



Texto licenciado sob a forma de uma licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional



ID 892

## **Panorama da política pública afirmativa para o audiovisual no Brasil: 10 anos do edital Curta Afirmativo (2012-2022)**

## **Panorama de la política pública afirmativa para audiovisual en Brasil: 10 años del aviso público Curta Afirmativo (2012-2022)**

## **Overview of affirmative public policy for audiovisual in Brazil: 10 years of the Curta Afirmativo production grant (2012-2022)**

Ana Paula Melo Sylvestre

Mestra em Linguística pela Universidade de Brasília (UnB). Doutoranda em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública. Servidora Pública Federal do Ministério da Cultura. Brasília (DF). Brasil. E-mail: [anapmsylvestre@gmail.com](mailto:anapmsylvestre@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4531-7613>

**Resumo:** O desenvolvimento de políticas públicas afirmativas visa à correção de assimetrias de ações, recursos e oportunidades em determinado campo. O enfrentamento à desproporção na participação de negros e negras nos papéis de direção e roteiro no cinema brasileiro resultou no primeiro instrumento de política pública afirmativa de fomento audiovisual no Brasil: o Edital Curta Afirmativo, implementado pelo Ministério da Cultura em novembro de 2012. A iniciativa foi questionada judicialmente, porém obteve sentença favorável, estabelecendo referenciais da legitimidade da política afirmativa para o audiovisual no Brasil. Na década subsequente, outros instrumentos e ações foram implementados e arenas mobilizadas em torno da questão. O objetivo desta pesquisa é, à luz do conceito teórico da interseccionalidade, apresentar um panorama dos instrumentos de política pública afirmativa para o cinema e audiovisual no Brasil nos dez anos pós-implementação do Edital Curta Afirmativo (2012-2022). A pesquisa traça uma linha temporal dos instrumentos mobilizados em âmbito federal, evidenciando características de uma gradual remodelagem das políticas públicas afirmativas para o campo. Embora tenha sido possível constatar contribuições significativas para a correção das assimetrias de gênero e raça no audiovisual, a análise, mediada pelas lentes teóricas da interseccionalidade, evidencia que o desenho da política produziu certas distorções em seus resultados, no comparativo com os objetivos pretendidos. Dessa maneira, os achados encaminham à conclusão da necessidade de aprimoramento no desenho da política pública afirmativa para o audiovisual, mediante o endereçamento objetivo da perspectiva interseccional, no que concerne à sobreposição dos recortes de gênero e raça.

**Palavras-chave:** Políticas públicas afirmativas; Audiovisual; Cinema negro; Cinema de mulheres; interseccionalidade.

**Resumen:** El desarrollo de políticas públicas afirmativas tiene como objetivo corregir las asimetrías en acciones, recursos y oportunidades en un determinado campo. El enfrentamiento a la desproporción en la participación de hombres y mujeres negros en roles de dirección y guionismo en el cine brasileño



resultó en el primer instrumento de política pública afirmativa de fomento audiovisual en Brasil: el Edital Curta Afirmativo, implementado por el Ministerio de Cultura en noviembre de 2012. Esta iniciativa fue cuestionada judicialmente, pero obtuvo una sentencia favorable, estableciendo referencias de legitimidad para la política afirmativa en el ámbito audiovisual en Brasil. Durante la siguiente década, se implementaron otros instrumentos y acciones, se movilizaron diversas instancias en torno a esta cuestión. El objetivo de esta investigación es, a la luz del concepto teórico de la interseccionalidad, presentar un panorama de los instrumentos de política pública afirmativa para el cine y el audiovisual en Brasil en los diez años posteriores a la implementación del Edital Curta Afirmativo (2012-2022). La investigación traza una línea temporal de los instrumentos movilizados a nivel federal, evidenciando características de una remodelación gradual de las políticas públicas afirmativas en este campo. Aunque se han observado contribuciones significativas para corregir las asimetrías de género y raza en el ámbito audiovisual, el análisis, mediado por los lentes teóricos de la interseccionalidad, muestra que el diseño de la política ha generado ciertas distorsiones en sus resultados en comparación con los objetivos planteados. De esta manera, los hallazgos conducen a la conclusión de la necesidad de mejorar el diseño de la política pública afirmativa para el audiovisual, abordando de manera objetiva la perspectiva interseccional en lo que respecta a la superposición de las dimensiones de género y raza.

**Palabras clave:** Políticas públicas afirmativas; Audiovisual; Cine negro; Cine de mujeres; Interseccionalidad.

**Abstract:** The development of affirmative public policies aims to correct asymmetries of actions, resources and opportunities in a field. The confrontation against the disproportionate participation of black men and women in directing and scriptwriting roles in Brazilian cinema resulted in the first affirmative public policy instrument for audiovisual promotion in Brazil: "Curta Afirmativo", implemented by the Ministry of Culture in November 2012. The initiative was questioned in court, but obtained a favorable decision, establishing benchmarks of the legitimacy of the affirmative policy for audiovisual in Brazil. In the subsequent decade, other instruments and actions were implemented and arenas mobilized around the issue. The objective of this research, in the light of the theoretical concept of intersectionality, is to present an overview of the instruments of affirmative public policy for cinema and audiovisual in Brazil in the ten years after the implementation of "Curta Afirmativo" (2012-2022). The research traces a timeline of the instruments mobilized at the federal level, showing characteristics of a gradual remodeling of affirmative public policies for the field. Although it was possible to verify significant contributions to the correction of gender and race asymmetries in the audiovisual, the analysis, mediated by the theoretical lenses of intersectionality, shows that the design of the policy produced certain distortions in its results, in comparison with the intended objectives. In this way, the findings lead to the conclusion of the need to improve the design of affirmative public policy for the audiovisual sector, through the objective addressing of the intersectional perspective, regarding the overlapping of gender and race clippings.

**Keywords:** Affirmative public policies; Audiovisual; Black cinema; Women's cinema; Intersectionality.

## Introdução

As políticas públicas afirmativas têm o objetivo de reafirmar diferenças e de se constituir em um modelo de intervenção estatal para mitigar desproporções e desigualdades de oportunidades e condições. São, portanto, medidas amparadas na Lei, para a implementação de uma discriminação positiva, estabelecendo critérios para o reconhecimento das diferenças existentes entre os grupos sociais. A execução das políticas públicas afirmativas ocorre, em geral, por meio de ações pontuais e por tempo determinado, com o objetivo de diminuir as desigualdades históricas vivenciadas por grupos sociais (NASCIMENTO, 2020).

A recuperação histórica destaca a utilização da expressão "ação afirmativa" como tendo ocorrido, pela primeira vez, por parte do então presidente dos Estados Unidos J. F. Kennedy, em 1963 (GOMES, 2001; DOMINGUES, 2005; ROSA, 2014).

Naquele contexto, o termo buscava designar “um conjunto de políticas públicas e privadas, de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação de raça, gênero etc., bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado” (GOMES, 2001)

No entanto, a esse respeito, Petrônio Domingues faz uma ressalva indispensável, asseverando que as “ações afirmativas não foram dadas pela elite branca dos Estados Unidos; pelo contrário, elas foram conquistadas pelo movimento negro daquele país, após décadas de lutas pelos direitos civis” (DOMINGUES, 2005, p.166). Viviane Ferreira Cruz (2019) trata da temática destacando que a experiência das políticas de ações afirmativas não se restringiu apenas aos Estados Unidos, tendo sido abordada desde 1972 na Europa, sob a denominação de “ação ou discriminação positiva”, e inserida no primeiro “Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades” da Comunidade Econômica Europeia (1982).

No Brasil, as primeiras concepções de política afirmativa remontam a 1943, com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), cujo artigo 354 determinou uma proporção obrigatória de empregados brasileiros em relação a estrangeiros. Foi a partir da Constituição Federal de 1988, no entanto, que o conceito ganhou gradativamente maior vigor. Em 2001, o Ministério da Justiça criou cotas para a ocupação de cargos em sua estrutura por negros (20%), mulheres (20%) e pessoas com deficiência (5%), tendo sido, nesse mesmo ano, instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas. (ROSA, 2014, p.4)

Nesse sentido, diversas políticas públicas afirmativas vêm sendo desenhadas e implementadas no Brasil como resultado da luta empreendida historicamente por vários movimentos sociais. Há décadas, percebe-se uma mudança de postura, em vários setores da sociedade brasileira, quanto ao tratamento conferido à temática. Essa luta por ações afirmativas deu-se em razão das políticas universais terem se mostrado insuficientes para superar a condição de desigualdade racial entre brancos e negros (*Ibid.*, p.10).

Cabe enfatizar o percurso vivenciado pelas universidades federais, arena que amplificou a discussão em torno das cotas raciais, com a implementação da política de maneira inaugural na Universidade de Brasília (UnB) em 2004. O tema foi levado à discussão no Supremo Tribunal Federal, em 2009, em ação que questionava a constitucionalidade e eficácia da política, sendo que, em 2012, a Suprema Corte brasileira reconheceu a legalidade das políticas afirmativas por unanimidade, entendendo seu potencial para superar distorções históricas de oportunidades. No campo educacional as políticas afirmativas evoluíram para a promulgação da Lei nº 12.711/2012, que prevê o preenchimento de vagas nas instituições federais de ensino



por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência, de maneira proporcional à população, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A análise da efetividade da política afirmativa na área da educação demonstra resultados expressivos, como o crescimento do percentual de alunos negros em 56,3% entre 2009 e 2015, e um aumento de 33,2% nos concluintes negros no mesmo período (FERREIRA, 2020, p. 20).

Nas palavras de Silva (2018, p. 4), “o policy cycle das ações afirmativas no ensino superior é referência devido à proximidade e às implicações históricas existentes entre o debate racial no campo da mídia audiovisual e no campo da educação”.

No campo do cinema e do audiovisual, o debate e as reivindicações acerca da necessidade da atuação estatal para mitigar a desproporção e a subrepresentação de pessoas negras e de mulheres percorreram uma longa trajetória, tendo mobilizado nomes expoentes da academia e do setor em arenas profícuas, cujo resultado se materializou na interrupção da constatada inércia do Estado.

Assim, a assimetria na participação da população negra e feminina no campo do audiovisual brasileiro vem sendo abordada por ativistas, cineastas, atores, atrizes, pesquisadores e representantes de movimentos sociais de forma consistente há muitos anos. Portanto, é imprescindível destacar a existência de uma importante trajetória de estudos e de mobilização social histórica, como o manifesto Dogma Feijoada<sup>1</sup> e o Manifesto de Recife<sup>2</sup> (CARVALHO e DOMINGUES, 2018; CARVALHO, 2005; CARVALHO, 2012), além da atuação de nomes expoentes como Adélia Sampaio, primeira diretora negra a dirigir um longa metragem no Brasil; Zózimo Bulbul, o pai do cinema negro no Brasil (CARVALHO, 2012; SOUZA, 2020), Joel Zito, Jefferson De, Lilian e Daniel Santiago (SOUZA, 2013, p. 66), entre tantos outros e outras cuja atuação e reivindicação foram essenciais para fortalecer a pauta.

Toda essa mobilização social reivindicatória, impulsionada por um ambiente político e institucional favorável à agenda, culminou, a partir de 2012, na formulação e implementação dos instrumentos de política afirmativa aqui evidenciados na forma de

---

<sup>1</sup> Os sete preceitos para o cinema negro que compõem o Dogma Feijoada são: 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; 5) Personagens estereotipados negros (ou não) estão proibidos; 6) O roteiro deverá privilegiar o negro comum brasileiro; 7) Super-heróis ou bandidos deverão ser evitados (CARVALHO e DOMINGUES, 2018, p.4; Oliveira, 2016, p. 4; SOUZA, 2020, p. 178).

<sup>2</sup> Estes foram os pontos da carta-manifesto: 1) O fim da segregação a que são submetidos os atores, atrizes, apresentadores e jornalistas negros nas produtoras, agências de publicidade e emissoras de televisão; 2) A criação de um fundo para o incentivo de uma produção audiovisual multirracial no Brasil; 3) A ampliação do mercado de trabalho para atrizes, atores, técnicos, produtores, diretores e roteiristas afrodescendentes; 4) A criação de uma nova estética para o Brasil que valorizasse a diversidade e a pluralidade étnica, regional e religiosa da população brasileira (Carvalho, 2005, p. 98-99; Monteiro, 2017, p. 87; SOUZA, 2020, p. 178).



um panorama.

A percepção dessa reivindicação é essencial para a avaliação da política pública, pois situa sua origem para além da mera deliberação estatal. Monteiro enfatiza o papel e a agência da população negra no desenho da política, entendendo os editais afirmativos lançados a partir de 2012 como “fruto da tensão entre a instituição pública e movimentos sociais e ativistas do setor, ou seja, é resultado da reivindicação de atores sociais que já questionavam as desigualdades no acesso às políticas públicas para o fomento cultural”. (2017, p. 38) A participação social como força motriz e impulsionadora da atuação estatal no campo conta também com a criação, em 2015, da Associação de Profissionais do Audiovisual Negro (APAN).

Diante desse contexto, é pertinente estabelecer o marco inicial do panorama desenvolvido pela pesquisa. Em 19 de novembro de 2012 foi lançada a primeira política pública afirmativa com recorte racial no campo do fomento à produção audiovisual: o Edital nº 03, de 20 de novembro de 2012 – Protagonismo da Juventude Negra na Produção Audiovisual (Edital Curta Afirmativo). A ação foi realizada como resultado da construção de um arranjo institucional entre a Secretaria do Audiovisual, do Ministério da Cultura, e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, naquele momento vinculada à Presidência da República (SEPPIR/PR).

Alinhada à Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010), a iniciativa foi um marco inaugural da implementação de políticas públicas voltadas à afirmação da necessidade de uma maior participação de diretores e roteiristas negros para a consolidação de narrativas audiovisuais. O edital – de maneira análoga ao que ocorreu com a política afirmativa no campo educacional – foi questionado judicialmente, sob o fundamento de que constituiria uma ação discriminatória. A impugnação, porém, foi julgada improcedente, por meio de decisão que reafirmou o mérito da política, bem como viabilizou a sua efetiva implementação. Soares Pereira e Farranha Santana dedicaram sua pesquisa à análise dos fundamentos desse processo de judicialização, demonstrando a existência de forte incompreensão dos profissionais do Direito a respeito do racismo institucional e cultural, entendendo que o direito brasileiro empreendeu esforços para combater o racismo individual, diante da equivocada ideia de uma “democracia racial” (2018, p. 1571).

Passados dez anos desde a implementação desse primeiro instrumento da política pública afirmativa para o fomento audiovisual, este artigo busca estabelecer uma sistematização da trajetória da política no período de 2012 a 2022, elencando os instrumentos e arenas mobilizados em âmbito federal neste recorte temporal, de forma a evidenciar suas características e configurar o que designamos de sua “modelagem afirmativa”. Como veremos, a análise dessa modelagem transparece um percurso de

gradual alteração dos parâmetros da política afirmativa para o audiovisual no Brasil. Em complementação, a análise dos resultados dos editais que compõem o panorama da política permite importantes reflexões acerca dos impactos da modelagem afirmativa implementada. Isso porque, à luz do referencial teórico da interseccionalidade, é possível depreender a necessidade de ajustes na calibragem do desenho da política afirmativa, visando evitar a perpetuação de distorções em seus resultados frente ao quadro que se busca corrigir.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho é dividido em três partes: a primeira, que constitui o referencial teórico da pesquisa, mobiliza o conceito teórico da interseccionalidade (CRENSHAW, 2002; CRENSHAW, 2012) e apresenta os dados da desproporção na participação de mulheres e pessoas negras nos papéis de direção e roteiro no cinema (ANCINE, 2018; CANDIDO e CAMPOS, 2023); a segunda apresenta a linha temporal e a modelagem afirmativa dos instrumentos e arenas mobilizados em âmbito federal para a consecução da política afirmativa para o audiovisual no Brasil; e a terceira parte apresenta uma análise interseccional dos resultados da política e argumenta pela necessidade de seu aprimoramento à luz da perspectiva interseccional quanto aos recortes de gênero e raça.

### **Interseccionalidade e a desproporção na participação de gênero e raça no Cinema**

Antes de demonstrar os dados que comprovam as desigualdades relacionadas com a presença de pessoas negras e de mulheres como diretores e roteiristas nas produções audiovisuais brasileiras, é necessário adentrar o conceito da interseccionalidade (CRENSHAW, 2002; CRENSHAW, 2012) como parâmetro teórico norteador da análise do panorama da política afirmativa para o audiovisual no Brasil.

Tal análise é fundamental para assegurar que lentes multifocais estão direcionadas ao problema e às ferramentas utilizadas no seu enfrentamento. Djamila Ribeiro afirma que “se não se nomeia uma realidade, sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível” (2017, p. 41).

O conceito da interseccionalidade, criado em 1989 por Kimberlé Crenshaw, busca reconhecer e nomear a sobreposição de experiências de discriminação racial e de gênero. A pesquisadora defende que este pressuposto teórico tem o objetivo de incluir as questões raciais nos debates sobre gênero e direitos humanos e as questões de gênero nos debates sobre raça e direitos humanos (2012). Além disso, visa identificar mecanismos para assegurar que a discriminação racial que afeta mulheres e a discriminação de gênero que afeta mulheres negras sejam consideradas mutuamente e



não de maneira excludente. Nas palavras de Carla Akotirene, o termo interseccionalidade “demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais o racismo, sexismo e violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras” (2019, p. 35).

A análise da discriminação e das desproporções no que diz respeito a oportunidades à luz da interseccionalidade constitui um desafio na medida em que aborda diferenças dentro da diferença (CRENSHAW, 2012). No entanto, a análise da discriminação racial e de gênero de maneira apartada gera distorções na amostra analisada e na política pública de combate a ser desenhada, justamente porque parte do princípio de que se está a tratar de categorias diferentes de pessoas. Já a análise interseccional demonstra que, em geral, trata-se de grupos sobrepostos, uma vez que é uma lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais. O conceito demonstra “como e quando mulheres negras são discriminadas e estão mais vezes posicionadas em avenidas identitárias, que farão delas vulneráveis à colisão das estruturas e fluxos modernos” (AKOTIRENE, 2019, p. 37).

Assim, pensar a importância das políticas públicas afirmativas requer a compreensão das categorias de raça, gênero, classe e sexualidade como elementos da estrutura social que emergem como dispositivos que favorecem desigualdades e departamentalizam grupos (Ribeiro, 2017, p. 61). A esse respeito, Candido *et al.* fazem referência a bell hooks (1992)<sup>3</sup>, filósofa e ativista que destacou o cinema como tendo fomentado, além das assimetrias entre homens e mulheres, “a noção de superioridade racial dos brancos ao estabelecê-los como norma” (2021, p. 106), representando violência simbólica contra a população negra. Souza (2020, p. 172) assevera que, desde seus primórdios, o cinema tem se constituído um espaço dominado de maneira predominante por homens brancos, ressaltando a necessidade urgente de pensarmos o “Cinema Negro no Feminino” (*Ibid.*, p. 180).

Nesse paradigma, cabe destacar os dados referentes à participação de diretores e roteiristas negros no cinema. O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) da UERJ divulgou em 2017 boletim com análise da participação de raça e gênero no cinema brasileiro, no período de 1970 a 2016, com foco nos filmes de maior bilheteria (acima de 500.000 espectadores). Naquela oportunidade, evidenciou-se a participação exclusiva de homens brancos e mulheres brancas no papel de direção das obras com maior bilheteria. Além disso, os dados demonstram que apenas 3% de homens negros ocuparam o papel de roteiristas dessas obras, destacando-se a

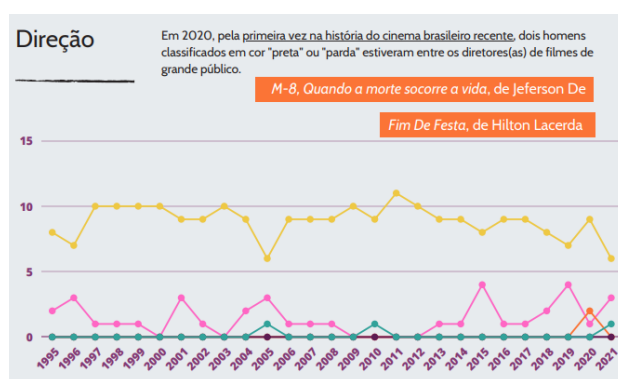
---

<sup>3</sup> hooks, bell. (1992), *Black Looks: Race and Representation*. Boston: South End Press.



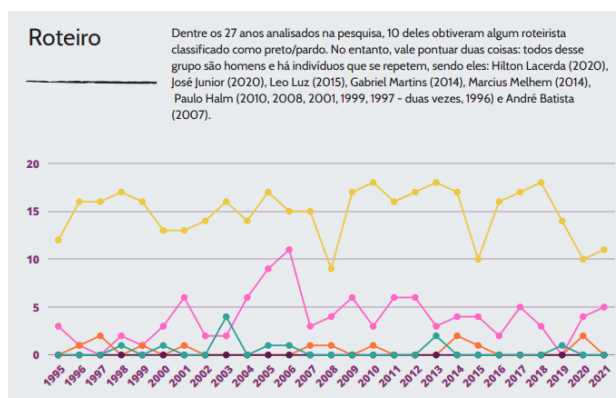
ausência de identificação de mulheres negras em qualquer desses papéis no período analisado. O estudo pontuou que, a despeito de inúmeras mudanças políticas e sociais, manteve-se o mesmo padrão para o cinema brasileiro de maior circulação: intensa desigualdade de gênero e, sobretudo, de raça. Evidenciou-se, ainda, a gravidade da questão racial no campo da produção cinematográfica, com maior intensidade para as mulheres negras, que sofrem a dupla exclusão: de gênero e de raça (CANDIDO *et al.*, 2017).

Pertinente pontuar que o GEMAA publicou, em 25 de janeiro de 2023, novo infográfico atualizando tais dados, conforme destaque a seguir. Percebe-se que os dados referentes aos 10 filmes de maior bilheteria a cada ano demonstram a manutenção da participação majoritária de homens brancos (amarelo), seguida de mulheres brancas (rosa) e com a participação inaugural para o recorte de homens negros (laranja) na função de direção em 2020. A ausência na participação de mulheres negras (roxo) na função de direção e roteiro neste recorte de pesquisa permaneceu inalterada.



**Gráfico 1:** Distribuição da participação na direção dos 10 maiores filmes/ano. Fonte: CANDIDO e CAMPOS, 2023.





**Gráfico 2:** Distribuição da participação no roteiro dos 10 maiores filmes/ano. Fonte: CANDIDO e CAMPOS, 2023.

Tais dados sinalizam que os conteúdos veiculados nas salas de exibição do país têm representado “bens culturais homogêneos e pouco aderentes à realidade demográfica e sociocultural do Brasil: país majoritariamente negro e predominantemente feminino” (SILVA, 2018, p.2).

No que diz respeito ao levantamento institucional de dados, um dos principais estudos acerca da estratificação das funções no cinema com parâmetros de raça e gênero foi publicado em 2018 pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), em seu estudo: *Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016*. A entidade adotou a totalidade das obras lançadas no ano de 2016 como amostra, sem recorte de público espectador.

O levantamento realizado pela Agência evidenciou que, no recorte racial, dos longas-metragens lançados em 2016, 97,2% foram dirigidos por pessoas brancas, enquanto 2,1% por pessoas negras. No que diz respeito ao recorte de gênero, 78,2% das obras foram dirigidas por homens, enquanto 19,7% por mulheres.

No entanto, a estratificação interseccional desses dados pela Agência demonstrou que todo o quantitativo de 19,7% das mulheres que ocuparam cargos de direção na amostra foram de mulheres brancas, enquanto os 2,1% de pessoas negras ocupando a função foram de homens negros, não tendo havido nenhum filme lançado por mulher negra em 2016 (ANCINE, 2018).

O mesmo estudo analisa, ainda, os dados com relação à função de roteirista, com resultados que reforçam também a desproporção, a saber: 93% das obras lançadas naquele ano foram roteirizadas por pessoas brancas (16,2% mulheres brancas); 2,1% por homens negros; 3,5% por equipes mistas; e, novamente, nenhuma mulher negra roteirizou filmes lançados em 2016.

Como podemos perceber, apenas uma análise interseccional, que tome por pressuposto a sobreposição das desproporções racial e de gênero, pôde resultar na constatação de que não houve sequer uma mulher negra nas funções de direção ou roteirização na amostra analisada. Assim, o identificado e grave problema na participação racial e de gênero no campo, quando sobreposto, demonstra a total exclusão das mulheres negras.

Mister registrar que as mulheres e as pessoas negras compõem os dois grupos sociais mais numerosos do país, com 52% e 54,5%, respectivamente (CAMPOS, FRANÇA E FERES JÚNIOR, 2018). Apesar de representarem maioria numérica, tanto mulheres como pessoas negras estão subrepresentadas nos papéis de definição do olhar das narrativas audiovisuais. Porém o quadro é agravado na sobreposição dos grupos sociais, uma vez que mulheres negras não estão sequer representadas nos dados do audiovisual mencionados.

É diante desse contexto de desproporção na participação de mulheres, homens negros e, sobretudo, de mulheres negras, na determinação das narrativas audiovisuais que surge a necessidade de uma atuação estatal efetiva, proporcional e que se desenvolva a partir de uma perspectiva interseccional.

Importante ressaltar que o Estado desenvolve um papel de grande protagonismo no fomento à produção audiovisual no Brasil, de modo que parte considerável da cadeia produtiva do setor é total ou parcialmente beneficiária de recursos públicos, sejam eles reembolsáveis ou não. Nesse viés, cabe analisar as ações e instrumentos desenvolvidos nos últimos dez anos, sobretudo em âmbito federal, para a implementação de uma política pública afirmativa voltada para o setor audiovisual.

### **Panorama da política afirmativa para o audiovisual**

O panorama da política afirmativa para o audiovisual no período de 2012 a 2022 pode ser ilustrado conforme a imagem abaixo, que elenca os principais instrumentos e ações desenvolvidas em âmbito federal no período:

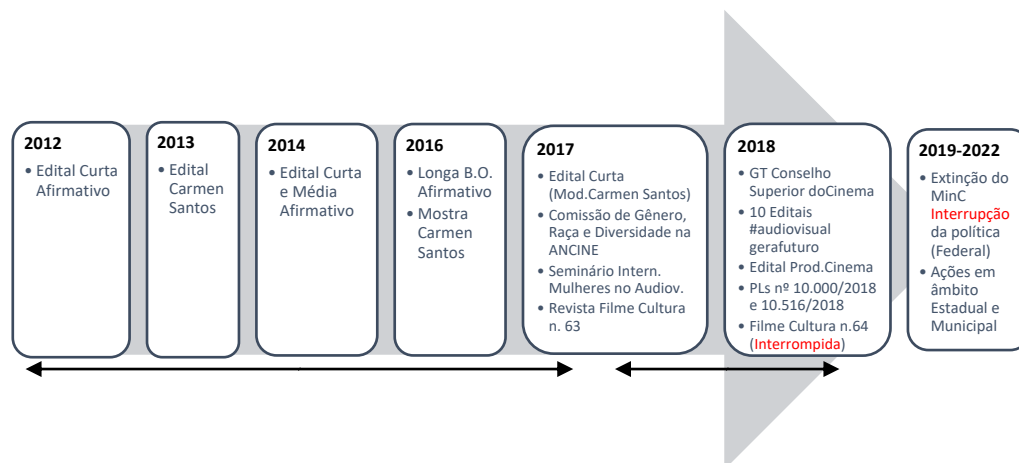


Figura 1: Linha do tempo. Fonte: elaboração própria.

A análise de cada um desses instrumentos evidencia uma gradativa reconfiguração da modelagem afirmativa adotada pelo governo federal. Destaca-se que a política se inicia em 2012, com a implementação do Edital Curta Afirmativo (que vivencia embates judiciais, culminando na reafirmação de sua legalidade) e percorre o espaço temporal até 2016 com foco em editais exclusivamente afirmativos, realizados predominantemente com recursos não reembolsáveis, viabilizando produtos de curta e média metragem apresentados por pessoas físicas. Em 2016, ainda mediante edital exclusivamente afirmativo, recursos de investimento reembolsáveis do Fundo Setorial do Audiovisual são empregados para realização de obras de longa-metragem. Já a partir de 2017, a modelagem da política é alterada para o modelo de cotas com a inserção de uma “modalidade Carmen Santos” dentro de um edital para fomento a curta metragens. Em 2018, na esteira do programa denominado #audiovisualgerafuturo, 10 editais de fomento a produtos audiovisuais variados são implementados adotando a modelagem de cotas afirmativas. Entre 2019 e 2022, durante o governo Bolsonaro, o Ministério da Cultura é extinto, a Agência Nacional do Cinema se torna alvo de constantes ameaças de extinção, e a política pública afirmativa para o audiovisual em âmbito federal é completamente interrompida. Pertinente registrar que, nesse período, apesar da paralisia no campo em âmbito federal, ações afirmativas foram realizadas em âmbito estadual e, ainda, em âmbito municipal, sobretudo pela SPCINE (São Paulo, SP) e pela RioFilme (Rio de Janeiro, RJ).

Para além da realização de editais de fomento, os quais serão objeto de detalhamento de suas características e especificidades, é pertinente destacar outras arenas de debate e discussão implementadas pelo poder executivo federal no período

de recorte da presente pesquisa.

Em 2016, foi realizada a Mostra Edital Carmen Santos – Cinema de Mulheres e Filmes Convidados, evento viabilizado pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultural que buscou promover as obras fomentas pelo edital homônimo.

Em 2017, destaca-se a criação da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade na Agência Nacional do Cinema, a realização do Seminário Internacional Mulheres no Audiovisual, também pela ANCINE, e a realização de chamada de artigos para a 63ª edição da Revista Filme Cultura, com temática Mulheres, Câmeras e Telas, com efetiva publicação do periódico pelo Ministério da Cultura em 2018.

Também em 2018, a agenda afirmativa para o setor audiovisual ocupou a agenda governamental através da instituição, mediante aprovação da Resolução nº 4, de 06/02/2018 do Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho Superior do Cinema para “a formulação de uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor audiovisual, visando estimular a formação de novos cineastas, contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva do cinema e do audiovisual, bem como estimular a diversidade de gênero e étnico-racial na produção audiovisual, com a consequente contribuição para o aumento do protagonismo e visibilidade da diversidade cultural” (BRASIL, 2018). Nesse mesmo ano, foi publicada a chamada de artigos para a 64ª edição da Revista Filme Cultura, com a temática Cinema Negro, edição que não chegou a ser efetivamente publicada em virtude da extinção do Ministério da Cultura no ano seguinte.

Ainda em 2018, foram apresentados à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 10.000/2018, de autoria do deputado Marco Antônio Cabral (PMDB/RJ), e o Projeto de Lei nº 10.516/2018, de autoria dos deputados Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e Paulo Teixeira (PT/SP). O primeiro “institui cota mínima para a contratação de profissionais negros nos entes de atividade audiovisual” (BRASIL, 2018) na proporção de 30%, enquanto o segundo “dispõe sobre políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para negros, indígenas e mulheres em processos seletivos financiados com recursos públicos federais” (BRASIL, 2018) propondo que 50% das vagas de processos seletivos financiados com recursos públicos federais do setor audiovisual sejam preenchidas por proponentes ou concorrentes mulheres, negros e indígenas, sendo 35% para pessoas negras e 15% para indígenas (com divisão equitativa entre os gêneros). Os projetos de lei em questão foram apensados e seguem em tramitação.

Previamente ao aprofundamento nas características dos instrumentos de fomento à produção, cabe retomar as palavras de Silva (2018), no que diz respeito ao

mapeamento dos *policymakers* da política afirmativa para o setor. A autora, que publicou sua pesquisa no início de 2018 e, portanto, previamente à adoção da modelagem afirmativa de cotas naquele mesmo ano, retoma o tripé do modelo de governança do setor (Conselho Superior do Cinema, Secretaria do Audiovisual e ANCINE) e destaca:

(...) a crítica a esse enfoque governamental que trata a sub-representação como problema de nicho, excessivamente restrito às atribuições da SAV, não pretende anular a importância da existência dessas linhas de editais afirmativos, que são importantes marcos históricos na formulação de políticas públicas focalizadas em ações afirmativas por parte dos governos no Brasil. O que se observa problemático é que os *policy makers* do referido tripé estatal, até o momento, não foram capazes, nas etapas de percepção do problema, de agenda-setting e de elaboração de programas e de decisão, de terem uma visão ampliada e transversal para implementação de ações afirmativas, na qual se incluía o principal ente público federal de indução e de fomento do mercado audiovisual, a Ancine (2018, p. 7).

De fato, há que se destacar o protagonismo assumido pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura na condução da política, o que, em certa medida, resulta em uma atuação segmentada, de nicho, nos termos adotados por Silva (*op. cit.*). E, mesmo com a adoção de cotas em uma proporção significativa de instrumentos e recursos do Fundo Setorial do Audiovisual no âmbito do programa #audiovisualgerafuturo em 2018, tais ações mantiveram-se sob articulação da SAV e não da ANCINE – embora seja pertinente registrar que, naquele mesmo ano, a Agência tenha incorporado cotas afirmativas ao Concurso Produção para Cinema 2018 (Modalidades A e B), em face de retificação do certame. A esse respeito, cabe novamente trazer as palavras de Silva quando a pesquisadora aborda a Agência e seu papel enquanto *policymaker*, no que concerne à política afirmativa:

Apesar de a Agência ser o principal vetor público de execução das políticas nacionais para o setor audiovisual, com expressivo quadro de servidores especializados e com orçamento de investimentos superior ao do próprio MinC, suas instâncias de decisão institucional, até o momento, não optaram pela tomada de decisão *policy making* de enfrentar o problema da sub-representação de raça e de gênero como externalidade negativa, cujos efeitos colaterais implicam em elevados custos sociais ao país e, sobretudo, à maioria de nossa população, feminina e negra (*Ibid.*, p. 7).



A autora prossegue sua argumentação apontando um processo de *nondecision-making* por parte da Agência, o qual entende como materialização da não compreensão da sub-representação negra e feminina como problema, no âmbito do principal ente público de regulação e desenvolvimento do setor audiovisual. Na sua percepção, a ação (ou omissão) regulatória e de fomento da ANCINE tem “concorrido e reforçado a perpetuação de representações enviesadas e deficitárias das vivências de outros grupos sociais que não aqueles hegemônicos em nossa sociedade, naturalizando, portanto, esse espaço de exclusão” (*Ibid.*, p. 8).

Silva aponta, ainda, que a ANCINE incluiu um foco de atuação em “promover a diversidade de gênero e raça na produção das obras audiovisuais brasileiras” (*Ibid.*, p. 8) em seu Mapa Estratégico e Planejamento Estratégico (Quadriênio 2017-2020)<sup>4</sup>. Já o documento intitulado Planejamento Estratégico Institucional (2020-2023) apresenta um projeto estratégico com finalidade de “realizar análise das informações sobre a participação de mulheres, negros nos diversos segmentos da cadeia produtiva do audiovisual” (ANCINE, 2020), a ser realizado pela Secretaria de Políticas de Financiamento até dezembro de 2023.

No que concerne aos instrumentos de fomento à produção, o panorama compreende uma amostra de 16 editais federais, os quais serão detalhados no quadro a seguir. Visando subsidiar os dados e reflexões da presente pesquisa e, ainda, de modo a contribuir para pesquisas acadêmicas posteriores, a consolidação dos resultados contendo os dados das obras audiovisuais selecionadas nos 16 editais de fomento em questão consta do ANEXO I.

Ano	Modalidade	Instrumento	Produto Audiovisual	Qtde	Valor Unitário	Direcionamento Temático / Público Alvo	Modelagem Afirmativa
2012	Não reembolsável	Edital SAV/SEPPIR nº 03/2012   Edital Curta Afirmativo – Protagonismo da juventude negra na Produção Audiovisual Nacional	Curta metragem	10	R\$ 100.000,00	Temática Livre	Política exclusiva afirmativa (recorte racial e etário 18 a 29 anos)
2013	Não reembolsável	Edital SAV nº 03/2013 Edital Carmen Santos de Cinema de Mulheres	Curta e Média Metragem	10	R\$ 45.000,00	Temática: Construção da igualdade entre mulheres e homens, os direitos da mulher e de sua cidadania.	Política exclusiva afirmativa + pontuação indutora equipe (recorte de gênero)
				6	R\$ 90.000,00		

<sup>4</sup> No momento atual (junho/2023) o documento mencionado não se encontra mais disponível para acesso.



2014	Não reembolsável	Edital SAV nº 05/2014 Curta Afirmativo 2014 - Protagonismo de Cineastas Afro-Brasileiros na Produção Audiovisual Nacional	Curta e Média Metragem	21	R\$ 80.000,00	Temática Livre (curtas)	Política exclusiva afirmativa (recorte racial)
				13	R\$ 100.000,00	Temática matriz africana (médias-metragens)	
2016	Investimento reembolsável	Edital SAV nº 03/2016 Longa Baixo Orçamento Afirmativo	Longa-metragem	3	R\$ 1.250.000,00	Temática Livre	Política exclusiva afirmativa (recorte racial)
2017	Não reembolsável	Edital SAV nº 04/2017 Curta Metragem (Modalidade Carmen Santos)	Curta metragem	15	R\$ 80.000,00	Temática Livre	Modalidade afirmativa optativa inserida em edital de ampla concorrência
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 01/2018	Longa-metragem de animação	5	R\$ 3.500.000,00	Temática livre, público infantil (0 a 12 anos)	3 Modalidades simultâneas de Cotas (recorte regional, de gênero, de raça e de realizadores estreates)
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 02/2018	Curta-metragem Live Action	21	R\$ 100.000,00	Temática livre, público infantil (0 a 12 anos)	
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 03/2018	Série Live Action	10	R\$ 600.000,00 a R\$ 1.000.000,00 (depende da minutagem)	Temática livre, público infantil (0 a 12 anos)	50% Mulheres (inclusive trans e travestis) 25% Negros ou Indígenas, se possível.
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 04/2018	Documentário o 52min   Afro / Indígena	10	R\$ 500.000,00	Temáticas voltadas à cultura afro-brasileira e/ou indígena	3 Modalidades simultâneas de Cotas (recorte regional, de gênero, de raça e de realizadores estreates) 50% Mulheres 50% Negros 10% Indígenas, se possível.
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 05/2018	Documentário o 52min Infância / Juventude	10	R\$ 500.000,00	Temáticas voltadas à infância e/ou juventude	3 Modalidades simultâneas de Cotas (recorte regional, de gênero, de raça e de realizadores estreates)
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 06/2018	Jogos Eletrônicos	10	R\$ 250.000,00	Temática livre, voltados para adolescência e juventude.	
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 07/2018	Produto Transmídia (Curta + Jogo)	10	R\$ 350.000,00	Temática livre, público infantil (7 a 12 anos)	50% Mulheres (inclusive trans e travestir)
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 08/2018	Produto Transmídia (Série + Jogo)	10	R\$ 1.000.000,00	Temática livre, público infantil (7 a 12 anos)	
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 09/2018	Projeto de obra audiovisual - Infância	22	R\$ 200.000,00	Temática livre, público infantil (0 a 12 anos)	25% Negros ou Indígenas, se possível.
2018	Investimento reembolsável	Edital SAV/FSA nº 10/2018	Projeto de obra audiovisual -	35	R\$ 200.000,00	Temática: Independência do Brasil	





			200 anos da independ.				
2018	Investimento reembolsável	Chamada Pública BRDE/FSA Concurso Produção para Cinema 2018 (ANCINE)	Produção independente de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem	22 (A) 20 (B)	MODALID. A: i. ficção e animação: até R\$ 6.000.000,00 ii. documentário : até R\$ 1.500.000,00 b) MODALID.B: i. ficção e animação: até R\$ 3.000.000,00 ii. documentário : até R\$ 1.000.000,00	Temática Livre	No mínimo 35% dos recursos para projetos audiovisuais de produtoras independentes dirigidos por mulheres cisgênero ou mulheres transexuais/travestis;  No mínimo 10% para projetos audiovisuais de produtoras independentes dirigidos por pessoas negras (pretas ou pardas, conforme classificação do IBGE) ou indígenas.

**Tabela 1:** configuração dos instrumentos de fomento à produção. Fonte: elaboração própria.

No que diz respeito à modelagem afirmativa, como mencionado, percebe-se a utilização de editais exclusivos para a política afirmativa entre os anos de 2012 e 2016, a adoção de uma modalidade optativa dentro de um edital de ampla concorrência em 2017, e a adoção de uma modelagem afirmativa de cotas nos 10 editais implementados no ano de 2018 pela Secretaria do Audiovisual e pelo edital de Concurso Produção para Cinema 2018, operado pela Agência Nacional do Cinema. A modelagem afirmativa de pontuação indutora<sup>5</sup> (em que pontos adicionais são conferidos a determinadas propostas), é utilizada de maneira complementar em 2013, no que concerne à composição das equipes da produção inscrita no certame.

Importante pontuar, ainda, que todos os 16 editais afirmativos executados em âmbito federal se utilizaram somente do mecanismo de autodeclaração como recurso para atestar a condição do inscrito para o certame. Processos de heteroidentificação por banca constituída para tal finalidade, conforme comumente adotado em processos de seleção para ingresso nas universidades e em concursos públicos, não foram mobilizados pelos instrumentos de política pública ora em análise.

No que concerne à mitigação da desproporção na participação de determinados grupos sociais nos papéis de condução na narrativa audiovisual, Candido abordou a questão em sua pesquisa ao afirmar que:

<sup>5</sup> Pertinente registrar que a modelagem afirmativa de pontuação indutora foi identificada de maneira predominante nos editais municipais implementados pela SPCINE e pela RioFilme, entre 2019 e 2023.

Negros e mulheres têm sido objetos de políticas públicas no audiovisual, (...) no que se refere às mulheres negras, apesar da interação entre raça e gênero constar em alguns documentos oficiais, a elaboração de medidas direcionadas a elas é inexistente. A invisibilidade da situação particular das mulheres negras em face do tratamento dissociado entre questões de classe, de raça ou de gênero é problema exposto pelas principais teóricas do feminismo negro (DAVIS, 1981; HOOKS, 1982; COLINS, 2000) (2016, p.88).

Diante desse panorama, visando contribuir com o debate e com o aprimoramento da política na perspectiva de sua retomada, importa analisar os resultados da atuação estatal, de forma a pontuar sua aderência com os objetivos pretendidos.

### **Resultados da Política Afirmativa à luz da interseccionalidade**

Prosseguindo com a análise proposta, é pertinente realizar uma observação mais detida quanto aos resultados efetivos da política afirmativa implementada. Nesse sentido, realizou-se o levantamento dos projetos selecionados (ANEXO I) por intermédio dos editais de fomento que compõem o panorama da política ora apreciada.

Os editais temáticos exclusivos para mulheres (Carmem Santos 2013 e Curta Modalidade Carmen Santos 2017) e exclusivos para negros (Curta Afirmativo 2012, 2014) apresentam uma limitação à análise interseccional, uma vez que não foram divulgadas informações de gênero e raça dos diretores dos projetos selecionados, sendo que o nome do proponente (informação que consta no Diário Oficial na União) não corresponde necessariamente a quem dirigiu a obra.

O Edital Longa B.O. Afirmativo 2016 selecionou três obras audiovisuais: *Um dia com Jerusa*, dirigido por Viviane Ferreira; *Cabeça de Nego*, de Déo Cardoso, e *Marte Um*, dirigido por Gabriel Martins. A efetividade da política afirmativa ora analisada foi evidenciada, inclusive, com a indicação da obra *Marte Um* para representar o Brasil no Oscar no ano de 2022, embora o filme não tenha logrado o prêmio, infelizmente.

No entanto, no que diz respeito a uma análise interseccional, chama atenção o fato de que o Edital Longa B.O. Afirmativo selecionou uma mulher negra e dois homens negros. Ou seja, embora a amostra seja bastante reduzida para este instrumento, observou-se a distribuição do resultado na proporção de 33% para o gênero feminino e 67% para o gênero masculino.

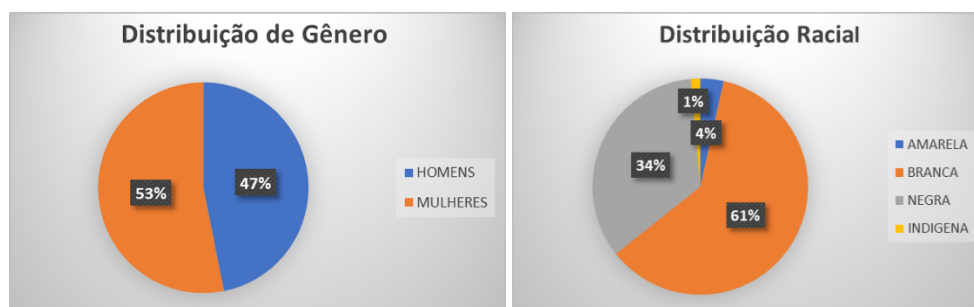
Para analisar a efetividade da modelagem de cotas afirmativas implementada no pacote de editais do programa #audiovisualgerafuturo de maneira concisa e



sistemática, foram compilados os dados dos selecionados nos 10 editais, que resultaram na viabilização de 143 obras audiovisuais. Pertinente lembrar que as cotas dos editais em análise previam indutores regionais e de estreatantes; e, quanto às ações afirmativas de gênero e raça, foram previstas cotas para mulheres, na proporção de 50% e de 25% para negros e/ou indígenas que ocupassem as funções de direção, roteiro ou desenvolvimento, a depender do produto do certame. Em todos os editais constava, ainda, a expressão “se possível” após cada designação de cota, possivelmente em virtude de uma precaução para ausência de demanda ou pontuação insuficiente para a aprovação dos projetos.

Para viabilizar uma análise comparada e consolidada dos 10 editais, privilegiou-se os dados de raça e gênero referentes aos diretores no caso dos editais 7 e 8 que, pela sua natureza, previam a seleção de projetos transmidia contemplando diretores e desenvolvedores de jogos eletrônicos. Os dados de gênero e raça para os desenvolvedores selecionados nestes editais serão apresentados em separado para complementar a análise.

A realização da análise global dos selecionados nos 10 editais (2018) em questão (ANEXO I) apresenta o seguinte cenário no que diz respeito à distribuição dos selecionados por gênero e raça:

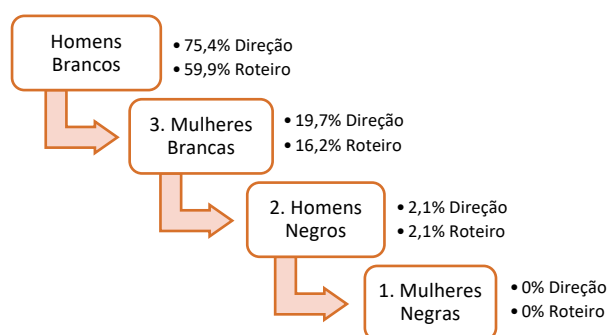


**Gráficos 3 e 4:** distribuição de gênero e raça não interseccional. Fonte: elaboração própria.

Uma análise desses dados, realizada de maneira apartada, não-interseccional, conforme os gráficos acima, poderia concluir pelo pleno atingimento dos objetivos da modelagem de cotas implementada nos editais, visto que as cotas previam 50% de mulheres selecionadas e 25% de pessoas negras selecionadas, sendo que o resultado obtido foi ainda superior, consolidando a marca de 53% de mulheres selecionadas e 34% de pessoas negras selecionadas.

Antes de prosseguir para a análise interseccional, é pertinente retomar os

dados da desproporção na participação no cinema, estabelecendo a hierarquia dos grupos sociais no que diz respeito à sua representação nos papéis de direção e roteiro, de forma a explicitar a gradação necessária à intervenção estatal por intermédio da política afirmativa em análise:

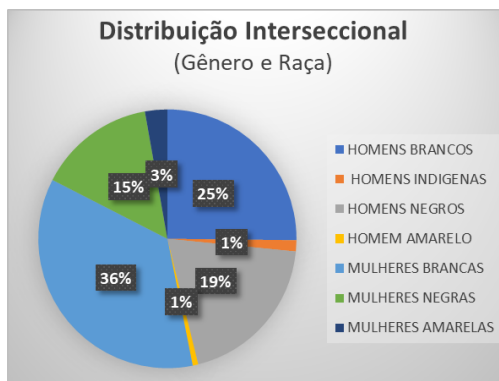


**Imagem 2:** Hierarquia da desproporção no campo (interseccional). Fonte: elaboração própria.

Ou seja, há uma clara gradação entre a desproporção na participação dos grupos sociais nos papéis de direção e roteiro, em que as mulheres negras se destacam como o grupo que demanda uma maior intervenção estatal. Diante disso, adotando-se as lentes teóricas da interseccionalidade, seria esperado que a política afirmativa viesse a propiciar uma participação com ênfase maior no fomento à participação das mulheres negras; seguida dos homens negros, e, por fim, das mulheres brancas – enquanto o fomento à participação de homens brancos não requer ação afirmativa.

Nesse sentido, interessante observar que, como vimos, a modelagem da política afirmativa para os editais com cotas implementados pelo FSA em 2018 previa 50% de obras dirigidas, roteirizadas ou desenvolvidas por mulheres e 25% por pessoas negras. Em tese, essa calibragem da política teria o potencial de beneficiar o grupo social das mulheres negras de maneira abrangente, uma vez que estas poderiam se enquadrar tanto na cota para mulheres como para pessoas negras.

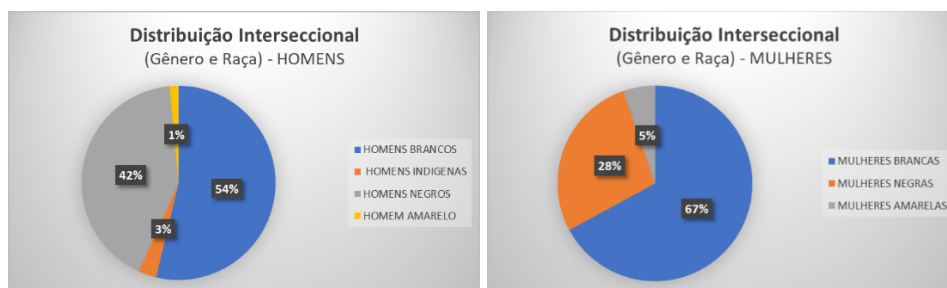
No entanto, uma análise interseccional dos resultados efetivamente obtidos pela política, traz um paradigma bastante peculiar para o resultado do conjunto de editais #audiovisualgerafuturo de 2018, no que diz respeito à política afirmativa para o audiovisual, conforme demonstra o gráfico a seguir:



**Gráfico 5:** distribuição de gênero e raça interseccional. Fonte: elaboração própria.

O gráfico interseccional consolidado é produtivo em demonstrar a distribuição dos grupos sociais evidenciados nos dados de desproporção da participação no cinema nos seguintes termos: 25% dos selecionados foram homens brancos; 19% eram homens negros; 36% de mulheres brancas e apenas 15% de mulheres negras. Ora, nesse ponto, convém lembrar que o extrato da sociedade cuja desproporção nos dados era a mais alarmante foi justamente o das mulheres negras e, nessa configuração, percebe-se que a calibragem das cotas em uma perspectiva não-interseccional resultou na perpetuação desse grupo como o que foi menos contemplado. Se, por um lado, na hierarquia do comparativo com os dados percebidos na desproporção da sociedade, com a política as mulheres brancas conseguiram um resultado de seleção superior aos homens brancos, o mesmo não se pode dizer em relação aos homens negros e às mulheres negras, cuja participação permaneceu proporcionalmente inferior.

O comparativo interseccional entre a desproporção de gênero e raça estratificado por gênero deixa bastante evidente que as cotas de gênero foram preenchidas de forma prioritária por mulheres brancas, enquanto a cota racial foi preenchida de forma prioritária por homens negros.



**Gráficos 6 e 7:** distribuição de gênero e raça interseccional (ênfase por gênero). Fonte: elaboração própria.

Atribuir tal resultado à ausência de demanda, entendendo que talvez não houvesse mulheres negras inscritas em uma proporção que viabilizasse outro desfecho à política em análise, seria deixar de enfatizar o caráter indutor da política. Isso porque os editais em análise são titularizados por empresas produtoras, e as regras dos editais somente autorizam uma inscrição por produtora. Portanto, as próprias cotas afirmativas têm o condão de atuar como indutoras no processo de geração de demanda por intermédio da vinculação entre uma determinada produtora e um diretor, roteirista ou desenvolvedor, uma vez que ampliam consideravelmente as chances de a produtora lograr êxito no acesso ao financiamento público da produção de sua obra.

Ou seja, é coerente pressupor que o estabelecimento de 50% das cotas para mulheres atuou como indutor na apresentação de propostas dirigidas por mulheres, mas que, no entanto, a ausência do caráter interseccional no desenho da política acabou por privilegiar a apresentação e, portanto, a seleção, de mulheres brancas em detrimento de mulheres negras – e mesmo de homens negros.

A respeito da efetiva existência de demanda de mulheres negras, cabe mencionar levantamento de Cruz (2019, p. 37) que apresenta estratificação do quadro de pessoas associadas à Associação dos Profissionais do Audiovisual Negro – APAN, das quais, em um universo de 329 associados, 46% são do gênero feminino (pertencer ao grupo de pessoas negras é condição indispensável à filiação). Segundo a autora, “os dados da APAN não nos permitem persistir com o ‘véu da ignorância’ crendo na inexistência de pessoas negras, sobretudo mulheres negras, produzindo no mercado audiovisual brasileiro” (*Ibid.*, p. 40).

No que diz respeito aos editais nº 7 e 8/2018, que previam o desenvolvimento de conteúdos transmídia conjugando séries e jogos eletrônicos, para viabilizar a uniformização dos dados e a consolidação de apenas uma raça e gênero para cada um dos 143 produtos audiovisuais selecionados, o levantamento interseccional já explicitado utilizou dados apenas para a função de direção. No entanto, os dados referentes aos desenvolvedores de *games* associados nestes editais confirmam e agravam o achado, visto que incluem na amostra a seleção de 10 homens brancos, 5 homens negros, 5 mulheres brancas e nenhuma mulher negra. Pertinente registrar, inclusive, que os editais nº 7 e 8/2018 não conseguiram individualmente atingir a cota de 25% de negros selecionados, tendo ambos selecionado apenas 20% da cota racial (ver ANEXO I).

O Concurso Produção para Cinema 2018 previa cotas para os dirigentes das produtoras e não diretores das obras, motivo pelo qual a análise também se dá de forma apartada. Os resultados do edital em questão também corroboram os achados, tendo em vista que o certame teve o seguinte resultado:



Modalidade A: 40,9% dos selecionados apresentaram autodeclaração de gênero para fins das cotas afirmativas; enquanto apenas 1 projeto (4,5%) apresentou autodeclaração de raça. Nenhum projeto selecionado na Modalidade “A” apresentou concomitantemente autodeclaração de gênero e raça.

Modalidade B: 40% dos selecionados apresentaram autodeclaração de gênero; enquanto 25% apresentaram autodeclaração de raça. Apenas 1 projeto contemplado na Modalidade “B” (5%) apresentou concomitantemente autodeclaração de gênero e raça.

Assim, uma análise do panorama da política afirmativa para o audiovisual realizada por um parâmetro não-interseccional demonstra que, embora tenha havido a inserção da expressão “se possível” como delimitadora das cotas no certame #audiovisualgerafuturo, a implementação demonstrou a efetiva possibilidade da seleção de quantitativo superior a 50% de mulheres e 25% de pessoas negras conforme os Gráficos 3 e 4. Já no Concurso Produção para Cinema 2018, percebe-se que ambas as modalidades atingiram a cota relativa a gênero e apenas a Modalidade “B” atingiu a cota racial. Já a intersecção entre gênero e raça nesse edital selecionou apenas 1 projeto, na modalidade “B” (com a ressalva de que a forma como os dados são apresentados não permite depreender com absoluta certeza se a dirigente é uma mulher negra – há a possibilidade de a produtora ter em seu quadro mais de um dirigente).

Assim, uma análise interseccional dessa mesma política revela a imperiosa necessidade de um ajuste no seu desenho para aprimorar a ação afirmativa, recalibrando-a em benefício do grupo social mais prejudicado na desproporção da participação nas funções de determinação da narrativa no audiovisual: as mulheres negras.

Esse aprimoramento pode ocorrer de diversas maneiras, seja pela retomada da modelagem temática e exclusiva de editais, promovendo instrumentos de fomento à produção com público-alvo exclusivamente de mulheres negras, seja pela revisão dos percentuais atribuídos às cotas, privilegiando a cota racial ou mesmo estabelecendo cotas interseccionais. A modelagem adotada atualmente de forma predominante nas ações afirmativas desenvolvidas pela SPCINE prevê pontuação de indução para mulheres (2 pontos adicionais) e negros (3 pontos adicionais), sendo tal pontuação cumulativa, o que, em tese, pode servir como uma ação afirmativa interseccional, embora seja necessária uma avaliação aprofundada dos resultados para uma melhor dimensão do seu alcance e efetividade. Em todo caso, cabe ao poder público se debruçar na avaliação da política pública afirmativa, assegurando-se de fazê-lo com lentes mais precisas, à luz da perspectiva interseccional, de forma a evitar a perpetuação da desproporção de gênero e raça (individualmente e de maneira sobreposta) que se





busca enfrentar.

### Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi apresentar um panorama dos instrumentos de política pública afirmativa para o cinema e audiovisual no Brasil, em âmbito federal, nos últimos dez anos, embora, lamentavelmente, os achados tenham demonstrado uma brusca interrupção da política no período de 2019 a 2022 por ocasião do governo Bolsonaro. Importante pontuar que não apenas a política afirmativa para o audiovisual sofreu esse revés, mas a política cultural como um todo, de modo que é imperiosa sua reconstrução, estando manifestas as bases para tanto a partir da recriação do Ministério da Cultura a partir deste ano de 2023.

A análise dos resultados constantes no panorama realizado permitiu importantes reflexões quanto à progressiva alteração na modelagem afirmativa da política pública efetivamente implementada entre 2012 e 2018; e, ainda, quanto à imprescindibilidade do aprimoramento e da recalibragem da política à luz de uma perspectiva interseccional, visando uma melhor resposta estatal às assimetrias identificadas na participação de mulheres, homens negros e, sobretudo, de mulheres negras no campo audiovisual.

Apesar dos aprimoramentos necessários, a análise do panorama da política nos últimos dez anos demonstrou a sua importância para a democratização do acesso à produção e para o enfrentamento à desproporção racial e de gênero no campo. Além disso, demonstrou a efetiva existência de uma demanda de profissionais com potencial para contribuir com narrativas e olhares singulares a partir de seus saberes situados.

Pertinente, ainda, reforçar a necessidade de que o Estado assegure a efetiva participação social em todo o processo de debate, redesenho, reformulação, reimplementação, monitoramento e fiscalização da política afirmativa. Essa esfera participativa deve ser entendida como um elemento indissociável e irrevogável, visando à construção de uma política afirmativa mais robusta, que esteja amparada em instrumentos de maior perenidade, de forma que se configure como política de Estado e não de Governo – sendo, portanto, menos suscetível a eventuais ações de desmonte.

Algumas limitações na presente pesquisa podem ser espaços frutíferos para pesquisas posteriores. Dentre estes, destaca-se a cobertura das dimensões subnacionais da política pública afirmativa para o audiovisual, realizando o levantamento e a inclusão das ações desenvolvidas em âmbito estadual e municipal ao panorama.



## Referências

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

ANCINE (Brasil). **Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016**. [Brasília]: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2018.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023**. [Brasília]: Comitê de Governança, Riscos e Controles, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional\\_v03052021.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional_v03052021.pdf) Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as leis n.s. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria do Audiovisual. Edital nº 03, de 20 de novembro de 2012 – Protagonismo da Juventude Negra na Produção Audiovisual (Edital Curta Afirmativo). Diário Oficial da União de 20 de novembro de 2012, Seção 3: Ministério da Cultura, Brasília, pp. 63-65, 20 nov. 2012.

BRASIL. Conselho Superior do Cinema. Resolução nº 4, de 6 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da União: seção 2: Ministério da Cultura, Brasília, n. 44, p. 7, 6 mar. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10.000, de 11 de abril de 2018. Institui cota mínima para a contratação de profissionais negros nos entes de atividade audiovisual que menciona e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=160FE18180DB92C2CED1A617ECFC021B.proposicoesWebExterno2?codteor=1653885&filena me=Avulso+-PL+10000/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=160FE18180DB92C2CED1A617ECFC021B.proposicoesWebExterno2?codteor=1653885&filena me=Avulso+-PL+10000/2018). Acesso em: 01 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 10.516, de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para negros, indígenas e mulheres em processos seletivos financiados com recursos públicos federais. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1676144](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1676144) Acesso em: 01 jan. 2023.

CAMPOS, L; FRANÇA, D; FERES JUNIOR, J. Relatório das desigualdades de raça, gênero e classe (GEMAA), 2: pp. 1-18, 2018.

CANDIDO, M. R. **Invisibilidade de narrativas e visibilidade de estereótipos: o problema da representatividade das mulheres negras no cinema nacional**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CANDIDO, M. R. *et al.* Raça e Gênero no Cinema Brasileiro (1970-2016). **Boletim Gemaa**, n. 2, pp. 1-5, 2017.

CANDIDO, M. R. *et al.* Gênero e raça no cinema brasileiro. **Revista Brasileira de**



**Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. e3610611, 2021.

CANDIDO, M. R; CAMPOS, L. A. Infográfico - Cinema Brasileiro: Raça e gênero nos filmes de grande público. **Gemaa**, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/infografico/cinema-brasileiro-raca-e-genero-nos-filmes-de-grande-publico>. Acesso em: 29 jan. 2023.

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

\_\_\_\_\_. O produtor e cineasta Zózimo Bulbul – o inventor do cinema negro brasileiro. **Revista Crioula**, n. 12, nov. 2012.

CARVALHO, Noel dos Santos; DOMINGUES, Petrônio. Dogma feijoada: A invenção do cinema negro brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, pp.1-18 2018.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, n. 10, pp. 171-188, 2002.

\_\_\_\_\_. Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. 2012. p. 7-16. Disponível em: <https://static.tumblr.com/7symbfv/V6vmj45f5/kimberle-crenshaw.pdf> Acesso em: 28 jan. 2023.

CRUZ, V. F. **Cinemas Negros: modelos de negócios viáveis às mulheres negras**. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação**, n. 29,p. 164-176, mai.-ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n29/n29a13.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

FERREIRA, N. T. Desigualdade racial e educação: uma análise estatística das políticas afirmativas no ensino superior. **Educação em Revista**, v. 36, p. e227734, 2020.

GOMES, Joaquim B. Barbosa, (2001). **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. Rio de Janeiro: Renovar.

MONTEIRO, A. D. **Os territórios simbólicos do Cinema Negro: Racionalidade e relações de poder no campo audiovisual brasileiro**. Universidade Federal do Espírito Santo, 2017.

NASCIMENTO, A. S. do. O que são e como surgiram as políticas afirmativas? **Instituto Identidades do Brasil**, 2020. Disponível em: <https://simaigualdaderacial.com.br/site/o-que-sao-e-como-surgiram-as-politicas-afirmativas>. Acesso em: 29 jan. 2023.

OLIVEIRA, J. “Kbela” e “Cinzas”: o cinema negro no feminino do “Dogma Feijoada” aos dias de hoje. In: AVANCA CINEMA INTERNATIONAL CONFERENCE, 2016. Avanca: Edições Cine-Clube de Avanca, Capítulo II: Cinema, pp. 1-9, 2016.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?**. Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017. (Coleção Feminismos Plurais).



ROSA, C. DE M. Políticas Afirmativas para acesso à educação Superior Brasileira: História e Embates. **Plures Humanidades**, v. 15, n.1, pp. 52-70, 2014.

SILVA, Eloiza Mara. Raça e gênero no campo público de fomento ao audiovisual: mapeamento de policy makers. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, pp. 285-306, 2018.

SOARES PEREIRA, P. F.; FARRANHA SANTANA, A. C. As instituições do sistema de justiça brasileiras e os ciclos das políticas públicas: possibilidades na defesa das ações afirmativas e combate ao racismo institucional e cultural. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, n. 3, pp. 1542-1574, ago. 2018.

SOUZA, E. Mulheres negras na construção de um cinema negro no feminino. **Aniki: Revista Portuguesa da Imagem em Movimento**, v. 7, n. 1, pp. 171-188, 23 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Cinema na panela de barro: mulheres negras, narrativas de amor, afeto e identidade. 2013. Brasília: Tese (Doutorado em Educação), Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

Recebido em: 26/11/2022. Rodada 1: Revisor A 15/12/2022. Revisor B 06/12/2022. Rodada 2: Revisor A 19/02/2023. Aprovado em: 08/03/2022

### Informações sobre o artigo

#### Resultado de projeto de pesquisa:

O artigo é resultado da primeira parte de diagnóstico da política afirmativa federal para o audiovisual no âmbito de um projeto de pesquisa, ainda em desenvolvimento, no Programa de Doutorado Profissional em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

#### Fontes de financiamento:

Não se aplica.

#### Considerações éticas:

A autora é servidora pública federal, tendo atuado na Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura durante o período de 2010 a 2019, inclusive em funções de gestão, portanto, compreendendo parte do escopo da análise. Diante disso, registra ter atuado, em algum nível, diretamente na formulação e implementação da política pública em análise. Tal fato, embora pertinente de registro, não resulta em comprometimento dos resultados, mas consolida em alguma medida observação participante. Instrumento este que “implica a interação entre investigador e grupos sociais, (...) [coletando dados] diretamente do contexto ou situação específica do grupo” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 279). MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2007.

#### Declaração de conflitos de interesse:

Não se aplica.

#### Apresentação anterior:

Não se aplica.