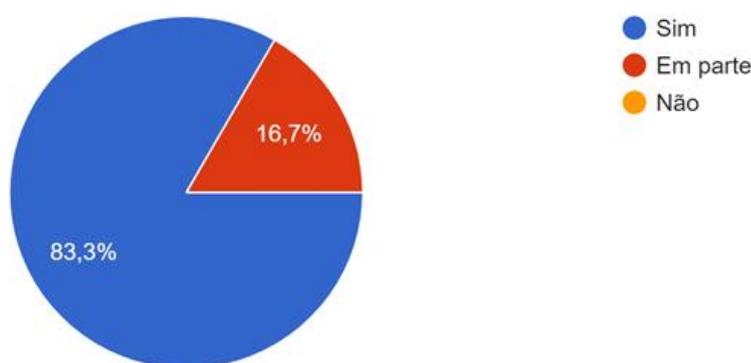
**Figura 21 – Linhas e Modalidades dos Editais, Fundos e Programas**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

Chama atenção o elevado índice de aprovação em relação aos recursos disponíveis nos editais, fundos e programas abertos pela Ancine e a SAV até 2019. Um expressivo percentual de 83,3% dos produtores disse que as verbas disponibilizadas foram suficientes para viabilizar um crescimento da produção cinematográfica independente, e apenas 16,7% responderam em parte (Figura 22). Os números podem ser vistos como reconhecimento à política de sustentação financeira do sistema, sobretudo, por meio da Condecine, cuja arrecadação cresce a cada ano o orçamento do FSA, principal fundo de financiamento da produção independente brasileira.

**Figura 22 – Recursos Disponíveis em Editais, Fundos e Programas**



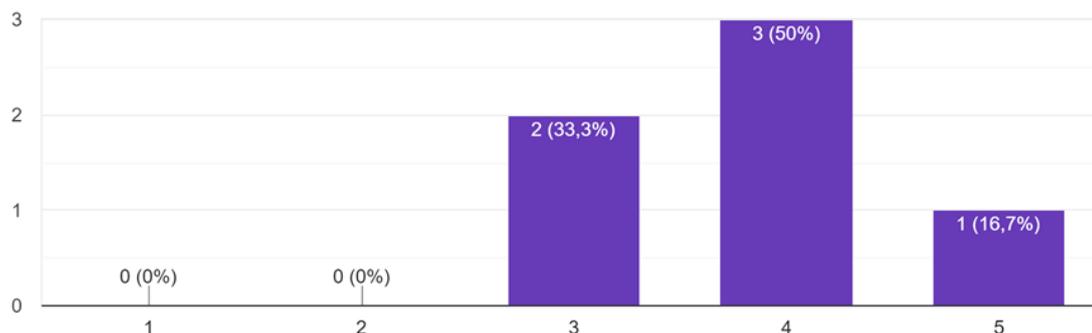
**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

A partir da utilização da Escala Likert<sup>29</sup> foi possível identificar o nível de transparência do processo seletivo nos editais, fundos e programas da Ancine e da SAV, na visão dos produtores. Como exposto na Figura 23, apenas 16,7% dos produtores consideram o processo seletivo “muito transparente”; 50% avaliaram como “transparente” e 33,3% indicaram “mais ou menos transparente”. Embora seja significativo o percentual de mais de 30% de desconfiança em relação à transparência no processo seletivo de projetos, no geral a nota de avaliação foi bem positiva, oscilando entre 4 e 5.

---

<sup>29</sup> A Escala Likert opera com uma escala de 1 a 5, em que 5 indica “muito transparente”; o número 4 “transparente”; 3 “mais ou menos transparente”; 2 “pouco transparente”; e 1 “nem um pouco transparente”.

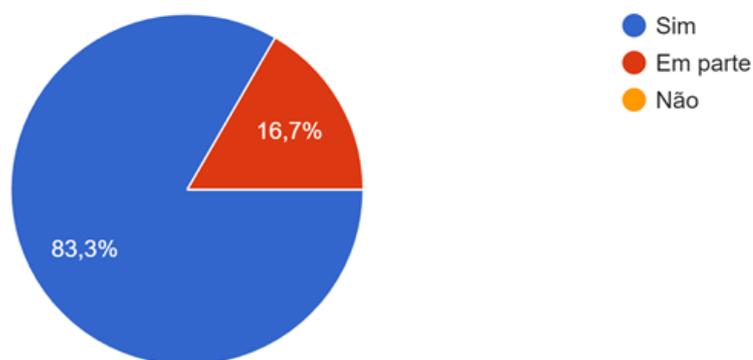
**Figura 23 – Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

Outra avaliação positiva que chama atenção é a do Fundo Setorial do Audiovisual. Para 83,3% dos produtores, o FSA é um mecanismo de fomento direto fundamental para o crescimento da produção cinematográfica independente do Brasil. No entanto, 16,7% reconheceram em parte a importância do Fundo, sinalizando a necessidade de algum aperfeiçoamento (Figura 24).

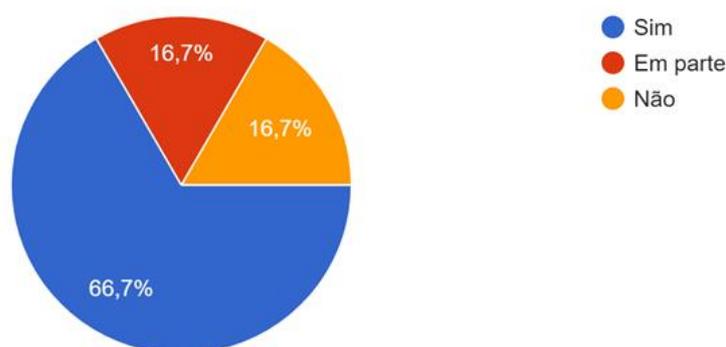
**Figura 24 – Importância do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

Para 66,7% dos produtores, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav 03/2013), destinado especificamente ao financiamento de núcleos criativos, contribuiu para o fortalecimento das produtoras independentes brasileiras. Os que acreditam em uma contribuição parcial somam 16,7%, mesmo percentual dos que negaram a eficácia do Prodav 03/2013 (Figura 25). A negação do referido programa, mesmo por uma parcela pequena, chama atenção porque esse instrumento permitiu pela primeira vez financiamento às produtoras independentes para a criação de núcleos criativos para desenvolvimento de projetos audiovisuais, estimulando um aumento da oferta de produtos das produtoras.

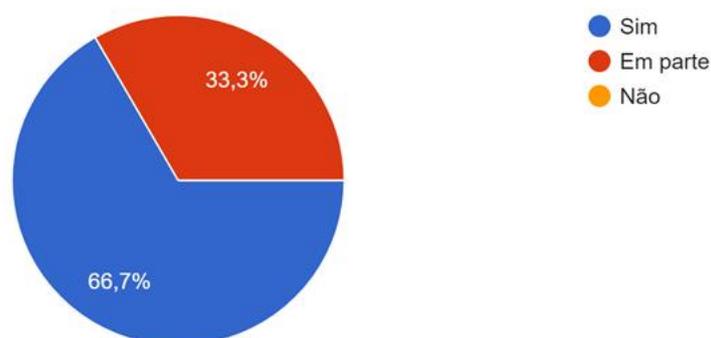
**Figura 25 – Criação de Núcleos Criativos**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

O Protocolo de Cooperação internacional assinado pela Ancine e o ICA em 2016 é considerado um mecanismo eficaz para o estímulo à coprodução entre os dois países por 66,7% dos produtores brasileiros. Mas um número significativo de 33,3% considera que o Protocolo só atende em parte (Figura 26), sugerindo a necessidade de ajustes no Protocolo ou em sua aplicabilidade.

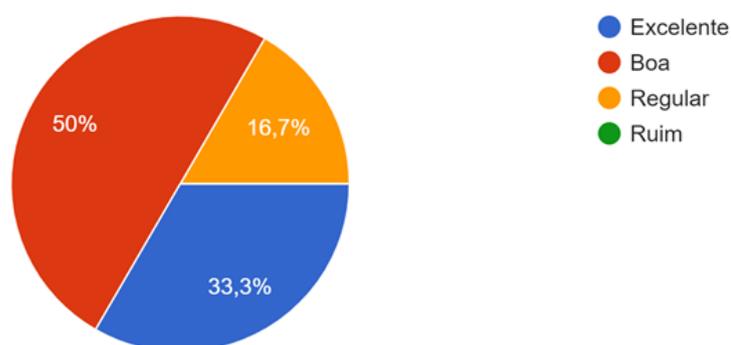
**Figura 26 – Protocolo Co-produção Brasil-Portugal**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

A pesquisa procurou saber também a avaliação dos produtores sobre os principais organismos de planejamento e execução das políticas públicas para o cinema brasileiro. Para 50% a atuação da Ancine é classificada como boa; 33,3% consideram excelente; e apenas 16,7% avaliaram como regular (Figura 27). A soma de 83,3% dos números positivos (boa e excelente) é prova incontestável de reconhecimento do trabalho da ANCINE, e de sua atuação para o desenvolvimento do setor cinematográfico e audiovisual brasileiro, e coincide com os altos índices de aprovação do FSA e dos recursos disponíveis nos editais, fundos e programas geridos pela Agência.

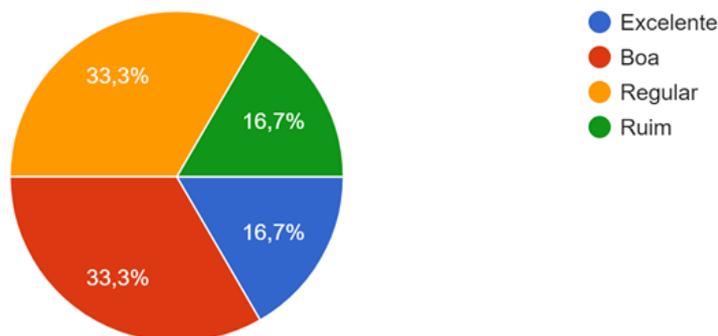
**Figura 27 – Atuação da ANCINE**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

Em contraste com a avaliação positiva da Ancine, a atuação do Conselho Superior do Cinema (CSC) divide opiniões e se constitui como a única avaliação negativa dos produtores. Para 33,3% a atuação do CSC é boa, mesmo índice de regular. O percentual de 16,7% de excelente é igual ao de ruim (Figura 28). A soma dos índices negativos regular e ruim, e os positivos excelente e boa, são rigorosamente iguais: 50% para cada lado. Esses números podem refletir divergências em torno não só da atuação do CSC, mas também de sua composição que passou por mudanças recentes no final de 2018, com a exclusão de representantes da sociedade civil e a indicação de representantes das teles, das plataformas de *streaming* e das grandes corporações dos Estados Unidos.

**Figura 28 – Atuação do Conselho Superior do Cinema**



**Fonte: Questionário dos Produtores (2020)**

A pesquisa procurou também levantar sugestões para a melhoria dos mecanismos de fomento à produção cinematográfica independente e a coprodução com Portugal, por meio de perguntas abertas. Houve sugestão para repensar o modelo de financiamento descentralizado, sob a alegação de que embora tenha ocorrido um aumento da produção brasileira com o aumento de verbas para o mercado independente, “não houve propriamente a construção de uma ‘indústria’”. Segundo o produtor, as preocupações com a descentralização parecem um “grande equívoco”, porque o cinema “precisa de proximidade, de parceiros estratégicos e fornecedores de matérias-primas e serviços atuando em conjunto”, para a construção de “um sistema cinematográfico autossustentável.”

As outras sugestões apontadas caminham em sentido oposto. Há sugestão para a retomada de linhas de financiamento vigentes entre 2013 e 2015, “quando havia uma diversidade notável de linhas de desenvolvimento, produção e suporte automático. Esse é o caminho para aprimorar o mercado independente”. Outra sugestão é a defesa do fluxo contínuo para o fomento com foco na descentralização e diversidade: “Sugiro que todos os editais sejam de fluxo contínuo, observando sempre as cotas para as regiões menos favorecidas (norte/nordeste), para mulheres, indígenas, negros e LGBTs”. Cabe ressaltar, no entanto, que metade dos produtores não apresentaram sugestões para melhorar o sistema de fomento. Um dado preocupante, pois sugere ausência de propostas, impaciência em responder a pesquisa ou desinteresse em contribuir para a melhora das políticas públicas para o setor.

Entre os produtores que responderam à pesquisa, nenhum realizou coprodução com Portugal, mas todos declararam interesse em fazer. Um produtor declarou ter montado um filme com editores portugueses. Mas 50% não apontaram qual seria a maior dificuldade nem deram sugestões para ampliar a coprodução com Portugal. Entre os que indicaram dificuldades de coprodução, estão a ausência de articulação entre os profissionais dos dois países, em particular, as “oportunidades de meetings”, e a “burocracia brasileira”. Para ampliação da coprodução foram sugeridas a realização de encontros para desenvolvimento de projetos luso-brasileiros, com a indicação de que produtoras brasileiras participem do “NordesteLab e outros eventos de Mercado mais assiduamente”. A redução da burocracia foi outra sugestão dada para ampliar a coprodução não apenas com Portugal, mas “para toda coprodução internacional que envolva o Brasil.”

#### **4.6.3 Opinião dos distribuidores**

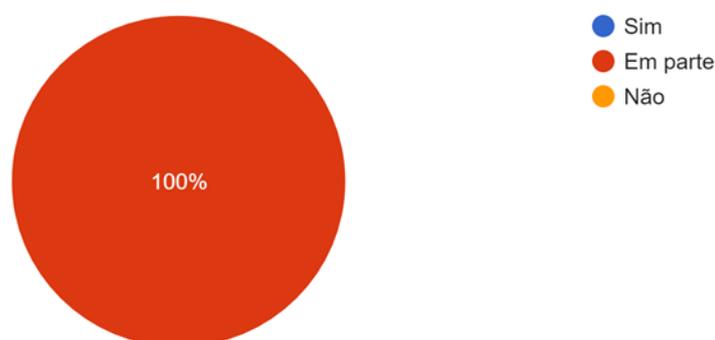
O questionário da pesquisa com os distribuidores conteve 12 perguntas, sendo 08 questões fechadas e 04 abertas. Nas perguntas fechadas procurou-se avaliar o grau de satisfação com os instrumentos de fomento da Lei Rouanet, Lei do Audiovisual e o Fundo Setorial do Audiovisual; as linhas e modalidades de apoio dos editais da Ancine e SAV; a transparência do processo seletivo; os recursos disponíveis; as linhas de financiamento para aquisição de direitos de distribuição e comercialização de obras cinematográficas brasileiras do FSA; e a atuação do Conselho Superior do Cinema e da Ancine, como principais organismos de planejamento e execução das políticas para o cinema e audiovisual. Na forma de pergunta fechada, foi feita também uma consulta para saber se a eventual criação de um protocolo de distribuição, poderia ampliar a exibição de filmes portugueses no Brasil e de brasileiros em Portugal.

As perguntas abertas procuraram obter informações e sugestões para melhorar os mecanismos de fomento à distribuição da produção cinematográfica brasileira independente, assim como para ampliar a distribuição de filmes brasileiros em Portugal e vice-versa. Buscou-se ainda conhecer a maior dificuldade que uma distribuidora enfrenta para distribuir uma obra brasileira independente nos mercados nacional, português e internacional.

Foram encaminhados questionários a 15 distribuidoras de um total de 18 identificadas, que distribuíram filmes brasileiros de longa-metragem no mercado exibidor ao longo de 2019. Duas distribuidoras não foram incluídas porque seus contatos estavam desatualizados no cadastro da Ancine e não disponibilizavam contato de e-mail no sítio institucional na internet. Uma terceira distribuidora não foi incluída porque prioriza lançamento de filmes internacionais e grandes produções nacionais. Dos 15 questionários enviados 04 foram respondidos, o que corresponde a 26,66% do total. Um percentual representativo, mais de 10% superior em relação a participação dos produtores na pesquisa. Além de mais interesse, os distribuidores demonstraram também maior conhecimento das políticas para o setor e apresentaram sugestões concretas para melhorar a distribuição de filmes brasileiros independentes.

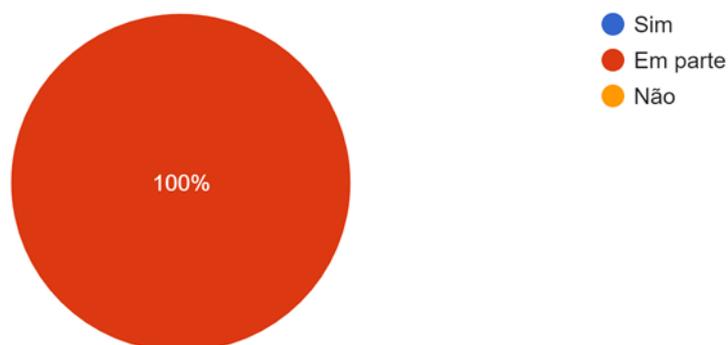
Para 100% dos distribuidores que responderam à pesquisa, a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual atendem em parte às expectativas e necessidades do setor audiovisual brasileiro, em particular, da cinematografia independente (Figura 29). Os distribuidores também foram unânimes em considerar que as linhas e modalidades de fomento contempladas nos editais, fundos e programas abertos pela Ancine e a SAV atenderam parcialmente as necessidades de distribuição da produção cinematográfica independente (Figura 30).

**Figura 29 – Avaliação Lei Rouanet e Lei do Audiovisual**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

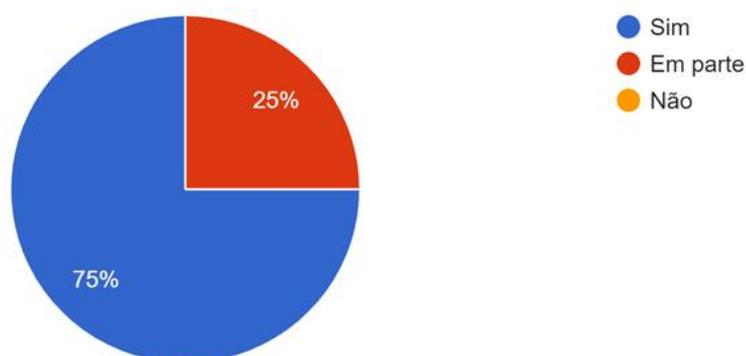
**Figura 30 – Linhas e Modalidades dos Editais, Fundos e Programas**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

Os recursos disponíveis nos editais, fundos e programas abertos pela Ancine e a SAV, até 2019, foram considerados suficientes para viabilizar um crescimento na distribuição da produção cinematográfica independente por 75% dos distribuidores, enquanto 25% consideraram que atenderam em parte (Figura 31). É interessante observar que o percentual afirmativo *sim* dos distribuidores é menor que o indicado pelos produtores (83,3%), e pode ser explicado pelo fato das verbas disponíveis para a produção serem muito superior em relação à distribuição.

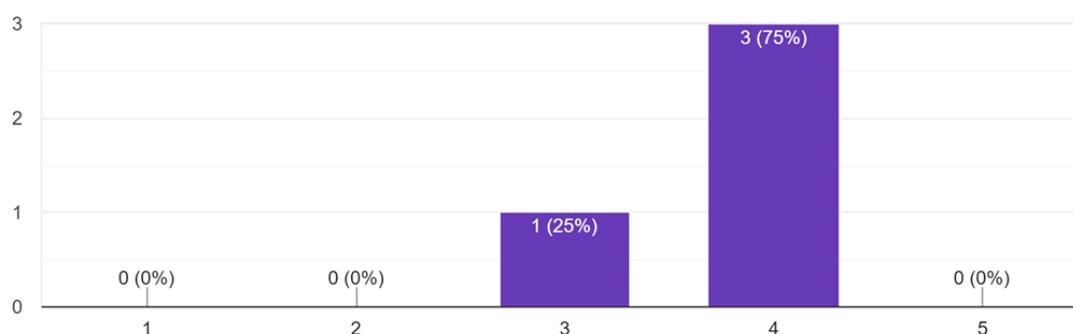
**Figura 31 – Recursos Disponíveis em Editais, Fundos e Programas**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

Considerando os valores da Escala Likert, onde a nota 1 indica “nem um pouco transparente” e a nota 5 “muito transparente”, 75% dos distribuidores avaliaram com nota 4, de “transparente”, o processo de seleção dos editais, fundos e programas da Ancine e da SAV. Mas o percentual de 25% para a nota 3, de “mais ou menos transparente”, é representativo em relação ao quantitativo geral das respostas, e aponta um grau de desconfiança com o processo (Figura 32). Cabe lembrar que 33,3% dos produtores também expressaram desconfiança e deram nota 3.

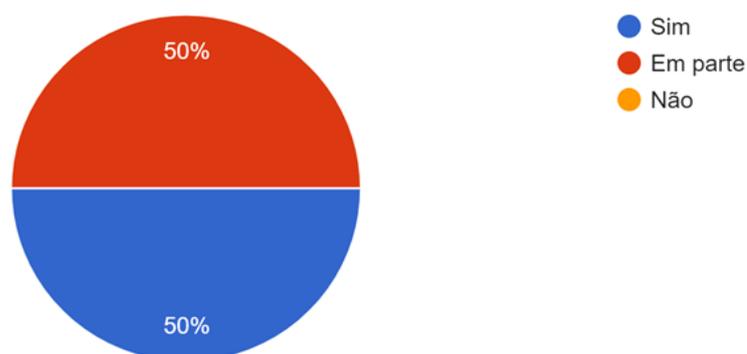
**Figura 32 – Nível de Transparência do Processo Seletivo de Projetos**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

Os distribuidores se dividiram em relação a eficácia das linhas de financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual para a aquisição de direitos de distribuição e de comercialização de obras cinematográficas: 50% disseram sim e 50% disseram em parte (Figura 33). Os números sugerem necessidade de ajustes e possivelmente estão na base das sugestões apresentadas nas respostas abertas, apresentadas mais adiante.

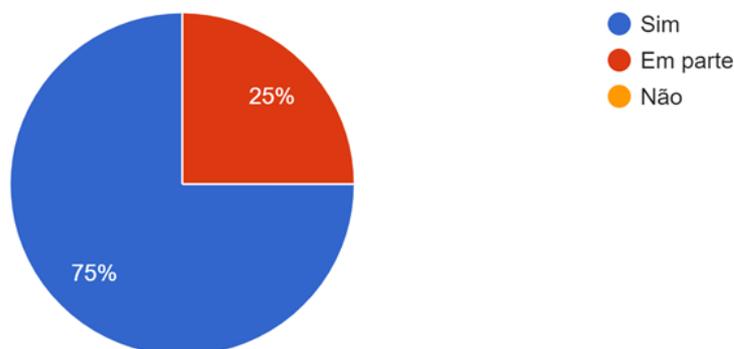
**Figura 33 – Importância do Fundo Setorial do Audiovisual**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

A criação de um protocolo de distribuição, semelhante ao protocolo de produção assinado pelo Brasil e Portugal, em 2016, pode contribuir para ampliar a distribuição de filmes independentes entre os dois países na opinião de 75% dos distribuidores. Para 25%, o protocolo pode contribuir em parte (Figura 34).

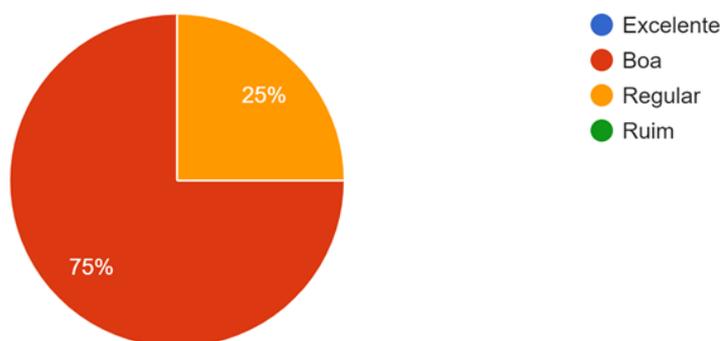
**Figura 34 – Protocolo Distribuição Brasil-Portugal**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

Um percentual de 75% dos distribuidores que responderam à pesquisa avalia como *boa* a atuação da Ancine até 2019, enquanto 25% consideram apenas *regular* (Figura 35). É interessante observar que a avaliação da agência pelos distribuidores é mais crítica do que a dos produtores, cuja percentual dos conceitos *excelente* e *boa* soma 83,3%. Além disso, nenhum distribuidor atribuiu conceito *excelente* à Ancine, e o percentual de *regular* é expressivo, o que sugere um nível de insatisfação com as ações da agência para a área da distribuição.

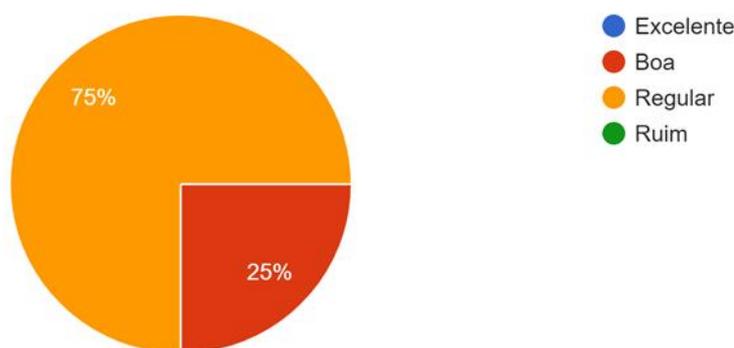
**Figura 35 – Atuação da ANCINE**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

A avaliação dos distribuidores é ainda mais crítica em relação ao Conselho Superior do Cinema, cuja atuação é considerada apenas *regular* para 75% e *boa* para 25% (Figura 36). No entanto, os percentuais de avaliação dos distribuidores são mais generosos quando comparados com os que foram dados pelos produtores. A atuação do Conselho foi considerada *regular* e *ruim* para 50% dos produtores.

**Figura 36 – Atuação do Conselho Superior do Cinema**



**Fonte: Questionário dos Distribuidores (2020)**

A pesquisa com os distribuidores também procurou levantar sugestões para a melhoria dos mecanismos de fomento à distribuição cinematográfica independente no Brasil e em Portugal, por meio de perguntas abertas. A totalidade dos distribuidores que responderam ao questionário deram sugestões. Há propostas de apoio a exibidores, “para que eles programem os filmes brasileiros independentes” e de “um incentivo direto para as salas que exibem os filmes”; a proposição de apoio “a fundo perdido, de 30 a 50 mil reais... para viabilizar um grande número de lançamentos com perfil menos comercial.”; a ampliação das modalidades de financiamento de distribuição; fomento “a criação e a inovação das estratégias de distribuição de filmes”; e um “investimento amplo, contínuo e consistente para formação de público” nas escolas.

Nas perguntas abertas, 50% dos distribuidores que responderam à pesquisa relataram já ter distribuído alguma produção ou coprodução cinematográfica independente de Portugal. Uma distribuidora relatou ter distribuído 04 produções portuguesas; outra distribuidora teve a experiência de fazer uma distribuição com verbas do ICA, e disse que o processo “foi simples”. Os distribuidores deram ainda sugestões para ampliar a distribuição da produção cinematográfica independente do Brasil em

Portugal, e da produção independente de Portugal no Brasil, a exemplo de mecanismos de incentivo por meio de editais para distribuição e exibição de filmes do Brasil em Portugal e vice-versa. Portugal é citado como tendo “um programa bem interessante para viabilizar a estreia de filmes portugueses em outros países”. Há sugestão para que o Brasil desenvolva programas semelhantes que incentivem “a presença de produções brasileiras em mercados internacionais.”. A França e a Alemanha também são citadas como referência de mecanismo de incentivo à distribuição da produção nacional.

Os distribuidores brasileiros também apontaram qual a maior dificuldade que enfrentam para distribuir uma obra cinematográfica independente brasileira nos mercados brasileiro, português e internacional. O domínio do mercado exibidor por obras *mainstream* foi uma das dificuldades citadas. “A dificuldade é a competição com todos os demais países e a falta de uma política mais consistente de difusão do conteúdo brasileiro independente”. Outra dificuldade é de “encontrar um *sales agent*... ou uma distribuidora internacional que consiga viabilizar a presença dos filmes brasileiros no mercado estrangeiro. Foram apontados também como obstáculos a falta de incentivos para as distribuidoras e salas de cinema e de “recursos que permitam inovação nas estratégias de distribuição”.

## 5. Análise comparada: Portugal e Brasil

De modo geral a legislação de Portugal e a do Brasil atendem aos principais indicadores legislativos apontados por Marta de Fuertes (2014) para estimular o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica nacional capaz de contemplar as dimensões econômica e cultural desse setor. Uma ação necessária a todos os países que pretendem se inserir no mundo globalizado, em busca de ocupar uma fatia de mercado e marcar uma presença simbólica e social de sua existência.

Os dois países possuem um marco regulatório específico para o setor; dispõem de instituições públicas que planejam e executam as políticas; têm como princípio básico a defesa, o estímulo e à promoção da cultura nacional; disponibilizam apoios financeiros à produção, distribuição e exibição de obras nacionais independentes; defendem à propriedade intelectual; investem na internacionalização, sobretudo, em regime de coprodução; garantem algum tipo de ação afirmativa à segmentos sociais específicos; promovem iniciativas de preservação do patrimônio cinematográfico; e determinam a reserva de espaço para veiculação do produto nacional nas salas de cinema e até na televisão.

Mas há diferenças significativas também. Algumas estão relacionadas à particularidade de Portugal fazer parte da União Europeia, o que obriga o país a respeitar e adaptar suas políticas às determinações gerais da Comunidade, mas também traz benefícios como o direito de usufruir de recursos provenientes de fundos, programas e outras iniciativas, como a Europa Criativa. Mas há outras diferenças que são relativas à concepção do papel do Estado, o quanto e como deve intervir, uma questão que passa por quem está no comando do Governo. Além de algumas diferenças de cunho sociocultural.

A concepção do papel do Estado está na base das principais diferenças. A começar pelos princípios que norteiam as políticas públicas de cada país. Enquanto os princípios da Lei do Cinema enfatizam a dimensão cultural do cinema e do audiovisual como afirmação de identidade, promoção da língua e valorização da imagem de Portugal, em especial junto aos países de língua portuguesa, a legislação brasileira cita a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da **indústria cinematográfica e audiovisual** nacional, ou seja, uma visão de que o mercado nacional fortalecido pelas ações de Estado irá promover a

cultura e a língua portuguesa. Os outros três princípios que norteiam a legislação brasileira estão inseridos nessa concepção: garantia da presença das obras nacionais nos diversos segmentos de mercado; programação e distribuição ampla de obras audiovisuais de qualquer origem; e respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

Os outros quatro princípios da Lei do Cinema expressam também sintonia com a dimensão mais cultural da legislação portuguesa: proteção e promoção da arte cinematográfica, em particular, dos novos talentos e primeiras obras; apoio ao desenvolvimento das empresas e do mercado em respeito aos princípios de transparência, imparcialidade, concorrência, liberdade de criação e expressão e da diversidade cultural; articulação entre os agentes do setor com a comunicação social, a educação e as telecomunicações; e a conservação do património cinematográfico e audiovisual. Os princípios refletem na concepção, organização e gestão das políticas públicas para o setor.

Os dois países têm como principal fonte de receita para sustentação financeira de suas políticas a cobrança de taxas ao próprio setor cinematográfico e audiovisual. O Brasil, no entanto, disponibiliza também dotação orçamentária própria por meio de renúncia fiscal às empresas que investem no setor. Enquanto em Portugal todo o sistema de fomento é direto, com a disponibilização de recursos pelo Estado em regime de fundo perdido, no Brasil há o financiamento indireto à fundo perdido, por meio da renúncia fiscal do Estado (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual), e o financiamento direto em regime de fundo perdido através de chamadas públicas e programas como o Prodav, e ainda o financiamento direto retornável, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

O sistema “híbrido” brasileiro, de financiamentos direto e indireto, retornável e à fundo perdido, pode ser entendido como síntese de duas concepções de Estado que passaram pelo comando do Brasil. Uma visão mais liberal do início da década de 1990, que desfez o aparato estatal criado durante a ditadura militar (1964-1985) de financiamento direto e, posteriormente, desenvolveu o mecanismo indireto de financiamento baseado na renúncia fiscal do Estado que, em última instância, delega ao mercado a decisão final dos projetos a serem efetivamente realizados. Esse modelo das leis de incentivo vigora até hoje, foi útil e viabilizou a retomada da produção cinematográfica brasileira naquela época, mas por si só não expande o mercado nem

favorece a renovação e a criatividade, pois as empresas tendem a apoiar apenas projetos mais populares, que envolvam atores e realizadores consagrados.

Já o sistema híbrido, com financiamentos diretos e indiretos, foi estabelecido na década de 2000 por governos que defendiam uma ação mais decisiva do Estado na cultura em geral, e no setor cinematográfico e audiovisual em particular. Manteve-se o que já existia e criou-se novas políticas públicas, em grande parte para o atendimento das demandas dos diferentes segmentos e agentes da cadeia produtiva, a exemplo da criação do FSA, mas também para atender as políticas inclusivas dos governos menos liberais. Um exemplo são os editais abertos pela Secretaria do Audiovisual (SAv) com temáticas específicas e/ou cotas para negros, mulheres, indígenas, LGBTs, entre outros. O exemplo citado marca também uma diferença sociocultural do Brasil em relação à Portugal, cuja Lei do Cinema prevê medidas de acesso para as pessoas com deficiência.

Outra diferença entre as políticas dos dois países é a existência em Portugal de uma única lei (Lei do Cinema, nº 55/2012) que centraliza e estabelece os princípios gerais de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais, cuja regulamentação foi recentemente atualizada (Decreto-Lei nº 25/2018). A referida lei é parâmetro para os demais instrumentos jurídicos posteriores direcionados ao setor. No Brasil, a Medida Provisória nº 2.228-1/01, que criou um tripé institucional (CSC, SAv e Ancine) para ancorar de maneira coordenada e complementar o planejamento e a execução da Política Nacional do Cinema é a que mais se aproxima, mas não tem a abrangência da legislação portuguesa, nunca foi integralmente implementada e tem passado por várias alterações ao sabor dos governos, gerando choques e sobreposição de funções entre os três organismos, entre outras coisas.

Há diferenças também de natureza jurídica e de atuação do ICA e da Ancine. Ambas têm em comum a responsabilidade da execução e fiscalização das políticas de fomento, disponibilizam apoio financeiro para o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais, da criação à divulgação e circulação nacional e internacional das obras apoiadas. No entanto, a brasileira Ancine é também uma agência reguladora, e como tal, sua atuação é direcionada ao mercado. Entre as suas competências está a de regular “as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação” (Artigo 7º, V, MP 2.228-1/01).

A internacionalização aparece como um tema relevante na legislação dos dois países, sendo a coprodução uma das modalidades de apoio financeiro. Embora tenha como princípio norteador de suas políticas públicas a promoção e valorização da imagem de Portugal junto aos países de língua portuguesa, mantém acordo de coprodução com cinco países da CPLP (Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe). O Brasil, que cita a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa como um de seus princípios, a situação é pior, pois só mantém acordo de coprodução com apenas um país da CPLP, justamente Portugal. Uma estranha contradição dos dois países que são signatários do Acordo de co-produção entre os países da CPLP, assinado em 2006.

Na prática, Portugal e Brasil priorizam a coprodução entre si. Em 2018, o número de filmes coproduzidos pelos dois países foi superior aos quatro estipulados no Protocolo Luso-brasileiro. Mas o desafio da distribuição para as obras chegarem às salas de cinema e outros espaços de exibição permanece. A cota de tela, nomeada e garantida na legislação brasileira, e presente de maneira sutil, na portuguesa, pode ser transformada em um reforço nessa direção. O investimento na construção efetiva de um mercado com os demais países lusófonos é um caminho a mais a ser trilhado para ampliar a inserção internacional dos dois países.

Abaixo, segue um quadro comparativo da legislação de Portugal e Brasil (Tabela 9), a partir dos indicadores legislativos de análise proposto por Marta Fuertes (2014), mas com adaptações em função das peculiaridades dos dois países e dos objetivos da pesquisa.

**Tabela 9 - Quadro comparativo das políticas públicas**

<b>INDICADORES</b>	<b>PORTUGAL</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Instituições públicas de regulação e fomento em 2019</b>	- Ministério da Cultura - Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) - Inspeção Geral das Atividades Culturais (IGAC)	- Secretaria Especial da Cultural; - Conselho Superior do Cinema - Secretaria do Audiovisual (SAv); - Agência Nacional do Cinema (ANCINE)
<b>Marco legal (principais Leis, Decretos. Medidas provisórias)</b>	- Lei nº 55/2012 (Lei do Cinema) - Decreto-Lei n.º 25/2018 (nova regulamentação da Lei do Cinema)	- Lei Nº 8.313/91 (Lei Rouanet); - Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual); - Medida Provisória nº 2.228-1/01 (CSC, SAv, ANCINE); - Lei nº 11.437/06 (Fundo Setorial do Audiovisual)
<b>Princípios basilares das políticas públicas para o setor</b>	Lei do Cinema, Artigo 3.º - Cinema e audiovisual como	MP 2011 MP nº 2.228-1/01 Art. 2º - Promoção da cultura nacional e da

	<p>expressão da diversidade cultural, afirmação de identidade, promoção da língua e valorização da imagem de Portugal, em especial junto aos países de língua oficial portuguesa;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteção e promoção da arte cinematográfica e, em particular, dos novos talentos e das primeiras obras;</li> <li>- Apoio ao desenvolvimento das empresas e do mercado em respeito aos princípios de transparência, imparcialidade, concorrência, liberdade de criação e expressão e da diversidade cultural;</li> <li>- Promoção da interação dos agentes do setor cinematográfico e audiovisual com a comunicação social, a educação e as telecomunicações;</li> <li>- Promoção da conservação do património cinematográfico e audiovisual.</li> </ul>	<p>língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;</li> <li>- Programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrónicos de comunicação de massa sob obrigatoria e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras;</li> <li>- Respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras</li> </ul>
<b>Definição de obra nacional</b>	<p>Lei do Cinema n.º 55/2012 Artigo 2º Acúmulo dos seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimo de 50 % dos autores de nacionalidade portuguesa ou de qualquer Estado da União Europeia;</li> <li>- Produção ou coprodução portuguesa, nos termos dos acordos bilaterais e da Convenção Europeia sobre Coprodução;</li> <li>- Mínimo de 75 % das equipas técnicas e de atores portugueses ou nacionais de qualquer Estado da União Europeia;</li> </ul>	<p>Artigo 1º, V, MP 2228-1 define obra cinematográfica brasileira como aquela produzida por empresa produtora brasileira registrada na Ancine, dirigida por brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de três anos, e que tenha sido produzida com um mínimo de 2/3 de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de cinco anos</p>
<b>Definição de produtor independente</b>	<p>Artigo 2º Lei do Cinema n.º 55/2012 Pessoa coletiva cuja atividade principal consista na produção de obras cinematográficas ou audiovisuais, em que o capital detido por um operador de televisão não exceda a 25% e, no caso de vários operadores, não ultrapasse 50%.</p>	<p>Artigo 1º, IV, da MP 2228-1 Obra realizada por uma empresa produtora que detenha os direitos patrimoniais majoritários sobre a referida obra, e não tenha nenhum vínculo ou associação direta ou indireta com as empresas de radiodifusão ou operadoras de comunicação de massa por assinatura.</p>
<b>Financiamento do sistema de apoio público (principais fontes de recursos)</b>	<p>Cobrança de taxas e exigência de investimentos obrigatórios ao próprio sector, indicados na Lei n.º 55/2012 (Artigos 10º, 14º, 15º, 16º e 17º) e nos diplomas regulamentares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei Rouanet;</li> <li>- Lei do Audiovisual;</li> <li>- FUNCINES,</li> <li>- CONDECINE</li> <li>- FISTEL</li> <li>- Orçamento da União</li> </ul>
<b>Regimes de fomento</b>	<p>Apoio direto em regime de fundo perdido, garantidos na Lei do Cinema n.º 55/2012, no DL n.º 25/2018, assim como do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio Direto retornável (FSA) e à fundo perdido (SAv);</li> <li>- Apoio Indireto, por meio de renúncia fiscal (Lei Rouanet; Lei do Audiovisual e outros)</li> </ul>
<b>Renovação das indústrias cinematográficas</b>	<p>A proteção e promoção dos novos talentos e das primeiras obras é citada como um dos princípios norteadores da ação do Estado, e</p>	<p>Ausente dos textos da da MP 2228-1; Lei Rouanet e Lei do Audiovisual Editais da SAv para Longa-Metragem de Baixo Orçamento (BO) para</p>

	garantido através de programas de apoio financeiro, na Lei do Cinema	cineastas estreantes e cinema autoral.
<b>Abordagem das indústrias criativas (nas leis e/ou documentos)</b>	Ausente nos textos da Lei do Cinema e do DL n.º 25/2018. É citado no Plano Anual de Atividades do ICA para 2019, como um dos objetivos estratégicos de investimento: "Benefícios económicos das atividades cinematográficas e audiovisuais enquanto indústria criativa"	Ausente nos textos das legislações. Mas a expressão "indústria cinematográfica", consta no Artigo 2.º I, MP 2228-1, nos princípios da política nacional de cinema: - Promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional Secretaria de Economia Criativa
<b>Propriedade intelectual</b>	Garantido no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (Decreto-Lei n.º 63/85); Lei do Cinema (Artigos 2.º, 3.º, 8.º e 22.º); e DL n.º 25/2018. (Artigos 2.º e 31.º)	- Lei 9.610 de 1998 (Direitos Autorais); - Art. 2.º, IV MP 2.228-1/01, o respeito ao direito autoral de obras nacionais e estrangeiras é citado como um dos princípios gerais básicos da Política Nacional Do Cinema
<b>Modalidades de ajudas</b>	Programas e subprogramas plurianuais através de concursos em diferentes modalidades, nas áreas de escrita, desenvolvimento, produção, distribuição, exibição e promoção, garantidos na Lei do Cinema e no DL n.º 25/2018	Fluxo contínuo do fomento indireto das leis Rouanet e Lei do Audiovisual e Editais e chamadas públicas específicas irregulares
<b>Beneficiários (ver por legislação/leis)</b>	De acordo com o Artigo 8.º da Lei do Cinema: autores, produtores, produtores independentes, distribuidores e exibidores (para distribuição e exibição de obras europeias e menos difundidas) registrados no ICA	MP 2.228-1/01, Art.1º, IV Produtoras independentes, as distribuidoras brasileiras de obras audiovisuais que atuem no mercado de salas de exibição; programadoras brasileiras
<b>Ações afirmativas (garante diversidade da Unesco na prática)</b>	O Artigo 3.º, alínea m, da Lei do Cinema indica como um dos objetivos do Estado: "Promoção de medidas que garantam o acesso das pessoas com deficiência às obras cinematográficas e audiovisuais";	Editais específicos para determinados setores e temáticas com cotas para mulheres, negros e indígenas, lançados pela SAV em associação com o FSA
<b>Coprodução</b>	- 09 acordos bilaterais de coprodução: Alemanha, Angola, Brasil, Cabo Verde, Espanha, França, Itália, Moçambique e São Tomé e Príncipe;  - 04 acordos multilaterais: Convenção N.º 147 do Conselho da Europa; Acordo Latino-Americano; Convénio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana; e Fundo Ibero-Americano IBERMEDIA.	- 13 acordos de coprodução bilaterais firmados com Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, China, Espanha, França, Índia, Israel, Itália, Portugal, Reino Unido e Venezuela.  - 03 acordos multilaterais: Acordo Latino-Americano; Convénio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana; e Fundo Ibero-Americano IBERMEDIA  - 08 protocolos de cooperação da ANCINE com organismos semelhantes de outros países
<b>Cota de tela</b>	Não há legislação específica. Mas o Artigo 17.º da Lei do Cinema determina que os exibidores cinematográficos devem reter 7,5%	- Art. 55 da MP 2.228-1/01 prevê uma reserva de mercado apenas para as obras cinematográficas brasileiras de

	das verbas provenientes da venda de bilhetes, destinando 2,5% para a exibição de obras europeias e nacionais, garantindo, no mínimo, 25% à exibição de filmes portugueses.	longa-metragem nas salas; - A Lei 12.485/11 garantiu a cota para a produção independente brasileira também na televisão por assinatura .
--	--	--

Independente da representatividade do número de questionários respondidos, os dados da pesquisa com produtores e distribuidores portugueses e brasileiros trazem indicativos interessantes a respeito da opinião desses dois atores da cadeia produtiva cinematográfica e audiovisual sobre as políticas, instituições e fomentos. Em relação às instituições públicas de regulação e fomento, 57% dos produtores e 67% dos distribuidores consideram a atuação do ICA como regular. Já a atuação da ANCINE é considerada boa por 50% dos produtores e 75% dos distribuidores brasileiros. A outra instituição brasileira, o Conselho Superior do Cinema, foi avaliada como boa por 33% dos produtores e regular para 75% dos distribuidores. Os números apontam que a ANCINE é melhor avaliada pelos brasileiros do que o ICA pelos portugueses.

Em relação ao marco legal que define, entre outras coisas, os princípios, as prioridades, os beneficiários, as condições e a sustentabilidade das políticas públicas para o setor, 71% dos produtores e 100% dos distribuidores consideraram que a legislação portuguesa atende em parte às necessidades da produção e distribuição cinematográfica independente portuguesa. Já no Brasil, 83% dos produtores consideram que a legislação brasileira atende integralmente, enquanto 100% dos distribuidores avaliam que atende em parte. Os dados sugerem que embora haja o reconhecimento da importância do marco legal para o desenvolvimento do setor nos dois países, ambos necessitam de ajustes, sobretudo, em relação ao segmento da distribuição, cujos distribuidores foram unânimes na avaliação.

Na opinião de 71% dos produtores e de 67% dos distribuidores, os concursos de apoio financeiro do ICA, em 2019, só atenderam em parte às necessidades do cinema independente de Portugal. Para 67% dos produtores brasileiros, as linhas e modalidades de financiamento dos editais, fundos e programas da ANCINE e SAV até 2019 atenderam integralmente às necessidades da produção cinematográfica independente, enquanto para 100% dos distribuidores avaliam que atenderam em parte. Os dados sinalizam também a necessidade de ajustes nas modalidades de apoio financeiro, sobretudo, para o segmento de distribuição.

Em relação aos recursos disponíveis para o fomento, 71% dos produtores portugueses avaliaram que não foram suficientes para viabilizar um crescimento da produção cinematográfica independente. Enquanto 67% dos distribuidores avaliaram que os recursos para o segmento foram suficientes em parte. O dado é curioso porque o segmento de distribuição parece ser menos atendido pelos programas e subprogramas de fomento do que o segmento de produção, mas de algum modo pode sinalizar que o volume de recursos neste momento não seja a questão mais relevante. Já no Brasil, 83% dos produtores e 75% dos distribuidores consideram que os recursos atenderam integralmente às necessidades da produção e distribuição cinematográfica brasileira. Os altos índices de aprovação dos recursos disponíveis para o fomento no país podem sinalizar que eventuais ajustes nas políticas públicas para os dois segmentos, neste momento não envolve questões financeiras.

Para 43% dos produtores portugueses, o processo de seleção dos concursos do ICA é avaliado como transparente. Enquanto que 67% dos distribuidores consideram o processo seletivo pouco transparente. Os números indicam que mais da metade dos produtores (55%) e quase setenta por cento dos distribuidores (67%) estão insatisfeitos e manifestam algum tipo de desconfiança com o processo de julgamento dos projetos. A esse respeito, a pesquisa reverbera a polêmica<sup>30</sup> em torno da composição dos júris que tem gerado protestos de produtores, realizadores, distribuidores e dos sindicatos de cinema. Já no Brasil, 50% dos produtores e 75% dos distribuidores avaliam como transparente o processo seletivo dos editais, fundos e programas da Ancine e da SAV. Um índice de confiança que pode ser considerado bom, quando observado a inexistência de menção dos brasileiros aos valores muito negativos (“pouco transparente” ou “nenhum um pouco transparente”), e que 17% dos produtores

---

<sup>30</sup> A polêmica se refere a alteração na autonomia do ICA para composição dos jurados dos concursos, com a aprovação do novo decreto de regulamentação da Lei do Cinema, em 2018. Em julho de 2019, o Parlamento português rejeitou proposta aprovada Comissão de Cultura que propunha alterações no decreto de regulamentação da lei que rege o setor do cinema e audiovisual. Entre as alterações estava a exclusão da Secção Especializada do Cinema e do Audiovisual (SECA) do Conselho Nacional de Cultura, do processo de escolha de júris dos concursos de apoio financeiro. Pela proposta derrotada no Parlamento, o ICA voltaria a ser responsável pela constituição e aprovação das listas de júris, sem consultar a SECA. A Associação de Realizadores de Cinema e Audiovisual (ARCA) e a Plataforma do Cinema manifestaram repúdio ao recuo do Parlamento, sob a alegação de que há "tráfico de influências nos processos anuais de constituição e nomeação dos júris dos programas de apoio do ICA" (Plataforma do Cinema repudia chumbo da revisão da lei do cinema, recuperado em 01 de maio 2020 em <https://expresso.pt/sociedade/2019-07-23-Plataforma-do-Cinema-repudia-chumbo-da-revisao-da-lei-do-cinema>)

avaliaram o processo de seleção dos projetos como “muito transparente”. Ou seja, pelos números, o índice de desconfiança dos brasileiros com a escolha dos projetos é baixo.

Convocados a avaliar se o concurso de Coprodução com Países de Língua Portuguesa atende às necessidades desse tipo de produção com o Brasil, 57% dos produtores portugueses consideram que atende “em parte”, enquanto 43% indicaram que “não atende”. A pergunta foi feita porque o ICA não abriu concurso para o Protocolo Luso-Brasileiro em 2019<sup>31</sup>. Os números podem sinalizar que há peculiaridades na coprodução com o Brasil não atendidas pelo concurso de Coprodução com Países de Língua Portuguesa, ou que a abertura dos dois concursos amplia a possibilidade de mais projetos e verbas, ou ainda que ambas as possibilidades devem ser consideradas.

Já os produtores brasileiros foram questionados se o Protocolo de Cooperação assinado pela Ancine e o ICA, em 2016, é um mecanismo eficaz para o estímulo à coprodução entre os dois países. Para 67% dos produtores o Protocolo é um estímulo eficaz, mas 33% consideram que estimula em parte. O percentual elevado de eficácia do Protocolo chama atenção porque nas perguntas abertas os produtores que participaram da pesquisa disseram não ter realizado coprodução com Portugal, mas manifestaram interesse em fazer.

Os distribuidores portugueses e brasileiros foram instados a responder se a hipotética criação de um protocolo luso-brasileiro para distribuição, semelhante ao protocolo de produção, pode ampliar a distribuição de filmes independentes entre os dois países. Os distribuidores de Portugal em sua totalidade consideram que sim. Já entre os distribuidores do Brasil, 75% consideram que sim, e 25% afirmaram em parte. O elevado índice de aprovação à proposta de um protocolo luso-brasileiro para a distribuição nos dois países pode sinalizar que uma estratégia de internacionalização da produção nacional independente deve também levar em consideração o segmento da distribuição.

Vale ressaltar que Unesco (2001) considera a coprodução a modalidade mais apropriada para assegurar um espaço audiovisual plural no contexto contemporâneo, protegendo por um lado o mercado nacional com a participação direta do Estado em firmar acordos de colaboração internacional que permitam aos atores envolvidos compartilhar gastos e benefícios para realizar um produto de qualidade, capaz de

---

<sup>31</sup> O último concurso aberto para o Protocolo Luso-Brasileiro foi em 2017.

competir e atrair público. Mas para uma obra se inserir no mercado exibidor é necessário que haja distribuição.

A pesquisa procurou ainda ouvir sugestões para a melhoria das políticas públicas em cada um dos países em perguntas abertas. A profissionalização dos júris dos concursos foi a sugestão mais citada pelos produtores portugueses. Como dito antes, o tema tem gerado muita polêmica entre os agentes da cadeia produtiva do setor. Na visão dos produtores que responderam à pesquisa, os júris não contemplam trabalhos com viés mais mercadológico e privilegiam a liberação de recursos para um "tipo" de cinema que “cria situações de interdependência clara entre o ICA e alguns produtores”. Nesse particular, foi possível confirmar na pesquisa de campo o que alguns pesquisadores do modelo de financiamento do cinema português já haviam identificado: uma disputa entre duas concepções de cinema (autor e comercial), que representa também dois entendimentos sobre o apoio financeiro conferido pelo Estado.

Para Almeida (2016, p.257) o ICA tem privilegiado “os cineastas portugueses que mais reconhecimento internacional tem merecido, quer seja através da presença em festivais ou através de recepção crítica dos principais circuitos cinéfilos”. Simões (2017, p.97), cujo trabalho procura analisar 45 anos das políticas públicas para o cinema português, indica que desde 2014 há uma disputa acirrada “em torno do modelo de nomeação dos júris do ICA”. Na avaliação da pesquisadora, com o fim do FICA e a definição do ICA como único veículo de financiamento, foram aprovados mais projetos de cinema de autor. Mas, de 2014 a 2016, passou a haver um maior equilíbrio na aprovação de projetos.

Segundo Simões, o quadro mudou em função do "lobby pró cinema comercial" dos operadores privados de televisão e dos distribuidores de serviços de televisão por subscrição, obrigados pelo modelo fiscal da legislação portuguesa a financiar a fundo perdido o cinema nacional. Ribas e Cunha (2017, p.482), por sua vez, observam que o bipolaridade do cinema português, entre cinema de autor e cinema comercial, deve ser lido cuidado, “já que verificámos duas tendências maioritárias: o cinema de autor tem um grande potencial de exportação; e o cinema comercial tem o seu sucesso apenas no mercado interno”. Em síntese: o equilíbrio pode ser o caminho mais adequado.

As preocupações dos produtores brasileiros que responderam aos questionários seguem outra direção. Foram indicadas como sugestões para melhorar os mecanismos de fomento à produção cinematográfica brasileira independente, a retomada de linhas de

financiamento vigentes entre 2013 e 2015, “quando havia uma diversidade notável de linhas de desenvolvimento, produção e suporte automático”. Outra sugestão é a defesa do fluxo contínuo para o fomento com foco na descentralização regional e a inclusão de ações afirmativas: “Sugiro que todos os editais sejam de fluxo contínuo, observando sempre as cotas para as regiões menos favorecidas (norte/nordeste), para mulheres, indígenas, negros e LGBTs”. Vale lembrar que editais com o perfil inclusivo já foram lançados pela SAV, mas em 2019 foram objeto de ataques do presidente Jair Bolsonaro.

A maioria dos produtores portugueses que responderam à pesquisa já coproduziram filmes com o Brasil. A burocracia é apontada como a principal dificuldade para se fazer coprodução. A simplificação no processo fiscal para “agilizar os pagamentos entre co-produtores” foi indicada como solução. Foram sugeridas ainda as seguintes propostas: “isenções especiais de taxas bancárias”; “mais informação sobre os processos e recursos dos dois países”; “investimento franco na visibilidade das obras existentes por co-produção”; “encontro dos profissionais dos dois países, através de festivais e mostras”; e “retomar o acordo bilateral<sup>32</sup>”. Entre os produtores brasileiros que responderam à pesquisa, nenhum realizou coprodução com Portugal, mas todos declararam interesse em fazer. A burocracia e a falta de articulação entre os profissionais dos dois países foram apontadas como obstáculos. A criação de “oportunidades de meetings” e outros eventos de mercado, além da redução da burocracia foram sugestões apresentadas pelos brasileiros.

Dois dos três distribuidores portugueses que responderam ao questionário disseram já ter distribuído filmes brasileiros e de coproduções luso-brasileiras, mas não especificaram quantas vezes. Mas apenas um distribuidor fez sugestão para ampliar a distribuição recíproca da produção entre os dois países, propondo uma maior participação e articulação entre programadores e distribuidores portugueses e brasileiros nos principais festivais de cinema. Os distribuidores indicaram as seguintes dificuldades para distribuir uma obra independente: falta de interesse das salas e de uma maior promoção dos filmes; ausência de “outros canais de difusão”; e a “falta de salas independentes”. Em relação à distribuição recíproca entre Brasil e Portugal, foi indicado como principal dificuldade “ironicamente, a língua - apesar de ser a mesma, a compreensão das pronúncias dificulta a sua difusão”.

---

<sup>32</sup> Como já foi dito, o último concurso que o ICA ofereceu o Programa Luso-Brasileiro de Coprodução foi em 2017.

Dois dos quatro distribuidores brasileiros que responderam à pesquisa relataram já ter distribuído alguma produção ou coprodução independente de Portugal. Um deles distribuiu quatro vezes. A criação de mecanismos de incentivo por meio de editais para distribuição e exibição de filmes do Brasil em Portugal e vice-versa foi uma das propostas. Os distribuidores brasileiros apontaram que a maior dificuldade que enfrentam para distribuir uma obra brasileira é a concorrência com outras cinematografias e “a falta de uma política mais consistente de difusão do conteúdo brasileiro independente”. Outra dificuldade é de “encontrar um *sales agente* ou uma distribuidora internacional que consiga viabilizar a presença dos filmes brasileiros no mercado estrangeiro”. Segue abaixo um quadro comparativo das opiniões dos produtores e distribuidores portugueses e brasileiros sobre as políticas públicas dos dois países (Tabela 3).

**Tabela 10 - Quadro comparativo da opinião de produtores e distribuidores**

INDICADORES	PORTUGAL	BRASIL
<b>Instituições públicas de regulação e fomento</b>	<p><b>PRODUTORES</b>            Instituto do Cinema e do Audiovisual            57% - nota 3 (regular)            29% - nota 4 (boa)            14% - nota 1 (péssimo)</p> <p><b>DISTRIBUIDORES</b>            Instituto do Cinema e do Audiovisual            67% - nota 3 (regular)            33% - nota 2 (ruim)</p>	<p><b>PRODUTORES</b>            Atuação da ANCINE            50% boa            33% excelente            17% regular</p> <p>Atuação do Conselho Superior do Cinema            33% boa            33% regular            17% excelente            17% ruim</p> <p><b>DISTRIBUIDORES</b>            Atuação da ANCINE            75% boa            25% regular</p> <p>Atuação do Conselho Superior do Cinema            75% regular            25% boa</p>
<b>Marco legal (principais leis/decretos)</b>	<p><b>PRODUTORES</b>            71% atende em parte            29% não atende</p> <p><b>DISTRIBUIDORES</b>            100% atende em parte</p>	<p><b>PRODUTORES</b>            83% atende integralmente            17% atende em parte</p> <p><b>DISTRIBUIDORES</b>            100% atende em parte</p>
<b>Modalidades de ajudas</b>	<p><b>PRODUTORES</b>            71% atendem em parte</p>	<p><b>PRODUTORES</b>            67% atendem integralmente</p>

	29% não atendem DISTRIBUIDORES 67% atendem em parte 33% não atendem	33% atendem em parte DISTRIBUIDORES 100% atendem em parte
<b>Recursos disponíveis</b>	PRODUTORES 71% não atendem 29% atendem em parte  DISTRIBUIDORES 67% atendem em parte 33% não atendem	PRODUTORES 83% atendem integralmente 17% atendem em parte  DISTRIBUIDORES 75% atendem integralmente 25% atendem em parte
<b>Transparência do processo seletivo</b>	PRODUTORES 43% - transparente 27% - mais ou menos 14% - pouco transparente 14% - nem um pouco transparente  DISTRIBUIDORES 67% - pouco transparente 33% - transparente	PRODUTORES 50% - transparente 33% - mais ou menos 17% - muito transparente  DISTRIBUIDORES 75% - transparente 25% - mais ou menos transparente
<b>Coprodução luso-brasileira</b>	PRODUTORES 57% atende em parte 43% não atende	PRODUTORES 67% atende integralmente 33% atende em parte
<b>Proposta de Protocolo de Distribuição luso-brasileira</b>	DISTRIBUIDORES 100% aprovam integralmente	DISTRIBUIDORES 75% aprovam integralmente 25% aprovam em parte

## **6. Considerações finais**

Esta pesquisa teve como objetivo realizar um estudo exploratório e comparado das políticas públicas federais de fomento às indústrias criativas audiovisuais de Portugal e do Brasil, nomeadamente em relação ao cinema. Quase todos os objetivos específicos traçados para cumprir com essa finalidade foram executados com êxito. O mapeamento das normativas jurídicas dos dois países foi fundamental para fazer uma contextualização histórica da regulação do setor; identificar a legislação vigente no período da pesquisa; entender o funcionamento dos mecanismos de apoio financeiro; e permitir a identificação e análise comparativa entre as legislações dos dois países.

A pesquisa ainda procurou saber a opinião de produtores e distribuidores sobre as políticas de fomento ao setor e a avaliação que fazem do processo de seleção dos projetos e das instituições responsáveis pela execução das políticas, além de solicitar eventuais sugestões para a melhoria do setor. No entanto, um dos objetivos específicos, que pretendia analisar os impactos econômicos, culturais e sociais das políticas públicas direcionadas ao cinema nos dois países, não pode ser realizado, pois exigia mais tempo para realização. Fica para uma próxima pesquisa.

A partir da análise comparativa foi possível identificar que em linhas gerais as políticas públicas para o cinema e o audiovisual nos dois países têm em comum o princípio do entendimento da dimensão econômica e cultural do setor, como recomenda a UNESCO. As duas legislações respeitam a propriedade intelectual, disponibilizam apoios financeiros para obras nacionais independentes e contemplam os diferentes segmentos da cadeia produtiva, na produção, distribuição, promoção e exibição. Também investem na formação, na preservação do patrimônio cinematográfico e audiovisual e na internacionalização da produção nacional. Nos dois países, as políticas públicas também são financiadas pelo próprio setor.

Mas há diferenças no ordenamento jurídico de cada país. Em Portugal, a Lei do Cinema e o decreto mais recente de sua atualização, o Decreto-Lei n.º 25/2018, apresentam um maior detalhamento em suas disposições, centralizando e facilitando sua execução em apenas um organismo, o ICA. No Brasil, o ordenamento jurídico para o setor é mais fragmentado e menos detalhado, com leis direcionadas ao incentivo indireto por renúncia fiscal (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual) e para os organismos de execução das políticas (Ancine, SAv), entre outras. Há diferenças também nos regimes

de financiamento. Em Portugal, todos os apoios são a fundo perdido, incluindo o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema. No Brasil, há apoios diretos e indiretos, em regime a fundo perdido ou retornável. A Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual são apoios indiretos do Estado através da renúncia fiscal. As chamadas públicas por editais e programas da ANCINE e da SAV são apoios diretos a fundo perdido. Mas o Fundo Setorial do Audiovisual é apoio direto retornável.

Em relação ao entendimento do setor cinematográfico e audiovisual no contexto das indústrias criativas e culturais, os dois países se aproximam em alguns aspectos e diferem em outros. A Lei do Cinema portuguesa e o decreto que a regulamenta não citam nem mesmo o termo indústria. Mas o Plano Anual de Atividades 2019 do ICA cita como um de seus objetivos estratégicos promover “Benefícios económicos das atividades cinematográficas e audiovisuais enquanto indústria criativa”. A referência aparece também como uma das atribuições da Portugal Film Commission: “promover aproximação e sinergias entre as indústrias criativas e o turismo”. Embora recente, a Comissão parece estar dando os resultados esperados de atrair candidaturas ao Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, abrindo perspectivas de *offshoring* para o setor cinematográfico de Portugal.

No Brasil, a MP 2228-1 cita como um dos princípios da Política Nacional de Cinema, a “promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional”. Outros instrumentos legais brasileiros expressam também o entendimento do setor cinematográfico e audiovisual como indústria, embora não haja citação específica às indústrias criativas. Além disso, o Brasil possui uma Secretaria da Economia Criativa, hoje vinculada à Secretaria Especial da Cultura e praticamente inoperante. Mas que já atuou na articulação dos diferentes setores culturais quando abrigada no extinto Ministério da Cultura.

De todo modo, o modelo brasileiro do tripé institucional formado pelo CSC, Ancine e SAV, em tese, procura atender às dimensões econômica e cultural da indústria cinematográfica. Mesmo sem ter sido implantado em sua plenitude, conseguiu aumentar de maneira exponencial a produção independente, contribuiu para melhorar a qualidade das obras e garantiu uma maior inserção no mercado nacional por meio da política de cota de tela, além de garantir a diversidade de expressão através de programas de financiamento a determinados setores da sociedade. O problema é a instabilidade política que o país vive desde 2014, que desaguou no impedimento da presidente Dilma

Rousseff, em 2016. De lá para cá a crise tem piorado e repercutido fortemente sobre o setor cultural. O atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, tem investido sistematicamente contra os setores culturais, em particular o cinema, com a paralisação do fomento e ameaças de extinção de organismos como a Ancine e a Cinemateca Brasileira.

Portugal, por sua vez, tem uma estrutura mais enxuta, com menos recursos e mais direcionado ao entendimento do cinema em sua dimensão cultural, embora não esteja “isento da marca do modelo do cinema indústria”, como diz Simões (2017, p.70), ao ressaltar a participação das televisões e grandes operadores de serviços de televisão por subscrição no financiamento público do cinema a fundo perdido. O modelo português também proporcionou o crescimento considerável da produção independente, contribuiu para melhorar a qualidade das obras e proporcionou uma maior visibilidade internacional do país nos principais festivais de cinema. Mas ainda não proporcionou um crescimento significativo de público. A ausência de uma política de cota de tela pode ser uma das explicações.

Por fim, as políticas públicas para o cinema nos dois países parecem ter conseguido resolver em maior ou menor grau a questão da produção independente, mas a distribuição, a exibição e a conquista de público no próprio país ainda permanecem como desafios. Outro grande desafio é a inserção no mercado internacional. E a resposta a esse desafio pode começar na construção de um mercado envolvendo os países da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP). Nessa direção, o Brasil precisa de avanços significativos nas relações com os países africanos e Portugal precisa colocar em prática as prioridades no marco regulatório do setor relacionadas aos países de língua oficial portuguesa. Mas não basta só assinar acordos de coprodução, é preciso desenvolver mecanismos concretos para garantir a promoção, distribuição e exibição das obras cinematográficas dos países da CPLP.

## Referências

- Albornoz, L. A. & Leiva, M. T. G. (Eds.). (2017). *El audiovisual en la era digital: políticas y estrategias para la diversidad*. Madrid: Cátedra.
- Amâncio, T. (2000). *Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)*. Niterói: EDUFF.
- Ancine – Agência Nacional do Cinema (2017). *Comércio Exterior de Serviços Audiovisuais. Estudo Anual 2017 (Ano-base 2016)*. Recuperado em 15 de setembro 2018 de <<https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/comercioexterior2017.pdf>>
- Ancine (2017b). *Uma nova política para o audiovisual. Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos*. Rio de Janeiro: Ancine. Recuperado em 19 de novembro, 2019, de [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/livros/ANCINE%2015%20ANOS%20WEB%20FINAL\\_em%20baixa2.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/livros/ANCINE%2015%20ANOS%20WEB%20FINAL_em%20baixa2.pdf)
- Ancine (2018). *Relatório de gestão 2018*. Rio de Janeiro: Ancine. Recuperado em 21 de novembro, 2019 de [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Relatorio-de-Gestao-2018-v1.2-min\\_reduce.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Relatorio-de-Gestao-2018-v1.2-min_reduce.pdf)
- APIT – Associação de Produtores Independentes de Televisão (2017). Estudo estratégico sobre a produção de conteúdos audiovisuais em Portugal. Relatório Final da APIT. Recuperado em 15 de setembro, 2018 de <https://www.dropbox.com/s/quqptev3ovlnkle/APITelatorio%20Final%202017.pdf?dl=0>
- Bendassolli, P., Wood JR. T., Kirschbaum, C., & Cunha, M. P. (2009) Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades. São Paulo, *RAE*, v. 49, n.1, jan./mar., p.10-18.
- Brant, D. (2019). Bolsonaro diz que vai extinguir Ancine se agência não puder ter filtro. *Folha de São Paulo*. Recuperado em 20 de julho 2019, de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/07/bolsonaro-diz-que-vaextinguir-ancine-se-agencia-nao-puder-ter-filtro.shtml>
- Bustamante, E. (Ed.). (2011). *Industrias creativas: amenazas sobre a la cultura digital*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Castell, M. (2009). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Creative Economy Outlook And Country Profiles: Trends in international trade in creative industries (2016). Recuperado em 29 de julho de 2018, de [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcted2016d5\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcted2016d5_en.pdf)
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.

Creswell, J. W. & Clark, P. V. L. (2013). *Pesquisa de métodos mistos*. Porto Alegre: Penso Editora.

Cunha, P. (2014). *O novo cinema português. Políticas públicas e modos de produção (1949-1980)*. Tese de doutoramento em Estudos Contemporâneos. Instituto de Investigação Interdisciplinar, Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal.

Ehler, C., Morgano, L. (2016). *Report on a coherent EU policy for cultural and creative industries*. Committee on Industry, Research and Energy Committee on Culture and Education. European Parliament. Recuperado em 31 de julho 2018 de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0357+0+DOC+PDF+V0//EN>

Faustino, P. (Cord.) (2014). *Indústrias Criativas, Media e Clusters*. Porto: Media XXI.

Firjan – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil 2016. Recuperado em 02 de julho 2018 de: <http://www.firjan.com.br/economiacriativa/download/mapeamento-industria-criativa-sistema-firjan-2016.pdf>

Fioratti, G. (2019). TCU aprova reforma em modelo da Ancine de prestação de contas. *Folha de São Paulo* 28/11/2019. Recuperado em 28 de novembro 2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/11/tcu-aprova-reforma-emmodelo-da-ancine-de-prestacao-de-contas.shtml>

Fuertes, M. (2014). Marco teórico para el análisis de una política pública de comunicación: el caso de la cinematografía, in: Fuertes, M. & Mastrini, G. (editores). *Industria cinematográfica latino-americana*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, p.23-64.

Garcia, P. Carreira. (2017, março). A televisão portuguesa quer viajar. *Revista Forbes Portugal*, p. 38-45.

Genestreti, G. (2019). TCU manda Ancine suspender verbas públicas para o audiovisual. *Folha de São Paulo*. Capturado em 8 de abril 2019 de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/03/tcu-manda-ancinesuspender-verbas-publicas-para-o-audiovisual.shtml>

Gómez Díaz de León, C. & León de La Garza, E. A. (2014). Método comparativo. In: *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales*. Tirant Humanidades Mexico, p. 223-251.

Guilherme, L. L. (2017). Creative economy: thematic perspectives addressed and research methodologies adopted. *Brazilian Journal of Science and Technology*. December 2017, 4:2. Recuperado de <https://doi.org/10.1186/s40552-017-0040-0>

Higueras, A. C. (2017). *Las industrias culturales y creativas y su índice de potencialidad*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

- Laranjeiro, A. (2020). Turismo deu 14 milhões de euros para rodar 46 filmes em Portugal. *Dinheiro Vivo*, Recuperado em 15 de maio 2020 de <https://www.dinheirovivo.pt/economia/turismo-deu-14-milhoes-de-euros-para-rodar-46-filmes-em-portugal/>
- Lipovetsky, G. & Serroy, J. (2009). *A tela global: mídias culturais e cinema na era hipermoderna*. Porto Alegre: Sulina.
- Lipovetsky, G. & Serroy, J. (2015). *A estetização do mundo: viver na era do capitalismo artista*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Martel, F. (2012). *Mainstream: a guerra global das mídias e das culturas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Moreira, C. (2016, maio). O ICA e o(s) cânone(s) do cinema português. *Atas do VI Encontro Anual da AIM*. Lisboa, Portugal, pp. 250-257
- Nadais, I. (2019, Abril, 6). Graça Fonseca: “Até acho que a Cultura devia pedir mais do que 1% do Orçamento”. Público, *Ípsilon*. Recuperado em 11 dezembro, 2019, de <https://www.publico.pt/2019/04/06/culturaipsilon/entrevista/graca-fonseca-ate-acho-cultura-pedir-1-orcamento-1868212>
- Olsberg-SPI (2017) – Film and the Creative Economy: How Film and Television Drama Productions Grow the Creative Industries. Recuperado em 18 de setembro, 2018 de <https://www.o-spi.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/SPI-Creative-Industries-Report-2017-07-31.pdf>.
- ONU, UNCTAD. Creative economy report 2008 – creative economy: a feasible development option. UN, 2008.
- ONU, UNCTAD. Creative economy report 2010 – creative economy: a feasible development option. UN, 2010.
- ONU, UNCTAD. Creative economy report 2013 special edition. UN, 2013.
- ONU, UNCTAD - Annual Report 2016 - A Commitment to Inclusive Trade
- Ribas, D., & Cunha, P. (2017). Quebrando Tabus: Para uma Análise dos Modos de Produção no Cinema Português Contemporâneo. In García G. F. & Alves P. (Eds.), *Oficios del cine: manual para prácticas cinematográficas* (pp. 453–490). Madrid: ICONO14/CITCEM.
- Sampieri H. R., Collado, C. & Lucio, M. (2013). *Metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso Editora.
- Secchi, L. *Política públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2017). São Paulo: Cengage Learning.

Simões, C. A. N. (2017). *O Cinema Português: entre a arte e a indústria 45 anos de políticas públicas (1971-2016)* Dissertação de Mestrado em Empreendedorismo e Estudos da Cultura. Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, Portugal.

UNFPA. *Situação da População Mundial 2019* (2019). Recuperado em 31 de maio 2020, de <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/situacao-da-populacao-mundial-2019>

Unesco Culture For Development Indicators. Recuperado em 31 de julho, 2018, de [https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/economy\\_dimension.pdf](https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/economy_dimension.pdf)

Wood Jr. T., Bendassolli, P., Kirschbaum, C., Cunha M. P. (2009). *Indústrias Criativas no Brasil: cinema, TV, teatro, música, artesanato, software*. São Paulo: Editora Atlas.

## **Leis**

### **Portugal**

Lei 2.027, de 18 de Fevereiro de 1948 (criação do Fundo Nacional do Cinema - FNC)

Decreto n.º 13.564, de 6 de Maio de 1927 (conhecida como a “lei dos cem metros“)

Decreto n.º 20.859, de 4 de Fevereiro de 1932 (criou a Comissão de Cinema Educativo)

Lei n.º 1.974, de 16 de Fevereiro de 1939 (regulamentou a frequência dos espectadores menores de idade)

Lei 7/71 de 7 de dezembro (definiu uma política pública para o setor)

Lei Constitucional nº 1/89 de 8 de Julho (privatizou os canais de televisão)

Decreto-Lei 350/93 de 7 de outubro (novo marco regulatório para adequação à integração europeia e às inovações tecnológicas)

Decreto-Lei n.º 25/94 (criou o Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual/IPACA)

Decreto-Lei nº 408/98 (mudou nome do IPACA para Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia/ICAM)

Lei nº 42/2004 (Lei de Arte Cinematográfica e do Audiovisual)

Decreto-Lei n.º 227/2006 de 15 de Novembro (regulamenta Lei nº 42/2004)

Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro de 2012 (Lei do Cinema)

DL nº 124/2013 (regulamenta Lei n.º 55/2012)

Decreto-Lei 9/2013 (regula a liquidação, a cobrança, o pagamento e a fiscalização das taxas previstas na Lei do Cinema)

Decreto-Lei n.º 25/2018 de 24 de abril (nova regulamentação da Lei n.º 55/201)

Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março (Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos)

## **Brasil**

Decreto n.º. 21.240, de 4 de abril de 1932 (obrigou a exibição de um curta-metragem nacional antes de um longa-metragem)

Decreto n.º 24.651, de julho de 1934 (criou o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural/DPDC)

Lei n.º 378, de 13 de janeiro (criou o Instituto Nacional do Cinema Educativo/INCE)

Decreto n.º 1.915 de 1939, de 27 de dezembro (criou o Departamento de Imprensa e Propaganda/DIP)

Decreto-Lei n.º 43, de 18 de novembro de 1966 (criou o Instituto Nacional do Cinema/INC)

Decreto Lei 862 de 12 de dezembro de 1969 (criou a Empresa Brasileira de Filmes/Embrafilme)

Decreto Lei n.º 77.299 de 16 de março de 1976 (criou o Conselho Nacional de Cinema/CONCINE)

Medida Provisória n.º 151/1990, de março de 1990 (extinguiu a Embrafilme, a Fundação do Cinema Brasileiro e o CONCINE)

Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet)

Lei n.º 8.685/1993 (Lei do Audiovisual)

Medida Provisória n.º 2.228-1/01 (institui o tripé institucional: CNC; ANCINE; SAV)

## **Sítios da internet**

<https://www.ancine.gov.br/pt-br>

<https://www.ica-ip.pt/pt/>

<https://oca.ancine.gov.br>