



A Política Afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual

promoção da diversidade de gênero e raça no setor

*THE AFFIRMATIVE POLICY IN THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND:
PROMOTION OF GENDER AND RACIAL DIVERSITY IN THE SECTOR*

Juliana Lopes¹

Ana Paula Melo Sylvestre²

-
- 1 Professora e pesquisadora no Instituto Federal de Brasília, onde atua na formação de cursos técnicos de Produção de Áudio e Vídeo. Atuou como gestora no Ministério da Cultura (MinC), na Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro (SEC-RJ) e na Secretaria Municipal de Cultura de Nova Iguaçu, implementando programas de valorização da diversidade e de descentralização cultural. E-mail: juliana.culturarj@gmail.com
 - 2 Doutoranda em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública. Mestra em Linguística pela UnB, na linha de Linguagem e Sociedade. Servidora Pública Federal desde 2010. É Coordenadora de Formação na Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. E-mail: anapmsylvestre@gmail.com

RESUMO

Este artigo investiga como as disputas entre diversos atores institucionais influenciaram a implementação de ações afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Através de abordagem qualitativa, a pesquisa apresenta um histórico das políticas afirmativas, analisa a estrutura de governança do setor e examina documentos, entrevistas e ações públicas para identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a adoção de ações afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual. Os resultados indicam que as políticas afirmativas desenvolvidas são insuficientes, não abrangendo a totalidade de ações necessárias para promover, de fato, a diversidade de gênero e raça. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os atores envolvidos para formular marcos normativos que constituam uma política de Estado efetiva que priorize a equidade no setor audiovisual.

Palavras-chave: Política cultural afirmativa; Fundo Setorial do Audiovisual; diversidade, equidade.

ABSTRACT

This article investigates how disputes among institutional actors have influenced the implementation of affirmative actions within the Audiovisual Sector Fund (FSA). Using a qualitative approach, the research presents a history of affirmative policies, analyzes the sector's governance structure, and examines documents, interviews, and public actions to identify factors that have facilitated or hindered the adoption of affirmative actions using FSA resources. The findings indicate that the affirmative policies developed are insufficient, failing to encompass the full range of actions needed to genuinely promote gender and racial diversity. This scenario highlights the urgent need for a more constructive dialogue among stakeholders to establish regulatory frameworks that shape an effective State policy prioritizing equity in the audiovisual sector.

Keywords: Affirmative cultural policy, Audiovisual Sector Fund; diversity; equity.

INTRODUÇÃO

Nas duas primeiras décadas dos anos 2000 mudanças significativas ocorreram nas políticas públicas de cultura no Brasil (2003–2016). Entre as principais transformações se observa a formulação de programas baseados em discursos e práticas com centralidade nas noções de diversidade cultural e participação social, como o Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura. Essas iniciativas proporcionaram um maior acesso à cultura a grupos até então ausentes do escopo das políticas públicas de cultura: povos indígenas, grupos da cultura popular e tradicional, da diversidade sexual e de gênero, dos territórios das periferias urbanas e grupos da cultura afro-brasileira (Calabre, 2014).

No setor do audiovisual, a noção de diversidade se expressou por meio de iniciativas que visavam a descentralização da produção do eixo Rio–São Paulo e a sua regionalização em localidades sub-representadas do país. Para isso, programas e editais públicos de fomento direto à produção audiovisual, com recursos financeiros do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foram criados visando também incentivar a formação de novos cineastas, o incentivo à experimentação e à inovação de linguagens.

Entre essas iniciativas, destacam-se os programas “DOCTV”, “Revelando os Brasis”, os editais de fomento à produção de curtas e longas-metragens de baixo orçamento e a política de estímulo aos arranjos produtivos regionais do Fundo Setorial do Audiovisual (Kelly, 2019). Para Lia Bahia (2021), essas políticas possibilitaram novas concepções e práticas democratizantes que ampliaram o direito a produzir filmes, representações, narrativas e estéticas cinematográficas.

Contudo, estudos têm demonstrado que, historicamente, homens brancos dominam posições de liderança criativa – roteiro e direção – nos filmes brasileiros lançados comercialmente em salas de cinema (Candido *et al.*, 2016; Ancine, 2018). Assim, em um país no qual 56% da população se autodeclara como preta ou parda e 51% são mulheres (IBGE, 2023), o desenvolvimento das representações e narrativas no cinema brasileiro não reflete a diversidade de gênero e racial da população.

O edital “Curta Afirmativo – Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual”, publicado pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC) em 2012, inaugurou a inclusão de ações afirmativas de recorte racial em mecanismos de fomento direto à produção cinematográfica nacional (Sylvestre, 2023). Depois disso, novos editais com ações afirmativas de recorte racial e também de gênero foram lançados. No âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual, foram realizados 14 editais com a adoção de instrumentos de política afirmativa entre os anos de 2016 e 2023. Destes, dois previram público exclusivo composto por pessoas negras, enquanto 12 previram cotas. Além disso, os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual mobilizaram a realização de políticas afirmativas também por intermédio da implementação da Lei Complementar nº 195/2022, a Lei Paulo Gustavo (LPG).

O presente estudo analisa como as disputas entre diversos atores institucionais influenciaram a implementação de ações afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual. Através de abordagem

qualitativa, a pesquisa apresenta um histórico das políticas afirmativas, analisa a estrutura de governança do setor e examina documentos e entrevistas realizadas com servidores da SAV e da Ancine para identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a adoção de ações afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, questionando se essas políticas refletem uma política cultural de Estado ou uma abordagem pontual de governos.

Os resultados indicam que as políticas afirmativas desenvolvidas foram ainda insuficientes, não abrangendo a totalidade de ações necessárias para promover, de fato, a diversidade de gênero e raça. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os atores envolvidos para formular marcos normativos que constituam uma política de Estado efetiva que priorize a equidade no audiovisual.

Além da presente introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três partes: (i) a primeira apresenta um Panorama histórico da política pública afirmativa na cultura; (ii) a segunda apresenta um histórico das políticas afirmativas desenvolvidas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual; (iii) e a terceira aborda o contexto atual da pauta e nortes potenciais para a institucionalização das políticas afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual.

PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA AFIRMATIVA NA CULTURA

As reflexões aqui presentes partem da premissa de que as políticas públicas de cultura da primeira década dos anos 2000, sob o emblema da promoção da diversidade cultural, assumiram caráter afirmativo, embora não fossem assim designadas. Em janeiro de 2006, em entrevista à Carta Capital, intitulada “*Contra os privilegiados*”, o então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, quando questionado sobre críticas que vinha sofrendo de artistas da elite brasileira ao caráter redistributivo da gestão, afirmou que as ações poderiam ser compreendidas como de “discriminação positiva”, “do tipo cotas para novos cineastas, novos dramaturgos, teatros

de periferia”, de forma semelhante “com as cotas na educação no momento em que se diz que vamos destinar recursos a manifestações que não tinham espaço e voz” (Gil, 2006).

No entanto, as primeiras políticas públicas de cultura denominadas pelo MinC como afirmativas foram implementadas no início da segunda década dos anos 2000, sob a gestão da Ministra Marta Suplicy (2012–2014). Portanto, no contexto da instituição do Estatuto da Igualdade Racial e da Lei de Cotas para o Ensino Superior foram lançados os primeiros editais culturais afirmativos com recorte racial.

Diferentes foram os movimentos sociais que possibilitaram a formulação de políticas afirmativas para a cultura na última década. Entre esses, a mudança na relação entre o Estado e o movimento negro nos dois primeiros governos do Presidente Lula (2003–2010). A pesquisadora Marcia Lima (2010, p.76) observa que essa mudança ocorreu com a participação do movimento negro na formulação das políticas públicas de promoção da igualdade racial, ocupando cargos na administração federal ou nos espaços institucionais de participação social implementados pelo governo.

A análise documental corrobora as observações realizadas por Lima (2010), que se seguiram nos governos de Dilma Rousseff (2011–2016), com a nomeação das ministras Luiza Bairros (2011–2014) e Nilma Lino Gomes (2014–2016) na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Espaços de participação social institucionalizados pelo MinC, como o *Conselho Nacional de Política Cultural* (CNPC) e o *Colegiado de Culturas Afro-Brasileiras* e as *Conferências Nacionais de Cultura*, viabilizaram a reivindicação da sociedade civil para a implementação de ações afirmativas na política pública de cultura.

Nos anais da *II Conferência Nacional de Cultura (2010)*, entre as estratégias prioritárias aprovadas na *Pré-Conferência Setorial das Culturas Afro-Brasileiras*, observa-se a demanda pela “criação de mecanismos de ações afirmativas para projetos de pessoas

afro-descendentes e da produção cultural negra.” (Brasil, p. 87). A reivindicação retorna na *III Conferência Nacional de Cultura* (2013), em que uma moção foi divulgada pelos delegados participantes para a implementação de uma política cultural afirmativa com cotas de participação de artistas negros e definição de 20% do financiamento público para as culturas afro-brasileiras (Brasil, 2013).

No *Plano Setorial para as Culturas Afro-Brasileiras* (2014) elaborado pela Fundação Palmares e pelo *Colegiado Setorial das Expressões Artísticas e Culturais Afro-Brasileiras*, também se observa a presença do debate sobre a implementação das ações afirmativas na política cultural brasileira por meio de um capítulo nomeado como “Políticas Afirmativas na Cultura” (Queiroz, 2014). Da mesma forma se observa, na meta 2.3, do plano a indicação da “instituição de mecanismos de acesso aos recursos públicos através de editais específicos para a arte e a cultura afro-brasileira.” (Brasil, 2014, p.38).

De acordo com Ferreira (2018), Marta Suplicy e Luiza Bairros se reuniram em eventos públicos com diversos setores das artes negras. Entre esses coletivos de artistas e produtores negros(as) como o *Akobem* e o *Fórum de Performance Negra*, que tiveram protagonismo junto ao MinC na mobilização do que identificavam como o combate ao chamado racismo institucional do Estado e a demanda por iniciativas de fomento às artes negras (Soares, 2017; Jesus, 2020). As movimentações promovidas por artistas, produtores e agentes culturais negros em diálogo com o governo se concretizaram na formulação pela Fundação Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Fundação Nacional de Artes, SAV/MinC e a SEPPIR de um grupo de editais de fomento às artes negras. A iniciativa foi reconhecida por garantir a participação de artistas e produtores negros do país no acesso aos recursos públicos no campo das linguagens artísticas e não no da cultura popular, como até então vinha ocorrendo.

Assim, em novembro de 2012, foram lançados, em conjunto, cinco editais voltados para artistas e produtores negros nas áreas do Teatro, Dança, Artes Visuais, Literatura e Audiovisual: Prêmio Funarte de

Arte Negra; Apoio à coedição de livros de autores negros; Apoio a pesquisadores negros; e o edital Curta Afirmativo – Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual publicado pela SAv/MinC.

O edital Curta Afirmativo inaugurou a possibilidade de inclusão de ações afirmativas de recorte racial em mecanismos de fomento direto à produção cinematográfica nacional. A ação teve por objeto o fomento a obras audiovisuais de curta-metragem dirigidos ou produzidos por jovens negros, de 18 a 29 anos. Esse primeiro edital afirmativo foi questionado judicialmente, sob o fundamento de que seria uma ação discriminatória, porém obteve sentença favorável viabilizando sua implementação. Nos anos posteriores foram publicados, pela SAv, com recursos do Fundo Nacional de Cultural, o “Edital Carmen Santos Cinema de Mulheres” (2013) o primeiro com recorte de gênero e o “Edital Curta Afirmativo: Protagonismo de Cineastas Afro-Brasileiros na Produção Audiovisual Nacional” (2014).

Estes primeiros editais marcaram o início da política afirmativa no audiovisual que se desdobrou em iniciativas de fomento à produção do setor com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual operados tanto pela SAv quanto pela Ancine em meio a disputas de diversos atores institucionais.

A POLÍTICA AFIRMATIVA NO FSA: DISPUTAS, CONFLITOS E ATORES INSTITUCIONAIS

A Medida Provisória nº 2.228-1/01 estabeleceu, em 2001, um marco institucional para o audiovisual brasileiro baseado em um tripé institucional (Ikeda, 2015): o Conselho Superior do Cinema (órgão colegiado que conta com a participação de órgãos públicos e de especialistas do setor audiovisual), a Ancine (agência regulatória, que integra a administração indireta) e a SAv/MinC (órgão da estrutura da administração direta do Executivo Federal).

No entanto, essa estrutura da governança pública do audiovisual se complexificou a partir da promulgação da Lei nº 11.437/2006, que

criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), estabelecendo-o como um fundo específico vinculado ao Fundo Nacional de Cultura. A mesma lei criou também um Comitê Gestor, responsável pela definição dos investimentos decorrentes dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

Com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, a condução da política audiovisual que, até então, era predominantemente conduzida a partir de mecanismos de financiamento de fomento indireto, passou por um processo de reconfiguração para a aplicação de mecanismos de fomento direto, especialmente, na modalidade de investimentos. Dessa forma, a governança da política passou a contar com mais uma instância deliberativa, com foco mais operacional, cuja missão institucional está diretamente relacionada à execução dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual: o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA). Se, por um lado, cabe ao CSC a definição dos caminhos da política para o setor; por outro, cabe ao CGFSA a operacionalização dos recursos financeiros para a viabilização desta política.

A inclusão de ações afirmativas nas linhas de fomento do Fundo Setorial do Audiovisual envolveu disputas e conflitos entre diversos atores institucionais da governança pública do audiovisual com participação reivindicatória da sociedade civil. Os movimentos sociais articulados com o movimento negro são destacados por reivindicarem uma atuação governamental mais efetiva para a promoção da diversidade e equidade no setor. Essa articulação fica evidenciada em dois documentos históricos de reivindicação social ocorridos no âmbito de festivais de cinema: o manifesto Dogma Feijoadá e o Manifesto de Recife (Carvalho e Domingues, 2018; Carvalho, 2005; Carvalho, 2012). Tais documentos consolidaram demandas no que concerne à construção conceitual do Cinema Negro e de políticas públicas para fomentá-lo.

Além disso, é imprescindível mencionar a atuação da Associação de Profissionais do Audiovisual Negro (APAN), criada em 2015,

que tem tido protagonismo na proposição do diálogo sobre as ações afirmativas com instituições do Estado, representações legislativas, agentes do mercado e da sociedade civil. E também na promoção de espaços formativos e de difusão do cinema negro como o Lab Negras Narrativas, o Festival Internacional do Audiovisual Negro do Brasil (FIANB) e a plataforma Todesplay.

Entretanto, no escopo da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual, os dados da pesquisa demonstram que o marco inicial da inclusão da agenda das ações afirmativas foi a divulgação da pesquisa do GEMAA *A Cara do Cinema Nacional: gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002–2012)*, que publicou, de forma inédita, em 2014, dados sobre a desigualdade de gênero e raça nas funções de roteiro, direção e elenco nos longas-metragens brasileiros lançados em circuito comercial.

A pesquisa, com repercussão no debate público, foi abordada na reportagem da Agência Brasil intitulada “As mulheres negras não estão nas telas de cinema, nem atrás das câmeras” (Vieira, 2014), abordando a baixa participação de pessoas negras e de mulheres no setor audiovisual. Questionada sobre os dados da pesquisa, a Ancine declarou que “não opina sobre o conteúdo dos filmes, elenco ou qualquer coisa do tipo”. Em resposta ao posicionamento público da agência, a Associação dos Servidores Públicos da Ancine (ASPAC) organizou um ciclo de eventos internos sobre diversidade no audiovisual. De acordo com Heloiza Silva (2023), o evento foi a primeira iniciativa dentro da agência reguladora que abordou a inclusão de ações afirmativas no audiovisual brasileiro e que resultou na criação da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade.

Contudo, o edital que inaugurou a inclusão de ações afirmativas nas linhas de fomento do FSA foi publicado pela SA/MinC em 2016. O edital Longa Baixo-Orçamento Afirmativo foi direcionado à seleção de projetos de longa-metragem, inéditos, de ficção, dirigidos por cineastas negros. No certame foram selecionados os filmes “Um dia com Jerusa” (2020) de Viviane Ferreira, “Cabeça de Nego” (2021) de

Déo Cardoso e “Marte Um” (2022) de Gabriel Martins, este último indicado pela Academia Brasileira de Cinema para representar o Brasil no Oscar 2023.

Em 2018, a Ancine publicou o estudo Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016. A pesquisa, conduzida pela Superintendência de Análise de Mercado, evidenciou que, dos longas-metragens lançados em 2016, 97,2% foram dirigidos por pessoas brancas, enquanto 2,1% por pessoas negras. No que diz respeito ao recorte de gênero, 78,2% das obras foram dirigidas por homens, enquanto 19,7% por mulheres. A estratificação interseccional desses dados demonstrou que todo o quantitativo de 19,7% das mulheres que ocuparam cargos de direção na amostra foram de mulheres brancas, enquanto os 2,1% de pessoas negras ocupando a função foram de homens negros, não tendo havido nenhum filme lançado por mulher negra em 2016 (Ancine, 2018).

A reverberação da pesquisa no debate público e no interior dos órgãos de fomento ao audiovisual se refletiu na implementação de um conjunto de editais afirmativos com recursos do FSA em 2018. Contudo, chama atenção o fato de que os Editais da SAv foram aprovados com a inserção de cotas afirmativas com recorte regional, de gênero, étnico-racial e de realizadores estreantes, mas a Chamada Pública BRDE/FSA – Concurso Produção para Cinema 2018, operacionalizado pela Ancine e com um valor mais expressivo de aporte, foi inicialmente aprovado sem a obrigatoriedade de cotas.

A ata da 43ª reunião do CGFSA traz menção de que o Diretor-Presidente à época teria ponderado que a não adoção de cotas na Chamada Concurso Produção para Cinema seria justificada pelo lançamento dos editais da SAv, que já contavam com o instrumento. A mesma ata aponta que a matéria seria encaminhada ao CSC “para elaboração de uma política ampla de diversidade e que a questão não estaria no âmbito do CGFSA, que aguardaria as diretrizes do Conselho para então seguir com alguma possível deliberação sobre

a questão” (CGFSA, 2018). O colegiado, então, deliberou pelo adiamento da discussão e recepção da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade da Ancine. A apresentação em questão ocorreu apenas após o lançamento do edital, conforme consta na ata da 44ª reunião do CGFSA. Naquela oportunidade, após ouvir a Comissão de Gênero, Raça e Diversidade da Ancine, o CGFSA deliberou pela retificação da chamada, de forma a incluir as cotas afirmativas para mulheres, negros e indígenas.

No âmbito do CSC, o Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual foi instituído mediante Resolução nº 04/2018, com:

(...) a finalidade de formular uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor audiovisual, visando estimular a formação de novos cineastas, contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva do cinema e do audiovisual, bem como estimular a diversidade de gênero e étnico-racial na produção audiovisual, com a consequente contribuição para o aumento do protagonismo e visibilidade da diversidade cultural (Brasil, 2018).

O CSC ponderou pela imprescindibilidade e urgência da “construção de uma política pública efetiva para mitigação desse cenário de desigualdade racial e de gênero, no âmbito do setor audiovisual” (Brasil, 2018).

O GT do Conselho Superior do Cinema foi composto por representantes do MinC, da Ancine e da Casa Civil; e representantes entre os membros especialistas e sociedade civil do CSC. Foram realizadas reuniões para a realização de escuta de especialistas visando consolidação do trabalho a ser apresentado ao plenário. O GT consolidou relatório e resolução aprovados pelo CSC, em 18/12/2018, conforme ata da 8ª Reunião Ordinária – Biênio 2016/2018. Embora tenha havido determinação firmada pelo então Secretário Especial da Cultura, o órgão não procedeu à publicação das resoluções no Diário

Oficial da União, ato necessário a conferir-lhes validade, eficácia e publicidade. Assim, o trabalho desempenhado pelo GT do colegiado, bem como as demais deliberações ocorridas, passaram a ocupar um lugar de não existência institucional e histórica. Pela sua pertinência, cabe destacar alguns dos pontos que integraram o relatório, que concluiu pela necessidade de:

- (i) Formulação de uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e étnico-racial no setor audiovisual;
 - (ii) Estímulo à diversidade de gênero e étnico-racial na produção audiovisual;
 - (iii) Contribuição para o aumento do protagonismo e visibilidade da diversidade cultural; e
 - (iv) Impacto na realização (produção e distribuição) de longas-metragens em salas de cinema.
- (Fonte: Relatório GT CSC nº 4/2018 - não publicado)

O relatório estabeleceu, ainda, a necessidade de previsão anual de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, do Fundo Nacional da Cultura e do Orçamento Direto da União para manutenção e implementação de políticas públicas voltadas para a diversidade de gênero e étnico-racial no audiovisual.

As ações de fomento que efetivamente foram realizadas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, que continham algum tipo de instrumento de política afirmativa com recorte de gênero e/ou étnico-racial constam detalhadamente na tabela:

Tabela I: Editais do FSA com instrumentos de política afirmativa:

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA
2016	Edital SAv 3/2016 Longa B.O. Afirmativo	Longa-metragem	3	R\$ 1.250.000,00	Política exclusiva afirmativa (recorte racial)

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA	
2018	Edital SAV / FSA	1/2018	Longa-metragem de animação	5	R\$ 3.500.000,00	50% Mulheres (cis ou trans); 25% Negros ou Indígenas, se possível.
		2/2018	Curta-metragem Live Action	21	R\$ 100.000,00	
		3/2018	Série Live Action	10	R\$ 600.000,00 a R\$ 1.000.000,00	
		4/2018	Docum. 52min Afro/Indígena	10	R\$ 500.000,00	50% Mulheres 50% Negros 10% Indígenas, se possível.
		5/2018	Docum. 52min Infância/ Juventude	10	R\$ 500.000,00	50% Mulheres (cis ou trans); 25% Negros ou Indígenas, se possível.
		6/2018	Jogos Eletrônicos	10	R\$ 250.000,00	
		7/2018	Produto Transmídia (Curta + Jogo)	10	R\$ 350.000,00	
		8/2018	Produto Transmídia (Série + Jogo)	10	R\$ 1.000.000,00	
		9/2018	Projeto de obra - Infância	22	R\$ 200.000,00	
		10/2018	Projeto de obra - 200 anos independ.	35	R\$ 200.000,00	
		Chamada Pública BRDE/FSA Produção para Cinema 2018	Longa-metragem	22 (A) 20 (B)	(A): até R\$ 6.000.000,00 (B) até R\$ 3.000.000,00	No mínimo 35% para projetos dirigidos por mulheres (cis ou trans); No mínimo 10% para projetos dirigidos por pessoas negras (pretas ou pardas) ou indígenas.
	Fluxo Contínuo Produção para TV 2018 (Mod. C)	Produto Audiovisual para TV	8	Até R\$ 6.000.000,00	No mínimo 35% projetos dirigidos ou roteirizados por mulheres (cis ou trans); / No mínimo 10% projetos dirigidos ou roteirizados por pessoas negras (pretas ou pardas) ou indígenas.	

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA
2023	Edital SAv/MinC/ FSA 1/2023 Ruth de Souza	Longa-metragem	18	R\$ 2.000.000,00	Política exclusiva afirmativa (gênero) a) 2 projetos de cada região, de UF's diferentes; b) Pelo menos 5 projetos de diretoras negras (pretas ou pardas) e indígenas

Fonte: dados da pesquisa

Como o levantamento demonstra, dos 14 editais lançados pelo Fundo Setorial do Audiovisual, que incorporaram a política afirmativa: 1 foi lançado em 2016, 12 em 2018 e 1 em 2023. Demonstrando, ainda, o já mencionado protagonismo da SAv nesse aspecto, destaca-se que 12 dos editais foram operacionalizados pelo órgão (85,7^o%), enquanto apenas 2 foram operacionalizados diretamente pela Ancine (14,3^o%). Essa informação chama atenção, sobretudo, em se considerando que, do valor total aprovado pelo Plano Anual de Investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual para o ano de 2018 (R\$ 1,376 bilhão), os editais operacionalizados pela SAv corresponderam a apenas 5,8^o% do valor para aquele ano (R\$ 80 milhões) (Ancine, 2018³).

Percebe-se uma descontinuidade na implementação da política afirmativa com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual durante o período de 2019 e 2022. Pertinente registrar que toda a política cultural foi amplamente impactada nesse período, como resultado, sobretudo, da extinção do MinC e do esvaziamento da Ancine.

Entretanto, em 2023 observa-se uma retomada, ainda tímida, da política afirmativa com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual com o Edital SAv/MinC/FSA 1/2023 – Ruth de Souza, com recorte exclusivo de gênero que contemplou 18 projetos de obras audiovisuais de longa-metragem de temática livre dirigidas por mulheres

-
- 3 Ancine. Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/comite-gestor-do-fsa-aprova-plano-anual-de-investimento-valor-total-em-2018-sera-recorde>. Acesso em 10 out 2024.

cis ou transgêneros estreados. Entre as obras selecionadas, nove são de mulheres negras (seis mulheres pretas e três pardas), uma indígena e oito mulheres brancas. Cinco delas são do Sudeste e quatro do Nordeste. As regiões Norte, Sul e Centro-Oeste tiveram três obras selecionadas.

No que diz respeito à efetividade das ações, destaca-se que a Ancine divulgou nova pesquisa em 2023, que identificou uma maior participação de pessoas brancas nos projetos contratados em relação aos inscritos nas chamadas públicas do Fundo Setorial do Audiovisual. Além disso, evidenciou a desproporção na distribuição de projetos inscritos nos editais do Fundo Setorial do Audiovisual, em que pessoas brancas tiveram 83% de participação na direção e 83,7% no roteiro, pessoas pardas 9,2% para direção e 8,9% para roteiro, enquanto as pessoas pretas foram 4,6% dos inscritos em direção principal e 3,8% dos inscritos como roteiristas.

Tais dados de desproporção foram também atualizados nas pesquisas do GEMAA, que publicou, em janeiro de 2023, infográfico demonstrando a manutenção da participação majoritária de homens brancos, seguida de mulheres brancas e a participação inaugural para o recorte de homens negros na função de direção em 2020. A ausência na participação de mulheres negras na função de direção e roteiro neste recorte de pesquisa permaneceu inalterada.

Diante disso, fica evidenciado que a implementação de ações afirmativas no audiovisual ainda não foi suficiente para apresentar resultados compatíveis com a ampla desproporção evidenciada. A interrupção abrupta e a notória ausência de sustentabilidade da política afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual aponta para a constituição de uma política de governo, com a falta de robustez e continuidade característica, o que impacta sobremaneira nos seus resultados.

Nesse sentido, passa-se a uma análise do cenário atual, destacando possíveis caminhos para uma institucionalização da política em análise.

A POLÍTICA AFIRMATIVA NO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

A análise do histórico da implementação da política afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) demonstra a execução de uma política pública de governo, descontinuada e pouco robusta, considerando sua alta suscetibilidade às alternâncias do contexto político.

Uma análise do cenário mais recente parece apontar para uma gradativa solidificação e institucionalização da política, o que, em caso de uma atuação propositiva e articulada, sobretudo, junto ao Legislativo, pode resultar em uma virtuosa institucionalização.

A Lei Paulo Gustavo (LPG), Lei Complementar nº 195/2022, é um importante referencial na temática. O texto normativo em questão foi aprovado enquanto ação emergencial em decorrência da emergência sanitária da COVID-19. A LPG é referencial, sobretudo, porque teve como fontes principais os superávits do Fundo Setorial do Audiovisual e de outras fontes de receita vinculadas ao FNC.

Dessa forma, embora sua implementação tenha ocorrido em disputas mais focadas no Legislativo e na mobilização da sociedade civil, considera-se um importante referencial em termos de institucionalização da política afirmativa. Isso porque a LPG inaugurou, no âmbito da operacionalização de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, a menção legal quanto à necessidade de ações afirmativas direcionadas para diversos grupos minoritários. Em seu Art. 17, a legislação traz a seguinte previsão:

Art. 17. Na implementação das ações previstas nesta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar mecanismos de estímulo à participação e ao protagonismo de mulheres, de negros, de indígenas, de povos tradicionais, inclusive de terreiro e quilombolas, de populações nômades, de pessoas do segmento LGBTQIA+, de pessoas com deficiência e de

outras minorias, por meio de cotas, critérios diferenciados de pontuação, editais específicos ou qualquer outro meio de ação afirmativa que garanta a participação e o protagonismo desses grupos, (...)

Além disso, a implementação da LPG ocorreu em uma perspectiva do pacto federativo, tendo os recursos sido aportados por intermédio dos estados e municípios. Naturalmente, esse tipo de execução enseja uma série de desafios, mas aponta também para uma construção de um Sistema Setorial do Audiovisual, que integre o Sistema Nacional de Cultura, o que é um importante caminho para a institucionalização da política afirmativa no âmbito da execução da política pública setorial do audiovisual.

Um outro importante ponto de análise das perspectivas de consolidação e fortalecimento da política afirmativa diz respeito ao debate da regulação do segmento de vídeo por demanda (Video on Demand – VoD). Este debate ocupou um espaço importante enquanto arena de retomada das discussões acerca da necessidade de reestruturação e institucionalização das políticas afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual.

O MinC instituiu um grupo de trabalho por intermédio da Portaria MinC nº 36/2023, com o objetivo de “elaborar recomendações para a regulação do segmento de vídeo por demanda, considerando: (i) a presença de conteúdo brasileiro nas plataformas; (ii) a proteção aos direitos autorais e de propriedade intelectual; e (iii) as questões regulatórias” (Brasil, 2023). A composição do referido grupo de trabalho foi efetivada incluiu representantes da Secretaria-Executiva e Consultoria Jurídica do órgão, bem como, da SAV/MinC, da Secretaria de Direitos Autorais e Intelectuais e da Ancine.

O grupo consolidou documento denominado “Relatório Final do GT VoD | Recomendações acerca da Regulação do segmento de *Video on Demand* (VoD)”, que incide sobre o debate legislativo da regulamentação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) para esse segmento em

ascensão e, portanto, impacta as discussões sobre a operacionalização dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual. O referido relatório traz dentre suas recomendações o seguinte trecho:

(iv) RECOMENDAR a previsão da inserção de comando normativo geral preconizando ações afirmativas e promoção da equidade, a serem detalhados por regulamentação posterior, garantindo-se adaptabilidade, flexibilidade e efetiva implementação de tal mecanismo. Tal comando deve assegurar: (i) a acessibilidade dos conteúdos nas plataformas; (ii) o investimento e a visibilidade dos conteúdos regionalizados; e (iii) a **diversidade, mediante indutores de investimento e a visibilidade de conteúdos produzidos por produtoras vocacionadas independentes, entendidas como aquelas cujo quadro societário e equipes criativas seja composto, majoritariamente, por pessoas pertencentes a grupos sociais vulnerabilizados.** (...)

A temática vem encontrando espaço nos debates legislativos e sendo enfaticamente defendida por atores institucionais como a APAN – Associação de Profissionais do Audiovisual Negro, que divulgou em 14 de maio de 2024 a Carta do Audiovisual Negro por uma regulação antirracista do VOD (APAN, 2024).

Por fim, percebe-se que mesmo no âmbito da atuação dentro do Poder Executivo a política afirmativa vem ganhando gradualmente maior alcance. O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual aprovou a Resolução FSA/ANCINE/Nº 272, de 27/09/2024, que torna público o Plano de Ação de Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual para 2024. O documento inseriu cotas de 25% e 50% para ações com recorte de Empresas Vocacionadas e Gênero nas funções de Produção, Direção e Roteiro para os editais seletivos. Além do acréscimo das cotas, a resolução traz menções específicas à política afirmativa no âmbito da execução dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, conforme trechos destacados:

§1º O Plano de Ação de Chamadas Públicas do FSA para 2024 conta com as seguintes premissas: (...)

III- Promover a inserção de novos talentos e empreendedores no setor audiovisual, garantindo a **diversificação e a representatividade étnico-racial e de gênero na criação e na produção** dos conteúdos brasileiros.

§2º A descrição e o detalhamento das ações, bem como a definição de seus objetivos específicos e metas, são orientados pelos seguintes objetivos gerais: (...)

VI- Promover a **representatividade étnico-racial e de gênero** nas produções brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conclui-se que a análise das políticas afirmativas implementadas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual revela um cenário de avanços significativos, mas também de desafios persistentes. As transformações ocorridas foram impulsionadas por atores institucionais públicos, mediadas por disputas e conflitos, resultando em uma crescente e potente participação de grupos vulnerabilizados nos investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual, com impactos significativos a ponto de alcançarem notoriedade nacional e internacional, como no caso da obra “Marte Um” (2022) de Gabriel Martins.

Os dados atualizados sobre a desproporção na diversidade de gênero e étnico-racial no audiovisual reiteram que as políticas afirmativas implementadas no Fundo Setorial do Audiovisual são insuficientes, não abrangendo a totalidade das ações necessárias para promover, de fato, a diversidade e a equidade no setor audiovisual do Brasil. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os diferentes atores envolvidos, possibilitando a formulação de marcos normativos que viabilizem uma

política cultural que priorize a inclusão, a diversidade e a equidade no setor audiovisual.

A regulação do segmento de VoD pode ser um espaço propício para essa institucionalização, conferindo maior robustez às políticas afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e impondo-lhes obrigação regulamentar. No entanto, pertinente ponderar que a inclusão dessa perspectiva no Plano de Ação de Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual para 2024 é um bom indicativo de que os atritos e disputas institucionais têm pendido em favor da percepção da necessidade de incorporação da promoção da equidade como pressuposto indispensável à operacionalização do fundo setorial do audiovisual.

É indispensável que as políticas afirmativas sejam vistas não apenas como iniciativas pontuais de governos específicos, mas como uma política de Estado, garantindo sua sustentabilidade e impacto a longo prazo. A colaboração entre diferentes atores institucionais, a diversificação das fontes de financiamento e a inclusão de mecanismos de avaliação são passos essenciais para fortalecer essas políticas.

REFERÊNCIAS

APAN. Associação de Profissionais do Audiovisual Negro. **Carta do Audiovisual Negro Por uma Regulação Antirracista do Vod**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://apan.com.br/carta-do-audiovisual-negro-por-uma-regulacao-antirracista-do-vod/> acesso em fev. 2025.

BRASIL. Ancine. **Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-Metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/ApresentacaoDiversidadeFINALEM250118HOJE.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023**. Disponível em: < <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional/v03052021.pdf> > Acesso em fevereiro de 2023.

BRASIL. Conselho Superior do Cinema (2018). **Resolução n° 4, de 6 de fevereiro de 2018**. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap-2023/anais/documento_final-58.pdf acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Resolução FSA/ANCINE/N° 272, de 27/09/2024**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/normas/resolucoes-do-cgfsa/RESOLUCAO_FSA_ANCINE_N__272__de_27_de_setembro_de_2024___DOU___Imprensa_Nacional.pdf> Acesso em: 05. out. 2024.

BRASIL. **Relatório Final do GT VoD | Recomendações acerca da Regulação do segmento de Video on Demand (VoD)**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-final-gt-vod/relatorio-final-gt-vod2023.pdf/view>. Acesso em: 05. out. 2024.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Plano Setorial para as Culturas Afro-Brasileiras**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/revistas/revista-palmares-2014-baixa.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Lei N° 12.288, de 20 de Julho de 2010 - Institui o Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei N° 12.711, de 29 de Agosto de 2012 - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n° 195, de 08 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=195&ano=2022&ato=0b9QzYE5kMZpWTdb3> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Anais da II Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Anais-II-CNC.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Anais da III Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/ANAIS-IIICNC.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. Portaria MinC nº 36, de 6 de junho de 2023 – Constitui Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar recomendações para a regulamentação do Video on Demand (VoD) – GT VoD. Brasília: Ministério da Cultura, 2023.

BAHIA, L. Políticas públicas para o cinema e audiovisual nos governos PT. In: Lia Calabre; Adélia Zimbrão; Alexandre Domingues. (Org.). **Anais do XI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Ied. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, v. 1, pp. 798-809, 2021. Disponível em: <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/342/16226713421849347275.pdf> acesso em fev. 2025.

CALABRE, L. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros**, v. 58, pp. 137-156, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i58p137-156>

CÂNDIDO, M. R.; CAMPOS, L. A. **Infográfico – Raça e Gênero no Cinema Brasileiro (2002-2014)**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/SJcY93>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CÂNDIDO, M. R.; CAMPOS, L. A.; FERES JUNIOR, J. **A Cara do Cinema Nacional: gênero e raça nos filmes nacionais de maior público (1995-2014)**. Textos para discussão, Rio de Janeiro, n. 13, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/E9Csj4>. Acesso em: 5 jan. 2017.

CARVALHO, N. Introdução: Esboço para uma História do Negro no Cinema Brasileiro. In: DE, Jeferson. **Dogma Feijoadá**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Cultura – Fundação Padre Anchieta, 2005.

CARVALHO, N. S. O PRODUTOR E O CINEASTA ZÓZIMO BULBUL – O INVENTOR DO CINEMA NEGRO BRASILEIRO. **Revista Crioula**, [S. l.], n. 12, 2012. DOI: 10.11606/issn.1981-7169.crioula.2012.57858. Disponível em: <https://revistas.usp.br/crioula/article/view/57858>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CARVALHO, N; DOMINGUES, P. Dogma feijoadá: A invenção do cinema negro brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, pp. 1 - 18, 2018. <https://doi.org/10.17666/339612/2018>

Domingues, P. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação**. Maio-agosto. pp. 164-176. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000200013>

FERREIRA, V. **Cinemas Negros: modelos de negócios viáveis às mulheres negras**. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

GEMAA. **Infográfico, Cinema Brasileiro: Raça e gênero nos filmes de grande público**, 2023. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/infografico/cinema-brasileiro-raca-e-genero-nos-filmes-de-grande-publico/> Acesso em: 29 jan. 2023.

GIL, G. **Contra os privilegiados: entrevista de Gilberto Gil a Pedro Alexandre Sanches**. São Paulo: Revista Carta Capital, 2006. Disponível em: <https://www.canalcontemporaneo.art.br/brasa/archives/000616.html> acesso em fev. 2025.

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015.

IBGE. (2022). **Censo Demográfico 2022–2023**. Brasília, 2023.

Jesus, G. B. de. **Cultura e resistência: o ativismo do Fórum Nacional de Performance Negra**. Dissertação (mestrado) – UFBA, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2020.

KELLY, C. **Análise da agenda da Secretaria do Audiovisual, de 2003 a 2014**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

Lima, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Revista Novos Estudos – Cebrap** (87). pp. 77–95, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>

Queiroz, M. Políticas Afirmativas na Cultura. In: **Caderno de Diálogo: Plano Setorial para a Cultura Afro-Brasileira**. 1 ed. Brasília: 10–18, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/13196?mode=full> acesso em fev. 2025.

SILVA, E. Ações afirmativas na Ancine: um ciclo inicial de política pública. **Revista Filme Cultura** 64. Brasília: Ministério da Cultura, pp. 285–306, 2018, 2023. Disponível em: <https://cinemateca.org.br/publicacao/filmecultura-64/> acesso em fev. 2025

Soares, M. **A Ontologia do Tema Negro: produção artística, autonomia e posicionalidade da negritude na mobilização do Akoben**. Academia.edu. pp.1–22, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/97970332/ACTAS_VI_CONGRESO_ALA_Desaf%C3%ADos_emergentes_

antropolog%ADas_desde_Am%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Volumen_1 acesso em fev. 2025.

SYLVESTRE, A. Panorama da política pública afirmativa para o audiovisual no Brasil: 10 anos do edital Curta Afirmativo (2012–2022) **Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual** (São Paulo, online). v. 12, n. 1, pp. 01–26, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22475/rebeca.v12n1.892>

VIEIRA, I. **Pesquisa revela que mulheres negras estão fora do cinema nacional**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 2014. Não paginado. Disponível em: <https://goo.gl/yvXqCZ>. Acesso em: 10 jul. 2014.