



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

## 1. Introdução

No início de fevereiro de 2012, foi colocada em consulta pública uma proposta de Lei do Cinema (doravante, a «Proposta de Lei»). O prazo para os interessados se pronunciarem sobre tal Proposta de Lei, originalmente fixado em 3 de março de 2012, foi sucessivamente prorrogado para final de março de 2012 e, posteriormente, para 4 de maio de 2012.

A Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (doravante, a «CPMCS») agrega alguns dos principais *stakeholders* no domínio da produção cinematográfica e audiovisual, a saber, os operadores de televisão RTP, SIC e TVI. A CPMCS decidiu, portanto, pronunciar-se sobre tal Proposta de Lei, reunindo um conjunto de apreciações que representam o denominador comum entre aqueles operadores de televisão. Estes comentários são proferidos em complemento às tomadas de posição individuais de cada uma dos nossos representados.

A atual disciplina jurídica da atividade cinematográfica e audiovisual resulta essencialmente de dois diplomas legais, a saber, da Lei n.º 42/2004, de 18 de agosto (a «Lei do Cinema») e o Decreto-Lei n.º 227/2006, de 15 de novembro, que a regulamenta (doravante, a «Regulamentação da atual Lei do Cinema»).

O sector da produção cinematográfica e audiovisual confronta-se, de alguns anos a esta parte, com várias dificuldades que o atual regime jurídico não parece vocacionado para resolver de forma satisfatória. Neste sentido, algumas das soluções preconizadas no atual regime jurídico manifestaram-se ineficazes<sup>1</sup>. Por outro lado, o modelo de financiamento do sector desenhado por tal diploma permitiu uma degradação significativa da situação económico-financeira do Instituto do Cinema e Audiovisual - ICA<sup>2</sup>. Não surpreende, portanto, que a alteração de tal regime jurídico seja uma prioridade. Igual posição de mudança é defendida pelas associações do sector, em particular a Confederação Portuguesa de Meios de Comunicação Social.

Desde a divulgação pública desta Proposta de Lei que a CPMCS e os seus associados do sector televisivo tiveram oportunidade de reunir diversas vezes com representantes da Secretaria de Estado da Cultura (SEC), o que muito contribuiu não somente para esclarecer dúvidas, mas também para uma melhoria do articulado da mesma.

---

<sup>1</sup> Referimo-nos especificamente ao FICA, que desde meados de 2009 não aprova qualquer novo projeto de investimento direto ou indireto.

<sup>2</sup> Embora a degradação desta situação seja também imputável a algumas decisões de gestão financeira que se revelaram pouco prudentes.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

## **2. A situação atual**

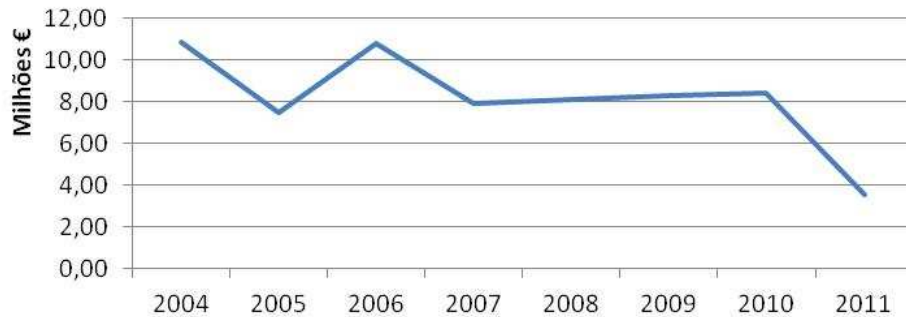
Entendemos que, antes de nos pronunciarmos materialmente sobre a Proposta de Lei, se impõe a realização de uma avaliação da execução do anterior regime jurídico. Esta avaliação permitirá efetuar um diagnóstico mais preciso das insuficiências do modelo atualmente em vigor e centrar os esforços de melhoria do quadro legislativo nos domínios em que tal se justifica, considerando os seguintes aspetos:

### **2.1. O apoio financeiro concedido ao sector cinematográfico sob a forma de subsídio não reembolsável. Uma avaliação do papel do ICA.**

Num enquadramento macroeconómico, é fácil identificar dois modelos de produção cinematográfica no Ocidente, que são totalmente distintos: o *norte-americano*, tradicionalmente industrial ancorado na iniciativa privada e com uma forte orientação para o mercado; e o *européu*, essencialmente financiado com base em apoios concedidos pelos Estados, e cujos objetivos são, por um lado, de natureza económica, combatendo a hegemonia da produção americana, e, por outro, preservar valores culturais e princípios de interesse geral associados à identidade das diferentes culturas europeias. Tal como se verifica genericamente na Europa, em Portugal o sector do audiovisual é fortemente dependente do apoio do Estado. Contudo, em Portugal observa-se um elevado contributo dos operadores privados no financiamento, circunstância que é atípica face ao que se passa nos outros países europeus.

O organismo que tutela o sector do audiovisual e cinema é o ICA – Instituto do Cinema e Audiovisual, assim designado desde de 2007. Atualmente, o financiamento por parte do ICA encontra-se suspenso e, a manter-se a situação, em 2012 não haverá apoios ao cinema. Ao longo dos últimos anos verificou-se um contributo significativo do ICA em termos de apoio financeiro no que diz respeito à criação e produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas. Este valor, entre 2004 e 2010, oscilou entre 8 e 10 milhões de euros/ano.

**Gráfico 1 – Distribuição dos apoios do ICA de 2004-2011**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do ICA

Paralelamente aos apoios supramencionados, o ICA assume também um papel importante na promoção de festivais cinematográficos, assim como no apoio à formação, embora a área da gestão empresarial esteja excluída, circunstância que nos parece negativa. Contudo, a produção nacional não teve o crescimento e a notoriedade esperadas no mercado cinematográfico, que se manteve dominado por produções estrangeiras, nomeadamente de origem europeia e norte-americana.

Não basta possuir dinheiro para produzir filmes, é também necessário desenvolver estratégias de gestão e marketing para os promover. O papel dos operadores de televisão a este nível pode ser tão ou mais importante que o seu contributo financeiro com base no investimento publicitário; aliás, a promoção em televisão constitui, em si mesmo, um investimento quantificável, como parte integrante do contributo do sector da televisão para o desenvolvimento da indústria cinematográfica. A importância da promoção pela televisão emana já do chamado Protocolo de serviço público celebrado entre a RTP, a SIC e a TVI em 2003. Em 2010, de acordo com o ICA, estrearam-se em Portugal 264 filmes de longa-metragem, com as obras provenientes dos EUA a representarem 47,4% do total e as de origem europeia 38,6%.

O *market share* dos filmes nacionais em Portugal é um dos mais baixos na Europa. Por exemplo, em 2009, o *share* era de 2,5%, o segundo mais baixo na Europa dos 15 e o 18º lugar nos 27 países. Podemos ver, no gráfico abaixo, que a quota da receita bruta das produções nacionais foi de apenas 1,61% em 2010 (ICA, 2010), tendo recuado, segundo os dados provisórios do Observatório Europeu do Audiovisual, para 0,7% em 2011, aliás o valor mais baixo dos 27 países da U.E.

**Tabela 1 – Dados por origem de filmes**

	RECEITA BRUTA	QUOTA	ESPETADORES	QUOTA
<b>EUROPA</b>	<b>€ 6.223.470,40</b>	<b>7,57%</b>	<b>1.291.395</b>	<b>7,80%</b>
PORTUGAL	€ 1.322.837,82	1,61%	306.990	1,85%
EUROPA	€ 2.036.874,73	2,48%	414.514	2,50%
CO-PRODUÇÕES EUROPA	€ 2.236.926,37	2,72%	435.077	2,63%
CO-PRODUÇÕES EUROPA/ OUTROS	€ 626.831,48	0,76%	134.814	0,81%
<b>CO-PRODUÇÕES EUROPA/ E.U.A.</b>	<b>€ 10.454.356,64</b>	<b>12,71%</b>	<b>2.283.605</b>	<b>13,79%</b>
<b>E.U.A.</b>	<b>€ 65.459.150,82</b>	<b>79,59%</b>	<b>12.960.276</b>	<b>78,26%</b>
CO-PRODUÇÕES E.U.A./ OUTROS	€ 3.306.675,20	4,02%	654.380	3,95%
E.U.A.	€ 62.152.475,62	75,57%	12.305.896	74,31%
<b>OUTROS</b>	<b>€ 106.178,76</b>	<b>0,13%</b>	<b>24.455</b>	<b>0,15%</b>
CO-PRODUÇÕES OUTROS	€ 17.915,60	0,02%	4.228	0,03%
OUTROS	€ 88.263,16	0,11%	20.227	0,12%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>€ 82.243.156,62</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.559.731</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ICA

A distribuição e a exibição de filmes nacionais não contribuem para melhorar a situação; segundo Nogueira (2010), por exemplo, em 2006, 13 dos 18 filmes exibidos tiveram menos de 500 sessões. Em relação ao número de espetadores: “em 2004, das 20 longas-metragens exibidas, 13 tiveram menos de 10 mil espetadores, das quais sete ficaram abaixo dos mil espetadores; em 2005, das 13 obras exibidas, 8 ficaram abaixo dos 10 mil espetadores; em 2006, dos 18 filmes exibidos, 15 ficaram abaixo dos 10 mil espetadores, dos quais 4 tiveram menos de mil espetadores; em 2007, 7 das 14 longas-metragens exibidas ficaram abaixo dos 10 mil espetadores.”

Por isso, não é surpreendente que apenas 12% da população afirme ter visto um ou mais filmes portugueses em 2009, segundo dados do ICA de 2010 (ICA, 2010). Isso significa que mesmo as poucas obras produzidas não chegam ao público. Este (fraco) desempenho coloca em evidência a ausência de uma estratégia de marketing e vendas dos filmes nacionais. A produção de cinema em Portugal poderia aumentar, se os poucos filmes produzidos tivessem um retorno suficiente que permitisse às produtoras reinvestirem as receitas na produção de filmes adicionais, estimulando assim a produção em geral.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

## ***2.2. O apoio financeiro concedido ao sector cinematográfico e audiovisual sob a forma de capital de risco. Uma avaliação do papel do FICA.***

O FICA foi criado como fundo destinado a financiar — numa lógica de mercado — produções cinematográficas e audiovisuais. Pretendia ser um instrumento de capacitação empresarial do sector, catalisador do desmame do sector face à dependência da subsídição pública. Contudo, falhou rotundamente. As críticas ao funcionamento do FICA são numerosas, nomeadamente (i) o desrespeito pelas regras aplicáveis às linhas de financiamento utilizadas pelo Estado; (ii) a inexistência de verdadeiras expectativas de retorno fundadas em análises realistas de receitas; (iii) a excessiva sofisticação jurídica e financeira, ligada a um paradigma de investimento quando na prática se assiste a subsídição encapotada; e (iv) custos elevados de funcionamento. A forma como eram feitas as montagens financeiras — com a previsão de um direito do FICA à recuperação prioritária do seu investimento — determinava, na prática, que os produtores se alheavam do sucesso comercial das obras após a sua conclusão.

## ***2.3. A desconsideração da importância do sector da televisão na afirmação de um sector do cinema e audiovisual viável financeiramente***

É importante determinar a cadeia de valor do negócio e da indústria audiovisual em Portugal, de modo a ser possível a obtenção de uma visão integrada das diferentes especificidades do sector, das sinergias e da dimensão do negócio no seu conjunto e também de modo segmentado. Segundo uma abordagem matricial das cadeias de valor, as indústrias audiovisuais estão genericamente divididas em quatro estádios de atividade relacionados entre si, que representam o ciclo de vida da obra entre a produção e a comercialização (Bank, 2001):

- Desenvolvimento: o produtor adquire os direitos sobre um argumento original ou sobre uma obra literária existente, procura parceiros artísticos e financeiros e calcula o orçamento da produção cinematográfica ou televisiva.
- Produção: compreende a pré-produção, durante a qual o produtor irá reunir todos os recursos humanos (equipa de produção, casting), técnicos (planificação das filmagens, seleção dos locais) e financeiros (orçamentais) necessários à produção cinematográfica ou televisiva, às filmagens e à pós-produção (edição, sonoplastia, efeitos especiais)
- Distribuição: neste estádio o filme é promovido e vendido aos exibidores pela empresa de distribuição, ou o programa de televisão é “empacotado” e transmitido aos espetadores através de várias tecnologias de transmissão.

- Exibição/transmissão: os filmes são exibidos nos cinemas e na televisão.

Atendendo à indústria específica do cinema, podemos ter a seguinte *cadeia de valor* (Faustino & Cádima, 2012):

**Figura 1 – Cadeia de valor da indústria do cinema**



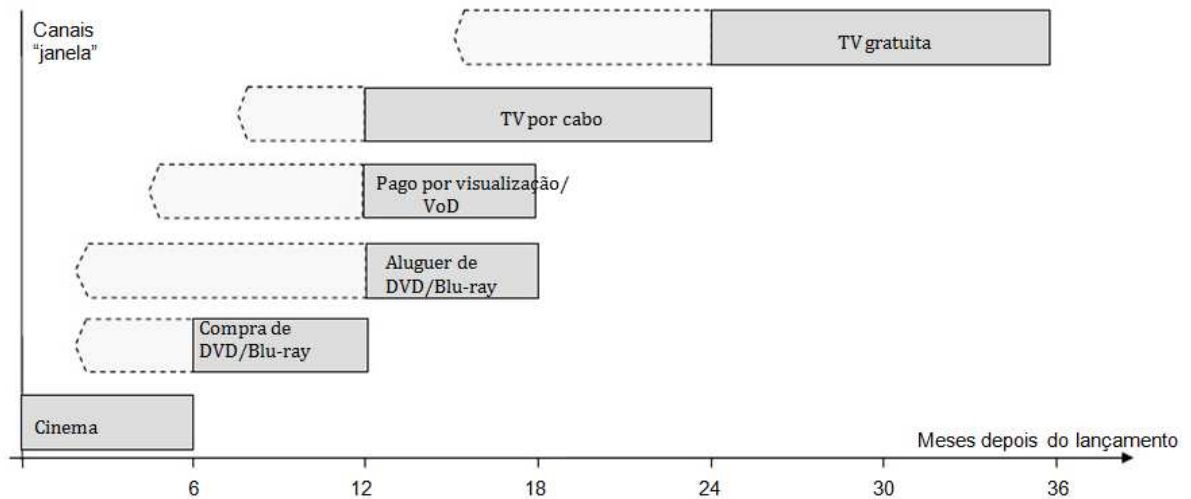
Fonte: Faustino; Cádima, in “Gestão de Marketing do Audiovisual”, 2012

As etapas de produção e distribuição de um filme podem decompor-se em subactividades. A produção consiste no desenvolvimento de uma ideia e reúne pré-produção, fotografia principal e pós-produção. A etapa da distribuição pode entender-se como a combinação da planificação da exibição, da gestão das cópias físicas do filme, das atividades de promoção e do controlo de receitas. Apesar da exibição de películas num cinema constituir um evento pago por aqueles que assistem, a exibição num recinto fechado é apenas o começo do fluxo de receitas que se perspectiva durante a produção do filme. A televisão, tanto aberta como paga, é parte da sequência que ajuda a aumentar as receitas (e, portanto, a financiar) as películas produzidas por um estúdio. Disponibilizar um mesmo produto a diferentes preços permite discriminar entre os diversos tipos de consumidores que têm disposições diferentes para pagar, obtendo-se a máxima rentabilidade para a empresa (Owen & Wildman, 1992).

O *marketing* de um filme tem como objetivo informar a audiência e convencê-la a pagar para o consumir. Por outras palavras, o marketing tem por objetivo gerar as vendas. O conceito de vendas está presente desde o início do processo (o produtor vende a ideia aos financiadores e parceiros) e continua nas diferentes etapas (dando conhecimento do filme durante o processo de filmagens), culminando no seu lançamento comercial (venda à audiência). A política de distribuição também desempenha um papel fundamental no sucesso dos produtos cinematográficos. O número de cópias na estreia do filme no cinema, i.e. a difusão e a rapidez, com a qual um filme está disponível no mercado, são as condições essenciais para um sucesso de mercado no futuro.

Os padrões de distribuição sequencial são determinados pelo princípio da segunda melhor alternativa, que estipula que os filmes são primeiramente distribuídos no mercado que gera o maior retorno marginal possível durante o mais curto espaço de tempo. Depois disso, continuam a sua “cascata” até chegarem aos mercados onde obtêm o menor lucro, desde a estreia no cinema até à transmissão na televisão. Devido aos elevados montantes investidos nos filmes e à necessidade, cada vez mais rápida, de recuperação financeira, os agentes da indústria têm vindo a acelerar a disponibilidade dos filmes a todos os meios de transmissão existentes, como sugere a figura seguinte.

**Gráfico 2: Rendimento do Filme durante as “Janelas” Sucessivas**



Fonte: Wirtz (2011), p. 233.

Por conseguinte, os cinemas têm a função de projetar a película, o que proporciona uma espécie de elevação, que guia um filme a todas as outras “janelas” subsequentes. E as “janelas” comerciais estão interrelacionadas a dois níveis. Em termos de competitividade, cada uma pretende o mesmo potencial bruto (gasto do consumidor em entretenimento) e todas atuam para a exclusão dos competidores (especialmente no aluguer de vídeos e *Pay TV*). E podemos afirmar que a Televisão desempenha diferentes funções na sua relação com a produção cinematográfica, tendo grandes implicações no sucesso comercial dos filmes:





Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

- i) *A TV como anunciante:* a televisão, pelo seu grande alcance em termos de público, é uma das melhores formas de publicitar cinema. Na realidade, como veremos, o anúncio de um filme na TV é o principal fator de decisão de ir ao cinema. Para além do espaço publicitário nos intervalos, podemos destacar a importância dos programas de TV sobre cinema, assim como a referência e passagem de imagens em telejornais;
- ii) *A TV como meio de transmissão cinematográfica:* como já foi referido, a televisão é um dos mercados auxiliares do cinema. Atualmente é a principal plataforma de consumo, como apontam os dados do ICA, analisados mais à frente, o que se verifica ainda mais notoriamente no consumo de cinema português;
- iii) *A TV como meio de produção cinematográfica:* os canais de televisão dispõem de equipamento, meios técnicos e pessoais privilegiados para a produção cinematográfica, a exploração destes recursos pode constituir uma alavanca para o consumo de cinema nacional, facilitando o aumento da produção.

Por seu lado, os denominados “mercados auxiliares” – *home vídeo* e *Pay TV* – têm-se tornado elementos chave no que diz respeito a potenciais retornos. No final dos anos 80, o mercado dos vídeos arrecadava quase 50% do total dos lucros de um filme. Hoje em dia, essa percentagem é dividida entre o vídeo e a *Pay TV*, sendo que ambos representam mais de cerca de 50% - a tendência tem estado a favor da *Pay TV* contra o mercado dos vídeo. As bilheteiras dos cinemas têm visto as admissões decrescerem ligeiramente ao longo das últimas décadas – representam cerca de 30 a 35% do total dos lucros. Todavia, estas continuam a ser um mercado muito importante, uma vez que uma estreia cinematográfica de sucesso aumenta o valor de um filme nas restantes áreas subjacentes. A televisão condiciona significativamente o desenrolar deste processo. Influencia não só como meio de difusão dos filmes em si, como também promove o seu visionamento através da publicidade que emite.



**Gráfico 3 – Fatores de influência na escolha dos filmes**



Fonte: ICA, 2010

Outro aspeto que atesta a importância da televisão resulta da análise da lista dos quarenta filmes mais vistos durante o período 2004-2012. Nesta lista destaca-se “O crime do Padre Amaro” que teve o apoio da SIC<sup>3</sup> não só em termos de financiamento como também no que diz respeito à sua promoção. O filme foi realizado com financiamento privado, o que permitiu uma maior liberdade comparativamente às características de um financiamento público. O financiamento privado pode ser aumentado ou reduzido consoante as necessidades e recursos disponíveis enquanto o financiamento público está sujeito a uma verba pré estabelecida, muitas vezes inferior ao orçamento. Quanto à promoção, a mesma foi realizada numa fase inicial em que o filme estava a ser exibido no cinema e posteriormente quando o mesmo foi convertido numa minissérie exibida no mesmo canal.

<sup>3</sup> Sociedade Independente de Comunicação, canal privado de televisão português

Os dados relativos à receita bruta e número de espetadores<sup>4</sup>, assim como os dados das audiências<sup>5</sup> da minissérie exibida na SIC, comprovam o sucesso desta obra.

Em segundo lugar da listagem dos filmes mais vistos surge o “Filme da Treta”, realizado por José Sacramento em 2006. Este filme também contou com o apoio da SIC, tendo origem a partir dos *sketches* humorísticos da “Conversa da Treta”, transmitidos na altura pela mesma estação. Segundo a Agência Lusa, o filme custou 800 mil euros, suportados por apoio financeiro privado da SIC e da produtora Stopleveline de Leonel Vieira, entre outros. Em terceiro lugar da listagem surge o filme “*Call Girl*” de António-Pedro Vasconcelos, apoiado pela TVI<sup>6</sup> e pela Lusomundo. Segundo o *Jornal de Notícias*, contou com um orçamento de 1.385.000 euros. Por outro lado, e analisando os 10 filmes nacionais mais vistos de 2004-2012, verifica-se que 8 foram apoiados por um canal de televisão. Estendendo a análise para os 40 filmes mais vistos no mesmo período é ainda mais notório o apoio por parte de um canal de televisão, facto que apenas não se verificou em 3 filmes.

Com efeito, estes dados apontam para uma clara relação entre o sucesso cinematográfico e o suporte televisivo. Estes filmes não são apenas financiados, têm grandes campanhas de promoção, tanto nos seus canais como na Imprensa e têm exibição garantida na TV, geralmente em horário nobre. Atendendo ao apoio concedido à produção e promoção de filmes portugueses, constatamos que a RTP surge em primeiro lugar, com 22 obras apoiadas que constam no *ranking* das 40 mais vistas em Portugal de 2004-2012. Em segundo lugar surge a SIC, que apostou em 11 filmes e em terceiro lugar apresenta-se a TVI, tendo apoiado 4 filmes.

**Gráfico 4: Filmes portugueses mais vistos entre 2004 - 2012**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do ICA

<sup>4</sup> Dados do ICA

<sup>5</sup> Dados do Marktest; Análise realizada pela MediaMonitor com base em dados retirados do MMW/Telereport.

<sup>6</sup> TVI – Televisão Independente, canal privado de televisão português



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

Quanto à receita bruta e número de espetadores relativos aos 40 filmes considerados, registaram-se várias oscilações ao longo dos anos, com destaque para os anos em que estrearam os filmes “O crime do padre Amaro” (2005), “Filme da Treta” (2006), “Call Girl”, “Corrupção” (2007) e “Amália – o filme” (2008). No entanto, é de salientar que, apesar da existência de dados sobre os filmes mais vistos, não existem dados sobre a satisfação do público após a exibição. Se pensarmos nos dados recolhidos por Damásio (2007) sobre as mudanças que os portugueses gostariam de ver no cinema português e nos dados sobre a contínua pouca afluência, podemos deduzir que estes filmes, apesar de cativarem o interesse do público, não o satisfazem estimulando novas idas ao cinema nacional.

A breve descrição da cadeia de valor e a *performance* do audiovisual serve essencialmente para demonstrar que as políticas públicas neste sector têm primado por uma falta de visão integrada desta indústria, incluindo a subvalorização do investimento (direto e indireto) que as televisões já fazem na mesma. Alguns dos problemas não se ultrapassam com a “injeção de dinheiro”, exigindo antes, e sobretudo, uma estratégia valorizadora da orientação para o mercado, da capacidade de assumir riscos, da diminuição da subsídio - dependência do Estado, e da capacidade para inovar nas formas de promoção e distribuição.

Em resumo, as televisões têm um papel determinante na divulgação dos filmes. E, como já foi sugerido, um dos fatores a ter em conta ao nível da conceção e implementação de políticas públicas é a valorização do papel da televisão como alavanca da promoção dos filmes, em detrimento de investimentos diretos de subsidiação dos filmes.

#### **2.4. Análise crítica da aplicação a duas velocidades de partes consideráveis do atual regime jurídico.**

O atual regime jurídico ficou, a espaços, por aplicar. A este respeito, o modelo de financiamento por ele definido nunca foi executado na sua totalidade, existindo ainda à data de hoje vários intervenientes que nunca contribuiriam para o financiamento, por exemplo, do FICA; muito embora o estivesse obrigados a fazer por lei. Os poderes públicos nunca mostraram muita preocupação em assegurar a execução integral do modelo de financiamento que eles próprios haviam desenhado, introduzindo dessa forma distorções relevantes. O sector da distribuição de televisão é, talvez, o exemplo mais paradigmático dessa realidade.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

O Estado até agora não deu resposta a esta situação e às assimetrias que provoca. Mesmo ao nível da execução orçamental do ICA, existem indicadores de que a execução do modelo de financiamento não decorreu sem mácula. Com efeito, em fevereiro de 2012, a Secretaria de Estado esclareceu:

*“o ICA está numa situação financeira temporária, em que a abertura de concursos para atribuição de apoios não é possível, já que as verbas a cobrar, ao abrigo da lei atualmente em vigor, estão integralmente consumidas pelos compromissos assumidos em anos anteriores”; “abrir concursos neste cenário financeiro implicaria violar a lei do Orçamento e o secretário de Estado da Cultura não vai nem pode fazê-lo”; “não é legal proceder como em 2011 e abrir concursos com base em expectativas de cobranças”. “A opção da tutela foi honrar os compromissos anteriores assumidos com os profissionais do sector, salvaguardando a abertura de novos concursos para o momento posterior à implementação da nova política para o cinema e o audiovisual e do modelo de financiamento a adotar”<sup>7</sup>*

A lição a retirar é que não basta consagrar na letra da lei o modelo de financiamento; o desenho deste pressupõe a sua execução integral, sob pena de se gerarem assimetrias na distribuição do esforço de financiamento e na execução da política pública de apoio a este sector. Devem, por isso, ser tomadas medidas no sentido de assegurar que o modelo consagrado na lei é suscetível de ser executado na sua totalidade. Devem ser tomados cuidados redobrados no sentido de criar soluções tecnicamente frágeis ou juridicamente criticáveis.

### **3. Comentários à Proposta de Lei do Cinema**

A Proposta de Lei em consulta pública apresenta alterações de monta face à Lei do Cinema Atual. Algumas dessas alterações merecem a concordância e o apoio do sector que representamos; outras, infelizmente, revelam-se — no nosso entendimento — menos adequadas. Começemos pelas primeiras.

---

<sup>7</sup> <http://www.ionline.pt/portugal/lei-cinema-sector-sem-dinheiro-precisa-uma-nova-lei-urgencia>



### 3.1. Aspetos positivos

No que se refere aos aspetos positivos, pode destacar-se a *diversificação das fontes de financiamento*. O alargamento das fontes de financiamento a outros operadores de televisão, para lá dos canais generalistas, e também aos serviços audiovisuais a pedido, é uma medida positiva. O apoio financeiro à produção de cinema e de obras audiovisuais continuará a ser atribuído pelo ICA, e tem a sua proveniência principalmente de 4% das receitas da comunicação comercial audiovisual (taxa de exibição). As verbas referentes a estes 4% irão ser divididas como até agora: 3,2% para o ICA e 0,8% para a Cinemateca. Adicionalmente é proposto às operadoras privadas de televisão, uma obrigação de investimento de 0,75% do valor anual das receitas de comunicação comercial audiovisual, com um aumento anual de 0,25% a partir de 2013, até atingir o valor de 1,5% (contudo, este valor é excessivo não só tem em conta as práticas europeias como também considerando a conjuntura económica atual, muito adversa para os operadores de televisão). Este investimento deverá ser feito de uma forma direta às obras cinematográficas nacionais. À operadora pública (RTP), é proposta uma obrigação de investimento direto de 8%, passando a 5% no caso de alienação de um canal, como parte da sua contribuição para o audiovisual. Este sistema de financiamento será reforçado por uma taxa que será cobrada aos operadores de serviços de televisão por subscrição, que terão de pagar uma taxa anual de 3,5€ por cada subscrição dos seus serviços, subindo essa taxa anualmente e de forma gradual até atingir, em 2015, o valor de 4,66€.

Outra fonte de financiamento será a obrigação de os operadores de serviços audiovisuais passarem a contribuir com 1% das receitas provenientes das atividades de serviços audiovisuais a pedido (por exemplo, aluguer de um filme) para a realização de investimento em obras cinematográficas nacionais. A participação dos operadores de serviços audiovisuais a pedido passa ainda a ser assegurada, através da criação de uma área dedicada às obras nacionais, para efeitos de aluguer ou venda de obras, em condições que atribuam aos titulares de direitos sobre as obras uma percentagem não inferior a 50% das receitas obtidas.

A contribuição dos distribuidores de cinema será de 1% das suas receitas para o financiamento de obras cinematográficas. Os exibidores deverão contribuir com 7% do preço dos bilhetes, dos quais 2,5pp devem ser canalizados para garantir a exibição de obras cinematográficas europeias. Deste valor, uma percentagem mínima de 25% deverá ser aplicada na exibição de obras nacionais, sendo também realizados investimentos em equipamentos para a exibição digital.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

Outro aspeto a destacar do ponto de vista dos aspetos positivos consiste *na recuperação do interesse pelo apoio ao sector audiovisual*. Com esta nova lei, a repartição dos apoios financeiros passará a ser feita de modo diferente: 80% do total revertem para a produção do cinema e 20% são para a produção audiovisual e multimédia, que poderá futuramente chegar aos 30%. Esta opção demonstra também uma louvável abertura para os novos *media*, uma vez que, como se sabe, estes têm um alcance cada vez maior, em termos de público, com custos de distribuição e exibição extremamente inferiores.

No entanto, podemos também questionar, à face dos argumentos acima mencionados, se a divisão percentual fará sentido, conforme será abordado no próximo tópico. Destaca-se também a inclusão de apoio às primeiras obras - guiões (muito importante para renovação dos protagonistas e descoberta de novos talentos) e a referência ao apoio no campo da educação: levar o cinema português às escolas, estimular o público jovem, apoiar festivais e outros eventos. Efetivamente, a cumprir-se a proposta e as metas financeiras anunciadas, estas medidas são positivas. No entanto, falta saber que medidas e estratégias, fora as financeiras, serão aplicadas tendo em vista a promoção e o desenvolvimento do cinema nacional.

### **3.2. Aspetos negativos**

Infelizmente, nem todas as alterações constantes da Proposta de Lei merecem a nossa concordância, como, por exemplo, a *desproporção dos resultados esperados com a execução do modelo de financiamento proposto*. O modelo de financiamento pretende fazer reverter para o fomento do sector do cinema e do audiovisual uma quantia sem precedentes. Questiona-se até que ponto essa opção é, neste momento, proporcional. Por outro lado, a prática vigente noutros mercados do audiovisual europeu assenta na assunção, pelo Estado, como o principal financiador. Contudo, o modelo proposta onera excessivamente o investimento dos operadores de televisão. Para além de serem medidas que divergem das melhores práticas europeias nesta matéria, o Governo está a desconsiderar as graves dificuldades económicas e financeiras que afetam negativa e transversalmente o sector dos *media*, particularmente os operadores de televisão. O apoio ao sector do cinema e audiovisual é realizado desproporcionalmente entre o Estado e entidades privadas, estando ao cargo das segundas a maior proporção do mesmo. A CPMCS considera que a balança deveria ser invertida e que o Estado deveria — como acontece em todos os países europeus — assumir uma maior participação, uma vez que é obrigação do mesmo fazer o investimento nas áreas da Cultura e da Arte, onde a produção cinematográfica se insere.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

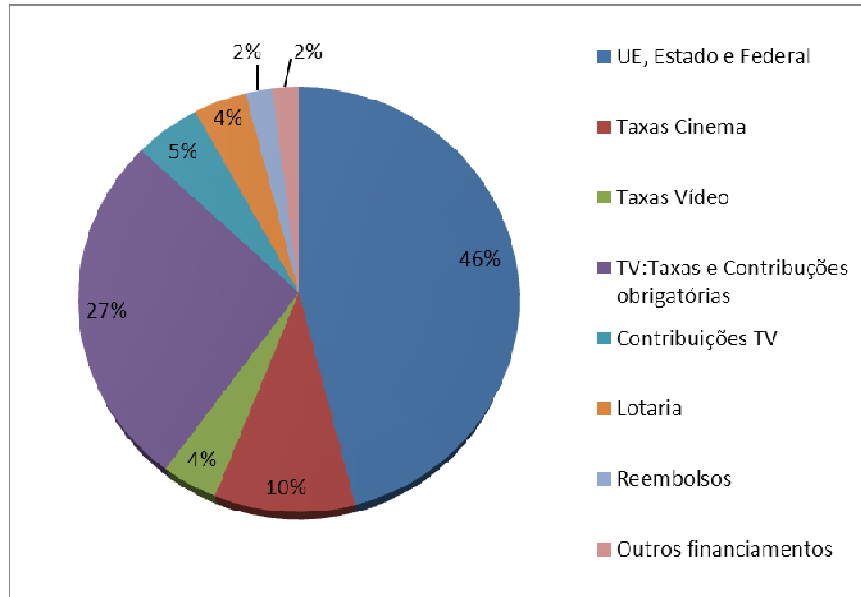
A nova proposta de Lei do Cinema e Audiovisual indica que o apoio financeiro à produção nacional por parte das televisões advirá de 4% das receitas da comunicação comercial, a que acrescem 0,75% das suas receitas de comunicação comercial audiovisual, sob a forma de obrigação de investimento por parte das televisões. Atendendo a que este último valor sofrerá aumentos anuais de 0,25% até atingir 1,5% (valor que a CPMCS considera excessivamente elevado, para além de não estar em conformidade com as receitas de publicidade expectáveis para os próximos anos), considera-se que na globalidade é exigido às televisões um esforço financeiro desproporcional face ao contributo do Estado, na medida em que a médio prazo o contributo das televisões será de 5,5% do valor das suas receitas de comunicação comercial audiovisual.

Segundo o relatório do Observatório Europeu do Audiovisual “Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe” de 2011, na análise das características para a contribuição das atividades cinematográficas e audiovisuais nos 35 países europeus estudados, as fontes que dão origem aos fundos são as seguintes (Gráfico 5):

- Fundos EU, do estado e federais - 46%
- Taxas provenientes do cinema - 10%
- Taxas sobre vídeo e vídeo *on demand* - 4%
- Taxas de televisão e contribuições obrigatórias - 27%
- Contribuições dos operadores de televisão - 5%
- Lotaria - 4%
- Reembolsos - 2%
- Outros fundos - 2%



**Gráfico 5 – Financiamento nacional por fonte – 2009**



Fonte: Observatório Europeu do Audiovisual

De referir ainda que o facto da maior parte do financiamento passar a ser realizado por canais de televisão — quando a média europeia é somente de 5% — levanta também questões relativamente à execução e controlo do financiamento proposto, nomeadamente no que diz respeito às obras a financiar. Para que o financiamento concedido tenha o efeito desejado no mercado nacional de cinema e audiovisual, é importante uma escolha e monitorização mais detalhada dos projetos a financiar. Apesar do elevado investimento feito pelos operadores de televisão, o seu papel e contributo na avaliação e seleção das obras a apoiar tem sido inexistente, embora o atual Governo tenha demonstrado abertura para alterar este aspeto. Neste sentido, o novo modelo deveria consagrar a inclusão de representantes dos canais de TV nos diferentes júris do ICA, incluindo do Cinema.

A repartição dos apoios financeiros deve privilegiar mais o audiovisual e multimédia. Será precisamente na produção audiovisual e multimédia que se encontram os projetos mais inovadores, aproveitadores de novas tecnologias e suportes que não passam necessariamente pelas salas de cinema. A título de exemplo, será nessa categoria que se insere a produção de vídeos — incluindo ficção e documentário — para a *internet* onde o grau de visibilidade é extremamente elevado, os custos de distribuição e exibição dissipam-se e poder-se-ão obter lucros em publicidade digital. Em suma, as áreas que poderiam alavancar a produção audiovisual continuam a ser as que têm menor acesso a apoios porque se continua a conceber a sala de cinema como o objetivo máximo da produção, quando essa não é sequer, desde a invenção da televisão, a maior fonte de rendimento do cinema.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

Por fim, apesar da nova proposta apresentar novas medidas financeiras concretas, a aplicação dessas medidas mantém-se vaga. Como já aqui foi apontado, deveria ser solicitado às televisões um envolvimento maior, não em termos de participação financeira – que já é excessiva e deveria ser reduzida - mas de contribuição com meios e ações que permitam fazer parcerias a vários níveis, incluindo na promoção e programação.

#### **4. Conclusões e recomendações**

Tendo em conta o insucesso recorrente do cinema português em Portugal, será necessário, antes de mais, questionar a conceção do mesmo, nomeadamente ao nível do seu modelo de financiamento. Neste sentido, impõem-se algumas questões, nomeadamente: *Serão os critérios de apoio à produção os mais adequados? É desejável um cinema mainstream forte? E é possível? Existe algum incentivo para os produtores investirem em práticas de gestão de marketing modernas? Em que medida os filmes são produzidos numa lógica de satisfação das necessidades dos seus públicos?*

É da nossa opinião que, para além da salvaguarda artística que o ICA deve preservar, se justifica haver um incentivo forte à comercialização do cinema através da concessão de apoios em projeto com apetência para exploração comercial (fundada em análises sérias, realistas e plausíveis). Acreditamos que a criação de um cinema *mainstream* pode abrir portas a um cinema que reúna a qualidade estética tradicional no nosso cinema a uma maior funcionalidade em sala. Por outro lado, importa também analisar toda a cadeia de valor do cinema, como base de análise para a definição das políticas públicas.

A cooperação com as salas de cinema e com a Televisão é fundamental, valorizando e quantificando a promoção como um contributo e investimento fundamental dos operadores de televisão. No que toca aos canais de televisão, o seu papel nesta dinâmica é ainda mais forte, pela dimensão de público que consegue alcançar. Neste âmbito, não é suficiente coletar dinheiro, é essencial envolver as televisões no processo de produção, promoção e exibição. No fundo, o que pretendemos é que a nova Lei do Cinema e Audiovisual não seja mais uma oportunidade perdida para atingir os objetivos apontados no programa do Governo, particularmente o de aprofundar a ligação do sector do cinema ao serviço público e privado de televisão:



CPMCS  
Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

*“O Governo irá concluir, no prazo de seis meses, uma proposta de Lei do Cinema depois de escutar os vários sectores relacionados com a indústria cinematográfica, e tendo como objetivo a valorização e a melhor divulgação do cinema escrito, produzido e realizado em Portugal. O Governo assume o objetivo de aprofundar a ligação do sector do cinema ao serviço público e privado de televisão. Ao mesmo tempo, o Governo reavaliará a execução e gestão do Fundo de Investimento para o Cinema e o Audiovisual. A fim de criar uma exigência de comunicação com o público e uma preocupação com a distribuição e exibição das obras cinematográficas, o Governo, através do Instituto do Cinema e do Audiovisual, irá ter em conta os resultados de bilheteira e número de espectadores obtidos pelos filmes anteriores dos produtores e realizadores candidatos a apoios.”*

Por conseguinte, apontamos assim para um quadro de reformulação desta Proposta de Lei do Cinema que enquadre os seguintes aspetos:

1. O modelo de financiamento a definir para a nova Lei do Cinema e Audiovisual não deverá sobrecarregar de forma particular e agravada os Operadores de Televisão (RTP, SIC e TVI), num quadro de graves dificuldades económico-financeiras dos mesmos, em que o seu contributo já é elevado, com um esforço relativo muito acima da média europeia;
2. Decorrente do conteúdo expresso no ponto anterior, consideramos que o valor do espaço de publicidade consagrado para a promoção do Cinema Português deverá ser contabilizado no montante da comparticipação obrigatória das televisões;
3. Deverá ser reformulado profundamente a forma de funcionamento do ICA, nomeadamente ao nível da lógica do seu processo de decisão na escolha dos filmes e produtos audiovisuais a apoiar. Deverá igualmente centrar a sua preocupação no desenvolvimento de uma estratégia sustentada e focada nas diferentes fases da cadeia de valor e promover uma maior orientação para o mercado. Neste contexto, é de realçar o papel fundamental da divulgação junto dos diferentes públicos dos operadores de televisão, assim como o sucesso junto dos espetadores através das emissões televisivas, quer para os filmes, quer ainda para as obras criativas audiovisuais de produção independente.



Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social

4. O Programa Audiovisual e Multimédia a criar, entendendo-se este como aquele que se financiará com uma % da receita ICA, deverá poder representar uma quota de distribuição de apoio aos produtores independentes de produção audiovisual ou cinematográfica substancialmente superior em termos relativos. Aos 20% atualmente previstos, devendo no mínimo atingir os 30%, podendo a prazo chegar pelo menos aos 40%.

Em síntese, na opinião da CPMCS e complementarmente às posições já assumidas individualmente por cada operador, a centralidade ao nível das políticas públicas nesta matéria deverá passar por aliviar a obrigatoriedade do contributo das televisões para o financiamento da produção nacional, como acontece noutros países europeus. Esta lei confere à esfera privada a maior proporção do financiamento a atribuir, quando esta responsabilidade deveria caber ao Estado. Os problemas do Cinema não decorrem apenas de falta de financiamento, mas sim de uma ausência de estratégia dos produtores e das políticas públicas de incentivar a adoção de novas abordagens de mercado, incluindo práticas de gestão de marketing que identifiquem e satisfaçam as necessidades dos públicos.

### **Bibliografia**

Bank, E. I. (2001). *The European Audiovisual Industry: an Overview*. EIB Sector Papers.

Cardoso, L. L. (2004). *A cadeia de valor do audiovisual*. OberCom.

Damásio, M. J. (2007). Processos de recepção do Cinema Português entre os seus públicos locais. *Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*.

Faustino, P., & Cádima, R. (2012). *Manual de Gestão, Marketing e Estratégias do Audiovisual*. Media XXI.

Gaitanides, M. (2001). *Okonomie Des Spielfilms*. R. Fischer.

ICA. (2010). *Anuário Estatístico*. ICA - Instituto do Cinema e do Audiovisual.

Nogueira, L. (2010). A Difícil Visibilidade do Cinema Português. Um inventário crítico. *Universidade da Beira Interior*.

Owen, B., & Wildman, S. (1992). *Video economics*. Harvard University Press.