

As Políticas Públicas para o Cinema em Portugal e Brasil¹

Beatriz Maciel de Souza LIMA²

Gabriela Agra de MOURA³

Cláudio Roberto de Araújo BEZERRA⁴

Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE

RESUMO

O presente trabalho apresenta os resultados parciais de um plano de trabalho de PIBIC vinculado ao projeto de pesquisa “Políticas Públicas para o cinema nos países da CPLP”. A partir de um estudo exploratório, foi mapeado o quadro atual das políticas públicas de fomento ao cinema em Portugal e Brasil. Os dados coletados pela investigação sugerem que a nova Lei do Cinema de Portugal e a reconstrução do arcabouço institucional e das políticas de fomento no Brasil sinalizam boas perspectivas para a produção independente dos dois países. Espera-se que a pesquisa apresente dados e informações úteis para a compreensão e a efetividade do setor em termos político, cultural, social e econômico.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas; Cinema brasileiro; Cinema português; Audiovisual; CPLP.

Introdução

O Audiovisual – em particular, o Cinema – é um dos setores mais promissores e dinâmicos das Indústrias Criativas e Culturais. Só no último ano, o mercado de exibição em salas foi responsável por arrecadar mais de R\$ 1,8 bilhão no Brasil, o que representa uma recuperação e um crescimento extraordinários de 98,8% em relação a 2021, um dos anos mais duros da pandemia de Covid-19 (OCA, 2023).

Contudo, é preciso considerar que a relevância da área não se restringe ao âmbito econômico, pois envolve também a projeção e a circulação de valores culturais e a inclusão social (CASTELLS, 2020). Ciente do risco que representa considerar apenas questões mercadológicas, a Unesco defende “a necessidade de incorporar a cultura como

¹ Trabalho apresentado na IJ08 – Estudos Interdisciplinares da Comunicação do 23º Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, realizado de 20 a 22 de junho de 2023.

² Graduanda do Curso de Jornalismo da Escola de Comunicação - Unicap, email: beatriz.2020105046@unicap.br.

³ Graduanda do Curso de Jornalismo da Escola de Comunicação - Unicap, email: gabriela.2018111529@unicap.br.

⁴ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Jornalismo da Escola de Comunicação - Unicap, email: claudio.bezerra@unicap.br.

elemento estratégico das políticas de desenvolvimento nacionais e internacionais” (UNESCO, 2007, p. 1), justamente, por reconhecer que a diversidade cultural constitui patrimônio comum da humanidade e merece ser salvaguardada.

A partir do entendimento de que as políticas públicas exercem função primordial à construção e garantia do potencial econômico, cultural e social do audiovisual, esta pesquisa se dedica a traçar um panorama atualizado das políticas de estímulo à produção e circulação cinematográfica em Portugal e Brasil. Ambos integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), foro multilateral que tem como objetivo promover a cooperação entre os seus membros em todos os domínios, inclusive a cultura e o audiovisual (CPLP, 2007).

O recorte geográfico escolhido justifica-se pelo fato de que Brasil e Portugal são os países de maior expressão econômica e tradição cinematográfica no contexto da CPLP; ou seja, são os que apresentam políticas robustas para o setor, com resultados expressivos e reconhecimento internacional dos principais festivais de cinema do mundo. Nos dois países, as políticas para o cinema têm passado por processos distintos de atualização e reformulação. Cabe ressaltar que essas experiências podem servir como referência para políticas similares nos demais países da CPLP.

Fundamentação teórica

Por se tratar de um campo multidisciplinar, poucos são os consensos em torno do que são as políticas públicas. Mas, em linhas gerais, considera-se que sua formulação envolve diversos atores e níveis de decisão, tendo como cerne a luta por poder e por recursos entre grupos e atores sociais. Ademais, esse processo de disputa política e econômica é simultaneamente atravessado por interesses e ideias, bem como pelas particularidades históricas de cada país (SOUZA, 2006).

Portanto, as políticas culturais voltadas ao audiovisual não estão imunes a essa dinâmica. Com isso em mente, nossa análise busca lançar um olhar que privilegie as dimensões culturais e sociais do segmento cinematográfico – sem desconsiderar, contudo, o impacto econômico dos investimentos públicos para o setor.

Por entender que a diversidade cultural é um patrimônio da humanidade e que sem ela não é possível a plena realização dos direitos humanos, a Unesco defende, desde 2005, através Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (da qual Brasil e Portugal são signatários), a adoção e implementação, por parte dos

Estados soberanos, de políticas e medidas apropriadas à proteção e promoção das diversas expressões culturais do território. Ainda segundo esse documento, a diversidade cultural se manifesta também através dos vários “modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados” (UNESCO, 2007, p. 4).

Metodologia

Este trabalho tem sido desenvolvido a partir de um estudo exploratório, abordagem que se mostra adequada para que consigamos levantar o maior número possível de dados e informações relevantes sobre as políticas públicas voltadas ao cinema no Brasil e em Portugal. Para Sampieri, Collado e Lucio (2013), essa escolha metodológica viabiliza uma investigação mais completa relacionada com um contexto particular, além de propiciar a identificação de novos problemas, conceitos ou variáveis promissoras e o estabelecimento de prioridades para pesquisas futuras.

O processo de coleta de dados e informações tem sido conduzido a partir da adoção de duas técnicas de pesquisa: documental, que abrange investigação e análise de documentos de fontes primárias governamentais, privadas ou do chamado terceiro setor como, por exemplo, as legislações direcionadas ao cinema dos países investigados, dados estatísticos, documentos, relatórios e outras publicações parlamentares e administrativas disponíveis na internet; e bibliográfica, que engloba o levantamento e análise de documentos e informações de fontes secundárias como artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, mas também jornais, revistas e livros que tenham publicado textos sobre as políticas cinematográficas dos países investigados.

Resultados e discussão

A pesquisa identificou que as políticas para o cinema em Brasil e Portugal estão relacionadas às transformações que a área da cultura de cada país vem passando, decorrentes das disputas dos diferentes atores envolvidos, das mudanças de governo e, no caso de Portugal, também das exigências de alinhamento às diretrizes políticas da União Europeia (UE). Em relação ao Brasil, encontramos a diversidade legislativa e seu diferente peso na transição de governos, tendo investimentos e resultados expressivos na cultura nos dois primeiros governos de Lula (2003-2010) e no governo Dilma (2011-2016); um início de esvaziamento no governo Temer (2016-2019); um apagamento significativo das políticas culturais no governo Bolsonaro (2018-2022); e um início

promissor de reconstrução pelo governo atual do presidente Lula, em especial, pela recriação do Ministério da Cultura (MinC), em janeiro de 2023, com a retomada dos editais para o cinema e o audiovisual.

Os marcos principais de implantação das políticas para o cinema e o audiovisual no Brasil, são: a criação, por meio da Medida Provisória nº 2.228-1 de 2001, de um tripé institucional de planejamento e execução das políticas (Conselho Superior do Cinema, Agência Nacional do Cinema – ANCINE e a Secretaria do Audiovisual – SAv); o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA; a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE; e a Lei 12.485/2011, que criou o Serviço de Acesso Condicionado – SeAC (Lei da TV Paga), instituindo uma demanda efetiva para a produção nacional independente a partir da obrigatoriedade de cotas de tela.

Em relação à República Portuguesa, no tocante às legislações, a pesquisa investigou principalmente a nova Lei do Cinema, criada pelo Decreto-Lei nº 74/2021 de 25 de agosto de 2021, em vigor desde 1 de janeiro de 2022. Com o intuito de ajustar a legislação portuguesa à Diretiva (EU) nº 2018/1808, sobretudo, na cobrança de taxas e obrigações de investimento em produção europeia pelos operadores de televisão ou de serviços audiovisuais, a atual Lei do Cinema de Portugal estabeleceu, entre outras medidas, a cobrança de uma taxa anual de 1% do faturamento das plataformas de *streaming* para incrementar o orçamento do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), órgão de fomento à produção portuguesa, bem como a obrigatoriedade das plataformas de investirem no cinema e no audiovisual de Portugal.

Em Portugal, desde 2019 o Cinema passou a ser um dos pilares da atuação do Ministério da Cultura, que aposta no Audiovisual como uma chave importante para a geração de emprego, atração internacional e preservação histórica. O Orçamento do Estado para o setor cresceu em 2023, apresentando, no plano da transição digital, destaque para a digitalização de filmes da Cinemateca Portuguesa e novos equipamentos para 30 Cineteatros. O resultado dos investimentos começa a surgir aos poucos. Em 2023, houve a primeira nomeação de uma produção portuguesa ao Oscar, o curta-metragem de animação *Ice Marchants*, com direção de João Gonzalez, fato significativo para a indústria cinematográfica do país e que reforçou o olhar atento para as possibilidades do cinema.

Conclusões

Tendo em vista as transformações sofridas no setor do audiovisual brasileiro e português, e tendo por base os resultados parciais do projeto de pesquisa “Políticas Públicas para o cinema nos países da CPLP”, concluímos que o Cinema e Audiovisual representam, no Brasil e Portugal, pontos chave para o desenvolvimento econômico e cultural desses países. Pautamos os resultados no alinhamento com as diretrizes da CPLP (2003), as medidas propostas pela Unesco (2005) e na observação das políticas públicas em vigor nos países estudados, chegando à conclusão de que ambos os países caminham para uma valorização das indústrias criativas e culturais e trabalham para um maior protagonismo do Cinema e Audiovisual no âmbito cultural, educacional e econômico.

As mudanças em curso – a nova Lei do Cinema de Portugal e a reconstrução do arcabouço institucional e das políticas de fomento no Brasil – são importantes mecanismos de políticas públicas que devem estimular não só a produção e circulação cinematográfica, como gerar mais emprego e visibilidade para este importante setor das indústrias criativas e culturais dos dois países. Além disso, os novos agentes e as novas políticas estão alinhadas com as diretrizes propostas pela CPLP desde 2003 (quando houve a Reunião de Representantes das Autoridades Cinematográficas dos Países de Língua Portuguesa da CPLP), que visa, entre outros objetivos, estabelecer novos mecanismos de financiamento, apoiar o fomento, desenvolvimento, produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas e audiovisuais, e incrementar os esforços nacionais e multilaterais em prol da promoção da diversidade cultural. Assim como também com as medidas propostas pela Unesco (2005) de proteção e promoção da diversidade e expressões culturais, criação de oportunidades aos serviços culturais nacionais, visando a garantia de sua produção, difusão e distribuição.

Referências

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CPLP – COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. [s.d.]. **Autoridades Cinematográficas da CPLP**. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4212.aspx>. Acesso em: 03 mai. 2023.

CPLP – COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa: CPLP, 2007. Disponível em: https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf. Acesso em: 03 mai. 2023

OCA – OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL. **Mercado Cinematográfico 2022**: 06 de janeiro de 2022 a 04 de janeiro de 2023. Brasília: ANCINE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/preliminar-mercado-cinematografico-2022.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2023.

SAMPIERI HERNÁNDEZ, R.; COLLADO, C.; LUCIO, M. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso Editora, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 03 nov. 2022.

UNESCO. 2007. **Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Disponível em: <http://www.iber museos.org/wp-content/uploads/2020/05/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2023.