



FACULDADE DE COMUNICAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

JOSIANNE DINIZ GONÇALVES

**O CINEMA NAS MARGENS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO DO CINEMA
BRASILEIRO NA CONTEMPORANEIDADE**

Brasília

2024

JOSIANNE DINIZ GONÇALVES

**O CINEMA NAS MARGENS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO DO CINEMA
BRASILEIRO NA CONTEMPORANEIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva

Brasília

2024

JOSIANNE DINIZ GONÇALVES

**O CINEMA NAS MARGENS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO DO CINEMA
BRASILEIRO NA CONTEMPORANEIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Brasília, 21 de fevereiro de 2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva (orientador)
Programa da Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Christiana Soares de Freitas (membro interno)
Programa da Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Chalini Torquato (membro externo)
Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Daniela Abreu Matos (membro externo)
Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano

RESUMO

O desenvolvimento de políticas públicas é uma ferramenta essencial através da qual o Estado pode corrigir eventuais desigualdades, sejam elas de caráter territorial ou social. A compreensão de como essas distorções se constituíram é primordial para o entendimento do processo de formação das margens, isto é, dos sujeitos e territórios que detém pouco ou nenhum acesso aos bens e serviços públicos. Essa dinâmica se dá geralmente entre territórios e sujeitos marginalizados em diferentes níveis e que por isso se veem preteridos também do acesso aos meios de produção audiovisual. O cinema enquanto estrutura social também está sujeito a reproduzir as mesmas dinâmicas de exclusão presentes na sociedade a qual faz parte e que tendem a se perpetuar se não forem combatidas com propostas estatais efetivas. Assim, as políticas públicas destinadas ao fomento do cinema brasileiro também podem ser objeto de estudo, tanto para entender quais seriam essas margens territoriais e identitárias, ou seja, os territórios e sujeitos que não têm acesso aos meios de produção audiovisuais, quanto para propor ferramentas que promovam a democratização de acesso a esses meios de produção. A democratização de acesso se dá por meio do implemento de ferramentas descentralizadoras, que promovam a democratização em relação ao território, quanto por meio de ferramentas pluralizadoras, que promovam a democratização em relação ao sujeito. Desta forma, a pesquisa propõe o estudo das políticas públicas contemporâneas, por meio da análise de seus instrumentos, isto é, por meio da análise dos editais publicados em âmbito federal, estadual e municipal nos últimos cinco anos, de modo a entender quais são as ferramentas de pluralização e descentralização e como elas estão sendo implementadas. De modo geral, percebe-se que ainda há uma carência significativa de políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro. Ademais, mesmo os entes federativos que publicaram algum certame nos últimos cinco anos, muitos deles não trouxeram qualquer ferramenta descentralizadora ou pluralizadora. Dentre aqueles que trouxeram essas ferramentas, há iniciativas bastante positivas, com o estabelecimento de cotas ou acréscimo de pontos a categorias historicamente preteridas destes certames, tais como pessoas negras, mulheres, indígenas, quilombolas, ciganos, pessoas com deficiência, LGBTQIAP+, pessoas advindas de cidades interioranas ou das periferias dos grandes centros, ou ainda, pela exigência de acessibilidade, glossário. A compreensão aprofundada das políticas públicas permite entender os avanços que essas políticas proporcionaram, assim como apontar para possíveis aperfeiçoamentos para que a produção audiovisual consiga ser de fato democrática em um país tão desigual como o Brasil.

Palavras-chave: Cinema; Políticas Públicas; Minorias; Descentralização; Pluralização

RESUMEN

El desarrollo de políticas públicas es una herramienta esencial a través de la cual el Estado puede corregir posibles desigualdades, ya sean de carácter territorial o social. Comprender cómo se crearon estas distorsiones es fundamental para comprender el proceso de formación de márgenes, es decir, de sujetos y territorios que tienen poco o ningún acceso a bienes y servicios públicos. Esta dinámica se da generalmente entre territorios y sujetos marginados en diferentes niveles y que, por tanto, también se ven privados del acceso a los medios de producción audiovisual. El cine como estructura social también está sujeto a reproducir las mismas dinámicas de exclusión presentes en la sociedad de la que forma parte y que tienden a perpetuarse si no se combaten con propuestas estatales efectivas. Así, las políticas públicas encaminadas a promover el cine brasileño también pueden ser objeto de estudio, tanto para comprender cuáles serían esos márgenes territoriales e identitarios, es decir, los territorios y sujetos que no tienen acceso a los medios de producción audiovisual, como para proponer herramientas que promuevan la democratización del acceso a estos medios de producción. La democratización del acceso se da a través de la implementación de herramientas descentralizadoras, que promueven la democratización en relación al territorio, y a través de herramientas pluralizadoras, que promueven la democratización en relación al sujeto. De esta manera, la investigación propone el estudio de las políticas públicas contemporáneas, a través del análisis de sus instrumentos, es decir, a través del análisis de las convocatorias publicadas a nivel federal, estatal y municipal en los últimos cinco años, con el fin de comprender lo que significa la pluralización y herramientas de descentralización y cómo se están implementando. En general, es claro que todavía existe una falta significativa de políticas públicas para promover el cine brasileño. Además, incluso las entidades federativas que publicaron concurso en los últimos cinco años, muchas de ellas no trajeron ninguna herramienta descentralizadora o pluralizadora. Entre quienes trajeron estas herramientas, hay iniciativas muy positivas, con el establecimiento de cuotas o suma de puntos a categorías históricamente desatendidas en estas competencias, como negros, mujeres, indígenas, quilombolas, gitanos, personas con discapacidad, LGBTQIAP+, personas de ciudades en el interior o en las afueras de grandes centros, o incluso, debido a los requisitos de accesibilidad, el glosario. Una comprensión profunda de las políticas públicas permite comprender los avances que estas políticas han proporcionado, así como señalar posibles mejoras para que la producción audiovisual pueda ser verdaderamente democrática en un país tan desigual como Brasil.

Palabras-clave: Cine; Políticas Públicas; Minorías; Descentralización; Pluralización

ABSTRACT

The development of public policies is an essential tool through which the State can correct possible inequalities, whether territorial or social in nature. Understanding how these distortions were created is essential for understanding the process of formation of margins, that is, of subjects and territories that have little or no access to public goods and services. This dynamic generally occurs between territories and subjects who are marginalized at different levels and who therefore also find themselves denied access to the means of audiovisual production. Cinema as a social structure is also subject to reproducing the same dynamics of exclusion present in the society of which it is part and which tend to perpetuate themselves if they are not combated with effective state proposals. Thus, public policies aimed at promoting Brazilian cinema can also be an object of study, both to understand what these territorial and identity margins would be, that is, the territories and subjects that do not have access to the means of audiovisual production, and to propose tools that promote the democratization of access to these means of production. The democratization of access occurs through the implementation of decentralizing tools, which promote democratization in relation to the territory, and through pluralizing tools, which promote democratization in relation to the subject. In this way, the research proposes the study of contemporary public policies, through the analysis of their instruments, that is, through the analysis of notices published at federal, state and municipal levels in the last five years, in order to understand what the pluralization and decentralization tools and how they are being implemented. In general, it is clear that there is still a significant lack of public policies to promote Brazilian cinema. Furthermore, even the federative entities that published a contest in the last five years, many of them did not bring any decentralizing or pluralizing tool. Among those who brought these tools, there are very positive initiatives, with the establishment of quotas or addition of points to categories historically neglected in these competitions, such as black people, women, indigenous people, quilombolas, gypsies, people with disabilities, LGBTQIAP+, people from cities in the interior or on the outskirts of large centers, or even, due to accessibility requirements, glossary. An in-depth understanding of public policies allows us to understand the advances that these policies have provided, as well as point to possible improvements so that audiovisual production can be truly democratic in a country as unequal as Brazil.

Keywords: Cinema; Public policy; Minorities; Decentralization; Pluralization

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – *La Hora de los Hornos*, de Pino Solanas e Octavio Getino, 1968. A obra provoca o espectador ao colocar que aquele que não aje diante do que vê seria um covarde ou um traidor.

Figura 2 - Filme *Ukamau*, 1966, realizado pelo coletivo de mesmo nome primeiro, foi o primeiro filme falado em aimará, traz o protagonismo dos povos andinos

Figura 3 - *Como Era Gostoso o Meu Francês*, de Nelson Pereira dos Santos, 1971. O francês observa a indígena tubinambá

Figura 4 - Filme retrata o cotidiano das favelas cariocas com crianças que vendem amendoim na praia. *Rio, 40 Graus*, de Nelson Pereira dos Santos, 1955

Figura 5 – Trecho do clipe da música Vida Loka Parte II – Racionais Mc's. A obra debate as contradições entre a desigualdade e a cultura do consumo nas periferias brasileiras.

Figura 6 - Centro de Ceilândia na década de 1970. (Acervo do Arquivo Público Comunitário).

Figura 7 - Ceilândia no começo, barracos recém-construídos - junho de 1971.

Figura 8 – Filme *A Cidade é uma Só?*, de Adirley Queirós. A obra traz as desventuras de um político advindo da periferia e o distanciamento da política com seu povo.

Figura 9 - Descrição dos itens avaliados para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IPEA - Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas – 2017)

Figura 10 - IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Redes urbanas regionais: Brasília, Ipea; IBGE; Unicamp, 2001.

Figura 11 - *Iracema, uma Transa Amazônica* (de Jorge Bodanzky e Orlando Senna, 1976). A Iracema de Bodanzky se distingue da de José de Alencar, pois era baixinha, de voz estridente, troncada e de nariz grosso.

Figura 12 - Curta-metragem *Alma no Olho*, de Zózimo Bulbul (1974), que por meio de imagens sem diálogos conta a história da diáspora negra

Figura 13 - A amizade entre mulheres que vivem a dureza da vida em uma cidade interiorana. *A Falta Que me Faz*, de Marília Rocha, 2009.

Figura 14 – As mulheres ao mesmo que reafirmam suas forças, também sucumbem aos exageros do amor romântico. *A Falta Que me Faz*, de Marília Rocha, 2009.

Figura 15 - O contraste entre ambientes libertários e repressivos é uma diferença entre os protagonistas. *Tatuagem* (2013), de Karim Aïnouz

Figura 16 - O afeto que surge entre os personagens, apesar de todas as diferenças entre eles. *Tatuagem* (2013), de Karim Aïnouz

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos municípios por número de habitantes segundo o IBGE (Instituto brasileiro de Geografia e Estatística) em 2010.

Tabela 2 - Quantidade de salas de exibição por região do país (2009-2018), segundo a Ancine.

Tabela 3 - Quantidade de salas de exibição por faixa populacional dos municípios brasileiros (2009-2018), segundo Ancine.

Tabela 4 - Principais características que abrangem o conceito de identidade nas margens. Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5 - Tabela elaborada pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa – GEMAA. 1995 - 2018

Tabela 6 - Panorama da exibição cinematográfica no país – 2012 a 2021. Fonte: Ancine

Tabela 7 - Total de salas em funcionamento por região geográfica – 2012 a 2021. Fonte: Ancine

Tabela 8 - Despesa de consumo e com cultura monetária e não monetária média mensal familiar, por forma de aquisição, segundo características da pessoa de referência.

Tabela 9 – Contabilização de estados e municípios com secretarias de cultura exclusivas

Tabela 10 – Número de contratos firmados no projeto Cinema Perto de Você com a quantidade de complexos e salas previstos e o valor investido. Fonte: Ancine

Tabela 11 – Programa Cinema na Cidade. Número de convênios firmados. Ente federativo e valor. Fonte: Ancine

Tabela 12 – Proporção racial entre profissionais do áudio visual em questionário realizado pela Ancine.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção entre brancos e negros nas áreas de direção, roteiro e personagens. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA). 1995-2018

Gráfico 2 – Porcentagem de distribuição de recursos Ancine entre as regiões brasileiras, entre os anos de 2009 e 2018

Gráfico 3 – Porcentagem de distribuição de recursos Ancine entre as regiões brasileiras, no ano de 2021.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos do programa Programa Cinema perto de Você entre regiões. Fonte: Ancine

Gráfico 5 – Proporção em relação ao gênero nas obras registradas no Brasil no ano de 2018. Fonte: Ancine

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Edital publicado; Ferramenta pluralizadora; Ferramenta Descentralizadora. Análise feita nos últimos 5 anos em cada ente federativo. Fonte: Elaboração própria.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA DE PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS.....	15
1.3 PARÂMETROS METODOLÓGICOS.....	16
1.4 ESTRUTURA DA TESE.....	16
2 A IDENTIDADE PELO TERRITÓRIO E A IDENTIDADE PELO SUJEITO: A CONSTRUÇÃO DAS MARGENS.....	19
2.1 DO TERCEIRO CINEMA AO CINEMA DAS MARGENS.....	20
2.2 IDENTIDADE SOCIAL: A IDENTIDADE PARA SI E A IDENTIDADE PARA O OUTRO.....	35
2.3 A MARGEM QUANTO AO TERRITÓRIO: AS PERIFERIAS E OS INTERIORES.....	39
2.4 A MARGEM QUANTO AO SUJEITO: AS MINORIAS.....	58
3 DESCENTRALIZAÇÕES E PLURALIZAÇÕES: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CINEMA BRASILEIRO.....	80
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	81
3.2 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL.....	94
3.3 BREVE PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO.....	107
3.4 BREVE PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE PLURALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO.....	124
4 CINEMA NAS MARGENS: UMA ANÁLISE DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE.....	139
4.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DOS INSTRUMENTOS.....	140
4.2 PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.....	144
4.2.1 Ancine - Chamada Pública FSA/BRDE - Produção Cinema – 2023.....	149
4.2.2 Acre - Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc - Edital Audiovisual nº 3/2021.....	151
4.2.3 Alagoas - Edital nº 16/2022 – SECULT/AL - VI Prêmio de Incentivo à Produção Audiovisual em Alagoas Prêmio Pedro da Rocha.....	153
4.2.4 Bahia - Setorial do Audiovisual – Edital 1/2019.....	154
4.2.5 Ceará – Apoio ao Audiovisual Cearense – Lei Aldir Blanc 2020.....	155
4.2.6 Distrito Federal - FAC Brasília Multicultural II – Edital 06/2023.....	157
4.2.7 Espírito Santo - Produção Audiovisual – Edital nº 14/2022.....	159
4.2.8 Goiás - Fundo Cultural – Edital de Fomento ao Audiovisual nº 4/2023.....	160
4.2.9 Mato Grosso – Audiovisual – Edital 10/2021.....	162
4.2.10 Mato Grosso do Sul - Fundo de Investimentos Culturais – Edital nº 2/2022.....	163
4.2.11 Maranhão – Conexão Cultural Audiovisual – Edital nº 04/2021.....	164
4.2.12. Minas Gerais - Produção de Obra Audiovisual de Curta-Metragem dos Gêneros de documentário e Ficção – Edital FEC nº 3/2021.....	165
4.2.13 Pará – Prêmio de Incentivo à Arte e à Cultura – Edital nº 12/2022.....	167
4.2.14 Paraná - Fomento e Incentivo à Cultura - Edital nº. 009/2022.....	168
4.2.15 Pernambuco Programa de Fomento à Produção Audiovisual de Pernambuco – FUNCULTURA - 17º Edital, 2023.....	170

4.2.16 Piauí - Sistema de Incentivo Estadual à Cultura – Edital nº 01/2023.....	171
4.2.17 Rio de Janeiro – FUNARJ – Edital nº 9/2021.....	172
4.2.18 Rio Grande do Norte - Fomento à Cultura Potiguar – Edital nº 08/2020.....	173
4.2.19 Rio Grande do Sul – Fundo de Apoio à Cultura Filma RS – Edital 1/2022.....	174
4.2.20 Rondônia - Primeira Edição Jair Rangel Pistolino – Edital nº 78/2020.....	175
4.2.21 Roraima – Prêmio Laucides Oliveira de Audiovisual – Edital nº 002/2020.....	177
4.2.22 São Paulo - PROAC Audiovisual / Produção e Lançamento de Curta – Edital nº 29/2023.....	178
4.2.23 Tocantins - Edital Emergencial do Tocantins – Audiovisual nº 14/2020.....	179
4.2.24 Aracaju - Prêmio Janelas para as Artes - Edital LAB nº 04/2020.....	180
4.2.25 Belo Horizonte – Fundo Municipal de Cultura - BH nas Telas.....	180
4.2.26 Curitiba - Ações Culturais Afirmativas – Edital nº 103/2022.....	184
4.2.27 Florianópolis - Fundo Municipal de Cinema – FUNCINE – Edital nº 326/2020.....	187
4.2.28 Fortaleza - IX Edital das Artes de Fortaleza - Edital nº 5/2022.....	188
4.2.29 Goiânia - Lei de Incentivo à Cultura – Edital nº 05/2022.....	189
4.2.30 João Pessoa - 2º Edição do Edital de Seleção de Bolsistas nº 01/2021 - Laboratório de Desenvolvimento de Projetos Audiovisuais.....	190
4.2.31 Manaus - Programa Manaus Faz Cultura - Edital nº 2/2023.....	191
4.2.32 Natal - Apoio Financeiro CINE NATAL 2022 – Edital nº 17/2022.....	192
4.2.33 Recife - Sistema de Incentivo à Cultura do Município do Recife – Edital 2021.....	193
4.2.34 Rio Branco - Fundo Municipal de Cultura – Edital 7/2023.....	194
4.2.35 Rio de Janeiro - Incentivo à Atração de Produções Audiovisuais Cash Rebate – Edital nº 10/2023.....	196
4.2.36 Salvador - SALVADOR CINE ANO I – Edital nº 7/2022.....	197
4.2.37 São Luís - Lei Aldir Blanc – Edital nº 5/2021.....	198
4.2.38 São Paulo - SPCINE Programa de Fomento Produção de Curtas-Metragens - Edital nº 12/2022.....	198
4.2.39 Vitória - Produções de Audiovisual – Lei Aldir Blanc – Edital nº 7/2021.....	201
4.3 ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS.....	202
5 CONCLUSÃO.....	210
REFERÊNCIAS.....	216

A todas que vieram antes de mim,

a todas que virão depois de mim

A todas aquelas que escolheram o cinema,

mas não foram escolhidas por ele

1 INTRODUÇÃO

“Essa é a história da América Latina, a história do subdesenvolvimento, uma história que tem sua origem no colonialismo. Ele é o evento que une várias dores de vários lugares em uma única genealogia. A alteridade latina nascida na resistência de um povo que tem em seu sangue a força de sua ancestralidade e por meio dela tenta construir o orgulho de ser o que é.”

“Há dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países especializam-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder.”

“Eles vieram. Eles tinham a Bíblia e nós tínhamos a terra. E eles nos disseram: “Feche os olhos e ore”. E quando abrimos os olhos, eles tinham a terra e nós tínhamos a Bíblia.”

“O mundo está dividido, sobretudo, entre os indignos e os indignados, e cada um saberá de que lado quer ou pode ficar...”

Eduardo Galeano, trechos do livro As Veias Abertas da América Latina

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA DE PESQUISA

Uma pesquisa é, sobretudo, a construção de uma trajetória em que a pesquisadora decide por determinados caminhos epistemológicos/metodológicos em detrimento de outros. E na compreensão desta trajetória é que se alcança a pesquisa como um universo particular de conhecimento. As temáticas coloniais e de subdesenvolvimento sempre me foram centrais para a compreensão de quaisquer questões social, econômica ou cultural brasileiras e/ou latino-americanas. E essas temáticas me levaram a problematizar as desigualdades territoriais e sociais, que acabam por mimetizar as exclusões existentes entre primeiro e terceiro mundos,

nas diferenças entre centro e margem dentro de um país, estado, cidade. A leitura de Carolina Maria de Jesus, em seu *Quarto de Despejo*, que já no final dos anos 50, construiu alegoria bastante lúcida sobre as distorções das grandes cidades me trouxe ainda mais para essa reflexão. A autora comparou a cidade a uma casa, em que a população rica habitaria os salões nobres e à população pobre seria destinado apenas o quarto de despejo, local em que são colocados os objetos rejeitados que devem ficar escondidos. Tal pensamento me levou a perceber os quartos de despejo existentes pelo país e o quanto ele foi construído dentro da lógica da exclusão, seja em relação a determinados territórios, ou a determinados sujeitos.

Nessa jornada, os álbuns do grupo de rap *Racionais Mcs* também me colocaram em contato com reflexões essenciais sobre a periferia em sua associação com a questão negra, a violência policial e a marginalização dos bolsões de pobreza. As letras sempre assertivas me alertaram para uma reflexão mais pessoal e menos abstrata de questões tão presentes em todas as margens das grandes cidades. Crítica semelhante também me foi apresentada nos filmes de Adirley Queirós, cineasta da periferia do Distrito Federal, que me levou a questionar o que é fazer parte de uma cidade que foi pensada mais para construir distâncias que promover encontros. As leituras de Graciliano Ramos me aproximaram muito de minha ascendência nordestina com suas narrativas cheias de histórias que sei que são tão próximas daquelas que meus antepassados vivenciaram. Algumas viagens de ônibus que fiz por entre os interiores brasileiros também me despertaram muito para esses lugares em que a ausência estatal e de bens de cultura são tão comuns quanto àquelas experimentadas nas periferias que margeiam os grandes centros. Essas inquietações me levaram a perceber que meu conceito de território das margens ou território periférico só estaria completo se coubesse dentro dele os interiores. As cidades que por se localizarem muito distantes do centro, abrigam pessoas que talvez nunca tenham a oportunidade de fazer cinema.

A frequência em festivais de cinema, o contato com os filmes realizados por cineastas indígenas no projeto Vídeos nas Aldeias e os vários debates sobre a pouca diversificação racial, territorial e de gênero entre os realizadores do cinema brasileiro me levaram à reflexão de como estas questões não seriam resolvidas naturalmente, com o simples transcurso do tempo, mas que dependeriam de medidas efetivas a serem implementadas por meio de políticas públicas. O estudo dos certames públicos e seus editais, sempre me pareceu um campo árido, destinado a pessoas que detém um tipo muito específico de formação e conhecimento. Assim, pensar como essas políticas públicas podem ser aprimoradas e mais democratizadoras me pareceu essencial

para que consigamos com alguma rapidez romper com séculos de exclusão e permitir que a produção cinematográfica brasileira de fato espelhe a diversidade que temos no país.

Todas essas referências se somaram a minha experiência como realizadora mulher e também periférica e me trouxeram a urgência da reflexão sobre os territórios e sujeitos nas margens e o diálogo deles com o cinema. A urgência, sobretudo, em entender como o Estado, enquanto idealizador/realizador de políticas públicas, tem atuado no fomento da produção cinematográfica advinda de pessoas e locais nas margens. As reflexões até aqui realizadas introdutoriamente colocam os territórios e sujeitos nas margens, o Estado e o cinema em diálogo e são contributivas à delimitação da problemática central da pesquisa: **Quais são as ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras do cinema brasileiro na contemporaneidade?** As ferramentas descentralizadoras se referem ao território, enquanto as ferramentas pluralizadoras se referem ao sujeito. Assim, sempre que o certame aplica alguma ferramenta democratizadora em relação ao território, esta será descentralizadora, enquanto as ferramentas democratizadoras em relação aos sujeitos serão pluralizadoras. Assim, a pesquisa irá observar primeiramente a existência delas, para em seguida investigar como elas vêm sendo desenvolvidas e aplicadas e como esses processos poderiam ser aperfeiçoados para uma democratização mais efetiva dos meios de produção do cinema brasileiro.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é identificar as ferramentas de descentralização e pluralização do cinema brasileiro na contemporaneidade por meio da análise de seus instrumentos de ação pública, entendendo margem como territórios periféricos e interioranos, e identidades sociais minoritárias.

Objetivos específicos

- a) Estruturar um conceito de Cinema das Margens
- b) Traçar um panorama das políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro com especial atenção às ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras
- c) Propor métodos e indicadores de análise de ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras para melhorar o processo de desenvolvimento e implementação delas

1.3 PARÂMETROS METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DA TESE

Para a compreensão do problema central, a pesquisa foi dividida em três etapas em seu processo metodológico. A investigação teve início com uma revisão da literatura sobre identidades sociais e Terceiro Cinema, a fim de estruturar um conceito de Cinema das Margens, em que fosse possível apontar quais sujeitos e quais territórios comporiam essas margens.

A segunda etapa teve seu foco na compreensão do campo de Políticas Públicas, dentro da perspectiva da Teoria da Ação Pública, e traçou um panorama das políticas públicas de cultura no Brasil, com especial atenção às ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras contidas em editais de fomento ao cinema brasileiro.

A terceira etapa trouxe um levantamento das ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras existentes nos editais de fomento ao cinema brasileiro na contemporaneidade. Os editais foram divididos em três diferentes esferas para estudo: federal, estadual e municipal. Enquanto contemporaneidade foi entendida como o lapso temporal dos últimos cinco anos (2018-2023). Desta forma, foi analisado o edital mais recente de cada estado, município e ente federal, publicado nos últimos 5 anos, com o objetivo de verificar a existência de ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras nestes certames. Em caso positivo, em que se constituem essas ferramentas e para quais sujeitos e territórios elas são destinadas.

Com a aplicação destas três etapas, a pesquisa pretende propor um método de análise de certames de fomento, a fim de avaliar a proposição de ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras, para posterior aprimoramento dos processos de elaboração dessas políticas públicas.

1.4 ESTRUTURA DA TESE

O primeiro capítulo inicia com uma reflexão acerca das identidades sociais e dos territórios considerados às margens. Pretende-se, portanto, problematizar quais sujeitos e territórios permeiam essas margens e como eles se articulam com as realidades vivenciadas nesses locais. Importante destacar, que a pesquisa compreende como território nas margens as periferias dos grandes centros e as cidades interioranas. Isto porque, tanto as cidades urbanas que circundam os grandes centros, quanto as cidades interioranas, sofrem com o difícil acesso aos serviços estatais e com as escassas ofertas de bens culturais. Além disso, a pesquisa abarca as identidades sociais nas margens, que seriam aquelas que tiveram, ao longo da história, seus

direitos e acesso a bens e serviços públicos reduzidos, tais como pessoas negras, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIAP+. A investigação pontua, no entanto, que as identidades sociais minoritárias citadas aqui são apenas exemplificativas, pois variam de acordo com o contexto de cada estado e/ou cidade, que deve ser igualmente observado.

O ponto central destas reflexões parte da compreensão do conceito de identidade social, trazido pelo teórico Stuart Hall, diferenciando a identidade que o sujeito faz sobre si mesmo, daquela que é construída socialmente em relação ao outro. Os teóricos Néstor Garcia-Canclini e Jesús Martín-Barbero são trazidos na investigação como tensionadores do contexto identitário na América Latina, já que a formação dos povos é um fato social particular, pois os traços culturais de diferentes classes e culturas mediam a formação das identidades latinas, tornando-as híbridas.

Ainda no primeiro capítulo, será proposta uma compreensão daquilo que se pode entender por territórios e identidades sociais nas margens, para isso, são trazidos os autores Lucio Kowarick, Teresa Caldeira. As pessoas que moram nas periferias dos grandes centros e nas cidades interioranas com menos de 50 mil habitantes, geralmente, são marcadas pela ausência de serviços estatais e a baixa oferta de bens culturais. Embora não contem com os problemas típicos dos grandes centros, tais como engarrafamentos, poluição, estresse, os interiores do Brasil sofrem, sobretudo, com a desassistência estatal e a escassa oferta de bens de cultura, aprofundados pela autonomia econômica inexplorada, baixo orçamento e má administração.

Na sociologia o termo minoria se refere a grupos sociais historicamente excluídos do processo de garantia dos direitos básicos por questões étnicas, de origem, de gênero ou de sexualidade. As minorias seriam, portanto, um grupo de pessoas que de algum modo se encontra numa situação de dependência ou desvantagem em relação a um outro grupo, majoritário, ambos integrando uma sociedade mais ampla. As minorias são, portanto, grupos diferentes que estão subrepresentados ou em desvantagem de poder, seja esse poder econômico ou político, tornando-os marginalizados. Historicamente, os grupos minoritários são aqueles que, por algum motivo, geralmente ligado ao preconceito de raça, classe social ou gênero, ficaram excluídos da sociedade, marginalizados, e não tiveram a plenitude de seus direitos básicos garantidos.

A pesquisa tem como proposta fundamental analisar políticas públicas que tenham como objetivo descentralizar e pluralizar o cinema. Como já discorremos acima, o termo descentralizar diz respeito ao território, enquanto o termo pluralização diz respeito ao indivíduo.

Cumprir destacar, no entanto, que a definição dos grupos pertencentes às minorias varia de acordo com o lugar analisado, já que cada país, região, cidade terá diferentes composições daquilo que se pode entender por minorias, além do fato de que elas podem mudar ao longo da história a depender do quanto esses grupos minoritários passaram a ocupar os espaços de poder de maneira equânime em relação às identidades tidas como dominantes anteriormente.

No segundo capítulo, serão estudadas as políticas públicas de fomento à realização cinematográfica no Brasil. Inicialmente, será elaborado um panorama dessas políticas públicas ao longo da história para depois serem enfocadas as ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras nesses certames. O campo das políticas públicas será analisado, sobretudo, por meio das reflexões trazidas pelos teóricos franceses Lascombes e Le Galès por meio da perspectiva sociológica da ação pública que produz um giro ontológico na compreensão das políticas públicas na atualidade e sobre seu lugar na dinâmica social e política das relações humanas. Os autores entendem o campo das políticas públicas como uma ciência aplicada que não se reduz a descrever processos e práticas, mas procura construir novos sentidos para a superação de problemas públicos ao atuar de maneira mais efetiva na governança social. A formação das políticas públicas, portanto, evidenciam, por um lado, a centralidade do Estado na solução dos problemas públicos e, por outro, a presença crescente dos diferentes movimentos sociais existentes na sociedade.

No terceiro capítulo, serão analisadas as ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras existentes em certames federais, estaduais e municipais contemporâneos, entendidos aqui como publicados nos últimos cinco anos (2018-2023). Neste sentido, a pesquisa selecionou o edital de fomento à produção cinematográfica mais recente em cada estado e em cada capital brasileira, além do edital federal. Todos estes certames foram analisados com o objetivo de observar a existência de ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras, assim como o funcionamento delas. Com esta análise será possível, posteriormente, construir um panorama recente e propor um método de análise para que outras políticas públicas possam ser analisadas pelo método proposto. Ademais, será possível observar se há homogeneidade na existência dessas ferramentas e no modo como elas se apresentam e como elas poderiam ser aprimoradas.

2 A IDENTIDADE PELO TERRITÓRIO E A IDENTIDADE PELO SUJEITO: A CONSTRUÇÃO DAS MARGENS

“Yo tengo tantos hermanos
Que no los puedo contar
En el valle, la montaña
En la pampa y en el mar
Cada cual con sus trabajos
Con sus sueños, cada cual
Con la esperanza adelante
Con los recuerdos detrás
Yo tengo tantos hermanos
Que no los puedo contar
Gente de mano caliente
Por eso de la amistad
Con uno lloro, pa llorarlo
Con un rezo pa rezar
Con un horizonte abierto
Que siempre está más allá
Y esa fuerza pa buscarlo
Con tesón y voluntad
Cuando parece más cerca
Es cuando se aleja más
Yo tengo tantos hermanos
Que no los puedo contar
Y así seguimos andando
Curtidos de soledad
Nos perdemos por el mundo
Nos volvemos a encontrar”

Trecho de Los Hermanos, de Atahualpa
Yupanqui

O capítulo se dedicará a compreender as dinâmicas de formação das identidades sociais e como determinadas identidades são formadas a partir de características pessoais do sujeito e outras pelo território ao qual determinados sujeitos estão vinculados. A identidade social é, portanto, um marcador que aponta ao mesmo tempo um pertencimento e uma distinção, pois o processo de formação das identidades promove um vínculo entre os membros de uma mesma

identidade, mas também uma exclusão e marginalização daqueles que se vinculam a identidades historicamente excluídas. O pertencimento a identidades sociais historicamente marginalizadas leva ao pouco ou nenhum acesso aos bens e serviços estatais, e também, ao baixo acesso aos meios de produção audiovisuais. A pesquisa, portanto, tensiona o conceito de Cinema das Margens, pois para a construção deste conceito se faz necessário um duplo processo, um primeiro para delimitar quais territórios e sujeitos fazem parte dessa margem, e um segundo para entender como o cinema reproduziu e/ou rechaçou essas dinâmicas.

Ademais, o capítulo aponta para a relação entre a criação das vanguardas de cinema latino-americano, referenciado como Terceiro Cinema, com o surgimento do termo cinema periférico, já que ambos foram cunhados para salientar as desigualdades existentes entre os cinemas realizados entre diferentes territórios. Neste capítulo, a investigação pretende dissecar o conceito de cinema das margens, pois a partir dele políticas públicas de fomento são pensadas e podem proporcionar o efetivo acesso aos meios de produção audiovisual a esses sujeitos e territórios localizados nas margens.

2.1 DO TERCEIRO CINEMA AO CINEMA DAS MARGENS

O termo terceiro mundo foi cunhado na França, nos anos 50, e faz alusão ao primeiro mundo capitalista e ao segundo mundo socialista, assim como, aos países subdesenvolvidos, tidos como de terceiro mundo. O termo era, de certa forma, uma rejeição aos paradigmas ocidentais de sociedade, vinculado às teorias de decolonização e às denúncias aos sistemas capitalistas e imperialistas (PRYSTHON, 2009). A unidade terceiro mundista possibilitaria uma atuação ativa na ordem internacional, combatendo essas disparidades, perspectiva que teve repercussão não só política, mas também cultural. Por consequência, o Terceiro Cinema seria aquele realizado por países de terceiro mundo e seria um rompimento com o cinema advindo de países tidos como de primeiro e segundo mundos.

O termo Terceiro Cinema aparece pela primeira vez no manifesto *Hacia un Tercer Cine*, escrito pelos cineastas argentinos Fernando Pino Solanas e Octavio Getino em 1969 (GETINO; SOLANAS, 1969). A princípio, ele é utilizado para se referir aos movimentos cinematográficos da América Latina surgidos a partir da década de 1960, mas o termo começa a ser rapidamente usado com relação ao cinema politicamente engajado dos países não alinhados nem ao Primeiro nem ao Segundo mundos. O Terceiro Cinema é caracterizado por suas técnicas abertas (em contraste com sofisticação tecnológica do modelo de estúdios *hollywoodianos*), e pela

veiculação de ideias complexas, como as teorias do subdesenvolvimento. O movimento seria uma tentativa terceiro-mundista de desenvolver uma maneira própria de fazer cinema. No Terceiro Cinema, os tradicionalmente excluídos são colocados no centro, uma atitude de rebeldia, não apenas estética, mas política e social. O movimento teve seu período mais intenso nos anos 60, ápice da contracultura e momento crucial de formação prática e teórica de uma “estética geopolítica” (PRYSTHON, 2009).

Embora constituído na América Latina, o pensamento acerca do Terceiro Cinema teve inspiração no diálogo entre duas vanguardas europeias: a Nouvelle Vague e o Neorrealismo Italiano. A Nouvelle Vague foi um movimento cinematográfico francês desenvolvido no final da década de 1950. O movimento teve como principal característica a construção do conceito de cinema de autor, que seria a consolidação da linguagem individual dos diretores como principal expoente do movimento. O termo foi utilizado pela primeira vez pela jornalista e escritora Françoise Giroud na revista L'Express, em 1958, ao se referir aos jovens cinéfilos politizados que se colocavam contra o cinema comercial, sobretudo o hollywoodiano que se consagrava cada vez mais pelos grandes estúdios. O cinema de autor, representado por filmes críticos e de baixo orçamento, reconhece o diretor como autor da obra. Em oposição ao cinema comercial que enxerga no produtor executivo, aquele que financia a obra, como dono dela.

Em 1954, François Truffaut, que mais tarde viria a ser um dos mais importantes diretores do movimento, escreve um artigo chamado *Uma Certa Tendência do Cinema Francês*, para a *Cahiers du Cinéma*. Nele, Truffaut defende um cinema mais autoral, com locações reais (como as ruas de Paris). Além de histórias que expressassem sentimentos autênticos e situações de cunho social. A intenção de estética aqui era justamente fugir do convencional. Filmes fluídos, narrativas sem linearidade, histórias focando o psicológico de personagens, que eram seres imperfeitos, mais humanos e reais.

Como já dito, outra grande influência do Terceiro cinema foi o Neorrealismo Italiano. Vanguarda desenvolvida no pós-segunda-guerra, também se distanciava do sistema de estúdios de produção estadunidense e se aproximava do método autoral de cinema que colocava o diretor como autor da obra. O Neorrealismo Italiano pensava o cinema como ferramenta de transformação do mundo. A maior parte de seus filmes era caracterizada por histórias sobre a classe trabalhadora, filmadas com pouquíssimos recursos. Os filmes buscavam representar a mudança de mentalidade dos italianos e suas condições de vida, retratando o desespero, a opressão e a desigualdade que enfrentavam.

Roma, Cidade Aberta (1946), de Roberto Rossellini é tida como a obra de estreia do

movimento. É possível observar nela os elementos característicos do neorealismo italiano: gravações em amplos exteriores, planos seqüência, participação predominante de não-atores nos papéis principais, a temática da miséria, da solidão, do sofrimento, o realismo em primeiro lugar, em certos momentos de linha documental, elementos que vieram influenciar cineastas e movimentos cinematográficos do mundo inteiro em diferentes épocas, inclusive o Cinema Novo, no Brasil.

As reflexões trazidas pela Nouvelle Vague e pelo Neorealismo Italiano foram bastante significativas para o desenvolvimento de um pensamento crítico no cinema latinoamericano: a assimilação do conceito de cinema de autor; a incorporação de um sistema de produção de baixo orçamento; a centralização de temas sociais com o protagonismo das classes trabalhadoras. Todos esses elementos foram essenciais para o desenvolvimento do pensamento fundante do Terceiro Cinema (GETINO; SOLANAS, 1969). Além dos elementos já citados, o Terceiro Cinema incorporou temáticas imbricadas ao contexto latinoamericano e problematizou os processos de decolonização, o capitalismo tardio, a busca de conscientização social e de luta política, a resistência e o extermínio da cultura latino-americana e de seus povos originários. Neste sentido, o Terceiro Cinema acrescentou ao debate trazido pelas vanguardas europeias questões específicas do contexto latinoamericano. Com isso, desenvolveu cineastas, críticos e pensadores do cinema engajados com seus próprios contextos sociais e dispostos a utilizar o cinema como ferramenta reflexiva e de transformação. Os filmes produzidos na América Latina deveriam renunciar aos modelos cinematográficos estabelecidos, a fim de realizar um cinema que tendesse à libertação também do espectador.

Na América Latina, o cubano Tomás Gutiérrez Alea traz em *Memórias do Subdesenvolvimento* (1968) uma ficção rodada em Havana. O filme discute a situação de Cuba logo após a revolução socialista (1959), através do olhar de Sérgio, um cubano pequeno-burguês de 38 anos que decide permanecer no país depois que sua família foge para os Estados Unidos. A escolha de um intelectual que sofre por estar em um país subdesenvolvido que acaba de passar por uma revolução proletária como protagonista é, em grande parte, uma ironia e uma decisão criativa e incomum, já que os filmes realizados por cineastas terceiro-mundistas traziam como protagonistas personagens ligados ao povo, tais como camponeses, metalúrgicos, justamente em oposição aos filmes realizados no período ditatorial que traziam personagens burgueses como centro de suas tramas. A grande novidade perpetrada por Alea foi trazer um protagonista burguês com a intenção de criticar a própria burguesia, feito inédito até então. Com o filme, o diretor pretende debater as contradições política e social de um país que tenta

compreender a si mesmo em meio à revolução.

Na Argentina, *A Hora dos Fornos* (1968), de Pino Solanas, embora desenvolvido antes da formalização do conceito de Terceiro Cinema, foi um de seus principais representantes. A obra argentina apresenta a libertação latinoamericana como única alternativa frente à dependência (política, cultural, econômica) que historicamente experimentou, sobretudo, em relação ao continente europeu e que também está presente no cinema. A película tem duração de quatro horas, é dividida em três capítulos e tem por objetivo contar a história da Argentina, traçando paralelos com a história da própria América Latina, já que muitos dos problemas e lutas enfrentados naquele país foram replicados em quase todas as nações latinas. Esse documentário foi pensado como uma ferramenta para o trabalho político, para convidar a discussão e a reflexão coletivas, como uma forma de lutar. Nele, se mostra a história do colonialismo Argentino, e no mesmo tempo, de toda América Latina, através de um olhar que retrata a violência cotidiana e sistemática, refletida nos testemunhos e imagens dos trabalhadores urbanos e rurais contrastados com a vaidosa e excêntrica oligarquia argentina.

Figura 1 - A obra provoca o espectador ao colocar que aquele que não aja diante do que vê seria um covarde ou um traidor.



Fonte: Frame do filme *La Hora de los Hornos*, de Pino Solanas e Octavio Getino, 1968.

Ainda na Argentina, tem destaque a obra *Tire Dié* (1960), de Fernando Birri, o curta-metragem de 33 minutos foi definido como a primeira pesquisa social filmada e retratou as

crianças que diariamente pediam esmolas a passageiros de uma linha de trem na província argentina de Santa Fé, assim, o título faz referência ao pedido que essas crianças faziam aos passageiros: “atire dez” (centavos). Com o filme, Birri centraliza a desigualdade social e as contradições já tão conhecidas nos países latinoamericanos. Essa produção intensa na América Latina, no período 60 e 70 (década tomadas pela ditadura), não permitiu a difusão da cultura documental, devido à marginalização dos temas tratados pelos realizadores, assim a circulação desses filmes se restringia a sindicatos, centros acadêmicos universitários e cineclubes, pois nas salas de cinema, eram apenas exibidos os documentais oficiais, como intento de propaganda dos governos militares.

O Terceiro Cinema constrói uma estética cinematográfica contemporânea baseada na identidade e na diferença. Assim, reconhece nessas produções fílmicas um corpus relevante de objetos (passíveis de análise formal) e um campo de representações de subversão e resistência periférica (PRYSTHON, 2009). Ele foi responsável por centralizar temáticas ligadas aos povos originários. A ideia era fazer um resgate da história latinoamericana, bem como centralizar a cultura indígena de maneira a valorizar esta ancestralidade.

O filme peruano *Kukuli* (1961) é exemplo desta dinâmica. Ele foi realizado pelos cineastas Luis Figueroa, Eulogio Nishiyama e César Villanueva e traz uma versão do mito andino do Urso Raptador, coletado em 1942 pelo antropólogo peruano Efraín Morote Best (1988). O filme é falado na língua Quéchuá e traz uma estética híbrida, mesclando ficção e documentário. A obra marca o surgimento de uma nova estética indigenista com a construção de novas salas de exibição e a fundação do cineclube Cuzco. Ainda no contexto peruano de resgate da cultura andina e indígena, tem-se os filmes *Runan Caycu* (1973), de Nora de Izcue e *Kuntur Wachan*.

Na Bolívia, Jorge Sanjines fundou, em 1966, o Grupo Ukamau com Antonio Eguino, Oscar Soria, Ricardo Rada e Hugo Roncal. Desta parceria foi lançado *Ukamau* (1966), primeiro filme falado em aimara e, em seguida, *Yawar Mallku* (1969), falado em quéchuá. O grupo buscava um cinema popular que fosse ferramenta de luta política, tendo como tema de seus filmes a miséria e a pobreza. Era o primeiro passo na busca de um cinema de identidade nacional e de um "cine junto al pueblo". O cinema proposto pelo Grupo Ukamau era essencialmente anti-imperialista e era considerado como revolucionário, pois deveria buscar a qualidade técnica como meio e não como objetivo, propondo uma relação dialética entre beleza e propósitos” (AVELLAR, 1995).a (1977), de Federico García.

Figura 2 – *Ukamau*, foi o primeiro filme falado em aimará e traz o protagonismo dos povos andinos



Fonte: Filme *Ukamau*, 1966, realizado pelo coletivo de mesmo nome

No Brasil, o Cinema Novo foi o que mais trabalhou a ideia de Terceiro Cinema. A vanguarda surgiu como uma resposta ao cinema tradicional, que fazia sucesso nas bilheteria brasileiras no final da década de 1950, as denominadas Chanchadas, estas obras traziam musicais, comédias e estórias épicas no estilo hollywoodiano, muitas vezes realizados com recursos de produtoras e distribuidoras estrangeiras. O movimento cinemanovista foi se tornando cada vez mais politizado e sintonizado com a realidade das camadas populares e trabalhadoras, a ponto de ter sido considerado por muitos estudiosos como o cinema mais político da América Latina, naquele período.

Glauber Rocha está entre os mais influentes nomes do movimento e foi também seu maior defensor, lançando em 1965 o manifesto *Eztetyka da Fome*. Nele, o cineasta defende que os países tidos como subdesenvolvidos deveriam construir o cinema a partir de si mesmos, não tendo vergonha de suas estéticas e narrativas. O autor destaca que “nem o latino comunica sua verdadeira miséria ao homem civilizado nem o homem civilizado compreende verdadeiramente a miséria do latino” (ROCHA, 2004, p. 1). Segundo Glauber, tal dinâmica acontece porque o cinema de terceiro mundo tem vergonha de si mesmo, de sua estética e de seus problemas sociais, como se eles ilustrassem um demérito de seu próprio povo e não o resultado histórico de um processo colonial (ROCHA, 2004). Para o observador europeu, os processos de criação

artística do mundo subdesenvolvido só interessam na perspectiva do exotismo e do primitivismo, já que não conseguem ser recebidos como uma produção artística como qualquer outra. O Terceiro Cinema deveria assumir, portanto, a originalidade de sua própria fome, não apenas senti-la, mas compreendê-la de forma genuína, nutrindo-se de suas próprias raízes para construir a si mesmo enquanto indivíduo completo e único, para além dos estereótipos (ROCHA, 2004). Tal processo seria possível apenas pelo rompimento da reprodução impensada da estética e da narrativa eurocêntricas, o que, por vezes, gera desconforto ao público já habituado a imagens, que não traduzem a realidade, mas que já estão incorporadas em seus imaginários por serem mais palatáveis (ROCHA, 2004).

Glauber Rocha pretendia, entretanto, abandonar o discurso político-sociológico corrente nas décadas de 1960 e 1970 diante da pobreza, para dar um sentido afirmativo e transformador para os fenômenos ligados à fome, à pobreza e à miséria latino-americanas (BENTES, 2007). Glauber transforma as dinâmicas opressoras em um impulso criador, mítico e onírico, combatendo o paternalismo do europeu em relação ao terceiro mundo, que transformava a fome em folclore (BENTES, 2007). Segundo Bentes, Glauber Rocha traz uma provocação interessante ao se questionar sobre “como mostrar o sofrimento, os territórios da pobreza, os excluídos, sem cair no folclore, no paternalismo ou num humanismo conformista e piegas?” (BENTES, 2007, p. 244). Em resposta, o cineasta propõe uma estética da violência, que não é aquela estetizada ou explicitada no cinema de ação, mas uma carga de violência simbólica, que instaura a crise em todos os níveis ao exibir corpos e narrativas geralmente excluídas das plataformas audiovisuais.

O Cinema Novo foi o primeiro movimento cinematográfico brasileiro a centralizar personagens e temas ligados aos territórios às margens e as minorias. Com a ideia de produzir um cinema esteticamente e narrativamente brasileiros, o movimento cinemanovista tinha a preocupação de colocar no centro de suas tramas territórios e identidades que até então vinham sendo excluídas das plataformas audiovisuais. No filme *Como Era Gostoso o Meu Francês*, de Nelson Pereira dos Santos, 1971, a noção de civilizado e selvagem é problematizada quando um aventureiro francês se torna prisioneiro de uma comunidade tupinambá e é por ela forçado a seguir seus costumes, assim a obra tenta mimetizar a violência sofrida pelos nossos povos originários por meio da colonização (XAVIER, 2012).

O Cinema Novo também problematizou os territórios periféricos e a identidade negra, a exemplo do filme *Rio, 40 Graus*, de Nelson Pereira dos Santos, 1955. A obra retrata um dia na vida de cinco garotos de uma comunidade carioca que, em um domingo de sol escaldante,

vendem amendoim em Copacabana, no Pão de Açúcar e no Maracanã. Os cinco jovens vivem as suas existências miseráveis, vítimas da desigualdade social e do descaso. Enquanto eles vendem amendoim para os transeuntes de locais sofisticados, a câmera enfoca as suas dificuldades cotidianas, tais como criminalidade, violência, fome, miséria, descaso e a invisibilidade destas figuras tratadas com indiferença por uma elite despreocupada com qualquer causa que não seja o seu modo de vida sofisticado e distante de qualquer sinal de pobreza (XAVIER, 2012). A importância da realização destas obras é indiscutível, entretanto, a contemporaneidade trouxe outras complexidades ao debate, como a necessidade de que não apenas esses temas e personagens sejam trazidos nas películas brasileiras que elas também sejam realizadas por pessoas que fazem parte destas minorias, sejam territoriais ou identitárias. O Cinema Novo enquanto movimento era formado basicamente por homens brancos de classe média, fato que não diminui a importância de suas obras dentro daquele momento histórico, mas que põe em destaque a necessidade de democratização e descentralização das produções audiovisuais no Brasil.

Figura 4 – Filme retrata o cotidiano das favelas cariocas com crianças que vendem amendoim na praia

Figura 3 - O francês observa a indígena tubinambá



Fonte: *Como Era Gostoso o Meu Francês*, de Nelson Pereira dos Santos, 1971.



Fonte: *Rio, 40 Graus*, de Nelson Pereira dos Santos, 1955.

A compreensão dos conceitos de Terceiro Cinema, Estética da Fome e Cinema do Subdesenvolvimento são centrais para o posterior desenvolvimento do conceito de cinema das margens, pois assim como eles se dedicavam a compreender os temas atinentes ao contexto latinoamericano, com suas limitações e possibilidades, os estudos posteriores direcionaram seu foco para as limitações e possibilidades experimentadas por grande parte da população que vivencia em seus próprios países uma condição de subalternidade. O impacto desses processos redimensiona o papel das margens e evidencia as discrepâncias com os centros, em uma espécie

de mimetização dos processos de exclusão que ocorrem entre os países tidos como de terceiro e primeiro mundos, mas agora internamente entre a sua própria população. Os descentramentos (teóricos, estéticos e culturais) supõem a dissolução de fronteiras e provoca uma discussão também no cinema com o estabelecimento de estéticas e narrativas até então excluídas. Isto porque, a discrepância observada entre nações de primeiro e terceiro mundos era reproduzida em nível nacional/regional/local, sobretudo, na relação entre centro e margem. Assim, as limitações de acesso e de realização a que os países tidos como subdesenvolvidos experimentam em relação ao cinema também são observadas no cinema produzido nas margens. As teorias desenvolvidas em torno do cinema nas margens propõem, portanto, lançar um olhar crítico sobre as dinâmicas excludentes que cada nação tem internamente.

O cinema das margens, assim como o Cinema do Subdesenvolvimento, assume suas contradições como uma potência criativa e busca em suas dificuldades problematizar sua realidade e a complexidade das dinâmicas que foram responsáveis pela estratificação social, exigindo a exibição fílmica de suas estéticas e narrativas. A necessidade de que os filmes sejam realizados/dirigidos por sujeitos pertencentes a essas identidades marginalizadas é, portanto, o ponto principal de renovação em relação ao Cinema Novo, que já fazia filmes que centralizavam as identidades negra, indígena, assim como moradora das periferias dos grandes centros, mas todos dirigidos por sujeitos não pertencentes a essas identidades.

Ao longo da década de 80, a noção de Terceiro Cinema foi gradualmente perdendo lugar (tanto nas salas de exibição, como na própria pesquisa na área de cinema e audiovisual), foi a partir desta década que se questionou com mais ênfase a suficiência do movimento para dissolução das desigualdades, por meio dos Estudos Culturais e do pós-colonialismo. Neste cenário, as questões ligadas ao imaginário político-social do subdesenvolvimento passaram a ser pensadas dentro de um contexto mais regional com a representação de aspectos políticos e sociais periféricos e das minorias. A tematização das identidades nacionais e das realidades mais oprimidas dentro de uma mesma nação foi fomentada com o gradual amadurecimento dos conceitos culturais e teóricos anteriores (BERNARDET, 1995).

Neste sentido, percebeu-se a necessidade de um rompimento estético e narrativo que deveria se dar não apenas a nível macro, isto é, entre nações, enquanto povo latino-americano, mas dentro do contexto micro, ou seja, dentro de cada país, a partir da realização de obras audiovisuais por pessoas pertencentes aos territórios e as identidades historicamente marginalizadas. Essa nova problematização acendeu para a necessidade de fomentar uma produção nacional mais democrática e plural, por meio da criação de ferramentas que

facilitassem o acesso aos meios de produção audiovisual às minorias. Essa mudança de perspectiva ainda está presente na contemporaneidade e enfrenta grande resistência por parte da sociedade. Entre os principais argumentos utilizados para a rejeição de políticas descentralizadoras está a não politização do cinema, como se de alguma forma fosse possível a realização de um cinema neutro e a crença de que os bons filmes e bons cineastas não necessitariam de incentivos, pois suas obras se venderiam por si, argumento que se aproxima da ideia de livre mercado. Quando se investiga mais a fundo esses argumentos se percebe que, em geral, escondem uma resistência à recepção de obras que sejam realizadas por diretoras e diretores pertencentes a estes territórios e identidades em uma clara reprodução dos mecanismos de exclusão existentes no Brasil de maneira estrutural (BERNARDET, 1995).

A inacessibilidade da produção e da fruição da cultura nas margens não é um fenômeno moderno, ela sempre se deu ao longo da história e tem seu início na separação da cultura entre erudita e popular entre os intelectuais europeus, na segunda metade do século XVIII. Por meio do conceito de folclore (saber do povo), eles demarcaram a fronteira das manifestações culturais das camadas sociais abastadas em relação àquelas mais pobres. O uso da palavra folclore escondia um sentido pejorativo em torno da produção cultural da população pobre que era tida com inferior por não ter formação acadêmica ou a chancela dos críticos de arte (BURKE, 2005). Diferentemente do que ocorria com a arte realizada pelas classes mais ricas, em que o domínio de uma técnica específica e o enquadramento de sua arte em categorias artísticas, lhes concedia a legitimidade necessária para a produção artística.

A definição do conceito de popular é ainda bastante controversa, pois para isso seria necessário entender primeiro o que estaria dentro do conceito do vocábulo povo, que não pode ser entendido de uma maneira estagnada ou homogênea (DOMINGUES, 2011). A cultura deve ser pensada como um campo de disputas, confrontos, dissensões e contradições – inclusive no terreno popular que só vai ter algum significado quando inserido num contexto histórico específico (DOMINGUES, 2011).

O historiador Jacques Revel analisa o processo de redefinição da noção de cultura ou daquilo que sujeitos entendem como manifestações merecedoras de serem entendidas como cultura. Durante muito tempo existiu uma visão dominante e limitadora da cultura, em que ela se interessaria apenas por um repertório mais ou menos canônico de obras que era preciso conhecer, apreciar, conservar e transmitir de geração em geração, uma cultura legítima e, de certa maneira, obrigatória. Na visão tradicional, a cultura popular consiste em todos os valores materiais e simbólicos (música, dança, festas, literatura, arte, moda, culinária, religião, lendas,

superstições etc) produzidos pelas camadas mais pobres e iletradas da sociedade, ao passo que cultura erudita (ou de elite) é aquela produzida pelos extratos mais ricos e letrados. O cruzamento entre o popular e o erudito não pode, no entanto, ser entendido como uma relação de exterioridade envolvendo dois conjuntos estabelecidos aprioristicamente como opostos (um letrado, o outro iletrado). Pelo contrário, esse cruzamento produz encontros e reencontros, espécie de fusões culturais. O que se entende por erudito e popular está em permanente processo de ajustes, desajustes, reajustes, em suma, em movimento (REVEL, 1989)

As populações que habitam os territórios nas margens, seja em relação ao território, seja em relação à identidade, levaram consigo suas manifestações culturais, pois assim como afirma Milton Santos (1965), “gente junta cria cultura”. Uma vez pertencentes a esses lugares de exclusão, a cultura produzida por esses indivíduos também se tornou marginalizada, isto é, percebida como uma forma menos legítima de cultura, em comparação àquela produzida por indivíduos do centro. Essa dinâmica pode ser percebida na recepção do hip-hop, do funk, do samba, que em geral são vistos como vulgares com base, sobretudo, no não domínio da língua portuguesa e na ausência de formação musical acadêmica.

Importante salientar que quase cem anos depois, da criminalização do samba, por meio do tipo penal de vadiagem, o Senado Federal analisou uma proposta que pode criminalizar o *funk*. A proposta popular foi enviada em 2017 e acabou rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos, mas teve mais de 21.985 assinaturas de apoio em apenas quatro meses. Em outro episódio, em 2019, o deputado federal Charles Evangelista (PSL-MG) criou um projeto de lei que pretendia criminalizar “qualquer estilo musical que contenha expressões pejorativas ou ofensivas”. De acordo com a descrição do projeto o deputado quer acabar com letras que incentivam “o uso e o tráfico de drogas e armas; a prática de pornografia, a pedofilia ou estupro; ofensas à imagem da mulher; e o ódio à polícia”. Neste caso, o projeto teria como alvo não apenas o banimento do funk, mas de gêneros ligados a letras de protesto, tal como o rap, que é conhecido por suas duras críticas à violência policial. O projeto de lei está na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputado, e teve designada como relatora a deputada Áurea Carolina (PSOL-MG). Há, portanto, um movimento duplo de exclusão em que as identidades das margens, já apartadas dos grandes centros, têm sua produção cultural rejeitada por ser diferente daquela realizada no centro, atribuindo à cultura produzida a desvalorização que se atribui aos sujeitos produtores.

Nos interiores, músicas e danças tidas como populares ou folclóricas têm muito mais espaço que nos grandes centros, a exemplo de: Afoxés, Maracatu e Bumba-meu-boi,

Catira, Jongo, Carimbó, Frevo, Ciranda, Xaxado, Samba de roda. Ocorre que, para fora das cidades interioranas essas manifestações culturais são encaradas, na maior parte das vezes, dentro do exotismo, não recebendo o status de arte como as manifestações advindas dos centros. O exotismo faz com que as manifestações culturais dos territórios as margens sejam valorizadas apenas enquanto tradição e não atividade artística, diferente do que ocorre com o ballet ou a ópera, manifestações culturais européias importadas para o Brasil.

Ainda na música, a influência estrangeira do movimento *black* estadunidense fomentou, no final da década de 1970, a formação de grupos jovens, majoritariamente negros, para a construção de músicas com conteúdo político, a exemplo dos Racionais Mcs. Mano Brown, Ice Blue, KL Jay e Edi Rock marcaram a história da música popular brasileira e a identidade do *rap* nacional. O grupo fez parte da trajetória da juventude negra e periférica dos anos 90, evidenciando a desigualdade social brasileira, o genocídio e a marginalização da população negra e pobre.

Figura 5 – Trecho do clipe da música Vida Loka Parte II – Racionais Mc's. A obra debate as contradições entre a desigualdade e a cultura do consumo nas periferias brasileiras.



Fonte: Clipe Vida Loka Parte II – Racionais Mc's.

As letras traziam reflexões sobre a violência policial na periferia e negritude, talvez por isso o líder do grupo Mano Brown tenha sofrido ao longo de sua vida uma série de detenções injustificadas. Em 2015 foi detido por desobediência, desacato e resistência depois que seu carro foi parado por policiais. Em 2004 foi detido por desacato depois que policiais militares encontraram com ele uma ponta de cigarro de maconha. Já em 2009, o rapper foi detido após

uma confusão na torcida do Santos durante o jogo contra o Corinthians no Estádio do Pacaembu, embora depois a polícia tenha chegado à conclusão que Brown não teve participação na desavença.

Maria Nazareth Ferreira (1995) analisa as culturas marginalizadas e sinaliza elementos centrais que as distinguem da cultura realizada nos centros. A autora aponta, sobretudo, para as problematizações sociais em suas temáticas e a precariedade de suas produções. A arte feita nas margens tenderia a evidenciar o cotidiano, a ambiguidade da modernização, a resistência e as exclusões (FERREIRA, 1995). O deslocamento da produção cultural do centro para a margem gera certos incômodos, sobretudo, porque a arte advinda desses locais destoa estética e narrativamente daquela elaborada nos centros, fazendo com ela seja vista como uma arte inferior (FERREIRA, 1995). Interessante perceber que a produção cultural ganha contornos diferentes no centro e na margem, pois para o primeiro, a arte é vista como apreciação desvinculada do cotidiano. Diferente das manifestações periféricas que formam novas sociabilidades, vínculos e uma articulação com o dia-a-dia das comunidades. As experiências da escassez, da exclusão e da autoconstrução do espaço periférico acabam por influenciar a arte produzida pelas margens, construindo uma identidade diferenciada do centro.

Os signos de exclusão, criminalidade, violência, distância passam por processos de valorização que dão novos sentidos a elementos anteriormente pejorativos. Junto a este processo, desenvolvem-se novos imaginários dos espaços e das pessoas que vivem nas margens que podem modificar simbolicamente a forma pela qual são percebidas. Assim, as produções culturais têm a capacidade de fomentar o orgulho e a resistência naqueles que fazem parte de territórios periféricos. Assim como, de apresentar novos imaginários para os que estão distante deles. Os lugares à margem passam a ser reconhecidos e se reconhecerem como produtores de arte e cultura o que altera a imagem que têm de si, assim como a imagem deles para a sociedade.

Os valores culturais não são neutros ou mesmo conceitos dados, mas construções humanas dentro de uma sociedade e de um período histórico específicos. A apreciação da arte ou mesmo as razões que levam determinada obra a ser denominada de artística estão imbricadas em concepções anteriores de belo e feio, associadas a construções sociais e imagéticas hegemônicas (SODRÉ, 2002). Há, portanto, a construção de diretrizes sociais valorativas e legitimadoras que determinam se certas produções culturais podem ou não ser entendidas como artísticas, dinâmica que reforça a perpetuação de certas produções em detrimento de outras, que são empurradas para o ostracismo.

Ao se estabelecer um padrão de belo ou mesmo do que pode ser considerado arte, ele beneficia determinados grupos mais aptos a se enquadrarem à norma. Assim, o imaginário do belo passa a ser pensado dentro de paradigmas específicos, geralmente excludentes, dentro de uma legitimação do belo e das práticas corporais dos grupos dominantes (SODRÉ, 2002). A exemplo do que ocorreu na repressão da ditadura militar brasileira, em que valores atrelados à família tradicional e ao nacionalismo foram utilizados para repreender produções artísticas ligadas a locais ou indivíduos marginalizados, tais como periferias, negros, homossexuais. Assim, o estabelecimento de padrões hegemônicos de belo e de arte foi largamente utilizado nas sociedades para deslegitimar determinadas manifestações culturais ou ainda limitar a produção cultural a determinados grupos, tornando-a inacessível àqueles que não detem essas características (SODRÉ, 2002).

A percepção da estética ligada às margens como algo inferior ou como subcultura é um instrumento central no processo de construção/manutenção de uma cultura/estética que, como explica Antônio Gramsci (1995), pode ser denominada como hegemônica. Na perspectiva gramsciana, a cultura é uma estrutura essencial na construção da hegemonia política. O autor italiano entendeu que, embora não se deva “subestimar os aspectos coercitivos dos grupos detentores do poder, era importante perceber outros elementos na estruturação deste poder com capacidade de perdurar e de se reproduzir nas diferentes dimensões sociais, como a cultura” (GRAMSCI, 1995). Quando a burguesia se torna central na estrutura social, seu principal instrumento de consolidação não foi a força, mas a estruturação de um sistema social integrado. Para isso, organizou-se em um sistema de representações que vinculou organicamente os campos econômico, ideológico e político. Em oposição às classes populares “excluídas do sistema hegemônico” (GRAMSCI, 1995). Com Gramsci, a cultura passou a ser vista como parte da luta pela hegemonia que pode assumir diversas estratégias de incorporação, distorção, resistência, negociação, recuperação (GRAMSCI, 1995).

Jesús Martín-Barbero observa que o conceito gramsciano de hegemonia não pensa o processo de dominação social como imposição de um exterior, mas em um processo que “hegemoniza, na medida em que representa interesses que também reconhecem, de alguma maneira, como seus as classes subalternas” (MARTÍN-BARBERO, 2009). No processo de enquadramento das classes subalternas no discurso hegemônico é necessário ao mesmo tempo incluí-las nas representações sociais coletiva e excluí-las daquilo que é associado às classes superiores, de modo a disfarçar sua condição de subalternidade. Essa articulação se torna possível através dos estereótipos associados às classes populares e aos grupos sociais excluídos,

que passam a ser reconhecidos por meio desses estereótipos, inclusive pelos próprios subalternos que se veem refletidos neles. E é na apropriação/subversão desses estereótipos que é possível uma enfrentar a lógica hegemônica de exclusão, como ocorre no caso do *funk* e do brega, em que os sujeitos periféricos não tentam reproduzir a cultura hegemônica, mas assumem sua própria estética, entendendo-a como algo positivo.

Na contemporaneidade, a cultura popular passa a irromper cada vez mais espaços, o que provoca um desconforto nos padrões hegemônicos de cultura em relação a uma estética invasora. Sodré aponta como uma característica da pós-modernidade o apagamento da fronteira entre a cultura erudita e a cultura popular, com o consequente aparecimento de obras que mesclam elementos das duas categorias (SODRÉ, 2002). Entretanto, predominam até hoje dois padrões de programação: o “de qualidade”, ou seja, esteticamente bem comportado em termos morais e visuais e o “de mau gosto”, que são geralmente associados às classes populares e têm uma estética exagerada, sem refinamento (SODRÉ, 2002, p. 130).

Ainda que os territórios periféricos tenham uma produção cultural pulsante, há um apagamento da presença das camadas populares como agentes culturais, pois na maioria das vezes aparecem como tema das produções e não como realizadora delas. Essa dinâmica empobrece o próprio cenário cultural que perde estéticas e narrativas importantes para a constituição de seus imaginários. No cinema, há um enorme esvaziamento de obras realizadas por moradores das periferias dos grandes centros ou mesmo de cidades interioranas. No geral, esses indivíduos aparecem muito mais como personagens que como realizadores, o que implica, muitas vezes, em uma representação estereotipada dessas identidades. Para além disso, quando essas identidades aparecem como realizadoras/diretoras de obras cinematográficas, ocorrem dois fenômenos: o primeiro diz respeito à exigência implícita que a obra aborde diretamente problemáticas atinentes a sua identidade social; o segundo diz respeito a apreciação da obra na perspectiva do exotismo em que qualquer ritual, vestimenta, gesto é percebido dentro de uma espécie de excentricidade. Os dois fenômenos apontados acima são preocupantes, sobretudo, porque não ocorrem em obras produzidas por identidades sociais não marginalizadas.

No contexto identitário, o cinema é um agente influenciador, pois as obras cinematográficas têm a possibilidade de retratar o outro e exibir este retrato a um número indeterminado de pessoas, podendo inclusive fomentar distorções ou empatias em relação às identidades sociais mostradas por ele (MARTIN-BARBERO, 2009). Ao narrar imgeticamente uma trama, o cinema produz conhecimento sobre as identidades sociais; cria uma realidade autônoma; solidifica ou desconstrói imaginários; coloca em contato identidades apartadas

socialmente, tudo isso para os mais diversos públicos, sejam eles letrados ou não. Não raro, a representação imagética proposta pelo filme para determinado personagem vincula a identidade retratada como se aquele personagem fosse um recorte fiel daquela identidade. Ao explorar múltiplas identidades sociais, o cinema coloca o público em contato com outros indivíduos, lugares, costumes, hábitos e fornece material para construção de imaginários.

A exibição de filmes também proporciona às pessoas o conhecimento de outras formas de sociedade, contribuindo para a hibridação cultural, fator comum na contemporaneidade. O cinema não é o retrato da realidade, mas participa da construção das várias realidades possíveis, discutindo e dramatizando o mundo, mediado por crenças, ideologias, interesses, tanto do público quanto dos realizadores da obra fílmica (MARTIN-BARBERO, 2009, p. 235).

2.2 IDENTIDADE SOCIAL: A IDENTIDADE PARA SI E A IDENTIDADE PARA O OUTRO

O conceito de identidade social deve ser entendido enquanto sentimento/noção de pertencimento a um determinado grupo, sentimento este a princípio idiossincrático, mas transformado em categorias relacionais para atribuição de significados entre indivíduos, ocasionando em expectativas comportamentais. A formação/conservação das identidades é condicionada por processos sociais complexos, nem sempre ligados diretamente aos indivíduos, pois dependem da interação deles com o grupo social. As identidades são ao mesmo tempo um mecanismo de inclusão, pois grupos sociais são formados a partir do sentimento de pertencimento a determinada identidade, e, sob certo ponto de vista, exclusão, pois a aproximação com uma identidade significa o afastamento de muitas outras. A interação entre diferentes identidades sociais pode gerar problemáticas sejam elas simbólicas, políticas, culturais, levando inclusive, à legitimação ou à estigmatização de determinados grupos em função de sua classificação identitária.

Toda identificação social é uma diferenciação, uma vontade de marcar os limites entre ‘eles’ e ‘nós’, estabelecer uma espécie de fronteira sempre oscilante entre o que o grupo pretende marcar e o que os outros indivíduos não atrelados ao grupo querem lhe designar (CUCHE, 1999). As transformações na situação social, econômica ou política podem provocar deslocamentos de fronteiras, pois essa demarcação social é suscetível de renovação pelas trocas culturais, sociais e simbólicas (CUCHE, 1999).

Estabelecer limites precisos acerca do conceito de identidade social é tarefa complexa, sobretudo, diante do dissenso entre os teóricos acerca do tema. Uma acepção possível é por meio dos estudos culturais, iniciados no *Centre for Contemporary Cultural Studies* (CCCS) na Universidade de Birmingham. Stuart Hall, sociólogo e diretor do CCCS, foi um dos precursores do campo dos estudos culturais. Hall alertava que o sentimento de pertencimento a uma determinada identidade passava também por percepções subjetivas dos indivíduos, o que o transformava em um terreno complexo, pois os limites de pertencimento estariam em constante movimento, influenciados pelos anseios do próprio sujeito (HALL, 1999).

A imbricação do conceito de identidade social no contexto pós-moderno o tornou ainda mais fluido e o colocou em contato com categorias aparentemente externas a ele, tais como globalização e movimentos sociais. Essa fluidez característica das sociedades pós-modernas culminou em uma “crise de identidade”, pois outrora divididas em categorias mais estáveis, como gênero, etnia, nacionalidade, vão progressivamente se transformando em “paisagens culturais” mais fluidas e imprecisas (HALL, 1999).

Na América Latina dos anos 70, os estudos de cultura ganharam espaço e começaram a ser realizados por vários teóricos, tais como o argentino, Néstor Garcia-Canclini e Jesús Martín-Barbero, nascido na Espanha, mas radicado na Colômbia. As pesquisas surgiram com a aplicação dos Estudos Culturais no contexto social da América Latina, priorizando temas como “colonização exploratória, industrialização tardia, modernização acelerada”. A principal diferença entre os Estudos Culturais Latinos e as vertentes culturais britânica e norte-americana estava no engajamento político e nas críticas às diversas formas de imposição histórica e cultural advindas com o processo de colonização.

Martín-Barbero considerou a formação dos povos latino-americanos como um fato social particular da América Latina, pois os traços culturais de diferentes classes e culturas mediaram a formação das identidades latinas, tornando-as híbridas (MARTÍN-BARBERO, 2009, p. 259). Essas identidades não poderiam ser explicadas apenas pelos critérios da raça, do território ou do patrimônio, pois elas seriam narrativas construídas e reconstruídas entre os diversos atores sociais, “na medida em que são híbridas e multiculturais” incluiriam conflitos de nacionalidades, etnias e gêneros (CANCLINI, 2006, p. 151).

Tratar da identidade social passa também, portanto, pela compreensão das diferentes formas através das quais se processam as interações do sujeito com as estruturas sociais. Desse modo, entende-se ser impossível separar completamente o sujeito entre sua dimensão individual e sua dimensão coletiva, sendo esta última a principal responsável pelo modo de

ser, sentir, pensar e agir do sujeito, nos diferentes contextos histórico-sociais nos quais encontra-se inserido. Há que se lembrar, no entanto, que a existência de sentimento de apropriação não pode ser vista como uma anulação do sujeito, mas como uma prova de que o sujeito vive em constante tensão dialética do eu com o outro.

Viver numa sociedade moderna, que se organiza a partir do consumo, é viver também em meio a crises de fragmentação do espaço e do tempo real. O sujeito não se forma conforme um modelo clássico e único, mas adotando diferentes papéis sociais, absorvendo princípios legais e meios de participação. Ele também se constrói à medida que impõe à sociedade instrumentalizada, mercantil e técnica, limites de acordo com o seu desejo de liberdade e sua vontade de vida, favoráveis à afirmação de si mesmo e ao seu reconhecimento como sujeito (CANCLINI, 2006). Estas lutas, a princípio individuais, podem se converter em práticas sociais coletivas na medida que esses indivíduos ocupam espaços públicos de poder ou mesmo conseguem pautar na agenda pública temas sensíveis que podem fomentar um processo de conscientização social e política, dinâmica que ocorre na formação dos movimentos sociais. É no bojo destes movimentos que a identidade social assegura a sua existência. Encontra-se intrinsecamente ligada às relações de pertencimento e de apropriação vividas pelo grupo, relações estas que se materializam por meio do conjunto de valores e de crenças definidos culturalmente como bandeiras de luta.

Neste sentido, para Mead (1962), o si mesmo é essencialmente uma estrutura social sendo impossível concebê-lo fora da experiência social. A unidade e a estrutura do si mesmo refletem a unidade e estrutura do processo social como um todo. Embora seja uma tendência da psicologia lidar com o si mesmo de forma isolada, ou como um elemento independente, ele depende fundamentalmente dos grupos aos quais o indivíduo faz parte. “O indivíduo possui o si mesmo somente em relação aos si mesmos dos outros membros do seu grupo social” (MEAD, 1962, p. 164). Assim, a identidade social não seria fixa mas sujeita às transformações ocorridas ao longo do processo de interação do indivíduo com os integrantes do seu grupo social. Atualmente, com a fragmentação das estruturas e grupos sociais em uma infinidade de identidades possíveis, pode-se dizer que há uma fragmentação e descentramento do si mesmo cada vez maiores na contemporaneidade.

Uma noção intuitiva do significado de identificação remete ao ato de marcar ou destacar algo. Em que identificar seria reconhecer uma marca que lembra uma determinada identidade, assim, identificar-se seria reconhecer em si uma marca que o torna semelhante ou pertencente a um grupo. O conceito formal de identificação vem da psicanálise que define a identificação

como sendo o processo psicológico pelo qual um sujeito assimila um aspecto, uma propriedade, um atributo do outro, e se transforma total ou parcialmente, de acordo com o modelo deste último (MEAD, 1962). Aqui já se percebe que a identificação, ou mais precisamente o ato de identificar-se é mais do que apenas reconhecer no outro uma determinada semelhança, mas um movimento na direção do outro, uma certa transformação naquele que foi assumido como modelo. Esse movimento não se estabelece de forma racional, mas como reflexo de um laço emocional com o outro (WOODWARD, 2000).

É o conceito de identificação que permite tratar a identidade não de uma maneira essencialista, mas sim relacional, isto é, não como algo acabado, mas como um processo em andamento (HALL, 1995). Esta concepção da identidade não tem como referência aquele segmento do eu que permanece o mesmo, idêntico a si mesmo ao longo do tempo. Ela “aceita que as identidades não são unificadas; que elas são, na modernidade tardia, cada vez mais fragmentadas e fraturadas; que elas não são, nunca, singulares, mas multiplamente construídas ao longo dos discursos, práticas e posições que podem se cruzar ou ser antagônicos” (HALL, 1995, p. 108). A formação da identidade começa pelo componente cultural, deslocando-se até o componente indivíduo. Desta forma, todo indivíduo nasce em uma família que é portadora de uma determinada cultura, ou seja, usos, costumes, hábitos e tradições, que são transmitidos a ele pela socialização (primária). Esse indivíduo irá percorrer o caminho no mesmo sentido até encontrar outros indivíduos e formar grupos sociais. Estes grupos formarão a sociedade. A sociedade promove algumas modificações na estrutura original, criando e reformulando instituições e valores, sendo que alguns deles sedimentam-se em uma cultura.

Neste sentido, não é incomum que a identidade social a qual um sujeito é constantemente atrelado/identificado dentro de seu corpo social seja diferente daquela em que ele se percebe. Esta dinâmica ocorre, em geral, por um descompasso entre aquilo que o sujeito é e aquilo que ele gostaria de ser no âmbito coletivo. Assim, o sujeito passa a negar ou não querer se perceber como pertencente a determinada identidade por entendê-la como ofensiva ou de pouco prestígio, o que não impede é claro, que todos ao seu redor o percebam dentro dessa identidade. Esse fenômeno que gera uma dupla perda para o indivíduo que ao negar essa parte da sua identidade deixa de reconhecer parte de si e, conseqüentemente, de lutar por direitos dentro dessa identidade.

As identidades sociais vinculadas aos territórios situados às margens (minorias, periferias e interiores) estão sujeitas à história e são ancoradas nas memórias coletiva e individual, permitindo o estabelecimento de relações de identificação e pertencimento. Elas

implicam relações de poder e mecanismos simbólicos de classificação do mundo, o que faz com que o senso de pertencimento a esses locais nem sempre esteja presente em seus moradores, que não raro, não se sentem confortáveis em fazerem parte de territórios periféricos, seja por vergonha ou desprezo, tendo em vista que ainda são recentes as iniciativas de valorização e orgulho nesses locais (D'ANDREA, 2013).

2.3 A MARGEM QUANTO AO TERRITÓRIO: AS PERIFERIAS E OS INTERIORES

Os territórios nas margens são aqueles localizados nas periferias dos grandes centros e nas cidades interioranas, pois ambos gozam da ausência de serviços estatais e da dificuldade de acesso a bens de cultura. A pesquisa pretende aqui adentrar um pouco mais nestes territórios, entendendo um pouco mais sobre a formação de cada um deles e as dificuldades que enfrentam.

Os territórios nas margens são atrelados profundamente ao espaço que ocupam, repletos de significados dados pelos próprios moradores e também pelos moradores dos centros. A complexa relação entre os habitantes das regiões nas margens com os demais estabelece o contato com o “outro”, mediado por uma série de símbolos. Milton Santos concebe os lugares à margem não como restritos às suas fronteiras, mas como espaços de existência e coexistência, repletos de significados expressos explícita ou implicitamente (SANTOS, 1965). O espaço, apesar de sua abstração conceitual, torna-se material por meio do território usado e representa o local de interação da sociedade. Assim, os territórios possuem uma existência real, enquanto espaço concreto, que acaba por exibir condições temporais, espaciais, sociais, econômicas, enquanto lugar simbólico.

A hierarquização dos territórios redefine as práticas socioespaciais de tal forma que a contradição centro-margem ultrapassa o aspecto morfológico da cidade e redefine as relações entre as populações que habitam esses dois ambientes, que passam a se enxergar como antagônicas. Este processo de acirramento da contradição margem-centro transformou a cidade em um lugar de dominação que acaba por excluir e incluir habitantes por meio de diferentes discursos que não raro situam os territórios nas margens como físico e simbolicamente apartados.

A pesquisa parte da hipótese de que as identidades das margens, quanto ao território, são definidas a partir do pertencimento a um território à margem. Tal perspectiva se diferencia, portanto, do fator econômico, que seria utilizado, por exemplo, para apontar ricos e pobres. Embora grande parte dos moradores das margens (periferias e interiores) sejam pobres este não

é o fator determinante para a construção das identidades das margens que se dão em função do território e não do fator econômico, já que uma vez aderidos a estes locais estes sujeitos se inserem em dinâmicas específicas que são capazes de desenvolver uma cultura simbólica e material próprias. O fator econômico funciona, na maioria das vezes, como um elemento primário que leva essa população para a margem dos grandes centros. Uma vez estabelecidos nestes locais, seus moradores desenvolvem relação com o território e com os outros moradores de maneira peculiar do que ocorre, por exemplo, em bairros de classe média, justamente pelo fator da exclusão. O autor definir-se como pobre não dá conta de uma experiência de se habitar um território à margem. Assim como a identidade negra não se confunde com a identidade periférica apenas pelo simples fato dela estar muito presente nestes locais. O fato de as periferias abrigarem em sua maioria pessoas pobres, a identidade periférica não se confunde com ela, pois não se limita ao fator econômico, pois transcende no estabelecimento de laços afetivos e culturais com o território e com os outros sujeitos. A distância e a desassitência do Estado fazem com que os ambientes marginalizados desenvolvam dinâmicas próprias de subsistência e de cultura.

O atributo periférico se impôs aos moradores de bairros à margem enquanto categoria identificatória por uma necessidade de se apontar/categorizar a desigualdade, nomeada, por meio da binaridade: periferia-centro, que se refere a uma posição na estrutura urbana. O senso de pertencimento a estes territórios, no entanto, não é uma exigência para a identificação destes sujeitos como das margens, pois a negação da condição à margem faz parte da complexidade que a envolve.

O pesquisador Tiarajú Pablo D'Andrea, em sua tese: *A Formação dos Sujeitos Periféricos: Cultura e Política na Periferia de São Paulo*, estudou a formação do conceito de sujeito periférico, tendo como foco a capital paulistana e trouxe pontos bastante interessantes, alguns inclusive trabalhados aqui. D'Andrea, no entanto, condiciona o sujeito periférico àquele que: a) assume sua condição de periférico; b) tem orgulho de sua condição de periférico; c) age politicamente a partir dessa condição. Neste sentido, para o autor nem todo periférico é um sujeito periférico, pois para isso seria necessário que ele se assumisse como periférico, tivesse orgulho de sua identidade e agisse em benefício dela. Neste ponto, a pesquisa discorda do autor, pois entende que a construção da identidade periférica se dá pela construção de vínculos socioculturais e afetivos com o território e seus moradores, ainda que esse vínculos sejam negativos, de rejeição ou repulsa, pois essas contrariedades são entendidas como parte da

complexidade do ser periférico que não raro rejeita sua condição, assim como, ocorre com tantas outras identidades.

Outro ponto de divergência está no fato de o autor identificar o sujeito periférico como aquele que habita as margens dos grandes centros, excluindo, portanto, aqueles que moram nos interiores, por exemplo. A pesquisa entende que os interiores também fazem parte do conceito de margem e periferia, pois nestes locais também são construídas interações sociais de desassistência do Estado e construção de relações socioculturais específicas, em geral bem destoantes daquelas elaboradas nos grandes centros. Os interiores são percebidos comumente pelo centro como locais de atraso, de reprodução de valores retrógrados e por isso merecem investigação. Neste sentido, estes sujeitos e territórios compõem um todo maior denominado de margens, por abrigar neste conceito tanto as cidades periféricas que circundam os grandes centros, quanto as cidades interioranas distantes deles. O termo das margens, portanto, é utilizado para denominar locais distantes dos grandes centros, habitados por indivíduos historicamente marginalizados, aliado a isso, o vocábulo margem se refere ao espaço social em que esses indivíduos se situam, isto é, no limite externo, nas bordas, não usufruindo das mesmas benesses e *status* daqueles que estão dentro do *corpus* social físico e simbolicamente (D'ANDREA, 2013).

Nas identidades e territórios das margens, a compreensão de si enquanto classe não é algo simples, pois muitas vezes toca em sensações de rejeição, baixa autoestima, que tendem a ser abafadas para que o indivíduo consiga conviver consigo e com a sociedade que o circunda. Não é incomum encontrar indivíduos pertencentes a minorias que se alinham a discursos opressores e contrários a seus próprios interesses. A título de exemplo, tem-se o ex-presidente da Fundação Palmares Sérgio Camargo, nomeado pela gestão Bolsonaro, que se autodefine como um “negro de direita, antivitimista, inimigo do politicamente correto”. Camargo não apoiou o movimento negro brasileiro e o define como uma “escória maldita”, defendendo inclusive que o racismo estrutural não existe. Em geral, esse comportamento se dá enquanto mecanismo de defesa em que o pertencente à minoria acredita que ao se unir ao grupo privilegiado poderá se passar por um deles, ser aceito, ou mesmo não ser visto como vitimista. O que ocorre geralmente é que o grupo privilegiado sabe identificar de maneira acurada aqueles que pertencem ou não ao seu grupo e apesar de conviverem com grupos minoritários não hesitam em defender seus privilégios quando necessário.

Periferia ou favela significa toda e qualquer ocupação irregular de terrenos públicos ou privados ou em áreas que não são recomendadas para a moradia. As pessoas que moram nas

periferias, geralmente, não dispõem de condições mínimas de infraestrutura e não possuem a posse legal dos terrenos onde construíram suas casas. O processo de surgimento das periferias ou favelas é denominado por favelização — uma expressão das desigualdades sociais manifesta no espaço geográfico das cidades, na qual a população economicamente pobre passa a residir em áreas precárias em função da ausência de renda familiar necessária para garantir as mínimas condições de vida em qualquer outro lugar.

Em linhas gerais, o processo de favelização é ocasionado pelo inchamento das cidades, quando elas não são suficientes para absorver toda a população ou quando a disponibilidade de renda não é suficiente para que o indivíduo possa habitar espaços mais estruturados da cidade. A urbanização acelerada, típica dos países subdesenvolvidos como o Brasil, ocorreu ao longo do século XX, quando a mecanização do campo e a industrialização intensificaram o êxodo rural, aumentando o número de pessoas nas grandes cidades. Cita-se também, nesse ínterim, a intensiva migração cidade-cidade, em que pessoas abandonaram as pequenas e médias cidades, ou áreas sem investimentos sociais para migrarem para cidades maiores que, ao menos em tese, teriam uma maior oferta de trabalho e serviços públicos. Assim, a formação das periferias no Brasil remonta à década de 1950, quando o desenvolvimento industrial impulsionou o uso de técnicas agrícolas que eliminaram muitas posições de trabalho no campo, levando a deslocamentos expressivos para os centros urbanos.

O processo de urbanização não planejado resultou na expansão de núcleos de habitação precários em áreas periféricas, devido à demanda por novos espaços (KERDER; HARDT, 2008). O país, até então predominantemente agrário, transformou-se desordenadamente em urbano. Os altos custos de vida nas cidades forçaram a população de baixa renda a habitar áreas irregulares, fora do espaço até então urbanizado. A população empobrecida assume a ocupação irregular, inicialmente como um caminho alternativo para a sobrevivência nas cidades, mas acaba por fixar residência em regiões inadequadas para moradia, comprometendo a qualidade ambiental e de vida das comunidades (KERDER; HARDT, 2008).

A ausência de planejamento implicou conflitos sociais nesses espaços urbanos, ocupados historicamente pela população pobre, denominada, posteriormente, de periferia por estar localizada nas extremidades das áreas metropolitanas. A nomenclatura periferia também evidencia o contraste do centro rico em oposição à margem pobre da cidade, em que há uma diferença no valor dos imóveis, nas atividades econômicas, nas condições de vida e na qualidade dos serviços públicos entre essas regiões (KERDER; HARDT, 2008). Para definir periferia, faz-se necessário articular as concepções de espaço físico, espaço social e espaço

simbólico. Já que além de significar um lugar geográfico, as periferias são consideradas como fenômenos urbanos peculiares por englobarem particularidades comportamentais e culturais (KERDER; HARDT, 2008). Nos campos simbólico e social, há a compreensão das periferias como o espaço do tráfico de drogas, da violência, da exclusão social, da ilegalidade. Percepção que se reproduz no senso comum e alimenta estereótipos.

Do final da Segunda Guerra Mundial até a década de 1960 o Estado brasileiro não desenvolveu uma política habitacional proeminente, somente após esse período é que há uma pressão maior para o desenvolvimento de políticas públicas neste campo diante de um desenvolvimento industrial mais acentuado que acirrou ainda mais as discrepâncias socioespaciais. Com o início da ditadura militar, surge o Banco Nacional de Habitação – BNH, uma empresa pública voltada ao financiamento de empreendimentos imobiliários financiada com recursos do FGTS e de cadernetas de poupança. O programa, entretanto, acabou por fomentar o enriquecimento dos agentes imobiliários, uma vez que arcava com todas as despesas de infraestrutura dos conjuntos habitacionais, acabando por não conseguir conter o processo de formação de periferias e cortiços nas cidades brasileiras (MARICATO, 1996).

De forma geral, o processo de urbanização e conseqüente periferação das cidades brasileiras implicaram na gradual retirada da massa proletária do centro. O pensamento higienista, calcado na necessidade de se limpar os centros das grandes cidades, fez com que os pobres fossem expulsos desses centros, alojando-se em locais ainda mais insalubres (MARICATO, 1996). Se até a década de 1950 as camadas de alta renda mantêm grande solicitação por habitações nos centros urbanos, a partir da década de 1960 ocorre uma evasão dos centros, devido à violência e à presença de miseráveis, seguido de um aumento de sub-habitações centrais, com forte concentração de cortiços. As periferias sofrem grande expansão durante toda a década de 1970, em razão das chamadas “invasões” – ocupações sem o pagamento pelo uso ou propriedade –, o que transforma sensivelmente a acessibilidade da massa pobre que encurta a distância entre o local de moradia e o de trabalho (MARICATO, 1996).

A construção de Brasília pode ser utilizada como exemplo emblemático da falta de políticas públicas de habitação efetivas para as camadas mais pobres que, em geral, eram apenas higienizadoras e tinha a preocupação de tão somente distanciar essa população dos centros. Antes mesmo de Brasília ser inaugurada, deu-se início ao processo de desativação dos acampamentos de obras e erradicação das favelas próximas ao Plano Piloto com a transferências dessas pessoas para as cidades satélites recém-criadas (GOUVÊA, 1995). Em um segundo

momento, que compreende o final da década de 60 e início dos anos 70, as favelas remanescentes da região foram transferidas para o loteamento Cidade Satélite de Ceilândia, local criado para erradicar qualquer outra invasão.

O governo justificou a remoção da população baseado em laudos técnicos que atribuíam às invasões a contaminação dos córregos próximos, com isso, deu-se a implantação de vários loteamentos distantes do local onde essas pessoas trabalhavam, o que se revelou extremamente negativo do ponto de vista social, pois causou uma significativa redução de suas rendas, devido à distância do novo núcleo do centro de emprego, e principalmente em face do custo de transporte, que praticamente impediu a participação dos filhos menores e da mulher na composição da renda familiar, ficando esta basicamente restrita aos parques ganhos do homem, percebidos, geralmente, como operário da construção civil (GOUVÊA, 1995). Até meados da década de 70, a política de remoção de favelas prosseguiu da mesma forma, sendo que a grande Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) somente de 1970 a 76 erradicou cerca de 118.453 pessoas de favelas e áreas do Plano Piloto (GOUVÊA, 1995).

Os dados do crescimento da população urbana, no período 1970-75, revelam que a desconcentração precoce tende a enfatizar a ocupação dos espaços periféricos em detrimento da ocupação do Plano Piloto. O incremento da população urbana do DF, nesse período, foi da ordem de 68,8%, cabendo ao Plano Piloto apenas a parcela de 3,6%. O resultado desse tipo de ocupação é confirmado por outros dados. Em 1970, a população do Plano Piloto representava 30% da população do DF, esta parcela se reduziu para 26% em 1977 e para 24% em 1980. Esses dados evidenciam que a ocupação do Plano Piloto sempre foi pensada para ser restrita às elites da capital, pois antes mesmo que ela estivesse ocupada em níveis significativos houve o sistemático envio da população para as zonas periféricas.

Figura 6 - Centro de Ceilândia na década de 1970.



Fonte: Acervo do Arquivo Público Comunitário

Figura 7 - Ceilândia no começo, barracos recém-construídos - junho de 1971.



Fonte: Acervo do Arquivo Público Comunitário

No Brasil, Lúcio Kowarick foi um dos primeiros autores a formular uma teoria sobre o urbano, entendendo-o como uma reprodução em nível espacial das contradições entre capital e trabalho. O autor defende que “a distribuição espacial da população e o crescimento caótico refletem a condição social dos habitantes da cidade, espelhando ao nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas” (KOWARICK, 1979, p.34). Assim, a periferia seria o local no qual a classe trabalhadora viveria em condições precárias, refletindo as circunstâncias opressivas que enfrentam em suas relações de trabalho. Haveria, portanto, um movimento duplo de exclusão expresso tanto nas relações de trabalho, quanto nas desigualdades sociais e urbanas.

Em *A Espoliação Urbana* (1979), Kowarick alerta que certas práticas, aparentemente desordenadas, tais como: “a falta de planejamento; os vazios urbanos; os loteamentos irregulares; os terrenos baratos e sem infraestrutura seriam expedientes conscientes nos processos de urbanização” que teriam seu fundamento na acumulação e na especulação por indivíduos dispostos a auferir lucro com a (des)configuração urbana em que os maiores alvos seriam as regiões periféricas (KOWARICK, 1979). Desta forma, o autor trouxe um ponto de importante reflexão: as dinâmicas de exclusão e periferização da cidade não como um resultado natural da reprodução do capital e da força de trabalho, mas sim como uma “forma específica” de produção do capital. Essa produção ocorreria por meio de fenômenos aparentemente corriqueiros, mas que expunham expedientes específicos, tais como a acumulação e a especulação, duas lógicas que se fundem na desordem (KOWARICK, 1979).

Ainda na década de 70, a antropologia passou a se interessar pelos debates em torno da questão periférica ao discutir modos de vida, práticas e o imaginário social das populações moradoras de bairros populares. Um dos pressupostos do trabalho antropológico naquele momento propunha uma análise mais próxima à realidade ao invés de estudos que tentavam reduzir um fenômeno complexo e multifatorial a categorias rígidas de explicação. O trabalho antropológico tentava, com avanços e limitações, tirar a ênfase dos condicionamentos macroestruturais nos processos de formação das periferias urbanas.

Desses caminhos abertos pela antropologia derivaram novas definições sobre o termo *periferia*. Teresa Caldeira, por exemplo, enfatiza o caráter simbólico das representações sobre a periferia, afirmando que o termo “aponta para aquilo que é precário, carente, desprivilegiado” (CALDEIRA, 1984, p.7). Assim, a antropologia acrescenta na medida em que reconhece a diversidade de fenômenos existentes, ao colocar o conceito de periferia como espaços de representações, práticas e interações sociais moldando formas de vida e experiências vividas.

Neste mesmo período, instituições religiosas começaram a se proliferar nas periferias, constituindo-se em peça fundamental das articulações políticas que iriam dar sustentação aos então emergentes movimentos sociais, tendo em vista que neste período o país enfrentava a repressão ditatorial a qualquer movimento sindical. A igreja se tornou um importante articulador político em um momento de intensa instabilidade, momento em que a Teologia da Libertação se consolida como uma corrente teológica cristã, desenvolvida na América Latina, partindo da premissa de que o Evangelho exige a opção preferencial pelos pobres, devendo utilizar em suas interpretações as ciências humanas e sociais.

Segundo D'Andrea, entre o momento em que a interpretação acadêmica sobre o fenômeno periferia era preponderante, e o momento em que esta preponderância passa para os moradores destes locais, há histórica e conceitualmente a atuação dos movimentos sociais urbanos da década de 1980, pois inicialmente, “os acadêmicos usavam o conceito de periferia, principalmente os marxistas, depois os movimentos sociais da periferia pegaram o conceito (D'ANDREA, p. 47, 2013).” O termo periférico teve importância para a produção acadêmica que se dedicou aos estudos urbanos, foi utilizado em maior ou menor escala por moradores da periferia e movimentos sociais populares, e foi apropriado posteriormente por jovens da periferia que potencializaram a utilização desse termo, já com outros sentidos e figurações.

Houve, portanto, uma ampliação no número de sujeitos sociais que passaram a utilizar terminologias e explicações do que seria de fato a periferia, ampliando o debate, antes restrito à academia. No contato entre distintos sujeitos sociais, a academia estudava os movimentos tentando conceituar sua prática política, muitas vezes debruçada sobre conquistas de melhorias urbanas. A partir da década de 1980, o entendimento da questão urbana já não poderia ocorrer sem o entendimento dos posicionamentos políticos da população organizada dos bairros populares expressos pelos movimentos sociais. Por outro lado, a pressão sobre o poder público realizada pelos movimentos sociais passou a utilizar todo um arcabouço teórico construído pela academia. Contudo, nesta zona de empréstimos semânticos e sobreposições analíticas, somente os movimentos sociais populares podiam fazer uso político da condição de morador de bairros populares. É nesse momento que ocorre de maneira embrionária a utilização do termo periferia, como uma crítica aprofundada à sociedade e como subjetividade compartilhada e reconhecimento mútuo de uma condição.

Após a redemocratização do país, já na década de 1990, ampliaram-se os estudos sobre a formação das cidades brasileiras e sobre seus processos de urbanização segregatórios. Com isso, houve uma tentativa de reinterpretação das periferias por meio da análise das dinâmicas

socioespaciais de segregação que culminaram em um processo de desmistificação da noção de periferia apenas como espaço de pobreza, entendendo que a discussão sobre identidades periféricas ultrapassa a questão da espacialidade, pois os principais referenciais do “eu” se constituem no lugar, mas não se esgotam nele, pois estão rodeados de outros elementos simbólicos e afetivos partilhados por aqueles que vivem nestes locais .

A conceituação do termo periferia, portanto, iria ganhar uma importância cada vez maior, na medida em que conquistava visibilidade e passava a se impor como referência para o discurso crítico sobre a cidade e, especificamente, sobre a condição periférica. O discurso acadêmico iria perder o monopólio do discurso legítimo e crítico sobre a periferia. Há também o crescimento de coletivos de produção artística nos bairros populares que, na falta de um referencial oriundo de partidos políticos e de movimentos sociais, passaram a se agrupar como forma de sociabilidade. O debate sobre a periferias e os sujeitos periféricos ganhou ainda mais densidade quando realizadoras e realizadores culturais oriundos dos bairros populares começaram a problematizar como esse fenômeno geográfico/social e subjetivo poderia ser melhor compreendido por meio de debates que de fato abarcassem a complexidade do tema. O cerne da preponderância do discurso deste movimento cultural foi, sem dúvida, o fato de falarem da periferia enquanto moradores da periferia.

As cidades apresentam um paradoxo: são ao mesmo tempo, segundo Milton Santos (1965), lugares de coexistência e liberdade, e, lugares da vigilância e redes de exclusão. Os territórios nas margens se caracterizam como o lugar da copresença, coexistência, da proximidade física manifesta no espaço geográfico. Assim, estes territórios são marcados, por um lado, pela escassez, ou seja, pela ausência dos serviços públicos e da cidadania plena e, por outro, pela diversidade, criatividade e resistência. O espaço, inicialmente visto como mera localização geográfica, torna-se elemento central da discussão das identidades. Um local concreto e abstrato em que os sujeitos desenvolvem suas multidimensionalidades e (re)definem permanentemente em suas cotidianidades (casa, rua, bairro), num campo de relações de poder, das mais variadas intensidades, ritmos e direções (MARICATO, 1996).

Ao se analisar, por exemplo, os dados do IBGE do ano de 2010, referentes as periferias às margens do centro de São Paulo, tem-se que no bairro de Parelheiros, na Zona Sul da capital, o percentual de negros é de 57,1%, enquanto em regiões nobres como Pinheiros é de apenas 7,3%. Outro dado interessante diz respeito à expectativa de vida em bairros periféricos. Enquanto em bairros nobres como Higienópolis a expectativa de vida gira em torno de 81 anos. Na Cidade Tiradentes seus moradores não conseguiram nem mesmo alcançar a expectativa de

vida de um cidadão da República Popular do Congo, um dos países mais pobres do mundo: 59,8 anos, pois em Cidade Tiradentes morre-se, em média, 1,4 ano antes disso. Em relação à questão de gênero, quando além de mãe, a mulher é negra e não possui cônjuge, a prevalência da pobreza chega a 64,4% do total de domicílios. Percebe-se, portanto, que os fatores de exclusão se somam quando associados a questão periférica, já que existem dinâmicas de exclusão específicas quanto ao gênero, sexualidade e raça que independem do fator econômico, mas todas elas se agravam em um ambiente mais vulnerável socioeconomicamente e desassistido pelo Estado.

Em relação ao cinema, grande parte dos projetos desenvolvidos nos ambientes periféricos foram criados por meio da articulação de políticas públicas e entidades não-governamentais, como exemplo há a criação da primeira sala de cinema pública na comunidade de Coroadinho-MA, que somente foi possível por meio do recebimento de uma verba estatal pelo Coletivo Mulheres Negras na Periferia através de um projeto de cultura aprovado no fim de 2021. Por meio dessa política pública, o coletivo iniciou o cinema com atividades mensais e quinzenais com exibição de documentários e filmes temáticos para crianças. De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2011, o bairro Coroadinho – ou favela do Coroadinho – é a quarta maior favela do Brasil, com uma população de 53.945 pessoas, e a maior favela de todo Norte-Nordeste.

A favela Guadalupe, com 57 mil moradores, está localizada à 30 Km do centro do Rio de Janeiro, e é outro exemplo bastante interessante na criação de salas de cinema públicas. A cidade é um território vulnerável, entre o Complexo do Chapadão e as favelas do Muquiço, Palmerinha e Gogó da Ema, possuindo um dos menores IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do estado. Assim, a criação do O Ponto Cine foi uma ação importante para as famílias locais que passaram a ter uma opção de lazer dentro da própria comunidade. O cinema foi fundado em 2006 e está instalado em uma galeria comercial, por isso, é considerado um cinema de rua, algo muito raro nos dias de hoje, pois na capital do estado, por exemplo, é possível encontrar 212 salas de cinema, mas apenas 35% ficam no subúrbio da cidade – a maioria em shopping centers.

A maior comunidade brasileira é o Sol Nascente, localizada no Distrito Federal, em 2023, ultrapassou a Rocinha em quantidade de moradores, enquanto a periferia brasiliense conta com cerca de 87.184 moradores, a comunidade localizada no estado do Rio de Janeiro, conta com cerca de 67.199 e o que ambas têm em comum é a total ausência de salas de cinema que só podem ser encontradas em cidades vizinhas. Em comparação com dados do Censo 2010, o

Sol Nascente cresceu 31% nos últimos 12 anos, enquanto na Rocinha, o aumento foi de 20%. Um fato curioso é que o governo do Distrito Federal formalizou o Sol Nascente como Região Administrativa e por isso não aceita a classificação dada pelo IBGE como favela. Ocorre que para o órgão recenseador pouco importa a classificação formal do território e sim as condições estruturais e os serviços públicos oferecidos, e neste caso, o Sol Nascente apresenta a mesma precariedade e dessassitência de qualquer favela brasileira.

Como o berço da cultura popular e do samba, a periferia cinematográfica tornou o operário, o jogador de futebol e as pessoas pobres protagonistas das histórias. As perspectivas reducionistas no cinema acerca do cinema periférico começam com o filme *Favela dos meus Amores*, de Humberto Mauro (1935) e se intensificam com algumas obras de Nelson Pereira dos Santos, tais como *Rio, 40 Graus* (1955) e *Rio Zona Norte* (1957), até chegarem ao seu auge com obras contemporâneas, tais como *Cidade de Deus* (2002). Na contemporaneidade também há câmbios importantes com a chegada de cineastas advindo de lugares periféricos, tais como Adirley Queiroz, cineasta pertencente a Ceilandia, periferia do Distrito Federal, e Christiano Burlan, morador do Capão Redondo, com obras tais como *A Cidade é uma só?* (2011) e *Mataram meu Irmão*, respectivamente. Nessas obras as contradições são trazidas, mas sempre acompanhadas de intensas problematizações acerca das razões que levaram esses territórios a serem locais de exclusão e desigualdade.

Figura 8 – A obra gravada no Sol Nascente (DF) traz as desventuras de um político advindo da periferia e o distanciamento da política com seu povo.



Fonte: Frame do filme *A Cidade é uma Só?*, de Adirley Queirós (2011)

A ausência de bens culturais nos ambientes periféricos vem acompanhada de um apagamento também no tocante às realizadoras e realizadores no audiovisual, além de uma representação estreita daquilo que seriam os ambientes periféricos, que em geral são trazidos como ambientes de violência e escassez sem a devida contextualização do porquê esses territórios enfrentam problemas estruturais históricos. A periferia também foi representada de modo romantizado, esvaziando e/ou suavizando o contexto sóciopolítico da época. Ela foi vista e retratada como um lugar de gente pobre, trabalhadora, que buscava sobreviver, principalmente através de muito trabalho.

Além das periferias, os processos de formação das cidades e o êxodo rural também influenciaram no desenvolvimento de cidades interioranas sem infraestrutura, isto é, àquelas localizadas a muitos quilômetros de distância dos grandes centros e que enfrentam uma desassistência quase que total de bens e serviços públicos. Isso ocorre porque esse processo migratório de pessoas do campo para área urbana em busca de emprego e melhores oportunidades de vida reduz a força de trabalho para as atividades agrícolas. Os que saem do meio rural são, em sua maioria, as gerações mais jovens que se estabelecem nas cidades e, geralmente, não voltam, o que tem um impacto negativo no crescimento rural e reduz o dinamismo econômico, precarizando a qualidade de vida no campo.

A concentração fundiária no Brasil está na raiz dos fatores que impulsionaram o êxodo rural. As grandes extensões de terras possuídas por um número pequeno de pessoas são usadas geralmente para a monocultura destinada à exportação. Por isso, uma mudança em seus métodos produtivos tem um impacto grande na população rural. Ademais, para que as cidades interioranas sejam atrativas, além da oferta de trabalho, é necessário que o Estado ofereça uma qualidade de vida similar a que se encontra nos grandes centros, para que essas pessoas não sejam obrigadas a se deslocar sempre que necessitarem de alguma prestação pública ou mesmo para acessar bens de cultura.

O termo interior se refere ao local que não é a capital e nem as cidades adjacentes a ela, a chamada região metropolitana, ou seja, o interior corresponde aos rincões do Brasil, a todos os municípios que não integram as áreas metropolitanas das capitais brasileiras e aqui damos especial atenção às cidades interioranas com menos de 50 mil habitantes, pois elas que enfrentam a maior desassistência estatal de bens e serviços.

A Constituição de 1988 trouxe resoluções que facilitaram a criação de municípios, criando incentivos para o desmembramento das cidades, o que é positivo sob o ponto de vista democrático. O problema é que tais regras foram usadas sem planejamento e terminaram por

gerar problemas fiscais. Nos últimos vinte anos, foram criados cerca de 1.500 municípios, muitos dos quais sem atividade econômica forte que sustentasse uma arrecadação mínima capaz de arcar com as despesas públicas locais. O resultado é que muitas pequenas cidades passaram a depender de repasses da União e dos estados, sendo consideradas como inviáveis economicamente.

As cidades interioranas, tidas como pequenas, são classificadas pelo IBGE (Instituto brasileiro de Geografia e Estatística) como sendo aglomerados urbanos com contingente populacional de até 50 mil habitantes. Nesta perspectiva, 5.037 dos municípios têm um contingente populacional de até cinquenta mil habitantes. Embora representem 90% do total de municípios brasileiros, abrigam apenas 36,78% da população total do país e por isso são vistas como pouco atrativas para investimento público ou privado.

Tabela 1 – Classificação dos municípios por número de habitantes segundo o IBGE (Instituto brasileiro de Geografia e Estatística) em 2010.

Município por porte Populacional	Total de Municípios	População residente Total
Brasil	5.561	169.799.170
Até 5.000	1.382	4.617.749
De 5001 até 10.000	1.308	9.346.280
De 10.001 até 20.000	1.384	19.654.828
De 20.001 até 50.000	963	28.831.791
De 50.001 até 100.000	299	20.786.695
De 100.001 até 500.000	194	39.754.874
Mais de 500.000	31	46.806.953

Fonte: IBGE

Além da escassez de pesquisas envolvendo os processos que ocorrem nas pequenas cidades, temos a dificuldade de caracterizar o que seria uma cidade pequena do ponto de vista qualitativo e não apenas quantitativo. Nesta perspectiva, Milton Santos (1978 e 1981) propõe uma classificação das cidades pequenas, levando em consideração as dinâmicas que ocorrem em seus espaços e não o número de habitantes que estas possuem. Santos (1978, p.75) realiza um esforço de classificação das cidades, apontando o que poderíamos considerar como uma

cidade regional, "pequena" ou local. Neste sentido, o geógrafo classifica como cidade local, ou seja, "pequena cidade" o aglomerado urbano que atende as necessidades básicas de sua população, ainda que esta recorra ou receba de outras cidades mão-de-obra, serviços e equipamentos mais especializados. As cidades interioranas tidas como pequenas oferecem equipamentos e serviços básicos como escolas, posto de saúde para primeiros socorros, um incipiente comércio, dentre outros, mas que necessita recorrer a cidades maiores para usufruir de serviços mais especializados.

Embora não contem com os problemas típicos dos grandes centros, tais como engarrafamentos, poluição, estresse. Os interiores do Brasil sofrem, sobretudo, com a desassistência estatal e a escassa oferta de bens de cultura. Municípios com até 50 mil habitantes têm os piores índices urbanos, e, segundo o IBGE, esses locais sofrem ainda com uma autonomia econômica inexplorada, baixo orçamento e má administração.

A análise dos indicadores sociais nestas cidades consideradas interioranas e pequenas apontam para uma grave ausência estatal nos mais diversos níveis. Quanto ao saneamento básico, nas cidades com mais de 50 mil habitantes (que concentram 69% da população), 89,9% dos moradores têm abastecimento de água e 62,3% de esgoto. Já nas cidades com menos de 50 mil habitantes, o abastecimento de água chega a 66,1% dos habitantes, enquanto o esgoto alcança apenas 26,9%.

Em relação aos indicadores, o pior resultado foi o de Autonomia, que verifica a relação entre as receitas com origem na atividade econômica do município e os custos para a manutenção da estrutura administrativa. Este índice visa investigar se o município consegue se manter financeiramente sozinho ou depende de repasses estaduais e federais para a sua manutenção mínima. No Nordeste 71% e no Norte 45,6% das prefeituras não se sustentam. Enquanto na região Sul, 6,6% dos municípios receberam zero no indicador, no Centro-Oeste, 16,4% não se sustentam sozinhos, enquanto no Sudeste este percentual chega a 18,6%.

A criação de museus em cidades com menos de 50 mil habitantes é o objetivo do Ministério da Cultura, como forma de levar a essas populações mais cultura, educação e lazer. Segundo um levantamento do mesmo ministério, menos de 10% dessas cidades dispõem de museus. Enquanto nas cidades com mais de 50 mil habitantes esse número chega a cerca de 80%. Em um levantamento, agora feito pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) nos últimos quatro anos, mostra que em todo o país o número de instituições culturais chega a 3.025, distribuídas em 21,1% dos municípios brasileiros, a maioria com população acima de 100 mil habitantes.

A exclusão cultural incrementa as desigualdades sociais do Brasil e quanto mais distantes dos centros urbanos, mais os brasileiros se encontram à margem de atividades culturais. Segundo o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em uma consulta feita a uma amostra da população em 2010, 54% da população nunca frequentou uma sala de projeção audiovisual; 60% jamais foi ao teatro ou a um show de dança; e 70% desconhece museus ou centros culturais. Já o IBGE, apontou que das 4.976 cidades brasileiras com menos de 50 mil habitantes, apenas 39% oferecia à população algum espaço cultural, tal como biblioteca, museu, teatro ou casa de espetáculos, cinema, banda de música e orquestra. Em relação ao cinema, os dados não são menos alarmantes, cerca de 90% dos municípios brasileiros não contam com sala de cinema.

Em relação as salas de cinema, elas estão presentes em apenas 383 dos 5570 municípios brasileiros – o equivalente a 6,9% do total. O percentual tem oscilado pouco nos últimos 10 anos. Das 3.160 salas de cinema localizadas no país, 64,1% se concentram em cidades com mais de 500 mil habitantes. As salas restantes estão, principalmente, em municípios com 100 mil a 500 mil habitantes. Em municípios com até 50 mil habitantes, a presença é irrisória. Apenas 54 das 4.911 cidades com essa faixa populacional têm salas de cinema.

Tabela 2 – Porporção de salas de cinema por cidade. Agência Nacional do Cinema (Ancine)

Região	Salas por ano										Evolução 2009 a 2018
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Centro-Oeste	214	198	203	213	239	245	258	274	279	285	33,2%
Nordeste	243	270	284	307	351	403	446	490	513	548	125,5%
Norte	81	98	113	125	136	156	194	198	212	228	181,5%
Sudeste	1.220	1.270	1.353	1.440	1.497	1.574	1.660	1.728	1.718	1.761	44,3%
Sul	352	370	399	432	455	455	447	470	501	525	49,1%
Total	2.110	2.206	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	58,6%

Fonte: Ancine

Tabela 3 - Quantidade de salas de exibição por faixa populacional dos municípios brasileiros (2009-2018), segundo Ancine

Faixa populacional	Total municípios	Municípios com cinema	Quantidade de salas	Quantidade de complexos	População brasileira na faixa	População atendida por salas	
						Quantidade	%
Até 20.000	3.808	6	6	6	32.110.038	85.590	0,3%
20.001 a 100.000	1.445	161	270	166	57.483.998	10.138.747	17,6%
100.001 a 500.000	271	204	1.173	301	53.904.350	44.109.644	81,8%
Acima de 500.000*	46	45	1.898	336	64.996.514	64.487.900	99,2%
Total	5.570	416	3.347	809	208.494.900	118.821.881	57,0%

Fonte: Ancine

A Ancine lançou em 2010, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o programa Cinema Perto de Você com o objetivo de ampliar o acesso ao cinema no país por meio da construção de salas de cinema públicas. Uma das principais metas do programa é que não haja município com mais de 100 mil habitantes sem sala de cinema. Das 268 cidades com 100 mil a 500 mil habitantes, apenas 197 têm salas de cinema – o equivalente a 73,5%. Essa política pública democratizadora do acesso ao cinema teve, no entanto, muitas dificuldades de implementação, a exemplo do que aconteceu no estado do Ceará, em que era prevista a construção de salas de cinema em dez municípios do interior cearense. A implantação dos complexos contemplaria cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes que não dispõem desse serviço, tais como Amontada, Aquiraz, Canindé, Cedro, Crateús, Crato, Iguatu, Itaitinga, São Benedito e Tauá. Dos dez municípios contemplados com projeto, apenas Crato e Crateús já iniciaram as obras, que depois foram paralisadas. Nas demais cidades as obras nem sequer foram iniciadas por problemas burocráticos, financeiros ou de proteção ao patrimônio.

Assim como ocorre nas periferias, os rincões do Brasil também sofrem com uma narrativa reducionista quando são representados em narrativas cinematográficas. As cidades interioranas são relacionadas à imagem do atraso, do conservadorismo e de um comportamento pouco civilizado, ou ainda, à pobreza e ao sofrimento. Nestes modos de representação é possível perceber algumas particularidades, em que os interiores sulistas e sudestinos, em geral, são retratados dentro da ótica do conservadorismo, enquanto os interiores nordestinos e nortistas são trazidos na perspectiva da fome e da pobreza.

No contexto sudestino a obra de Mazzaropi é emblemática, o ator nascido em São Paulo, foi responsável por escrever, dirigir e atuar em mais de 30 filmes, todos tendo como protagonista seu personagem Jeca, um morador do interior de São Paulo, retratado como uma pessoa desconfiada, preguiçosa, bastante religiosa e conservadora. A obra desenvolvida por Mazzaropi foi bastante importante na consolidação do imaginário do morador de cidades interioranas, os até hoje apelidados de “jeca” ou “caipira”. No contexto nordestino, a maior parte das obras que se dedicam a mostrar cidades interioranas trazem um contexto de pobreza, aridez e atraso, a exemplo de obras como *Central do Brasil*, de Walter Salles (1998) e *Auto da Compadecida*, de Guel Arraes (2000). Essas representações limitadas daquilo que se passa nos interiores brasileiros pode ser em grande parte explicado pela escassez de diretores e de obras que tragam uma diversidade de representações sobre os interiores e que, sobretudo, apresentem

uma perspectiva mais plural sobre o que é viver em uma cidade interiorana com toda a complexidade que envolve esse pertencimento.

Conforme apresentado até aqui, o conceito de território nas margens deve abarcar tanto as periferias dos grandes centros, quanto as cidades interioranas, isso porque, como demonstrado, as semelhanças entre elas são muitas e vão desde a desassistência do Estado, até uma representação pouco plural no cinema. Essa semelhança percebida entre as periferias que margeiam os grandes centros e as cidades interioranas pode ser verificada também ao se analisar os indicadores sociais presentes no Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM).

Inicialmente, o Produto Interno Bruto era utilizado como referência para auferir o desenvolvimento de uma sociedade, o que posteriormente foi percebido como ineficaz já que o fato de um país ter um PIB alto não significava que sua população tinha automaticamente maior qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa era o reforço das desigualdades. É preciso que este crescimento seja transformado em conquistas concretas para as pessoas: crianças mais saudáveis, educação universal e de qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, preservação ambiental, equilíbrio da renda e das oportunidades entre toda a população, maior liberdade de expressão, entre outras. A popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu com a criação e adoção do IDH como medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao PIB, hegemônico à época como medida de desenvolvimento. O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde); ter acesso ao conhecimento (educação); e poder desfrutar de um padrão de vida digno (renda).

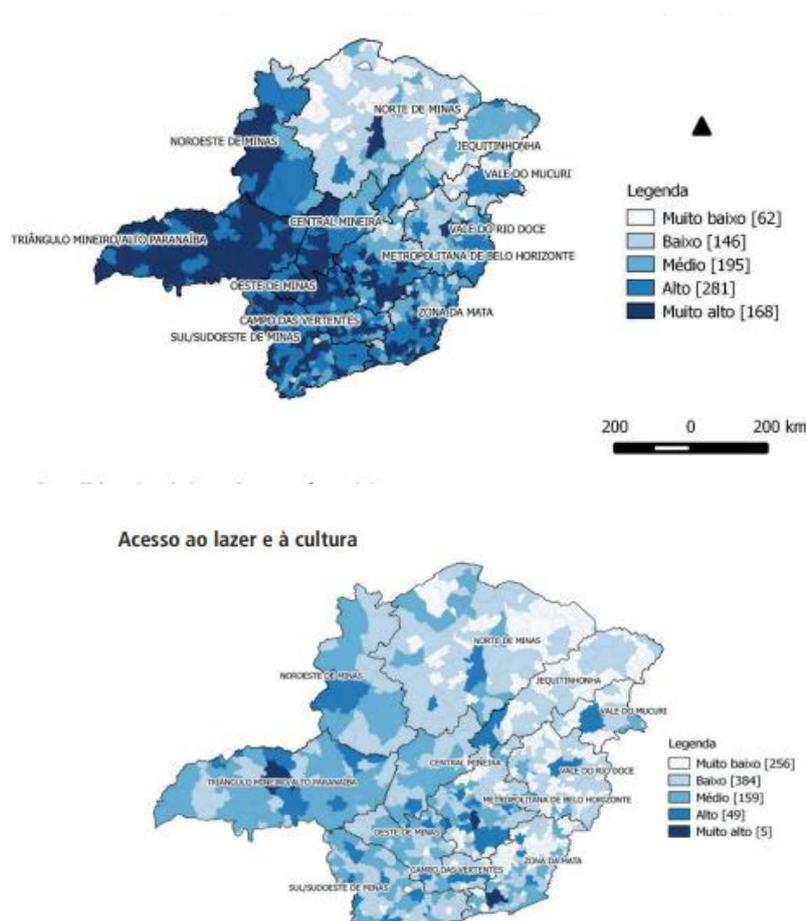
Figura 9 - Descrição dos itens avaliados para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano.



Fonte: IPEA - Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas – 2017

Embora o uso do IDH em detrimento do PIB para aferição do bem-estar de uma sociedade tenha sido um avanço, ele ainda se mostra insuficiente para explicar certas ausências estatais específicas como das políticas públicas de bens de cultura. Para a compreensão da dinâmica trazida acima em que nem sempre a presença de um IDHM alto significa a presença de bens e serviços estatais eficientes em todos os níveis, podemos analisar os dados coletados em Minas Gerais, por exemplo, em que as condições habitacionais e de desigualdade de renda indicam que a maioria dos municípios (67,8%) são classificados com índices alto ou muito alto. Por outro lado, o acesso ao lazer e à cultura pode ser caracterizado como serviços precários no estado, pois a maior parte dos seus municípios tiveram seus índices classificados como muito baixo ou baixo. Algumas exceções nesse quesito são a capital Belo Horizonte e cidades da região metropolitana, além de outros municípios localizados mais ao Centro-Sul do estado.

Figura 10 – Índice Relativo de Qualidade de Vida para Municípios Mineiros (2010)



Fonte: Brasília, Ipea; IBGE; Unicamp, 2010

Neste sentido, a identificação dos territórios à margem deve ser feito não apenas com base em requisitos econômicos, mas na presença efetiva de políticas públicas e bens culturais.

E neste sentido tanto as cidades interioranas, quanto as periferias dos grandes centros permeiam essas margens em que partilham a ausência de serviços estatais e a baixa oferta de bens culturais, podendo ser sintetizados dentro de algumas características específicas:

Território às Margens:

- a) Expressa uma desigualdade entre centro e margem
- b) Expressa uma questão geográfica
- c) Compreende a distância entre os grandes centros urbanos, as cidades urbanas que o circundam e as cidades interioranas mais distantes deles
- d) Construção da identidade em relação ao território
- e) Construção de afetos, sociabilidades e culturas por meio do território
- f) A identidade das margens abarca tanto os indivíduos que apreciam, tanto os que rejeitam suas identidades

Os territórios às margens partem da noção de exclusão/inclusão social, espacial, econômico, cultural. Assim, o sentido de ser à margem é sempre relativo. Embora a população periférica seja acometida por uma infinidade de fatores históricos, sociais e econômicos que intensificam as experiências e formas de exclusão, para além dessas privações, as margens acolhem a população desejosa por transformação e não raro apresentam expressões culturais plurais e problematizadoras. Importante salientar que a produção das margens esbarra em suas limitações técnicas e financeiras, dificultando sobremaneira a realização cultural nestes locais, mas que também essa produção artística e cultural ganha sentido e importância na mera exibição de corpos, narrativas e estéticas excluídas dessas plataformas que por si só tem poder de transformar o próprio cinema e suas formas de representação.

2.4 A MARGEM QUANTO AO SUJEITO: AS MINORIAS

Na sociologia o termo minoria se refere a grupos sociais historicamente excluídos do processo de garantia dos direitos básicos por questões étnicas, de origem, de gênero ou de sexualidade. Também podem entrar nesse conceito pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social momentânea, tais como moradores em situação de rua, pessoas em regime de privação de liberdade. As minorias seriam, portanto, um grupo de pessoas que de

algum modo se encontra numa situação de dependência ou desvantagem em relação a um outro grupo, majoritário, ambos integrando uma sociedade mais ampla. Importante salientar que o termo minoria não é quantitativo, mas faz referência a uma limitação de direitos que determinada classe sofre em comparação a outra. No caso da África do Sul, por exemplo, uma minoria quantitativa branca dominou e subjugou uma enorme maioria quantitativa de pessoas negras, impondo-lhe a política do *apartheid*, restringindo seus direitos. Nesse caso, sociologicamente, a minoria são os negros, enquanto a maioria são os brancos, ainda que quantitativamente seja o inverso. As minorias são, portanto, grupos diferentes que estão subrepresentados ou em desvantagem de poder, seja esse poder econômico ou político, tornando-os marginalizados (SILVA, 2000). Historicamente, os grupos minoritários são aqueles que, por algum motivo, geralmente ligado ao preconceito de raça, classe social ou gênero, ficaram excluídos da sociedade, marginalizados, e não tiveram a plenitude de seus direitos básicos garantidos (SILVA, 2000).

A pesquisa tem como proposta fundamental analisar políticas públicas que tenham como objetivo descentralizar e pluralizar o cinema. Como já discorremos acima o termo descentralizar diz respeito ao território, enquanto o termo pluralização diz respeito ao indivíduo. Cumpre destacar, no entanto, que a definição dos grupos pertencentes às minorias varia de acordo com o lugar analisado, já que cada país, região, cidade terá diferentes composições daquilo que se pode entender por minorias, além do fato de que elas podem mudar ao longo da história a depender do quanto esses grupos minoritários passaram a ocupar os espaços de poder de maneira equânime em relação às identidades tidas como dominantes anteriormente.

O campo da política pública é essencial se pensar tanto em termos particulares, como em termos plurais, isto é, para que uma política pública seja de fato efetiva é necessário que ela seja pensada dentro das particularidades do local para o qual ela está sendo pensada e que ela promova uma pluralização de acesso de maneira a reparar as desigualdades existentes naquele contexto. Ao se pensar uma política pública, por exemplo, para o Peru, talvez fizesse sentido inserir vagas específicas para os povos andinos, que historicamente enfrentam dificuldades de acesso aos mecanismos de poder e aos serviços públicos de maneira geral, proposta esta que não faria sentido no contexto brasileiro, em que nem mesmo possuímos uma população andina. Em termos regionais, podemos pensar que uma política que priorizasse o povo caiçara faria muito mais sentido na região Nordeste em que todos os estados têm acesso ao mar, que na região Centro-Oeste em que nenhum deles têm essa conexão. Mesmo em termos municipais, pode-se pensar que as cidades da baixada fluminense necessitam muito mais de incentivo para a

construção das salas de cinema que a capital carioca, que abriga mais de 70% de todas as salas do estado. Em síntese, elaborar uma política pública em qualquer nível exige um conhecimento aprofundado sobre o local para o qual ela está sendo pensada, pois somente assim essa política pública será ao mesmo tempo particular, já que pensada para um local específico e plural, isto é, apta a corrigir processos históricos e sociais de desigualdade.

No caso brasileiro, é possível identificar determinadas identidades sociais que sofreram processos de exclusão de direitos ao longo da história e que por isso deveriam ser objeto de políticas públicas de democratização e pluralização, tais como: negros, indígenas, mulheres, LGBTQIAP+, em um rol claramente exemplificativo e não exaustivo. No Brasil, o desenvolvimento de políticas públicas é feito em diferentes níveis, isto é, federal, estadual e municipal. Essa descentralização foi pensada justamente para que cada local pudesse desenvolver políticas mais específicas ao seu contexto social-histórico. Cada lugar deveria, portanto, observar suas peculiaridades, no momento da elaboração de suas políticas públicas, a fim de identificar suas minorias específicas para assim desenvolver políticas de incentivo mais plurais e democratizadoras, possibilitando que cada estado e município particularize suas políticas públicas dentro de sua realidade histórica e social.

No contexto histórico brasileiro, a identidade indígena sempre foi vinculada ao encontro com o europeu, isto é, tem seu ponto central no “descobrimento”. É geralmente esquecido o fato de que quando os europeus invadiram a América Latina, várias etnias originárias já estavam instauradas. De forma geral, a mentalidade construída pela sociedade brasileira, colocou o europeu como descobridor de forma fantástica de um paraíso ainda não habitado, ou pelo menos sem dono, pois os ameríndios não foram considerados como proprietários legítimos daquelas terras que já habitavam. A história oficial, isto é, a trazida nos livros de história e perpetuada por gerações, foi narrada na perspectiva do europeu, não adicionando nenhuma outra como contraponto, como se a história fosse algo dado, e não um processo de construção sob um determinado ponto de vista (SILVA, 2002).

Criou-se o ideário do encontro entre europeus e indígenas como marco inicial da história brasileira, e, tudo antes disso, não precisaria ser contado por não ter relevância histórica. A organização de uma história indígena tornou-se praticamente inviável, pois poucas impressões sobre esses fatos foram deixadas por eles. A maior parte do imaginário em torno do indígena se deu pela literatura romântica, pelos registros feitos por missões indigenistas como a Comissão Rondon e pelos diários de viagem de exploradores. Exterminados fisicamente ou quase dizimados por força do processo de integração e assimilação à identidade nacional, os

indígenas foram drasticamente reduzidos, de mais de 1500 povos, quando da chegada dos primeiros colonizadores ao país, para cerca de 320 povos na atualidade (SILVA, 2002).

Embora o movimento indígena só possa ser pensado de forma sistemática a partir dos anos 70, quando toma consciência da luta social no sentido de resistência coletiva, desde a chegada dos europeus podem ser identificadas formas de resistência, tais como: lutas, revoltas, suicídios, fugas, assassinatos, todos empreendidos por indígenas na luta pela liberdade. Esses confrontos se iniciaram com a chegada dos europeus e existem até hoje, pois diferente da identidade negra, que encontrou como principal dificuldade a resistência branca na sua aceitação enquanto cidadão do povo brasileiro, o indígena lutou para poder desenvolver sua cultura em seus territórios tradicionais, nem sempre desejando se integrar à sociedade não indígena, o que gerou vários conflitos, sobretudo, por disputas de terras.

No campo da cultura, os indígenas também foram colocados pela sociedade, de forma geral, como indivíduos que precisavam de tutela e proteção, de maneira a lhes retirar o direito de autodeterminação. A retratação do indígena brasileiro nos suportes iconográficos, literários, fotográficos e cinematográficos incorreu, em geral, nos mesmos erros, idealizações da imagem e reprodução de estereótipos. A generalização dos tipos físicos, hábitos e cultura remetem ao indígena ao tempo do encontro com o europeu (SILVA, 2002). O indígena brasileiro ainda é retratado em muitos momentos como uma entidade genérica, um ser imaginário, que varia entre habitantes de um paraíso perdido, e, selvagens antropófagos. Os imaginários do guerreiro, da aldeia, da natureza, do artesanato e da floresta reforçam a ideia de uma cultura não apenas diferente, mas distante, oposta. O indígena está colocado em oposição aos não indígenas, caracterizando-o como um ser natural (no sentido de pertencente à natureza), muito próximo ou mesmo inserido (completamente) na floresta como um povo separado do brasileiro, uma etnia apartada, vivendo no país, mas sem de fato pertencer a ele (SILVA, 2002).

O movimento modernista (1922) valorizava o ideal indianista e o retratava dentro da perspectiva do canibal, um representante da contracultura, devorador de europeus, um ser antropofágico e superior, que não precisava de polícia, de repressão, de distúrbios nervosos, da vergonha de estar nu, da luta de classes, da escravidão. Assim, a figura do indígena passou a ser respeitada e valorizada por parte da sociedade, inclusive por parte da elite burguesa, que comungava com os valores culturais disseminados pelos modernistas (SILVA, 2002).

As obras cinematográficas que trouxeram o indígena em suas tramas foram realizadas, em geral, por não-indígenas. Apesar do grande número de filmes com a identidade indígena, poucos trouxeram novidades quanto à forma que o tema já vinha sendo representado no cinema

brasileiro. Entre o final da década de 30 e o final da década de 40 alguns filmes trouxeram indígenas ou a atmosfera da floresta como pano de fundo para suas tramas, geralmente retratavam expedições à Floresta Amazônica em busca de pedras preciosas, em uma estética quase documental tal como em *Caçador de Diamantes* (de Vittorio Capellaro, 1933), *Os Bandeirantes* (de Humberto Mauro, 1940) e *Sedução do Garimpo* (de Luiz de Barros, 1941). No filme *Descobrimento do Brasil* (de Humberto Mauro 1937), a temática indígena girava em torno do descobrimento do Brasil – também com um ar documental, a obra era utilizada com cunho educativo e tratou o descobrimento como um evento quase festivo entre europeus e ameríndios (SILVA, 2002). Outras películas trouxeram romances entre indígenas e brancos como nas releituras da obra *Iracema*, de Jorge S. Konchin em 1931 e de Vittorio Cardinale e Gino Talamo em 1949, e no filme *Anchieta entre o Amor e a Religião* (de Arturo Carrari, 1931), ambas trabalharam os amores e a miscigenação advindos com o colonialismo.

O Cinema Novo assimilou a concepção de antropofagia pensada pelo modernista Oswald de Andrade, exaltando a figura do canibal e de sua capacidade de se alimentar do outro e retirar dele a sua força. Outro marco indígena cinemanovista foi *Como Era Gostoso o Meu Francês* (de Nelson Pereira dos Santos, 1971), filme que questionou o dilema do “quem é o selvagem? ”, indagando quais paradigmas foram utilizados para se construir a história oficial, denunciando o canibalismo econômico e o etnocentrismo. Nessas obras, o indígena aparece mais como uma figura alegórica do que como um personagem imerso na vida cotidiana ou em seus próprios dramas e nos da comunidade a qual pertence.

Nos anos 70, tem-se uma das exceções entre as várias *Iracemas* trazidas de forma idealizada, no filme *Iracema, uma Transa Amazônica* (de Jorge Bodanzky e Orlando Senna, 1976), ela se distingue da de José de Alencar, pois era baixinha, de voz estridente, troncuda e de nariz grosso. *Iracema* vai a Belém com a família pagar uma promessa no Sítio de Nazaré e lá acaba caindo na prostituição. Em um cabaré, conhece Tião, um homem branco, sulista e a relação dos dois ocorre por um jogo de interesses, no caso dele sexual, no caso dela, uma possibilidade de sair de sua cidade e migrar para o Sudeste. *Iracema*, vestida com um short da Coca-Cola, desmonta completamente a idealização do indígena como afirmação do povo brasileiro, já que ela mesma se define como branca. A *Iracema* como uma indígena que se prostitui às margens da rodovia transamazônica é uma clara alusão à exploração sofrida pelos povos primeiros desde a chegada do colonizador (SILVA, 2002).

Figura 11 - A Iracema de Bodanzky se distingue da de José de Alencar, pois era baixinha, de voz estridente, troncada e de nariz grosso.



Fonte: *Iracema, uma Transa Amazônica*, de Jorge Bodanzky e Orlando Senna (1976).

Na contemporaneidade, há uma maior pressão dos movimentos sociais para que os indígenas saiam do papel de personagem para o de realizadores, elaborando eles mesmos suas obras como diretores. O projeto Vídeo nas Aldeias nasceu em 1987, no Centro de Trabalho Indigenista (CTI), uma organização não-governamental fundada em 1979 por um grupo de antropólogos e de educadores. O projeto pretendia tornar acessível a linguagem audiovisual a um número crescente de comunidades indígenas, para que eles mesmos pudessem construir suas narrativas de acordo com seus interesses políticos e culturais. O audiovisual representa, de fato, um instrumento de comunicação eficaz entre grupos que mantêm suas tradições culturais baseadas na oralidade, como os indígenas. Mesmo que a extensão dessa experiência ainda se limite a alguns povos, representa uma inovação significativa, tanto no panorama interno dos modos tradicionais de comunicação, quanto na conjuntura externa, bastante limitada com relação aos direitos dos indígenas na área de comunicação.

O projeto Vídeo nas Aldeias, liderado pelo cineasta Vicent Carelli formou alguns cineastas indígenas, tais como Takumã Kuikuro, que foi co-diretor do filme *Hiper-Mulheres* (2011) que fala sobre o Jamurikumalu, o maior ritual feminino do Alto Xingu, no Mato Grosso. O projeto também foi responsável pela formação do cineasta Alberto Alvares, que dirigiu *Kara'i Ha'egui Kunha Karai 'Ete – Os Verdadeiros Líderes Espirituais* (2014), que retrata a vida do líder espiritual Guarani Alcindo Moreira, de 105 anos de idade, que vive ao lado de sua esposa D. Rosa Poty-Dja na Aldeia Yynn Moroti Werá, na terra indígena de Biguaçu, em Santa Catarina e dedica sua vida aos ensinamentos orais que transmite ao seu povo. A importância da

formação de indígenas no campo audiovisual é premente, pois somente por meio dessa formação eles podem se tornar contadores de suas próprias histórias e tomar um protagonismo que há muito estava na mão dos não-indígenas.

A crescente formação de cineastas indígenas não conseguiu, no entanto, alterar de forma substancial a presença deles enquanto realizadores, isto é, a mera formação de indígenas na linguagem audiovisual não garante por si só que suas obras sejam exibidas e distribuídas. Segundo o Ence-IBGE, dos 1.851 diretores de 2.558 filmes realizados entre 1995 e 2016 oito deles eram indígenas (0,4%), sendo sete homens e uma mulher. A baixa presença de filmes realizados por indígenas evidencia que uma maior produção passa necessariamente por políticas públicas de pluralização que tenham por objetivo não somente a formação de novos cineastas, mas a real inserção deles na distribuição e exibição de suas obras.

O apagamento de obras dentro do cinema e a exclusão de direitos também está permeada na história da identidade negra, que também constitui uma minoria em relação aos seus direitos. Parte da construção da identidade social brasileira se deu com a diáspora dos povos negros vindos das mais diversas etnias do continente africano, cada uma com seu idioma e cultura peculiares e que ao chegarem ao Brasil tiveram que se integralizar em uma nova identidade, a brasileira. Entende-se diáspora negra como a imigração forçada de grandes populações africanas para servirem de mão de obra escrava no continente americano.

A mistura de etnias advinda da colonização era vista pela elite e pelos intelectuais do Brasil pós independência como um empecilho à modernização, logo a mestiçagem era rejeitada entre estas camadas sociais, sobretudo, após a abolição da escravatura, considerada uma afronta aos valores tradicionais por colocar negros escravizados em regime de igualdade, ao menos formalmente, com brancos escravocratas (SILVA, 2000).

O Brasil, como produto da colonização e um dos últimos países a romper com o regime escravagista, foi considerado um solo fértil para as teorias raciais eugenistas. Essas teorias reverberaram fortemente em solo brasileiro por vários anos, encontrando uma ampla acolhida e difusão entre os intelectuais do país, que as propagaram no sistema educacional ao longo de gerações. A defesa da inferioridade da raça negra era calcada em uma inferioridade biológica, portanto, inalterável, levando à defesa de que ela deveria ser gradualmente expurgada da sociedade sob pena de prejudicar o desenvolvimento do povo brasileiro. Essa mentalidade se expandiu para além 1888, período em que foi abolida, ao menos formalmente, a escravatura, levando à defesa de políticas de branqueamento gradativo da população (SCHWARCZ, 1993). Esta crença fundamentou o incentivo aos movimentos imigratórios, nos quais a vinda de

européus ao país aceleraria o processo de branqueamento, que se tornou uma espécie de esperança nacional no momento de incerteza causado pela abolição da escravatura (SILVA, 2000).

Assim como a população indígena, a população negra sempre desenvolveu movimentos de resistência e conscientização ao longo da história. Logo nos primeiros anos pós abolição, foram criados vários grêmios e associações de negros, os maiores foram o Grupo Dramático e Recreativo Kosmos e o Centro Cívico Palmares. De cunho eminentemente assistencialista, recreativo e cultural, as associações negras conseguiram agregar um número considerável de membros, fortalecendo os laços e o sentimento de pertencimento entre eles (DOMINGUES, 2007). Simultaneamente, apareceu o que foi denominado de imprensa negra: jornais publicados por negros, elaborados para tratar questões comuns entre eles, um dos principais jornais desse período foi o *Clarim da Alvorada*. Até 1930, contabilizou-se a existência de ao menos 31 desses jornais circulando em São Paulo. Eles problematizavam as mais diversas mazelas que afetavam a população negra no âmbito do trabalho, da habitação, da educação e da saúde, pensando soluções concretas para o problema do racismo na sociedade brasileira (DOMINGUES, 2007). As páginas desses periódicos constituíram veículos de denúncia do regime de segregação racial que dominava várias cidades do país, impedindo negros de frequentarem determinados hotéis, clubes, cinemas, teatros, restaurantes, estabelecimentos comerciais e religiosos.

Em meados da década de 30, Gilberto Freyre elaborou um discurso relativamente positivo a respeito da miscigenação, mas que indiretamente apoiava o branqueamento da população e considerava a mistura de etnias um evento pacífico dentro do contexto brasileiro. Em seu livro *Casa Grande & Senzala* (1936) apresentou a miscigenação como resultado da mistura de três matrizes: a indígena, a negra e a branca, o que seria positivo, pois cada uma delas teria contribuído de uma forma específica para a formação do povo brasileiro. Embora criticada, a noção de democracia racial foi estruturante para a unificação do sentimento de nação brasileira, pois abandonou o antigo pessimismo em relação à mistura de raças. A identidade negra, embora permanecesse na subalternidade, foi diluída na ideia de um Brasil singularizado na convivência cultural e na superação de divisões raciais. A ideia da vivência racial democrática, entretanto, foi utilizada como dissimuladora do racismo, alimentando a crença da impossibilidade do preconceito dentro de um país miscigenado, ideia fundante do racismo velado, escondido em discursos apenas formais de integração (SILVA, 2000). Com fundamento na democracia racial de Freyre, muitos indivíduos passaram a defender a questão étnico-racial como um falso problema sem maiores implicações práticas, o que dificultou a criação de

políticas públicas fomentadoras de direitos, oportunidades e participação negras (SCHWARCZ, 1993).

No cinema, a identidade negra sempre sofreu um apagamento, seja na ausência quase completa de realizadores, seja na representação estereotipada de seus personagens. Ao que se sabe, o ator e artista de circo Benjamim de Oliveira foi o primeiro ator negro a participar de um filme de ficção no Brasil. Filho de escravos, aos 12 anos fugiu de casa com o circo e dedicou-se por toda a vida à arte. Benjamim pintou seu corpo de vermelho e encarnou o indígena Peri no filme *Os Guaranis* (1908), em uma espécie de pantomima elaborada e dirigida por ele, feita a partir da adaptação da obra do romancista brasileiro José de Alencar. Destaca-se ainda o ator, compositor, cantor e palhaço negro Eduardo das Neves, sua carreira teve início após ser expulso do Corpo de Bombeiros, passando a trabalhar em circos no Rio de Janeiro, no cinema, trabalhou em filmes cantantes como *O Pronto* e *Sangue Espanhol*, ambos de 1914, de autoria desconhecida.

Sebastião Bernardes de Souza Prata, o Grande Otelo, também foi outro destaque dentro da história negra. Otelo fez seu primeiro filme, *Noites Cariocas* (de Enrique Cadicamo, 1935), na condição de coadjuvante, assim como todos os posteriores por quase dez anos após sua estreia no cinema. Apenas em *Moleque Tião* (de José Carlos Burle, 1943), filme inspirado na vida do próprio Grande Otelo, desempenhou papel central na trama, sendo o primeiro filme protagonizado por um negro no cinema brasileiro. O ineditismo do protagonismo negro foi importante para o cinema nacional, mas os papéis desempenhados por negros nesta nova condição se limitaram à figura do malandro cômico, não afeito ao trabalho ou praticante de atividades ilícitas (HIRANO, 2013). Grande Otelo formava frequentemente dupla com o ator Oscarito, e em geral, seu personagem era coadjuvante ao daquele. Apesar disso, Otelo, conseguia se destacar de seu par em narrativas que exploravam sua comicidade nas diferenças sociais vivenciadas entre negros e brancos (HIRANO, 2013). Embora ambos tivessem o mesmo apelo junto ao público, o salário de Otelo era consideravelmente inferior ao de seu parceiro branco, enquanto Oscarito recebia 3 milhões de cruzeiros, moeda à época, Otelo recebia 1,5 milhões de cruzeiros, o que frequentemente lhe gerava revolta (HIRANO, 2013).

Outro destaque negro da Chanchada foi José Rodrigues Cajado Filho, considerado pela maior parte dos críticos como o primeiro cineasta negro brasileiro, pois, embora Benjamim de Oliveira tenha dirigido algumas obras antes de Cajado Filho, elas tinham um cunho mais improvisado baseadas em pantomimas, diferentemente das obras de Cajado Filho que se desenvolveram em uma produção mais elaborada e similar aos filmes de hoje. Nascido no Rio

de Janeiro em 1912, Cajado desenvolveu uma carreira contínua como cenógrafo e roteirista até falecer em 1966. Seu primeiro trabalho foi no filme musical *Astros em Desfile*, dirigido por José Carlos Burle em 1942, no qual fez a cenografia. Trabalhou em mais de quarenta produções, contabilizando uma média de mais de dois filmes por ano, seus filmes, entretanto, estão perdidos e pouco se sabe sobre suas temáticas ou sobre a presença negra neles (ARAÚJO, 2008).

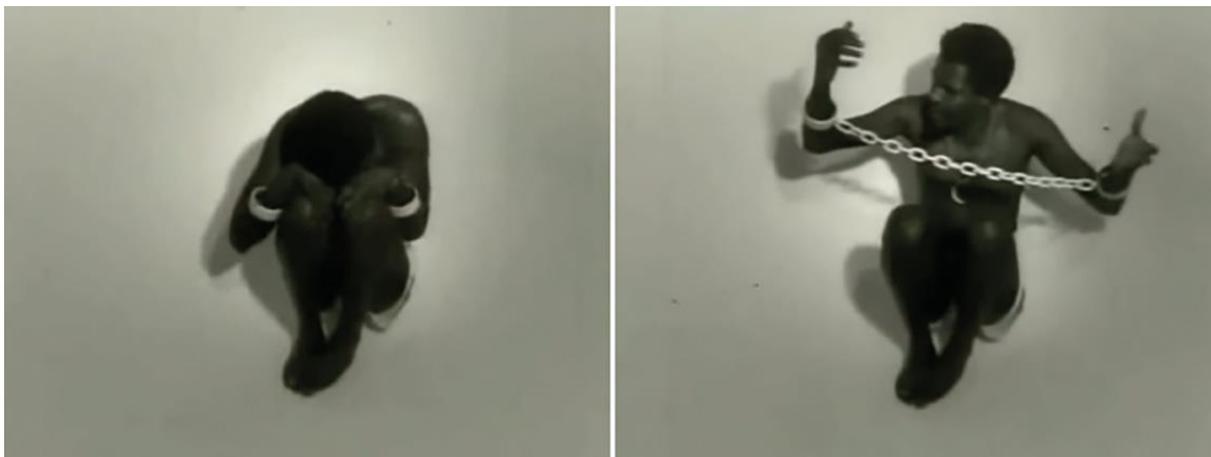
A maior parte das personagens negras da década de 50 foram interpretadas por Ruth de Souza, a grande estrela negra da Vera Cruz. Ruth fez parte do Teatro Experimental Negro e estudou em Harvard (EUA), antes de ingressar na Vera Cruz, e, mesmo tendo uma excelente performance em todas as obras das quais participou nunca conseguiu papel de protagonismo nos filmes (ARAÚJO, 2008). Em *Sinhá Moça* ela representou Sabina, uma escrava que aguenta vários abusos, enquanto tenta conduzir seus irmãos à liberdade. Embora seu papel não tenha sido de protagonismo, ela foi indicada ao prêmio de melhor atriz no Festival de Veneza em 1954 por esta atuação. Nas demais obras Ruth atuou em papéis de empregada, ora concedendo comicidade, ora concedendo dramaticidade à trama.

Apenas nos anos 70, um negro voltou a assinar a direção de um filme: *Um é Pouco, Dois é Bom* (de Odilon Lopez, 1970). O período trouxe também as primeiras obras dedicadas totalmente à cultura afro e os primeiros diretores negros com obras integralmente referentes ao universo negro, como em *Deusa Negra* (de Ola Balogun, 1978), filme feito em uma parceria entre Brasil e Nigéria. Essa década também foi marcada por intensa repressão, a exemplo de uma emissora de televisão que foi proibida de exibir o documentário alemão *O Despertar de um Sonho*, de Christa Gottmann-Elter, (1971), filme que discutiu a repercussão mundial de *O Quarto de Despejo* (1960), obra literária escrita por Carolina Maria de Jesus, uma mãe solteira negra, trabalhadora do lixo, que relatou a marginalização dos moradores dos subúrbios, livro que evidenciou que a periferia se tornava o grande quarto de despejo do centro, lugar para o qual tudo que é rejeitado era enviado, inclusive pessoas pobres (DOMINGUES, 2007).

Uma personalidade negra de destaque foi Zózimo Bulbul, que iniciou sua carreira em meados dos anos 60 e despontou como ator nos anos áureos do Cinema Novo, trabalhando em aproximadamente 30 filmes. Zózimo foi o primeiro protagonista negro de uma telenovela brasileira, fazendo par romântico interracial com Leila Diniz em *Vidas em Conflito* (1969). Insatisfeito com a condição reservada aos negros nas telas, decidiu escrever e dirigir seus próprios filmes (ARAÚJO, 2008). Em 1974, dirige o curta-metragem em preto e branco *Alma no Olho*, premiado com o troféu Humberto Mauro na Jornada Brasileira de Curta-Metragem

em Salvador. Foi considerado uma das melhores obras cinematográficas, totalmente filmado em estúdio, com fundo branco e câmera parada, as imagens são extremamente dinamizadas por cortes de edição. Em 1988, ele lança o seu primeiro longa-metragem: *Abolição*, que propõe uma reflexão crítica sobre a então comemoração dos 100 anos da abolição da escravidão. Em 2007, fundou o Centro Afro Carioca de Cinema, onde desenvolveu um trabalho de referência para a cinematografia afro-brasileira de conscientização, memória e incentivo por meio da arte cinematográfica e da questão negra.

Figura 12 – Por meio de imagens sem diálogos Zózimo Bulbul conta a história da diáspora negra



Fonte: - Curta-metragem *Alma no Olho*, de Zózimo Bulbul (1974)

O Cinema Novo com Nelson Pereira dos Santos foi o grande responsável pela realização de filmes com a identidade negra, e, apesar de tê-los associado a características positivas, tanto culturais como de caráter, acabou por associá-los também ao ambiente periférico de pobreza e violência, a exemplo das obras *Rio 40 Graus* (1954) e *Rio, Zona Norte* (1957). As duas obras exibiram um dia comum naquela cidade, focando nos negros que perambulavam pelos mais diversos pontos turísticos em busca da sobrevivência em subempregos.

O cinema pós-retomada, a partir de 1994, caracterizou-se por abordar a realidade de brasileiros que sobreviviam em condições sub-humanas nas periferias e prisões. A identidade negra foi vinculada intensamente a esse tipo de narrativa que reacendeu uma corrente iniciada com Nelson Pereira dos Santos. Essa tendência se intensificou, sobretudo, após o filme *Cidade de Deus* (de Fernando Meirelles e Kátia Lund, 2002). Inspirado na obra literária homônima de Paulo Lins, o filme retratou o crescimento do crime organizado na comunidade de mesmo nome, que começou a ser construída nos anos 60 e se tornou um dos lugares mais perigosos do Brasil no começo dos anos 80. *Cidade de Deus* fez sucesso no exterior e impulsionou muitas

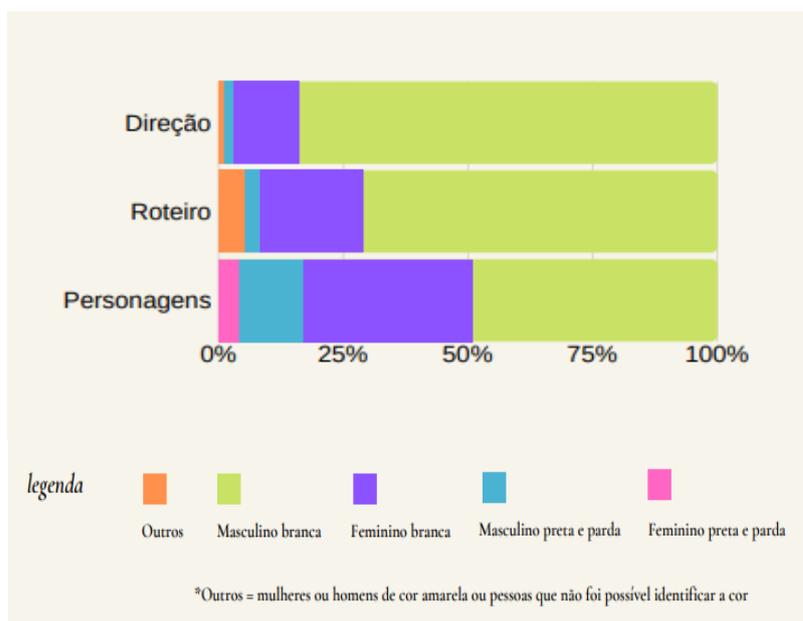
outras obras a trazerem negros dentro dessas mesmas representações. Essas produções foram criticadas dentro dos movimentos negros por trazerem a negritude apenas dentro de contextos periféricos e violentos, e, sobretudo, por não debaterem o porquê da vinculação negra nesses ambientes, naturalizando processos de marginalização e apagamento.

O documentário *A Negação do Brasil* (de Joel Zito Araújo, 2000) exibiu uma ampla investigação sobre a presença negra na telenovela brasileira. O cineasta Joel Zito Araújo trouxe para a linguagem cinematográfica o material de seu livro de mesmo nome (ARAÚJO, 2008). A obra faz referência aos estudos sobre os movimentos intelectuais negros, fruto de sua tese de doutorado, em que debateu o racismo que dominou as telenovelas brasileiras ao longo da história. O filme serviu como um registro histórico e uma catalogação das obras que trouxeram personagens negros, além de ter apresentado os fatos sob a ótica do negro, dando a cada um deles a oportunidade de contar os sentimentos e os movimentos de resistência e resignação envolvidos ao longo de suas carreiras (ARAÚJO, 2008).

A identidade social negra foi permeada por muitas incongruências, pois a ideia de democracia racial acabou se solidificando na sociedade brasileira sob a forma de estereótipos e reducionismos, geralmente mascarados em discursos de miscigenação. O cineasta Jeferson De, na 11ª edição do Festival Internacional de Curtas-metragens de São Paulo, apresentou seu manifesto intitulado de Dogma Feijoada. Inspirado no Dogma 95 de cineastas dinamarqueses, o Dogma brasileiro consistia em sete regras para que um filme fosse considerado cinema negro brasileiro: 1) O filme tem que ser dirigido por um realizador negro; 2) O protagonista deve ser negro; 3) A temática do filme tem que estar relacionada com a cultura negra brasileira; 4) O filme tem que ter um cronograma exequível, filmes-urgentes; 5) Os personagens estereotipados negros (ou não) estão proibidos; 6) O roteiro deverá privilegiar o negro comum brasileiro; 7) Super-heróis ou bandidos deverão ser evitados (DE, 2005). Uma das consequências do Dogma Feijoada foi a criação do grupo Cinema Feijoada, formado por cineastas e realizadores negros que se reuniam constantemente e promoviam debates, exposições de filmes e mostras temáticas, dando contornos ao movimento negro no cinema brasileiro (DE, 2005).

A desigualdade racial no Brasil e seus processos de exclusão têm reflexo nas mais diversas esferas porque esses processos excludentes são estruturais e, claro, também estão presentes no cinema. Para entender a profundidade dessas questões basta observar a presença/ausência desta identidade nas obras audiovisuais:

Gráfico 1 – Proporção entre brancos e negros nas áreas de direção, roteiro e personagens



Fonte: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA). 1995-2018

É interessante perceber que quando há uma intersecção entre diferentes minorias, ocorre um somatório de excludentes que faz com essa identidade sofra ainda mais para acessar bens culturais, por exemplo. Assim, quando o indivíduo além de ser negro é mulher há uma intensa inacessibilidade dos meios de produção audiovisuais, em que dos 240 filmes analisados, nenhuma mulher negra exerceu atividade de direção e roteiro, constituindo apenas 4% do elenco selecionado para os longas-metragens. Homens pretos e pardos têm um desempenho levemente melhor e são 2% dos diretores, 3% dos roteiristas e 13% dos personagens.

Neste sentido, a mulher também sempre ocupou historicamente um lugar de invisibilidade social, sobretudo nas atividades realizadas fora do ambiente do lar. E esse longo período de invisibilidade feminina no tocante aos setores públicos da vida social dizem muito sobre as limitações impostas a elas. Assim como, a crescente politização e consolidação dos movimentos feministas também traduzem a assunção progressiva pelas mulheres desses espaços públicos. Hannah Arendt (1989), analisando o sentido do termo labor, salienta que a divisão do trabalho acabou criando espaços de não-resistência entre o privado e o político. O mundo privado, da família, não construiu o acesso ao político, perdendo a capacidade de ação e de discurso. Em sua argumentação, faz uma distinção entre trabalho (que acrescenta objetos duráveis à sociedade), que foi naturalizado como próprio do homem, e o labor (tarefas que cuidam da reprodução da vida e que não deixam vestígios), atividade culturalmente imposta às mulheres. Assim, a compreensão de trabalho ocorre a partir da distinção de papéis sexuais e da

divisão sexual de tarefas na família nucleada, onde a mulher é responsável pela vida doméstica, poupando o homem dos problemas presentes no cotidiano familiar.

Ao longo da história sempre houve mulheres que se rebelaram contra sistemas patriarcais opressores, que lutaram por liberdade e muitas vezes pagaram com suas próprias vidas seus intentos revolucionários. As mudanças mais expressivas e feitas a nível coletivo na posição e nas expectativas sociais das mulheres podem ser mais intensamente percebidas durante as últimas décadas do século XIX, embora esta emancipação ainda estivesse restrita às mulheres de classe média. O mais notável sintoma desta mudança foi a expansão da educação secundária para meninas, mudança essa que construiu um novo padrão de comportamento, já que com isso a mulher passa não somente a ser inserida no campo da educação formal, mas também começa a ter uma vida para além dos muros de casa, o que foi o grande impulsionador dos movimentos que viriam no próximo século.

O movimento feminista é comumente dividido em ondas, mas isso ocorre apenas para fins didáticos, já que todo movimento é fluido e cheio de avanços e retrocessos, que não pode ser dividido em categorias estanques. A primeira onda do feminismo teve início nas últimas décadas do século XIX, quando as mulheres, à princípio na Inglaterra, organizaram-se para lutar por seus direitos, sendo que o primeiro deles que se popularizou foi o direito ao voto (JAQUETTE, 1994).

Na América Latina a luta pelo direito ao voto tem seu ápice nos anos 1920, sob a condução das mulheres de classe alta e média, que através de uma ação direta junto aos aparelhos legislativos, logo conquistam o direito ao voto. Assim foi no Equador, em 1929, o primeiro país da região a estabelecer o voto feminino. No Uruguai e Cuba no início dos anos 1930 e na Argentina e Chile, logo após o final da Segunda Guerra mundial. As mulheres do México, Peru e Colômbia só vão conquistar o voto na década de 1950 (JAQUETTE, 1994). No Brasil, as sufragetas brasileiras foram lideradas por Bertha Lutz, bióloga, cientista de importância, que estudou no exterior e voltou para o Brasil na década de 1910, iniciando a luta pelo voto. Ela foi uma das fundadoras da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, organização que fez campanha pública pelo voto, tendo inclusive levado, em 1927, um abaixo-assinado ao Senado, pedindo a aprovação do Projeto de Lei, de autoria do Senador Juvenal Larmartine, que dava o direito de voto às mulheres, direito que só foi conquistado em 1932, quando foi promulgado o Novo Código Eleitoral brasileiro.

As duas Grandes Guerras alteraram as relações entre homens e mulheres e contribuíram para a emancipação delas, pois propiciaram uma experiência de liberdade e de responsabilidade

sem precedentes. Em primeiro lugar, pela valorização do trabalho feminino, com a consequente abertura de novas oportunidades profissionais. A guerra destrói, por necessidade, as barreiras que opunham trabalhos masculinos e trabalhos femininos e que vedavam às mulheres numerosas profissões superiores. Terminado o conflito, entretanto, a presença masculina novamente predomina o mercado de trabalho e muitas mulheres, sobretudo as casadas, voltam a se dedicar exclusivamente às atividades domésticas. As políticas públicas do pós-guerra nos Estados Unidos também contribuía para nutrir um ideal de família que enfatizava a mulher nos papéis de esposa, mãe e dona de casa.

No Brasil, bem como em vários países latinoamericanos, a exemplo do Chile, Argentina, México, Peru e Costa Rica, as primeiras manifestações aparecem já na primeira metade do século XIX, em especial através da imprensa feminina, principal veículo de divulgação das idéias feministas naquele momento (JAQUETTE, 1994). No início do século XX, as mulheres brasileiras incorporadas à produção social representavam uma parte significativa da força de trabalho empregada, ocupavam de forma cada vez mais crescente o trabalho na indústria, chegando a constituir a maioria da mão-de-obra empregada na indústria têxtil. Influenciadas pelas idéias anarquistas e socialistas trazidas pelos trabalhadores imigrantes espanhóis e italianos, já se podiam encontrar algumas mulheres incorporadas às lutas sindicais na defesa de melhores salários e condições de higiene e saúde no trabalho, além do combate às discriminações e abusos a que estavam submetidas por sua condição de gênero (JAQUETTE, 1994).

A segunda onda do feminismo tem início no começo da década de 1960 nos Estados Unidos e se espalhou por todo o mundo, ampliando o debate para uma ampla gama de questões, a saber: sexualidade, família, mercado de trabalho, direitos reprodutivos, desigualdades de fato e as desigualdades legais. A segunda onda foi fundamental para as redefinições da mulher nos espaços público e privado, pois deu prioridade às lutas pelo direito ao corpo, ao prazer, e contra o patriarcado – entendido como o poder dos homens na subordinação das mulheres (JAQUETTE, 1994). Além de alcançarem grandes avanços no que se refere à igualdade nos âmbitos profissionais, nos meios de comunicação e nos esportes, este movimento também chamava a atenção para a violência doméstica e problemas de estupro conjugal, além de lutar pela criação de abrigos para mulheres maltratadas e por mudanças nas leis de custódia e divórcio. Uma das grandes marcas deste período foi o desenvolvimento da pílula anticoncepcional, ao permitir à mulher igualar-se ao homem no que toca à desvinculação entre sexo e maternidade, sexo e amor, sexo e compromisso.

Com a redemocratização no final dos anos 1980, o feminismo no Brasil entra no que é conhecido como terceira onda, uma fase de grande efervescência na luta pelos direitos das mulheres: há inúmeros grupos e coletivos em todas as regiões tratando de uma gama muito ampla de temas, tais como violência, sexualidade, direito ao trabalho, igualdade no casamento, direito à terra, direito à saúde materno-infantil, luta contra o racismo, opções sexuais. Estes grupos organizavam-se, algumas vezes, muito próximos dos movimentos populares, que estavam nos bairros pobres e favelas, lutando por educação, saneamento, habitação e saúde. O movimento feminista brasileiro, apesar de ter origens na classe média intelectualizada, teve uma interface com as classes populares, o que provocou novas percepções, discursos e ações em ambos os lados.

Na contemporaneidade brasileira, merece destaque o governo de Dilma Rousseff, que presidiu o país entre os anos de 2013 e 2016, e foi responsável pela implementação de uma linguagem mais inclusiva com a adoção de flexibilização de gênero, tal como acontece com a palavra presidenta. Essas alterações linguísticas podem parecer protocolares, mas alteram a essência machista da linguagem que sempre centraliza o papel do gênero masculino e silencia a presença do gênero feminino. Dilma ganhou destaque por ter nomeado o maior número de ministras mulheres na história do país - foram 18 em diferentes momentos de seus cinco anos e meio de governo. Entre os avanços em seu governo está também a maior presença das mulheres no mercado de trabalho formal, promovida por programas como Bolsa Família e políticas públicas de acesso à educação, como o Pronatec, que permitiram que mais brasileiras tivessem registro em carteira. Dilma foi responsável pela lei que tipifica o crime de feminicídio (homicídios cuja motivação envolve o fato de a vítima ser mulher) e aumenta as penas previstas pelo Código Penal. Por fim, a presidenta foi responsável pela promulgação da PEC das Domésticas, que concedeu direito trabalhistas, tais como aposentadoria, FGTS e 13º salário às pessoas que trabalham como empregados domésticos, atividade que na maioria das vezes é realizado por mulheres negras de baixa renda.

O cinema reproduziu representações do patriarcado, das relações familiares, da sexualidade, determinou padrões de beleza, criou rótulos para pessoas e comportamentos. O cinema influenciou e foi influenciado pelas mudanças na sociedade e pelos movimentos sociais ocorridos, assim como pelo movimento feminista e suas bandeiras desde a libertação sexual da mulher até a maior e mais representativa participação da mulher no mercado de trabalho (ALVES, 2012). Muitos autores da teoria de gênero apontam como pontos fundamentais na conquista da equidade entre homens e mulheres uma mudança na representação da mulher na

cultura, na arte e na mídia, e sua inserção igualitária em todos os níveis de hierarquia no mercado de trabalho.

Segundo Mulvey, o espectador de qualquer sexo tem uma relação voyeurística com a imagem da mulher na tela (MULVEY, 1983). O desenvolvimento do cinema como indústria está nitidamente ligado à beleza feminina, pois embora os atores também atraíam audiência, as atrizes eram adoradas por ambos os sexos, já que os homens queriam essas mulheres como objeto de desejo e as outras mulheres ansiavam ser como essas mulheres. O sistema de estrelas era responsável por transformar atores e, sobretudo, atrizes em seres inatingíveis e desejáveis, fazendo com que o público se interessasse pela vida privada dessas pessoas que era rodeada de glamour e ostentação. Por outro lado, a influência das estrelas de cinema oferecia lições de moda, maquiagem, comportamento e relações sociais mais livres, impulsionou a nova mulher ao consumo e ao narcisismo, estimulando a adoção desses comportamentos em si mesma (ALVES, 2012).

A representação da mulher no cinema quase sempre acompanhou as mudanças na sociedade. A partir da década de 1970, se podem notar mudanças na representação da mulher nos filmes produzidos, especialmente em filmes dirigidos por mulheres, como reflexos das mudanças na condição feminina na sociedade (ALVES, 2012). É exatamente a partir dos anos 1970 que cresce o número de mulheres no mercado de trabalho do cinema e que também cresce o número de mulheres ocupando cargos de direção de equipes, e de filmes dirigidos por mulheres ou homens em que a heroína principal é uma mulher. E mesmo quando as mulheres não são protagonistas, elas passam a ocupar papel de maior destaque na trama, de personalidade forte, decididas, emancipadas (ALVES, 2012).

As pioneiras do cinema surgem, sobretudo, em dois pólos: Estados Unidos e Europa, sendo que o número de diretoras aumenta significativamente depois da Segunda Guerra. Na América Latina, os primeiros filmes dirigidos por mulheres são da década de 1910, na Argentina e México, mas não tiveram continuidade, registrando-se por décadas a ausência de diretoras nas filmografias destes países (ALVES, 2012). O cinema de mulheres desponta nessa época carregando a identidade dos movimentos sociais e de mulheres e suas visões introduzem uma nova dimensão à nossa percepção da história e o papel das mulheres. Assim, o cinema das diretoras contribuiu para a evolução dos modos de representação da mulher no século XX. Apesar de existirem realizadoras com carreiras de referência no cinema mundial, a dificuldade em realizar um segundo filme marca o cinema de mulheres (ALVES, 2012).

Até os anos 1930, no Brasil, temos apenas uma mulher na direção, considerada a

primeira diretora a aparecer no cenário do cinema brasileiro, no final da fase do cinema mudo, Cléo de Verberena (1909-1972), cujo nome verdadeiro era Jacyra Martins Silveira, que dirigiu o filme *O Dominó Preto*, de 1931. Nos anos 1940 temos duas diretoras: Carmem Santos e Gilda de Abreu. Carmem Santos (1904-1952) foi a grande estrela da época do cinema mudo no Brasil. Estreou como atriz em 1919 e atuou também como produtora ainda na fase do cinema mudo. Em 1933, ela fundou sua primeira produtora, a Brasil Vita Filmes, que a partir de 1935, se tornou o segundo maior estúdio brasileiro. No filme *Inconfidência Mineira*, filmado entre 1939 e 1943, e lançado em 1948, atuou como produtora, diretora e atriz (ALVES, 2012).

Gilda de Abreu, cantora lírica, começou no cinema como atriz no filme *Bonequinha de Seda*, mais tarde dirigiu o filme *O Ébrio* (1946), seu primeiro longa-metragem, que tinha como ator principal seu marido Vicente Celestino, famoso cantor popular (ALVES, 2012). Nos anos 1950, Carla Civelli começou como montadora e depois como diretora realizou a comédia policial *É Um Caso de Polícia* em 1959 (ALVES, 2012). Outra importante cineasta foi Maria Basaglia, nascida na Itália, começou no cinema como assistente de direção nos filmes produzidos por seu marido Marcelo Albani, ela escreveu e dirigiu as comédias brasileiras *Pão que o diabo amassou* (1957) e *Macumba na alta* (1958).

Nos anos 1950, o projeto de industrialização do cinema e a profissionalização na atividade atraíram algumas mulheres que passaram a exercer funções técnicas como continuidade e montagem (ALVES, 2012). A partir do final da década de 1950, embora o Cinema Novo procurasse fazer filmes comprometidos com a crítica ao subdesenvolvimento e a busca de uma estética inovadora, o movimento não teve uma preocupação especial com a igualdade de gêneros, o que fica evidente no fato de que Helena Solberg tenha sido a única representante feminina do movimento. Nesta década, apenas mais um novo nome: Zélia Costa, que foi assistente de direção em *Karla, sedenta de sexo* (de Ismar Porto) e depois diretora no filme *As Testemunhas não Condenam*, em 1961.

Nos anos 1970, aumenta consideravelmente a produção brasileira, especialmente impulsionada pela criação da Empresa Brasileira de Filmes S. A. – Embrafilme. Nesse momento, um grande número de mulheres começa a se consolidar como realizadoras. Dentre os diversos temas explorados por essas diretoras, destaca-se o da situação da mulher na cultura e na sociedade, já no campo ficcional, há o desenvolvimento maciço de filmes que abordam a liberação sexual feminina e criticam o consumo da mulher como objeto erótico (ALVES, 2012). Entre as décadas de 70 e 80 a quantidade de filmes brasileiros lançados por ano aumenta vetinamente, ao todo foram lançados 904 filmes de longa-metragem, ainda nesta década, as

produções assinadas por mulheres aumentaram em cerca de 85%.

Desde o período conhecido como Retomada (1994) até os dias atuais, houve um crescimento paulatino no número de obras dirigidas por mulheres, assim como na quantidade de mulheres que assinam as mais diversas áreas técnicas, tais como fotografia, montagem, som. Entretanto, as disparidades ainda são evidentes, se entre 1961 e 1971 menos de 1% das produções brasileiras eram dirigidas por mulheres, entre 2001 e 2010 esse número passou para cerca de 15%. Embora o crescimento seja evidente, os números ainda apontam para uma imensa desigualdade na produção de obras audiovisuais, pois em mais 50 anos houve apenas um crescimento de 14% na participação feminina na função de direção. Neste sentido, entre os diretores dos 240 filmes brasileiros de maior bilheteria entre 1995 e 2018 apenas 21% foram dirigidas por mulheres. Esses dados apontam para a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas democratizadoras e pluralizadoras no cinema brasileiro para que a inserção de mulheres como realizadoras se dê de uma maneira mais rápida e efetiva daquela que foi feita nos últimos 50 anos.

Tabela 5 – Proporção por gênero e raça de líderes de equipe nas últimas décadas no cinema brasileiro

Direção					
	Décadas				
	1970	1980	1990	2000	2010-2016
Homens brancos	79%	91%	82%	97%	90%
Mulheres brancas	0%	1%	9%	3%	10%
Mulheres amarelas	0%	2%	9%	0%	0%
Homens amarelos	0%	2%	0%	0%	0%
Homens sem informação	21%	5%	0%	0%	0%
Roteiro					
	Décadas				
	1970	1980	1990	2000	2010-2016
Homens brancos	71%	71%	73%	72%	70%
Mulheres brancas	1%	5%	18%	19%	18%
Homens negros	1%	2%	5%	3%	3%
Mulheres sem informação	2%	0%	0%	2%	2%
Homens sem informação	24%	21%	5%	2%	8%
Elenco Principal					
	Décadas				
	1970	1980	1990	2000	2010-2016
Homens brancos	52%	52%	41%	47%	46%
Mulheres brancas	40%	34%	49%	32%	32%
Homens negros	4%	8%	10%	19%	15%
Mulheres negras	1%	1%	0%	2%	8%
Mulheres sem informação	1%	3%	0%	0%	0%

Fonte: Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa – GEMAA. 1995 - 2018

Na contemporaneidade, algumas cineastas têm destaque, como é o caso da mineira Marília Rocha, com as obras *A Falta Que me Faz*, de 2009 e a *Cidade que Envelheço*, de 2016. No cenário brasileiro também tem destaque a cineasta Ana Muylaert com as obras *Que Horas ela Volta?*, de 2015 e *O Ano que meus Pais Sairam de Férias*, de 2006. No campo documental

tem destaque a diretora Petra Costa com as obras *Elena*, de 2012 e *Democracia em Vertigem*, de 2019.

Figura 13 – A amizade entre mulheres que vivem a dureza da vida em uma cidade interiorana



Fonte: *A Falta Que me Faz*, de Marília Rocha, 2009

Figura 14 – As mulheres ao mesmo que reafirmam suas forças, também sucumbem aos exageros do amor romântico



Fonte: *A Falta Que me Faz*, de Marília Rocha, 2009

A maior presença das mulheres no cinema enquanto realizadoras necessita, indiscutivelmente, da construção de políticas públicas que proporcionem ferramentas eficazes para que essas mulheres possam produzir suas obras e também exibí-las. Isso porque as desigualdades e assimetrias não são corrigidas naturalmente pelas regras do mercado de oferta e demanda, tendo em vista que sistemas de exclusão tendem a se reforçar ao longo do tempo se não há uma intervenção para romper a naturalidade desses ciclos de exclusão. Assim, a democratização do cinema passa pela pluralização de seus realizadores com a inserção de pessoas que foram historicamente excluídas dele, tais como as mulheres.

O estudo sobre aqueles que compõem as margens de uma sociedade em relação aos seus indivíduos, ou seja, aquelas identidades as quais direitos básicos são negados e que em geral estão excluídas do acesso a bens de cultura é por demais complexo e dificilmente pode ser esgotado. Aqui poderíamos citar como exemplo a comunidade LGBTQIAP+ que não somente no Brasil enfrenta a exclusão de direitos e a dificuldade em acessar os meios de produção audiovisuais. Além do fato de serem retratados, em geral, de uma maneira reducionista no cinema em que ao personagem homossexual são relegados papéis secundários de alívio cômico, ou ainda como vilões, que em contraste com a masculinidade tradicional do protagonista, é apresentado como sendo predatório, traiçoeiro, extravagante e moralmente corrupto (MOREIRA, 2016). O personagem homossexual é trazido no cinema também como uma figura trágica, vazia, ressentida, a qual era normalmente destinada uma morte precoce e violenta,

sobretudo, quando se começa a vincular a comunidade homoafetiva ao vírus da AIDS (MOREIRA, 2016).

Na contemporaneidade, é possível ver personagens mais complexos, como nas narrativas: *O Segredo de Brokeback Mountain*, de Ang Lee (2003), *Direito de Amar*, de Tom Ford (2009), *Clube de Compras de Dallas*, de Jean-Marc Vallée (2013) e *Moonlight: sob a luz do luar*, de Barry Jenkins (2016). Essas obras trazem narrativas complexas sobre as vivências de pessoas homossexuais, adicionando importantes dimensões para a discussão sobre a representatividade no cinema, pois para além da qualidade das narrativas envolvendo personagens homossexuais, há a presença de atores, diretores e produtores LGBTQIAP+, ou seja, esses filmes trazem a identidade LGBTQIAP+ não apenas em sua história, mas insere esses indivíduos enquanto realizadores em funções técnicas centrais (MOREIRA, 2016).

No Brasil, apenas nos anos 2000, principalmente após o nascimento da Ancine, em 2002, a produção de longas-metragem voltou a ser mais recorrente e também um pouco mais plural. Neste período, aparecem obras como *Madame Satã* (2002) e *Tatuagem* (2013), de Karim Aïnouz. E o filme *Antes o Tempo não Acabava*, de Fábio Baldo e Sérgio Andrade, de 2016, que traz as temáticas homoafetivas dentro do contexto dos povos originários.

Figura 15 – O contraste entre ambientes libertários e repressivos é uma diferença entre os protagonistas



Fonte: *Tatuagem*, de Karim Aïnouz, 2013.

Figura 16 – O afeto que surge entre os personagens, apesar de todas as diferenças entre eles.



Fonte: *Tatuagem*, de Karim Aïnouz, 2013.

No contexto de negação de direitos e apagamento nos meios audiovisuais tem-se também as pessoas com deficiência que em geral pouco são retratadas no cinema e que quando aparecem são sempre em histórias que orbitam em torno de suas deficiências, isto é, poquíssimas são as obras que trazem pessoas com deficiência dentro de roteiros variados que não centralizem a deficiência como marco principal do personagem. Além disso, a grande maioria dos papéis são interpretados por pessoas não possuem a deficiência que está sendo

retratada na obra. No cinema brasileiro, temos pouquíssimos exemplos que escapem a esse cenário apresentado, tal como acontece nos filmes *Hoje Eu Quero Voltar Sozinho*, de Daniel Ribeiro (2014) e *Colegas*, de Marcelo Galvão (2013). Além disso, como realizador audiovisual temos o diretor Daniel Gonçalves, autor da obra documental *Meu Nome é Daniel* (2018), que conta um pouco sobre sua vida e a forma que lida com a sua condição.

A complexidade do estudo daqueles que compõe as margem, isto é, aquilo que chamamos de minoria é evidente. O desafio, portanto, estaria em identificar quais foram identidades que sofreram e sofrem processos de exclusão e apagamento no audiovisual para que a partir disso políticas públicas de descentralização e pluralização possam ser desenvolvidas de uma maneira eficaz. A pesquisa entende que não seria possível esgotar o tema das minorias ou mesmo que seria possível apontar todas as minorias existentes, assim, a intenção aqui foi trazer um breve panorama exemplificando identidades sociais que sofreram historicamente processos de exclusão, mas sempre compreendendo que este campo é amplo e fluido e deve ser observado em diferentes esferas e contextos. Ademais, as políticas feitas a nível federal, estadual e municipal podem apresentar suas peculiaridades em relação a outras identidades que sofreram processos de exclusão em seus contextos, como acontece com populações ribeirinhas em cidades do Norte ou caiçara na costa brasileira. Assim, a riqueza está em perceber através da análise histórico-social de cada território qual identidades necessitam de políticas públicas, mais inclusivas para a promoção da democratização do cinema brasileiro.

3 DESCENTRALIZAÇÕES E PLURALIZAÇÕES: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CINEMA BRASILEIRO

*Yo no canto por cantar
ni por tener buena voz,
canto porque la guitarra
tiene sentido y razón.*

[...]

*Que no es guitarra de ricos
ni cosa que se parezca
mi canto es de los andamios
para alcanzar las estrellas,
que el canto tiene sentido
cuando palpita en las venas
del que morirá cantando
las verdades verdaderas,
no las lisonjas fugaces
ni las famas extranjeras
sino el canto de una lonja
hasta el fondo de la tierra.*

*Ahí donde llega todo
y donde todo comienza
canto que ha sido valiente
siempre será canción nueva.*

Manifiesto, de Victor Jara

A investigação se dedica agora a analisar o campo das políticas públicas, entendido dentro da Teoria da Ação Pública, em que o processo de formação destas políticas não está restrito apenas ao âmbito do ente estatal, mas a todos os sujeitos que têm suas vidas afetadas direta ou indiretamente por essas políticas.

Enquanto o capítulo anterior tentou delimitar as margens do cinema brasileiro, tratando de apontar quais seriam os sujeitos e territórios que possuem pouco ou nenhum acesso aos bens e serviços estatais. Este capítulo tem por objetivo investigar as ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras presentes nos certames de fomento ao cinema brasileiro. As ferramentas descentralizadoras se referem ao território, enquanto as ferramentas pluralizadoras se referem

ao sujeito. Assim, sempre que o certame aplica alguma ferramenta democratizadora em relação ao território, será chamada de ferramenta descentralizadora, enquanto as ferramentas democratizadoras em relação aos sujeitos serão chamadas de pluralizadoras.

O capítulo tem início com um breve histórico das políticas públicas de cultura no Brasil, para em seguida dar especial atenção às ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras existentes em certames de fomento ao cinema brasileiro, de maneira a compreender como o implemento de diferentes políticas públicas alterou, em alguma medida, o perfil dos realizadores no cinema brasileiro.

O capítulo pretende tensionar o campo das políticas públicas de forma a entender como o implemento de determinadas ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras pode promover uma maior democratização dos meios de produção audiovisuais, fazendo com que os meios de produção audiovisuais se tornem mais acessíveis a identidades sociais às margens.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA DA AÇÃO PÚBLICA

Os primeiros esforços para o reconhecimento das políticas públicas enquanto área do conhecimento remontam aos anos 1950, nos Estados Unidos, a partir das contribuições do cientista político Harold Lasswell. O autor defendeu a importância dos estudos das ações do governo para além do âmbito das ciências políticas, pois para entender tais ações seria necessária a contribuição de diferentes áreas do conhecimento, revelando, portanto, sua natureza multidisciplinar. Com isso, o campo de estudos em políticas públicas se ampliou e ganhou novos contornos, a partir de autores que passaram a defender a não dependência exclusiva do Estado para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, pois este dependeria da convivência de múltiplos fluxos e atores nos processos de tratamento de problemas considerados de relevância pública.

As abordagens mais tradicionais costumam associar as políticas públicas às ações e decisões propostas e implementadas por entes estatais para tratar de um problema em determinada área - educação, saúde, transporte, trabalho, moradia. Nesse sentido, política pública seria o que faz ou deixa de fazer o governo, incluindo os motivos para tanto e as consequências de suas ações (SECCHI, 2010). A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica se baseia “em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas” (SECCHI, 2010). Dessa forma, o caráter público da política seria definido

pelo tipo de ator que a realiza, ou seja, a política é pública, porque é formulada e implementada por um ente estatal. As abordagens estatistas partem de uma compreensão unilateral e linear das políticas públicas, que privilegia os aspectos procedimentais, muitas vezes ignorando a diversidade de sujeitos atuantes no enfrentamento das questões que atingem determinados territórios ou grupos sociais. Tal percepção geralmente não traduz as dinâmicas das arenas políticas, formadas por uma multiplicidade de atores, cujas relações e interesses – de aproximação ou distanciamento – são disputados na arena social e culminam em determinar quais problemas são mais relevantes e a melhor solução para eles.

Se nas abordagens estatistas, o papel dos atores não estatais, resume-se a influenciar as políticas governamentais, nas abordagens pluralistas, tais atores podem assumir o protagonismo de processos de políticas públicas (BOULLOSA, 2013). Esta visão percebe uma multiplicidade de sujeitos, que atuam na solução de problemas públicos ou na preservação de bens públicos. A política é pública, porque o problema a que se destina é coletivo e não porque o agente a propor uma solução é um agente público. Esse redirecionamento de olhar, segundo Boullosa (2013), permite compreender a política pública como ação pública processual, complexa e multifatorial. Assim, quando entendidas como dinâmicas sociais, as políticas públicas deixam de ser monopólio do Estado, embora este continue sendo um ator estratégico, com responsabilidades legais, atributos e recursos específicos para a sua implementação, não se trata, portanto, de um processo de transferência de responsabilidades, mas de reconhecimento da polifonia das arenas políticas, resultado da pluralidade no enfrentamento de problemas coletivos (BOULLOSA, 2013).

A teoria acerca das políticas públicas teve uma guinada inovadora, sobretudo, com as reflexões trazidas pelos teóricos franceses Lascoumes e Le Galès por meio da perspectiva sociológica da ação pública que produz um giro ontológico na compreensão das políticas públicas na atualidade e sobre seu lugar na dinâmica social e política das relações humanas. Os autores entendem o campo das políticas públicas como uma ciência aplicada que não se reduz a descrever processos e práticas, mas procura construir novos sentidos para a superação de problemas públicos ao atuar de maneira mais efetiva na governança social. A formação das políticas públicas, portanto, evidenciam, por um lado, a centralidade do Estado na solução dos problemas públicos e, por outro, a presença crescente dos diferentes movimentos sociais existentes na sociedade. A ação política de um agente público se dirige à intervenção com o fim de enfrentar os desafios próprios de problemáticas que se tornam de interesse público, mas isso não significa que o ente estatal agirá sozinho ou mesmo que detenha o monopólio das soluções

possíveis para estes problemas. A ação pública abarca uma ação coletiva que possui a capacidade criativa de gerar uma ordem social reguladora de tensões, propícia à negociação, resolução de conflitos, à tomada de decisão e à potencialização da coesão social decorrente do diálogo entre os mais diversos campos sociais que poderão propor questões a serem repensadas e suas possíveis soluções (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Nessa perspectiva, as políticas públicas deixam de ter um fim em si mesmas e passam a ser pontes para a resolução das questões coletivas, tornam-se instrumentos da ação pública no processo de transformar a realidade social e a própria democracia. A democracia, inclusive, é o fundamento da ação pública e o pressuposto de mudanças sociais que solucionam problemas a partir do reconhecimento das capacidades e competências de múltiplos atores que estão envolvidos e implicado neles (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Os autores estimulam uma mudança de perspectiva na forma através da qual o Estado é percebido em seu agir estatal/governamental que ganha outros contornos e passa a ser um meio em um processo maior e mais complexo de compreensão das realidades social e política. O lugar das políticas públicas na ação pública está estreitamente associado ao de governança, pois são instrumentos de promoção de mudança social, rompendo com a perspectiva de Estado convencional, que tende a centralizar toda a gerência das questões públicas nos entes estatais. Esse pensamento inaugura um modo de agir multidisciplinar no qual o Estado é um ator, destacado, mas um ator que necessita integrar-se a uma rede de atores diversos e que tem como desafio gerar vínculos para superar as problemáticas identificadas no campo público, pois o Estado e os movimentos sociais se articulam, interagem e até mesmo se integram com vistas a superar problemas públicos e realizar um fazer ético que propicia o bem comum e reconfigura as relações de poder.

Na ótica da ação pública, o Estado não só perde poder, mas passa a compartilhá-lo com outros atores que também estão imbricados nos problemas públicos a serem superados, que passam a ser vistos como dinâmicas sociais integradas, pois passa-se de um olhar binário – Estado e sociedade –, para um olhar integrativo e multidimensional - Estado-Sociedade. A ampliação pluralista de atores reconhece que sem essa pluralização de perspectivas os problemas públicos são reduzidos aos limites das capacidades estatais quando, na realidade, são maiores e mais complexos, necessitando da força resultante da convergência de atores entre os quais o Estado/governo estão involucrados, mas não são agentes exclusivos de ação, já que sem a presença de todos os atores nem se pode perceber a extensão dos problemas nem se pode produzir as adequadas soluções (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

A ação pública é processual, relacional, e por meio dela são ressignificados os papéis dos múltiplos atores que agem em rede e tensionam os problemas públicos para que a partir de uma leitura crítica deles seja formada uma Agenda Pública mais plural e democrática, pois o campo público é uma arena de disputas. Neste sentido, algo será considerado um problema público por meio da luta de diferentes sujeitos (movimentos sociais, lobistas, entes privados, grupos religiosos) que tentam pautar suas demandas e sensibilizar os demais grupos sociais sobre a importância delas. Assim, os problemas públicos e seus desdobramentos no âmbito das lutas políticas, sociais e econômicas são travadas entre os diferentes grupos sociais e fazem da conquista do espaço na agenda pública, um desafio que incide diretamente na possibilidade de transformação social e de consolidação da democracia (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Os problemas públicos vão se convertendo em um problema político mediante à força do agir dos atores envolvidos, já que as demandas são de natureza política e a disputa e o conflito pela admissão enquanto uma questão pública, ou seja, que passa a fazer parte daquelas que merecem a atenção urgente dos atores que podem incidir sobre ela, em especial, o Estado que detém certos recursos, inclusive econômicos, para atuar e possibilitar as mudanças sociais necessárias (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

No contexto latino-americano as dinâmicas que envolvem a ação pública são ainda mais desafiadoras por sua característica plural e heterogênea, em que os problemas públicos podem variar bastante de acordo com os territórios ou identidades sociais existentes, além das desigualdades que afligem a região. Essas peculiaridades regionais exigem que tanto o Estado, quanto os demais agentes sociais busquem outros caminhos, outros saberes e outras soluções criativas para superar as barreiras que nos separam em nível regional, mas também nacional e subnacional. No caso brasileiro, tal perspectiva torna-se ainda mais interessante, na medida em que possibilita uma maior aproximação das várias realidades existentes em um país continental, marcadas por novas e complexas relações entre Estado e sociedade, assim como, por novos modelos de governança dos bens e problemas públicos, a partir dos princípios da descentralização e da participação social. Assim, a qualidade do ator que dá início a uma política pública deixa de ser determinante e os fluxos passam a ser multidirecionais e não lineares e o processo decisório torna-se plural. As políticas públicas passam a ser constituídas a partir das contribuições e da interação entre diversos atores num espaço sociopolítico, com regras e dinâmicas próprias (BOULLOSA, 2013).

As diversas organizações da sociedade ganham destaque nas arenas decisórias e na formação das agendas - pública e política, desenhando e ativando instrumentos de ações

públicas que, muitas vezes, tornam-se referência para a ação do Estado. Boullosa se aproxima do modelo de indagação pública (*policyinquiry*), em oposição aos princípios da análise racional de políticas públicas (*rationalpolicyanalysis*). Na visão da *policyinquiry*, concebe-se a política pública como um processo, em permanente diálogo com o cotidiano, espaço e resultado de interações sociais e conflitos políticos, dotado de um grau de incerteza e imprevisibilidade, em que o conhecimento produzido é instrumento de intervenção e transformação social.

Os instrumentos para a implementação das políticas públicas também podem ser objeto de estudo, pois eles são entendidos como ferramentas do Estado, por meio das quais a ação coletiva é estruturada para lidar com problemas públicos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). E também podem ser entendidos como dispositivos técnicos e sociais, que organizam relações específicas entre o Estado e a sociedade, segundo as representações e significados que carregam consigo. Lascoumes e Le Galès (2007) compreendem a política pública como espaço sociopolítico construído tanto por meio de técnicas e instrumentos como por objetivos e conteúdos, neste sentido, os instrumentos de ação pública são um tipo de instituição, um dispositivo técnico que carrega um conceito concreto da relação políticas/sociedade, sustentado por um conceito de regulação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). O ciclo de desenvolvimento de uma política pública, ainda segundo os autores, prevê diferentes etapas em seu processo de elaboração:

- a) formulação do problema: A diferença entre o que se gostaria que fosse e o que é a realidade pública
- b) formação da agenda: Conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento
- c) formulação de alternativas: Analisar programas, métodos, estratégias ou ações que alcançarão os objetivos estabelecidos
- d) tomada de decisão: Definição do método mais eficaz para solucionar a demanda identificada
- e) implementação e avaliação: Efetivação e processo de acompanhamento da política implementada (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

O ciclo de políticas públicas sofreu diversas críticas, por seu caráter funcionalista e racional, considerado um tipo ideal, pois na prática, as etapas ocorrem de forma não-linear e muitas vezes simultâneas. A visualização do processo de políticas públicas em etapas permitiu, no entanto, perceber a complexidade e as especificidades de cada fase, e tem sido utilizada como base no campo da análise de políticas públicas. Assim, a construção de uma política pública se dá a partir da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis, e

tais fluxos ocorreriam de forma independente, em arenas com dinâmicas próprias. A junção de tais fluxos num determinado curto espaço de tempo daria origem a uma “janela de oportunidade”, criando as condições necessárias para o nascimento de políticas públicas.

Algumas teorias desenvolvidas a partir das etapas do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas oferecem importantes elementos para a reflexão sobre o processo de escolha dos instrumentos para a efetivação dessas políticas públicas, isto é, depois que um problema público é identificado, o ente público definirá qual instrumento é o mais adequado para solucionar a demanda identificada. A teoria da “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), defende que soluções e problemas não estão necessariamente associados, e que as organizações possuem uma compreensão limitada destes, agindo de forma anárquica na etapa de tomada de decisão. Esta problemática fica bastante evidente, sobretudo, quando os responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas estão distantes dos problemas que pretendem resolver ou mesmo das realidades que circundam o problema. A exemplo das políticas públicas voltadas para ambientes nas margens, que são, muitas vezes, pensadas por agentes pouco familiarizados com estes locais, ocasionando grandes distorções entre o resultado que se espera e o de fato obtido.

As limitações do processo de tomada de decisão também são apontadas pelo modelo da racionalidade limitada, formulado por Herbert Simon (1947), em que as possibilidades de escolhas são reduzidas devido às limitações cognitivas e informativas dos tomadores de decisão, pois “É impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, e as informações de que ele necessitaria são tão vastas, que é difícil conceber qualquer aproximação à realidade objetiva” (SECCHI, 2010). Essas dinâmicas são complexas justamente porque os instrumentos raramente são selecionados por sua eficácia ou implementabilidade, sendo condicionados, muitas vezes, pela predileção que alguns setores de políticas públicas têm por determinados instrumentos independente de sua performance na resolução dos problemas a que se destinam.

Lascoumes e Le Galès apontam para a dimensão política dos instrumentos e propõe uma nova dinâmica de compreensão das políticas públicas por meio de seus instrumentos, pois ao contrário do que é comumente afirmado, a escolha do instrumento de ações públicas não seria uma questão técnica, mas política cujos impactos podem ser medidos por meio das relações de poder e das redes sociais criadas a partir deles (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Para além dos seus efeitos declarados, os instrumentos promovem a reconfiguração das arenas políticas

às quais estão vinculados, reorganizando relações entre os atores, impondo padrões interpretativos e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas, pois todo instrumento é portador de uma teoria explícita e de uma teoria implícita, que nem sempre mantém uma relação de coerência entre si.

A teoria explícita refere-se às premissas e verdades que são enunciadas como explicação do instrumento, em documentos oficiais, por exemplo, já as verdades e premissas que orientam a prática do instrumento constituem sua teoria implícita, e é através desta que ele governa as relações sociais. Dessa forma, o tipo de instrumento utilizado, suas propriedades e as justificativas para essas escolhas parecem ser mais reveladoras do que seus motivos explícitos ou posteriores racionalizações discursivas oficiais (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

A instrumentalização de políticas públicas parte de uma abordagem sociopolítica, reconhecendo o papel dos instrumentos na estruturação das políticas públicas, pois nos permitem entender como se dão suas mudanças e quais são os padrões de relação e governança entre os diversos atores (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Os instrumentos de ações públicas não são neutros, pelo contrário, carregam consigo significados, representações e uma forma condensada de conhecimento sobre regulação social. Ademais, produzem efeitos específicos a partir de suas dinâmicas próprias que podem produzir inércia, uma representação específica da questão ou induzir a uma problematização limitada.

Essa definição de instrumentos é parte de uma perspectiva sociológica, pois as instituições proporcionam um quadro estável de expectativas que reduz a incerteza e estrutura a ação coletiva. As instituições estruturam as políticas públicas por meio dos instrumentos que produzem efeitos e determinam em parte o comportamento dos atores, conduzindo à atribuição de preferência a determinados atores e interesses e à exclusão de outros, limitando recursos aos atores, o que pode evidenciar a percepção que essas instituições têm sobre determinados problemas públicos. Os atores sociais e políticos têm, por conseguinte, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados, já que cada instrumento pode proporcionar novas perspectivas de utilização e de interpretação, imprevistas e difíceis de controlar, para os diversos agentes. O instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formatação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização.

Ao propor a realização de um trabalho de desconstrução da ação pública a partir dos instrumentos, as abordagens por meio dos instrumentos de ação pública contribuem para as

críticas às perspectivas clássicas dos *policy studies*, que centram a atenção na substância, nos objetivos das políticas públicas. A definição de trabalho anteriormente citada procura, com efeito, responder às interrogações, antigas nos trabalhos sobre a governança, o Estado e a ação pública, sobre as possibilidades de distinção entre os instrumentos e os fins perseguidos.

As abordagens funcionalistas ou técnicas dos instrumentos os apresentam, de fato, como desprovidos de interesses políticos e podem, até mesmo, às vezes, permitir a coordenação de atores sem intervenção política. Esses pressupostos podem ser superados se nos concentrarmos primeiro na especificidade dos instrumentos e rompermos com a ilusão da sua neutralidade, adotando uma abordagem da sociologia política, considerando-os como instituições (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Os instrumentos da ação pública não são ferramentas com perfeita neutralidade axiológica e não estão disponíveis de forma igual, pois não são puramente técnicos: produzem efeitos específicos independentes dos objetivos declarados e estruturam a ação pública de acordo com a sua própria lógica. À medida que são usados, tendem a produzir efeitos inéditos e, por vezes, inesperados, já que um instrumento tem um alcance genérico, isto é, pode ser aplicado a problemas setoriais diversos, que se encontra mobilizado em políticas muito diferentes pela sua forma e seu fundamento. Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. Os instrumentos das políticas públicas são portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto e produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão.

Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados. Além de uma ruptura com a ilusão da suposta neutralidade dos instrumentos, o ponto de vista teórico retido na abordagem dos instrumentos de ação pública não é de entrar em um debate interminável sobre sua “natureza” (o que são), mas o fato de se colocar do ponto de vista dos efeitos que geram (o que fazem), ou seja, do ponto de vista da instrumentação. E isso sob dois ângulos complementares, considerando, por um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia; por outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam

As políticas públicas de cultura são aquelas voltadas para o fomento da área de cultura, seja na sua disseminação, seja na sua produção. A existência de uma política cultural claramente definida parte do reconhecimento da cultura como um campo relevante dentro da estrutura

social que abarca os fazeres e saberes populares, em uma dimensão antropológica, a qual observa a formação global do indivíduo, a valorização de seus modos de viver, pensar e fruir, as suas manifestações simbólicas e materiais. O desenvolvimento de políticas públicas de cultura pelo Estado tem por objetivo, sobretudo: a) o fortalecimento da identidade de seu povo; b) a democratização da cultura (BOTELHO, 2007).

A globalização e a troca de saberes entre diferentes culturas são processos irrefreáveis e não necessariamente ruins, podendo, inclusive, fomentar novos campos de saberes e colocar em diálogo populações aparentemente distantes, mas que partilham históricos de opressão e luta. As dinâmicas advindas com a globalização podem, no entanto, facilitar a padronização cultural, que pode ocorrer quando a cultura que chega por meio dos grandes meios de comunicação acaba por mitigar a produção e o consumo da cultura produzida internamente. A defesa da cultura nacional surge como tentativa de garantir que um mundo culturalmente integrado não signifique um mundo culturalmente pasteurizado, gerando uma perda de identidade nacional, regional e individual (BOTELHO, 2007). Países de tradição nacional forte, como a França, impõe impostos sobre a exibição das superproduções hollywoodianas, por exemplo, e com eles financia em parte a produção cinematográfica francesa, buscando reforçar a independência da criação nacional. Além disso, o governo tem soberania para adotar outras medidas, como garantir legalmente a reserva de um espaço mínimo da programação das rádios e cadeias de televisão dedicado às produções nacionais.

Promover a diversidade cultural passa também promover a democracia na política cultural, com a garantia de que cada indivíduo terá livre acesso às diversas formas de cultura existentes em sua própria sociedade. Na França, André Malraux, ministro da Cultura no pós-guerra e novamente na década de 50, defendia que todos os indivíduos de uma mesma sociedade desejariam acessar as mesmas programações culturais, mas que isso não ocorria devido à existência de barreiras artificiais, como a concentração de instituições culturais em grandes centros e o alto preço das entradas às atividades culturais. Assim, com base nesta teoria, o ministro criou várias Casas de Cultura em todo o país, a fim de superar essas barreiras artificiais, assegurando que determinadas formas de cultura chegassem a toda a população. Os resultados, no entanto, foram aquém dos esperados, pois as tentativas de atrair novas audiências para uma única forma de cultura, através de iniciativas complementares, como transportar crianças nos ônibus escolares para assistir a concertos sinfônicos e hospedar exposições de arte tradicionais nos centros comunitários, mostraram-se infrutíferas. A constatação foi que grande parte da população, na verdade, não tinha interesse em ter acesso a esse tipo de cultura e com essa

política pública Malraux promoveu a *democratização* das artes convencionais da elite burguesa-intelectual, levando-as à população em geral, ao invés de fomentar a *democracia* das manifestações culturais, aceitando a existência de uma sociedade com diferentes manifestações de cultura (REIS, 2006).

A democracia cultural é baseada na idéia de que culturas diversas deveriam ser tratadas de forma essencialmente igual em nossas sociedades multiculturais. Nesse contexto, “o desenvolvimento cultural torna-se um processo de auxiliar as comunidades e as pessoas a aprender, expressar-se e comunicar-se em direções múltiplas, não meramente do topo – as instituições da cultura da elite dominante – para baixo” (REIS, 2006, p.170). Para que a democracia cultural efetivamente seja posta em prática é preciso que se amplie a base de participação, tanto na criação (o que pressupõe liberdade de expressão) quanto no acesso ao que foi criado (considerando-se liberdade e meios para usufruir da vida cultural). O respeito à diversidade cultural é considerado uma importante ferramenta de promoção à integração e à tolerância entre grupos sociais, já que a cultura é um canal de comunicação natural entre diferentes culturas de uma mesma sociedade que pouco contato travam. A política cultural teria por objetivo promover a formação desse caleidoscópio, no qual todos se encontram e se reconhecem. Uma política cultural deveria, portanto, estimular a riqueza da diversidade de suas produções e o livre acesso da população a qualquer manifestação cultural que lhe interesse (REIS, 2006).

A necessidade de uma política cultural repousa no fato de que a produção cultural, nos seus diferentes aspectos, não será garantida se deixada solta às forças do mercado, pois terá sua diversidade prejudicada, assim como sua distribuição e consumo não ocorrerão da forma socialmente mais desejável, pois será não democrática. As sociedades capitalistas tendem a perceber todas as suas problemáticas pela ótica do capital como se ele por si só guiasse todas as dinâmicas sociais, ignorando outros fatores igualmente importantes. Em relação às políticas de cultura, tem-se a impressão que o fator determinante para o não acesso à cultura seria exclusivamente econômico, no entanto, são vários os motivos pelos quais os sujeitos deixam de acessar cultura e a compreensão deles serve de base ao direcionamento das ações de política cultural. Ana Carla Fonseca Reis (2006) pesquisou as possíveis causas para o não acesso à cultura e chegou a quatro fatores principais: a) vício na oferta cultural; b) indisponibilidade c) falta de tempo d) falta de recursos.

O vício na oferta cultural ocorre quando aquilo que é oferecido como programação cultural não agrada determinado público que deixa de frequentar esses ambientes culturais por

não se identificar com aquilo que é oferecido. As casas de cultura, por exemplo, tendem a oferecer aquilo que tem mais apelo do público, e, se aqueles que não se agradam da programação passam apenas a não frequentar o local, a opinião deles não é levada em conta, pois nem mesmo chega ao conhecimento dos curadores. Assim, aqueles que não participam, justamente por não apreciarem o que hoje é oferecido, passam a ser continuamente excluídos. Para resolver esse dilema, várias instituições e órgãos culturais buscam manter um foco de atuação que lhes assegure a presença de seu público atual e destinam parte dos projetos organizados a manifestações diferentes, com o objetivo de atrair temas que podem despertar novas audiências (REIS, 2006).

A falta de participação nas manifestações e nos equipamentos culturais (bibliotecas, museus, centros culturais) pode ocorrer por uma indisponibilidade (podem não existir na comunidade) ou dificuldade de acesso físico a elas. Conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, a falta de acesso da população brasileira a locais, tais como museus, bibliotecas e cinemas é enorme, isso porque a maior parte dos municípios brasileiros não contam com essas estruturas, o que impede que grande parte da população possa desfrutar de uma oferta cultural intensa e variada. Mesmo em relação ao cinema que tem algum apelo comercial e parece estar mais enraizado no hábito cultural brasileiro, sua presença é verificada em apenas 10% dos municípios. O cinema fica atrás, inclusive, da presença de museus e teatros, em que o primeiro está presente em cerca de 26% e o segundo em cerca de 21% dos municípios brasileiros. Há, portanto, uma necessidade premente de implementar formas alternativas de promover o acesso da população à cultura, a exemplo do estímulo à edição de livros a preços populares, da proliferação de bibliotecas itinerantes e do fomento à criação de salas de projeção de vídeo em municípios desprovidos de cinema.

Tabela 6 - Panorama da exibição cinematográfica no país – 2012 a 2021.

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
N.º de salas em funcionamento	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507	1.860	3.266
N.º de complexos em funcionamento	701	721	746	742	771	782	809	852	466	766
Salas por complexo	3,59	3,71	3,80	4,05	4,10	4,12	4,14	4,12	3,99	4,26
População brasileira	198.314.934	200.004.188	201.717.541	203.475.683	205.156.587	206.804.741	208.494.900	210.147.125	211.755.692	213.317.639
Habitantes por sala	78.790	74.684	71.203	67.712	64.923	64.165	62.293	59.922	113.847	65.315
Cidades com cinema	391	392	398	388	383	396	416	439	284	419
% Cidades com cinema	7,0%	7,0%	7,1%	7,0%	6,9%	7,1%	7,5%	7,9%	5,1%	7,5%
% População atendida	53,3%	53,3%	52,9%	54,4%	55,1%	55,9%	57,0%	58,1%	46,4%	57,8%

Fonte Ancine.

Tabela 7 - Total de salas em funcionamento por região geográfica – 2012 a 2021.

Região	Salas em funcionamento										Variação 2012 x 2021	Variação 2019 x 2021	Variação 2020 x 2021
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
Centro-Oeste	213	239	245	258	274	279	285	286	170	280	31,5%	-2,1%	64,7%
Nordeste	307	351	403	446	490	513	548	586	356	529	72,3%	-9,7%	48,6%
Norte	125	136	156	194	198	212	228	235	169	204	63,2%	-13,2%	20,7%
Sudeste	1.440	1.497	1.574	1.660	1.728	1.718	1.761	1.846	1.012	1.739	20,8%	-5,8%	71,8%
Sul	432	455	455	447	470	501	525	554	153	514	19,0%	-7,2%	235,9%
Brasil	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507	1.860	3.266	29,8%	-6,9%	75,6%

Fonte Ancine.

A falta de tempo ou a incompatibilidade entre os horários oferecidos pelos programas culturais e a rotina do dia-a-dia é um dos fatores que afastam determinados segmentos da população dos bens de cultura oferecidos. Curioso perceber que este argumento é bastante utilizado pelos moradores das grandes cidades, pois embora nelas haja uma maior oferta de programações culturais em horários diversos, as longas jornadas de trabalho, o trânsito e a necessidade de percorrer longas distâncias dificultam que grande parte das pessoas consiga desfrutar dessas programações. Assim, percebe-se que não basta que haja uma extensa programação cultural em horários diversos se os sujeitos em seus círculos pessoais não têm situações minimamente favoráveis, como um transporte público eficiente e jornadas de trabalho menos exaustivas, o que nos grandes centros está longe de ser uma realidade.

A falta de disponibilidade de recursos aparece em quarto lugar na pesquisa de Ana Reis como fator impeditivo para o acesso a programações culturais, pois muitos eventos culturais são pagos, realizados por meio da venda de ingressos, o que pode afastar grande parte da população que não pode destinar recursos para a área cultural que acaba sendo menos priorizada, logicamente, que a alimentação, a saúde e o transporte (REIS, 2006). Mesmo nas cidades onde a oferta cultural é significativa, a exemplo das grandes capitais do país, é imensa a parcela da população que acaba sendo excluída das manifestações culturais por este motivo, assim, é importante que a política pública contemple instrumentos de expansão de acesso à oferta cultural existente, oportunizando a entrada gratuita ou possibilitando o pagamento de ingressos simbólicos a determinadas camadas da população (REIS, 2006). Além disso, mesmo quando a programação cultural é gratuita, muitas vezes o indivíduo necessita pagar pelo meio de transporte, e pela alimentação, o que também dificulta seu acesso.

No Brasil, segundo o IBGE, a despesa média mensal das famílias com cultura, no ano de 2021, foi de R\$ 291,18, dentro de uma despesa média de consumo de R\$ 4 116,76, ou seja, a média do conjunto das principais despesas como habitação, alimentação, transporte, saúde

educação etc., a despesa com cultura correspondia a 7,1% do desse total. A despesa total com cultura variou segundo o local de moradia e o perfil das famílias. Na área urbana foi de R\$ 318,59 (9,4% maior que a média Brasil), enquanto na área rural foi de R\$ 119,58 (o que corresponde a 41,1%, portanto menos da metade da média Brasil). Outro destaque, quando se consideram as diferenças geográficas, foi a Região Sudeste, que apresentou a maior despesa média mensal familiar com o grupo (R\$ 355,24), 22,0% superior à média nacional, seguida da Centro--Oeste (R\$ 341,92), 17,4% superior. As Regiões Norte (R\$ 186,87) e Nordeste (R\$ 187,91) por sua vez, apresentaram médias em torno de 35,5% inferiores à média nacional.

Tabela 8 - Despesa de consumo e com cultura monetária e não monetária média mensal familiar, por forma de aquisição, segundo características da pessoa de referência.

Características da pessoa de referência e do arranjo familiar		Despesa de consumo (R\$)	Despesa com cultura (R\$)	Proporção da cultura (%)	Despesa com cultura, por tipo de aquisição (%)	
					Monetária	Não monetária
Brasil		4 116,76	291,18	7,1	92,9	7,1
Situação do domicílio	Urbano	4 381,78	318,59	7,3	93,0	7,0
	Rural	2 457,52	119,58	4,9	90,8	9,2
Grandes Regiões	Norte	2 816,30	186,87	6,6	92,6	7,4
	Nordeste	2 961,31	187,91	6,3	89,5	10,5
	Sudeste	4 796,88	355,24	7,4	93,7	6,3
	Sul	4 389,09	306,93	7,0	94,0	6,0
	Centro-Oeste	4 823,77	341,92	7,1	92,7	7,3
Cor ou raça	Branca	5 178,50	373,85	7,2	93,8	6,2
	Preta ou parda	3 212,49	221,14	6,9	91,6	8,4
Sexo	Homem	4 410,83	310,95	7,0	94,1	5,9
	Mulher	3 708,09	263,71	7,1	91,0	9,0
Nível de instrução	Sem instrução	2 016,68	87,32	4,3	88,3	11,7
	Ensino fundamental incompleto	2 761,88	159,70	5,8	89,7	10,3
	Ensino fundamental completo	3 352,05	225,04	6,7	92,3	7,7
	Ensino médio incompleto	3 209,86	223,23	7,0	90,3	9,7
	Ensino médio completo	4 173,41	306,65	7,3	93,0	7,0
	Ensino superior completo	8 724,52	704,18	8,1	95,2	4,8

Fonte: IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

Um exemplo significativo de política pública de acesso à cultura quanto à indisponibilidade de recursos é o Vale-Cultura. Um benefício ligado ao Programa de Cultura do Trabalhador, cujo objetivo é garantir acesso e incentivo aos programas culturais por meio de um auxílio de R\$50,00, que é oferecido pelas empresas que fazem parte do Programa, e é fornecido aos funcionários de carteira assinada. O Vale-Cultura dá ao trabalhador a oportunidade de ir a cinemas, museus, espetáculos, teatros, shows, e até mesmo a compra e aluguel de livros, DVDs, CDs, revistas e jornais. Além disso, também pode ser usado para a compra de instrumentos musicais ou programas culturais com um valor mais elevado, uma vez que o crédito é acumulativo e não tem validade. O Programa de Cultura do Trabalhador – Vale-Cultura foi instituído pela Lei 12.761/2012 e seu tramite foi iniciado no governo Lula, mas plenamente instituído com a formalização da lei no governo Dilma.

3.2 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL

A compreensão do campo das políticas públicas de cultura remonta a época colonial e perpassa diferentes períodos que precisam ser entendidos para que na contemporaneidade este campo possa ser analisado de maneira mais completa. No século XIX, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil foram criadas as primeiras instituições culturais: a Biblioteca Nacional (RJ), o Museu Nacional de Belas-Artes (RJ), o Museu Paraense de História Natural e Etnografia (PA), o Museu Paulista (SP) e o Museu Paranaense (PA) (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014). Essas instituições, entretanto, chegaram sem que houvesse políticas públicas de fomento à produção artística no país, sendo muito mais catalizadoras de obras já existentes.

No período republicano, se iniciam as primeiras tentativas de preservação do patrimônio cultural brasileiro, com a intenção de proteger as obras e monumentos artísticos e históricos nacionais ameaçados de destruição, sob essa justificativa, foi criado, no Rio de Janeiro, o Museu Histórico Nacional (MHN), em 1922. Somente doze anos após sua criação, foi definida a regulamentação para o funcionamento do MHN, e, dentre suas atribuições, o museu deveria buscar “entendimento com os governos dos Estados, no sentido de uniformizar a legislação sobre a proteção e conservação e encarregá-los da preservação dos Monumentos Nacionais nos seus respectivos territórios” (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014). A inclusão da cultura como objeto de políticas públicas se justificaria nos desafios da pluralidade cultural de um país que se formou com base na diversidade étnica. Nesse momento histórico, o país enfrenta a dicotomia na conceituação do campo da cultura, em que um primeiro entendimento coloca a cultura como um corpo de obras artísticas e intelectuais, chanceladas pela academia ou por

estrangeiros, e, um segundo, que centra a cultura em seu sentido mais antropológico, pertencente às pessoas comuns, o que incluiria inclusive seus hábitos, saberes e afetos (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

A Constituição de 1934, em seu artigo 148, estabelecia competências comuns à União, aos estados e aos municípios, como de “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” (CONSTITUIÇÃO, 1934). A palavra cultura é, pela primeira vez, o vocábulo é incorporado ao texto constitucional, reconhecendo a amplitude do termo. A diversidade cultural brasileira resultaria no reconhecimento de identidades regionais multiplas em contraposição à ideia de unidade cultural nacional.

Ainda nos anos 1930, foram estruturadas as primeiras instituições nacionais de cultura e de incentivo à produção cultural nacional, dentre elas, podem ser citadas: Superintendência de Educação Musical e Artística (1932); Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938) (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Neste projeto nacional, a cultura serviu à consolidação da ideia de nação e nacionalidade brasileiras. O período Vargas tem destaque no setor da cultura com a criação de conselhos nacionais, serviços de valorização de patrimônio histórico e artístico nacional, voltadas às políticas nacionais de cultura. Os avanços de projetos culturais deste período se deveram muito a Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde do governo Getúlio Vargas, de 1934 a 1945, tido como um ministro avançado para a sua época, defensor da cultura, das artes e da educação, apesar de esteticamente modernista era politicamente conservador, permaneceu no ministério depois da guinada autoritária de Vargas em 1937, com a implantação da ditadura do Estado Novo. Apesar dos avanços em determinados setores, o estado nacional atuou de maneira repressiva por meio de censura, como acontece em qualquer ditadura (RUBIM, 2007). A política cultural implantada valorizava o nacionalismo, a brasilidade, a harmonia entre as classes sociais, o trabalho e o caráter miscigenado do povo brasileiro, valores estes que em um primeiro momento podem parecer positivos, mas que mascaram uma concepção homogeneizada e higienista de cultura, já que tudo que não se encaixava dentro destes parâmetros era rechaçado como forma ilegítima de cultura.

Ainda na década de 30, a Prefeitura de São Paulo cria, pela primeira vez, um órgão de

gestão pública de cultura e nomeia o escritor Mário de Andrade como secretário, criando a primeira rede nacional de bibliotecas públicas, que incluía bibliotecas móveis para ampliar o acesso da população à leitura, além do financiamento de expedições etnográficas aos sertões do Brasil. Enquanto gestor de cultura, Mário de Andrade financiou a Missão de Pesquisas Folclóricas, formada pelo arquiteto Luiz Saia, pelo musicólogo Martin Braunwieser, pelo técnico de som Benedito Pacheco e pelo assistente Antônio Ladeira. Além de propor o roteiro de pesquisa, com base em suas próprias experiências expedicionárias, Mário conseguiu uma verba do Departamento para a realização da Missão, que tinha por objetivo pesquisar manifestações culturais de estados do Norte e Nordeste, gravando, fotografando e documentando músicas e danças populares, bem como reunindo um acervo de artefatos destas regiões. Mario de Andrade desenvolve ainda uma Discoteca Pública Municipal, sob responsabilidade de Oneyda Alvarenga, jornalista e folclorista brasileira, que organizaria discos e partituras de músicas brasileiras eruditas e folclóricas, comprados e doados por diversas entidades. O Departamento promovia, inclusive, lançamentos de discos com seleções de músicos brasileiros. A Discoteca Oneyda Alvarenga, sediada hoje em dia no Centro Cultural São Paulo, foi criada a partir desse acervo catalogado e preservado desde os anos 1930. Dentre outras críticas à gestão de Mario de Andrade, cabe destacar, sobretudo, a desatenção com o tema do analfabetismo em uma sociedade tão excludente com a brasileira, em especial nos anos 30, momento em que o país contava com uma taxa de analfabetismo em torno dos 65%, segundo dados do Censo realizado em 1920 (RUBIM, 2007).

No cinema, o desenvolvimento de políticas públicas de fomento a nível federal teve início em 1936, durante o governo Getúlio Vargas, com a criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE) e seu principal idealizador foi o cientista, antropólogo e professor Roquette-Pinto. A idéia era promover e orientar a utilização do cinema como auxiliar do ensino e um instrumento voltado para a educação popular. Ao longo de sua existência, entre 1936 e 1966, foram realizados mais de 400 filmes entre curtas e médias, sendo que 350 dessas películas foram dirigidas pelo cineasta Humberto Mauro. O INCE desenvolveu instrumentos de difusão cultural dentro da perspectiva da construção de uma identidade nacional correlacionada com a ciência e o desenvolvimento industrial do país. Foi o primeiro órgão estatal brasileiro voltado para o cinema e se transformou também em um dos pilares de um projeto mais amplo, que buscava organizar a produção cinematográfica nacional, assim como o mercado exibidor e o importador. O incentivo do governo Vargas ao cinema educativo buscava, além de levar a educação aos lugares mais remotos do país, o estabelecimento de um

veículo de comunicação a serviço do Estado e de seus propósitos políticos. A partir da criação do instituto, realizaram-se vários filmes com fins educativos e também de documentação científica, técnica e artística, incluindo temas como prevenção e tratamento de doenças, costumes, plantas, animais (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Na década de 50, têm destaque a instalação do Ministério da Educação e Cultura e a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão vinculado ao MEC, que se dedicava a estudos, pesquisas e reflexões sobre a realidade brasileira, foi o maior produtor do ideário nacional-desenvolvimentista no país (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014). Em 1952, intelectuais do Rio de Janeiro criaram o Instituto Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos (IBESP) para discutir os problemas do país, e, três anos depois, o governo federal vincula oficialmente a entidade como órgão do Ministério da Educação e Cultura, com o nome de Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), sediado no Rio de Janeiro, que tem como seus principais integrantes Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel e Cândido Mendes de Almeida.

Nacionalista, o ISEB tinha em seus objetivos impulsionar um pensamento em ciências sociais capaz de promover o desenvolvimento brasileiro associado à industrialização, liderada pelos segmentos nacionais e produtivos da sociedade. A instituição reservava um papel central à burguesia industrial, ponto de convergência de uma grande aliança que articulava os trabalhadores e as camadas médias contra o imperialismo e as oligarquias agrárias ou mercantis. Apesar do ISEB não ser estritamente uma instituição estatal voltada para a formulação e implementação de políticas culturais, ele teve um enorme impacto no campo cultural, através da invenção de um imaginário social burguês que associava o fazer cultural a pessoas acadêmicas ou que detinham conhecimento formal técnico. Além da valorização dos campos artísticos intimamente ligados a um saber técnico, geralmente acessível apenas às camadas mais ricas da sociedade.

No final da década de 1960, foi criada a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme). A princípio, a instituição foi criada com o intuito de fomentar a distribuição do cinema brasileiro no mercado internacional, como proposta para solucionar o problema de escoamento da produção cinematográfica brasileira, sendo agregada ao Instituto Nacional do Cinema (INC) como um apêndice. Essa decisão levou à extinção do INC, sobretudo, após a passagem da responsabilidade de gerenciar o programa de financiamento de filmes brasileiros de longa metragem, antes pertencente ao INC, para a Embrafilme. Esse fator concedeu à empresa maior poder sobre as decisões de produção cinematográfica, além de concentrar o capital em uma

mesma instituição. No ano de 1975, o INC teve seu quadro de funcionários absorvido pela Embrafilme e foi oficialmente extinto. Com isso, as atribuições da Embrafilme aumentaram e a mesma lei que extinguiu o INC também previu a criação do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), que agiria como fiscalizador e regulador do setor, com foco nas normas de produção, distribuição, exibição e demais categorias da cadeia produtiva do cinema.

Após o interregno democrático de 1945 a 1964, o desenvolvimento da cultura brasileira em praticamente todas as suas áreas – arquitetura, artes plásticas, ciência, cinema, cultura popular, dança, fotografia, humanidades, literatura, música, rádio, teatro etc – é interrompido, com exceção de algumas poucas intervenções do SPHAN, elas praticamente inexistem. A partir da Política Nacional de Cultura, os militares buscaram montar um discurso pautado em princípios democráticos e de liberdade, cuja função seria a de salvaguardar a identidade nacional. Há, dessa forma, um cuidado de transmitir que a PNC terá como uma de suas principais contribuições a valorização da identidade brasileira, como se esta identidade fosse homogênea e pudesse ser definida de forma técnica. Essa política cultural tinha por intenção humanizar o regime militar ditatorial, contudo, a PNC se pauta por noções genéricas que mais revelam uma tentativa de amenizar e até mesmo ocultar as diferenças sociais e identitárias existentes no país. Há, portanto, uma repetição do discurso defendido no período getulista, mas agora aliado a um controle estatal em torno dos veículos de comunicação para proibir a divulgação de informações que afetassem a imagem do governo militar, e, concomitantemente fomentasse a ideia de um suposto “milagre econômico”, aliada à ideia de “Brasil Grande”, dentro de uma perspectiva modernizante e desenvolvimentista trilhada pelos governantes militares (RUBIM, 2007).

A instalação da infraestrutura de telecomunicações com a criação de empresas como a Telebrás e a Embratel e a implantação de uma lógica de indústria cultural são realizações dos governos militares, que controlam rigidamente os meios audiovisuais e buscam integrar simbolicamente o país. Sob esta justificativa, o governo ditatorial se articula para destruir as programações locais e regionais em detrimento de uma programação cultural nacional, suprimindo idiosincrasias. Essa decisão política foi especialmente perniciosa, pois suprimiu a possibilidade de que estados e municípios instituíssem programações mais personalizadas e voltadas para as demandas culturais locais, pois não permitiu que seus membros desenvolvessem uma estética mais democrática dos meios de comunicação, que ficaram restritos a umas poucas famílias que decidiam a nível nacional o que era importante ou não de ser realizado, pasteurizando a diversidade cultural brasileira.

O período ditatorial brasileiro é marcado pela violência, prisões, tortura, assassinatos e censura sistemática, bloqueando toda a dinâmica cultural anterior. Em 1974, com a relativa derrota da ditadura nas eleições legislativas, abre-se caminho para o final do regime militar no início de 1985, período que se caracteriza pela regressão lenta e gradual do regime (RUBIM, 2007). A violência diminui e inúmeras instituições culturais são criadas, dentre elas: Fundação Nacional das Artes (1975), Centro Nacional de Referência Cultural (1975), Conselho Nacional de Cinema (1976), RADIOBRÁS (1976), Fundação Pró-Memória (1979). Neste período, se destaca a criação e o desenvolvimento da FUNARTE, a partir da experiência do Plano de Ação Cultural (1973). A FUNARTE, funciona inicialmente como uma agência de financiamento de projetos culturais, e paulatinamente se consolida como um organismo com intervenções bastante inovadoras no campo cultural, com a constituição de um corpo técnico qualificado. Por fim, tem-se a criação do Centro Nacional de Referência Cultural (1975), do IPHAN (1979); SPHAN e Pró-Memória (1979) e da Secretaria de Cultura do MEC (1981), instituições pensadas por Aloísio Magalhães que possuía uma visão mais antropológica de cultura que a aproximava do saber popular e das tecnologias tradicionais, o que ocasionou um sopro inovador nas políticas culturais brasileiras, embora a maioria destas instituições tenham sido moldadas dentro do pensamento autoritário do regime ditatorial em declínio (RUBIM, 2007).

Neste momento histórico, como um ponto de resistência ao governo ditatorial, torturador e corrupto, tem destaque a atuação de instituições não estatais por sua repercussão na área cultural, a exemplo dos Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes, que embora tenham tido curta duração, pois encerrados em 1964, têm o poder de reacender os sonhos políticos e culturais da juventude brasileira, em especial da universitária (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014). Outra iniciativa que tem destaque neste momento, é o Movimento de Cultura Popular, desencadeado na cidade de Recife (1960), pelos governos municipal e estadual de Miguel Arraes, aliado ao educador e filósofo Paulo Freire com seu método pedagógico que conjuga educação e cultura. O movimento se expandiu para outros estados até ser desarticulado em 1964 pelo governo ditatorial.

Com o fim da ditadura militar, os secretários estaduais de cultura e alguns setores artísticos e intelectuais reivindicam que o novo governo democrático, instalado em 1985, reconheça a cultura e a contemple com um ministério singular. O longo período de transição e construção da democracia (1985-1993), que compreende os governos José Sarney (1985-1989), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992- 1994), é o momento em que acontece a implantação do ministério. A implementação ocorre em meio a muita instabilidade,

que também da mudança quase anual dos responsáveis pela cultura. No governo Sarney, em 1986, foi criada a primeira lei brasileira de incentivos fiscais para financiar a cultura: a chamada lei Sarney. A lei foi concebida em um momento de fragilidade institucional da área, ainda que, de modo ambíguo, o governo estivesse criando diversos órgãos em cultura, a exemplo do próprio ministério e de outros organismos, tais como: Secretarias de Apoio à Produção Cultural (1986); Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987); Fundação do Cinema Brasileiro (1987); Fundação Nacional Pró-Leitura, reunindo a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro (1987) e Fundação Palmares (1988). A lei terminava por contrariar todo este esforço e investimento em novos organismos públicos, pois introduzia uma ruptura radical com os modos, até então vigentes, de financiar a cultura, pois ao invés do financiamento direto, agora o próprio Estado propunha que os recursos fossem buscados ostensivamente no mercado, só que o dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Na década de 1980, a Embrafilme começou a apresentar sinais de desgaste, em razão de uma crise administrativa e de gestão. Nesse momento, O CONCINE ganhou força, atuando fortemente com relação aos exibidores, regulando e fiscalizando o cumprimento da quota de tela para filmes brasileiros, que só aumentava. A Ação conjunta da Embrafilme e do CONCINE resultou em um grande avanço na luta pelo mercado interno brasileiro.

A chegada da década de 1990 trouxe consigo uma inesperada crise para o cinema nacional, protagonizada pela ascensão do presidente eleito Fernando Collor de Mello, que logo deliberou a extinção da Embrafilme, do CONCINE e dos demais órgãos ligados ao cinema, o que provocou um desmanche das atividades do setor. Esse período também foi marcado pela criação das leis de incentivo, como a Lei Rouanet, em 1991, e posteriormente, em 1993, a Lei do Audiovisual, que aparece com a finalidade de fomentar a atividade audiovisual no país. O modelo de funcionamento dessas leis tem como base o mecanismo de renúncia fiscal, em que empresas podem optar por investir em cultura e cinema, por exemplo, e esse investimento será descontado no pagamento de certos impostos. Na prática, as leis de incentivo não conseguiram suprir a demanda de toda a cadeia produtiva, focando apenas nas questões de produção, deixando de lado os elos da distribuição e exibição, com isso, o número de filmes brasileiros produzidos caiu drasticamente, assim como o seu consumo.

O Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão e no governo seguinte, a Lei Sarney é extinta e dá origem à outra lei de incentivo, a Lei Rouanet, legislação que está vigente até hoje, depois de duas reformas nos governos Fernando Henrique Cardoso e

Lula. Esta lógica de financiamento, também privilegia o mercado, pois embora utilize dinheiro público por meio da renúncia fiscal, deixa o mérito cultural sob a responsabilidade do mercado, isto é, os empresários que irão decidir quais obras devem ser financiadas ou não. Essa política de renúncia fiscal se expandiu para outras esferas de poder por meio de estados e municípios e para outras leis nacionais, a exemplo da Lei do Audiovisual (Governo Itamar Franco), a qual ampliou ainda mais a renúncia fiscal. A predominância desta lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

A combinação entre escassez de recursos estatais e o financiamento com os imaginários neoliberais fez que boa parcela dos criadores e produtores culturais passasse a identificar política de financiamento e, pior, políticas culturais tão somente com as leis de incentivo. Essa articulação entre a democracia e as políticas culturais se mostra problemática, pois quando a decisão sobre quais projetos devem ser apoiados ou não é relegada ao mercado, a escolha será feita com base em retorno publicitário em obras ou artistas com mais apelo de público que poderão, em tese, dar mais visibilidade às empresas. Assim, a não avaliação do mérito cultural com base na importância do desenvolvimento do projeto faz com que novos realizadores, obras experimentais ou elaboradas em contextos mais locais sejam empurradas para o ostracismo e não consigam financiamento para a sua realização.

O governo de Fernando Collor de Melo, em seu experimento neoliberal, praticamente desmonta a área de cultura no plano federal, reduzindo o Ministério da Cultura a uma secretaria e extinguindo inúmeros órgãos, a exemplo da FUNARTE, EMBRAFILME, PRÓMEMÓRIA, FUNDACEM, CONCINE. Posteriormente, o governo Fernando Henrique Cardoso consolida a transição do Brasil para o campo democrático, entretanto, o mercado se mantém como centro de uma política neoliberal, substituindo muitas vezes o papel do Estado. No campo cultural, essa tendência não será diferente e ao longo de todo o governo FHC há somente a publicação de um livro intitulado “Cultura é um bom negócio”, que defende as leis de incentivo como política cultural. Assim, a política de cultura de FHC se concentrou em ampliar a utilização das leis de incentivo pelo mercado, e, enquanto no governo Itamar somente 72 empresas usaram essas leis, no governo FHC este número chegou a 1040 em 1999. A fim de expandir o número de empresas interessadas em apoiar a cultura, o governo ampliou o teto da renúncia fiscal, de 2% para 5% do imposto devido, e, principalmente, os percentuais de isenção, antes eles ficavam entre 65 e 75%, com exceção da área audiovisual, na qual eram de 100%. Agora, este último

percentual foi estendido para teatro, música instrumental, museus, bibliotecas e livros de arte, em resumo, a utilização de dinheiro público subordinado a decisão privada se ampliou bastante.

As problemáticas dessa espécie de terceirização das políticas públicas de cultura trouxe consequências negativas: a) o poder de deliberação de políticas culturais passa do Estado para as empresas e seus departamentos de marketing; b) Uso quase exclusivo de recursos públicos; c) Ausência de contrapartidas; d) Incapacidade de alavancar recursos privados novos; e) Concentração de recursos em projetos específicos; f) Apoio equivocado à cultura mercantil que tem retorno comercial; g) Concentração regional dos recursos. Um estudo realizado, em 1998/99, pela Fundação João Pinheiro, indicou que 97% dos recursos da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual foram para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. O orçamento destinado à cultura no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso sintetiza de modo sintomático a falta de importância do Ministério e a ausência de uma política cultural ativa, pois foi de apenas 0,14% do orçamento nacional.

Com o governo Lula (2002-2010), um novo marco das políticas de cultura no Brasil se dá em direção à abertura do diálogo com a sociedade, numa visão democrática e ampla no entendimento do conceito de cultura. A visão antropológica desse conceito passa a ocupar o lugar central e as políticas públicas do governo são construídas com base no debate com a sociedade por meio de seminários e câmaras setoriais. Neste novo paradigma, o Brasil realiza o Seminário de Cultura XXI, em março de 2003, no Ceará, no qual o então Ministro da Cultura, Gilberto Gil declara seu entendimento sobre a política cultural brasileira:

[...] cultura, nesse momento deve ser vista como dimensão simbólica da existência social brasileira. Como usina e conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Como eixo construtor de nossas identidades, construções continuadas que resultam dos encontros entre as múltiplas representações do sentir, do pensar e do fazer brasileiros e a diversidade cultural planetária. Como espaço de realização da cidadania e de superação da exclusão social, seja pelo reforço da autoestima e do sentimento de pertencimento, seja, também, por conta das potencialidades inscritas no universo das manifestações artístico-culturais com suas múltiplas possibilidades de inclusão socioeconômica. O que vimos no Brasil, ao longo dos últimos anos, passou por muito longe disso (GIL, 2003).

Ao longo da I Conferência Nacional de Cultura, o governo confeccionou o Plano Nacional de Cultura, publicado em 2009, o que resultou em um momento estratégico para a inserção das instâncias federal, estadual e municipal no debate sobre os rumos das políticas públicas de cultura no Brasil. O mencionado plano, torna-se o maior referencial das Políticas Públicas de Cultura adotadas no país, partindo da compreensão de que nele seria embutida a

ideia de organização sistêmica da cultura, a partir da qual se almeja otimizar o desenvolvimento das atividades culturais.

Ao longo do ano de 2005, realizaram-se cerca de 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais, além de uma plenária nacional, com a participação de gestores de 1158 municípios, de 19 estados e do Distrito Federal e uma rede de debates que envolveu cerca de 60 mil participantes. O Plano Nacional de Cultura foi criado e nele cinco estratégias gerais foram desenvolvidas: a) Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; b) Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; c) Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; d) Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; e) Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.

Ainda na expectativa de aprovação do PNC, foi realizada em Brasília a II Conferência Nacional de Cultura, que, entre suas principais contribuições, marcou as 32 prioridades das ações de cultura para o país, entre as quais se destacam os principais eixos: a) Produção Simbólica e Diversidade Cultural; b) Cultura, Cidade e Cidadania; c) Cultura e Desenvolvimento Sustentável; d) Cultura e Economia Criativa e e) Gestão e Institucionalidade da Cultura.

A Conferência também estabeleceu quais seriam as suas prioridades no cenário político no campo da cultura, entre elas: a) A aprovação da PEC 416/2005, que institui o Sistema Nacional de Cultura; b) A aprovação da PEC 150/2003, que designa recursos financeiros à Cultura, com vinculação orçamentária; c) A aprovação da PEC 49/2007, que insere a Cultura no rol de direitos sociais da Constituição Federal; c) A inclusão dos Programas Cultura Viva e Mais Cultura na Consolidação das Leis Sociais; d) A priorização dos projetos de lei que instituem a Lei Griô, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Programa de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura).

No cinema, os anos governos petistas trouxeram novas medidas e novas instituições, prometendo mudanças mais estruturais na máquina pública, no que diz respeito ao setor cinematográfico e audiovisual. A ANCINE, criada em 2001, foi desenvolvida para ser o órgão regulador e fiscalizador do setor, de certo modo, nos moldes do que havia sido o INC, responsável por fomentar, regular e fiscalizar. Em relação a CONDECINE, criada em 2001, a legislação foi no sentido da criação de um fundo, utilizando-se da receita adquirida por meio da taxação das atividades do próprio setor audiovisual, de produção, exibição, distribuição e comercialização. A partir desse momento, o Estado passa a ter maior protagonismo no

impulsionamento do setor, o que leva à criação do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, em 2006. O fundo tem por objetivo solucionar problemas em toda a cadeia produtiva, entre eles: a) maior cooperação entre os agentes econômicos; b) ampliação das infraestruturas de serviços e das salas de exibição; c) maior participação do produto nacional no mercado brasileiro; d) criação de novos meios de difusão para o produto audiovisual; e) fortalecimento nas áreas de pesquisa e inovação.

As necessidades do setor audiovisual e cinematográfico são gerenciadas pelo FSA por meio de pesquisas de mercado e estudos técnicos, que permitem fazer um diagnóstico efetivo, a fim de criar ações que atuem em problemas específicos da cadeia produtiva. Os recursos que mantêm o Fundo Setorial do Audiovisual provêm, majoritariamente, da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e, secundariamente, das receitas de concessões e permissões, dentre elas, principalmente o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL).

Uma vez que os recursos já foram captados e compõem o Fundo Setorial do Audiovisual, eles podem ser utilizados em quatro modalidades de ações orçamentárias: Investimento; Financiamento; Equalização; e Valores não-reembolsáveis. Na ação de Investimento, o FSA participa dos projetos e pede como contrapartida uma participação nos resultados, logo, os recursos são retornáveis. Na ação de Financiamento, entretanto, a operação ocorre como um empréstimo, sendo assim exigido o pagamento dos encargos financeiros, o retorno dos recursos como contrapartida. No caso da ação de Equalização, o FSA participa por redução dos encargos financeiros, arcando com parte do valor, em uma ação que seria de Financiamento. A ação de Valores não-reembolsáveis é excepcional, válida apenas em casos aprovados pelo Comitê Gestor do FSA, caso em que o fundo não recebe retorno de recursos.

No ano de 2008, o Comitê Gestor do FSA apresentou o seu 1º Plano Anual de Investimentos. Nele, estavam contidos os primeiros programas de investimentos na cadeia produtiva, que foram expandidos em 2013 e hoje são o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura (PROINFRA) e o Programa Cinema Perto de Você, vinculado ao PROINFRA. O objetivo desses programas e das suas respectivas linhas de ações é fomentar a cadeia produtiva do audiovisual em todos os seus elos, produção, distribuição e exibição, movimentando o mercado cinematográfico brasileiro e aumentando o espaço e a

competitividade dos filmes nacionais. Para isso, cada programa irá atuar em um segmento específico do setor e cada linha de ação irá atuar em uma necessidade diferente.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE) foi criado por meio da Lei nº 11.437 de 2006 e suas linhas de ações atuam no fomento à produção cinematográfica independente, comercialização e distribuição de obras por empresas brasileiras e aquisição de direitos de distribuição. Atualmente, o programa é composto por 12 linhas de ações, dentre elas, a produção de obras cinematográficas de longa-metragem e coprodução de obras cinematográficas de longa-metragem com países da América Latina.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) tem como objetivo fomentar projetos para obras audiovisuais brasileiras de produção independente, nos âmbitos de produção, distribuição, comercialização e exibição. O programa é composto por 14 linhas de ações, dentre elas: a produção de obras audiovisuais seriadas destinadas ao mercado da televisão; a proposta de núcleos criativos para criação de projetos audiovisuais independentes. Assim, o PRODAV é um programa que atua de maneira mais ampla, uma vez que a categoria “Audiovisual” engloba mais facilmente novas mídias, suportes e formatos, tornando-se mais versátil do que a categoria “cinema”. As linhas de ações do programa são bastante abrangentes, possibilitando um investimento no setor que vai desde as obras seriadas até mesmo os jogos eletrônicos, auxiliando no desenvolvimento de projetos e plataformas inovadoras para o Brasil.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura (PROINFRA) é o mecanismo de fomento ligado diretamente às áreas de infraestrutura e serviços para o setor cinematográfico e audiovisual que busca ampliar a estrutura cinematográfica brasileira. O PROINFRA tem, por exemplo, o Programa Cinema Perto de Você, que conta com cinco eixos de ação: Linhas de crédito e investimento; Projeto Cinema da Cidade; Medidas de desoneração tributária; Sistema de controle de bilheteria; e Digitalização do parque exibidor. Dentro desta linha merece especial destaque o Projeto Cinema da Cidade que objetiva a criação de novas salas, mas nesse caso em municípios pequenos, na faixa de 20 mil habitantes até 100 mil habitantes, que não possuam salas de cinema.

Enquanto as linhas de ações do PRODECINE e do PRODAV impulsionam com maior foco os elos de produção e distribuição da cadeia produtiva, o Programa Cinema Perto de Você trabalha mais no âmbito da exibição, fomentando a infraestrutura do setor e alcançando uma área diretamente ligada com a ponta final do percurso de uma obra audiovisual, o cidadão, o espectador. A mudança prometida pelo Fundo Setorial do Audiovisual passa então a ser

percebida não somente pelo setor audiovisual e pela classe cinematográfica, mas por toda a sociedade.

A gestão Jair Bolsonaro, que teve início em janeiro de 2019, foi devastadora em vários campos políticos e sociais, sendo um período especialmente pernicioso no campo cultural. No plano institucional, a extinção do Ministério da Cultura, em janeiro de 2019, e a fusão da TV Brasil (emissora pública) com a NBR (emissora estatal), em abril de 2019, foram algumas das primeiras ações no sentido de desarticular os programas culturais e retirar a independência que as instituições culturais detinham até o momento. As atribuições do MinC foram reduzidas ao status de uma Secretaria Especial, vinculada ao então recém-criado Ministério da Cidadania, sendo que em novembro, a Secretaria foi transferida para o Ministério do Turismo.

A TV Brasil já vinha sofrendo intervenções desde 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência da república de maneira temporária e destituiu o Conselho Curador da emissora. O argumento para a fusão com a NBR, já no governo Bolsonaro, foi a otimização de custos financeiros, mas o que houve foi a extinção de alguns programas ligados às temáticas educativa e cultural e a ampliação da programação com conteúdos das Forças Armadas e agenda presidencial. Desde a sua criação, em 2008, a TV Brasil havia se tornado uma das principais janelas de exibição para o conteúdo independente nacional. Entidades em defesa da comunicação pública como o Coletivo Intervozes questionaram a fusão, alegando ilegalidade com base no artigo 233 da Constituição Federal (complementaridade entre os sistemas comercial, público e estatal), mas a decisão do governo foi mantida.

Com a chegada da ultradireita ao poder por meio da eleição de Jair Bolsonaro, as operações de fomento da Ancine passaram a ser alvo de questionamento mais incisivo. Em abril de 2019, o diretor-presidente Christian de Castro determinou a suspensão do repasse de recursos do FSA para projetos aprovados, alguns já em fase de produção. A medida foi de encontro ao pronunciamento público da Ancine de que iria recorrer do acórdão 721/2019 do TCU que “recomendou” a suspensão do repasse para os projetos até que a Agência apresentasse “condições técnico-financeiras-operacionais” para analisar prestações de contas. A suspensão do repasse de recursos compromete toda a cadeia do audiovisual, especialmente os pequenos produtores, pela inexistência de capital de giro para investir nas produções sem o apoio estatal.

Em abril de 2019, o governo já havia anunciado cortes do apoio cultural da Petrobrás, tradicional apoiador da cultura no país e principal investidor no audiovisual através de mecanismos fiscais. Importantes atividades como o tradicional Festival de Cinema de Brasília e o *Anima Mundi*, maior evento sobre mercado de animação da América Latina, foram

imediatamente afetados. Durante a “Cerimônia dos 200 dias de governo”, em 18 de julho de 2019, o presidente havia criticado o que chamou de “ativismo” da Ancine na seleção dos projetos e ameaçou transferir a direção da Agência do Rio de Janeiro para Brasília, desestabilizando internamente o órgão.

O corte de recursos para fomento ao audiovisual assumiu um tom mais incisivo quando o governo suspendeu por meio de uma portaria a chamada pública BRDE/FSA-Prodav- TV Pública 2018, em agosto de 2019, mesmo após divulgado o resultado preliminar. A motivação foi a proibição de uma das quatorze linhas do edital, a linha 6- Diversidade de gênero, que aprovou nove projetos de estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sul e Sudeste. A decisão foi publicada logo após pronunciamentos do presidente da República questionando investimento público em obras apontadas por ele como de temática “LGBT” e “sexualidade”. Entre os projetos inscritos na linha suspensa, estavam produções com temática relacionada a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBTs) e o verdadeiro motivo da suspensão seria impedir que esses projetos fossem executados. Como não havia meio legal de impedir que somente esses projetos fossem excluídos do concurso em sua fase final, a decisão encontrada foi a de suspender toda a seleção. Em resposta, o secretário especial de Cultura Henrique Pires, pediu demissão, acusando o governo de praticar censura. Posteriormente, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil contra portaria, que acabou sendo revogado por decisão judicial, que determinou à Agência Nacional do Cinema (Ancine) a retomada e conclusão de um concurso de seleção de projetos audiovisuais financiados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

3.3 BREVE PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO

A formação do território brasileiro e sua trajetória econômica, social e política deram origem às desigualdades territoriais no país. A grandeza desta problemática sempre foi alvo de análises, mas foi a partir da década de cinquenta que a questão passou a mobilizar teóricos em busca de possíveis soluções para o enfrentamento destas desigualdades. Celso Furtado foi o primeiro grande estudioso do tema e realizou um estudo minucioso da história da construção do território brasileiro, observando as causas e origens para os problemas diversos que hoje enfrentamos (FURTADO, 2007). Celso Furtado também foi essencial para a visibilização das desigualdades regionais e da centralização deste tem que passou a ser tratado como prioridade no ciclo desenvolvimentista nacional.

O Nordeste e o Norte brasileiros são regiões centrais para a análise de um dos problemas elementares do Brasil: suas desigualdades econômicas e sociais, que tiveram origem basicamente na forma através da qual essas regiões foram mal inseridas na economia brasileira desde o período de ocupação pelos portugueses no século XVI. A colonização predatória foi responsável por criar uma concentração de investimentos e, conseqüentemente, uma concentração populacional em determinadas regiões. A exploração do Pau Brasil, a plantação de cana-de-açúcar, no Nordeste e a exploração do ouro e pedras preciosas, na região Sudeste, são exemplos de uma ocupação baseada nos interesses do colonizador. A Amazônia e o sertão nordestino apresentam-se, em contrapartida, como exemplos de regiões abandonadas: a primeira em decorrência das dificuldades de acesso e a segunda devido à ausência de riquezas fáceis

A transição do ciclo do açúcar, concentrado no Nordeste, para os ciclos do ouro e do café, centralizados no Sudeste, foi acompanhada da transferência da sede do Império de Salvador para o Rio de Janeiro (1763), assegurando àquela última região a posição de centro dinâmico da economia nacional, com expressiva capacidade de acumulação de capital, que se ampliou à medida que a infraestrutura da região sofria alterações para acomodar os investimentos na atividade fabril, a qual avançava em ritmo superior ao das demais regiões do país (POCHMANN; SILVA, 2020). A centralização do poder político, o domínio econômico e o tecido social fortemente influenciado por imigrantes de países mais desenvolvidos ampliaram as vantagens do Sudeste, como resultado da transição do modelo agroexportador para o modelo industrial, na década de 1930.

Celso Furtado destaca alguns pontos como decisivos para o desenvolvimento assimétrico do território brasileiro, a exemplo do desenvolvimento do país voltado para uma demanda externa; a persistência de monoculturas, o atraso técnico e o investimento desarticulado na economia de subsistência no campo (FURTADO, 2007). Na modernidade, estes pontos são somados a outros que também são responsáveis por aprofundar a desigualdade regional no país, a exemplo da vulnerabilidade em relação à elevação da taxa cambial, a variação constante nas taxas de inflação, a tendência à concentração da renda em pequenas elites e a lentidão na formação do mercado interno, que somente tomou impulso na segunda década do século XX, mas que ficou concentrada na região Sudeste, deixando o Norte e o Nordeste fora desta integração econômica e política com as demais regiões do país.

A “revolução de 1930”, no período Getúlio Vargas, abriu novas condições institucionais para o fortalecimento do mercado nacional de mercadorias, mas que acabou se concentrando

tanto em relação aos capitais, quanto em relação às forças de trabalho no eixo industrial Rio–São Paulo. As transferências de recursos financeiros dos grandes centros econômicos para as regiões menos desenvolvidas por via de políticas governamentais (preceito constitucional de 1934) não foram suficientes para compensar a polarização econômica entre as regiões, que foram agravadas pelas relações de trocas desiguais de produtos manufaturados de locais mais industrializados por produtos primários das áreas menos desenvolvidas, reproduzindo a nível nacional as mesmas dinâmicas de desigualdade existentes entre nações (FARIAS, p. 64, 2010).

Nesse período, há uma preocupação em fazer o país retomar o crescimento e diversas medidas são tomadas, entre elas, a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933. Ocorre que a produção açucareira entra em crise, por questões externas, como a concorrência com o açúcar de beterraba na Europa e com as produções mais avançadas e desenvolvidas de alguns países da América Central, fazendo com que a produção açucareira brasileira ficasse praticamente restrita ao mercado interno. Embora o IAA buscasse um desenvolvimento equilibrado para que não houvesse benefício de um estado em detrimento de outro, houve uma redução de mercado com grandes impactos na região Nordeste, que passa a perder a concorrência na produção açucareira com estados da região centro-oeste, devido à vantagem de localização deles com os demais estados, gerando, assim, conflitos e quedas nas produções do Nordeste (FARIAS p. 94, 2010).

Já nos anos 50, no governo de Juscelino Kubitschek, as desigualdades regionais e as formas de combatê-las começa a tomar protagonismo na agenda política, pois o estadista demonstrava grande preocupação em desenvolver o Brasil como um todo, criando para isso um Plano de Metas. A abordagem do problema foi essencial para entender que os desequilíbrios regionais não seriam resolvidos espontaneamente, pois o desenvolvimento estava, na verdade, contribuindo para o aumento dessas disparidades regionais. A região Nordeste, que passava por uma grande seca, passou a receber mais investimentos, ao mesmo tempo que se chegava à conclusão que a seca por si só não era suficiente para explicar os problemas enfrentados na região que deveria ser alvo de mais políticas públicas de redução de desigualdades (FARIAS, 2010). A desatenção secular dirigida à região fomentou o surgimento de grupos descontentes que passaram a se articular social e politicamente para exigir medidas mais efetivas para a integração regional no país, o que levou às elites dirigentes do país a tentarem encontrar alternativas capazes de, pelo menos, suprir as reivindicações mínimas, a fim de abafar esses grupos de tensão, a exemplo das Ligas Camponesas, liderado por Francisco Julião, que conscientizavam a população quanto aos seus direitos e exigiam dos governantes tratamento

igual entre as regiões.

Na região Norte o empobrecimento se dá principalmente pela paulatina extração de suas riquezas naturais que tem refletido diretamente na reprodução da pobreza econômica, exclusão social e degradação ambiental, já que esses bens são extraídos, mas o lucro não é investido na própria região. A extração e exploração insustentável dos recursos naturais tem priorizado o lucro imediato sem considerar as culturas locais e as dinâmicas naturais que regem os ecossistemas. Com o advento da borracha no século XIX, a riqueza e prosperidade foram tão abundantes que as suas duas principais cidades na época, Belém e Manaus, se tornaram importadoras de moda, comportamento social e cultural europeus. Após a crise da borracha, no começo do século XX, vários projetos para o desenvolvimento da Amazônia foram lançados, mas apenas na década de 1970 houve uma perspectiva de desenvolvimento real com a criação da Zona Franca de Manaus que representou um novo impulso na economia do estado do Amazonas, assim como revelou mudanças não só na paisagem, mas também nas condições e no modo de vida da população. Com grande oferta de empregos nas indústrias da Zona Franca de Manaus, a cidade cresce desordenadamente, o que causou sérios impactos regionais, principalmente pela ausência de políticas públicas que garantissem o atendimento adequado aos novos habitantes, além do considerável esvaziamento da zona rural (FARIAS, 2010). Na região que mais tem recursos hídricos no mundo, o acesso à água potável e o saneamento básico são serviços precários.

Somente a partir da década de 1960, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e as transferências de capitais produtivos para a região Nordeste, mediante a ação do Estado, aliado à realização de estudos e pesquisa sobre a dotação de recursos naturais da região é que se observa consideráveis avanços no combate às desigualdades com a ampliação da infraestrutura econômica, que tiveram papel importantíssimo tanto no setor industrial quanto no terciário (FARIAS, 2010). Mesmo durante o período ditatorial, com o enfraquecimento da SUDENE, somado ao caráter centralizador das políticas aplicadas no Brasil, ficam evidentes os avanços econômicos e sociais na região. A partir da década de 1980, constata-se um tímido processo de desconcentração da atividade produtiva, em razão da criação de políticas públicas federais voltadas para o fomento de atividades industriais fora da região Sudeste. Embora essas políticas tenham sido importantes não foram capazes de eliminar o abismo social-econômico entre o bloco Norte/Nordeste do eixo Centro-Sul.

O modelo de descentralização das políticas públicas idealizado nos anos 70 e 80 foi

mais do que um processo de gestão e administração eficientes, pois consistiu numa visão do Estado democrático em reação aos processos autoritários vividos até então no país. A descentralização, de maneira geral, é tratada pela literatura como um mecanismo de eficiência orçamentária e ampliação da participação comunitária e da transparência, com a transferência da responsabilidade do gasto do governo federal para os estados e municípios (MEDICI E MACIEL, 1996, p. 42). No momento da implementação de modelos descentralizados, o ente federal pode decidir o grau de autonomia decisória que quer oferecer à unidade federativa, isto é, se essa descentralização será autônoma ou dependente (MEDICI E MACIEL, 1996, p. 42).

A primeira é aquela em que a unidade de menor hierarquia realiza o gasto com recursos próprios. A segunda é aquela em que a unidade federativa depende da transferência de recursos do governo central. A descentralização dependente é dividida em duas possibilidades: a) descentralização tutelada; b) descentralização vinculada. A descentralização tutelada é aquela em que as transferências são realizadas a partir de negociações caso a caso, portanto, ficam vinculadas aos arranjos políticos, técnicos ou institucionais. Enquanto as transferências vinculadas são aquelas estabelecidas por normativos legais, e, portanto, detém uma maior segurança e estabilidade na sua operação, pois os critérios de aplicação da verba já estão definidos em instrumentos legais (MEDICI E MACIEL, 1996, p. 42). A descentralização fiscal e de competências não significa, entretanto, que houve transferência de autonomia decisória, isso porque a formulação de políticas públicas continua restrita ao ente federal, enquanto os outros entes federativos detêm autonomia na execução dessa verba (ARRETICHE, 2014, p. 150).

Arretche estabelece variáveis independentes para analisar os graus de descentralização, observando o processo da descentralização a partir de dois aspectos: i. as determinantes para o sucesso na adesão das políticas descentralizadas; e, ii. aspectos que determinam o grau de efetividade de cada política ou programa transferida:

- i. Base econômica: considerado que a assunção de novas atribuições implicam em maiores gastos para os governos, deve-se admitir que, quanto maior for a capacidade de gasto dos governos, maior será a possibilidade de assumir novas tarefas e responsabilidades sociais;
- ii. Estrutura político-administrativa: considera-se aqui o grau da capacidade técnica para a gestão das políticas;
- iii. Engenharia operacional das políticas: diz respeito ao cálculo do impacto dos custos financeiros para a operacionalização de determinada política e sua manutenção;
- iv. O legado das políticas prévias: trata-se da “herança institucional dos programas anteriores”, ou seja, as ações que vêm antes da nova atribuição ser implementada. Quais os resultados e benefícios alcançados e grau de estruturação que permite avaliar os interesses, necessidades e problemas que devem ser resolvidos;

- v. Regras constitucionais: as regras de distribuição de competências entre os níveis de governo previstas na Carta Magna podem incentivar a transferência das responsabilidades ou, ao contrário, desincentivar por uma desresponsabilização premeditada que produz uma “barganha federativa” (Arretche, 2000, p. 47), pela qual uma unidade federativa atua para que outra unidade realize as prestações de serviços por ela a fim de reduzir seus custos e, assim, incentiva o caroneiro (free rider);
- vi. Estratégias de indução: trata-se de analisar as estratégias que uma unidade mais abrangente utiliza para que outra menos abrangente venha a aderir a uma nova atribuição, posto que, excetuadas as imposições constitucionais pelo grau de soberania de nosso sistema federativo, a unidade subnacional tem autonomia para decidir sobre a adesão ou não de uma determinada política; e,
- vii. Cultura cívica: é a variável que busca mensurar o “capital social” existente na unidade federativa que irá assumir a política descentralizada, ou seja, o grau de organização, participação e envolvimento da população local na vida política do município (ARRETCHE, 2000, p. 26-34).

No início da década de 1990, Fernando Collor assume a presidência e edita uma Medida Provisória que suspendia os incentivos fiscais regionais, a SUDENE então fez uma contraproposta para evitar a extinção dos Fundos de investimento que eram destinados à região. A comissão do então presidente concorda com a proposta de não extinguir tais fundos, mas acabou exigindo que o controle desses fundos passasse para o Banco do Nordeste que fazia parte do Ministério da Fazenda, com esta decisão, os interesses deixam de ser técnicos e de resolução das desigualdades e passam a ser de poder (FARIAS, 2010).

Apenas depois da crise cambial de 1998/99 e do evidente fracasso de uma proposta de estado liberal, o país volta a debater a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional, dessa vez, que atenda de maneira mais individualizada microrregiões, ou seja, que não basta pensar em nível regional, pois há desigualdades importantes dentro das próprias regiões. Do contrário, as sub-regiões menos desenvolvidas, consideradas não competitivas, correm o risco de tornar-se marginalizadas no processo de desenvolvimento regional (POCHMANN; SILVA, 2020). Assim essa nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil deve levar em consideração as heterogeneidades e diversificações das microrregiões, inclusive com áreas de grande dinamismo econômico convivendo com áreas estagnadas num mesmo espaço regional (POCHMANN; SILVA, 2020).

O atual federalismo brasileiro foi construído após a Constituição Federal de 1988 e é marcado pela descentralização fiscal-política-administrativa, resultado do processo de redemocratização que deu autonomia política, administrativa e financeira inédita à menor das unidades nacionais ao reconhecer o município como unidade federativa ao lado da União e dos estados. Para isso, houve alterações na estrutura do federalismo fiscal com alterações na forma de distribuição e organização tributos, com isso, os municípios viram sua arrecadação saltar de

8,7%, em 1975, para 17,2%, em 2005.

Embora a Constituição de 88 tenha realizado uma forte descentralização, não alterou o formato institucional das políticas sociais herdado do sistema autoritário, pois embora tenha estabelecido um sistema federativo essencialmente descentralizado do ponto de vista fiscal e administrativo com alto grau de autonomia decisória não instituiu os mecanismos legais para que o modelo operasse, e essa dificuldade é ainda maior pelas grandes desigualdades regionais econômicas, administrativas, políticas e de capacidade de gestão. Neste sentido, a descentralização fiscal e a autonomia política-administrativa acabaram por dificultar um alinhamento entre as unidades quanto aos avanços das políticas sociais, pois cada unidade estabelece sua própria agenda, o que dificulta uma ação vertical de maior coordenação do governo central e gera uma barganha das unidades, já que existe uma competência concorrente e comum quanto aos direitos sociais e, entre eles, à cultura (SOUZA, 2005, p. 114).

A dificuldade de alinhamento das agendas das políticas sociais entre as unidades federadas também advém de nosso sistema partidário fragmentado em que o presidente tem grandes dificuldades em estabelecer uma coalizão com os estados e, principalmente, com os 5.570 municípios, já que a instituição de um sistema federativo fortemente descentralizado sem instrumentos normativos legais que estabeleçam responsabilidades e operacionalizem a cooperação, dificulta a colaboração entre os entes federativos. A adoção desse modelo de federalismo pela Constituição de 88 permitiu um fortalecimento das finanças das unidades federativas, mas provocou um esvaziamento da receita da União, que acabou por gerar uma reação para sua recomposição a partir dos anos 90, que podem ser resumidas em três aspectos: (a) impuseram limites na liberdade dos entes federativos de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; (b) vincularam parcela das receitas dos entes federativos à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e (c) reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios (SOUZA, 2005, p. 118).

Já nos anos 2000, com a ascensão do presidente Lula, houve uma retomada mais intensa das políticas públicas voltadas ao crescimento regional, por meio, de programas de inclusão social, políticas de elevação real dos salários mínimos e a retomada dos investimentos em infraestrutura social, com destaque para o financiamento de saneamento básico e mobilidade urbana, além de investimentos na infraestrutura produtiva. Estima-se que todas as sub-regiões do Nordeste apresentaram, entre 2000 e 2011, taxas de crescimento do PIB superiores à média do Brasil (POCHMANN; SILVA, 2020). Essa combinação de crescimento econômico e distribuição de renda é uma fase particular na história regional nordestina desde a criação da

SUDENE e com a retomada do crescimento do país. O Norte e o Nordeste voltaram a receber investimentos expressivos, com destaque para as obras de infraestrutura como a Ferrovia Transnordestina e a transposição do Rio São Francisco. Ainda sob a égide dos governos petistas, houve a redução da concentração de renda, desta vez por meio da elevação do gasto social, da inclusão de pessoas no mercado de trabalho e da valorização do salário mínimo, alcançando elevação do Índice de Desenvolvimento Humanos dos Municípios (IDHM), assim como com a retirada de milhões de famílias da condição de extrema pobreza (POCHMANN; SILVA, 2020). Do ponto de vista social, foram conquistas importantes, mas sem alterações relevantes na posição dos entes federativos que lideram o ranking nacional em participação relativa nos quatro grandes setores, nem na divisão regional do trabalho.

A ausência de mecanismos eficientes de distribuição de riqueza é nociva à fluidez e à circulação da renda, desacelerando o ritmo de crescimento da economia, pois se nas regiões Sul e Sudeste poucos estados dispunham de uma arrojada infraestrutura produtiva, nas regiões Norte e Nordeste faltavam até mesmo água e energia para consumo doméstico, o que deixava a maioria dos estados desprovida de condições básicas para a sua população. A desigualdade regional, marcada por estruturas produtivas distintas, padrões variados de ocupação e renda, assim como estruturas diferenciadas do sistema educacional, produz uma sociedade desigual, cuja combinação resulta na preservação do abismo que separa territórios prósperos daqueles marcados pela pobreza. À medida que conseguem compor uma base sólida de acumulação de capital, os estados mais ricos tendem a manter a liderança econômica, distanciando-se dos estados mais pobres, já que estados com mais infraestrutura tendem a atrair mais pessoas interessadas em viverem como moradores, o que conseqüentemente leva a uma concentração de renda, o que atrai mais empresas de serviços, em um círculo virtuoso exatamente oposto ao que acontece em regiões menos favorecidas.

Na contemporaneidade, tomando como referência o Produto Interno Bruto, índice que acopla renda per capita e produção setorial dos entes federativos, constata-se que os sete estados das regiões Sul e Sudeste respondem por mais de 70% da produção e da renda, embora acomodem apenas 56% da população brasileira (IBGE/Pnad 2014). O centro dinâmico da economia nacional concentra, também, as ocupações compatíveis com as remunerações mais elevadas, o que resulta em níveis mais altos de consumo, arrecadação tributária e capacidade de acumulação dos investidores privados. Esse ciclo assegura a expansão dos investimentos privados e maior capacidade de intervenção dos estados mais ricos no desenvolvimento local. Em 2012, o estado do Maranhão recebeu um investimento público em saúde equivalente a 6,33%

do seu PIB, enquanto em São Paulo o investimento foi de 2,58%; no entanto, os valores absolutos eram, respectivamente, de R\$ 519,11 (MA) e R\$ de 924,70 (SP). Ademais, apenas 6,5% da população maranhense tinha cobertura de plano de saúde, ao passo que, em São Paulo, a cobertura correspondia a 44,4%, o que revela que, nos estados mais pobres, é maior dependência da população em relação aos serviços públicos.

Em 2015, o estado do Rio de Janeiro apresentava uma taxa de analfabetismo para a população economicamente ativa (PEA) de 2,05%, enquanto no estado de Alagoas ela correspondia a 5,94%. Já em relação à taxa de pessoas com mais de quinze anos de estudo, a situação se inverte, com 11,06% para o Rio de Janeiro e 5,52% para Alagoas. Os números agregados por macrorregião revelam que as regiões Norte e Nordeste possuem uma taxa superior de analfabetismo e menor taxa de pessoas com quinze anos ou mais de estudo. Entretanto, as desigualdades produzidas em decorrência do sistema de educação não se restringem ao grau de instrução da população. As regiões mais abastadas dispõem das condições estruturais para reproduzir o conhecimento e o desenvolvimento de pesquisa científica e inovação tecnológica em condições absolutamente distintas, com a criação de um ambiente muito mais promissor às empresas de maior conteúdo tecnológico, cuja sobrevivência depende de um processo de inovação contínuo e acelerado.

O IDHM agrega indicadores de educação, renda e longevidade, sendo que dos 134 municípios com IDHM mais baixo estavam localizados entre as regiões Norte e Nordeste e os cem municípios com IDHM mais elevado concentravam-se nas regiões Sul e Sudeste, à exceção de Fernando de Noronha (PE), Palmas (TO), Cuiabá (MT) e Distrito Federal.

A trajetória de concentração da riqueza produz o esvaziamento das condições materiais de sobrevivência para uma fração expressiva da sociedade. Dessa maneira, recai sobre o Estado a urgência de ofertar serviços essenciais ou mesmo transferir renda em estágios mais críticos, a exemplo da incapacidade do próprio sustento por idade avançada, incapacidade física ou desemprego involuntário por período muito longo. A regulação do mercado pode contribuir para a distribuição mais justa da riqueza, tanto por meio de legislação de proteção ao trabalho ou mesmo mediante a proteção do Estado a segmentos mais vulneráveis da sociedade. A superação dessas desigualdades regionais depende de um planejamento a longo prazo coordenado pelo Estado nacional, em parceria com estados e municípios. Se o Estado nacional não intervier para equalizar essas diferenças, o abismo que separa estados pobres e ricos jamais será superado, posto que o sistema de reprodução capitalista, em seu movimento natural, tende a produzir a concentração de riqueza continuamente.

Matus (2005) elenca três tipos de conflito que atuam diretamente sobre o planejamento governamental, com enormes consequências para a formulação e a operacionalização de políticas públicas: o conflito cognitivo, o conflito de interesses e o conflito emocional. O conflito cognitivo tem sua origem na diferença de leituras da realidade e se expressa tanto no plano da explicação como no plano da ação. O conflito de interesses surge da contradição na partilha de benefícios e perdas e exprime-se na posição assumida pelos atores em relação a jogadas ou operações promovidas pelos outros. Por fim, o conflito emocional revela os sentimentos de rejeição entre os atores (MATUS, 2005).

Na perspectiva estratégica situacional, é necessário compreender a assimetria das explicações entre os atores e identificar quem explica. Quando associada ao método geográfico, essa perspectiva pode sustentar a ideia de que a “cegueira geográfica” no planejamento governamental e nas políticas públicas brasileiras não é somente uma questão de fundamentação teórica e operacional, mas também uma questão de perspectiva, que é sempre situacional. Os movimentos de competitividade entre lugares e regiões impostos pela dinâmica do mundo contemporâneo exigem que o território seja pensado em um contexto espacial mais amplo que seu entorno. Por essa razão, a atualização do debate sobre a região e o território no Brasil atual passa, necessariamente, pela incorporação da forma e da norma nas escalas de atuação do planejamento e das políticas públicas, pois a primeira atua como instância decisiva para a realização de uma ação, que é mais ou menos eficaz segundo a adequação da norma a ela (MATUS, 2005).

No campo da cultura, a ideia de uma gestão sistêmica não é nova, porém, as premissas do sistema foi efetivamente posto em construção pela gestão do Ministro Gilberto Gil, em 2012. O Sistema Nacional de Políticas Culturais - SNC é um modelo de gestão descentralizada, integrada, democrática e participativa, com a coordenação do governo federal e com a colaboração estadual e municipal na realização das políticas públicas. O SNC está fundado em três pilares: a) descentralização da gestão e do financiamento; b) Planificação, com metas e diretrizes de longo prazo; c) participação da sociedade por meio de conferências e conselhos.

E suas diretrizes são: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. As diretrizes reafirmam a autonomia e a cooperação na elaboração de políticas culturais quanto ao fomento, difusão e circulação assumindo o caráter de universalização do acesso.

O Sistema Nacional de Políticas Culturais, propõe, portanto, uma estrutura mais horizontal com a criação de um de espaço de pactuação das decisões sobre as políticas e aplicação dos recursos. Os espaços de participação social (conselhos e conferência) são estruturas importantes na organização do sistema. Neste modelo, todos os entes federativos devem ter um papel ativo tanto na implementação, quanto na execução de políticas públicas de cultura, prevendo inclusive a necessidade de que os municípios, independente do seu tamanho, precisarão implementar as mesmas estruturas que os Estados, fator que influenciou para a resistência que alguns municípios demonstraram em aderir ao SNC. O Sistema Nacional de Cultura prevê que todos os entes federativos devem replicar de forma simétrica o seguinte conjunto de instâncias:

Imagem 17 – Organização orgânica do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Ancine

Um detalhe interessante é que a adesão ao SNC não é feita de maneira compulsória, cada estado e município deve aderir ao sistema por meio de um sítio eletrônico em um processo todo informatizado. A adesão ocorre com a assinatura de uma carta de intenções e com a assinatura do termo denominado Acordo de Cooperação Federativa para o Desenvolvimento do SNC, que estabelece as responsabilidades dos entes federados na criação dos mecanismos necessários para a operação do Sistema. Até julho de 2022, foram assinados os protocolos de adesão ao SNC por 2.903 municípios, cerca de 52% do total, enquanto em nível estadual, todos aderiram ao programa.

A mera assinatura de acordo junto ao SNC não implica em nenhuma responsabilidade efetiva do ente, ou mesmo em penalidades ou sanções, caso não sejam cumpridos os compromissos assumidos pelo acordo, bem como, também não há nenhuma atribuição quanto à prestação de serviços culturais propriamente dito, e, sim, compromissos quanto à criação dos mecanismos para a gestão do Sistema. Assim, embora haja uma adesão significativa, isso não significa que os entes federativos estejam efetivamente constituindo os mecanismos previstos pelo SNC, uma vez que a adesão não vincula a efetiva criação dos mecanismos exigidos: i. órgão de gestão da cultura; ii. fundo para gerir os recursos e; iii. conselho para a participação da sociedade. De certa maneira, posterga-se a definição das responsabilidades dos envolvidos no SNC, que devem estar contidos nos respectivos Planos de Cultura.

Esse modelo de implementação do SNC é compreensível em razão do tamanho continental do país e do desejo de não se implementar diretrizes políticas de uma maneira autoritária e compulsória, entretanto, é essencial que o Estado brasileiro dê um passo adiante e atue junto aos entes federativos de maneira colaborativa para que as políticas públicas de cultura sejam de fato implementadas e se convertam em ações e rojetos de cultura.

Tabela 10 – Contabilização de estados e municípios com secretarias de cultura exclusivas

Indicador	2009-2010	2012-2013	2014-2015	2018	2019	2020	2021	Ponto da meta 2022
Quantidade de estados e o distrito federal com secretaria de cultura exclusiva instalada	15	18	21	20	20	24	17	27
% de estados e o distrito federal com secretaria de cultura exclusiva instalada	56%	67%	78%	74%	74%	89%	63%	100%
Quantidade de capitais com secretarias de cultura exclusiva instaladas	8	9	11	11	11	21	10	27
% de capitais com secretarias de cultura exclusiva instaladas	30%	33%	41%	41%	41%	78%	37%	100%
Quantidade de municípios (20%) em relação ao total de municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas	521	752	1073	1073	787	787	787	1.048
% de municípios (20%) em relação ao total de municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas	50%	72%	103%	103%	76%	76%	76%	100%
Quantidade de municípios com mais de 500 mil hab em relação ao total desses municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas	14	16	19	13	13	13	13	39
% de municípios com mais de 500 mil hab em relação ao total desses municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas	30%	23%	41%	41%	28%	28%	28%	100%

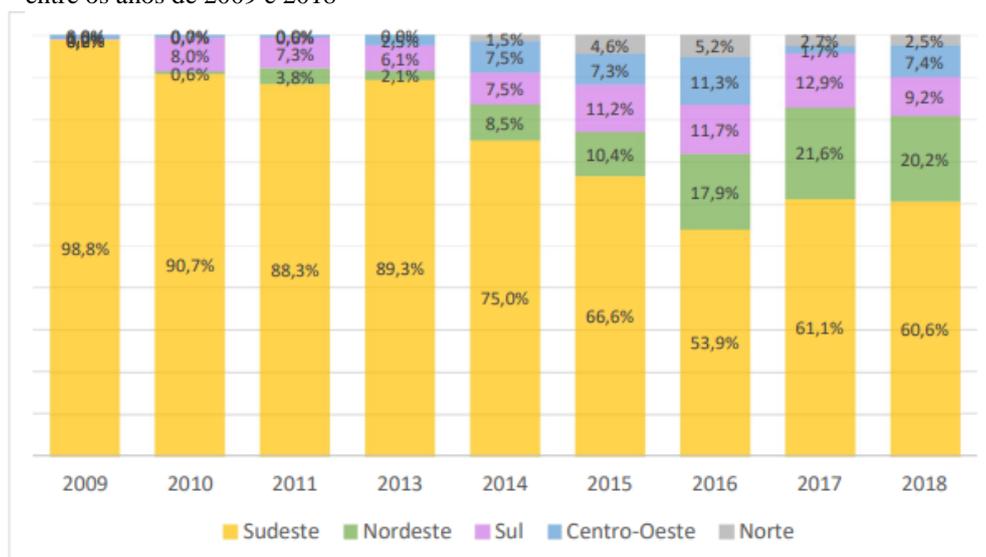
Fonte: Ancine

No cinema, o estímulo à regionalização da produção audiovisual brasileira está previsto na maior parte das ações do Fundo Setorial do Audiovisual, criado em 2006, é vinculado ao Ministério da Cultura, e tem como objetivo o desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. Os principais objetivos do FSA são: o incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos; a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição; o fortalecimento da pesquisa e da inovação; o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira. Quanto às ações de descentralização, o FSA propõe:

- reserva mínima de recursos, a partir do dispositivo previsto na Lei 11.437/06, de no mínimo 30% do valor para projetos de produtoras localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e mínimo de 10% para projetos de produtoras localizadas na Região Sul ou nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- garantias de participação de projetos de diferentes regiões em fases avançadas de seleção;
- condições de elegibilidade mais flexíveis.

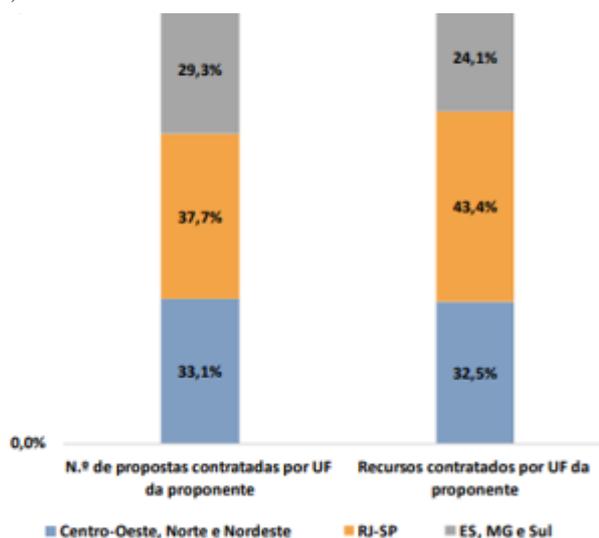
A partir de 2012, o Comitê Gestor do FSA – CGFSA passou a adotar medidas adicionais de estímulo à regionalização em relação ao que vinha sendo realizado até o momento, que previa apenas a indução de projetos regionais nas etapas finais de seleção dos concursos para seleção de projetos. Além da implementação de cotas regionais previstas em lei na maioria das chamadas públicas lançadas a partir de 2013, o CGFSA visou também o desenvolvimento da região Sul e dos estados do Sudeste fora do eixo Rio-São Paulo, adotando a reserva mínima de 10% dos recursos para essa região e Estados. Foram também criadas ações específicas para o desenvolvimento regional, visando o direcionamento mais assertivo dos recursos para as regiões fora do eixo. Como resultado dessas ações, é possível observar que a divisão de recursos entre as regiões vem se intensificando nos últimos anos, com destaque para a região Nordeste, cuja participação atingiu 17,3% em 2018. Observa-se uma maior descentralização de recursos entre as regiões brasileiras a partir de 2014, quando foram publicados os primeiros resultados da implantação do sistema de cotas no âmbito das Chamadas do FSA em 2013.

Gráfico 2 – Porcentagem de distribuição de recursos Ancine entre as regiões brasileiras, entre os anos de 2009 e 2018



Fonte: Ancine

Gráfico 3 – Porcentagem de distribuição de recursos Ancine entre as regiões brasileiras, no ano de 2021.



Fonte: Ancine

Além do desenvolvimento de mecanismos para que as verbas arrecadadas sejam divididas de uma maneira mais equilibrada entre os entes federativos, corrigindo distorções e desequilíbrios históricos, o Plano Nacional de Cultura também prevê linhas de incentivo específicas para a construção de salas de cinema em locais desassistidos deste serviço. Uma importante iniciativa no caminho da descentralização é o programa Cinema Perto de Você, que consiste em um sistema de linhas de crédito e financiamento para a construção e reformas de salas de exibição comercial, em áreas carentes de salas de cinema, em especial as periferias das capitais e grandes cidades, ou em cidades de pequeno e médio porte, acima de 20 mil habitantes.

Consiste ainda em medidas de desoneração tributária e ao estímulo da digitalização do parque exibidor e da estruturação de um sistema de controle de bilheteria.

Tabela 10 – Número de contratos firmados no projeto Cinema Perto de Você com a quantidade de complexos e salas previstos e o valor investido.

Ano	Contratos assinados	Complexos de cinema	Salas	Recursos FSA (R\$) ¹
2010	1	1	6	3.168.000
2011	1	1	6	2.667.090
2012	4	7	43	20.445.078
2013	6	24	135	102.782.553
2014	6	8	55	32.319.606
2015	1	2	14	11.352.000
2016	6	12	66	76.821.330
2017	1	1	3	1.649.000
2018	3	7	19	18.436.000

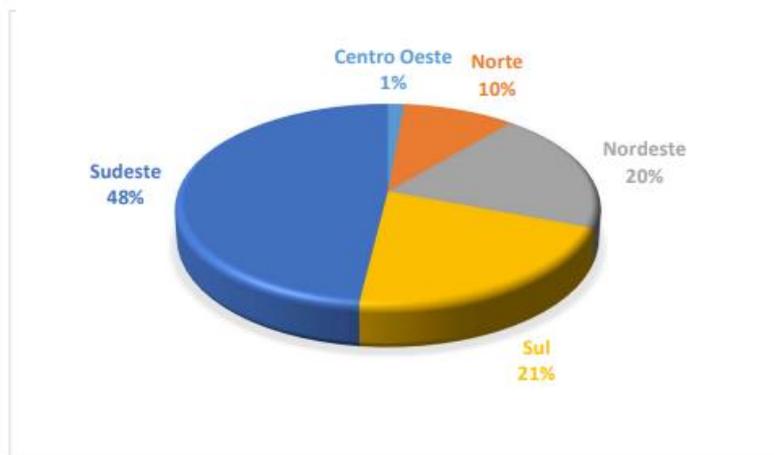
Fonte: Ancine

A tabela 10 foi elaborada pelo relatório de desempenho do projeto Cinema perto de Você, que analisa essa política pública entre os anos de 2009 a 2018. O relatório traz por ano quantos contratos foram firmados com municípios, a quantidade de complexos de cinema a serem construídos e quantas salas de cinema possuem esses complexos. Até o momento, das 297 novas salas de cinema previstas, 282 salas já haviam sido entregues. Assim, de 2009 a 2018, a quantidade de salas de exibição no Brasil passou de 2.110 para 3.347, incremento de 1.237 e o Programa Cinema perto de Você contribuiu com a construção de 20% das novas salas de exibição.

Essa política pública, no entanto, possui algumas distorções que poderiam ser aperfeiçoadas para que o projeto se desenvolvesse de maneira mais descentralizada e plural. Neste sentido, merece destaque o fato de que em 87,5% dos casos os cinemas foram construídos em shopping centers. O estabelecimento massivo de cinemas dentro de shopping centers é um dos grandes responsáveis pelo encarecimento do valor dos ingressos e da elitização do hábito de ir ao cinema. Merece destaque também a concentração de recursos na Região Sudeste, em especial no Estado do Rio de Janeiro, que recebeu 31,1% dos recursos do Programa. As políticas públicas de cinema vinculadas ao Plano Nacional de Cultural já apontavam para a necessidade de desconcentrar o investimento nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a fim de justamente promover uma distribuição mais igualitária dos recursos. Assim, a permanência desses estados

no topo dos que mais recebem investimento ainda evidencia uma falha nessa descentralização, que permanece deixando de investir em regiões historicamente desprezadas e acaba por não romper com desequilíbrios evidentes.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos do programa Programa Cinema perto de Você entre regiões



Fonte: Ancine

Dentro do programa há ainda a linha de incentivo chamada Cinema na Cidade, que fomenta a implantação de complexos de cinemas em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes, por meio de convênios com as prefeituras e governos estaduais. Assim, enquanto a linha Cinema Perto de Você tem foco na construção e reforma de salas comerciais em cidades com mais de cem mil habitantes, a linha Cinema na Cidade tem foco na parceria com municípios na construção de cinemas públicos em cidades com menos de cem mil habitantes. Em geral, os convênios preveem as seguintes etapas de execução: elaboração de projeto básico/executivo, licitação e contratação de empresa para execução da obra de construção/reforma de complexo exibidor e aquisição de equipamento e mobiliário para complexo exibidor.

Inicialmente, o projeto Cinema na Cidade teve um baixo número de convênios firmados, o que pode indicar pouco interesse ou dificuldades por parte dos entes federados de se adequarem ao modelo proposto. Em 2017, por exemplo, foi realizado um chamamento Público, objetivando selecionar governos estaduais para a construção e implantação de complexos cinematográficos em municípios desprovidos de cinema. No total, a chamada pública disponibilizava o montante de recursos financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual de R\$ 8,3 milhões. Houve manifestação de interesse de três unidades federativas (Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco). No entanto, nenhum participante atendeu às exigências indispensáveis

para a seleção prevista no edital. Adicionalmente, os convênios assinados apresentaram diversas dificuldades para executar seus objetos, tais como entraves para viabilização dos terrenos para construção dos complexos cinematográficos por parte dos municípios selecionados e múltiplas instâncias que dificultam a coordenação das ações (Ancine, Caixa Econômica, Governos Estaduais e Prefeituras).

Tabela 11 – Programa Cinema na Cidade. Número de convênios firmados. Ente federativo e valor.

Órgão Conveniente	Convênio nº	Número de complexos	Valores dos Convênios			
			FSA	Local	Rendimentos de aplicação ¹	Total
Secretaria de Estado de Cultura - RJ	766309/2011	3	10.000.000	2.500.000	2.915.897	15.415.897
	795364/2013	2	5.000.000	1.250.000	-	6.250.000
Secretaria da Cultura do Estado - CE	812211/2014	10	20.000.000	13.850.309	-	33.850.309
Secretaria de Estado da Cultura e Turismo - MA	837492/2016	3	9.600.000	2.400.000	-	12.000.000
Total		18	44.600.000	20.000.309	2.915.897	67.516.206

Fonte: Ancine.

Embora o primeiro Convênio com o Estado do Rio de Janeiro tenha sido assinado em 2011, até o fim de 2018 nenhum complexo havia sido concluído. No caso do Convênio com o Governo do Estado do Ceará, já foram assinados os contratos para a execução das obras de construção dos complexos, enquanto no Convênio com o Governo do Estado do Maranhão houve conclusão da etapa de elaboração de projeto básico por empresa contratada. Assim, o modelo proposto pelo Projeto Cinema na Cidade, de construção de complexos de propriedade pública por meio de convênios do agente financeiro com governos estaduais, que por sua vez, atuam em parceria com prefeituras locais, ainda não conseguiu atingir o objetivo de aumentar a oferta de complexos cinematográficos nas localidades selecionadas e apresenta dificuldades em sua execução até o momento em que nenhuma sala de cinema conseguiu ser efetivamente entregue.

A descentralização também pode ser realizada em nível estadual e municipal, isto é, além das iniciativas federais, é possível que os outros entes federativos desenvolvam suas próprias ferramentas de descentralização. O estado de São Paulo por meio do Programa de Ação Cultural – PROAC que prevê linhas de financiamento específicas para o desenvolvimento de regiões historicamente desfavorecidas, tais como cidades rurais e periféricas. O Juntos Pela

Cultura foi criado, em 2019, com foco na descentralização para o Proac Editais e determina que pelo menos 50% dos recursos em cada edital devem ser destinados a projetos do interior. Segundo balanço divulgado em 2022, os programas Proac Editais, Proac ICMS, Juntos Pela Cultura, Cultura Viva SP e Difusão Cultural somam R\$ 273 milhões em investimentos, destes, R\$ 149 milhões foram destinados ao interior, o que representa cerca de 54% do total investido.

O Distrito Federal também conta com políticas públicas de descentralização com linhas específicas de fomento para pessoas que residem em regiões periféricas, o chamado FAC-Regionalizado, essa modalidade de seleção foi iniciada em 2016 e a cada vem sendo aperfeiçoada seja com a destinação de mais verba a essas regiões ou na elaboração de critérios mais eficiente para a seleção dos agentes culturais.

3.4 BREVE PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE PLURALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO

O pensamento liberal enquanto modelo político e econômico teve início como uma espécie de desdobramento do pensamento iluminista, pois a partir dele, foram desenvolvidas inúmeras teorias, tanto políticas, quanto econômicas, que, favoráveis à liberdade dos indivíduos em seu grau máximo, defendiam que se limitasse o poder de interferência do Estado na vida de seus cidadãos. Neste sentido, caberia ao Estado tão somente garantir três direitos básicos: vida, liberdade e propriedade. Assim, com a progressiva derrubada dos regimes absolutistas nos países europeus, os processos de industrialização tiveram início e com eles também os modelos liberais de economia e Estado.

É possível afirmar que, até os primeiros anos do século XX, os Estados liberais, tendo o Reino Unido e os Estados Unidos como principais representantes, prevaleceram no mundo ocidental. No entanto, a Primeira Guerra Mundial (1914-1919) e a crise econômica de 1929 abalaram as estruturas político-econômicas vigentes até então, evidenciando a necessidade de uma proposta alternativa de modelo econômico e político que garantisse alguns direitos básicos aos seus cidadãos. Embora as teorias intervencionistas tenham chegado ao seu ápice em 1936, com o economista britânico John Maynard Keynes, a primeira grande teoria a defender essa prática foi promovida pelo estadista Otto von Bismarck, na Alemanha, em 1880. A aplicação das teorias keynesianas levou os Estados Unidos, um país historicamente liberal, a aderir com mais intensidade aos ideais intervencionistas, revendo a teoria liberal ao propor que o Estado deveria intervir na economia quando necessário, como para garantir o pleno emprego (THERNBORN, 1995).

Em face de uma nova crise internacional do capitalismo, nos anos 1970, a resposta encontrada pela maior parte das nações foi o recrudescimento do modelo neoliberal, com a redução de direitos e políticas sociais, sobretudo, aquelas vinculadas aos trabalhadores. As experiências de condução política neoconservadoras retiram da órbita do Estado as funções de proteção social, consideradas ineficientes do ponto de vista mercantil, buscando outros modelos que não implicassem em mais gastos por parte do Estado ou das empresas. Desta forma, as crises e o recrudescimento das políticas neoliberalistas permitiram o avanço do conservadorismo no campo das políticas sociais, reduzindo a atuação do Estado na regulação da esfera pública (THERNBORN, 1995). O aumento da pobreza, causada pela conjugação de desemprego, retirada de direitos e desmonte de políticas sociais, provocam a formação de bolsões de pobreza, já que grande parte da população não conseguia sua inserção no mercado, seja de maneira formal ou informal. Esse grupo social é composto basicamente por segmentos mais pobres da sociedade e, não raro, aqueles também mais historicamente marginalizados. Essa década, portanto, é marcada pelo avanço da ofensiva neoliberal em duas das suas principais características: o desmonte da responsabilidade pública em relação às grandes problemáticas sociais e a proposta de Estado mínimo.

Até a década de 1980, a maior parte dos países latino-americanos também intensifica o implemento de políticas neoliberais que promovem a redução da intervenção estatal na dinâmica do mercado, em particular aquelas portadoras de mecanismos democráticos que pudessem controlá-lo. A propagação das ideias do liberalismo na América Latina se deve principalmente à crença de que apenas um Estado mínimo poderia propiciar uma administração racional, pois a estrutura estatal de bem-estar social seria onerosa e, na verdade, ineficaz, pois produziria efeitos contrários aos desejados, criando desigualdades onde supostamente se pretendia obter uma maior equidade (FERNANDES, 1975).

Os países latino-americanos passam a reduzir de maneira sistemática as dimensões do Estado de bem-estar social, transformando os regimes universais de proteção em uma particularização de benefícios sociais focados em casos mais imediatos e urgentes. Além da privatização e a conseqüente transformação em mercadoria dos serviços sociais a serem adquiridos no mercado pelo cidadão consumidor (FERNANDES, 1975). Essas mudanças foram comandadas pelo Consenso de Washington, que estabeleceu regras a serem implementadas nos países periféricos para enfrentar a crise do capitalismo. A pobreza e a desigualdade geradas pelas políticas liberalistas, passam a ser vistas como algo inerente ao sistemas econômicos e ao ordenamento social. Neste cenário, o Estado teria como objetivo apenas mantê-las em níveis

suportáveis, ou seja, há que se controlar a pobreza dentro de níveis tidos como aceitáveis (FERNANDES, 1975).

As reações mais intensas a esse processo de recrudescimento liberal puderam ser vistas nos movimentos dos trabalhadores, com o fortalecimento das entidades de classe, como sindicatos e no conjunto de movimentos sociais, constituídos juntos à sociedade civil, que passam a exigir do Estado o reconhecimento de direitos e a inserção de pautas mais plurais no campo das políticas públicas. A conjugação destes elementos implica em uma nova sociabilidade, que se inicia com o redimensionamento da classe trabalhadora e envolve o aprofundamento da questão social. No Brasil, em meados dos anos 1970, o regime militar começa a dar mostras de exaustão com o ressurgimento da sociedade civil, a partir de militantes das Comunidades Eclesiais de Base, vinculadas à Igreja Católica, sensível às organizações de esquerda e sindicatos (PAULO NETTO, 1992). Articula-se uma rede de movimentos populares urbanos que buscam representar as mais diferentes reivindicações em espaços como fábricas, associações de moradores, movimentos por moradia, contra o aumento do custo de vida, movimento estudantil, entre outros. E aí se encontram, também, as organizações do movimento negro, a exemplo do Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial, fundado em 1978.

Na relação destes movimentos com o Estado, o potencial deste último como indutor de demandas, acaba por ficar oculto no discurso das organizações, que destacam a autonomia dos movimentos sociais, configurando uma relação de negação do Estado ditatorial e de oposição ao governo militar. O Estado procura garantir alguma legitimação pelo consenso passivo e passa a responder às reivindicações dos movimentos mediante a efetivação de políticas sociais nas áreas de saúde, saneamento básico, sistemas de transporte, dentre outras, o que resulta na ampliação das demandas populares. Essas medidas, já no início da década de 1980, em função da crise econômica e das manifestações de ação direta, encontram um Estado incapaz de dar respostas rápidas aos anseios dos setores sociais atingidos pela recessão (PAULO NETTO, 1992).

No enfrentamento desses dilemas, a sociedade civil brasileira se torna cada vez mais participativa no processo de tomada de decisões pelo Estado, com uma disposição militante diferente daquela existente na lógica anterior sob a égide do Estado ditatorial. Em 1979, é fundado o Partido dos Trabalhadores - PT que tinha por objetivo constituir um canal institucional de participação das camadas populares que elas possam integrar novos movimentos sociais e sindicais (COGGIOLA, 2004). É também criada a Central Única dos

Trabalhadores (CUT), em 1983, articulando as forças do novo sindicalismo, nascido, principalmente com as greves do ABC paulista. No PT e na CUT, entidades construídas como instrumentos da luta de classes, a geração de militantes negros oriunda dos anos 70 encontra seu espaço para continuar desenvolvendo sua luta antirracista, prevalecendo a coesão em torno do que era considerado bem comum ou direito de todos na caminhada em direção à construção de uma sociedade justa e igualitária e da emancipação humana (COGGIOLA, 2004).

A década de 1990, traz uma tendência modernizadora que pressiona o Estado para a implementação de políticas sociais que privilegiem segmentos historicamente desfavorecidos, além de ações que promovam o orgulho do pertencimento a identidades marginalizadas e elevação da autoestima. A disputa entre o pensamento neoliberal e as teorias do Estado de Bem-Estar Social permanece, em que o primeiro defende políticas de privatização, livre-mercado, enquanto o segundo propõe o combate às desigualdades sociais, por meio do desenvolvimento de políticas públicas que corrijam as discrepâncias originadas pelo próprio liberalismo. É evidente que as políticas sociais não podem ser analisadas exclusivamente a partir do Estado, nem unicamente a partir da sociedade civil (como produto das pressões dos setores subalternos frente ao Estado). Elas devem ser compreendidas como uma relação, como uma mediação entre o Estado e a sociedade civil, depositários de uma dupla característica de coerção e consenso, de concessão e conquista (PAULO NETTO, 1992).

Há um aumento significativo de segmentos sociais, agrupados quer por suas identidades, quer por suas necessidades e diferenças, que começaram a ganhar proeminência para a intervenção de políticas sociais específicas. Estas políticas não mais seriam conduzidas exclusivamente pelo Estado, e sim pela sociedade civil, pelas organizações não governamentais, pelas empresas e pelo denominado Terceiro Setor. Neste contexto, também são desenvolvidas teorias que apontam para a necessidade de que o Estado promova políticas públicas de reparação histórica em relação a identidades sociais que nunca tiveram acesso ou condições de oportunidades para acessar bem e serviços estatais ou mesmo ocupar cargos/espacos de relevância política e social.

As Políticas Públicas Afirmativas, notadamente a política de cotas, são medidas para a efetivação de reparações históricas e sociais por meio do desenvolvimento de políticas públicas de inclusão social de minorias, em relação às quais haja algum tipo de discriminação social ou desvantagem histórica. Essas políticas proporcionam uma mobilidade social ascendente fomentada pelo Estado, em reconhecimento às dificuldades que determinadas identidades sofrem para conseguir essa mobilidade de forma natural. As ações afirmativas, mais do que

prevenir, coibir e punir atos discriminatórios, geraram condições para que as conseqüências sociais concretas da discriminação, passada ou presente sejam progressivamente amenizadas, até que se alcance uma efetiva igualdade. Esta busca de igualdade se refere primordialmente às condições e oportunidades de acesso à educação e ao mercado de trabalho, o que importa dizer, à inexistência de discriminação na contratação e remuneração dos indivíduos, bem como no acesso aos níveis mais elevados de ensino (VIEIRA JUNIOR, 2005).

As medidas de ação afirmativa objetivam transpor as barreiras institucionais e sociais que impossibilitam grupos sub-representados de se beneficiarem de oportunidades iguais com os demais membros da sociedade. As ações afirmativas são um conjunto de medidas públicas e privadas que atribuem privilégios a grupos sociais historicamente marginalizados, em razão de discriminações raciais, religiosas, étnicas, etárias, físicas, de gênero. Neste sentido, essas políticas reconhecem a importância de se promover igualdade de acesso, assegurando procedimentos justos de seleção, divulgação e recrutamento que possibilitem o reparo e correção dos padrões passados de exclusão, mesmo que seja necessário o tratamento de pessoas diferentes de maneiras diferentes (VIEIRA JUNIOR, 2005).

A identificação dos grupos minoritários pode gerar conflitos, tanto com indivíduos pertencentes a grupos tidos como marginalizados, por não desejarem ser vistos socialmente como minorias. Assim como, com os indivíduos fora dos critérios de classificação, por acreditarem que possuem outras barreiras de ascensão que não estão sendo reconhecidas pelo Estado. Outra dificuldade é a possibilidade que as ações beneficiem os integrantes mais favorecidos dos grupos minoritários, ampliando, dessa forma, a desigualdade interna dos grupos-alvo, a exemplo das cotas universitárias que tendem a beneficiar pessoas negras que tiveram um ensino básico melhor que pessoas negras que foram totalmente desassistidas pelo Estado, já que a cota não possibilita o acesso de todas as pessoas negras à universidade, mas às pessoas negras mais favorecidas dentro deste grupo. Quanto à duração das iniciativas, entende-se que estas devem ter um caráter temporário, mas com duração suficiente para que resultados satisfatórios sejam obtidos.

Ao contrário do nosso país, as ações afirmativas nos Estados Unidos surgem, na década de 1960, em meio ao movimento de direitos civis, partindo não do universo educacional, mas do mercado de trabalho. Em 1961, o então presidente John F. Kennedy instaura a primeira comissão para estudar as condições empregatícias das pessoas negras no país e, em 1965, Lyndon Johnson passa a exigir ações afirmativas e políticas não discriminatórias das empresas que recebiam subsídios não governamentais. Em 1967, essas mesmas regras passam a se aplicar

para discriminações de gênero e, em 1972, as ações afirmativas chegam ao universo educacional (OLIVEN, 2007, p.34). Nos Estados Unidos, a Suprema Corte concluiu pela constitucionalidade do uso de critérios raciais na implementação de políticas públicas que objetivem a promoção da diversidade e a não segregação nas áreas educacional e de relação de emprego, no combate estrutural do problema da discriminação, com vistas ao equilíbrio entre os diversos grupos sociais. Estas ações são implementadas legislativamente e ainda por meio da atuação dos tribunais, ante a constatação da discriminação racial praticada tanto em contratações, quanto na admissão de estudantes em universidades. Assim, a adoção do critério racial, que em princípio é suspeito de ser discriminatório, é admissível quando tenha por objetivo beneficiar o grupo ou minoria excluído, hipótese em que se mostra compatível com o princípio da igualdade (OLIVEN, 2007).

No Brasil, as ações afirmativas só ganharam destaque após 1995, com a Marcha Zumbi dos Palmares, cujo objetivo era a luta contra o racismo e a favor da igualdade social. Iniciativas na área de educação começaram a ser adotadas a partir de 2012, quando o Governo Federal sancionou a lei nº12.711, obrigando todas as universidades federais a adotarem o Sistema de Reserva de Vagas em seus vestibulares. A legislação determina que 50% de todas as vagas sejam destinadas a estudantes oriundos de escolas públicas e a pessoas negras, indígenas e de baixa renda, e as 50% restantes destinadas à ampla concorrência. Assim, as universidades passaram a aplicar a Lei de Cotas em seus vestibulares gradualmente, desde que, no vestibular de 2013, fosse reservado ao menos 12,5% do número de vagas ofertadas, e, até o ano de 2016, a implantação das cotas deveria ser feita em sua totalidade (VIEIRA JUNIOR, 2005). A implementação do sistema de cotas raciais para o ingresso de estudantes negros no ensino superior e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial são, hoje, os principais temas colocados pela população negra na pauta de discussão da sociedade brasileira. Neste encadeamento, o ingresso nos cursos de nível superior apresenta-se como a mais rápida oportunidade para a ascensão social. É notória a existência de desigualdades a serem enfrentadas por pessoas negras que geralmente possuem menos escolaridade, salário, saúde, emprego e moradia que pessoas brancas.

A crítica em relação ao sistema de cotas, trazida inclusive por pessoas negras, é no sentido de que essa política não seria universal e que tende a categorizar a sociedade em classes, desarticulando movimentos mais coletivos de lutas por direitos. Essas políticas dizem promover o acesso de parcela da população tradicionalmente discriminada sem, no entanto, capacitá-la para desenvolver plenamente suas potencialidades, ou prever mecanismos para isso. Ademais,

os críticos destacam que uma mudança social real exigiria uma mudança nas estruturas da sociedade, na forma que as bases estão estruturadas e que o sistema de cotas seria apenas um pequeno benefício concedido a pessoas negras específicas sem de fato alterar o status quo. Assim, as políticas afirmativas buscariam minimizar os efeitos da discriminação por meio de medidas de exceção sem resolvê-la, sendo apenas um instrumento neoliberal que favorece a ascensão individual, negando a dimensão coletiva do problema racial (VIEIRA JUNIOR, 2005).

Embora o sistema de cotas em universidades seja o mais debatido atualmente, a implementação das políticas públicas afirmativas se deu anteriormente. A política de cotas de gênero no Brasil foi implementada entre os anos 96/97 por meio do estabelecimento de leis que exigiam que cada partido deveria reservar, no mínimo, 30%, e, no máximo, 70%, de suas vagas para candidaturas para cada gênero. Ocorre que apenas mais recentemente foi adotada, pela Lei nº 12.034/2009, uma imposição legislativa mais incisiva, capaz, em tese, de mudar o quadro político, já que o texto trazido anteriormente não impunha qualquer tipo de punição para os partidos que não obedecessem ao sistema de cotas. A partir da nova redação, é que se passou a prever que em qualquer processo de registro de candidaturas o pleito proporcional deve ser obedecido pelo partido ou coligação nos limites mínimo e máximo para cada gênero, sob pena de irregularidade do próprio partido. Assim, a cota de gênero nas candidaturas proporcionais passou a constituir uma condição coletiva de elegibilidade, caso contrário, a lista de registro de candidatos deverá ser alterada para conformar-se à exigência.

Em relatório publicizado pela Organização das Nações Unidas, referente ao ano de 2012, o Brasil ficou na 126ª posição no ranking de proporção de mulheres nos parlamentos, ficando atrás de países como Paquistão, Sudão e Emirados Árabes Unidos, concluindo que foi a adoção de políticas de cotas que obteve um efeito positivo para uma maior participação das mulheres na política, acusando uma proporção de 27% de obtenção das cadeiras parlamentares nos que adotaram cotas para apenas 16% naqueles em que nenhuma forma de incentivo foi implementada.

Na eleição de 2022, foram eleitas 302 mulheres, contra 1.394 homens para a Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas e governos estaduais, o que corresponderia a quase 22% do total de cargos públicos. O levantamento do TSE também mostra que, das mulheres eleitas, 110 são pretas ou pardas, 5 são indígenas, e 184 são brancas, de acordo com a autodeclaração de cada uma delas. Nas eleições de 2018, à título de comparação, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, ao todo, foram eleitas 290 candidatas, representando 16,20% do

total de eleitos, um aumento de 52,6% em relação a 2014, ano em que foram escolhidas 190 mulheres para assumir os cargos em disputa, o que equivalia a 11,10% do total de 1.711 candidatos eleitos. Neste sentido, as eleições de 2022 também evidenciam um avanço, ainda que vagaroso, na igualdade de gênero dentro da política nacional, já que houve um acréscimo importante no número de mulheres eleitas.

Nos últimos anos, a discussão sobre a necessidade de adoção de políticas afirmativas para garantir maior representatividade das minorias no poder legislativo tem ganhado espaço no debate público. No Brasil, algumas unidades da federação já adotam cotas raciais para candidaturas aos postos do legislativo municipal e/ou estadual, visando aumentar a presença de pessoas negras nesses espaços de poder. Um exemplo de estado que adotou essa política é a Bahia, sua legislação estadual reserva 30% das vagas para candidaturas de mulheres e 30% para candidaturas de pessoas negras, nos partidos e coligações. A Bahia é o estado com a maior quantidade de pessoas autodeclaradas negras do Brasil, com 76,3%, de acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 2020. Apesar disso, a presença de negros nos espaços públicos de poder ainda é muito limitada, o que torna a adoção de cotas raciais uma medida importante para garantir maior representatividade desses grupos.

Um exemplo prático dessa política pode ser visto na cidade de Salvador, capital da Bahia. Em 2020, as eleições municipais na cidade tiveram um resultado histórico em relação à representatividade de mulheres e pessoas negras no Poder Legislativo. Dos 43 vereadores eleitos, 25 são mulheres e 19 se autodeclararam negros, o que corresponde a 44% das cadeiras da Câmara Municipal. A adoção de cotas raciais contribuiu para esse resultado, já que garantiu a presença de candidatos negros em posições privilegiadas nas listas partidárias. Além da Bahia, alguns outros estados brasileiros já adotam essa política:

- Bahia: a legislação estadual reserva 30% das vagas para candidaturas de mulheres e 30% para candidaturas de pessoas negras, nos partidos e coligações;
- Ceará: a legislação estadual reserva 30% das vagas para candidaturas de mulheres e 20% para candidaturas de pessoas negras, nos partidos e coligações;
- Mato Grosso do Sul e Paraná: as legislações estaduais reservam 30% das vagas para candidaturas de mulheres e 10% para candidaturas de pessoas negras, nos partidos e coligações;¹

¹ Dados obtidos por meio da matéria publicada pelo advogado Paulo Miguel Andrade para a revista eletrônica Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-12/paulo-andrade-cotas-genero-raca-direito-eleitoral/>

Atualmente, tramita o Projeto de Lei 4041/20, de autoria da deputada Benedita da Silva, que prevê que os partidos políticos reservem cotas mínimas para candidaturas de afro-brasileiros nas eleições para o Poder Legislativo, incluindo os pleitos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Pelo projeto em análise na Câmara dos Deputados, o número de candidaturas de autodeclarados negros será igual ou equivalente à proporção de pretos na população da unidade da Federação, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, o texto assegura recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (conhecido como Fundo Eleitoral), do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na TV para as candidaturas de mulheres negras.

Nas eleições de 2022, o Brasil elegeu 517 parlamentares que se autodeclararam negros, o que representa 32,3% dos deputados federais, estaduais e senadores que assumiram os mandatos em 2023. Nem todos esses políticos, porém, podem ser considerados negros aos olhos da sociedade brasileira. Uma banca de heteroidentificação racial — método usado para evitar fraudes nas cotas raciais —, apontou que só 263 destes eleitos são de fato negros, o que representaria 16,4% dos novos ingressantes no Senado, na Câmara e nas assembleias legislativas estaduais. Esta é a primeira eleição em que os partidos foram obrigados, após uma decisão do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), a destinar de forma proporcional às campanhas de candidatos negros o dinheiro dos fundos partidário e eleitoral. Os ministros defenderam que a divisão dos fundos com recursos públicos para as campanhas, assim como o tempo de TV, deveria ser proporcional aos critérios de gênero e raça dos candidatos.

Em seu voto, o ministro Luís Roberto Barroso apontou dados da Eleição de 2018 que exemplificam a desvantagem de candidatos negros na disputa, pois embora fossem 47,6% do total de candidatos, apenas 27,9% dos eleitos eram negros. O ministro citou que as mulheres negras eram 12,9% das candidatas, mas que receberam 6,7% dos recursos, já os homens negros representaram 26% dos candidatos e ficaram com 16,6% dos recursos distribuídos pelos partidos. Os homens brancos candidatos recebiam proporcionalmente mais dinheiro: eram 43,1% dos candidatos e ficaram com 58,5% do dinheiro dos partidos destinados às campanhas. Neste sentido, possíveis fraudes na autodeclaração podem camuflar a falta de avanço da representatividade na política — ainda longe de espelhar a fatia negra na população brasileira, de 56,2% — como também impedir a análise da efetividade da ação afirmativa

As políticas públicas afirmativas também foram aplicadas para pessoas com deficiência, prevista na Constituição Federal, as cotas para concursos públicos determinam a reserva de

parte das vagas do certame para candidatos PCD. O principal objetivo desse sistema é garantir que, nos órgãos públicos, haja a participação de pessoas com deficiência. No caso dos concursos públicos federais, regulados pela Lei 8.112/90, há a reserva de 20% das vagas. Enquanto os certames realizados pelos demais entes federativos podem determinar suas próprias ofertas — sempre acima de 5%, conforme o Decreto nº 9.508/18. O candidato deverá comprovar sua condição, desde o momento da inscrição, através de um laudo médico ou parecer emitido por equipe multiprofissional formada por 3 profissionais. Já no setor privado, a legislação determina que empresas com 100 empregados ou mais trabalhadores reservem vagas para pessoas com deficiência. Atualmente, cerca de 372 mil profissionais com deficiência estão empregados na Administração Pública, em empresas públicas e sociedades de economia mista e nas empresas privadas, o que representa uma ocupação de apenas 53% das vagas reservadas. Em municípios menores, as chances de postos formais são mais reduzidas, porque os pequenos negócios da economia local não estão sujeitos à obrigatoriedade de reserva de vagas.

Na área da cultura, o implemento de políticas públicas afirmativas começou a ser implementado a partir de 2012, mas sofreu processos de descontinuidade. Apesar de ainda ser uma política pública muito nova e escassa, houve alguns editais direcionados a minorias nos últimos anos, que marcaram de fato a nova tendência. Entre as instituições na vanguarda do processo está o Ministério da Cultura (MINC) e a FUNARTE (embora responsável pelas outras áreas da cultura). As universidades também apresentam papel importante no processo de incorporação das minorias no cenário cultural nacional, promovendo editais internos de pesquisas e incentivos. Atualmente há outra tendência que vem ganhando forças: os festivais temáticos, direcionados a realizadores específicos. Tal iniciativa também contribui para a identificação do problema e a pressão da classe sobre o governo no sentido dos incentivos:

Edital Curta Afirmativo – 2012/13 (p/ jovens negros entre 18 e 29 anos)

Edital Carmem Santos – 2013 (p/ mulheres, sobre mulheres)

Prêmio Funarte de Arte Negra – 2013 (s/ foco audiovisual, p/ negros)

Edital Curta Afirmativo – 2014 (p/ jovens negros entre 18 e 29 anos)

Edital de Apoio à Cultura da Fundação Cultural de Joinville (SC) – 2015
(categoria de ações afirmativas p/ diversos grupos minoritários)

Edital Longa Afirmativo – 2015/16 (p/ negros)

Edital para Projetos que Promovam Igualdade Racial – 2016 (s/ foco audiovisual)

Prêmio Cabíria de Roteiro – 2016 (p/ mulheres)

Edital Carmem Santos – 2017 (p/ mulheres)

Programa de Editais #AudiovisualGeraFuturo – 2018

- Narrativas Audiovisuais para a Infância – Curta e Série (Live Action)
- Documentário Afro-brasileiro e Indígena
- Narrativas Transmídias para a Infância
- Desenvolvimento de Projetos para a Infância

Um dos maiores desafios para essas políticas públicas é a descontinuidade governamental. A partir dessa lista fica clara a deficiência do estado em regulamentar essas iniciativas de modo a tornarem-nas periódicas. Essa função cai um pouco também sobre a própria classe audiovisual brasileira, que deveria cobrar e exigir a manutenção de tais iniciativas. A Agência Nacional de Cinema – Ancine pode promover a nível federal programas de fomento direcionados à pluralização do cinema brasileiro, destinando, por exemplo, vagas específicas a realizadores pertencentes a identidades sociais historicamente excluídas da produção cinematográfica. Em 2018, a Ancine lançou o edital do Concurso Produção para Cinema, que passou a incluir cotas para diretores negros e indígenas e também para cineastas mulheres. De acordo com o órgão, a decisão foi tomada pelo comitê gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, após ouvir as demandas de entidades e associações do setor e levando em consideração um amplo diagnóstico feito sobre gênero e raça na produção cinematográfica brasileira. O edital previa a destinação de R\$100 milhões a projetos de longas-metragens independentes de ficção, documentário ou animação, e, pelo menos 35% desse total deveria ser destinado a propostas que tenham diretoras mulheres, incluindo mulheres transexuais e travestis. Além disso, no mínimo 10% do montante será reservado a projetos com diretores negros e indígenas.

Segundo a Ancine, uma pesquisa da Comissão de Gênero e Diversidade do órgão detectou que 75,4% dos filmes lançados em 2016 foram dirigidos por homens brancos, apontando a necessidade de se criar medidas voltadas para ampliar a representatividade de mulheres, negros e indígenas no setor. Há dois anos, um levantamento divulgado pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), mostrou que nenhum dos 20 filmes nacionais com as maiores bilheterias entre 2002 e 2014 foi dirigido por uma mulher negra, e que apenas 2% foram dirigidos por homens negros. Em março de 2018, o Comitê Gestor do FSA aprovou o estabelecimento das seguintes cotas de diversidade racial e de gênero na Chamada de Concurso Produção para Cinema de 2018 (edital com recursos de R\$ 100 milhões):

a) Mínimo de 35% dos recursos disponibilizados na chamada para projetos audiovisuais de produtoras independentes dirigidos por mulheres cisgênero ou mulheres transexuais/travesti;

b) Mínimo de 10% dos recursos disponibilizados na chamada para projetos audiovisuais de produtoras independentes dirigidos por pessoas negras ou indígenas (Fonte: Ancine)

Ocorre que depois de 2018 essa política pública de pluralização sofreu uma descontinuidade, tendo em vista que nos anos posteriores nenhum outro edital lançado pela Ancine trouxe a previsão de cotas específicas para negros, mulheres ou LGBTQIA+. Desde de 2018 apenas um edital para a realização de obras audiovisuais foi lançado, em 2022, sendo que nenhuma cota de pluralização foi prevista. O corte de recursos para fomento ao audiovisual assumiu um tom mais incisivo quando o governo de Bolsonaro, em 2019, suspendeu a chamada pública BRDE/FSA-ProdavTV Pública 2018, em agosto de 2019, mesmo após a divulgação do resultado preliminar. A motivação foi a proibição de uma das quatorze linhas do edital, a linha 6- Diversidade de gênero, que aprovou nove projetos de estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sul e Sudeste. Segundo a portaria nº 1.576/2019, que determinou a suspensão, a decisão se deveu à necessidade de recompor membros de Comitê Gestor do FSA e após a recomposição ficaria “determinada a revisão dos critérios e diretrizes para aplicação dos recursos do FSA” (Art 2º). A decisão foi publicada logo após pronunciamentos do presidente da República questionando investimento público em obras apontadas por ele como de temática “LGBT” e “sexualidade”. Em resposta, o secretário especial de Cultura Henrique Pires, pediu demissão, acusando o governo de praticar censura.

Durante a “Cerimônia dos 200 dias de governo”, em 18 de julho de 2019, o então presidente Bolsonaro havia criticado o que chamou de “ativismo” da Ancine na seleção dos projetos e ameaçou transferir a direção da Agência do Rio de Janeiro para Brasília, desestabilizando internamente o órgão. Na ocasião ele afirmou: “se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine, privatizaremos ou extinguiremos. Não pode é dinheiro público ser usado para filme pornográfico.”, utilizando o longa Bruna Surfistinha (Marcus Baldini, 2011) como exemplo. O diretor do filme respondeu em nota oficial, declarando que o filme gerou 500 empregos diretos e contribuiu em impostos, fortalecendo a indústria cinematográfica do país. Bruna Surfistinha discute o tema da prostituição e é considerado sucesso artístico e comercial, com premiações em festivais e um público superior a dois milhões de espectadores no cinema.

Gráfico 5 – Proporção em relação ao gênero nas obras registradas no Brasil no ano de 2018.

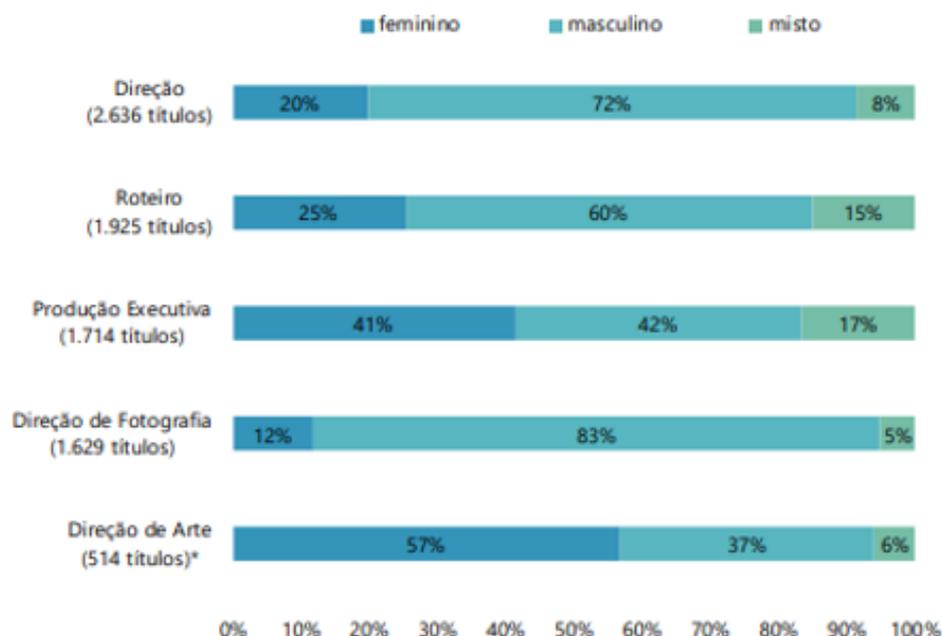


Tabela 12 – Proporção racial entre profissionais do áudio visual em questionário realizado pela Ancine.

Raça	Nº de pessoas analisadas	%
Branca	938	70,7%
Preta	70	5,3%
Parda	40	3,0%
Amarela	6	0,5%
Indígena	0	0,0%
Informação não encontrada	272	20,5%
Total	1.326	100%

Fonte: Ancine

Interessante perceber que há uma oferta muito mais intensa de políticas de fomento com ferramentas de descentralização que de pluralização do cinema brasileiro, inclusive no edital lançado pela Ancine em 2022, embora as cotas para negros e mulheres tenham sido retiradas, os instrumentos de descentralização com cotas para as regiões norte, nordeste e centro-oeste foram mantidas. Essa dinâmica pode significar que há uma maior resistência por parte do poder público em reconhecer dinâmicas de exclusão em relação ao indivíduo que processos de exclusão em relação ao território talvez porque no segundo caso os dados de discrepância de investimento sejam mais facilmente aferíveis pelo próprio Estado, e claro, não se pode excluir

dessa análise o fato de as pautas identitárias ainda sofrerem bastante resistência para serem incorporadas enquanto políticas públicas.

O município de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, no ano de 2023, por meio do edital BH nas Telas, selecionou obras audiovisuais a serem realizadas nos gêneros documental e de ficcional. Dentre os parâmetros trazidos no certame estava o acréscimo de pontuação, caso o proponente fosse pertencente a identidades sociais específicas.

A pontuação abaixo será aplicada, cumulativamente, até o limite máximo de 3 pontos:

- a) mulheres – 1 ponto
- b) mães com filhos de 0 a 5 anos - 1 ponto
- c) idosos – 1 ponto
- d) pessoa com deficiência (PcD) – 1 ponto
- e) pessoas negras – 1 ponto f) indígenas – 1 ponto
- g) ciganos – 1 ponto
- h) LGBTQ+ – 1 ponto (Fonte: Edital BH nas Telas 2022)

Neste sentido, o edital não prevê uma porcentagem específica de vagas reservadas à determinadas identidades sociais, mas o acréscimo de pontuação caso o proponente pertença à alguma identidade social apontada. Ademais, o certame prevê o acréscimo de pontuação caso haja, na equipe principal do projeto: mulheres, negros, idosos, pessoa com deficiência (PcD), indígenas, ciganos ou LGBTQs. Neste processo seletivo, há dois pontos de especial interesse, o primeiro em relação à presença da identidade social cigana, algo incomum em editais brasileiros. Estima-se que no Brasil vivam aproximadamente 500 mil pessoas integrantes de povos ciganos distribuídos em pelo menos três etnias: Calon, Roma e Sinti. Dados do IBGE apontam que em 2014, 337 cidades abrigavam acampamentos ciganos, a maior concentração de acampamentos situa-se em Goiás, Bahia e Minas Gerais. Neste sentido, parece bastante positivo que o município tenha particularizado sua política pública, a fim de inserir uma identidade social específica de sua localidade.

Um segundo ponto de interesse está na decisão de somar pontos à nota das pessoas pertencentes a essas identidades ao invés de reservar uma porcentagem específica de vagas para elas. Esta opção pode culminar em uma menor eficácia desta política pública de democratização da produção audiovisual, isso porque a somatória de pontos à nota dos proponentes não garante que algum deles será selecionado ao final do certame, o que não ocorre quando uma quantidade de vagas é reservada exclusivamente para algumas identidades sociais.

Ainda na esfera municipal, alguns entes federativos preveem em suas políticas públicas

vagas reservadas exclusivamente para certas identidades sociais de maneira a fomentar uma maior pluralização das realizações audiovisuais. No estado da Bahia, por exemplo, o edital lançado em Salvador no ano de 2022 previa a reserva de 30% dos selecionados a pessoas autodeclaradas negros (pretos ou pardos). As Pessoas Jurídicas também podiam participar da cota desde que fossem compostas por 50% ou mais de membros autodeclarados negros (pretos ou pardos). Embora previsse cotas para pessoas negras o edital não contemplou outras identidades sociais, tais como indígenas, mulheres ou população LGBTQIAP+.

4 CINEMA NAS MARGENS: UMA ANÁLISE DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

*Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me ha dado el sonido y el abecedario
Con él las palabras que pienso y declaro
Madre amigo hermano y luz alumbrando
La ruta del alma del que estoy amando*

*Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me ha dado la marcha de mis pies cansados
Con ellos anduve ciudades y charcos
Playas y desiertos montañas y llanos
Y la casa tuya, tu calle y tu patio*

*Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me dio el corazón que agita su marco
Cuando miro el fruto del cerebro humano
Cuando miro el bueno tan lejos del malo
Cuando miro el fondo de tus ojos claros*

*Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto
Así yo distingo dicha de quebranto
Los dos materiales que forman mi canto
Y el canto de ustedes que es el mismo canto
Y el canto de todos que es mi propio canto*

Trecho de Gracias a la vida, Violeta Parra

A pesquisa desenvolvida até aqui discorreu sobre o conceito de cinema nas margens quanto ao território e aos sujeitos, tentando compreender quais seriam esses territórios e sujeitos que estariam às margens, aos quais detém pouco ou nenhum acesso aos meios de produção audiovisuais. Em seguida, a investigação elaborou um panorama sobre as políticas públicas de cultura no Brasil, com especial atenção às políticas públicas que trazem ferramentas de descentralização e/ou pluralização dos meios de produção audiovisuais no país.

Neste capítulo, a pesquisa tem por objetivo analisar políticas públicas de fomento à produção cinematográfica, focando mais especificamente nas ferramentas de descentralização e pluralização na contemporaneidade, isto é, ferramentas democratizadoras quanto ao território quando descentralizadoras, e ferramentas democratizadoras quanto ao sujeito quando pluralizadoras. De maneira a propor um método de análise de políticas públicas de cultura por

meio de categorias de análise voltadas para investigação dos instrumentos de seleção, isto é, os editais, para que posteriormente seja possível utilizar o método proposto em outras análises de políticas públicas, a fim de avaliar em profundidade a aplicação destas ferramentas, assim como refletir em como elas poderiam ser pensadas/implementadas para uma maior democratização destas políticas públicas.

4.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO A PARTIR DOS INSTRUMENTOS

A análise de políticas públicas tem como objeto de estudo as fases de elaboração e os resultados obtidos no implemento de uma política pública, interrogando-se sobre a origem dos problemas na construção e efetivação delas para que posteriormente seja possível desenvolver métodos mais eficazes. As políticas públicas são construídas por meio de processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em diversos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. E envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos.

Os referenciais teóricos gerais da ciência política, da economia, da sociologia, da história são utilizados para a análise destas políticas, pois ela possui um campo de estudos pluridisciplinar. Somente a partir de uma abordagem mais ampla é possível explicar e pensar as políticas públicas, assim como compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, identificando a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. O seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública em toda a sua complexidade, com suas regras de funcionamento, modos de interação de atores e instituições nos processos políticos (HAM; HILL, 1993).

O campo de estudo da análise de políticas públicas se desenvolve nos Estados Unidos, no pós-guerra, em condições políticas, econômicas e sociais particulares, com o alargamento das áreas de intervenção do estado na resolução de problemas, e com a exigência de informação sobre os mais variados setores, da educação à saúde, aos transportes e planejamento urbano, à defesa e à segurança (HAM; HILL, 1993). A eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos levou as universidades estadunidenses,

entre acadêmicos e investigadores de ciência política, a desenvolverem pesquisas sobre as ações estatais e a defesa da aplicação de métodos científicos às decisões do governo em todas as áreas de intervenção (HAM; HILL, 1993).

Neste sentido, a principal finalidade deste tipo de análise seria entender todos os processos envolvidos no desenvolvimento de uma política pública, assim como a repercussão dela socialmente para avaliar sua eficácia e aperfeiçoamento. Com isso, seria possível compreender a ação pública, as condições do seu desenvolvimento, as suas causas e condicionantes, os fatores de sucesso e de insucesso, as consequências e os efeitos dessa ação, o papel dos atores, o papel das ideias, a influência dos fatores socioeconômicos e dos organismos internacionais, procurando padrões e explicações causais através desta análise.

Para a finalidade de compreensão e estudo as políticas públicas são divididas em fases, embora na prática não sejam tão claras e muitas vezes até sobrepostas, metodologicamente, entretanto, ajudam na compreensão e na análise, sendo elas: agenda (quando são decididos os assuntos que serão trazidos e debatidos na esfera pública); formulação (quando são especificadas as alternativas e elaborados os planos de ação); implementação (quando as políticas são colocadas em prática), e avaliação (quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas). Para cada uma das fases, há diversos debates teóricos e correntes, que buscam compreender como as políticas públicas são (bases empíricas) e/ou como elas deveriam ser (bases normativas) (SOUZA, 2005).

Desse modo, a ação pública é constituída por um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos, projetos e atores (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b [2005]). No entanto, os atores beneficiários dessas políticas podem muitas vezes ignorar o conteúdo das normas que as disciplinam, como também conhecê-las e resistir a sua aplicação, ou ainda contorná-las para atingir fins específicos. Nesse sentido, a instrumentalização da ação pública nos permite entender a relação governante/governado da política, pois cada instrumento é uma forma de saber e os modos de exercê-lo não são neutros, pois produzem efeitos específicos, independentes dos objetivos que os estruturam (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b [2005], p. 32).

Os instrumentos são dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre o Estado e aqueles a quem a política pública é endereçada e “permitem traduzir princípios em ações concretas coordenadas entre poder público e atores de diferentes tipos” (BARBOSA DA SILVA; LABREA, 2014, p. 18). Desse modo, o instrumento não é uma racionalidade técnica pura, “ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem,

a partir dele, comunidades de especialistas” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012b [2005], p. 22). Ele também não é apolítico, “sua elaboração e desenvolvimento é o resultado direto de escolhas políticas e não podem ser entendidas somente de acordo com sua função, mas também pelos significados que possuem para as pessoas que as criam e as utilizam” (BARBOSA DA SILVA; LABREA, 2014) Os gestores possuem, dessa maneira, influência na escolha e implementação desses instrumentos e, além disso, as próprias instituições e a memória coletiva de uma organização tendem a ser associadas com o uso repetitivo de certos instrumentos.

Para Lascoumes e Les Galès (2012b [2005], p. 23), os instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo, constituídos de um “conjunto mais ou menos ordenado de regras e de procedimentos que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações”. As instituições fornecem um quadro estável de antecipações que reduz as incertezas e estrutura a ação coletiva. O instrumento determina, em parte, “quais recursos podem ser utilizados e por quem, e, como toda instituição, os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012a [2007], p. 202).

Os instrumentos são, portanto, um tipo de instituição em particular, um dispositivo técnico com a finalidade genérica de carregar consigo um conceito concreto da relação políticas/sociedade, sustentado por um conceito de regulação. Assim, o instrumento (como instituição) determinaria a maneira como os atores se comportam e poderia criar incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder, pois poderia privilegiar determinados atores e interesses e excluir outros (LASCOUMES; LES GALÈS, 2007).

Nessa perspectiva, a instrumentação é claramente uma questão política, pois a escolha vai estruturar, em parte, o processo e os resultados, e, quando uma ação pública é definida por seus instrumentos, “os desafios da instrumentação podem suscitar conflitos entre os diferentes atores, interesses e organizações” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012a [2007], p. 203). Assim, os instrumentos de políticas públicas carregam suposições, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e restrições materiais que resultam em forças institucionais mais amplas, construção de um padrão de ações e abertura de novas possibilidades de desempenho e invenções.

Reside nessa discussão a importância de analisar as políticas públicas a partir dos instrumentos “porque se toca na questão dos limites e potenciais para a ação” (BARBOSA DA SILVA; LABREA, 2014, p. 18) e também por trazer argumentos “ao debate sobre alternativas para implementação de políticas públicas e enriquecer a compreensão de instrumentos que se apoiam em gestão direta, participação popular, estímulos econômicos, contratualização”

(OLLAIK; MEDEIROS, 2011). A abordagem da instrumentalização das políticas públicas é utilizada, nesta pesquisa, para entender o funcionamento dos editais, enquanto instrumentos de seleção de projetos culturais que trazem consigo um tipo de relação entre Estado e sociedade, pois carregam uma série de conceitos e dinâmicas associadas que os afasta da neutralidade.

O edital é o “ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado”, possuindo, assim, as funções de dar publicidade, identificar o objeto, determinar o universo de proponentes, estabelecer os critérios para análise e avaliação das propostas e proponentes, regular atos e termos processuais do procedimento e fixar cláusulas do futuro contrato (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p.1949).

Dentre as condições para que alguém participe de um processo licitatório, estão a capacitação jurídica, técnica (responsabilidades operacionais) e financeira (compromissos econômicos do contrato e regularidade fiscal), características essenciais na prestação de um serviço público. Pensar os editais na área da cultura dentro dessa linha de raciocínio significa afirmar que o apoio financeiro destinado a artistas e produtores tem o objetivo de promover a execução de serviços culturais destinados à sociedade. Assim, os projetos culturais, entendidos como um produto ou serviço artístico, será escolhido pelos princípios da moralidade, eficiência e impessoalidade, reunindo as condições para o desempenho de uma atividade de interesse do poder público e da sociedade (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

A análise concreta de uma política pública exige um método criterioso e transparente para que possa ser aplicado ao maior número de casos e seja compreendido, tanto pelos elaboradores dessas políticas públicas, quanto pelos sujeitos afetados por elas. Os professores doutores em ciência política Márcio Cunha Carlomagno e Leonardo Caetano da Rocha apontam para a necessidade de se observar certos parâmetros ao desenvolver um método de análise de políticas públicas.

Primeiramente, devem existir regras formais, claras, objetivas e escritas sobre a inclusão e exclusão de determinados conteúdos nas categorias criadas. Por mais intuitivo que possa parecer, os limites de dada categoria devem ser claros e formalizados. É absolutamente necessária a existência de regras (regras para inclusão de cada conteúdo em cada categoria). A ausência desta regra leva ao problema de informações de inclusão/exclusão incompletas ou insuficientes (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

Ademais, o conteúdo não pode ser passível de classificação em mais de uma categoria. Um determinado conteúdo não pode ser passível de ser classificado em uma ou outra categoria, a depender da interpretação do analista. As categorias não podem ter elementos que se sobreponham ou sejam redundantes, que possibilite que as mensagens (conteúdo) se encaixem em uma ou outra categoria (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

Neste sentido, as categorias devem ser estritas, homogêneas, isto é, elas não devem ser tão amplas ao ponto de serem capazes de abarcar coisas muito diferentes em uma mesma categoria, sob pena de não ter significado prático para o estudo, isto é, as categorias devem ser distintas entre si, não podendo se confundir, os conteúdos pertencentes a cada categoria devem ser próximos, similares (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

4.2 PANORAMA DAS FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PLURALIZAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A pesquisa se propõe a analisar as ferramentas de descentralização e pluralização presentes nos editais de fomento ao cinema brasileiro na contemporaneidade, publicados por cada ente federativo (União, estados e municípios, aqui representados pelas capitais de cada estado). Por contemporaneidade, se entende o edital mais recente publicado nos últimos cinco anos (2019-2023). Esse *corpus* foi o escolhido com o objetivo de observar como as ferramentas de descentralização e pluralização vêm sendo aplicadas neste momento, já que a pesquisa evidenciou, ao longo de seu desenvolvimento, como elas foram aplicadas ao longo da história e os diversos embates históricos e conceituais que envolveram estes temas. Assim, essa análise mais contemporânea propõe justamente observar o que foi modificado, aperfeiçoado ou mesmo o que falta ser repensado na elaboração dessas políticas públicas no contexto atual.

Como apontado no início deste capítulo, a pesquisa optou por analisar as ferramentas de descentralização e pluralização do cinema brasileiro por meio de uma investigação de seus instrumentos, ou seja, por meio de uma análise dos editais, já que através do estudo dos editais enquanto instrumentos de políticas públicas é possível observar o quanto estes certames propiciam meios de democratização de acesso, seja em relação ao território, por meio de ferramentas descentralizadoras, seja em relação aos sujeitos, por meio de ferramentas pluralizadoras. As ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras seriam desenvolvidas e aplicadas como forma de democratização do cinema brasileiro, a fim de que os meios de produção audiovisuais se tornem disponíveis aos sujeitos e territórios nas margens. Como metodologia de análise, a investigação irá analisar os instrumentos de seleção por meio das

seguintes categorias:

- a) Condições de participação: Quais são os requisitos exigidos pelo edital para que alguém esteja apto para participar do certame. Esta categoria dá especial atenção às regras no tocante à formação acadêmica ou exigência curriculares;
- b) Ferramentas descentralizadoras: Identificar e analisar as ferramentas descentralizadoras, isto é, democratizadoras em relação ao território;
- c) Ferramentas pluralizadoras: Identificar e analisar as ferramentas pluralizadoras, isto é, democratizadoras em relação aos sujeitos;

Como argumentado em toda a tese, o cinema nas margens consiste no cinema realizado por sujeitos e territórios que historicamente detém pouco ou nenhum acesso aos meios de produção audiovisual. A identificação dos sujeitos e territórios que compõe essas margens é uma tarefa complexa, pois implica analisar quais territórios e quais sujeitos foram excluídos do acesso a esses meios de produção, sempre observando a peculiaridade da realidade de cada ente federativo. Assim, a análise destas ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras exige não apenas a averiguação da existência delas, mas o dimensionamento do alcance de cada ferramenta, isto é, quantos e quais sujeitos e territórios estão abarcados em cada ferramenta. Neste sentido, quanto mais sujeitos e territórios são abarcados em cada ferramenta democratizadora mais efetiva tende a ser a ferramenta:

Baixa variedade de medidas: Medidas democratizadoras geralmente mais focadas no público que nos realizadores, tais como existência de glossário, acessibilidade, reserva de ingressos

Intermediária variedade de medidas: Medidas democratizadoras focadas nos realizadores, mas que preveem pouca amplitude de categorias, tais como cotas ou acréscimo de pontuação para um baixo espectro de minorias ou territórios

Alta variedade de medidas: Medidas democratizadoras focadas nos realizadores e que preveem alta amplitude de categorias, tais como cotas ou acréscimo de pontuação para um grande espectro de minorias e territórios

Dos 27 estados existentes, contando com o Distrito Federal, 5 não publicaram nenhum edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos. Das 26 capitais, que representam o ente municipal, 10 não publicaram qualquer edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos. Nos casos em que houve a publicação de algum edital de fomento nos últimos 5 anos, a pesquisa

analisou o certame por meio das três categorias desenvolvidas, com o posterior dimensionamento de espectro de cada uma delas. Com base na aplicação do método apontado, a investigação chegou aos seguintes resultados:

Quadro 1 – Edital publicado; Ferramenta pluralizadora; Ferramenta Descentralizadora. Análise feita nos últimos 5 anos em cada ente federativo

Ente Federativo	Edital nos últimos 5 anos	Ferramenta Pluralizadora	Ferramenta Descentralizadora
União	FSA/BRDE - Produção Cinema – 2023		
Acre	Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (2021)		
Alagoas	VI Prêmio de Incentivo à Produção Audiovisual (2022)		
Amapá	×	×	×
Amazonas	×	×	×
Bahia	Edital Setorial do Audiovisual (2019)		
Ceará	Audiovisual Cearense (2020)		
Distrito Federal	FAC Brasília Multicultural II (2023)		
Espírito Santo	Edital Produção Audiovisual (2022)		
Goiás	Edital de Fomento ao Audiovisual (2023)		
Mato Grosso	Edital Audiovisual (2021)		
Mato Grosso do Sul	Fundo de Investimentos Culturais (2022)		
Maranhão	Conexão Cultural – Audiovisual (2021)		
Minas Gerais	Edital FEC/2021		

Pará	FCP de Incentivo à Arte e à Cultura (2022)		
Paraíba	×	×	×
Paraná	Programa Estadual de Incentivo à Cultura (2022)		
Pernambuco	Programa de Fomento à Produção Audiovisual – FUNCULTURA (2023)		
Piauí	Sistema de Incentivo Estadual à Cultura (2023)		
Rio de Janeiro	FUNARJ (2021)		
Rio Grande Norte	Fomento à Cultura Potiguar (2020)		
Rio Grande do Sul	FAC Filma RS (2022)		
Rondônia	Jair Rangel Pistolino (2020)		
Roraima	Laucides Oliveira de Audiovisual (2020)		
São Paulo	PROAC – Audiovisual (2023)		
Santa Catarina	×	×	×
Sergipe	×	×	×
Tocantins	Edital Emergencial de Audiovisual (2020)		
Aracaju	Prêmio Janelas para as Artes (2020)		
Belém	×	×	×
Belo Horizonte	BH nas Telas (2022)		

Boa Vista	×	×	×
Campo Grande	×	×	×
Cuiabá	×	×	×
Curitiba	Ações Culturais Afirmativas (2023)	●	○
Florianópolis	Fundo Municipal de Cinema – FUNCINE (2020)	◐	○
Fortaleza	IX das Artes de Fortaleza (2021)	◑	○
Goiânia	Lei de Incentivo à Cultura (2023)	●	○
João Pessoa	Laboratório de Projetos Audiovisuais (2021)	●	○
Macapá	×	×	×
Maceió	×	×	×
Manaus	Programa Manaus Faz Cultura (2023)	◑	○
Natal	Cine Natal (2022)	●	○
Palmas	×	×	×
Porto Alegre	×	×	×
Porto Velho	×	×	×
Recife	Sistema de Incentivo à Cultura (2021)	●	◐
Rio Branco	Fundo Municipal de Cultura (2023)	○	○
Rio de Janeiro	Cash Rebate (2023)	◑	○

Salvador	Salvador Cine Ano I (2022)		
São Luís	Lei Aldir Blanc (2021)		
São Paulo	SPCINE (2022)		
Teresina			
Vitória	Propostas de Produções de Audiovisual (2021)		

Ente Federal

Ente Estadual

Ente Municipal

Não houve certame

Não prevê qualquer medida

Prevê uma baixa variedade de medidas

Prevê uma variedade intermediária de medidas

Prevê uma alta variedade de medidas

Fonte: Elaboração própria

Após a elaboração do quadro que sintetiza os dados obtidos pela análise das ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras na contemporaneidade, a pesquisa segue com uma análise mais detalhada de cada um dos certames encontrados e de cada uma das ferramentas democratizadoras.

4.2.1 Ancine - Chamada Pública FSA/BRDE - Produção Cinema – 2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação, o certame não prevê há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

No âmbito federal, as ferramentas pluralizadoras são as que mais sofrem com a descontinuidade das políticas públicas. A Agência Nacional de Cinema – Ancine pode promover a nível federal programas de fomento direcionados à pluralização do cinema brasileiro, destinando, por exemplo, vagas específicas a realizadores pertencentes a identidades sociais historicamente excluídas da produção cinematográfica. Em 2018, a Ancine lançou o edital do Concurso Produção para Cinema, que passou a incluir cotas para diretores negros e indígenas e também para cineastas mulheres. De acordo com o órgão, a decisão foi tomada pelo comitê gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, após ouvir as demandas de entidades e associações do setor e levando em consideração um amplo diagnóstico feito sobre gênero e raça na produção cinematográfica brasileira. O edital previa a destinação de R\$100 milhões a projetos de longas-metragens independentes de ficção, documentário ou animação, e, pelo menos 35% desse total deveria ser destinado a propostas que tenham diretoras mulheres, incluindo mulheres transexuais e travestis. Além disso, no mínimo 10% do montante será reservado a projetos com diretores negros e indígenas.

Ocorre que depois de 2018 essa política pública de pluralização sofreu uma descontinuidade, tendo em vista que nos anos posteriores nenhum outro edital lançado pela Ancine trouxe a previsão de cotas específicas para negros, mulheres ou LGBTQIA+. Desde de 2018 apenas um edital para a realização de obras audiovisuais foi lançado, em 2022, sendo que nenhuma cota de pluralização foi prevista e o mesmo ocorreu no edital ora analisado em que também nenhuma ferramenta de pluralização foi prevista.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta ferramenta descentralizadora, na medida em que prevê duas linhas de financiamento distintas, uma nacional e outra destinada às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul e aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Nesta linha regional, 70% do número de vagas é reservado para propostas advindas de proponentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E os outros 30%, destinados para proponentes advindos da região Sul ou dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Embora seja bastante positiva a existência dessa ferramenta pluralizadora, a linha Nacional, destinada a todos os estados da federação, incluindo as regiões contempladas na linha Regional, recebe verba um pouco superior à destinada à linha Regional, o que pode ocasionar na não correção das desigualdades regionais, já que é totalmente possível que só projetos do eixo Rio-São-Paulo sejam contemplados nesta linha, ou seja, seria

importante que houvesse não só a reserva de vagas regionais mais a destinação de um montante muito superior em relação à linha nacional para assegurar de fato essas distorções.

Serão disponibilizados recursos financeiros no valor total de R\$ 88.000.000,00 (oitenta e oito milhões de reais), sendo R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais) destinados à Modalidade Nacional e R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) destinados à Modalidade Regional.

MODALIDADES DE INVESTIMENTO

1.5.1 As propostas deverão ser apresentadas nas seguintes modalidades:

- a) Modalidade Nacional: propostas apresentadas por produtoras brasileiras independentes sediadas em quaisquer Estados;
- b) Modalidade Regional: propostas apresentadas por produtoras brasileiras independentes sediadas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul ou nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo;

Os recursos disponíveis para investimento na Modalidade Regional serão destinados na seguinte proporção:

- a) No mínimo 70% (setenta por cento) para projetos audiovisuais de produtoras independentes sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- b) Até 30% (trinta por cento) para projetos audiovisuais de produtoras independentes sediadas na região Sul ou nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

4.2.2 Acre - *Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc - Edital de audiovisual nº 3/2021*

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação, o certame não prevê há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

13.1.2. Currículo do proponente do projeto: Pessoas Físicas, Jurídicas, Grupos Informais e Entidades Representativas de Segmentos Culturais

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame não prevê ferramentas diretas de pluralização, o único ponto que pode ser destacado é a existência de um glossário que auxilia na interpretação do certame. O desenvolvimento de um glossário ao longo do edital parece uma medida interessante para

facilitar a compreensão de termos que muitas vezes não são tão acessíveis, pois o elaborador do certame deve ter em consideração que os realizadores no campo cultural podem ter os mais diversos níveis de escolaridade ou engajamento em pautas sociais, assim a importância de propor paradigmas, a fim de compreender de que ponto de parte os conceitos trazidos no edital.

2.1. Para efeitos deste edital, entende-se por:

- a) Ações presenciais, com a presença física do público, sendo sua realização condicionada às normas sanitárias de acordo com as recomendações das autoridades de saúde e decreto governamental nº 5.496 de 20 de março de 2020, e suas alterações posteriores.
- b) Ações não presenciais, com interação em tempo real por meio de plataforma integrada de aprendizagem digital, aplicativos e redes sociais, de acordo com o plano de trabalho/proposta.

2.2. Para efeito deste Edital, as categorias de desenvolvimento, produção, formação e eventos são assim definidas:

2.2.1 OBRA AUDIOVISUAL SERIADA: aquela, que, sob o mesmo título, seja produzida em capítulos ou episódios.

2.2.2 OBRA AUDIOVISUAL DE CURTA-METRAGEM: aquela que tenha duração igual ou inferior a 15 (quinze) minutos, entre créditos iniciais e créditos finais.

2.2.3. OBRA AUDIOVISUAL DE LONGA-METRAGEM: aquela que tenha duração superior a 70 minutos.

[...]

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta uma ferramenta descentralizadora, na qual destina 50% do número de vagas do edital para propostas de candidatos residentes no interior do Acre. Esta é uma ferramenta bastante interessante, já que é recorrente em todos os estados da federação que os agentes mais frequentemente contemplados em editais de fomento advenham das capitais. Assim, é eficiente uma ferramenta que tente corrigir esta discrepância, já que, geralmente, as cidades interioranas possuem menos oferta cultural e meios de produção audiovisual.

6.3. Será destinado 50% do número de vagas neste edital para propostas de candidatos residentes no interior do Acre.

4.2.3 Alagoas - Edital nº 16/2022 – SECULT/AL - VI Prêmio De Incentivo à Produção Audiovisual em Alagoas Prêmio Pedro da Rocha

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

IV. Currículos (proponentes, produtoras, integrantes da equipe básica do projeto e demais profissionais envolvidos).

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramentas pluralizadoras ao prever cotas de gênero e de raça, já que ao menos 30% das vagas serão reservadas para pessoas autodeclaradas mulheres, transgêneros e não-binárias. E outros 30% serão destinadas a pessoas autodeclaradas pretas, pardas, indígenas e amarelos. Ademais o edital obriga o projeto a propor ao menos um item de acessibilidade, seja ele Libras, legendagem descritiva ou audiodescrição. Interessante perceber que todas as ações de acessibilidades são voltadas ao público, já que o edital não prevê nenhum tipo de cota ou política afirmativa ou mesmo o acréscimo de pontos caso o proponente pertença a alguma minoria. Embora seja importante garantir o acesso da obra a todo o público é essencial que as pessoas com deficiência sejam também realizadores audiovisuais, assim, seria interessante que o certame propusesse não apenas acesso ao público, mas ferramentas de acesso a essas pessoas enquanto realizadoras.

4.6.2. Além disso, cota de gênero, para pessoas autodeclaradas mulheres, transgêneros e não-binárias de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de projetos contemplados por categoria.

4.6.3. Ademais, cota de raça, para pessoas autodeclaradas pretas, pardas, indígenas e amarelos, com presença de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de projetos contemplados por categoria.

4.7 Dessa maneira, os proponentes autodeclarados pessoas pretas, pardas, indígenas e amarelas; mulheres, transgênero e não-binários; pessoas com deficiência e as que se adequem como proponente do interior terão em suas notas finais o acréscimo das seguintes pontuações:

4.18 Para os curtas-metragens, o proponente vencedor deverá obrigatoriamente contemplar ao menos 01 (um) item de acessibilidade (Libras

e/ou Legendagem Descritiva e/ou Audiodescrição) em seu projeto final – este deverá ser entregue com tal recurso conforme escolha do proponente.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta ferramentas descentralizadoras, na medida em que estabelece uma cota de 30% para projetos oriundos do interior do estado. Nesta categoria, ou o proponente é residente fora da capital ou, ao menos, 60% da equipe deve advir do interior do estado.

4.6.1. Política de descentralização de recursos com ênfase na garantia da aprovação de projetos de fora da cidade de Maceió, devendo respeitar os seguintes requisitos:

- a) Proponente deve ser pessoa jurídica sediada fora de Maceió;
- b) Ter na equipe base pelo menos 60% de técnicos do interior (diretor, diretor de produção, roteirista, produtor executivo, diretor de fotografia etc., dos longas-metragens e curtas-metragens, bem como a equipe técnica dos projetos de desenvolvimento, capacitação, festival, cineclube e pesquisa definida pela proponente);
- c) Tanto proponente, quanto equipe técnica devem comprovar sua atuação no interior por meio de comprovante de residência e relatório de atividade de produção no interior de pelo menos 02 (dois) anos;
- d) Como cota do interior, a comissão deverá observar o percentual de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de projetos contemplados por categoria.

4.2.4 Bahia - Setorial do Audiovisual – Edital 1/2019

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

- b) Portfólio ou currículo da empresa proponente (não será aceito currículo do representante legal);

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramentas pluralizadoras na medida em que estabelece o acréscimo de pontuação a equipes formadas por pessoas negras, indígenas ou mulheres, sendo que essas pessoas devem ocupar funções centrais. Ademais o edital prevê a obrigatoriedade da inserção de ferramentas de acessibilidade, tais como libras, audiodescrição e legenda descritiva.

A avaliação final será acrescida de pontos adicionais, sendo atribuídos de maneira cumulativa, se constata as seguintes situações:

a) diversidade de etnia/raça:

Profissionais Negros (projetos que possuem em sua equipe principal profissionais negros – autodeclarados pretos ou pardos – nas funções produção executiva, direção ou roteiro): 2 pontos

Profissionais Indígenas (projetos que possuem em sua equipe principal profissionais autodeclarados indígenas – nas funções de produção executiva, direção ou roteiro)– 2 pontos

b) diversidade de gênero:

Profissionais Mulheres (projetos que possuem em sua equipe principal profissionais mulheres nas funções de produção executiva, direção ou roteiro) – 2 pontos

c) entregar, para efeitos de Depósito Legal e Exibição, a versão final da obra audiovisual assim que concluída, com 01 (uma) cópia nos formatos MOV, H264, FULL HD, DCP, tecnologicamente similares ou de qualidade superior, bem como 03 (três) cópias em DVD. Em todos os suportes, a obra deverá conter audiodescrição, libras e legenda descritiva (closed caption) para fins de acessibilidade por parte de pessoas com deficiência;

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta ferramentas descentralizadoras, na medida em que prevê o acréscimo de pontos a proponentes que residam em cidades do interior do estado.

c) territorialização - origem do proponente: Empresas produtoras do interior do estado: projetos propostos por empresas produtoras do cujo CNPJ seja registrado em cidades fora da Região Metropolitana de Salvador – RMS/BA – 2 pontos Para observação desse item será considerado o endereço cadastrado no SIIC/Clique Fomento comprovado conforme documentos obrigatórios (Anexo V).

4.2.5 Ceará – Apoio ao Audiovisual Cearense – Lei Aldir Blanc 2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

Capacidade técnica de execução da proposta, tendo como base os currículos e portfólios apresentados.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê ferramentas pluralizadoras, na medida em que determina o acréscimo de pontuação à presença na equipe principal de pessoas negras, com deficiência, quilombolas, ciganas, indígenas e mulheres. Interessante destacar, que o edital prevê ainda o acréscimo de pontuação para projetos que proponham temáticas ligada a essas minorias. Este certame merece ainda mais atenção porque ao analisar a presença dessas temáticas, o edital exige que roteiro seja analisado conforme testes desenvolvidos para avaliar se de fato as minorias trazidas na obra têm uma função essencial e não exercem apenas um papel acessório. Ao trazer essa mecânica o edital tenta impedir que grupos minoritários sejam trazidos no roteiro de maneira estereotipada ou apenas para ganharem algum tipo sem pontuação sem de fato promoverem a diversidade em suas narrativas.

12.3. PONTUAÇÃO EXTRA para propostas que comprovadamente cumprem ações afirmativas voltadas para diversidade, transversalidade e dinamicidade artística e cultural com base nos seguintes critérios indutores:

- a) Pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida como membro da equipe básica.
- b) Diversidade étnico-racial: povos originários/indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidade cigana, comunidades de terreiro de matriz africana e afro-brasileira como membro da equipe básica. Observação: população negra – um conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- c) LGBTQIA+ como membro da equipe básica.

12.4.1. Os itens previstos na categoria Cumprimento de ações afirmativas voltadas para diversidade, transversalidade e dinamicidade artística e cultural – Critério II - Diversidade do Projeto tem como objetivo promover a diversidade temática/territorial dos projetos e deverão ser comprovados da seguinte forma:

- a) Teste de Bechdel (Item “f”): avalia a qualidade da representação o de mulheres em obras audiovisuais com base em três requisitos: ter duas personagens mulheres com nome; pelo menos uma cena em que elas conversam entre si; e o diálogo não pode ser sobre homem. Aplica-se às categorias I, III, IV e V;
- b) Teste Russo (Item “g”): analisa a representação de personagens LGBT em filmes, mediante o cumprimento de três requisitos: a obra contém um personagem que é identificado como lésbica, gay, bissexual e/ou transgênero; o personagem não deve ser exclusiva ou predominantemente definido pela sua orientação sexual ou identidade de gênero; e o personagem deve estar vinculado na trama de tal forma que sua remoção teria um efeito significativo. Aplica-se às categorias I, III, IV e V;

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta uma ferramenta descentralizadora, na qual destina 50% do número de vagas do edital para propostas de candidatos residentes no interior do Ceará. Além de prever o acréscimo de pontuação para equipes que tenham membros em funções principais que vivam há pelo menos dois anos em cidades com IDH inferior a 0,5.

12.3. PONTUAÇÃO EXTRA para propostas que comprovadamente cumprem ações afirmativas voltadas para diversidade, transversalidade e dinamicidade artística e cultural com base nos seguintes critérios indutores:

d) Pessoas com residência comprovada há pelo menos 02(dois) ano sem bairros da Cidade de Fortaleza com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 (cinco décimos) como membro da equipe básica.

6.3. De acordo com o art.15 da Lei13.811/2006, que dispõe sobre o Sistema Estadual da Cultura, 50% (cinquenta por cento) do total de recursos previstos neste Edital devem ser destinados a propostas advindas do interior do estado.

4.2.6 Distrito Federal - FAC Brasília Multicultural II – Edital 06/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

Análise da capacidade de gestão do projeto - A análise deverá verificar se o proponente e a ficha técnica, com os respectivos profissionais indicados para auxiliar na gestão, comprovam as condições para gerenciar o projeto, contribuindo para a execução em conformidade com o planejado.

Compatibilidade da ficha técnica com as atividades desenvolvidas- A análise deverá considerar a carreira dos profissionais que compõem o corpo técnico e artístico, verificando a coerência ou não em relação às atribuições que serão executadas por eles no projeto (para esta avaliação serão considerados os currículos dos membros da ficha técnica).

Conformidade da experiência profissional do proponente com as atividades exercidas no projeto - Para fins de análise, deverá ser considerada a conformidade da experiência profissional do proponente, apresentada em seu currículo e comprovações enviadas juntamente com o projeto, com relação às atividades que serão exercidas por ele, bem como a relevância das mesmas no

âmbito do projeto. Será observada ainda a afinidade entre a qualificação do proponente e o objeto proposto.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê o acréscimo de pontuação para projetos que contratem profissionais com deficiência, assim como projetos que prevejam a equidade entre a contratação de homens e mulheres. O edital prevê ainda o acréscimo de pontuação para projetos que prevejam aspectos de integração comunitária, em relação ao impacto social para a inclusão da Pessoa com Deficiência, de grupos vulneráveis e idosos. Além disso, todos os proponentes devem apresentar em seus projetos estruturas físicas e/ou logísticas acessíveis (quando aplicáveis) para as pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual.

Contratação e inclusão de PCD - Contratação e inclusão da força de trabalho de Pessoas com Deficiência para atuar na produção e execução do projeto. Ressalta-se que a mera presença de PCD na ficha técnica não garante a pontuação máxima. A pontuação é atribuída com base na análise do Mérito Cultural, tanto individual quanto comparativa, da relevância da participação de Pessoas com Deficiência para atuar na produção e execução do projeto.

Equidade de Gênero - A análise deverá considerar, para fins de avaliação e valoração, se há equidade de gênero em relação aos profissionais elencados no projeto. Ressalta-se que a divisão matemática igualitária para a participação dos gêneros no projeto não garante a pontuação máxima. A pontuação é atribuída com base na análise do Mérito Cultural, tanto individual quanto comparativa, da relevância da participação dos gêneros na atuação na produção e execução do projeto.

Aspectos de integração comunitária na ação proposta pelo projeto - considera-se, para fins de avaliação e valoração, se o projeto apresenta aspectos de integração comunitária, em relação ao impacto social para a inclusão da Pessoa com Deficiência, de grupos vulneráveis e idosos. Ressalta-se que a simples proposição de ações de integração comunitária não garante a pontuação máxima. A pontuação é atribuída com base na análise do Mérito Cultural, tanto individual quanto comparativa, da relevância das ações de integração comunitária em relação ao impacto social para inclusão de pessoas com deficiência, idosos e outros grupos vulneráveis.

12.1 Todos os proponentes devem apresentar em seus projetos estruturas físicas e/ou logísticas acessíveis (quando aplicáveis) para as pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual.

[...]

12.2 Todos os proponentes devem adotar providências necessárias para oferecimento de pelo menos 1 (um) instrumento de acessibilidade comunicacional, tais como: LIBRAS, legendas em português, áudio descrição, BRAILLE, dentre outros, respeitando a linguagem de cada projeto e as necessidades do público alvo.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame prevê uma linha de apoio específica para financiar projetos advindos de regiões periféricas do Distrito Federal. Um ponto interessante e que também parece bastante positivo é que o edital não prevê apenas que as atividades do projeto sejam realizadas nestes locais, mas que os proponentes sejam advindos desses lugares, o que se mostra uma medida muito mais pluralizadora, na medida em que não apenas democratiza o acesso aos conteúdos audiovisuais, mas a produção destes conteúdos.

2.1 Os projetos serão livres para propor quaisquer formatos, atividades ou ações desde que envolvam uma ou mais áreas culturais mencionadas no item 1.1 do edital, devendo ser informado no formulário de inscrição a área cultural predominante no projeto. 2.2 Cada projeto só poderá ser realizado em uma das Macrorregiões (Áreas) dentre as relacionadas no item 1 deste Anexo I do Edital, não podendo prever a realização de ações em Regiões Administrativas ou localidades não relacionadas na macrorregião (área) para qual o projeto foi inscrito.

4.2.7 Espírito Santo - Produção Audiovisual – Edital nº 14/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

Proponente apresentou informações e documentos que demonstram capacidade e experiência para realizar, com êxito, a proposta;

Equipe envolvida no projeto apresentou documentos que demonstram capacidade e experiência para realizar, com êxito, a proposta.

Portfólio do artista ou entidade (será analisada a capacidade e experiência própria e da equipe envolvida, para realizar com êxito a proposta, considerando ainda as experiências local, nacional e internacional)

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê a reserva de vagas para projetos propostos por mulheres, pessoas pretas, ou indígenas. Esse edital se destaca porque prevê não apenas um acréscimo de pontos, mas a

reserva de vagas exclusivas para estas minorias. As políticas públicas que preveem a reserva de vagas se mostram mais efetivas enquanto ferramenta pluralizadora, já que garantem a seleção de proponentes pertencentes a essas minorias, enquanto as políticas que preveem acréscimo de pontos não podem garantir que de fato, ao final do certame, pessoas advindas de grupos minoritários serão contempladas.

De acordo com a linha de fomento, serão reservadas vagas para projetos propostos por mulheres, pessoas pretas, ou indígenas, conforme classificação do IBGE, mediante autodeclaração e conforme previsão detalhada no anexo 1 .

Projeto apresenta boas estratégias de comunicação/ divulgação e formação de público, para garantir o acesso democrático da população em geral, e também a mais vulnerável, aos bens e produtos culturais gerados;
Ações voltadas para proporcionar, cada vez mais, um conteúdo compreensível por qualquer pessoa, independente de sua condição física, comunicacional ou intelectual.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.8 Goiás - Fundo Cultural – Edital de Fomento ao Audiovisual nº 4/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

Capacidade técnica de execução da proposta, tendo como base os currículos e portfólios apresentados; proponente e equipeapresentada na ficha técnica.

Será avaliado o currículo do proponente, juntamente com a comprovação do currículo apresentado, sua experiência na áreaobjeto deste edital.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê a reserva de uma vaga para pessoas com deficiência, além de exigir que os projetos prevejam ações de acessibilidade, tais como o uso de meios e estruturas físicas

acessíveis às pessoas idosas, com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual. Interessante ressaltar que, apesar de o edital destacar a importância dos direitos dos idosos, ele não prevê reserva de vagas ou acréscimo de nota a proponentes idosos, exigindo apenas que os proponentes devem garantir a participação dos idosos em atividades culturais mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos e culturais. Embora seja indiscutível a importância de se garantir a presença do público idoso enquanto espectador, seria muito relevante também garantir que esta população tenha acesso aos meios de produção audiovisual em uma sociedade altamente etarista, como a brasileira. Os idosos correspondem a quase 15% da população brasileira, em meio às limitações no mercado de trabalho e estereótipos que ditam os locais, roupas e estilo de vida que devem ser adotados, a velhice pode chegar junto a apontamentos que definem a forma como pessoas com mais de 60 anos devem agir. Conforme descrito no Relatório Mundial sobre Idadismo, da Organização Mundial da Saúde (OMS), o etarismo se refere a estereótipos (como pensamos), preconceitos (como nos sentimos) e discriminação (como agimos) direcionadas às pessoas com base na idade que têm.

8.1 O Fundo de Arte e Cultura assegura e promove, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência (PcD) e de pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. Tal postura visa o acesso ao bem cultural, social e à cidadania, com base nas Leis nºs 13.146/2015 e 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

8.2 Fica reservada a cota de 1 (um) para projetos aprovados cujo proponente, pessoa física, seja PcD, conforme Decreto nº 3.298/99.

8.4 É obrigatório contemplar, na descrição e na planilha orçamentária do projeto, de acordo com a proposta e demandado projeto, o uso de meios e estruturas físicas acessíveis às pessoas idosas, com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual. A proposta que não cumprir este requisito será inabilitada.

8.5 Sobre as ações de acessibilidade que poderão ser utilizadas:

a) Ações de acessibilidade cultural: oferecer pelo menos um item de "ajuda técnica" ou de "tecnologia assistida" que possibilite o acesso, com segurança e autonomia, total ou assistida, ao público com deficiência.

b) Compreende-se por ajuda técnica: interpretação em libras (para pessoas surdas, não usuárias da língua portuguesa); piso tátil (para surdos cegos); oralização e leitura labial (para surdos oralizados); guias intérpretes (para surdos cegos); guias de cego; braille (sistema de escrita para cegos); acessibilidade estrutural (banheiros especiais, reserva de espaços para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, rampas, corrimões, pisos táteis, sinalização em braille e libras e cadeira de rodas).

c) Compreende-se por tecnologia assistida: sistema de laço de indução (sistema de rádio frequência para o envio do som diretamente ao aparelho auditivo ou implante coclear); áudio-descrição; legenda descritiva (para surdos usuários de língua portuguesa); elevadores (para cadeirantes) e

estenotipia (transcrição do áudio ao vivo, para surdos usuários de língua portuguesa).

8.8 Os proponentes deverão garantir a participação dos idosos em atividades culturais mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos e culturais. Assim como acesso preferencial aos idosos, em conformidade com a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

c) Existência de ferramentas descentralizadores

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.9 Mato Grosso – Audiovisual – Edital 10/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê ferramentas pluralizadoras, na medida em que determina o acréscimo de pontuação à presença na equipe principal de pessoas negras, indígenas, quilombolas e mulheres. Um ponto interessante é que o edital prevê ainda a pontuação para a presença de homens ou mulheres transexuais ou travestis ou não-binários, especificamente, sem ampliar para o espectro LGBTQIAP+, bem como para a população cigana e ribeirinha. Aqui merece destaque o fato de o certame ter trazido categorias que parecem ter sido pensadas para a realidade sociocultural do estado, tais como os ribeirinhos e ciganos, o que se mostra bastante positivo, já que a ideia da descentralização das políticas de cultura é que justamente cada estado possa elaborar seus certames de acordo com as suas peculiaridades. O que poderia ser aperfeiçoado aqui poderia ser na justificativa do edital em ter selecionado estas categorias e não ampliado para outras, tais como idosos ou pessoas com deficiência.

f) Proponentes pessoas negras (pretas e pardas), indígenas, ciganos, 0 ou 4 ribeirinhas e/ou quilombolas.

g) Proponentes que se identifiquem como mulheres cis, mulheres ou 0 ou 3 homens trans, travestis e não-binários

c) Existência de ferramentas descentralizadores

No tocante às ferramentas de descentralização o edital prevê o acréscimo de nota para aqueles proponentes advindos de cidades interioranas com menos de 40 mil habitantes. Assim como a destinação de 40% das vagas a proponentes advindos dessas cidades interioranas. Essa iniciativa descentralizadora é direcionada apenas aos proponentes, já que o edital não prevê nenhuma ferramenta descentralizadora voltada para o público pertencente a cidades interioranas, por exemplo.

h) Incentivo aos proponentes residentes em pequenos municípios 0 ou 3
(abaixo de 40 mil habitantes).

7.6. Do total dos projetos previstos para apoio nesta Seleção Pública, 60% das propostas selecionadas deverão ser oriundas de municípios do interior do Estado de Mato Grosso e 40% de municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, de acordo com a Lei n.º 10.379/2016, que redefiniu o Fundo Estadual de Fomento à Cultura sob a nova nomenclatura de Fundo Estadual de Política Cultural de Mato Grosso.

4.2.10 Mato Grosso do Sul - Fundo de Investimentos Culturais – Edital nº 2/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

A) Mérito relativo à qualidade e abrangência dos projetos, bem como sua relevância para a cultura do Estado de Mato Grosso do Sul - Relevância da trajetória artística e cultural do proponente e ou executor– análise da carreira do proponente e executor, realizada com base no currículo e portfólio enviados juntamente com a proposta, verificando se condizentes com as características do projeto. 00 a 10 pontos

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê apenas a exigência de ações de acessibilidades voltadas ao público, tais como acessibilidade arquitetônica, referente ao espaço físico (ex. rampa, banheiro adaptado,

piso tátil, elevador adaptado), ou ainda, acessibilidade comunicacional (audiodescrição, Libras, legenda, texto aumentativo, braile). O edital não prevê nenhum tipo de cota ou política afirmativa ou mesmo o acréscimo de pontos caso o proponente pertença a alguma minoria.

C) TODOS OS PROJETOS DEVEM INCLUIR:

C.1 – Ações de acessibilidade adequadas ao projeto proposto.

Exemplos: Acessibilidade arquitetônica, referente ao espaço físico (ex. rampa, banheiro adaptado, piso tátil, elevador adaptado, etc);

Acessibilidade comunicacional (ex. audiodescrição, Libras, legenda, texto aumentativo, braile, etc.);

Acessibilidade metodológica, referente ao material pedagógico adequado as necessidades cognitivas das Pessoas com Deficiência, entre outros;

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

A única ferramenta descentralizadora prevista no certame é o acréscimo de pontuação para projetos que prevejam a democratização das ações culturais, tais como realizar as ações em regiões mais próximas das comunidades ou fornecer transporte, local com fácil acesso ao transporte público. Esta ferramenta descentralizadora é voltada para o público, sendo que o edital não prevê nenhuma ação afirmativa voltada realizadores advindos de periferias ou cidades interioranas.

C.2 – Ações de democratização das ações culturais.

Exemplos: gratuidade, realizar as ações em regiões mais próximas das comunidades, fornecer transporte, local com fácil acesso ao transporte público, etc.

4.2.11 Maranhão – Conexão Cultural Audiovisual – Edital nº 4/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

9.4 Currículo/ Portfólio/ Release atualizado;

9.5 Comprovantes de atuação na área de inscrição, como certificados de curso, declarações emitidas por órgãos e/ou instituições de classe, nota fiscal de trabalhos anteriormente contratados por órgãos públicos ou entidades privadas, menção em produções audiovisuais;

c) Qualificação dos agentes envolvidos (0 a 20 pontos);

Serão avaliados os currículos apresentados e a compatibilidade com as funções a serem desenvolvidas conforme ficha técnica fornecida.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

Não há ferramentas pluralizadoras em nenhum dos certames.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras em nenhum dos certames.

4.2.12. Minas Gerais - Produção de Obra Audiovisual de Curta-Metragem dos Gêneros de documentário e Ficção – Edital FEC nº 3/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização, o que se mostra bastante positivo, pois em um país em que apenas 21% da população possui ensino superior, segundo o IBGE 2019, exigir esse grau de escolarização seria, no mínimo, uma medida pouco democratizadora, além de reforçar a ideia de que a produção de cultura deve estar restrita a pessoas que detenham um capital intelectual formal e específico. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

Compatibilidade entre a formação e a experiência profissional do(a) proponente e a proposta apresentada.

Não atende ao critério – 0 ponto

Atende parcialmente ao critério – 0.1 a 1.9 pontos

Atende satisfatoriamente ao critério – 2 a 2.9 pontos

Atende plenamente ao critério – 3 pontos

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O edital prevê medidas pluralizadoras na medida em que acresce pontuação aos proponentes que se identificam como mulher, pessoa negra ou pessoa transgênero/transsexual. Interessante pontuar que o certame delimita especificamente pessoas transexuais ou transgeneros sem ampliar para a categoria LGBTQIAP+. Ademais, o edital não prevê ações afirmativas para

minorias existentes em seu contexto específico tais como quilombolas ou ciganos, assim como acontece no edital municipal.

Ação afirmativa é ato ou medida especial e temporárias, tomada com o objetivo de mitigar desigualdades historicamente acumuladas, assegurar a igualdade de oportunidades e tratamento e compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero, de classe e outros. Considera-se contemplado(a) na ação afirmativa deste Edital, com 3 pontos, o(a) proponente que se autodeclarar mulher e/ou pessoa negra (preta ou parda) e/ou pessoa transgênero/transsexual, conforme anexo III do edital 0 ou 03 pontos

O edital traz um glossário para facilitar a compreensão dele, entre outras definições, o certame conceitua a expressão “políticas afirmativas” como um conjunto de diretrizes para o alcance de metas de acessibilidade que objetivam a promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico-racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor audiovisual. O desenvolvimento de um glossário ao longo do edital parece uma medida interessante para facilitar a compreensão de termos que muitas vezes não são tão acessíveis ou mesmo debatidos socialmente, pois o elaborador do certame deve ter em consideração que os realizadores no campo cultural podem ter os mais diversos níveis de escolaridade ou engajamento em pautas sociais, assim a importância de propor paradigmas, a fim de compreender de que ponto de parte os conceitos trazidos no edital.

1.3. CONCEITOS: Para os fins deste instrumento, denomina-se:

- a) Ações Culturais: Conjunto de procedimentos, envolvendo recursos humanos e materiais, que visam pôr em prática os objetivos da produção, distribuição, troca e uso (ou consumo) de cultura como processo contínuo.
- b) Argumento: Argumento do filme apresentando resumo da trama da obra audiovisual, localizando-a no tempo e no espaço, e a relação entre personagens.
- c) Audiodescrição: É a narração em língua portuguesa integrada ao som original da obra audiovisual contendo descrições de sons e elementos visuais e quaisquer informações adicionais que sejam relevantes para possibilitar a melhor compreensão da OBRA.
- d) Audiovisual: O audiovisual significa qualquer material, comunicação, mensagem, recurso, método que busca estimular, simultaneamente, a audição e a visão, por meio de comunicação que se vale do som e da imagem na transmissão da mensagem.
[...]
- e) Políticas Afirmativas: Conjunto de diretrizes para o alcance de metas de acessibilidade que objetivam a promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico-racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor audiovisual.

c) Existência de ferramentas descentralizadores

O edital prevê mecanismos de descentralização na medida em atribui maior pontuação quando o município de residência do proponente possui menos de 50 mil habitantes

Regionalização –atribui a seguinte nota de acordo com o município de domicílio do proponente conforme municípios elencados no Anexo XV (Municípios Mineiros com Menos de 50 mil habitantes) do presente Edital:(07 a 10 Pontos).

Municípios mineiros com menos de 50 mil habitantes – 10 Pontos

Municípios mineiros com mais de 50 mil habitantes, exceto Belo Horizonte - 08 Pontos

Município de Belo Horizonte - 07 Pontos

4.2.13 Pará – Prêmio de Incentivo à Arte e à Cultura – Edital nº 12/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

d) CRITÉRIO 4 – Trajetória Artística (0 a 20 pontos) - Apresentação de forma inequívoca das principais atividades artísticas da trajetória profissional do candidato ou coletivo;

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê, enquanto ferramenta pluralizadora, a exigência de acessibilidade, isto é, que o projeto garanta o acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida ao produto audiovisual a ser realizado. O edital ainda prevê o acréscimo de pontos a projetos que prevejam medidas de acessibilidade e medidas que garantam o acesso aos conteúdos artísticos e culturais a qualquer pessoa, independentemente de sua condição física, comunicacional e intelectual. Interessante destacar que, embora o certame preveja a exigência de ferramentas de acessibilidade ele não reserva vagas a pessoas com deficiência, nem mesmo o acréscimo de pontos a proponentes pertencentes a esta minoria, assim, esta ferramenta é mais direcionada ao público que aos proponentes.

6. DA ACESSIBILIDADE

6.1 Com a finalidade de efetivação dos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, as propostas deverão obrigatoriamente ser acessíveis, com serviços e medidas que garantam o acesso, a utilização e compreensão por qualquer pessoa, independentemente de sua condição física, comunicacional e intelectual. O critério da acessibilidade é parte integrante dos aspectos norteadores de pontuação dos projetos submetidos a este edital, sendo essencial para contabilização de pontos na sua avaliação.

e) CRITÉRIO 5 – Medidas de acessibilidade (0 a 10 pontos) - Serviços e medidas que garantam o acesso aos conteúdos artísticos e culturais a qualquer pessoa, independentemente de sua condição física, comunicacional e intelectual;

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

No tocante às ferramentas de descentralização o edital prevê que 40% dos prêmios serão destinados aos candidatos residentes nos municípios da Região de Integração do Guajará e os outros 60% aos candidatos residentes nos outros municípios das Regiões de Integração do Pará. Essa iniciativa descentralizadora é direcionada apenas aos proponentes, já que o edital não prevê nenhuma ferramenta descentralizadora voltada para o público pertencente a cidades interioranas, por exemplo.

7.2 Serão destinados até 200 (duzentos) prêmios nesta edição, com previsão de 40% dos prêmios destinados aos candidatos residentes nos municípios da Região de Integração do Guajará e os outros 60% aos candidatos residentes nos outros municípios das Regiões de Integração do Pará. Não havendo propostas artísticas classificadas até o total de premiações em uma das áreas artísticas descritas no item 3 e/ou categorias descritas no subitem 7.3.1, alíneas a e b, ou de propostas oriundas de uma das regiões de integração do Pará, estas poderão ser remanejadas para outros projetos até o limite de prêmios em cada área artística.

4.2.14 Paraná - Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura - Edital nº. 9/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

9.1. Os critérios de pontuação adotados pela comissão de análise técnica e de mérito dos projetos serão os descritos a seguir, observados os parâmetros, contidos no Anexo VIII.

9.1.1. Relevância, mérito e clareza do projeto – até 20 pontos.

9.1.2. Caráter inovador e/ou de continuidade do projeto – até 20 pontos.

[...]

9.1.6. Currículo do proponente e equipe principal – até 10 pontos.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O edital prevê tão somente a exigência de iniciativas de democratização de acesso, tais como a venda de ingressos a preços populares, ou seja, não direciona esses produtos culturais a áreas periféricas ou mesmo a públicos minoritários.

6.2. Na hipótese prevista no item 6.1, os preços de comercialização de produtos ou de ingressos deverão ser estipulados com vistas à democratização do acesso, sendo observada a gratuidade e/ou a venda de ingressos a preços populares. Uma vez verificado que o proponente não cumpriu com preços que prezam pela acessibilidade do público e democratização de acesso, poderá ter este critério de avaliação zerado na Análise de Mérito.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O edital prevê que 50% dos recursos obrigatoriamente sejam alocados em projetos de proponentes residentes ou sediados fora da capital. Ademais, o certame prevê que 60% do total de recursos sejam destinados a projetos culturais com realização em municípios com menos de 70 mil habitantes. E que tão somente 40% do total de recursos sejam destinados aos projetos culturais com realização em municípios com mais de 70 mil habitantes. Essa ferramenta descentralizadora garante que municípios historicamente excluídos das plataformas audiovisuais possam ter facilitado seus acessos enquanto realizadores.

1.10. O montante total de recursos mencionado neste edital será distribuído de forma que 50% dos recursos estejam alocados em projetos de proponentes residentes ou sediados fora da capital, e 50% em projetos de proponentes residentes ou sediados na capital.

1.12. Como forma de assegurar a ampliação do acesso da população aos bens culturais, o montante total de recursos de incentivo será distribuído conforme os percentuais abaixo, de acordo com a opção escolhida pelo proponente, dentre as estabelecidas no item 1.4:

1.12.1. 30% (trinta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios com menos de 20 mil habitantes;

1.12.2. 30% (trinta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios de 20.001 a 70 mil habitantes;

1.12.3. 40% (quarenta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios com mais de 70 mil habitantes.

4.2.15 Pernambuco Programa de Fomento à Produção Audiovisual de Pernambuco – FUNCULTURA - 17º Edital, 2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

VII. Currículos (proponentes, produtoras, integrantes da equipe básica do projeto e demais profissionais envolvidos) – peso 01

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O edital prevê medidas pluralizadoras na medida em que acresce pontuação aos proponentes que se identificam como mulher, pessoa negra, com deficiência ou pessoa transgênero/transsexual. Interessante pontuar que o certame delimita especificamente pessoas transexuais ou transgeneros sem ampliar para a categoria LGBTQIAP+.

VIII. Desenvolvimento, de longa-metragem: será aprovado pelo menos 01 (um) projeto que seja de proponente residente fora da Região Metropolitana do Recife (RMR), 01 (um) projeto de pessoas negras ou indígenas na função de Roteirista, 01 (um) projeto de mulher cis ou pessoa transgênera na função de Roteirista.

VIII. Profissionais com deficiência (projetos que possuem em sua equipe principal profissionais com mobilidade reduzida ou deficientes, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora, intelectual ou múltipla) - peso 01

IX. Gênero – peso 01

No critério de gênero serão pontuados com nota 5 (cinco) apenas os projetos que tenham mulheres cis ou pessoas trans nas categorias e funções

especificadas abaixo, para as demais categorias ou para os projetos que não atendam ao critério, a pontuação será 1 (um):

X. Raça/ Etnia – peso 01

No critério de Raça/Etnia serão pontuados com nota 5 (cinco) apenas os projetos tenham negros(as) e/ou indígenas nas categorias e funções especificadas abaixo, para as demais categorias ou para os projetos que não atendam ao critério, a pontuação será 1 (um):

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame traz ferramentas descentralizadoras na medida em que prevê o acréscimo de pontuação para proponentes que residam em regiões de perigo socioeconômico.

XI. Regionalização (para projetos de proponente sediada/residente nas macrorregiões da Zona da Mata, do Agreste ou do Sertão, exceto nas categorias de Longa-metragem e Produtos para televisão) – peso 01

a) Será atribuída a nota 05 (cinco) quando o projeto atender e nota 1 (um) quando não atender ao critério.

4.2.16 Piauí - Sistema de Incentivo Estadual à Cultura – Edital nº 01/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramenta pluralizadora na medida em que prevê que 20% das vagas serão destinadas a proponentes negros ou com deficiência e/ou a projetos que abordem temáticas ligadas à cultura negra. O edital se destaca por prever não apenas a reserva direta de vagas, mas também a seleção em relação à temática, entretanto, cumpre destacar que nem sempre o fato de um projeto trazer temática ligada à população negra significa a promoção de diversidade, já que esses projetos podem ser elaborados por uma equipe totalmente fora dessas minorias, o que pode levar a elaboração de projetos com uma perspectiva limitada ou mesmo limitada sobre esta população.

Art. 7º Na quantidade de iniciativas estabelecidas acima, 20% (vinte por cento) serão destinados, prioritariamente, para proposições apresentadas por pessoas negras ou iniciativas que abordem expressões da cultura afro-brasileira e/ou para pessoas que necessitem de acessibilidade, em conformidade com o Decreto Estadual nº 19.259/2020.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.17 Rio de Janeiro – FUNARJ – Edital nº 9/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

g) Ficha Técnica prévia da equipe com a identificação dos responsáveis pela Direção, Direção de Fotografia, Direção de Arte, Som e Montagem;

j) Currículo resumido e portfólio do Diretor e dos demais profissionais envolvidos no projeto;

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame não prevê ferramentas diretas de pluralização, o único ponto que pode ser destacado em ambos é a existência de um glossário que auxilia na interpretação dos certames. Entretanto, não há qualquer acréscimo de pontuação ou reserva de vagas para proponentes pertencentes a grupos minoritários.

2.1. Para fins deste EDITAL, adotam-se as seguintes definições:

I - APOIO RIOFILME: recursos financeiros a serem aportados pela RIOFILME na PROPOSTA selecionada;

II - CASH REBATE: mecanismo de custeio parcial das despesas elegíveis de produção, realizadas no município do Rio de Janeiro, por meio do repasse de recursos financeiros direto aos PROPONENTES, levando-se em consideração os critérios definidos neste EDITAL;

III - DESPESAS ELEGÍVEIS: todas as despesas de produção da proposta selecionada aceitas para efeitos de comprovação da execução financeira

realizada no Rio de Janeiro pelo PROPONENTE, conforme definidas no ANEXO IX;

IV - GRUPO ECONÔMICO: Associação de empresas unidas por relações societárias de controle ou coligação, nos termos dos arts 116 e 243, da Lei 6.404/1976, ou ligadas por sócio comum com posição preponderante nas deliberações sociais de ambas as empresas;

2.1 – Para fins deste Edital, entende-se que:

a) PROPONENTE é quem assume a responsabilidade legal pelo projeto junto à FUNARJ, por sua inscrição no concurso e sua execução;

b) RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO são os integrantes que assinarão as funções como diretor(a) ou produtor(a) do curta-metragem;

c) PROJETO é um plano geral para a realização de uma obra cinematográfica, com o delineamento do mesmo por meio de apresentação, roteiro, descrições orçamentárias, justificativa, objetivos, cronograma de produção com prazos de execução e conclusão das atividades propostas;

c) Existência de ferramentas descentralizadores

A única ferramenta descentralizadora foi encontrada no edital, em que prevê dos 12 projetos selecionados, pelo menos 5 deverão ser, preferencialmente, oriundos de proponentes sediados no interior do Estado do Rio de Janeiro. Essa medida se mostra bastante efetiva, já que não se trata de um acréscimo de pontuação, mas da reserva efetiva de vagas para cidades interioranas.

1.2.1 – Dos 12 (doze) projetos selecionados, pelo menos 5 (cinco) deverão ser, preferencialmente, oriundos de produtores(as)/proponentes sediados ou que comprovem atuação em ações e/ou projetos audiovisuais junto ao interior do Estado do Rio de Janeiro, e, pelo menos 3 (três) deverão ser, preferencialmente, projetos de diretores estreantes de qualquer região do estado do Rio de Janeiro, que demonstrem comprovadamente através de portfólio, atuação em ações e/ou projetos culturais realizados no território fluminense.

4.2.18 Rio Grande do Norte - Fomento à Cultura Potiguar - Edital nº 08/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

Análise do currículo (histórico do Grupo/Coletivo/Artista - relato, fotos, vídeos para a comprovação de atuação artística).

Qualificação dos profissionais técnicos envolvidos (histórico da equipe técnica do Festival)

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê como ferramenta de pluralização é a existência de uma linha de pós-produção destinada ao acréscimo de ferramenta de acessibilidade na produção audiovisual. Entretanto, não há qualquer acréscimo de pontuação ou reserva de vagas para proponentes pertencentes a grupos minoritários.

C. Apoio à Acessibilidade para o Audiovisual – Produção e inserção de recursos de acessibilidade em obras finalizadas ou em produção / finalização (Audiodescrição, LSE e janela de LIBRAS). Valor do prêmio: 3.000,00 (três mil reais).

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

A única ferramenta descentralizadora foi encontrada no edital, em que prevê que metade dos projetos selecionados, sejam oriundos de proponentes advindos do interior do estado. Essa medida se mostra bastante efetiva, já que não se trata de um acréscimo de pontuação, mas da reserva efetiva de vagas para cidades interioranas.

Natal / Metropolitana	2	3	R\$ 80.000,00
Interior	2	3	R\$ 80.000,00

4.2.19 Rio Grande do Sul – Fundo de Apoio à Cultura Filma RS – Edital 1/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

9.6.5 Histórico de atuação e capacidade gerencial do proponente

(Relevância da trajetória do proponente, tanto no que se refere ao tempo de atuação, quanto à importância e ao alcance de suas produções.)

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê ferramentas pluralizadoras, na medida em que determina o acréscimo de pontuação à presença na equipe principal de pessoas negras, com deficiência, quilombolas, indígenas e mulheres. Um ponto interessante é que o edital prevê ainda a pontuação para a presença de transexuais/travestis especificamente, sem ampliar para o espectro LGBTQIAP+, bem como para a população cigana, embora o estado não seja apontado como referência imediata na presença de povos ciganos.

9.6.7 Ações Afirmativas

Protagonismo no desenvolvimento do projeto (roteiro, produção e direção) de pessoas PCDs, Transexuais/Travestis, Negros, Ciganos, Quilombolas, Indígenas e Mulheres. (0-10 pontos)

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

No tocante às ferramentas de descentralização o edital prevê o acréscimo de nota para aqueles proponentes advindos de cidades interioranas. Assim como a destinação de 50% das vagas a proponentes advindos dessas cidades interioranas. Essa iniciativa descentralizadora é direcionada apenas aos proponentes, já que o edital não prevê nenhuma ferramenta descentralizadora voltada para o público pertencente a cidades interioranas, por exemplo.

2.2 Ficam asseguradas 50% das vagas para CEPC (Cadastro Estadual de Proponente Cultural) do interior do Estado, conforme item 9.9 do Edital.

§ 2º Serão atribuídos 5 (cinco) pontos extras, para proponente que anexar na inscrição do projeto Cartão CNPJ comprovando sede em bairro abrangido pelo Programa RS Seguro, conforme listagem disponível no Anexo VII

4.2.20 Rondônia - Primeira Edição Jair Rangel Pistolino – Edital nº 78/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta um glossário que auxilia na compreensão do edital. O desenvolvimento de um glossário ao longo do edital parece uma medida interessante para facilitar a compreensão de termos que muitas vezes não são tão acessíveis. Ademais, o edital exige que todos os projetos devem prever, necessariamente, uma das opções, seja legendagem descritiva, libras ou audiodescrição, como ferramentas de acessibilidade. Por fim, o certame aduz que serão avaliados positivamente projetos que promovam novos artistas, coletivos e grupos que representem causas culturais, identitárias, patrimônio, memória e difusão artística que tenham origem em novos centros urbanos, periferias e interiores sem, no entanto, explicar como exatamente seriam valorados, se haveria acréscimo de pontuação, por exemplo.

3.1. Para efeitos descritivos deste edital, considera-se:

- a) Produção audiovisual: produção de comunicações que combinam som e imagem, bem como cada produto gerado por estas formas de comunicação ou à tecnologia empregada para o registro, tratamento e exibição de som e imagem sincronizados, ou ainda à linguagem utilizada para gerar significados combinando tudo com imagens e sons;
 - b) Obra cinematográfica de Longa-metragem: toda e qualquer obra cinematográfica com duração superior a 70 (setenta) minutos, finalizada em película ou em suportes digitais de alta definição, com resolução mínima para ser destinada, prioritariamente, à exibição em salas de cinema e plataformas digitais e/ou streaming;
 - c) Obra cinematográfica de Média-metragem: toda e qualquer obra cinematográfica com duração superior a 15 (quinze) minutos e inferior ou igual a 70 (setenta) minutos, finalizada em película de alta definição, com resolução mínima para ser destinada, prioritariamente, à exibição em salas de cinema e plataformas digitais e/ou streaming;
- [...]

PARÁGRAFO SEGUNDO: Toda obra cinematográfica proposta para as categorias Longa-metragem, Média-metragem e Curtametragem deste edital devem conter, necessariamente, uma das opções, seja "legendagem descritiva", "LIBRAS" ou "audiodescrição", gravados em canais dedicados de dados, vídeo e áudio, respectivamente, e que permitam o seu acionamento e desligamento.

2.5. Dentre as propostas, devem ser levadas em consideração os projetos artísticos que:

- f) Promovam novos artistas, coletivos e grupos que representem causas culturais, identitárias, patrimônio, memória e difusão artística que tenham origem em novos centros urbanos, periferias e interiores;
- g) Promovam redes de impacto e tecnologias sociais conectadas com causas culturais e identitárias.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.21 Roraima – Prêmio Laucides Oliveira de Audiovisual – Edital nº 2/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, tanto estadual, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente. Neste edital também se verifica um problema recorrente em editais culturais no país, que é a não especificação clara daquilo que será considerado na avaliação do currículo do proponente e da equipe, pois na maioria das vezes os certames apenas apontam de forma genérica que será observada a compatibilidade ele o currículo apresentado pelo proponente e equipe com a função que pretende desempenhar. Esse tipo de critério aberto permite, muitas vezes, mascarar avaliações discricionárias.

i.3. Certificados de formação acadêmica ou de participação em workshops, palestras e afins.

i.4. Registros fotográficos, links de vídeos ou outros comprovantes que sejam claros em relação a experiência do proponente, caso o interessado não possua qualquer dos itens anteriores.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê o acréscimo de pontuação para projetos que apresentem ferramentas de acessibilidade a pessoas com deficiência. Além disso, o edital prevê que todos os projetos em seus conteúdos devam respeitar a equidade de gênero, visando o enfrentamento de estereótipos no exercício da cultura, atentando para as dimensões de identidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, local de moradia, trabalho, classe social, deficiência, geracional e mulheres. Embora o edital não preveja alguma punição para os projetos que descumpram esse preceito ou mesmo explicita como será aferida essa imposição, se mostra importante a existência dela enquanto diretriz.

Valorização da diversidade de público e promoção do direito de acesso à cultura das pessoas com deficiência.

1) Qual é o grau de contribuição da proposta na garantia dos direitos à cultura das pessoas com deficiência?

2) A proposta é adequada, considerando o potencial de comunicação com a diversidade de público?

13.2. Orienta-se que todos os projetos culturais observem em suas propostas à equidade de gênero, visando o enfrentamento de estereótipos no exercício da cultura, atentando para as dimensões de identidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, local de moradia, trabalho, classe social, deficiência, geracional e mulheres.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame não apresenta ferramentas descentralizadoras.

4.2.22 São Paulo - PROAC Audiovisual / Produção e Lançamento de Curta – Edital nº 29/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê o acréscimo de pontuação para proponentes negros, indígenas, mulher, transgênero, pessoa com deficiência. O edital prevê ainda o acréscimo de pontuação a projetos que prevejam o acesso aos produtos culturais a camadas da população menos assistidas de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio e ocupação, visando à formação de público. Além da promoção de ações que facilitem o livre acesso de idosos e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e/ou medidas de acessibilidade comunicacional. Destaca-se aqui que o acréscimo de pontuação se dá tanto por ferramentas destinadas aos proponentes, quanto a iniciativas voltadas para o público.

1.2.3. À pontuação obtida na avaliação final, será acrescida de 0,5 (meio) ponto adicional, caso se enquadre o proponente, e expressamente o declare, sob as penas da lei, em uma ou mais das situações abaixo:

a) Etnia: Proponente Pessoa Física ou Pessoa Jurídica (Responsável legal ou cooperado, no caso de Cooperativas) preto, pardo, indígena ou amarelo. b)

Gênero: Proponente Pessoa Física ou Pessoa Jurídica (Responsável legal ou cooperado, no caso de Cooperativas) mulher, transgênero e não-binário. c) Pessoa com deficiência: Proponente Pessoa Física ou Pessoa Jurídica (Responsável legal ou cooperado, no caso de Cooperativas) com deficiência.

a) Medidas que promovam o acesso aos bens, produtos e serviços culturais a camadas da população menos assistidas ou excluídas do exercício de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio e ocupação, visando à formação de público. b) Promoção de ações que facilitem o livre acesso de idosos e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e/ou medidas de acessibilidade comunicacional (de modo a diminuir barreiras na comunicação interpessoal, escrita e virtual).

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame não apresenta ferramentas descentralizadoras.

4.2.23 Tocantins - Edital Emergencial do Tocantins – Audiovisual nº 14/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação nos certames, tanto estadual, quanto municipal, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

5.2.1. Currículo e portfólio do Proponente com comprovação de atividade artística e cultural, podendo conter imagens (fotografias, vídeos, mídias digitais) cartazes, catálogo, reportagens e material publicitário;

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame não apresenta ferramentas pluralizadoras.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame não apresenta ferramentas descentralizadoras.

4.2.24 Aracaju - Prêmio Janelas para as Artes - Edital LAB nº 04/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

1. Portfólio e Biografia (Passado):

Conte um pouco da sua história e sobre sua qualificação profissional.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramentas pluralizadoras ao prever cotas de gênero e de raça, já que ao menos 20% do valor do edital será reservado para pessoas autodeclaradas mulheres, transgêneros e pessoas negras.

8.1.1. Considera-se Políticas Afirmativas o conjunto de diretrizes que objetivam a promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico-racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor artístico-cultural.

8.1.2. Fica reservado o percentual de 20% (vinte por cento) do valor total desta chamada para propostas em que o(a) “artista proponente”, comprovadamente, apresente os seguintes requisitos:

- a) Pessoas negras,
- b) Mulheres cis,
- c) Transexuais ou travestis.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.25 Belo Horizonte – Fundo Municipal de Cultura - BH nas Telas 2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou

alguma escolarização, o que se mostra bastante positivo, pois em um país em que apenas 21% da população possui ensino superior, segundo o IBGE 2019, exigir esse grau de escolarização seria, no mínimo, uma medida pouco democratizadora, além de reforçar a ideia de que a produção de cultura deve estar restrita a pessoas que detenham um capital intelectual formal e específico. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

Compatibilidade entre a formação e a experiência profissional do(a) proponente e a proposta apresentada.

Não atende ao critério – 0 ponto

Atende parcialmente ao critério – 0.1 a 1.9 pontos

Atende satisfatoriamente ao critério – 2 a 2.9 pontos

Atende plenamente ao critério – 3 pontos

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame municipal prevê a exigência de medidas de acessibilidade, entendidas como ações desenvolvidas para a promoção da inclusão de públicos tradicionalmente não contemplados em programas e atividades culturais, tais como as pessoas com deficiência, as pessoas com mobilidade reduzida e as pessoas com dificuldade na língua/linguagem. Interessante destacar aqui que a ferramenta pluralizadora é dirigida ao público e não aos realizadores.

Art. 14 - Os projetos deverão prever ações e/ou medidas de ACESSIBILIDADE, considerando-se, neste caso, tanto os profissionais envolvidos quanto o público atendido.

§ 1º - Cada projeto deverá propor, ao menos, 1 (uma) medida e/ou ação de acessibilidade, em

conformidade com o objeto e a sua proposta de programação.

§ 2º - Conforme descrito no caput, a(s) ação(ões)/medida(as) poderá(ão) envolver o público atendido e/ou os profissionais envolvidos no projeto.

§ 3º - Entende-se como acessibilidade as ações e/ou medidas desenvolvidas para a promoção da inclusão de públicos tradicionalmente não contemplados em programas e atividades culturais, tais como as pessoas com deficiência, as pessoas com mobilidade reduzida e as pessoas com dificuldade na língua/linguagem.

Ainda no tocante às ferramentas pluralizadoras, o edital municipal prevê o acréscimo de pontuação para projetos em que os proponentes ou membros da equipe sejam, por exemplo, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, pessoas negras, indígenas, LGBTQIAP+. Um destaque deste certame está no fato de incluir, dentro das categorias pluralizadoras mulheres

com filhos de até 5 anos e ciganos, critérios não comuns em outros editais, mas que evidenciam que o certame está mais atento a mudanças contemporâneas ou mesmo para as peculiaridades do local, já que em uma pesquisa realizada em 2011 pelo IBGE apontou que, dos 291 acampamentos ciganos existentes no Brasil, 58 deles estão localizados no estado de Minas Gerais.

Proponentes que se enquadrem nos quesitos com baixo índice de aprovação nos mecanismos de fomento. Este critério será analisado com base nas informações autodeclaradas no ato da inscrição, sendo que, no caso de Pessoas Jurídicas, a análise será realizada com base nas informações autodeclaradas para o representante legal cadastrado na plataforma

A pontuação abaixo será aplicada, cumulativamente, até o limite máximo de 3 pontos:

- a) mulheres – 1 ponto
- b) mães com filhos de 0 a 5 anos* – 1 ponto
- c) idosos – 1 ponto
- d) pessoa com deficiência (PcD) – 1 ponto
- e) pessoas negras – 1 ponto
- f) indígenas – 1 ponto
- g) ciganos – 1 ponto
- h) LGBT+ – 1 ponto

*Para comprovação, a proponente deve enviar certidão de nascimento do(a) filho(a)

c) Existência de ferramentas descentralizadores

Quanto às ferramentas de descentralização é importante destacar que o edital traz uma linha específica voltada para o desenvolvimento de projetos que visem a democratização da produção audiovisual. O certame, no entanto, não explica de forma clara o que entende por democratização e descentralização da linguagem e produção audiovisuais, apontando apenas que essas iniciativas poderão se dar por meio do desenvolvimento de ações de formação, mostras ou eventos de pequeno porte, curtas metragens de baixíssimo orçamento (até 30 minutos). A não definição clara do que se entende por democratização ou descentralização dificulta a compreensão dos possíveis proponentes, exigindo que eles dominem conceitos abertos que nem sempre são tão acessíveis ou mesmo concretos para a sociedade em geral. Aqui se percebe uma tendência muito comum em quase todos os editais: um direcionamento quase erudito na forma de sua constituição que desestimula a participação de parte dos propensos interessados.

§ 7º - A categoria AUDIOVISUAL COMUNITÁRIO compreende projetos que visem, prioritariamente, a valorização da democratização e descentralização da linguagem e produção audiovisual, seja por meio de ações de formação, mostras ou eventos de pequeno porte, curtas metragens de baixíssimo orçamento (até 30 minutos), bem como quaisquer outros formatos

de proposta audiovisual em formato livre de criação, desde que respeitado o limite de financiamento previsto pelo *caput*.

O certame traz ainda, quanto à democratização de acesso, que o projeto preveja medidas específicas, tais como o desenvolvimento de atividades em lugares remotos ou periféricos e a oferta de transporte gratuito ao público das atividades do projeto. Essa previsão tem como alvo beneficiário o público já que essas medidas são direcionadas aos espectadores no momento da exibição da obra e não uma exigência que recai sobre os integrantes do projeto.

Art. 15 - Os projetos deverão prever medidas de DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO à cultura por meio de ações em que o(a) Proponente e sua equipe promovam a universalização do acesso aos bens e serviços gerados pelo projeto, não sendo premissa, contudo, a garantia de gratuidade ao público.
Parágrafo único: Entende-se como medidas de democratização de acesso:

- a) desenvolvimento de atividades em locais remotos ou em áreas habitadas por populações urbanas periféricas;
- b) facilitação do acesso pela população aos bens e serviços gerados pelo projeto, promovendo gratuidade ou oferta de ingressos a preços populares, quando for o caso;
- c) disponibilização de registros audiovisuais das atividades na internet;
- d) capacitação de estudantes da rede pública ou privada de ensino em atividades educacionais, profissionais ou de gestão cultural e artes desenvolvidas na proposta;
- e) doação de cotas de ingressos e/ou produtos culturais resultantes do projeto (para além da cota obrigatória de 5% para a Secretaria Municipal de Cultura estipulada pelo Edital, nos termos do Art. 51);
- f) oferta de transporte gratuito ao público das atividades do projeto;
- g) capacitação de agentes culturais;
- h) ações que, de maneira geral, permitam maior acesso aos bens e serviços culturais gerados pelos projetos;
- i) outras medidas sugeridas pelo(a) Proponente a serem apreciadas pela Câmara de Fomento.

Ainda no tocante às ferramentas de descentralização o edital prevê o acréscimo de nota para aqueles proponentes advindos de territórios com baixo índice de participação histórica em políticas públicas e bens estatais, assim como projetos que preveem atividades presenciais nestas áreas. Essa medida, portanto, beneficia tanto aos proponentes como ao público residente em áreas periféricas já que tanto a origem proponente como a origem dos destinatários da ação são pontuadas. Essa iniciativa se mostra bastante promissora por fomentar não apenas a produção audiovisual periférica como a difusão de conteúdo audiovisual nestas áreas, o que é um duplo benefício descentralizador.

Proponentes domiciliados(as)/sediados(as) nas regionais e territórios de gestão compartilhada da cidade com baixo índice de participação histórica nos mecanismos municipais, sendo a pontuação distribuída da seguinte forma:

B5, N2, NE2, NO3, O2, O3, VN2 e áreas de vulnerabilidade social em qualquer dos territórios (5 pontos);
B1, B3, B4, CS5, L4, N1, N3, N4, NE1, NE3, NE5, O4, VN3 (4,5 pontos);
B2, CS3, L1, L3, NE4, NO1, NO2, NO4, P1, P2, P3, P4, VN1 e VN4 (4 pontos);
CS2, CS4, L2, O1 e O5 (3,5 pontos);
CS1 (3 pontos).

Atividades/ações presenciais realizadas nas regionais e territórios de gestão compartilhada da cidade com baixo índice de participação histórica nos mecanismos municipais, sendo a pontuação distribuída da seguinte forma:

B5, N2, NE2, NO3, O2, O3, VN2 e áreas de vulnerabilidade social em qualquer dos territórios (2 pontos);
B1, B2, B3, B4, CS3, CS5, L1, L3, L4, N1, N3, N4, NE1, NE3, NE4, NE5, NO1, NO2, NO4, O4, P1, P2, P3, P4, VN1, VN3 e VN4 (1,5 pontos);
CS1, CS2, CS4, L2, O1, O5 e projetos realizados fora de Belo Horizonte (1 ponto).

4.2.26 Curitiba - Ações Culturais Afirmativas – Edital nº 103/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

9.1. Os critérios de pontuação adotados pela comissão de análise técnica e de mérito dos projetos serão os descritos a seguir, observados os parâmetros, contidos no Anexo VIII.

9.1.1. Relevância, mérito e clareza do projeto – até 20 pontos.

9.1.2. Caráter inovador e/ou de continuidade do projeto – até 20 pontos.

[...]

9.1.6. Currículo do proponente e equipe principal – até 10 pontos.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame é voltado exclusivamente para ações culturais afirmativas, isto é, todas as propostas a serem selecionadas por ele devem, obrigatoriamente, ter relação com algum grupo minoritário. Assim, a análise deste edital se torna atípica, pois não se trata de um edital amplo que prevê medidas pluralizadoras, mas um edital focado exclusivamente em projetos minoritários. Este certame foi o último edital municipal voltado para o campo audiovisual, por

isso, está sendo analisado aqui, mas o ideal seria a análise de um certame aberto com medidas pluralizadoras. Dito isso, o edital prevê linhas de financiamento pluralizadoras específicas:

Modalidade I - O valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) para aprovação de até 09 (nove) projetos de Promoção da Igualdade Étnico-racial de até R\$ 10.000,00 cada.

Modalidade II – O valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) para aprovação de até 09 (nove) projetos de Direitos das Mulheres de até R\$ 10.000,00 cada.

Modalidade III – O valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) para aprovação de até 09 (nove) projetos de Promoção de Direitos das Pessoas com Deficiência de até R\$10.000,00 (dez mil reais) cada.

Modalidade IV – O valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) para aprovação de até 09 (nove) projetos de Diversidade Sexual de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) cada.

Interessante destacar, no entanto, que essas modalidades pluralizadoras não se referem aos proponentes, mas aos temas trazidos nos projetos, isto é, proponentes não pertencentes a estas minorias podem ser contemplados pelo certame afirmativo se seus projetos tiverem como tema central grupos minoritários. Essa proposta se mostra bastante controversa, já que se pode questionar o quanto elas de fato promovem a diversidade na produção audiovisual, já que um projeto pode trazer um tema minoritário, mas ser realizado por pessoas nem de perto pertencentes a estas minorias, fazendo com que elas permaneçam excluídas destas plataformas enquanto realizadores.

6.1.1.1 Para este edital serão consideradas ações culturais afirmativas os projetos cujos conteúdos ou formas contemplem:

a) Promoção da igualdade étnico-racial (promoção dos direitos e culturas negras, promoção de direito e cultura das etnias indígenas e ciganas, combate ao racismo, combate a intolerância religiosa, empreendedorismo étnico-racial);

b) Pessoas com deficiência (auditiva, visual, física, intelectual, transtorno do espectro autista, múltipla deficiência, inclusão, acessibilidade, capacitismo, igualdade de oportunidades, direitos e protagonismo da pessoa com deficiência).

c) Direito das mulheres (proteção e enfrentamento à violência contra mulheres, combate ao assédio moral sexual & importunação sexual, empreendedorismo feminino, direitos sociais e fortalecimento da autonomia das mulheres e igualdade de gênero);

d) Diversidade sexual (discriminação e enfrentamento a LGBTfobia, vínculos familiares e comunitários da população LGBTI+, direitos sociais e fortalecimento da autonomia das pessoas LGBTI +, promoção da cultura LGBTI +).

6.1.2 Cabe ao proponente enquadrar o respectivo projeto nas áreas acima discriminadas. O enquadramento será feito mediante indicação nos campos específicos do formulário digital do SISPROFICE e não poderá sofrer alteração após o cadastro do projeto.

Por fim, destaca-se positivamente o fato de o certame municipal trazer um glossário para facilitar o entendimento dele. O desenvolvimento de um glossário ao longo do edital parece uma medida interessante para facilitar a compreensão de termos que muitas vezes não são tão acessíveis ou mesmo debatidos socialmente, pois o elaborador do certame deve ter em consideração que os realizadores no campo cultural podem ter os mais diversos níveis de escolaridade ou engajamento em pautas sociais, assim a importância de propor paradigmas, a fim de compreender de que ponto de parte os conceitos trazidos no edital.

4.4 Para efeitos deste Edital consideram-se:

a) Equipe Artística: é o conjunto de profissionais que criam e/ou interpretam a obra. Profissionais responsáveis pelos elementos constitutivos da proposta, tais como: direção, coreografia, colaboração, composição musical, figurino, cenário, curador, revisor, entre outros.

b) Equipe Técnica: Composta por profissionais que participam, individualmente ou em grupo, de áreas da administração, produção, execução técnica e registro do projeto, operador de luz, operador de som, iluminação, sonoplastia, videomaker, operador de vídeo, diretor de produção, assistente de produção, cenotécnico, assessor de imprensa, contrarregras, costureira.

c) Ministrante da atividade de contrapartida social: o profissional que participa individualmente ou em grupo da contrapartida do projeto.

d) Proponente: pessoa física ou jurídica, domiciliado no Município de Curitiba, parte integrante, responsável pelo projeto cultural e nele atuante, beneficiada pelo Programa de Apoio e Incentivo à Cultura.

e) Equipe Principal: é o conjunto de profissionais (pessoas físicas), cuja participação agregue um valor singular à execução do projeto, incluindo a equipe artística, técnica, proponente e ministrante da contrapartida social. Cabendo exclusivamente ao proponente a responsabilidade pela indicação da equipe principal.

[...]

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O edital municipal não traz ferramentas descentralizadoras, enquanto o edital estadual prevê que 50% dos recursos obrigatoriamente sejam alocados em projetos de proponentes residentes ou sediados fora da capital. Ademais, o certame prevê que 60% do total de recursos sejam destinados a projetos culturais com realização em municípios com menos de 70 mil habitantes. E que tão somente 40% do total de recursos sejam destinados aos projetos culturais com realização em municípios com mais de 70 mil habitantes. Essa ferramenta descentralizadora garante que municípios historicamente excluídos das plataformas audiovisuais possam ter facilitado seus acessos enquanto realizadores.

1.10. O montante total de recursos mencionado neste edital será distribuído de forma que 50% dos recursos estejam alocados em projetos de proponentes residentes ou sediados fora da capital, e 50% em projetos de proponentes residentes ou sediados na capital.

1.12. Como forma de assegurar a ampliação do acesso da população aos bens culturais, o montante total de recursos de incentivo será distribuído conforme os percentuais abaixo, de acordo com a opção escolhida pelo proponente, dentre as estabelecidas no item 1.4:

1.12.1. 30% (trinta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios com menos de 20 mil habitantes;

1.12.2. 30% (trinta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios de 20.001 a 70 mil habitantes;

1.12.3. 40% (quarenta por cento) do total de recursos serão destinados aos projetos culturais com realização em municípios com mais de 70 mil habitantes.

4.2.27 Florianópolis - Fundo Municipal de Cinema – FUNCINE – Edital nº 326/2020

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente. Neste edital também se verifica um problema recorrente em editais culturais no país, que é a não especificação clara daquilo que será considerado na avaliação do currículo do proponente e da equipe, pois na maioria das vezes os certames apenas apontam de forma genérica que será observada a compatibilidade entre o currículo apresentado pelo proponente e equipe com a função que pretende desempenhar. Esse tipo de critério aberto permite, muitas vezes, mascarar avaliações discricionárias.

Currículos (proponentes, produtoras, integrantes da equipe técnica ou principal do projeto e demais profissionais envolvidos) 2 pontos

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê ferramentas pluralizadoras, na medida em que determina o acréscimo de pontuação à presença na equipe principal de pessoas negras, indígenas e mulheres. Um ponto interessante é que se vai percebendo que os editais de forma recorrente escolhem determinadas categorias para serem alvo de medidas afirmativas sem, no entanto, explicitar as razões destas categorias terem sido escolhidas e não outras. Seria muito positivo que o edital explicitasse com

dados, dentro do seu contexto, o porquê de cada categoria, ou ainda, porque outras não foram inseridas.

Profissionais Mulheres (projetos que possuem em sua equipe técnica principal ou equipe principal profissionais mulheres nas funções de direção ou roteiro na categoria curta-metragem) 1 ponto

Profissionais Negros (projetos que possuem profissionais negros – autodeclarados pretos ou pardos - na composição da equipe principal nas categorias difusão e formação e na função de roteirista ou diretor/a na categoria curta-metragem) 1 ponto

Profissionais Indígenas (projetos que possuem profissionais indígenas na composição da equipe principal nas categorias difusão e formação e na função de roteirista ou diretor/a na categoria curta-metragem) 1 ponto

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.28 Fortaleza - IX Edital das Artes de Fortaleza - Edital nº 5/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

Capacidade técnica de execução da proposta, tendo como base os currículos e portfólios apresentados.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê apenas a exigência de ações de acessibilidades voltadas ao público, tais como estruturas físicas acessíveis para as pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual, ou ainda, que os proponentes busquem ao máximo adotar providências necessárias para oferecimento de instrumentos de acessibilidade comunicacional, tais como: LIBRAS, legendas em português, audiodescrição, impressão em BRAILLE acessibilidade comunicacional (audiodescrição, Libras, legenda, texto aumentativo, braille). O edital, no entanto, não prevê nenhum tipo de cota ou política afirmativa ou mesmo o acréscimo de pontos caso o proponente seja uma pessoa com

deficiência, e, embora seja importante garantir o acesso a pessoas com deficiência seria interessante se o edital fomentasse o acesso dessas pessoas aos meios de produção audiovisuais e não apenas o acesso deles enquanto público.

4.1.7. Todos os proponentes devem apresentar formatos comunicacionais e prevejam estruturas físicas acessíveis para as pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora ou intelectual.

4.1.8. Recomenda-se que todos os proponentes busquem ao máximo adotar providências necessárias para oferecimento de instrumentos de acessibilidade comunicacional, tais como: LIBRAS, legendas em português, audiodescrição, impressão em BRAILLE, respeitando a linguagem de cada projeto e as necessidades do público.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.29 Goiânia - Lei de Incentivo à Cultura – Edital nº 05/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre a experiência profissional com a formação, o que pode ser entendido que a ausência de formação pode levar ao desconto de pontuação do proponente.

Capacidade técnica de execução da proposta, tendo como base os currículos e portfólios apresentados; proponente e equipe apresentada na ficha técnica.

Será avaliado o currículo do proponente, juntamente com a comprovação do currículo apresentado, sua experiência na área objeto deste edital.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O edital municipal prevê a reserva de 10% do valor do edital para projetos que tenham como proponentes pessoas com deficiência. Ademais, o certame municipal prevê o acréscimo de pontuação para projetos que tragam diversidade de corpos em suas propostas com a abordagem de temas vinculados às minorias, tais como mulheres, povos originários indígenas, afrodescendentes, LGBTQI+ e pessoas com deficiência. Interessante que esta ferramenta

pluralizadora não está direcionada nem aos proponentes, nem aos espectadores, mas às temáticas trazidas nos projetos, o que pode ser uma opção perigosa já que projetos podem trazer estas temáticas, mas serem compostos por uma equipe técnica e proponentes não pertencentes a estas minorias, o que não vai propiciar uma inserção real dessas minorias e pode levar ao uso dessas temáticas de uma maneira estereotipada por pessoas que não fazem parte dela.

1.5.2. Fica reservada a cota de 10% (dez por cento) do valor destinado a cada segmento para projetos APROVADOS cujo proponente, pessoa física, seja PcD (pessoa com deficiência), conforme Lei Federal nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.298/99, e realize trabalho técnico-cultural no projeto.

2. Projetos que priorizem a diversidade de corpos e diferenças nas suas produções simbólicas comunitárias. Que aborde as minorias sociais (mulheres, povos originários indígenas, afrodescendentes, LGBTQI+ e pessoas com deficiência).

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.30 João Pessoa - 2ª Edição do Edital de Seleção de Bolsistas nº 01/2021 - Laboratório de Desenvolvimento de Projetos Audiovisuais

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

7.5. Na 2ª Etapa, os integrantes da comissão de seleção avaliarão os projetos individualmente, utilizando-se dos seguintes critérios:

- a) Consistência artística (domínio técnico da escrita audiovisual; clareza na articulação entre tema e estrutura dramática; visão original sobre o tema, narrativa e gênero cinematográfico proposto; habilidade na construção e caracterização dos personagens): 0 a 40 pontos – 40%;
- b) Articulação e clareza das ideias (correção no uso da língua portuguesa, clareza argumentativa na apresentação da proposta): 0 a 20 pontos – 20%;
- c) Currículo dos(as) integrantes, relativo à experiências em roteiro audiovisual: 0 a 10 pontos – 10%;

d) Currículo dos(as) integrantes, relativo à experiências correlatas (ex: outras áreas do audiovisual, literatura, jornalismo, teatro, etc): 0 a 10 pontos – 10%;

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O edital prevê o acréscimo de pontuação para projetos que tenham como roteiristas mulheres e pessoas transexuais. Além de prever acréscimo de pontuação para projetos que tenham como membros pessoas negras ou indígenas. Interessante que no caso de mulheres e pessoas transexuais o edital exige que elas estejam na função de roteirista, enquanto para pessoas negras e indígenas a exigência é que elas estejam na equipe sem exigência de função.

Parágrafo único: No item ações afirmativas, será considerado a autodeclaração em relação aos seguintes aspectos:

- a) Roteiristas Mulheres Cisgênero e/ou Transexuais (autodeclaradas (os): acréscimo de 10 pontos;
- b) Profissionais Negras(os) e/ou Indígenas (autodeclarados (as) pretos, pardos ou índios): acréscimo de 10 pontos.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.31 Manaus - Programa Manaus Faz Cultura - Edital nº 2/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

e) Portfólio comprovando atuação por no mínimo 02 (dois) anos no segmento artístico-cultural ao qual se inscreve.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame não apresenta ferramentas pluralizadoras diretas, o que merece destaque é a existência de um glossário que auxilia na compreensão do edital. O desenvolvimento de um glossário ao longo do edital parece uma medida interessante para facilitar a compreensão de termos que muitas vezes não são tão acessíveis ou mesmo debatidos socialmente, pois o elaborador do certame deve ter em consideração que os realizadores no campo cultural podem

ter os mais diversos níveis de escolaridade ou engajamento em pautas sociais, assim a importância de propor paradigmas, a fim de compreender de que ponto de parte os conceitos trazidos no edital.

3. DAS DEFINIÇÕES

3.1. Para fins deste Edital, entende-se que:

- a) PROPONENTE: são as Pessoas Físicas ou Pessoas Jurídicas responsáveis pelos projetos inscritos no presente Edital;
- b) DOCUMENTO OFICIAL DO BANCO: o contrato de abertura de conta, ou extrato bancário, ou cartão bancário ou declaração de abertura de conta, que contenha a identificação do banco, número da agência, número da conta com dígito e nome do proponente;
- c) PORTFÓLIO: documento contendo registro profissional da categoria, ou matérias de jornais, blogs, revistas, críticas, ou certificados e diplomas, ou atestados de capacidade técnica (emitidos por empresa pública ou privada), ou declarações, ou contratos, ou folders, todos legíveis, ou mídia de imprensa com identificação do veículo, instituição promotora, local de publicação e data de veiculação do conteúdo/documento. Não serão aceitos apenas certificados e diplomas como portfólio, devendo ter pelo menos 01 (uma) das demais alternativas deste tópico. É imprescindível que no portfólio apresentado seja possível identificar nominalmente o proponente do projeto e que se possa fazer a aferição de sua atuação na área artística e/ou cultural; [...]

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame não apresenta ferramentas descentralizadoras.

4.2.32 Natal - Apoio Financeiro CINE NATAL 2022 – Edital nº 17/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramentas pluralizadoras ao prever cotas de gênero e de raça, já que ao menos 60% das vagas serão reservadas para pessoas autodeclaradas mulheres, transgêneros e não-binárias, pessoas idosas, negras, indígenas, ciganos, com deficiência.

2.2 De acordo com o que fora debatido com representantes da cadeia produtiva do audiovisual e ainda conforme o ofício encaminhado por outros representantes deste segmento (com a solicitação de 60% das vagas existentes neste edital para políticas afirmativas) e objetivando colaborar com a construção de políticas públicas inclusivas e afirmativas, voltadas ao setor audiovisual, que induzam a contemplação de pessoas pretas, pardas ou indígenas; de mulheres, cis ou trans/travesti; de povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, de terreiro e ciganos; de pessoas com deficiência; de pessoas idosas, com idade igual ou superior a 60 anos; e de pessoas com identidade não cisgênera ou agenderidade, tais como pessoas trans, travestis, não binárias, com outra variabilidade de gênero ou condição específica (intersexo), o montante total disponibilizado por esta seleção pública se distribuirá da seguinte forma.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.33 Recife - Sistema de Incentivo à Cultura do Município do Recife – Edital 2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

VII. Currículos (proponentes, produtoras, integrantes da equipe básica do projeto e demais profissionais envolvidos) – peso 01

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame apresenta ferramentas pluralizadoras ao prever cotas de gênero e de raça, já que estabelece o acréscimo de pontuação para projetos que tenham como proponentes pessoas negras, mulheres, transgêneros, indígenas, pessoas com deficiência.

VIII. Desenvolvimento, de longa-metragem: será aprovado pelo menos 01 (um) projeto que seja de proponente residente fora da Região Metropolitana do Recife (RMR), 01 (um) projeto de pessoas negras ou indígenas na função de Roteirista, 01 (um) projeto de mulher cis ou pessoa transgênera na função de Roteirista.

VIII. Profissionais com deficiência (projetos que possuem em sua equipe principal profissionais com mobilidade reduzida ou deficientes, em suas múltiplas especificidades, seja auditiva, visual, motora, intelectual ou múltipla) - peso 01

IX. Gênero – peso 01

No critério de gênero serão pontuados com nota 5 (cinco) apenas os projetos que tenham mulheres cis ou pessoas trans nas categorias e funções especificadas abaixo, para as demais categorias ou para os projetos que não atendam ao critério, a pontuação será 1 (um):

X. Raça/ Etnia – peso 01

No critério de Raça/Etnia serão pontuados com nota 5 (cinco) apenas os projetos tenham negros(as) e/ou indígenas nas categorias e funções especificadas abaixo, para as demais categorias ou para os projetos que não atendam ao critério, a pontuação será 1 (um):

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

O certame apresenta ferramentas descentralizadoras, na medida em que estabelece acréscimo de pontuação para projetos oriundos do interior do estado.

XI. Regionalização (para projetos de proponente sediada/residente nas macrorregiões da Zona da Mata, do Agreste ou do Sertão, exceto nas categorias de Longa-metragem e Produtos para televisão) – peso 01

Será atribuída a nota 05 (cinco) quando o projeto atender e nota 1 (um) quando não atender ao critério.

4.2.34 Rio Branco - Fundo Municipal de Cultura – Edital 7/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

13.1.2. Currículo do proponente do projeto: Pessoas Físicas, Jurídicas, Grupos Informais e Entidades Representativas de Segmentos Culturais

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O que se destaca no certame municipal é que ele não só não prevê nenhuma ferramenta pluralizadora, como explicitamente proíbe a participação de indígenas e mestres de cultura tradicional, sob a justificativa que há editais específicos para eles, o que ocorreu no ano de 2021, sem, no entanto, especificar uma linha exclusiva para o audiovisual.

5.5. Indígenas e Mestres e Mestras da Cultura Tradicional não poderão aprovar projetos neste edital, tendo em vista o lançamento de seus editais específicos.

Neste edital exclusivo para indígenas, publicado em 2021, um ponto que se destaca como ferramenta democratizadora é a possibilidade de que o formulário de inscrição seja feito de distintas maneiras, a exemplo de gravado no celular, em áudio ou vídeo, usando como roteiro obrigatório as perguntas do formulário, sendo que no caso de gravação, o proponente deverá ler e responder oralmente cada item do formulário, conforme sua sequência, enquanto registra na forma escolhida (gravado em áudio, vídeo, celular, ou outra mídia). A existência destes outros métodos para preenchimento do formulário se mostra bastante interessante e democratizador já que muitos indígenas não dominam o uso da língua portuguesa.

7.5.1. FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO devidamente preenchido, respondido em forma escrita ou gravada em áudio ou audiovisual (ANEXO I).

7.5.1.1. O FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO poderá ser preenchido ou respondido das seguintes formas:

I. Escrito à mão, usando caneta.

II. Digitado, usando o computador ou celular.

III. Respondido em folha de papel comum, enumerando as respostas de acordo com a numeração do formulário de inscrição.

IV. Gravado no celular, em áudio ou vídeo, usando como roteiro obrigatório o FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO.

V. No caso de gravação, o proponente (ou outra pessoa que possa auxiliar) deverá ler e responder oralmente cada item do FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO, conforme sua sequência, enquanto registra na forma escolhida (gravado em áudio, vídeo, celular, ou outra mídia). É importante verificar se a gravação está em perfeitas condições para ser apreciada.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.35 Rio de Janeiro - Incentivo à Atração de Produções Audiovisuais Cash Rebate – Edital nº 10/2023

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

g) Ficha Técnica prévia da equipe com a identificação dos responsáveis pela Direção, Direção de Fotografia, Direção de Arte, Som e Montagem;

j) Currículo resumido e portfólio do Diretor e dos demais profissionais envolvidos no projeto;

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame não prevê ferramentas diretas de pluralização, o único ponto que pode ser destacado em ambos é a existência de um glossário que auxilia na interpretação dos certames. Entretanto, não há qualquer acréscimo de pontuação ou reserva de vagas para proponentes pertencentes a grupos minoritários.

2.1. Para fins deste EDITAL, adotam-se as seguintes definições:

I - APOIO RIOFILME: recursos financeiros a serem aportados pela RIOFILME na PROPOSTA selecionada;

II - CASH REBATE: mecanismo de custeio parcial das despesas elegíveis de produção, realizadas no município do Rio de Janeiro, por meio do repasse de recursos financeiros direto aos PROPONENTES, levando-se em consideração os critérios definidos neste EDITAL;

III - DESPESAS ELEGÍVEIS: todas as despesas de produção da proposta selecionada aceitas para efeitos de comprovação da execução financeira realizada no Rio de Janeiro pelo PROPONENTE, conforme definidas no ANEXO IX;

IV - GRUPO ECONÔMICO: Associação de empresas unidas por relações societárias de controle ou coligação, nos termos dos arts 116 e 243, da Lei 6.404/1976, ou ligadas por sócio comum com posição preponderante nas deliberações sociais de ambas as empresas;

2.1 – Para fins deste Edital, entende-se que:

- a) PROPONENTE é quem assume a responsabilidade legal pelo projeto junto à FUNARJ, por sua inscrição no concurso e sua execução;
- b) RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO são os integrantes que assinarão as funções como diretor(a) ou produtor(a) do curta-metragem;
- c) PROJETO é um plano geral para a realização de uma obra cinematográfica, com o delineamento do mesmo por meio de apresentação, roteiro, descrições orçamentárias, justificativa, objetivos, cronograma de produção com prazos de execução e conclusão das atividades propostas;

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.36 Salvador - SALVADOR CINE ANO I – Edital nº 7/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame prevê ferramentas pluralizadoras, na medida em que reserva 30% das vagas a proponentes negros.

7.1 Ao proponente negro (pretos ou pardos), e reservado 30% (trinta por cento) das premiações, na forma de equidade na destinação dos recursos do parágrafo único do artigo 27 da Lei Municipal nº 9.451/2019 - Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa, devendo o proponente observar também, no ato da inscrição, além das condições gerais estabelecidas nesta chamada pública, as condições previstas neste Item, para que possa fazer uso das prerrogativas disciplinadas em lei e nesta chamada pública.

7.2 Para efeitos do previsto nesta chamada pública, considera-se negro (pretos ou pardos) aquele que assim se declarar identificando-se como de cor preta ou parda, da raça/etnia negra, conforme classificação raça/cor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.2.37 São Luís - Lei Aldir Blanc – Edital nº05/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar.

a) Excelência Artística: Será avaliado o artista, grupo ou agremiação, considerando as técnicas e elementos que caracterizam cada modalidade, bem como a qualidade e a relevância da proposta artística, levando em conta a descrição da contrapartida, as informações artísticas apresentadas, verificação da coerência, consistência e pertinência da proposta artística e do grau de inserção na cena artística, mediante atribuição de pontuação de 00 (zero) a 10 (dez) pontos

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

Não há ferramentas pluralizadoras em nenhum dos certames.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras em nenhum dos certames.

4.2.38 São Paulo - SPCINE Programa de Fomento Produção de Curtas-Metragens - Edital nº 12/2022

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame municipal, ainda em seu preâmbulo, destaca que um dos objetivos do edital é aplicar mecanismos afirmativos para promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico-racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor audiovisual. Um ponto de destaque está também na existência de um glossário que ajuda na interpretação do próprio certame e que esclarece termos, tais como: mulher, indígena, pessoa cis, pessoa trans, pessoa socialmente negra. Assim, como já destacado em outras análises, a existência de um glossário é uma medida bastante interessante, pois não somente auxilia na interpretação do certame, mas esclarece quais parâmetros foram utilizados para definir quais pessoas se encaixam em cada categoria. Os certames poderiam, no entanto, aprofundar tais ferramentas esclarecedoras introduzindo as razões pelas quais determinadas categorias foram inseridas como minorias, já que em praticamente todos os editais essas escolhas parecem arbitrarias.

1.2. Este EDITAL observa e conta com mecanismos para alcance das metas propostas na POLÍTICA AFIRMATIVA da SPCINE para promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico-racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor audiovisual, conforme Portaria nº 02/2021/Spcline.

Parágrafo único. Além do mecanismo de triagem através de matriz socioeconômica de vulnerabilidade social na FASE 1, também será implementado o sistema de reservas que objetivará a proporção de 70% (setenta por cento) de vagas reservadas pelas POLÍTICAS AFIRMATIVAS sobre o total de vagas em concorrência tanto na FASE 01 de triagem quanto na FASE 03 de seleção final dos PROJETOS, observados os mecanismos deste EDITAL.

2.1. Para fins deste EDITAL, entende-se que:

I. "ANIMAÇÃO": obra audiovisual produzida principalmente através de técnicas de animação, cuja maioria dos personagens principais, se existirem, sejam animados.

II. "ARGUMENTO": é a descrição em prosa do conteúdo da OBRA audiovisual que se pretende desenvolver.

[...]

X. "INDÍGENA": é a pessoa de origem e ascendência pré-colombiana que se autodeclara e é identificada como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais a distinguem da sociedade nacional, em consonância ao artigo 3º, I, da Lei Federal nº 6.001/1973 (Estatuto do Indígena).

[...]

XIII. "MULHER": para fins de aplicação das POLÍTICAS AFIRMATIVAS da SPCINE, é a pessoa que se identifica com o gênero feminino independente do gênero ao qual foi designada em seu nascimento (mulher cis e mulher trans).

XVI. "PESSOA CIS": é o indivíduo que se apresenta ao mundo e se identifica com o seu gênero biológico. Por exemplo, se foi considerada do sexo feminino ao nascer, usa nome feminino e se identifica como uma pessoa deste gênero, esta é uma mulher "cis", a mesma definição se enquadra para o homem "cis".

XVII. “PESSOA COM DEFICIÊNCIA”: é a pessoa que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme o artigo 2º da Lei Federal nº 13.146/2015

(Estatuto da Pessoa com Deficiência).

XVIII. “PESSOA TRANS”: é a pessoa que não se identifica com o gênero ao qual foi designada em seu nascimento.

XIX. “POLÍTICAS AFIRMATIVAS”: é o conjunto de diretrizes para o alcance de metas de acessibilidade que objetivam a promoção da diversidade e redução da desigualdade étnico racial e de gênero no acesso às políticas públicas de apoio e fomento ao setor audiovisual.

[...]

XXVI. “SOCIALMENTE NEGRO”: é o indivíduo que apresenta características fenotípicas de pessoa negra (preto ou pardo) que assim seja socialmente reconhecida, não sendo suficiente apenas sua identificação pessoal e subjetiva.

III. Raça da composição do quadro societário (ou representante legal em caso de MEI) da PROPONENTE (02 ou 04 pontos):

a) SOCIALMENTE NEGRO – pontuação: 04

b) INDÍGENA – pontuação: 04

c) BRANCO/AMARELO – pontuação: 02

IV. Gênero da composição do quadro societário (ou representante legal em caso de MEI) da PROPONENTE, composto por PESSOA(S) TRANS (00 ou 05 pontos): a) Sim – pontuação: 05 b) Não – pontuação: 00

V. Raça do(a) RESPONSÁVEL CRIADOR(A)/ARTÍSTICO(A) (02 ou 03 pontos):

a) SOCIALMENTE NEGRO – pontuação: 03

b) INDÍGENA – pontuação: 03

c) BRANCO/AMARELO – pontuação: 02

VI. Gênero do(a) RESPONSÁVEL CRIADOR(A)/ARTÍSTICO(A) (02 ou 05 pontos):

a) PESSOA CIS – pontuação: 02

b) PESSOA TRANS – pontuação: 05

VII. Condição de PESSOA COM DEFICIÊNCIA do(a) RESPONSÁVEL CRIADOR(A)/ARTÍSTICO(A)

(00 a 01 ponto): a) Sim – pontuação: 01 b) Não – pontuação: 00

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Apenas o certame municipal apresenta ferramentas descentralizadoras, na medida em que prevê que pelo menos 50% do montante total dos recursos disponibilizados serão destinados a projetos de proponentes que tenham domicílio em municípios do Estado de São Paulo que não seja a Capital e atuação artística, prioritariamente, fora da Capital. Ademais, o certame prevê o acréscimo de pontuação para projetos advindos de regiões periféricas ou interioranas.

1.2. O resultado final deverá observar o seguinte: 1.2.1. No mínimo 50% (cinquenta por cento) do montante total dos recursos disponibilizados para

este concurso serão destinados a projetos de proponentes que tenham sede (Pessoa Jurídica) ou domicílio (Pessoa Física e cooperado, no caso de Cooperativas) em município do Estado de São Paulo que não seja a Capital e atuação artística, prioritariamente, fora da Capital.

9.2. Na FASE 1 os inscritos serão triados a partir de uma matriz de qualificação (ANEXO 10), que pontuará conforme os seguintes critérios:

I. Territorialidade e IDH da localização da PROPONENTE (1,039 a 3,500 pontos):

a) Território A – pontuação: 1,039 a 1,099

b) Território B – pontuação: 2,103 a 2,199

c) Território C – pontuação: 3,201 a 3,500

II. Territorialidade e IDH de domicílio do(a) RESPONSÁVEL CRIADOR(A)/ARTÍSTICO(A) (1,039 a 3,500 pontos):

a) Território A – pontuação: 1,039 a 1,099

b) Território B – pontuação: 2,103 a 2,199

c) Território C – pontuação: 3,201 a 3,500

4.2.39 Vitória - Produções de Audiovisual – Lei Aldir Blanc – Edital nº 7/2021

a) Condições de participação

Quanto às exigências para a participação no certame, verifica-se que não há qualquer exigência de formação específica na área ou mesmo que proponente tenha ensino superior ou alguma escolarização. Embora o edital não exija formação específica, nos critérios de avaliação está previsto a existência de uma compatibilidade entre o currículo do proponente e da equipe técnica com as tarefas que pretendem realizar, tornando demasiadamente aberto esses critérios de avaliação, de maneira que não é possível saber o que de fato será pontuado.

Proponente apresentou informações e documentos que demonstram capacidade e experiência para realizar, com êxito, a proposta;

Equipe envolvida no projeto apresentou documentos que demonstram capacidade e experiência para realizar, com êxito, a proposta.

Portfólio do artista ou entidade (será analisada a capacidade e experiência própria e da equipe envolvida, para realizar com êxito a proposta, considerando ainda as experiências local, nacional e internacional)

b) Existência de ferramentas pluralizadoras

O certame municipal prevê, enquanto ferramenta pluralizadora, a exigência de acessibilidade, isto é, que o projeto garanta o acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida ao produto audiovisual a ser realizado. Interessante destacar que, embora o certame

preveja a exigência de ferramentas de acessibilidade ele não reserva vagas a pessoas com deficiência, nem mesmo o acréscimo de pontos a proponentes pertencentes a esta minoria, assim, esta ferramenta é mais direcionada ao público que aos proponentes.

7.1. O Plano de Acessibilidade Cultural, parte integrante e obrigatória da proposta de apresentação artística (anexo II), deverá garantir o acesso de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida à arte e à cultura.

c) Existência de ferramentas descentralizadoras

Não há ferramentas descentralizadoras.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS

A aplicação do método desenvolvido para a análise de políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro se mostrou efetivo, na medida em que colocou em evidência as ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras de cada edital, assim como as condições exigidas para a participação em cada certame. As categorias desenvolvidas para análise se mostraram suficientes, já que o desenvolvimento de outras categorias de análise poderia ocasionar em categorias demasiadamente específicas, e por isso, não aplicáveis a todos os casos. Ademais, depois da utilização das categorias de análise em cada caso, a pesquisa salientou pontos de destaque em cada edital, o que também foi importante para uma compreensão mais aprofundada dos certames e evitou a criação de categorias muito específicas, porém pouco eficazes.

O primeiro ponto que merece destaque, quando da análise dos dados levantados, é a ausência de editais de fomento, já que dos 27 estados existentes, contando com o Distrito Federal, 5 não publicaram nenhum edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos. E das 26 capitais, que representam o ente municipal, 10 não publicaram qualquer edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos. Assim, 27,8% dos entes federativos não publicaram qualquer edital de fomento ao cinema brasileiro nos últimos 5 anos. Pela simples observação do Quadro 13, resta claro que mesmo entre os entes federativos que publicaram algum certame nos últimos cinco anos, em muitos casos, já havia transcorrido mais de dois anos desde o último edital publicado, a exemplo de Bahia (2019), Ceará (2020), Roraima (2020), Florianópolis (2020), Rio Grande do Norte (2020), Rondônia (2020), Tocantins (2020). Esses dados evidenciam que

há uma carência de políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro, assim como uma irregularidade temporal no lançamento destes certames.

Quanto às ferramentas democratizadoras estudadas, dos 39 entes federativos que publicaram certame de fomento ao cinema nos últimos 5 anos, 13% deles não previa qualquer ferramenta pluralizadora, enquanto 54% dos certames não previa qualquer ferramenta descentralizadora. Dos 37 entes federativos que previram alguma ferramenta pluralizadora em seus certames, 30% previram apenas a existência de glossário e/ou meio de acessibilidade, isto é, medidas voltadas para o público e não para os realizadores.

Ao longo da pesquisa destacamos a importância da autonomia entre os entes federativos, para que cada um deles possa particularizar suas políticas de fomento de maneira a adequá-las melhor à realidade que enfrentam. Ocorre que esta discricionariedade não deveria existir quando à existência da política pública, isto é, quando a efetivação destas políticas é opcional, o campo da cultura se torna refém do governo que está em exercício, já que as políticas deixam de ser uma política de Estado para ser uma escolha de governo, o que demonstra ser bastante perverso, sobretudo, por ocasionar a descontinuidade das políticas públicas de cultura, pois quando o ente federativo está sendo governado por alguém que não é favorável ao fomento cultural, não há nada que o obrigue a fazê-lo. Seria interessante, para atenuar essa dependência, que existisse legislação que preceituasse um mínimo de investimento em certames culturais, para que a área não ficasse completamente dependente do governo situacional e a discricionariedade ficasse restrita tão somente aos parâmetros do edital, mas não a existência dele. Essa dinâmica pode ser observada inclusive no âmbito federal, que sofreu intensos processos de descontinuidade com as trocas de governo, já que o ente é obrigado a usar determinada verba naquele setor, mas a legislação não o obriga a utilizá-la com editais de fomento.

Quanto às condições de participação, parece bastante positivo que quase a totalidade dos certames não apresente qualquer exigência acadêmica ou limitante para a participação no edital. Ocorre que, os certames não são objetivos ao explicitar o que de fato será avaliado quanto ao currículo do proponente e suas experiências anteriores, colocando apenas que esses quesitos serão avaliados sem de fato explicar o que eles significam. Assim, essa categoria se torna demasiadamente genérica e, por isso, suscetível à discricionariedade de quem a está avaliando, pois quando não há regras claras é possível avaliar sem método. Seria interessante que os certames desenvolvessem valores normativos quanto ao método de avaliação do proponente

que não ampliassem as desigualdades, mas que fossem objetivos e não passíveis de discricionariedade.

Ainda no campo da discricionariedade, muitos certames apresentam políticas afirmativas sem, no entanto, justificar porquê determinadas categorias foram inseridas e outras não, levando a crer que essas escolhas foram discricionárias. Dos 37 entes federativos que apresentaram alguma ferramenta pluralizadora em seus certames: 54% trouxe a categoria pessoa negra; 46% a categoria mulher; 41% a categoria indígena; 38% a categoria LGBTQIAP+; 35% a categoria pessoa com deficiência; 13,5% a categoria ciganos; 12% a categoria quilombolas; 8% a categoria pessoa idosa; 3% a categoria ribeirinhos. Essas seriam, portanto, as margens em relação ao sujeito, isto é, os grupos minoritários que os certames brasileiros costumam selecionar para suas ferramentas pluralizadoras, embora raramente todos eles apareçam como objeto em um mesmo certame.

Essa aparente discricionariedade na seleção das minorias que irão ser objeto do certame pode ser exemplificada nos editais de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, que acrescentam pontuação para proponentes transgênero, mas não para toda a categoria LGBTQIAP+ sem explicar, no entanto, as razões desta escolha. Ademais, embora 54% dos certames tenha trazido a categoria pessoa negra como objeto da política pública, apenas 12% trouxe a categoria quilombola, que aparece menos inclusive que a categoria ciganos. Seria importante que os certames apontassem as razões pelas quais determinadas minorias foram selecionadas como público alvo de suas políticas afirmativas, sobretudo, utilizando como argumento a realidade de seu ente federativo, pois, quase sempre parece que o ente selecionou determinadas minorias de maneira discricionária ou de acordo com as preferências dos técnicos que elaboraram o edital. Assim, deveria haver por parte das secretarias de cultura algum estudo e/ou consulta pública que apontasse quais minorias ou áreas deveriam ser priorizadas.

O acesso às políticas públicas inclui não somente a não existência de barreiras diretas, como a exigência de formação acadêmica, mas também à possibilidade que o proponente possa de fato ter meios de participar do certame sem a necessidade de deter algum conhecimento específico. Ocorre que a linguagem utilizada nos certames muitas vezes é tecnicista, logo excludente, em um país que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), de 2019, do IBGE, 30% de sua população é considerada analfabeta funcional, isto é, pessoas que mesmo sabendo ler, não conseguem compreender e interpretar textos e ideias. Ademais, quase a totalidade dos certames somente aceita a realização da inscrição pela *internet* e através de documentos escritos, o que pode levar à exclusão de proponentes que não tenham acesso a

esses meios de comunicação ou mesmo que não tenham domínio aprofundado da língua portuguesa. Há editais, a exemplo do edital Prêmio Povos Originários (2021) publicado pelo município de Rio Branco, focado na população indígena, que permite que o formulário de inscrição seja entregue: a) escrito à mão, usando caneta; b) digitado, usando o computador ou celular; c) respondido em folha de papel comum, enumerando as respostas de acordo com a numeração do formulário de inscrição; d) gravado no celular, em áudio ou vídeo, usando como roteiro obrigatório o formulário de inscrição. Essa iniciativa parece bastante democratizadora e que poderia ser estendida para todos os certames, para casos que o proponente não seja alfabetizado, por exemplo. Ademais, seria interessante que as secretarias de cultura oferecessem auxílio por meio de seus servidores a pessoas que necessitassem de algum esclarecimento quanto aos certames, tendo em vista que todos são escritos em linguagem demasiadamente técnica.

A existência de glossário se mostra uma iniciativa de democratização bastante interessante, já que possibilita não somente o esclarecimento quanto a termos técnicos muitas vezes pouco acessíveis, mas ao entendimento de quais paradigmas foram utilizados pelo certame para definir categorias e políticas afirmativas. O glossário esteve presente em 18% dos certames: Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro (estado e capital), Rondônia, Manaus, São Paulo. Interessante destacar que no glossário de São Paulo, por exemplo, foram trazidas as definições de termos como “socialmente negro”, “pessoa trans”, “políticas afirmativas”. É sábio que o domínio de muitos desses termos não é acessível a todas as pessoas, por isso merece destaque a iniciativa dos certames em trazerem uma definição de conceitos que ainda são pouco debatidos em nossa sociedade.

A opção por acréscimo de pontos foi escolhida por 52% dos certames na aplicação de ferramentas pluralizadoras e descentralizadoras. A escolha do acréscimo de pontuação em detrimento à reserva direta de vagas se mostra menos eficiente na redução das desigualdades, já que o acréscimo de pontuação não garante que de fato alguma minoria será contemplada, enquanto a reserva de vagas é efetiva no sentido de que garante a seleção dessas minorias. O estado do Alagoas optou, tanto em sua ferramenta descentralizadora, quanto em sua ferramenta pluralizadora pelo estabelecimento de cotas, em que pelo menos 30% das vagas serão ocupadas por proponentes oriundos do interior do estado, por exemplo. Enquanto o estado da Bahia optou pelo acréscimo de pontuação para proponentes que residam no interior do estado. Há, portanto, uma clara diferença entre a reserva de vagas, que garante que essa quantidade de proponentes vai de fato ser selecionada, enquanto o acréscimo garante certa vantagem no certame, mas ainda

sim pode ser que esses proponentes não consigam de fato serem contemplados pelo certame. Ademais, é bastante eficaz que os certames prevejam que os sujeitos advindos de minorias ou territórios periféricos ocupem funções centrais no projeto, já que somente na ocupação de posições centrais na obra ou na equipe esses sujeitos podem garantir que as obras de fato apresentem uma pluralidade em seus conteúdos e o acesso aos meios de produção audiovisuais.

Alguns certames apresentam categorias idiossincráticas mais conformes com suas realidades sócio-culturais, o que se mostra bastante positivo, já que o objetivo da descentralização das políticas de cultura é justamente que cada ente federativo possa elaborar suas políticas de acordo com seu contexto. Essa dinâmica pode ser observada nos editais de Mato Grosso e Belo Horizonte que preveem o acréscimo de pontuação para proponentes ciganos e ribeirinhos, e, mulheres com filhos de até cinco anos de idade e ciganos, respectivamente. Ocorre que essas conformâncias ainda são raras e necessitam ser ampliadas, tendo em vista a diversidade presente no país, o que evidencia que os entes federativos não têm investido nessas correções históricas locais ou mesmo em estudos que evidenciem quais seriam os territórios e sujeitos que deveriam ser contemplados por eles por meio de ferramentas democratizadoras.

Os certames estaduais e municipais apresentam algumas diferenças interessantes entre si, por exemplo, as ferramentas descentralizadoras estão muito mais presentes nos certames estaduais que em certames municipais, 64% dos editais estaduais possuem ferramentas descentralizadoras, quanto aos municípios este número cai para 19%. Por um lado, seria compreensível pensar que é natural que os estados possuam mais ferramentas descentralizadoras que os municípios, já que eles abarcam mais território. Ocorre que, quase sempre, os municípios reproduzem os mesmos desequilíbrios de acesso aos bens e serviços estatais dentro de seu território, como ocorre com os entes estatais, sobretudo, quando se tratam das capitais de cada estado que invariavelmente possuem áreas periféricas que margeiam os grandes centros. Assim, seria recomendável que os certames, ainda que municipais trouxessem ferramentas descentralizadoras.

Ainda quanto às ferramentas descentralizadoras, apenas 46% dos entes federativos previram alguma medida descentralizadora que pode ser o estabelecimento de cotas ou acréscimo de pontuação. Em geral, as ferramentas descentralizadoras são destinadas a locais interioranos ou às periferias dos grandes centros, dos 21 entes federativos que previram alguma medida descentralizadora, 56% destinaram vagas ou acréscimo de pontuação a projetos advindos de cidades interioranas, o que se mostra uma iniciativa bastante positiva, já que a

pesquisa demonstrou o quanto os territórios interioranos são desassistidos de bens e serviços públicos. Poucos entes federativos, no entanto, previram medidas descentralizadoras para regiões periféricas que margeiam os grandes centros, apenas 11% previram cotas ou acréscimo de pontos para projetos advindos destes locais.

Alguns entes federativos priorizam determinadas regiões interioranas ou regiões periféricas por estas apresentarem especial precarização no acesso de bens e serviços, isto é o que acontece em 33,3% dos certames que prevem cotas ou acréscimo de pontos para determinadas áreas de acordo com índices mais concretos de desenvolvimento, a exemplo dos editais de Pernambuco e São Paulo que apontam zonas de desenvolvimento regional ou que dividem suas cidades por IDH e priorizam a pontuação de proponentes advindos de locais com IDH mais baixo, respectivamente. Ambas as iniciativas se mostram bastante positivas porque mesmo entre os interiores há diferentes níveis de desenvolvimento, não podendo todos serem alvo das mesmas políticas de incentivo. O estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, apenas acresce pontuação a proponentes advindos de cidades interioranas, isto é, quaisquer cidades que não sejam Porto Alegre, sem fazer quaisquer distinções entre elas. Essa não particulização das ferramentas de descentralização pode fazer com que determinadas periferias ou interiores sejam beneficiados em detrimento de outros, já que dentro das cidades que margeiam os grandes centros e das cidades interioranas há diferença de acesso a bens e serviços, que precisam ser observadas pelo ente federativo no momento da elaboração de suas políticas públicas.

As ferramentas pluralizadoras muitas vezes foram dirigidas tão somente ao público como instrumentos de acessibilidade e não políticas de democratização dos meios de produção. É inegável a importância de que os certames exijam que os projetos adotem medidas de acessibilidade para o público, mas muitas vezes essas exigências de acessibilidade mascaram a ausência de políticas democratizadoras dos meios de produção. Essa dinâmica ocorre mais frequentemente com pessoas com deficiência e pessoas idosas, em que ferramentas de acessibilidade são previstas, sem, no entanto, preverem qualquer acesso deles enquanto realizadores, mantendo-os nas margens como realizadores audiovisuais. Dos 37 entes federativos que previram alguma ferramenta pluralizadora em seus certames, 30% previram apenas a existência de glossário e/ou meio de acessibilidade, isto é, medidas voltadas para o público e não para os realizadores.

Alguns certames, a exemplo do edital de Goiânia, preveem como ferramenta pluralizadora, a seleção de projetos que abordem temáticas negras, indígenas, homoafetivas, sem, no entanto, avaliar a forma e a profundidade que essas temáticas foram abordadas.

Ademais, a seleção por meio do tema pode mascarar a manutenção das desigualdades, já que muitas vezes temas minoritários podem ser abordados por pessoas não pertencentes a estes contextos, fazendo com que essas minorias permaneçam fora dos meios de produção audiovisual. Neste sentido, parece mais relevante que as ferramentas de pluralização sejam direcionadas aos sujeitos que aos temas, pois ainda que um sujeito pertencente a uma minoria ou a um território periférico realize uma obra sem qualquer vínculo com estes temas a ferramenta pluralizadora será mais efetiva pelo simples fato deste sujeito estar tendo acesso aos meios de produção audiovisuais. No outro caso, a obra pode trazer temas minoritários, mas se realizado por pessoa não pertencente a estes locais os meios de produção audiovisuais continuarão restritos as mesmas pessoas.

No tocante às ferramentas de pluralização, o estado do Ceará trouxe uma interessante inovação na aferição da presença de temas vinculados às minorias, pois o certame prevê a aplicação de testes específicos, tais como Teste de Bechdel e Teste Russo. O primeiro avalia a qualidade da representação de mulheres em obras audiovisuais com base em três requisitos: ter duas personagens mulheres com nome; pelo menos uma cena em que elas conversam entre si; e o diálogo não pode ser sobre homem. Enquanto o Teste Russo, analisa a representação de personagens LGBT em filmes, mediante o cumprimento de três requisitos: a obra contém um personagem que é identificado como lésbica, gay, bissexual e/ou transgênero; o personagem não deve ser exclusiva ou predominantemente definido pela sua orientação sexual ou identidade de gênero; e o personagem deve estar vinculado na trama de tal forma que sua remoção teria um efeito significativo. Essa iniciativa se mostra interessante, pois implica em uma análise qualitativa dos projetos e não meramente na presença de territórios e sujeitos às margens nos temas, já que muitas vezes eles estão no roteiro sem de fato serem explorados de maneira profunda.

Pela análise do Quadro 1, também é possível traçar alguns paralelos entre as regiões brasileiras, dos 15 entes federativos que não publicaram qualquer certame de fomento ao cinema nos últimos 5 anos, 7 pertencem à região Norte, 4 à região Nordeste, 2 à região Centro-Oeste e 2 à região Sul. Ademais, dos 5 entes federativos que não previram ferramentas pluralizadoras além da União, 2 pertencem à região Nordeste e 2 à região Norte. Quanto às ferramentas descentralizadoras, dos 21 entes federativos que não previram estas medidas, 8 pertencem à região Nordeste, 5 à região Norte, 4 à região Sudeste, 2 à região Centro-Oeste e 2 à região Sul. Os dados sugerem que ainda há importantes desigualdades regionais no Brasil, o que aponta para a imprescindibilidade das políticas públicas de fomento ao cinema também

advindas da União, que por ser um ente federal, tem a capacidade de propor políticas públicas de espectro mais macro que tenham a capacidade de corrigir desigualdades, seja por meio do repasse de verbas, seja por meio de aprovação de legislação pertinente. A leitura dos dados aponta ainda para a importância que cada ente federativo tenha seu próprio orçamento e suas próprias diretrizes para que tenha a autonomia necessária para elaborar seus certames, assim, em um país continental como o Brasil é essencial também pensar em formas descentralizadoras de políticas públicas.

Como já discorrido, a delimitação do cinema das margens, isto é, dos sujeitos e territórios que detém pouco ou nenhum acesso aos meios de produção audiovisuais é uma tarefa por demais complexa, pois implica conhecer a realidade idiossincrática de cada ente. Ademais, em geral, os entes apresentam um grupo grande de sujeitos que compõe o que chamamos de margem. Neste sentido, quanto mais amplo o espectro de minorias e territórios abarcados em cada ferramenta democratizadora, maior a tendência de que essa ferramenta seja mais democrática. Assim, apesar de algumas críticas, a intenção é que todas essas ferramentas possam ser ampliadas de maneira que contemplem a maior diversidade possível de sujeitos e territórios que antes eram preteridos desses meios de produção, mas poderão com essas políticas ter acesso como realizadores ao cinema brasileiro, até o momento em que essas políticas não sejam mais necessárias.

CONCLUSÃO

“São os nossos caminhos originários, os nossos caminhos ancestrais. Alguns deles ainda estavam marcados, outros só os pajé, os Karai, sonhavam e viam! Era necessário então saber da força que têm os sonhos! E é pelos sonhos que nós resistimos! Com os sonhos se luta! E não há outra maneira de começar esta “fala”, sem dizer das lutas cotidianas que nós travamos. Uma luta contra o desaparecimento. Contra o desaparecimento de nossas culturas”.

*Discurso de Daniel Iberê, indígena Guarani
Mbya na II Conferência Mundial da
Ayahuasca (2016)*

Entender o cinema como um espaço de (re)configuração de imagens e imaginários se apresenta, em última instância, como uma oportunidade de reconexão aos sentidos da resistência. De forma mais ampla, pode-se dizer que resistir é perguntar constantemente: como permanecer apesar de? Como evitar o paulatino esquecimento de ancestralidades, a constante marginalização de formas de ser/estar no mundo e manter o acréscimo regular de orgulho por ser quem se é? O estudo dessas questões a partir do cinema descortina um pouco o restrito acesso a bens e serviços estatais por grande parte da população que ainda é obrigada a habitar as margens e que também tem um baixo ou inexistente acesso aos meios de produção audiovisuais. Assim como as desigualdades não se constituem de forma natural mais por complexos fatores históricos e sociais, a reparação dessas desigualdades também não ocorre de forma natural, mas por meio de políticas públicas capazes de alterar diferenças que já se tornaram estruturais.

A investigação surgiu justamente do desejo de investigar como o Estado tem ou não tratado de reparar essas desigualdades no fomento ao cinema brasileiro por meio de ferramentas descentralizadoras, que buscam a democratização por meio da diversificação dos territórios em que essas produções são realizadas e/ou por meio de ferramentas pluralizadoras, que buscam democratizar por meio da diversificação dos sujeitos que realizam essas obras. A pergunta central da pesquisa teve por objetivo investigar essas ferramentas descentralizadoras e

pluralizadoras do cinema brasileiro na contemporaneidade, que proporcionariam o acesso dos meios de produção audiovisuais a estes territórios e sujeitos às margens.

Para tentar chegar a algumas possíveis respostas a pesquisa teve início com o questionamento de quais seriam essas margens, isto é, quais seriam os sujeitos e territórios que ocupariam esse lugar do acesso reduzido ou inexistente aos meios de produção audiovisuais, pois estas margens se constituiriam tanto em relação aos sujeitos, quanto em relação aos territórios. Ademais, o tensionamento do conceito de cinema nas margens somente foi possível pela observação da construção do conceito de Terceiro Cinema e como ele foi basilar para que percepções sobre a periferização do cinema em diferentes níveis fosse observada, já que o termo Terceiro Cinema foi elaborado justamente para salientar diferenças entre o cinema realizado em países tidos como de primeiro mundo e países tidos como de terceiro mundo, e, como essas diferenças políticas sociais entre essas nações também seriam percebidas no cinema realizado dentro de um mesmo país, já que ele reproduz as mesmas desigualdades como qualquer outra instituição social.

O processo de construção desta investigação apontou para a complexidade da identificação dos territórios e identidades nas margens, já que os processos de exclusão são fluidos e não podem ser analisados fora dos contextos históricos e sociais. Assim, embora alguns territórios e identidades possam ser apontados como nas margens dentro do contexto brasileiro, há sempre que considerar que cada estado e município igualmente deve se sentir livre para agregar outros territórios e identidades que identifique como nas margens, dentro de seu contexto histórico e social. Essas idiosincrasias devem ser observadas no momento do desenvolvimento de políticas públicas por cada ente federativo, a fim de que seus certames sejam coerentes com seus contextos particulares para que possam ser capazes de corrigir as desigualdes existentes entre seus sujeitos e territórios.

A investigação seguiu por meio da análise do campo das políticas públicas, entendido dentro da Teoria da Ação Pública, que aponta que o desenvolvimento dessas políticas não deve ser restrito ao ente Estatal, mas a todos que direta ou indiretamente se veem afetados por elas. O primeiro passo consistiu em traçar um breve panorama das políticas públicas de cultura no Brasil, com especial foco nas ferramentas descentralizadoras e pluralizadoras trazidas nestes certames, sempre observando que o implemento dessas ferramentas nunca se deu de forma natural e automática, mas foram resultado de incontáveis lutas políticas e sociais.

Posteriormente, a investigação se debruçou na análise das políticas públicas contemporâneas de fomento à produção cinematográfica por meio do estudo de seus

instrumentos, isto é, por meio da análise de seus editais, e, sobretudo por meio da avaliação das ferramentas de pluralização e descentralização. Enquanto *corpus* investigativo, a pesquisa analisou o certame mais atual publicado por cada ente federativo (União, estados e municípios, aqui representados pelas capitais de cada estado), levando em consideração o lapso temporal de 5 anos (2018-2023). Para a realização da análise desses certames, a investigação desenvolveu três categorias base: a) condições de participação b) existência de ferramentas pluralizadoras c) existência de ferramentas descentralizadoras. Em que deveria ser observado se o certame exigia algum tipo específico de formação e/ou experiência; se o certame apresentava algum tipo de ferramenta pluralizadora; se o certame apresentava algum tipo de ferramenta descentralizadora.

O método desenvolvido pela pesquisa para análise dessas políticas públicas por meio de seus instrumentos se mostrou bastante produtivo como forma de avaliação dessas políticas e ferramenta para a elaboração de propostas para possíveis aperfeiçoamentos. A análise dos dados levantados foi, sobretudo, no sentido de apontar iniciativas entendidas como bastante positivas e que por isso poderiam/deveriam ser replicadas, e, apontar falhas recorrentes que poderiam/deveriam ser corrigidas.

Alguns pontos merecem especial destaque na análise dos dados levantados, a exemplo da ausência de editais de fomento, já que dos 27 estados existentes, contando com o Distrito Federal, 5 não publicaram nenhum edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos. E das 26 capitais, que representam o ente municipal, 10 não publicaram qualquer edital de fomento ao cinema nos últimos cinco anos.

Ademais, ao longo da pesquisa destacamos a importância da autonomia entre os entes federativos, para que cada um deles possa particularizar suas políticas de fomento de maneira a adequá-las melhor à realidade que enfrentam. Ocorre que esta discricionariedade não deveria existir quando à existência da política pública, isto é, quando a efetivação destas políticas é opcional, o campo da cultura se torna refém do governo que está em exercício, já que as políticas deixam de ser uma política de Estado para ser uma escolha de governo. Assim, seria interessante, para atenuar essa dependência, que existisse legislação que preceituasse um mínimo de investimento em certames culturais, para que a área não ficasse completamente dependente do governo situacional e a discricionariedade ficasse restrita tão somente aos parâmetros do edital, mas não a existência dele.

Ademais, a aparente discricionariedade nos certames é algo que deve ser observado, já que muitos editais apresentam políticas afirmativas sem, no entanto, justificar porquê determinadas categorias foram inseridas e outras não, levando a crer que essas escolhas foram

discricionárias. Seria importante que os certames apontassem as razões pelas quais determinadas minorias e territórios foram selecionadas como público alvo de suas políticas afirmativas, sobretudo, utilizando como argumento a realidade de seu ente federativo. Assim, deveria haver por parte das secretarias de cultura algum estudo e/ou consulta pública que apontasse quais minorias ou áreas deveriam ser priorizadas.

Essa discricionarietà também parece ocorrer quanto às condições de participação, pois embora quase a totalidade dos certames não apresente qualquer exigência acadêmica ou limitante para a participação no edital, eles não são objetivos ao explicitar o que de fato será avaliado quanto ao currículo do proponente e suas experiências anteriores, colocando apenas que esses quesitos serão avaliados sem de fato explicar o que eles significam. Seria interessante que os certames desenvolvessem métodos avaliativos quanto ao proponente que não fossem excludentes, mas que fossem objetivos e não passíveis de discricionarietà.

Ademais, é frequente que a linguagem utilizada nos certames seja muito tecnicista, logo excludente, somado ao fato de quase a totalidade dos certames somente aceita a realização da inscrição pela *internet* e através de documentos escritos, o que pode levar à exclusão de proponentes que não tenham acesso a esses meios de comunicação ou mesmo que não tenham domínio aprofundado da língua portuguesa. Assim, uma iniciativa interessante está na aceitação de outras formas de inscrição, tal como por vídeo. Ademais, seria recomendável que as secretarias de cultura oferecessem auxílio por meio de seus servidores a pessoas que necessitassem de algum esclarecimento quanto aos certames. Inclusive, a existência de glossário se mostra uma iniciativa de democratização bastante interessante, já que possibilita não somente o esclarecimento quanto a termos técnicos muitas vezes pouco acessíveis, pois é sabido que o domínio de muitos termos não é acessível a todas as pessoas.

A escolha do acréscimo de pontuação em detrimento à reserva direta de vagas se mostra menos eficiente na redução das desigualdades, já que o acréscimo de pontuação não garante que de fato alguma minoria será contemplada, enquanto a reserva de vagas é efetiva no sentido de que garante a seleção dessas minorias. Ademais, é bastante eficaz que os certames prevejam que os sujeitos advindos de minorias ou territórios periféricos ocupem funções centrais no projeto, já que somente na ocupação de posições centrais na obra ou na equipe esses sujeitos podem garantir que as obras de fato apresentem uma pluralidade em seus conteúdos e o acesso aos meios de produção audiovisuais.

Alguns certames apresentam categorias idiossincráticas mais conformes com suas realidades sócio-culturais, o que se mostra bastante positivo, já que o objetivo da

descentralização das políticas de cultura é justamente que cada ente federativo possa elaborar suas políticas de acordo com seu contexto. Ocorre que essas conformâncias ainda são raras e necessitam ser ampliadas, tendo em vista a diversidade presente no país, o que evidencia que os entes federativos não têm investido nessas correções históricas locais ou mesmo em estudos que evidenciem quais seriam os territórios e sujeitos que deveriam ser contemplados por eles por meio de ferramentas democratizadoras.

As ferramentas pluralizadoras muitas vezes foram dirigidas tão somente ao público como instrumentos de acessibilidade e não políticas de democratização dos meios de produção. É inegável a importância de que os certames exijam que os projetos adotem medidas de acessibilidade para o público, mas muitas vezes essas exigências de acessibilidade mascaram a ausência de políticas democratizadoras dos meios de produção. Essa dinâmica ocorre mais frequentemente com pessoas com deficiência e pessoas idosas, em que ferramentas de acessibilidade são previstas, sem, no entanto, preverem qualquer acesso deles enquanto realizadores, mantendo-os nas margens como realizadores audiovisuais.

Alguns certames, preveem como ferramenta pluralizadora, a seleção de projetos que abordem temáticas negras, indígenas, homoafetivas, sem, no entanto, avaliar a forma e a profundidade que essas temáticas foram abordadas. Ademais, a seleção por meio do tema pode mascarar a manutenção das desigualdades, já que muitas vezes temas minoritários podem ser abordados por pessoas não pertencentes a estes contextos, fazendo com que essas minorias permaneçam fora dos meios de produção audiovisual. Neste sentido, parece mais relevante que as ferramentas de pluralização sejam direcionadas aos sujeitos que aos temas, pois ainda que um sujeito pertencente a uma minoria ou a um território periférico realize uma obra sem qualquer vínculo com estes temas a ferramenta pluralizadora será mais efetiva pelo simples fato deste sujeito estar tendo acesso aos meios de produção audiovisuais. No outro caso, a obra pode trazer temas minoritários, mas se realizado por pessoa não pertencente a estes locais os meios de produção audiovisuais continuarão restritos as mesmas pessoas.

O desenvolvimento de uma política pública e de suas ferramentas pluralizadoras e descentralizadoras é uma dinâmica bastante complexa em que vários contextos históricos, sociais, culturais devem ser avaliados para que ela de fato promova a democratização dos meios de produção audiovisuais. Neste sentido, é premente uma maior pluralidade na constituição dessas políticas públicas, isto é, que pessoas pertencentes aos territórios à margem e a minorias estejam presentes no momento de elaboração dessas políticas públicas, a fim de conceder uma avaliação mais completa dessas ferramentas.

A investigação que aqui se encerra tentou compreender um pouco deste campo complexo que coloca em diálogo políticas públicas e o cinema brasileiro nas margens. A contribuição da pesquisa no campo da Comunicação se dá, sobretudo, na propositura de um método de análise de políticas públicas, focado nas ferramentas pluralizadoras e descentralizadoras, que pode ser usado em outras pesquisas. Ademais, os pontos trazidos na análise dos dados levantados podem servir para consulta, quando da constituição de políticas públicas vinculadas a estes temas. Enquanto contribuição ao campo do Cinema, a investigação propôs uma revisão do conceito de cinema nas margens de maneira a incluir as cidades interioranas, bem como a autonomia de cada ente para estabelecer, dentro de seu contexto histórico e social, os seus sujeitos e territórios às margens.

Os temas investigados até aqui podem ter continuidade por meio de outras pesquisas que, por exemplo, foquem no contexto político e social de um ente específico, a fim de propor diretrizes mais idiossincráticas na constituição de suas políticas públicas. Assim como, pesquisas que foquem seus estudos especificamente no contexto das políticas públicas em cidades interioranas, sobretudo nas com menos de 20 mil habitantes, a fim de observar a possibilidade que esses municípios possam criar suas próprias políticas culturais sem depender exclusivamente do repasse de verbas por meio das ferramentas descentralizadoras dos outros entes federativos.

REFERÊNCIAS

ALVES, P.; ALVES, J. E. D.; SILVA, D. B. do N. Mulheres no Cinema Brasileiro. **Caderno Espaço Feminino**, [S.l.], v. 24, n. 2, 2012. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/13661>. Acesso em: 21 jan. 2024.

ARAÚJO, Joel Zito. O negro na dramaturgia, um caso exemplar da decadência do mito da democracia racial brasileira. **Revista Estudos Femininos**. Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 979-985, Dec. 2008.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2014.

AVELLAR, José Carlos. A ponte clandestina: Birri, Glauber, Solanas, Getino, Garcia, Espinosa, Sanjinés, Alea. In: _____. **Teorias de cinema na América Latina**. Rio de Janeiro; São Paulo: Ed. 34. Edusp, 1995.

BARBOSA DA SILVA, F. A; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BENTES, Ivana. Sertões e favelas no cinema brasileiro contemporâneo estética e cosmética da fome. Rio de Janeiro: **ALCEU**, v.8. n.15. - jul./dez. p. 242 a 255, 2007.

BERNARDET, Jean-Claude. **Historiografia clássica do cinema brasileiro: metodologia e pedagogia**. São Paulo: Annablume, 1995.

BOULLOSA, Rosana F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento e Realidade**, v. 8, n. 3, 2013.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das idéias. In: RUBIM, Albino e BARBALHO, Alexandre (orgs). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1934.

BURKE, Peter. **O que é História Cultural?**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CALDEIRA, Teresa. **A política dos outros: O cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e Cidadãos**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

_____. **Políticas culturales en América Latina**. Buenos Aires: Ed. Grijalbo, 1987.

CARLOMAGNO, Márcio C; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: Uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.l.], v. 7, n. 1, jul. 2016. ISSN 2236-451X. Disponível em:

<<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>>. Acesso em: 25 ago. 2023.
doi:<http://dx.doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula: da esperança à realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: EDUSC, 1999.
DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. Metodologia de análise de políticas públicas. *In*: DAGNINO et al. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002.

D'ANDREA, Tiarajú Pablo. **A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DE, Jefferson. **Dogma Feijoada**. O Cinema Negro Brasileiro. São Paulo, Imprensa Oficial, 2005.

DOMINGUES, Petrônio. Cultura popular: as construções de um conceito na produção historiográfica. **História** [online]. 2011, vol.30, n.2, pp.401-419.

_____. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos**. Tempo, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

FARIAS, Francisco Pereira de. **Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)**. 176f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

FERREIRA, Maria. Nazareth. **Cultura Convertida em Mercadoria**. Jornal o Popular, Goiânia, 1995.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GETINO, Octavio; SOLANAS, Fernando. Hacia un tercer cine. **Revista Tricontinental**, n. 13, 1969, p. 107-132.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. **Brasília, a capital da segregação e do controle social: Uma avaliação da ação governamental na área de habitação**. São Paulo: Annablume, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HALL, Stuart. **A Questão da Identidade Cultural**. ARANTES, Antonio A. (Revisão Técnica). JACINTO, Andréa B. M. e FRANGELA, Simone M. (Tradutoras). Coleção Textos Didáticos nº 18. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1995.

_____. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.

HIRANO, Luis Felipe Kojima. **Uma interpretação do cinema brasileiro através de Grande Otelo: Raça, corpo e gênero em sua performance cinematográfica (1917-1993)**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

JAQUETTE, Jane S. Los movimientos de mujeres y las transformaciones democráticas en América Latina. In: LEON, Magdalena (Org.). **Mujeres y participación política: Avances y desafíos en América Latina**. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.

KERDER, Raquel; HARDT, Letícia Peret Antunes. Reflexões sobre relações entre ocupações irregulares e questões ambientais no Brasil. In: **Encontro Nacional da ANPPAS, IV, 2008**, Brasília/DF.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil — Estados Unidos, França e Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2003.

_____. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p.1-21, 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. São Luís, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012b [2005]. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. Tradução Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MEAD, George H. **Mind, Self and Society: from a standpoint of a social behaviorist**. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1962.

MEDICI, André Cezar, MACIEL, Marco Cicero. Org. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: **Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MIRANDA, Elis; ROCHA, Elisabeth Soares; EGLER, Tamara Tânia Coben. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 17, n. 1, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MOREIRA, R. G. **Mostra de Curtas LGBT - Curadoria e Análise: A presença e representação da personagem LGBT no cinema**. 2016. 105 f. Memorial (Bacharelado em Cinema e Audiovisual) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira. 2016. Disponível em: <https://www2.ufrb.edu.br/cinema/components/com_chronoforms5/chronofor.ms/uplo/ads/tcc/20190519153306_Memorial_RaiGandra.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

MULVEY, Laura. Prazer Visual e Cinema Narrativo. Tradução João Luiz Vieira. In: XAVIER, Ismail (Org). **A experiência do cinema: antologia**. Rio de Janeiro: Graal, p. 435-453, 1983.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 1 (61), p. 29-51, jan./abr. 2007. Disponível em: http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/pucrs_artigo_2007_AC_Oliven.pdf, Acesso em 22 de agosto de 2023.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, dez. 2011. p. 1943-1967

PAULO NETTO, J. A. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

POCHMANN, M. ; SILVA, L. C. Concentração Espacial da Produção e Desigualdades Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur)**, V. 22, P. 1-25, 2020.

PRYSTHON, Angela. Do Terceiro Cinema ao cinema periférico: Estéticas contemporâneas e cultura mundial. **Periferia** - Volume 1. Número 1, 2009.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: Economia da Cultura e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Manole, 2006.

REVEL, J. **A invenção da sociedade**. Trad. Vanda Anastácio. Lisboa: Difel, 1989.

ROCHA, Glauber. **Revolução do Cinema Novo**. São Paulo: Cosac & Naify, 2004.

RUBIM, ANTONIO ALBINO. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições**. Galáxia, núm. 13, 2007,

SANTOS, Milton. Brasília e o subdesenvolvimento brasileiro. In: **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 1993.

SECCHI, L. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos** (2a ed.). Cengage Learning, 2010.

SILVA, Juliano Gonçalves da. **O Índio no Cinema Brasileiro e o espelho recente**. Dissertação (Mestrado em Multimeios), Campinas: UNICAMP, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **Identidade e Diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SODRÉ, Muniz; PAIVA, Raquel. **O Império do Grotesco**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, jun. 2005, 24, p. 105-121.

THERNBORN, Göran. Dimensões da Globalização e a Dinâmica das (des)Igualdades. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge A. Rumo ao Multiculturalismo: a adoção compulsória de ações afirmativas pelo Estado brasileiro como reparação dos danos atuais sofridos pela população negra. In: SANTOS, Sales Augusto dos. (organizador) **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 83-104.

VITÓRIA, F. C. D. **Cotas raciais: e continuaremos negros**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2007. Maranhão. *Anais*. São Luís: UFMA, 2007.

XAVIER, Ismail. **Alegorias do subdesenvolvimento: cinema novo, tropicalismo, cinema marginal**. São Paulo: Cosac Naify, 2012

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais**. 14. ed. Petrópolis - Rj: Editora Vozes, 2014. p. 7-20.