INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE, CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)

CINEMA E AUDIOVISUAL

DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL:
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE FOMENTO DE PERNAMBUCO E BELO HORIZONTE

FELIPE CHIARETTI VERONEZ

Foz do Iguaçu
2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE, CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)

CINEMA E AUDIOVISUAL

DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL:
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE FOMENTO DE PERNAMBUCO E BELO HORIZONTE

FELIPE CHIARETTI VERONEZ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Cinema e Audiovisual.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca

Foz do Iguaçu
2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

FELIPE CHIARETTI VERONEZ

DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL:
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE FOMENTO DE PERNAMBUCO E BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Cinema e Audiovisual.

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientador: Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca
UNILA

_____
Prof. Dr. Fabio Allan Mendes Ramalho
UNILA

_____
Prof. Ma. Sandra Alesia Pereira da Silva
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de dezembro de 2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu pai, Francisco, e minha mãe, Flávia, por todo o apoio ao longo de minha trajetória e por possibilitarem o meu acesso e permanência no ensino superior. Agradeço por acreditarem em mim, por estarem presentes mesmo à distância, por todo o amor e compreensão, e pelo suporte fundamental durante o meu processo de graduação.

Agradeço a meu companheiro, Carlos Eduardo Villar, pela cumplicidade e afetividade, por todos os bons momentos que compartilhamos ao longo desse tempo juntos. Agradeço por acompanhar de perto o desenvolvimento deste trabalho, pelas leituras, por toda a força, por cada incentivo e por acreditar em mim.

Agradeço a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) pela oportunidade de viver uma experiência multicultural e bilíngue e por ter sido fundamental na minha formação profissional, humanística, cultural e identitária.

Agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca, por todos os ensinamentos, conselhos e pelas experiências compartilhadas. Agradeço pela parceria, pelo olhar cuidadoso e por acreditar no meu potencial.

Agradeço aos professores do curso de Cinema e Audiovisual, em especial, Virginia Flores e Ester Fér, pelas ricas experiências de monitoria e extensão.

Agradeço a Joana Oliveira pelas contribuições no processo de pesquisa da política cultural de Belo Horizonte.

Agradeço aos amigos Ane Barreto, Cybèle Verazaín, Caio Victor, Giovanna Januário, Luis Alonso e demais colegas da universidade por tornarem essa experiência inesquecível. Agradeço por cada momento compartilhado.

Agradeço a Heloisa Ribeiro, Denis Del Valle, e todos os amigos da Biologia por terem me acolhido com muito amor e carinho.

Por fim, agradeço aos colegas do Grupo de Estudos de Políticas Públicas para o Audiovisual, por todas as trocas de conhecimento e debates, que me direcionaram para o estudo das políticas públicas e o desenvolvimento deste trabalho.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

RESUMO

Este trabalho envolve a análise e avaliação de políticas públicas descentralizadas para o audiovisual, partindo do problema da concentração de recursos no eixo Rio-SP. O objetivo é analisar modelos implementados em regiões com escassez histórica de recursos para o setor e avaliá-los enquanto sua eficiência e eficácia, a fim de atestar a importância e necessidade de políticas locais para o fortalecimento, desenvolvimento e democratização do audiovisual. Especificamente, objetiva-se analisar um modelo estadual, a política cultural de Pernambuco com foco no Funcultura Audiovisual, e um modelo municipal, o Programa BH nas Telas de Belo Horizonte. Como metodologia, foram realizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental (anuários estatísticos, relatórios, leis, editais e demais documentos oficiais) para a coleta de dados. Como apoio metodológico, foi adotado o ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2015) e as ferramentas de análise e avaliação levantadas por Chrispino (2016). A partir dos dados analisados, verifica-se o fortalecimento e a ampliação do mercado audiovisual, com a geração de emprego e renda, profissionalização do setor, democratização do acesso, desenvolvimento econômico-cultural e ganhos em capital simbólico. Conclui-se, portanto, a importância e a necessidade da implementação e do aprimoramento de políticas locais para o desenvolvimento e fortalecimento do mercado audiovisual de forma democrática e descentralizada.

Palavras-chave: políticas públicas; audiovisual; descentralização; Pernambuco; Belo Horizonte

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

RESUMEN

Este documento analiza y evalúa las políticas públicas descentralizadas para el sector audiovisual, partiendo del problema de la concentración de recursos en el eje Río-SP. El objetivo es analizar modelos implantados en regiones con escasez histórica de recursos para el sector y evaluarlos en términos de eficiencia y eficacia, con el fin de demostrar la importancia y la necesidad de políticas locales para el fortalecimiento, el desarrollo y la democratización del sector audiovisual. Los objetivos específicos son analizar un modelo estatal, la política cultural de Pernambuco centrada en el Funcultura Audiovisual, y un modelo municipal, el Programa BH en las Pantallas de Belo Horizonte. La metodología utilizada incluyó investigación bibliográfica e investigación documental (anuarios estadísticos, informes, leyes, edictos y otros documentos oficiales) para recopilar datos. Como soporte metodológico, se adoptó el ciclo de políticas públicas propuesto por Secchi (2015) y las herramientas de análisis y evaluación planteadas por Chrispino (2016). A partir de los datos analizados, se verifica el fortalecimiento y expansión del mercado audiovisual, con la generación de empleo y renta, profesionalización del sector, democratización del acceso, desarrollo económico y cultural y ganancia de capital simbólico. Se concluye, por tanto, la importancia y la necesidad de la implementación y mejora de las políticas locales para el desarrollo y fortalecimiento del mercado audiovisual de forma democrática y descentralizada.

Palabras clave: políticas públicas; audiovisual; descentralización; Pernambuco; Belo Horizonte

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Filmes brasileiros lançados comercialmente 32
Gráfico 2 – Expansão das salas de cinema e bilheteria.....32
Gráfico 3 – Evolução do público das salas de exibição (2010-2019).....33
Gráfico 4 – Distribuição total de recursos do FSA.....34
Gráfico 5 – Crescimento na distribuição de recursos do FSA.....34
Gráfico 6 – Origem dos recursos dos editais Funcultura Audiovisual.....46
Gráfico 7 – Projetos incentivados pelo Funcultura Audiovisual 48
Gráfico 8 – Distribuição dos recursos entre as regionais de BH (Edital BH nas Telas 2019 – Fundo).....60
Gráfico 9 – Destinação dos recursos do BH nas Telas Fundo entre as regionais de BH (2019-2021).....63

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Panorama de dados gerais (2010-2019).....14
Tabela 2 – Dados gerais por UF (2019).....15
Tabela 3 – Produção de Filmes Nacionais por UF (1995-2008) 16
Tabela 4 – Projetos aprovados no Funcultura Audiovisual por categoria.....47
Tabela 5 – Projetos aprovados no BH nas Telas por categoria (Edital 2019 – FSA Cinema e TV 61

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABD	Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas de Pernambuco
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
Apeci	Associação Pernambucana de Cineastas
Canne	Centro Audiovisual Norte-Nordeste
CAud	Conselho Consultivo do Audiovisual
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPC-PE	Conselho Estadual de Política Cultura de Pernambuco
CEPPC	Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CSC	Conselho Superior do Cinema
CTAV	Centro de Tecnologia Audiovisual
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
FAN	Festival Internacional de Arte Negra
FIC	Fundo de Incentivo à Cultura
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FIQ	Festival Internacional de Quadrinhos
FIT	Festival Internacional de Teatro
FMC	Fundo Municipal de Cultura
FMC-BH	Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNCINE	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Funcultura	Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura
FUNDARPE	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IF	Incentivo Fiscal
INC	Instituto Nacional Cinema
INCE	Instituto Nacional de Cinema Educativo
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
LMIC-BH	Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MIC	Mecenato de Incentivo à Cultura
MinC	Ministério da Cultura
PEC	Plano Estadual de Cultura
PNC	Plano Nacional de Cultura
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
SAv	Secretaria do Audiovisual
SIC	Sistema de Incentivo à Cultura
SMC-BH	Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte
SNC	Sistema Nacional de Cultura
UFPE	Universidade Federal do Pernambuco

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

SUMÁRIO

Introdução..... 11

Capítulo 1 – A Esfera Federal nas Políticas Públicas para o Audiovisual..... 20

1.1 Políticas Públicas: conceitos, etapas e categorias..... 20
1.2 A estrutura federal de fomento ao audiovisual 26
1.3 Federalismo e descentralização: os governos subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas..... 34

Capítulo 2 – O Audiovisual Pernambucano a partir do Funcultura..... 39

2.1 Do Mecenato Privado ao Fomento Direto: a criação do Funcultura..... 39
2.2 Funcultura Audiovisual..... 43
2.3 Avaliação da política audiovisual do Estado..... 49

Capítulo 3 – BH nas Telas: o fomento ao audiovisual em Belo Horizonte..... 52

3.1 Trajetória da Política Cultural de Belo Horizonte..... 52
3.2 O Programa BH nas Telas..... 57
3.3 Avaliação da política audiovisual do Município..... 62

Considerações Finais..... 65

Referências Bibliográficas..... 68

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Introdução

O cinema brasileiro, ao longo da história, tem buscado se consolidar como uma indústria produtiva e autossustentável. No entanto, sua trajetória é marcada por diversos ciclos de produtividade intercalados por períodos de crise. Tais descontinuidades foram associadas por historiadores e cineastas à “dificuldade em se manter a produção de longas-metragens em níveis quantitativos considerados expressivos” e a falta de acesso a um mercado dominado pelo produto estrangeiro. (SÁ NETO, 2010).

Entre as décadas de 1920 e 1930, o cinema passou a ser defendido como ferramenta pedagógica e foi incluído no programa de reorganização geral do ensino, proposto por Fernando de Azevedo em 1928. Além disso, durante o Estado Novo, o debate também apontava para a capacidade do cinema de veicular uma ideologia nacionalista. Com a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) em 1937, o poder público passou a promover a produção de filmes voltados para a educação popular, sendo realizados dentro do próprio instituto. “Até 1941, já haviam sido editados cerca de duzentos filmes que foram distribuídos não apenas nas escolas, mas também em centros operários, agremiações esportivas e sociedades culturais”. (SIMIS, 2008, p.35)

Apesar da produção ininterrupta por mais de vinte anos, criticava-se a ausência de medidas de estímulo industrial ao cinema brasileiro formuladas pelo INCE, uma vez que suas ações de fomento atendiam unicamente ao setor educativo e cultural. (PEREIRA, 1973 apud SIMIS, 2008, p. 36). Posteriormente, o INCE foi incorporado ao Instituto Nacional de Cinema (INC), criado em 1966 após duas décadas de articulação política e diferentes versões do projeto, cujo Decreto-Lei 43/66 apontava como objetivo a formulação e execução de políticas voltadas para a “produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior.” (SIMIS, 2008, p. 258)

Em 1969, surge, como um braço do INC, a Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), de economia mista e cujo objetivo inicial era promover e distribuir filmes no exterior. Para Amancio (2007, p. 175), havia um interesse do regime militar em

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

controlar a atividade já que “naquele momento o cinema brasileiro mais engajado, formal e politicamente, gozava ainda de grande prestígio internacional”. Ao longo dos anos 1970, a empresa passou por modificações, tomando como novas atribuições a coprodução e a distribuição de filmes em território nacional, bem como “a criação de subsidiárias em todo campo da atividade cinematográfica e o financiamento da indústria cinematográfica (filmes e equipamentos) etc.” (AMANCIO, 2007). Dessa forma, esvaziado de suas atribuições, foi dissolvido, em 1975, o Instituto Nacional de Cinema (INC), de modo que a Embrafilme passou a ser a principal responsável pelo desenvolvimento do setor.

Durante sua atuação, a produção nacional atingiu, nos anos 1970, o pico de mais de 100 filmes por ano, com uma ocupação de mercado na faixa de um terço (AMANCIO, 2007). Apesar do crescimento do cinema nacional e das conquistas em relação ao produto estrangeiro, a crise econômica dos anos 1980 afetou diretamente a atuação da Embrafilme, evidenciando a vulnerabilidade do cinema brasileiro enquanto sua consolidação industrial, aspecto que o torna suscetível a ameaças de desmonte a depender da agenda política em curso.

Assim, no início da década de 1990, com a redemocratização e reorganização da sociedade civil, a Embrafilme foi extinta, levando a produção nacional a níveis insignificantes e abrindo espaço para a ampliação da hegemonia do cinema americano. Neste caso, não se deve levar em consideração somente o momento de crise institucional pelo qual passava a Embrafilme, mas também “as transformações do Estado brasileiro no período, uma vez que o Governo Collor [...] implementou uma política de cunho neoliberal”, privatizando uma série de órgãos estatais. (IKEDA, 2021).

Nesse sentido, a implementação de mecanismos de fomento através da criação de leis de incentivo à cultura – Lei Rouanet (nº 8.313/91) e, posteriormente, Lei do Audiovisual (nº 8.685/93) – foi o que possibilitou a retomada das produções, sinalizando uma preocupação do Estado em promover, direta ou indiretamente, o setor cultural. No entanto, é a partir de 2001, com a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) através da MP nº 2.228-1/01, que vemos a implementação de uma “política de cunho industrialista” cujo sentido é “estimular o desenvolvimento da atividade cinematográfica e promover a autossustentabilidade do setor” (IKEDA, 2015).

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Em seu período de atividade, é importante destacar a criação de um novo modelo de financiamento pela Lei nº 11.437/06, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que, diferente das leis de incentivo acima mencionadas, adota o fomento direto como a principal forma de financiamento do audiovisual brasileiro. Além disso, o FSA possui uma lógica de retroalimentação a partir de suas modalidades de apoio e do Condecine, um tributo aplicado sobre a atividade audiovisual. Para Ikeda (2021, p. 73), “com o FSA, o Estado reassume o protagonismo numa política de desenvolvimento para o audiovisual brasileiro porque pode eleger linhas de ação prioritárias para alocar seus recursos.”

Como efeito dessas políticas, ao observar os dados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (ANCINE, 2019), é perceptível um crescimento considerável na quantidade das produções nacionais exibidas em salas comerciais, embora sua participação de mercado seja oscilante em relação ao produto estrangeiro, apresentando dificuldades de ampliação.

Tabela 1 – Panorama de dados gerais (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Público	134.836.791	143.206.574	146.598.376	149.518.269	155.612.992	173.022.827	184.327.360	181.226.407	163.454.506	176.433.168
Renda (R$)	1.260.373.852,47	1.449.997.621,20	1.614.022.222,83	1.753.200.571,83	1.955.943.572,99	2.351.590.807,48	2.599.327.627,64	2.717.664.734,65	2.458.271.967,00	2.790.341.802,00
Títulos lançados	303	337	326	397	393	455	458	463	472	444
Preço médio do ingresso (R$)	9,35	10,13	11,01	11,73	12,57	13,59	14,10	15,00	15,04	15,82
Salas de exibição	2.206	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507
Público dos títulos brasileiros	25.687.438	17.687.772	15.654.862	27.789.804	19.060.705	22.500.563	30.413.839	17.358.513	24.239.873	24.077.751
Renda dos títulos brasileiros (R$)	225.958.090,35	161.487.064,41	158.105.660,79	297.072.056,07	221.887.005,60	277.813.274,29	362.780.504,93	240.767.677,76	290.102.953,00	328.160.966,00
Títulos brasileiros lançados	74	100	83	129	114	133	142	160	183	167
Participação de público dos filmes brasileiros	19,1%	12,4%	10,7%	18,6%	12,2%	13,0%	16,5%	9,6%	14,8%	13,6%

Fonte: ANCINE. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro. Brasil, 2019.

Entre 2010 e 2019, houve um salto de 74 para 167 títulos nacionais lançados. Outro dado que chama a atenção é o aumento do número de público nesse período, aproximadamente 40 milhões, que acompanha a abertura de mais de 1.300 salas, de

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

2.206 (2010) para 3.507 (2019). Apesar do crescimento, esses números nos direcionam para o problema que norteia este trabalho: a centralização dos recursos na região sudeste, mais precisamente, no eixo Rio de Janeiro e São Paulo.

Em relação ao acesso às salas de exibição, a região sudeste concentra 52,6% delas (2019), sendo que do número total de salas no Brasil, 42,5% estão localizadas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, conforme os dados da Tabela 2 abaixo. Em termos de público, isso significa que dos quase 174,5 milhões de ingressos vendidos em 2019, 84,3 milhões correspondem ao eixo Rio-SP. Uma concentração aproximada de 48,3% do público (Tabela 2).

Tabela 2 – Dados gerais por UF (2019)

UF	Salas de exibição 2019	Habitantes por sala 2019	Público	Público por sala	Ingresso per capita	Participação de público dos títulos brasileiros	Variação de público 2018-2019
AC	8	110.242	536.093	67.012	0,61	12,83%	11,4%
AL	31	107.657	1.630.420	52.594	0,49	17,87%	6,7%
AM	70	59.209	3.588.754	51.268	0,87	14,81%	2,0%
AP	15	56.382	655.048	43.670	0,77	11,95%	7,6%
BA	114	130.465	6.202.193	54.405	0,42	18,07%	6,4%
CE	107	85.347	5.194.031	48.542	0,57	16,98%	6,6%
DF	88	34.264	5.369.018	61.012	1,78	12,70%	7,2%
ES	78	51.521	3.264.287	41.850	0,81	14,89%	8,3%
GO	132	53.169	4.656.793	35.279	0,66	12,29%	9,2%
MA	61	115.987	2.249.120	36.871	0,32	14,68%	0,0%
MG	279	75.874	12.338.426	44.224	0,58	14,33%	10,8%
MS	29	95.827	1.666.317	57.459	0,60	11,88%	4,0%
MT	53	65.745	2.559.508	48.293	0,73	11,45%	6,9%
PA	84	102.415	3.792.579	45.150	0,44	12,13%	4,2%
PB	45	89.292	1.752.230	38.938	0,44	16,69%	10,3%
PE	119	80.312	6.269.339	52.684	0,66	18,33%	10,0%
PI	31	105.588	1.483.426	47.852	0,45	15,36%	14,5%
PR	221	51.737	9.495.013	42.964	0,83	9,05%	13,3%
RJ	382	45.196	24.704.323	64.671	1,43	17,54%	5,1%
RN	34	103.143	1.881.447	55.337	0,54	19,06%	3,9%
RO	24	74.051	945.129	39.380	0,53	9,98%	11,7%
RR	15	40.384	739.930	49.329	1,22	10,49%	2,5%
RS	184	61.833	8.014.322	43.556	0,70	10,63%	14,8%
SC	149	48.086	5.992.849	40.220	0,84	11,34%	14,5%
SE	28	82.096	1.208.977	43.178	0,53	19,04%	8,2%
SP	1.107	41.481	59.608.335	53.847	1,30	11,87%	8,1%
TO	19	82.782	635.261	33.435	0,40	13,87%	5,0%

Fonte: ANCINE. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro. Brasil, 2019.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Quando falamos da produção de filmes, verifica-se uma concentração de projetos contemplados por mecanismos de fomento entre produtoras do eixo Rio-SP, principalmente quando se trata de fomento indireto[1], por envolver agentes privados. No período entre 1995-2008, essa concentração chegou a 87,9% das produções realizadas no país (Tabela 3). Um dos pontos de atenção em relação ao tema é o fato de a Ancine levar em conta o histórico produtivo das empresas para a deliberação de recursos, o que favorece empresas mais consolidadas e atuantes no mercado. (MICHEL; AVELLAR, 2012).

Tabela 3 – Produções de Filmes Nacionais por UF (1995-2008)

UF	Frequência	%
Rio de Janeiro	316	58,63
São Paulo	158	29,31
Rio Grande do Sul	23	4,27
Minas Gerais	13	2,41
Distrito Federal	7	1,3
Ceará	5	0,92
Bahia	4	0,74
Paraná	4	0,74
Pernanbuco	3	0,56
Santa Catarina	3	0,56
Espirito Santo	2	0,37
Mato Grosso	1	0,19
Total	539	100

Fonte: MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. 2022. Elaborada a partir de dados da Ancine.

Considerando os dados apresentados, vale pontuar as recentes estratégias adotadas pela lógica federal para ampliar o acesso descentralizado aos recursos, como editais de fomento com cotas específicas para cada região e as linhas de coinvestimento regional do FSA. Para além da questão regional, há editais voltados

1 O fomento indireto é uma ação governamental de desenvolvimento do setor audiovisual com recursos advindos de incentivos ou benefícios fiscais. Foram criados por meio da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual. (ZAVERUCHA, 2017).

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

para a democratização do acesso sob a perspectiva de quem produz, que priorizam projetos desenvolvidos por grupos minoritários no mercado a partir de recortes de raça e gênero, como o Edital SAv/MinC/FSA nº17, de 19 de novembro de 2018, que estabelece percentuais mínimos para a seleção de projetos que tenham como realizadores mulheres, negros e indígenas.

Observando as Chamadas Públicas BRDE/FSA – Fluxo Contínuo Produção para Cinema 2018 e Novos Realizadores 2022, nota-se o estabelecimento de cotas regionais, visando garantir a destinação de recursos para todas as regiões do país. O edital de Fluxo Contínuo (2018), que disponibiliza R$150 milhões, foi dividido em quatro modalidades, sendo que uma delas destina R$25 milhões para projetos de produtoras independentes sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (75% dos recursos), Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo (25%). Já no edital voltado para Novos Realizadores (2022), dos R$ 35 milhões disponibilizados, 40% é destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 20% para o Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Em relação as linhas de coinvestimentos regionais, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) tem como objetivo investir de maneira complementar em ações de fomento propostas por órgãos e entidades da administração pública estadual, municipal e do Distrito Federal, afim de estimular o lançamento de programas para desenvolvimento do audiovisual local. Considerando a Chamada Pública ANCINE/FSA nº01/2018 – Coinvestimentos Regionais, a complementação com recursos do FSA foi de a) até cinco vezes os valores aportados por órgãos e entidades das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; b) até quatro vezes para a região Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo; c) até três vezes para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Nesse sentido, os estados e munícipios que não possuem políticas públicas para o audiovisual encontram dificuldades para acessar tais recursos, inviabilizando o desenvolvimento do setor na região. Dessa forma, o princípio motivador dessa pesquisa foi o mapeamento de políticas regionais, a fim de analisar modelos implementados fora do eixo Rio-SP e avaliar sua efetividade enquanto mecanismo de apoio ao setor audiovisual e contribuição para a regionalização do mercado cinematográfico. Partimos da hipótese de que a implementação e o aprimoramento de políticas locais exercem contribuição fundamental para o desenvolvimento e

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

fortalecimento do campo audiovisual, bem como ampliação significativa no número de produções cinematográficas.

Dado o contexto, o objetivo deste trabalho é investigar as políticas públicas para o audiovisual sob a ótica da descentralização. Partindo da análise e avaliação das políticas públicas de âmbito federal e sua relação com as linhas de ação dos governos subnacionais, adotamos como objetos de estudo dois modelos de políticas regionais, sendo uma estadual (Pernambuco) e a outra municipal (Belo Horizonte). Como metodologia, utilizamos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa e análise de documentos oficiais (leis, decretos, editais) a fim de contextualizar e levantar dados sobre os objetos.

O estado do Pernambuco, atualmente, conta com o Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura), instituído em 2002. Inicialmente, o Funcultura lançava um único edital anual que concentrava as diferentes áreas culturais (literatura, artes cênicas – dança e circo – artes integradas, artes gráficas, plásticas, música, cultura popular, patrimônio e fotografia, cinema e vídeo). (COSTA, 2014). A partir de 2007, o audiovisual foi separado das demais linguagens e passou a contar com um edital específico, o Funcultura Audiovisual, que em 2021/2022 destinou R$ 9,28 milhões para o setor em sua 16ª edição.

Em suas primeiras edições, a destinação de recursos contemplava as categorias de longas e curtas-metragens, produtos para a TV, formação, difusão e pesquisa, e incentivo ao cineclubismo. Posteriormente, o edital passou a incluir as categorias de games, obra seriada, finalização e distribuição de longas. A partir de 2013, foi incluída a categoria “Revelando os Pernambucos”, que contempla projetos realizados nas Regiões de Desenvolvimento, “possibilitando a participação de novos atores ao descentralizar e direcionar esta nova linha de ação para a produção no interior do Estado.” (SANTOS, 2014).

Entre 2007 e 2013, foram incentivados 437 projetos, totalizando um investimento de R$ 43,1 milhões em produções independentes. (SANTOS, 2014). Para Costa (2014, p. 138), com a participação de filmes pernambucanos em festivais e sua boa aceitação de crítica, “o investimento tem garantido um retorno de capital simbólico para a região, o que potencializa a ação em termos nacionais”, além de possibilitar experimentações de linguagem e a profissionalização do setor.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Ademais, em 2018, foi aprovado o Plano Estadual de Cultura (PEC) por meio da Resolução nº 1, de 9 de maio de 2018, com ações estratégicas para o desenvolvimento do setor cultural a serem implementadas nos próximos dez anos, o que representa um marco para a consolidação de políticas culturais no estado, já que é a primeira vez na história que conta com um plano de cultura de médio a longo prazo.

Em relação à cidade de Belo Horizonte, a implementação de políticas com foco no setor audiovisual é recente. Em 2018, foi criado, pela Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Municipal de Cultura, o BH nas Telas – Programa de Desenvolvimento do Audiovisual, estruturado em cinco eixos: preservação, difusão, formação e capacitação, fomento e investimento e a Belo Horizonte Film Commission.

A criação do programa ocorre três anos após a instituição do Plano Municipal de Cultura para o período de 2015 a 2025, por meio da Lei nº 10.854, de 16 de outubro de 2015, no qual o poder público assume a responsabilidade de implantar políticas culturais que perpassem a gestão do governo. Entre os objetivos do Plano, destaca-se a ampliação e fortalecimento das fontes de financiamento e dos mecanismos de apoio e fomento para o desenvolvimento cultural no Município. (BELO HORIZONTE, 2015).

Nesse sentido, em 2019, o programa BH nas Telas entrou no contrato de metas do governo municipal, tornando-se estratégico. Com isso, houve uma ampliação no orçamento direcionado ao setor audiovisual e a diversificação das ações e projetos, com editais específicos para a área e uma injeção de aproximadamente R$ 7 milhões em 2019.

Quanto às ações de fomento do programa, destaca-se o lançamento de três editais. O edital BH nas Telas - Fundo conta com recursos do Fundo Municipal de Cultura e contempla quatro categorias: produção de curtas e médias-metragens, realização de mostras/festivais, pesquisa e audiovisual comunitário. Os demais editais, BH nas Telas Cinema e TV (desenvolvimento, produção e comercialização) e BH nas Telas FIQ Games, destinado a jogos mobile baseados em quadrinhos belo-

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

horizontinos, contam com recursos do FSA por meio das linhas de coinvestimento da Ancine.[2]

Por fim, este trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro, abordaremos os conceitos de políticas públicas que norteiam este trabalho, bem como questões relativas ao federalismo e às políticas públicas para o audiovisual na instância federal. Nos demais capítulos, partiremos para as políticas regionais. O capítulo dois será destinado para a análise da política cultural do estado de Pernambuco, com destaque para o Funcultura Audiovisual, enquanto o terceiro tem como foco o programa BH nas Telas, do município de Belo Horizonte.

2 Dados sobre o BH nas Telas disponibilizados no *website* da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura/editais/bh-nas-telas. Acesso em 04 jul. 2022.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Capítulo 1 - A Esfera Federal nas Políticas Públicas para o Audiovisual

Neste primeiro capítulo, trataremos das políticas públicas federais para o audiovisual atualmente vigentes, cuja implementação envolve o período de retomada do cinema brasileiro. Estão incluídas, assim, as leis de incentivo à cultura, mais precisamente a Lei do Audiovisual, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). É válido mencionar que não serão analisadas aqui as instituições mencionadas anteriormente que antecedem os anos 1990.

Analisaremos, assim, as características, objetivos e atribuições de cada uma das políticas mencionadas, bem como dados que indicam os resultados alcançados. Nos dedicaremos também a observar a estrutura federalista na formulação de políticas públicas e as possibilidades relativas aos governos subnacionais. Por fim, abordaremos as linhas de coinvestimento regional do FSA e seu funcionamento.

1.1 Políticas Públicas: conceitos, etapas e categorias

Para iniciar a discussão, é necessário levantar os conceitos de política pública que permeiam este trabalho. Para Chrispino (2016, p.19), em um metaconceito, política pública “seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade”. Em diálogo, Secchi (2015, p.2) chama a atenção para o enfrentamento a um problema público e destaca que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.”

Como definição prática do problema público, o autor sugere ser “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública.” (SECCHI, 2015, p. 10). No entanto, a noção do que seja considerado problema depende da interpretação de atores sociais com diferentes interesses e valores, o que nos leva a três categorias apontadas por Chrispino (2016, p. 61): a rede de política, a arena política e o ciclo de política, que será abordado mais adiante.

Entende-se por rede de política os agrupamentos de instituições, organizações e cidadãos, dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, em torno de uma política pública de interesse comum. Assim, as redes de política se formam em torno

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

dos temas e problemas que alcançam a coletividade, agregando seus atores “enquanto houver uma motivação temática”. (CHRISPINO, 2016)

Estabelecidas as redes de política, partimos, então, para a arena política, que pode ser pensada a partir da movimentação dos atores sociais em defesa de uma política pública. Aqui entra em questão as reações e expectativas das pessoas, que influenciam nas decisões políticas. Uma arena formal envolve os espaços institucionais, tendo como atores os representantes políticos, enquanto a arena informal alcança as ruas, partindo da sociedade e dos movimentos sociais. (CHRISPINO, 2016).

Em suma, as políticas públicas são ações implementadas pelos governos a fim de resolver problemas ou atender as demandas de diversos setores da sociedade, materializando-se através de programas, projetos, leis, campanhas, subsídios, entre outras ações. Quanto aos tipos de políticas, adotaremos neste trabalho a tipologia de Lowi, destacada por Secchi (2015), que as classifica em quatro tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas regulatórias estabelecem padrões a serem seguidos por agentes públicos e privados em relação à produtos, serviços e forma de atuação. Já as distributivas são constituídas por benefícios direcionados à setores específicos com o custo repassado para toda a sociedade contribuinte, diferente das redistributivas cujo custo se concentra em categorias específicas. Por fim, as constitutivas estão acima dos três tipos anteriores, já que se tratam de políticas que definem as regras que moldam a dinâmica política, como as regras do sistema político-eleitoral e as próprias regras para a elaboração de políticas públicas. (SECCHI, 2015, p. 26)

A partir desses conceitos, retomamos então a terceira categoria, o ciclo de políticas públicas, que será fundamental no decorrer deste trabalho, por se tratar de um “esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. (SECCHI, 2015, p. 42). Ambos os autores apresentam modelos do ciclo com etapas bastante similares, no entanto, adotaremos aqui o modelo proposto por Secchi (2015), que está restrito às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: SECCHI, 2015

A primeira etapa envolve a percepção do problema público pelos atores políticos. Nesse contexto, ocorre a delimitação do problema, através da criação de "norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações." (SECCHI, 2015). Com isso, busca-se verificar a possibilidade de solução do problema.

Para que um problema entre na agenda política, é necessário que ele seja percebido como merecedor de intervenção pública pela comunidade política. Secchi (2015) define a agenda como "um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes" e destaca dois tipos: a agenda formal (institucional) e a agenda da mídia, que exerce forte influência na opinião pública. Para além da atenção dos diferentes atores, um problema só deve entrar na agenda política caso as ações sejam consideradas viáveis e necessárias, e estejam dentro das responsabilidades do poder público.

Na etapa de formulação de alternativas, se estabelecem os objetivos e estratégias que serão tomadas para a resolução do problema (métodos, programas, ações, etc.), além de se observar as possíveis consequências de cada ação. Tal processo envolve as projeções, baseando-se em tendências ou experiências prévias; as predições, buscando prever consequências a partir da aceitação de teorias e

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

proposições; e as conjecturas, que são juízos de valor baseados no conhecimento e experiência dos formuladores de políticas. (SECCHI, 2015).

Com os objetivos e métodos definidos, caminhamos para a etapa onde são tomadas as decisões, que “representa o momento em que os interesses de atores são equacionados e as intenções (...) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” (SECCHI, 2015, p. 51). A pressão e a força dos atores na arena decisória vão influenciar em quais alternativas serão adotadas. É nesta etapa que se escolhe a melhor possibilidade de ação em relação à custo, sustentabilidade, equidade ou demais critérios aplicáveis. Cabe ainda mencionar o modelo dos fluxos múltiplos (KINGDOM, 1984 apud SECCHI, 2015), que argumenta que o nascimento de uma política pública é muito “dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis”.

Com isso, na implementação da política pública, as intenções são convertidas em ações. O estudo desta etapa envolve a possibilidade de visualização de obstáculos e falhas, visando a detecção de problemas, lacunas, e projeções equivocadas. Além disso, Secchi destaca dois modelos existentes para a implementação de políticas públicas: os modelos *top-down* e *bottom-up.* (SABATIER, 1986 apud SECCHI, 2015, p. 60).

No modelo *top-down*, os tomadores de decisão são separados dos implementadores, de modo que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política, enquanto os meios de implementação ficam a cargo da administração. Já no modelo bottom-up, os implementadores participam da análise do problema e da formulação de alternativas, ficando os tomadores de decisão responsáveis por legitimar o que já foi experimentado. Dessa forma, o formato de uma política pública não é definitivo, podendo ser modificada pelos implementadores.

Dando seguimento as etapas do ciclo, passamos então para o processo de avaliação da política pública, que será detalhado mais adiante por ocupar um papel central na metodologia deste trabalho. Esta etapa envolve “julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.” (ANDERSON, 1979, p. 711 apud SECCHI, 2015, p.62). Em síntese, avalia-se o processo de implementação e os

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

resultados da política, a fim de levantar informações sobre seu estado e grau de resolução do problema.

Por último, considera-se a extinção de uma política pública quando o problema é resolvido ou as ações são compreendidas como ineficazes, além dos casos em que o problema perde relevância e sai das agendas políticas, mesmo não sendo solucionado. Existem também as políticas que possuem um prazo de vigência, pensadas para resolver um problema específico, como a Lei do Audiovisual nº 8.685/93, que, inicialmente, tinha vigência de dez anos, prevista para ser extinta em 2003. No entanto, dado que o fomento estatal para a produtividade do setor ainda era necessário, o prazo de vigência foi prorrogado diversas vezes, estando atualmente vigente até 2024.

Assim, este percurso pelo ciclo de políticas públicas nos encaminha para um aprofundamento nos conceitos e ferramentas de análise e avaliação de políticas públicas propostos por Chrispino (2016), que constituem a metodologia adotada neste trabalho. Dessa maneira, as políticas públicas eleitas como objetos dessa pesquisa serão analisadas com base nas etapas do ciclo, com destaque para a etapa de avaliação.

Em relação a análise de políticas públicas, Chrispino (2016, p. 130) recorre a definição de que se trata de “descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz”. Em outras palavras,

> Busca estudar se o caminho escolhido – em todas as etapas e características – é efetivamente o melhor, utilizando-se de referências determinadas e explícitas. Estuda os problemas encontrados e propostas de superação deles pelos formuladores e administradores, considerando os diversos aspectos, desde a eficiência, eficácia e efetividade até a habilidade de aglutinar a sociedade, convencer os divergentes, persuadir os contrários e acertar criativamente onde outros anteriormente erraram. (CHRISPINO, 2016, p. 129)

Quanto ao processo de avaliação, busca-se estabelecer uma relação causal entre os objetivos e os resultados alcançados por uma política através de métodos e técnicas de pesquisa. Chrispino (2016, p. 132) destaca cinco formas diferentes de

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

avaliar as políticas públicas na visão administrativa: 1) avaliações de processo; 2) do esforço; 3) do desempenho; 4) da eficiência; e 5) da eficácia.

As avaliações de processo se atêm aos métodos utilizados para a execução dos programas, a fim de verificar possibilidades de melhoria e de ampliação da eficiência. Já a avaliação do esforço envolve mensurar o quanto foi investido, para que se produza dados que possam determinar a eficiência ou qualidade do serviço prestado, enquanto a avaliação de desempenho observa o que a política está produzindo. (CHRISPINO, 2016, p. 133).

A partir desses dados, é possível avaliar a eficiência e a eficácia de uma política. A avaliação de eficiência considera o custo de investimento e a quantidade e qualidade dos produtos, a fim de observar a possibilidade de se alcançar resultados iguais ou melhores a custos mais baixos. Por outro lado, a avaliação da eficácia é um pouco mais complexa, já que além de computar insumos e produtos, visa “descobrir se um programa está fazendo o que se espera que faça.” (CHRISPINO, 2016). O autor ainda aponta que

> Nesse tipo de avaliação, o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos, que precisam ser ajustados à luz das conquistas do programa. Com base nas constatações ou conclusões, podem-se fazer recomendações para alterar ou mudar os programas ou as políticas. (CHRISPINO, 2016, p. 134)

Por fim, o autor ainda apresenta uma classificação da avaliação em uma lógica *ex-ante* (anterior à implementação), acompanhamento e monitoramento (implementação) e *ex-post* (posterior à implementação). A avaliação *ex-ante* orienta a formulação e o desenvolvimento de uma política, por envolver a definição de objetivos, necessidades, beneficiários, etc. Com a implementação, avalia-se a eficiência e eficácia, com a possibilidade de aprimoramentos na execução. Posteriormente, a avaliação ex-post considera os resultados de uma política e sua efetividade em relação ao grupo-alvo. (CHRISPINO, 2016, p. 136). Por último, cabe ainda mencionar que, neste trabalho, focaremos na avaliação de eficiência e eficácia, iniciando pelas políticas públicas para o audiovisual de âmbito federal.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

1.2 A estrutura federal de fomento ao audiovisual

Esta seção dedica-se ao estudo da estrutura de fomento federal à atividade audiovisual que vem se desenvolvendo a partir dos anos 1990. Com o fechamento da Embrafilme e a extinção das políticas culturais no início do governo Collor, o cinema brasileiro, que chegou a ocupar 30% de participação de mercado passou a míseros 1%, abrindo espaço para o domínio do cinema estrangeiro. (IKEDA, 2015). Nesse sentido, a implementação de políticas federais para a recuperação das atividades do setor cultural e, especificamente, o audiovisual, se fizeram urgentes.

Nesse contexto, foram criadas as primeiras leis de incentivo à cultura com mecanismos de fomento indireto baseados em renúncia fiscal. (MATTA, 2010). Inicialmente, a Lei Rouanet nº 8.313/91 reestabeleceu o sistema de mecenato privado (doações e patrocínios) voltado para projetos de diversas linguagens, incluindo o audiovisual. Além disso, a lei instituiu o Programa Nacional de Cultura (PNC), constituído por diferentes mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o incentivo a projetos culturais, além dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), que não chegaram a ser implementados. Para Ikeda (2015, p. 23), esse movimento sinaliza o retorno da “preocupação do Estado em promover, direta ou indiretamente, o conjunto das manifestações culturais no Brasil, estimulando a produção e difusão dos meios culturais em geral.”

Dessa forma, considerando que através do mecenato os projetos incentivados são selecionados pelos agentes privados (incentivadores), é possível compreender o FNC como uma ação complementar ao fomento indireto, já que é uma forma do Estado selecionar diretamente projetos que despertam pouco interesse da iniciativa privada, mas que sejam de grande relevância para o público ou até mesmo de regiões geográficas fora dos grandes eixos econômicos, de modo a descentralizar os recursos. Por outro lado, o mecanismo mais utilizado foi o mecenato privado “em contraposição ao raquitismo do Fundo Nacional de Cultura e à não implementação dos Ficart”. (IKEDA, 2015, p. 29).

Em relação ao audiovisual, por demandar de grandes investimentos e de um tempo prolongado de produção, verificou-se a necessidade de criação de uma lei de incentivo específica para a recuperação do cinema brasileiro. Assim, foi criada em

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

1993, a Lei do Audiovisual nº 8.685/93, uma conquista da mobilização do setor audiovisual, constituída por mecanismos de fomento indireto também baseados em renúncia fiscal, de modo que o audiovisual passou a ser o único segmento com uma lei específica.

Com o objetivo de alcançar a autossustentabilidade do cinema brasileiro, a legislação foi pensada para aproximar os produtores do mercado, ficando sob responsabilidade do Estado apenas a intermediação e fiscalização. Em termos práticos, Marson (2009) descreve o funcionamento do Art. 1º:

> A Lei do Audiovisual funciona da seguinte maneira: uma empresa ou pessoa física compra uma cota de um filme, deduz esse dinheiro do imposto de renda devido e ainda pode lucrar, pois se o filme apresentar benesses a empresa/pessoa física também vai receber sua porcentagem já que se tornou acionista do filme através da compra da cota de patrocínio. Investir em cinema tornou-se um negócio – e um bom negócio [...] (MARSON, 2009, p.58)

O que torna o investimento interessante financeiramente através desse mecanismo é a possibilidade de abatimento integral do valor investido pelo contribuinte. Além disso, parte dos valores aportados pode ser declarada como despesa operacional, o que torna o abatimento real acima de 100%. Ou seja, além da dedução no imposto de renda superior ao valor investido, o incentivador ainda adquire direitos de comercialização da obra.

Com o lançamento dos primeiros filmes com recursos captados pelas leis de incentivo em 1995, o sucesso de público de *Carlota Joaquina* e a indicação ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro de *O quatrilho*, o cinema brasileiro começou a apresentar leves sinais de recuperação, dando início ao período chamado de “retomada”. (IKEDA, 2015). É importante mencionar a articulação apontada por Marson (2009, p. 71) entre o campo cinematográfico, o Estado e a mídia para que o cinema voltasse a ocupar um espaço no mercado de bens simbólicos, que estava comprometido se considerarmos os baixos índices de audiência e produção.

Em 1997, a captação de recursos pelo art. 1º da Lei do Audiovisual atingiu um patamar recorde e até 2003 houve um salto na participação de mercado do cinema brasileiro, de 5% para 21,4% (em termos de público, de 2,4 milhões para 22,1 milhões de espectadores). (MATTA, 2010). No entanto, nos anos subsequentes, a tendência

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

de crescimento do sistema apresentava sinais de incerteza, devido ao baixo desempenho dos filmes brasileiros lançados e dos efeitos da recessão mundial de 1998 (IKEDA, 2015). A redução no nível de investimentos nesse período revela uma fragilidade de se pensar o processo de industrialização unicamente a partir do fomento indireto, já que, por depender da iniciativa privada, torna-o vulnerável as variações da economia. Nesse sentido, apesar da intenção de reduzir a participação estatal e aproximar as produtoras e investidores privados no caminho da autossustentabilidade, aprofundou-se a dependência em relação ao Estado uma vez que a política, pautada na dedução fiscal superior a 100%, não promoveu a busca de recursos sem incentivos fiscais para a realização de obras cinematográficas.

Dessa forma, retomando o ciclo de políticas públicas abordado na seção anterior, não se pode dizer que as políticas implementadas até então foram eficientes e eficazes, considerando que, apesar da injeção indireta de recursos no setor, o objetivo de promover a consolidação e autossustentabilidade de uma indústria cinematográfica não encontrou os resultados esperados. Isso não quer dizer que as leis de incentivo não geraram resultados significativos, já que foram importantes para o processo de retomada da produção e responsáveis pela ascensão no quantitativo de produções (MATTA, 2010). Tal constatação justifica a prorrogação da vigência da Lei do Audiovisual, inicialmente prevista para ser extinta em 2003.

Nesse sentido, com a realização do III Congresso Brasileiro de Cinema em 2000, que reuniu representantes dos segmentos de produção, distribuição e exibição, surgia a demanda por um órgão central voltado para a formulação e execução de políticas para o cinema nacional, capaz de promover a competitividade do produto brasileiro no mercado e que fosse além do caráter emergencial das leis de incentivo, até então concentradas na produção de longas-metragens para o cinema. (IKEDA, 2021).

Assim, com a edição da Medida Provisória nº 2.228-1/01, cria-se a Agência Nacional do Cinema (Ancine), uma autarquia especial dedicada ao fomento, regulação, e fiscalização da indústria cinematográfica no Brasil. Com foco industrialista, destaca-se entre seus objetivos o aumento da competividade da indústria nacional por meio do fomento à produção, distribuição e exibição; a articulação dos diferentes elos da cadeia produtiva; e a promoção da autossutentabilidade, visando o aumento da produção e exibição de obras brasileiras.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Além da Ancine, a MP 2.228-1/01 também cria o Conselho Superior do Cinema (CSC), responsável pela formulação das políticas do setor, e a Secretaria do Audiovisual (SAv), voltada para ações de produção, formação, difusão e preservação de acervo, formando, assim, o tripé institucional (IKEDA, 2015). Também estabelece os princípios da Política Nacional do Cinema, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE e autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES.

Com isso, a Ancine torna-se o órgão central de execução da política nacional. Por ser uma agência reguladora, "possuía instrumentos limitados de intervenção no mercado, mantendo-se, na prática, como mera gestora dos mecanismos de incentivo fiscal à produção cinematográfica" (IKEDA, 2021, p. 28). Ademais, devido a sua autonomia administrativa e financeira, a agência adota como fonte de receita a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), um tributo que incide sobre a exploração do mercado audiovisual em seus diversos segmentos.

A partir dos recursos do Condecine, cria-se em 2006, pela Lei nº 11.437/06, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que "recoloca o fomento direto como principal forma de financiamento da produção audiovisual brasileira" (IKEDA, 2021, p. 73). Com isso, em 2009, o FSA passou a operar com uma aplicação de R$ 74 milhões em produção de longas-metragens para cinema, obras audiovisuais para TV, aquisição de direitos de distribuição de longas-metragens e comercialização de longas-metragens para cinema. (MATTA, 2010). Em relação ao funcionamento do fundo, Ikeda (2021) detalha que

> O FSA funciona a partir de três modalidades de apoio: os investimentos retornáveis, os empréstimos reembolsáveis e, apenas em casos específicos, previstos em regulamento, por meio de valores não reembolsáveis. Dessa forma, o FSA marca uma segunda diferença em relação às leis de incentivo: uma lógica de retroalimentação. Ou seja, parte dos valores investidos em projetos retorna ao próprio Fundo. (IKEDA, 2021, p. 73)

Com a aprovação da Lei nº 12.485/11 – Lei da TV Paga – foram estabelecidas cotas de conteúdo audiovisual nacional e independente a serem exibidos nos canais de televisão por assinatura. Essa legislação também obrigou as empresas de telecomunicação a pagarem

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

o Condecine, elevando as reservas do fundo a quase R$ 1 bilhão de reais por ano. (ZAVERUCHA, 2017). Em relação às salas de cinema, o art. 55º da MP 2.228-1/01 institui a Cota de Tela, que determina um número mínimo de exibições de filmes nacionais nos espaços de exibição comerciais. Tanto a Cota de Tela quanto a Lei da TV Paga foram essenciais para a ampliação da quantidade de produções nacionais.

Sendo assim, o Fundo Setorial do Audiovisual tem por objetivos gerais a expansão e diversidade da produção independente; o desenvolvimento de arranjos produtivos regionais; o fortalecimento das programadoras brasileiras; o desenvolvimento do mercado de licenciamento de conteúdos brasileiros; e a ampliação da capacidade de competitividade das empresas audiovisuais brasileiras no mercado nacional e internacional. (ZAVERUCHA, 2017).

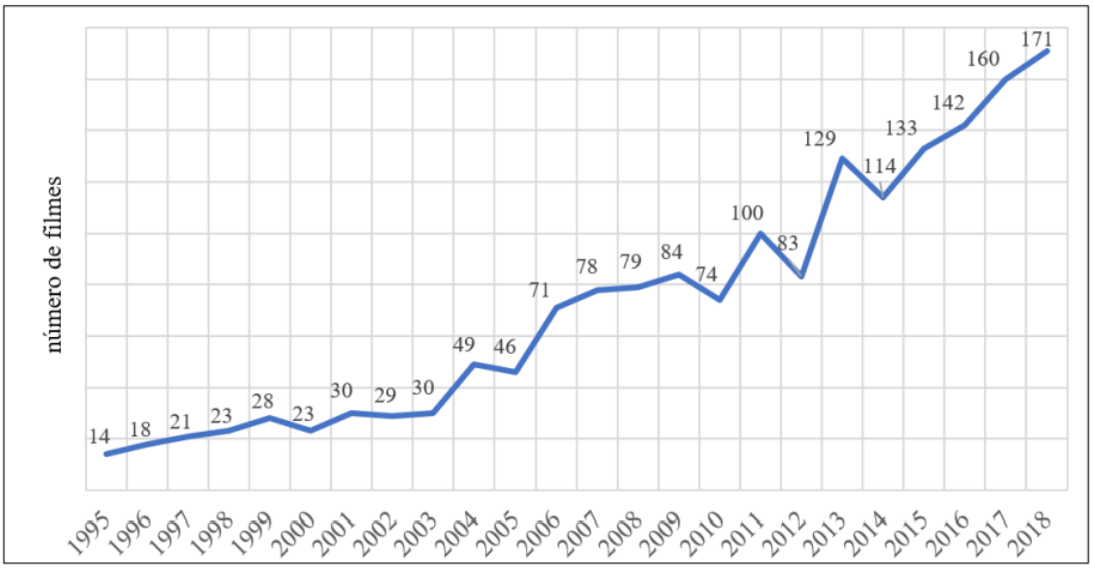
Ademais, contam com recursos do FSA as linhas de ação do PRODECINE e do PRODAV (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro). Enquanto o primeiro dedica-se principalmente à produção de longas-metragens cinematográficos, o segundo contempla a produção independente para a televisão e a distribuição e comercialização de obras cinematográficas. (SILVA, 2019).

Por fim, analisando o impacto das políticas acima mencionadas, verifica-se uma expansão considerável no número de títulos lançados comercialmente após a criação da Ancine. Conforme o Gráfico 1, verifica-se um tímido crescimento proporcionado pelas leis de incentivo entre 1995-2000, mas é no período 2001-2007 que notamos um aumento considerável, chegando a 78 filmes em 2007. O salto no quantitativo de filmes é ainda mais expressivo após a instituição do FSA, atingindo 171 títulos lançados em 2018.

Nesse sentido, o FSA representa uma grande conquista para o setor audiovisual, já que, por contar com um fundo que se retroalimenta, garante uma maior continuidade nos investimentos ao longo dos anos. Com os recursos da Condecine Teles e tratando-se ainda de fomento direto, verifica-se uma ampliação na destinação de recursos e a expansão do acesso descentralizado nas demais regiões do país, que veremos mais adiante.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

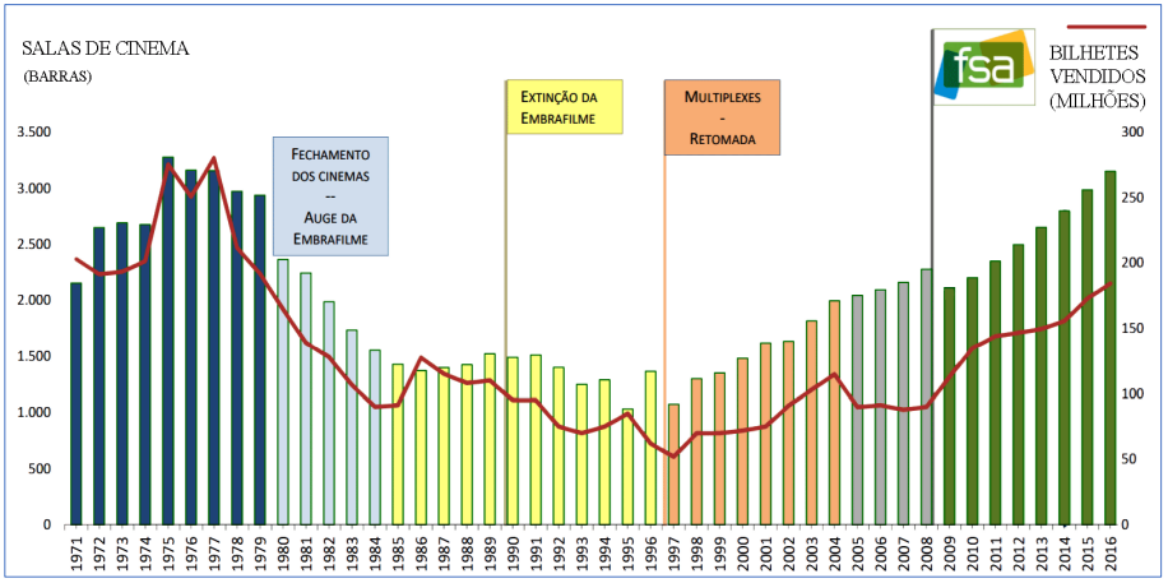
Gráfico 1 – Filmes brasileiros lançados comercialmente



Fonte: SILVA, 2019. Elaborado a partir de dados da Ancine, 2018.

Os impactos do FSA não se restringem apenas à produção dos filmes, contribuindo também para a expansão do parque exibidor e aumento no número de bilheteria. Podemos observar no seguinte gráfico um movimento de recuperação no número de salas, equiparando-se aos níveis atingidos no auge da Embrafilme em 1975, com mais de 3.000 salas. Além disso, verifica-se a ascensão no número de ingressos vendidos, representado pela linha vermelha.

Gráfico 2 – Expansão das salas de cinema e bilheteria

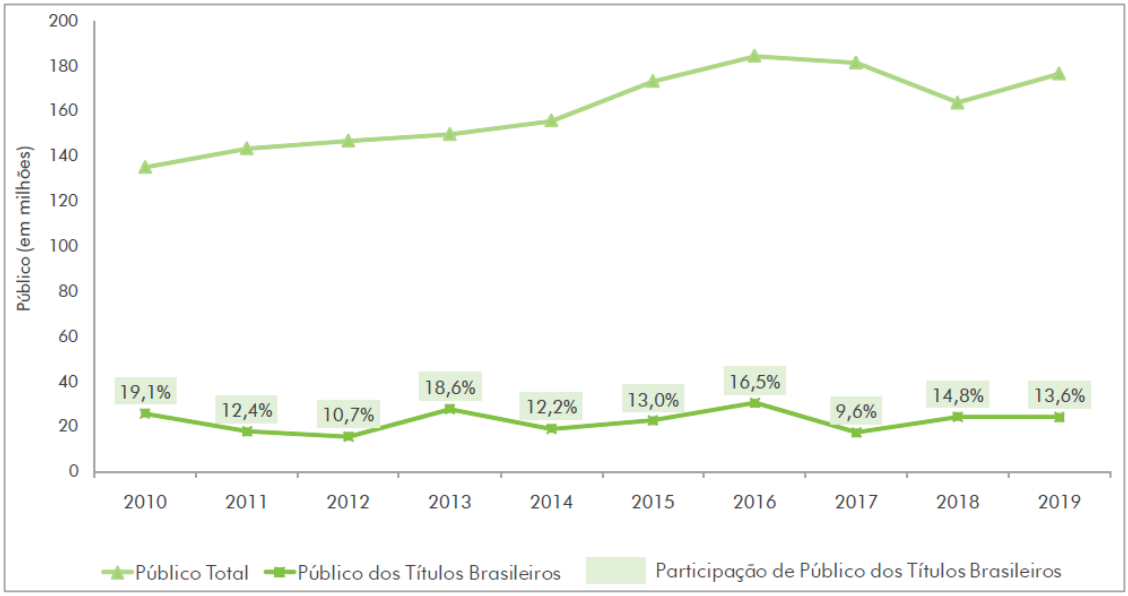


Fonte: SILVA, 2018. Elaborado a partir de dados da Ancine, 2016.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Embora se tenha um aumento nos números de público e uma quantidade expressiva de títulos lançados, as políticas adotadas ainda falham em ampliar a participação de mercado dos títulos brasileiros. Conforme o gráfico abaixo, esses números oscilaram na última década entre 10% e 20%, o que significa que apesar da expansão da produção, o filme brasileiro ainda não consegue competir com o cinema estrangeiro e encontra dificuldades na fase de distribuição, ficando muitas vezes restritos a poucas salas concentradas nas capitais e grandes cidades.

Gráfico 3 – Evolução do público das salas de exibição (2010-2019)



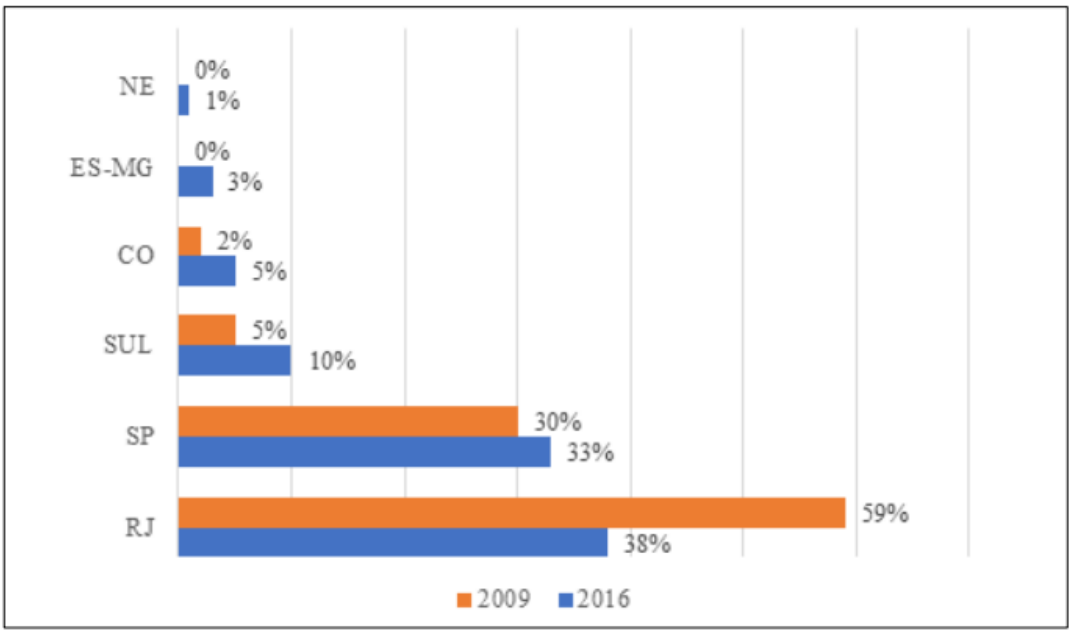
Fonte: ANCINE. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro. Brasil, 2019.

Em relação a distribuição de recursos, a maior parte do valor ainda está concentrado no eixo Rio-São Paulo, o que se justifica por serem as regiões que possuem uma maior infraestrutura do setor audiovisual e políticas públicas locais consolidadas. No entanto, após a criação do FSA, que conta com as linhas de coinvestimento regionais, nota-se um leve aumento na destinação de recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No Gráfico 4, é possível verificar que no ano de 2009, não houve distribuição de recursos para as regiões Norte e Nordeste e estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cenário que não se repete em 2016. Já no Gráfico 5, observamos que houve um crescimento na destinação dos recursos entre 2013-2016, sendo a região Nordeste a que mais cresce.

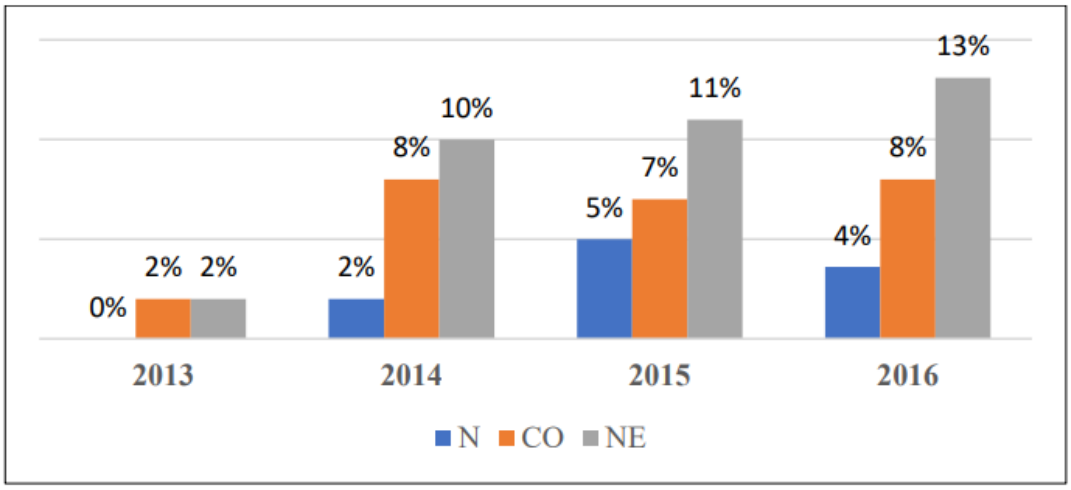
Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Gráfico 4 – Distribuição total de recursos do FSA



Fonte: SILVA, 2018. Elaborado a partir de dados da Ancine, 2017.

Gráfico 5 – Crescimento na distribuição de recursos do FSA



Fonte: SILVA, 2018. Elaborado a partir de dados da Ancine, 2017.

Por fim, o tema da descentralização nos direciona para a seguinte seção, onde abordaremos as relações entre o governo federal e os governos subnacionais na implementação de políticas públicas, sob a ótica da organização do Estado. Observaremos também a estrutura federal de incentivo para implementação de políticas regionais, mais precisamente, através do modelo de funcionamento das linhas de coinvestimento regional do Fundo Setorial do Audiovisual.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

1.3 Federalismo e Descentralização: os governos subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas

Esta seção dedica-se a compreender a estrutura federalista do Estado brasileiro e suas especificidades, conforme definidas na Constituição Federal de 1988, com foco nos níveis de descentralização da autonomia fiscal e autoridade na implementação de políticas públicas por parte dos governos subnacionais. Analisaremos, assim, a relação entre União e unidades constituintes (estados e municípios), bem como as posteriores mudanças constitucionais que alteraram essa dinâmica.

Para Soares (2013, p. 3 apud SOARES; MACHADO, 2018), o federalismo é "uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial", o que implica na existência de dois níveis de governos autônomos, o governo federal (central) e os governos subnacionais (descentralizados), sendo que o primeiro governa todo o território nacional e seus cidadãos e o segundo apenas parte delimitada do território, a partir das competências as quais lhes foram atribuídas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aprovou-se um modelo de Estado federativo que "transferia competências sobre a execução de políticas para os governos subnacionais" (ARRETCHE, 2012, p. 62). Nesse sentido, com o poder legislativo bicameral (Congresso e Senado) formado por uma base representativa das unidades federativas com poder de veto, presume-se um governo central fraco e uma maior estabilidade das políticas públicas, uma vez que

> [...] propostas de mudança institucional que ameacem direitos das unidades constituintes terão maior dificuldade para a aprovação, porque os atores que representam as unidades constituintes defenderão seus interesses e terão recursos institucionais para exercer seu poder de veto (ARRETCHE, 2012, p. 118)

No entanto, Arretche (2012, p. 135) destaca a aprovação de Emendas Constitucionais que implicaram em perdas aos governos locais, afetando a sua autoridade em relação à arrecadação de impostos e à execução de políticas públicas.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

> Direitos conferidos aos governos subnacionais pela Constituição de 1988 foram suprimidos pelas emendas constitucionais aprovadas no Senado de 1989 a 2006. Dado o conteúdo dessas propostas, seria plausível esperar que os governos territoriais se mobilizassem para vetá-las. Contudo, se essas iniciativas ocorreram, não foram bem-sucedidas." (ARRETCHE, 2012, p. 135)

Dessa forma, segundo Arretche (2012, p. 71), "as elites do governo central usaram estrategicamente essas oportunidades institucionais para ampliar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de estados e municípios." A autora ainda observa que, devido aos amplos poderes jurisdicionais conferidos à União no Brasil, não se pode dizer em governo central fraco, ao contrário do que se presume, mas sim, em um governo central forte que se fortalece ainda mais. (ARRETCHE, 2012, p. 71)

Assim, apesar de terem ampla responsabilidade na execução de políticas públicas, os governos locais ficam sujeitos à regulação e supervisão do governo central. Em alguns casos, a regulação federal prevê percentuais de gastos em determinadas áreas de política, seja pela Constituição ou por legislação específica. Com isso, "a autoridade política do governo local (conceito de descentralização política) não implica autonomia para obter e gastar recursos próprios (conceito de descentralização fiscal)." (ARRETCHE, 2012, p. 149)

Como exemplo, a Constituição Federal de 1988 institui o percentual mínimo de 25% do valor arrecado de impostos para investimentos em educação por parte dos Estados e Municípios. Para a saúde, esse percentual é de 15%, definido pela Lei Complementar nº 141/2012. Já em relação à cultura, não há menções na Constituição a um valor fixado que deve ser investido pelos governos locais, apenas que fica facultado aos Estados a vinculação de até 0,5% da receita tributária à um fundo estadual de fomento à cultura (§ 6º do Art. 216). Vale mencionar que o texto também estabelece a autonomia dos Estados e Municípios para organizar os seus sistemas de cultura em legislação própria. Além disso, com a inclusão do Art. 216-A na Constituição e a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, em 2012, que estabelece diretrizes para a implementação de políticas públicas de cultura de forma democrática, permanente e descentralizada, baseado na ação conjunta com os estados e municípios, verifica-se uma alteração na percepção de prioridade em relação à pasta nos governos que aderiram ao SNC.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Nesse sentido, a regulamentação federal pode ser fator determinante para a execução ou paralisação de iniciativas dos governos subnacionais, uma vez que ela interfere na compreensão de prioridades e na organização dos gastos. Assim, as políticas reguladas têm maior prioridade e baixa desigualdade entre regiões, enquanto políticas não reguladas tem baixa prioridade e alta desigualdade. (ARRETCHE, 2012, p.21). Associam-se aos fatores que implicam na desigualdade os diferentes índices de arrecadação entre Estados e Municípios, principalmente entre aqueles que estão afastados dos grandes centros urbanos com maior circulação econômica, o que nos leva a observar o papel redistributivo da União.

Para Arretche (2012, p. 199), os repasses do governo federal são uma condição para reduzir as desigualdades orçamentárias “e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior do Estado-nação.” Além disso, a autora afirma que “as prioridades políticas dos governos subnacionais podem ser largamente afetadas pela estrutura de incentivos derivada de suas relações com níveis superiores de governo” (ARRETCHE, 2012, p. 175).

No caso do audiovisual, um exemplo de incentivo do governo federal para o desenvolvimento de políticas públicas regionais de fomento à atividade são as linhas de Coinvestimento Regional do Fundo Setorial do Audiovisual, realizadas, a partir de 2014, em parceria com órgãos da administração pública estadual e municipal com a finalidade de desenvolver o setor audiovisual local a partir do lançamento de programas específicos.[3]

Observando a Chamada Pública Ancine/FSA nº 01/2018 – Coinvestimentos Regionais, quinta edição da linha, houve o estabelecimento de diferentes proporções na distribuição de recursos. Para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a complementação é de até cinco vezes os valores aportados por órgãos e entidades estaduais e municipais; para a região Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo: até quatro vezes; e para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo: até três vezes, não ultrapassando o limite de R$ 15.000.000,00 por Estado da Federação.

[3] Conforme estabelecido nos objetivos da Chamada Pública ANCINE/FSA nº 01/2018 – Coinvestimentos Regionais. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/chamada-publica-01-2018.pdf. Acesso em 13 nov. 2022.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Segundo Portela (2022), entre 2014 e 2020, os investimentos via complementação correspondem a um total de R$ 577 milhões descentralizados em 25 estados brasileiros, sendo R$ 369 milhões do próprio FSA e R$ 208 milhões oriundos dos demais entes da federação. No entanto, o autor também destaca que “ao compararmos este resultado com os valores arrecadados pelo FSA, via Condecine no mesmo período, os coinvestimentos regionais representaram apenas 6,8% dos R$ 5,4 bilhões arrecadados.” (PORTELA, 2022).

Nesse sentido, é de extrema importância o estímulo federal à implementação de políticas públicas regionais, não só para garantir o acesso descentralizado aos recursos do FSA, mas também para a diversificação dos mecanismos de fomento nas demais esferas públicas, que contribuem para um cinema heterogêneo e inventivo do ponto de vista da linguagem. Conforme afirma Gatti (2007 apud COSTA, 2013), a implementação de políticas públicas estaduais foi fundamental para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro, uma vez que “dão um fôlego à produção regional e criam condições para que discursos alternativos ao hegemônico consigam coexistir junto ao sistema dominante.” Vale acrescentar a essa afirmação as experiências municipais, que somam exemplos de iniciativas bem sucedidas, como é o caso da Spcine e da RioFilme.

Tanto a Spcine quanto à RioFilme são empresas públicas vinculadas às prefeituras municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. A primeira foi inaugurada em 2015 com o objetivo de desenvolver a indústria audiovisual em São Paulo, englobando entre suas atividades o lançamento de editais de fomento à produção e distribuição, a SP Film Comission, o Circuito Spcine de salas de cinema, a plataforma de streaming Spcine Play, bem como demais programas voltados para a formação profissional, *games* e atração de filmagens na cidade.[4] Com atividades similares, a RioFilme, fundada em 1992, também atua na democratização do acesso ao cinema e na expansão do parque exibidor, no fomento direto à produção e distribuição por meio de editais e com o suporte a produtores nacionais e internacionais através da Rio Film Comission.[5]

[4] Todos os programas da Spcine estão detalhadamente listados na página web da empresa. Disponível em: http://spcine.com.br/. Acesso em 14 nov 2022.
[5] De acordo com informações disponibilizadas no portal da empresa. Disponível em https://riofilme.com.br/. Acesso em 14 nov 2022.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

As duas capitais acima mencionadas são polos de produção audiovisual no país que centralizam a maior parte dos recursos do setor, aspecto que tornam as políticas de promoção da indústria audiovisual na região estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico, contribuindo, consequentemente, para a manutenção, ampliação e consolidação das iniciativas implementadas. Por outro lado, com as políticas federais de descentralização, outras experiências interessantes de políticas públicas de desenvolvimento do audiovisual têm surgido nas demais regiões do Brasil, que historicamente apresentam uma dificuldade de acesso aos recursos para o setor, como é o caso dos modelos que analisaremos nos capítulos seguintes.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Capítulo 2 - O Audiovisual Pernambucano a partir do Funcultura

Neste capítulo, analisaremos a política cultural que vêm se desenvolvendo no estado do Pernambuco nas duas últimas décadas, observando, essencialmente, as ações voltadas para o audiovisual, fruto de conquistas da articulação política do setor. O governo do Estado, desde 2003, centraliza suas ações de fomento a partir do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura), que, em 2007, passou a contar com edital exclusivo para o audiovisual (Funcultura Audiovisual) contemplando diversas linhas de ação. Iniciaremos a discussão a partir do processo de formulação dessa política e análise de sua implementação, realizando, por fim, a avaliação de eficiência e eficácia.

2.1 Do Mecenato Privado ao Fomento Direto: a criação do Funcultura

No início da década de 1990, com o desmonte da cultura no governo Collor, a alternativa para a retomada da produção cultural no Brasil se deu através da criação das leis federais de incentivo baseadas em renúncia fiscal, como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual. Aos moldes neoliberais desses mecanismos de fomento, que transferem para os agentes do mercado a responsabilidade de selecionar projetos, o governo do Estado de Pernambuco, por meio da Lei Nº 11.005, de 20 de dezembro de 1993, instituiu o Sistema de Incentivo à Cultura (SIC), um modelo similar baseado em incentivo fiscal, alinhado à política federal. (SANTOS, 2014, p. 46)

A legislação estabeleceu, portanto, dois mecanismos de fomento: o Mecenato de Incentivo à Cultura (MIC) e o Fundo de Incentivo à Cultura (FIC), com sua execução ficando sob responsabilidade da FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco. De acordo com Silva (2015, p. 78), os proponentes de projetos tinham que recorrer às empresas e propor suas ideias para a captação de recursos, de maneira que “ficavam à mercê dos marqueteiros”, que não queriam ver suas empresas vinculadas a projetos que promovessem uma “imagem ruim”, inviabilizando, assim, uma série de projetos culturais.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Nesse sentido, Santos (2014, p. 50) aponta para um “cenário que vai sendo modificado e conformado, com atritos e convergências” a partir da criação do SIC, em 1993. Entre os pontos de atenção, destacam-se a centralização das iniciativas culturais em Recife e a fragilidade da relação entre o meio artístico e a FUNDARPE, que funcionava mais em função de demandas diretas do Governo, atendendo ações que não passavam pelo Sistema. (SANTOS, 2014, p. 50)

Além disso, no governo de Miguel Arraes (1995-1998), as divergências estéticas e políticas entre o Movimento Armorial, pautado no regionalismo e nas manifestações tradicionais apontadas, e o Movimento Manguebeat, que propunham um sincretismo entre a cultura local e os afluxos da globalização, movimentaram a classe artística, cujo embate foi motivado pelas diretrizes do *Projeto Cultural Pernambuco-Brasil*, proposto pelo então secretário de cultura, Ariano Suassuna, que sinalizava uma preferência pelas manifestações tradicionais em detrimento de uma “arte massificada”, restringindo-as à atração de recursos privados pelas leis de incentivo. (GUIMARÃES, 2007, p. 82)

Com os diversos impasses em torno da política cultural de Pernambuco, que culminou na paralisação do SIC em 2002, devido a suspeitas de irregularidades, iniciou-se o processo para a apresentação de um novo projeto de lei de incentivo à cultura, que viesse a substituir o modelo então vigente. (SANTOS, 2014, p. 55). Assim, abriram-se os caminhos para a implementação do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura), que, desde 2003, ocupa a centralidade no fomento às ações culturais no Estado.

Antes de adentrar nas especificidades do Funcultura e seu edital específico para o audiovisual, é importante pontuar a retomada do cinema pernambucano com o lançamento do filme *Baile Perfumado* (1996) e sua relação com o movimento Manguebeat, cujo estímulo à valorização da cultura local desencadeou uma efervescência cultural na região que se reflete na formulação da nova política cultural.

Os experimentos transmidiáticos do Manguebeat, movimento que surge na música, com o cinema, reconectaram “a produção artística pernambucana aos meios de comunicação de massa.” (GUERRA; JUNIOR, 2016) Desse modo, o longa-metragem de Lírio Ferreira e Paulo Caldas encerrou um período de quase 20 anos sem a produção de um longa-metragem em Pernambuco, inaugurando um novo ciclo

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

de produção de longas, cuja continuidade é viabilizada pelo cenário favorável às políticas culturais nos anos 2000.

Nesse sentido, para além da influência do Manguebeat, a existência de uma produção autoral e independente no estado é apontada por Meireles (2022) como um dos fatores favoráveis para o desenvolvimento da política cultural do Estado. Entre eles, os estímulos federais à cultura nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) e a organização e mobilização do setor para a construção da política em diálogo com o governo do Estado.

Assim, com o aumento da autonomia das secretarias estaduais de cultura enquanto Gilberto Gil esteve à frente do Ministério da Cultura (2002-2007), houve um fortalecimento da FUNDARPE e a criação e solidificação do FUNCULTURA - Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (GUERRA; JUNIOR; 2016), mecanismo que substituiu o antigo SIC e passou a unificar as ações de fomento à produção cultural do Estado. (MEDEIROS, 2019, p. 43). Os recursos direcionados ao fundo são oriundos da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Instituído pela Lei Estadual 12.310, de 19 de dezembro de 2002, o FUNCULTURA teve seu primeiro edital lançado em 2003 e segue desde então como “o principal instrumento de incentivo à cultura para as atividades da produção independente em Pernambuco.” (SANTOS, 2014). Entre os objetivos elencados na legislação, incorporados do antigo SIC, destacam-se o apoio às manifestações culturais com base na pluralidade e diversidade, o estímulo ao desenvolvimento cultural do Estado em todas as suas regiões, e o apoio às ações de formação e capacitação de profissionais.

Inicialmente, o FUNCULTURA, em sua primeira edição, viabilizou iniciativas nas linguagens música, literatura, artes cênicas e cinema, além de projetos de cultura popular, pesquisa e patrimônio, disponibilizando um total de R$ 2,9 milhões para aplicação no setor cultural, distribuído entre 55 projetos aprovados. Com o Decreto nº 12.629, de 12 de julho de 2004, foram incluídas as categorias Artes Integradas, atendendo a demanda de produtores interessados em promover interações entre linguagens culturais, e Formação e Capacitação, para fomentar a profissionalização de artistas e a formação de público.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Ainda em 2003, foi criada a Comissão Deliberativa de forma tripartite, integrada por representantes de instituições culturais, de entidades representativas de classe, e do governo, garantindo uma gestão participativa e democrática em conjunto com a sociedade civil. Santos (2014, p. 70) destaca a importância da participação da sociedade no desafio de garantir o acesso descentralizado aos recursos do fundo nas demais Regiões de Desenvolvimento do Estado, uma vez que Recife e Olinda concentravam os principais beneficiários do Funcultura.

> As escutas foram estruturadas a partir da divisão territorial do Estado e realizadas nas 12 regiões de desenvolvimento – e no arquipélago de Fernando de Noronha. Ao descentralizar as ouvidorias a intenção da FUNDARPE foi iniciar processo de demarcação das identidades regionais e, se pertinente e aceito, indicar caminhos que pudessem resultar na promoção do desenvolvimento dos grupos e/ou atores socioculturais dessas localidades. (SANTOS, 2014, p. 70)

Em relação à participação popular, cabe destacar a realização de Conferências Estaduais de Cultura com representantes de diversos municípios do estado, cuja organização do setor – em três conselhos paritários: Conselho Estadual de Política Cultural (CEPC-PE), Conselhos Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural (CEPPC) e Conselho Consultivo do Audiovisual (CAud) – resultou na aprovação do primeiro Plano Estadual de Cultura de Pernambuco, em 2018, na IV Conferência Estadual de Cultura. O Plano apresenta uma série de objetivos e relaciona ações estratégicas para a atuação em oito eixos: 1) Patrimônio Cultural e Memória; 2) Gestão, Infraestrutura e Participação Social; 3) Desenvolvimento Simbólico da Cultura; 4) Economia da Cultura; 5) Pesquisa e Formação Artístico-Cultural; 6) Cultura e Educação; 7) Cultura e Comunicação; e 8) Territórios, Territorialidades e Políticas Afirmativas.

Até então, o Funcultura exerce de forma contínua, há 20 anos, o fomento à cultura em Pernambuco. Em sua última edição, nota-se a ampliação nas linguagens contempladas desde o primeiro edital, entre elas artes integradas, artes plásticas, artes gráficas e congêneres, artesanato, circo, cultura popular e tradicional, dança, design e moda, fotografia, gastronomia, ópera, patrimônio, teatro e formação, capacitação e pesquisa cultural.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Segundo dados da Fundarpe, entre 2003 e 2013 foram incentivados 1.814 projetos com uma injeção de R$ 130 milhões no setor. Considerando a última década de atividade, o valor investido é próximo de R$ 330 milhões. Se compararmos os recursos disponibilizados no primeiro edital lançado (2003) e no mais recente (2022), verifica-se um salto de R$ 2,9 milhões para R$ 32 milhões. Outro dado interessante é que, em 2021, metade dos projetos aprovados são oriundos da Zona da Mata, do Agreste ou do Sertão, representando uma desconcentração inédita dos projetos aprovados.[6]

Nesse contexto, a implementação de um edital específico para o audiovisual "fez explodir uma série de projetos bem sucedidos e a formação de uma cadeia importante de profissionalização, tanto de profissionais quanto de empresas produtoras" (MEDEIROS, 2019). Para além dos dados gerais do Funcultura, observaremos na seguinte seção os dados relativos ao Funcultura Audiovisual, considerando seu processo de formulação e implementação, as transformações e avanços legislativos pelos quais passou, bem como a tipologia dos projetos incentivados e os recursos aplicados no setor.

2.2 Funcultura Audiovisual

Desde 2007, o Funcultura conta com um edital específico para o setor Audiovisual, que busca contemplar as diversas frentes da cadeia produtiva. Sua criação é resultado da articulação dos realizadores locais que, no mesmo ano, encaminharam o documento "Programa Pernambuco Audiovisual: proposta dos profissionais do audiovisual ao governo de Pernambuco" ao então governador Eduardo Campos. (GUERRA; JUNIOR; 2016).

O documento, publicado pela Associação Brasileira de Documentaristas e Curtametragistas de Pernambuco (ABD) e Associação Pernambucana de Cineastas

[6] Os valores investidos estão explicitados em publicação da Fundarpe: Governo do Estado lança o pacote de editais para o Funcultura 2022 de R$ 32 milhões. Disponível em: http://www.cultura.pe.gov.br/canal/fundarpe/governo-lanca-o-pacote-de-editais-para-o-funcultura-2022-de-r-32-milhoes/. Acesso em 21 nov 2022.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

(Apeci)[7], traz entre seus argumentos o fator econômico-cultural, apontando a geração de emprego e renda e sua ampla abrangência entre profissionais das diversas expressões artísticas, bem como a participação decisiva do audiovisual na consolidação da identidade cultural de um povo. Destaca, também, a contribuição econômica para o turismo através da divulgação da cultura, cenários e identidade pernambucana no Brasil e no mundo. Além disso, defende a necessidade de ações específicas considerando o alto custo de produção, proporcional a quantidade de pessoas envolvidas, tanto profissionais quanto público.

Ademais, a proposta também apresenta o cenário de produções pernambucanas de destaque nacional e internacional, mesmo com a informalidade e falta de recursos do setor, e aponta para a necessidade de qualificação dos profissionais, destacando iniciativas como o Centro de Tecnologia Audiovisual (CTAV Nordeste) e a abertura do curso de Cinema da Universidade Federal do Pernambuco (UFPE). Por fim, sinalizam o possível apoio do governo federal, através do MinC, com a complementação dos valores investidos.

Em relação aos editais de fomento, o grupo propõe um valor total de R$ 10 milhões, sendo as fontes de financiamento o próprio Governo do Estado (R$ 5 milhões) e o MinC - Secretaria do Audiovisual (R$ 5 milhões). Desse valor, 50% seriam destinados a longas-metragens - nas etapas de desenvolvimento, pré-produção, produção, finalização e distribuição; 25% para o financiamento total de curtas-metragens e 25% para projetos de produção independente para a TV – microssséries, documentários, etc.

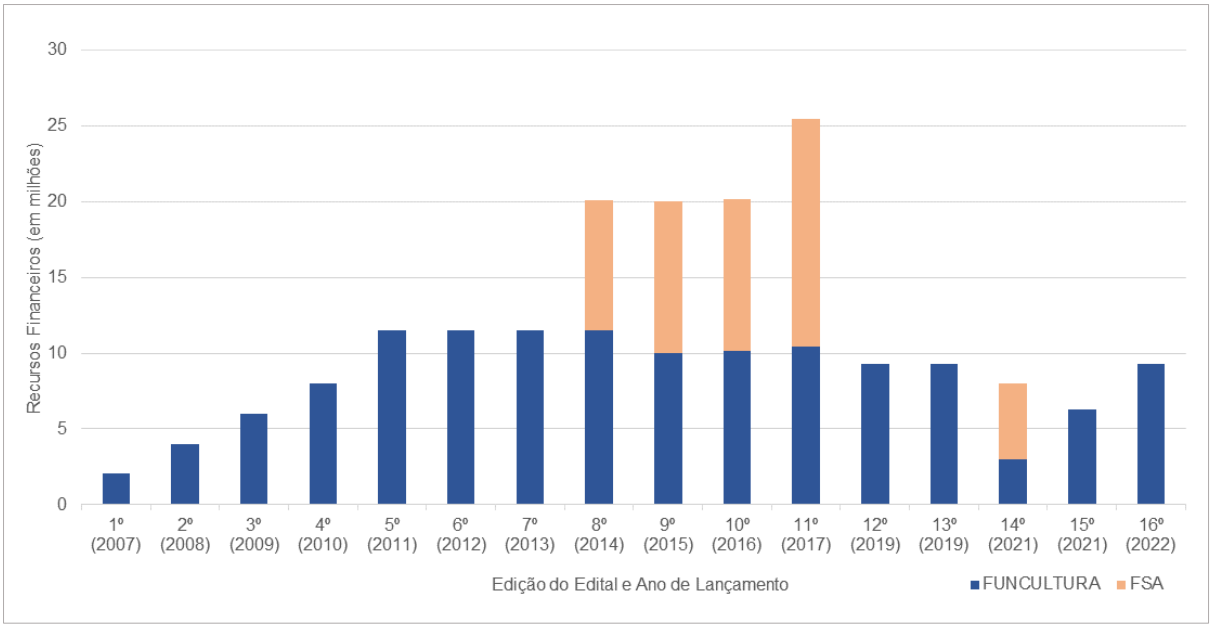
Com o Decreto nº 34.474, de 29 de dezembro de 2009, o Funcultura Audiovisual passou a ser regulamentado por legislação específica, aspecto importante para a ampliação dos recursos. A partir deste ano, os recursos oriundos do governo do Estado superaram a proposta inicial dos profissionais do setor. Foram investidos R$ 6 milhões em 2009, R$ 8 milhões em 2010, e, a partir de 2011, R$ 11,5 milhões. (Gráfico 6).

[7] Programa Pernambuco Audiovisual: Proposta dos Profissionais do Audiovisual para o Governo do Pernambuco. ABD/Apeci. Pernambuco: 2007. Disponível em: http://abd-apeci.blogspot.com/p/programa-pernambuco-audiovisual.html. Acesso em 13 nov. 2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Em 2013, com a sanção da Lei nº 15.225, de 30 de dezembro de 2013, o governo do Estado estabeleceu o piso de R$ 11,5 milhões para o fomento à produção audiovisual, valor que foi disponibilizado nos editais lançados entre 2011 e 2014. No entanto, a partir de 2014, os editais passaram a contar com a complementação do FSA a partir dos arranjos regionais, ultrapassando os R$ 20 milhões entre 2014 e 2016 e R$ 25 milhões em 2017 (Gráfico 6), ano em que o aporte do FSA supera os recursos oriundos do governo do Estado.

Gráfico 6 – Origem dos recursos dos editais Funcultura Audiovisual



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundarpe/Secult-PE. 2022.

A ausência dos recursos do FSA na 12ª e 13ª edição do edital, lançados em 2019, é reflexo da paralisação da política de fomento federal durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022). Em 2021, os recursos do FSA até voltam a aparecer, na modalidade investimento e em quantitativo menor se comparado as edições anteriores, de forma que a soma dos recursos na 14ª edição não supera os R$ 11,5 milhões destinados exclusivamente pelo governo do Estado entre 2011 e 2014. É importante mencionar que a Lei que estabelecia o piso de R$ 11,5 milhões foi revogada pelo art. 10 da Lei n° 15.452, de 15 de janeiro de 2015.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Para além dos recursos financeiros, é válido observar o quantitativo e a tipologia dos projetos incentivados, bem como o perfil do edital e os avanços incorporados até o lançamento de sua 16ª edição. Entre 2012 e 2022, foram destinados em torno de R$ 150 milhões para a seleção de 1.030 projetos, sendo 202 longas-metragens, 177 curtas-metragens e 148 produtos para TV, além de 503 projetos divididos entre ações de cineclubismo, difusão, formação, pesquisa e preservação, games, obra seriada, websérie e projetos da categoria Revelando Pernambucos. (Tabela 4)

No gráfico subsequente (Gráfico 7), nota-se a crescente no número de projetos entre 2007 e 2013, o que nos permite relacionar ao crescimento na quantidade de recursos (Gráfico 6). Um dado que chama a atenção é a quantidade de projetos aprovados no ano de 2019, que chegam a 145 projetos. Com a ausência dos recursos do FSA, a 12ª edição e 13ª edição foram lançadas no mesmo ano, sendo que a primeira selecionou apenas projetos de longa-metragem e produtos para a TV.

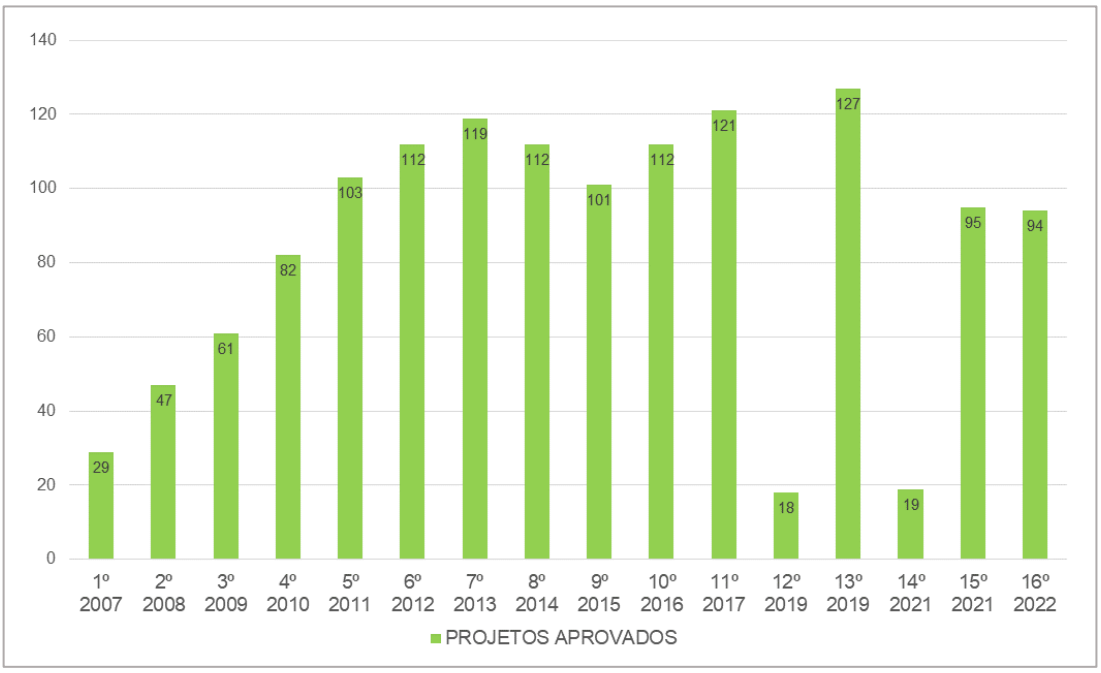
Tabela 4 – Projetos aprovados no Funcultura Audiovisual por categoria

Categoria	6º 2012	7º 2013	8º 2014	9º 2015	10º 2016	11º 2017	12º 2019	13º 2019	14º 2021	15º 2021	16º 2022
Longa-metragem	27	25	25	21	29	18	8	20	7	10	12
Curta-metragem	19	17	18	17	17	24		25		24	16
Produtos para TV	12	15	13	16	17	21	10	15	12	6	11
Revelando PE	10	12	14	14	13	14		14		12	12
Difusão	16	15	17	10	11	15		17		14	12
Cineclubismo	15	21	12	13	13	13		16		12	12
Formação	10	10	10	8	9	10		10		9	11
Pesquisa e Preservação	3	4	3	2	3	3		5		3	4
Games						3		3		1	1
Obra seriada										2	2
Web série								2		2	1
Total	**112**	**119**	**112**	**101**	**112**	**121**	**18**	**127**	**19**	**95**	**94**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundarpe/Secult-PE. 2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Gráfico 7 – Projetos Incentivados pelo Funcultura Audiovisual



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundarpe/Secult-PE. 2022

Em sua 16ª edição (2022), o Funcultura Audiovisual disponibilizou recursos para a seleção de projetos em 14 categorias: longa-metragem (R$1,8 milhões), produtos para a televisão (R$1,68 milhões), curta-metragem e média-metragem (R$1,62 milhões), difusão (R$1 milhão), formação (R$ 670 mil), desenvolvimento do cineclubismo (R$ 480 mil), Revelando os Pernambucos (R$ 480 mil), games (R$ 50 mil), pesquisa e preservação (R$ 160 mil), desenvolvimento de longa-metragem (R$ 200 mil), desenvolvimento de produtos para a TV (R$ 310 mil), obra seriada de curta duração (R$ 600 mil) e websérie (R$ 30 mil), totalizando R$ 9,28 milhões.

É notável que o edital atualmente contempla uma ampla variedade de categorias, fruto de avaliações e incorporação de ajustes ao longo dos anos. Entre eles, vale destacar a inclusão das categorias Revelando os Pernambucos e Desenvolvimento do Cineclubismo, bem como as ações afirmativas para os grupos historicamente privados do acesso a oportunidades.

A primeira foi incluída em 2013, com o objetivo de promover projetos de curta-metragem e mostras e festivais nas demais Regiões de Desenvolvimento no interior do Estado, possibilitando a participação de novos agentes culturais ao promover a

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

descentralização dos recursos. Assim, estimula “a democratização dos recursos e a ampliação de uma cadeia mais equânime entre a produção, distribuição e exibição dos conteúdos cinematográficos.” (SILVA, 2015)

Ainda em relação a desconcentração e diversificação dos atores, foram incorporados outros avanços como pontuação diferenciada para projetos de fora da região metropolitana, cotas para projetos de realizadores negros e indígenas e pontuação diferenciada nas demais categorias, além de pontuação diferenciada para mulheres nas funções de direção e roteiro. (MEIRELES, 2022) Na categoria Formação, os projetos deverão destinar no mínimo 50% das vagas para estudantes de escolas públicas, mulheres, negros(as), indígenas e pessoas com deficiência.

Em relação ao cineclubismo, a presença de uma categoria específica de fomento a essa atividade revela uma atenção especial à formação de público. Segundo mapeamento realizado pela Fundarpe, em 2008, haviam 12 cineclubes em atividade em Pernambuco. (SILVA, 2015, p. 80) Em 2013, esse número subiu para 88 cineclubes[8] filiados à Federação Pernambucana de Cineclubes (FEPEC), organização criada em 2008 e, posteriormente, declarada como utilidade pública pelo governo do Estado, através da Lei nº 14.624, no ano de 2012.[9]

O arcabouço jurídico, portanto, é um dos fatores para a garantia da continuidade da política audiovisual no Estado, uma vez que cria as condições para que os avanços aconteçam. Entre as conquistas do setor, destaca-se a Lei nº 15.307, de 4 de junho de 2014, que assegura a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual em Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco.

Ademais, a legislação estabelece princípios norteadores para a execução da política, dos quais se destaca a liberdade de expressão e criação artística, a democratização do acesso, através da promoção da igualdade de gênero e inclusão

[8] Número informado em matéria jornalística do G1 Caruaru e Região: **Expansão dos cineclubes no interior do estado é meta da Fepec.** Disponível em: http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2013/11/expansao-dos-cineclubes-no-interior-do-estado-e-meta-da-fepec.html. Acesso em 22 nov. 2022

[9] Lei nº 14.624, de 17 de abril de 2012**.** Declara de Utilidade Pública a Federação Pernambucana de Cineclubes - FEPEC. Texto original disponível em http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=8251. Acesso em 22 nov. 2022

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

social, étnica e regional, e o diálogo permanente com o segmento, representado pelo Conselho Consultivo do Audiovisual.

2.3 Avaliação da política audiovisual do Estado

A partir dos dados analisados, é válido compilar e retomar uma conjunção de fatores que contribuíram para a criação, o fortalecimento e a continuidade da política pública para o audiovisual no estado do Pernambuco. Entre elas, Meireles (2022) destaca o movimento de valorização cultural no estado, estimulada pelo movimento Manguebeat, e a existência de uma produção local autoral e independente, bem como a capacidade de mobilização do setor e seu poder de barganha, cujo resultado é a percepção do potencial econômico-cultural do audiovisual pelo governo do Estado.

Além disso, outros fatores citados são a conjuntura favorável às políticas culturais no cenário federal, durante os governos Lula e Dilma e as iniciativas de formação de profissionais, entre elas o curso técnico do Centro Audiovisual Norte-Nordeste (Canne) e os dois cursos de bacharelado, na UFPE e em instituição privada. Ademais, cabe mencionar a realização de diversos festivais, tanto no interior quanto na capital, e o projeto PortoMídia, vinculado ao Parque Tecnológico PortoDigital, polo em Economia Criativa, que conta com infraestrutura para atender o audiovisual nas etapas de finalização. Por fim, Meireles (2022) também destaca a criação da Câmara Setorial do Audiovisual, instância na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, voltada para o mercado.

Nesse sentido, após um período considerável de execução contínua do Funcultura Audiovisual, é possível constatar que a política tem um bom desempenho, uma vez que a injeção desses recursos e a ampla abrangência de todos os segmentos da cadeia produtiva têm transformado o cenário audiovisual em Pernambuco. Essa iniciativa regional não só reestabeleceu uma relação histórica que a região havia com o cinema, considerando os Ciclos de Recife e Super-8, como a ampliou, situando Pernambuco como um dos principais polos atuais de produção cinematográfica do país.

O vácuo na produção, devido aos longos períodos de descontinuidade, deu lugar a um novo ciclo produtivo que ultrapassa duas décadas ininterruptas desde o

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Baile Perfumado (1996). De lá pra cá, uma série de filmes de destaque nacional e internacional, que marcaram a cultura brasileira e levaram as imagens de Pernambuco mundo afora, foram viabilizados pela política pública estadual.

Entre eles, títulos de relevância significativa para o cinema nacional como *Árido Movie* (2005) e *Sangue Azul* (2014), de Lírio Ferreira, *A História da Eternidade* (2014), de Camilo Cavalcante, *Cinema, Aspirinas e Urubus* (2005), de Marcelo Gomes, *Viajo porque preciso, volto porque te amo* (2009), de Marcelo Gomes e Karim Aïnouz*, Tatuagem* (2013), de Hilton Lacerda, *Boi Neon* (2015), de Gabriel Mascaro, *Animal Político* (2016), de Tião, *O Som ao Redor* (2012), *Aquarius* (2016) e *Bacurau* (2019), de Kleber Mendonça Filho, *Muribeca (*2020), de Alcione Ferreira e Camilo Soares, *Amor, Plástico e Barulho* (2013), *Açúcar* (2017) e *Carro Rei* (2022), de Renata Pinheiro, *Gyuri* (2022) de Mariana Lacerda, entre tantos outros longas e curtas-metragens, que representam um cinema inventivo e diverso em relação à linguagem audiovisual, as formas de fazer fílmico e as temáticas abordadas.

Entre os resultados produzidos, cabe destacar as iniciativas de profissionalização do setor, cujo efeito se reflete na qualidade dos projetos e na formalização da atividade. Segundo Meireles (2022), entre 2014 e 2019, houve um aumento de 50% no número de produtoras e distribuidoras locais. Ademais, também é fruto da política pública as diversas mostras e festivais realizados no Estado, na região metropolitana e no interior, com destaque para o Janela Internacional de Cinema do Recife e a Mostra de Cinema de Caruaru, eventos que contribuem para a difusão, a formação de público e o turismo cultural.

Nesse contexto, é importante resgatar as ideias trazidas por Arretche (2012) em relação ao papel redistributivo da união na redução de desigualdades e os efeitos da estrutura de incentivos federais na prioridade política dos governos subnacionais. No caso de Pernambuco, a possibilidade da injeção de recursos federais foi apontada pelos profissionais do segmento como argumento para a formulação e implementação da política direcionada ao audiovisual. Nos anos em que houveram arranjos regionais com o FSA, houve um salto no valor disponibilizado para os projetos, contribuindo para a economia local e atestando o papel do governo federal de compensar os investimentos em uma região que apresentava uma escassez histórica de recursos para a atividade audiovisual. Assim, considerando a otimização dos recursos através da atração e aplicação interna de recursos federais, em conjunto com os estaduais, e

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

os ganhos promovidos em termos de geração de emprego e renda, profissionalização do setor, capital simbólico e contribuições para a expressão e identidade cultural, é possível constatar a eficiência dessa política pública.

Outro aspecto que aponta para a efetividade é a promoção da participação popular permanente através dos conselhos e comissões deliberativas, revelando uma habilidade de aglutinar a sociedade em torno dessa política. Assim, em comparação com outras experiências mal sucedidas que terminaram em descontinuidade, ela acerta criativamente onde outros erraram.

Ademais, ao analisar os objetivos listados no Art. 3º da Lei nº 15.307/2014 em paralelo com os resultados alcançados, constata-se a sua eficácia, ao observar que todos os itens relacionados são contemplados pelas ações adotadas. Com destaque para o estímulo à produção audiovisual independente em todas as regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, à formação contínua de profissionais e ao empreendedorismo e formalização, assim como a contribuição para a formação de público, especialmente através do apoio a festivais, cineclubes e circuitos de exibição alternativos, e para o fortalecimento da cadeia produtiva do setor audiovisual.

Por fim, mesmo a política sendo eficiente e eficaz, logo, efetiva, os desafios permanecem. Com a ausência das políticas federais, a paralisação dos arranjos regionais do FSA, o desmonte da Ancine, a crise econômica pós-pandemia e o congelamento no valor investido pelo Estado, o Funcultura Audiovisual atende, atualmente, apenas 25% da demanda de projetos (MEIRELES, 2022), o que nos leva a pensar na diversificação dos mecanismos de fomento.

Considero, portanto, apropriadas as iniciativas elencadas por Meireles (2022) como necessárias para a manutenção e continuidade da política pública para, inclusive, contornar esses desafios. Entre elas, manter o setor organizado e mobilizado em torno de uma agenda comum e estimular a participação da sociedade em diálogo permanente entre setor e governo e a articulação com o legislativo para garantir a segurança jurídica, bem como investir na formação de público, profissionais e gestores, além de intensificar a cooperação internacional (coprodução, difusão e formação).

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Capítulo 3 – BH nas Telas: o fomento ao audiovisual em Belo Horizonte

Assim como em Pernambuco, a cidade de Belo Horizonte, nos anos 1990, foi cenário para o desenvolvimento de um novo modelo de política cultural, seguindo a tendência após a Constituição de 1988 indicar novos rumos para a cultura. Observaremos, neste capítulo, os desdobramentos e transformações da Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC), que orienta os principais mecanismos de fomento às iniciativas culturais no município, bem como a conformação institucional dos órgãos gestores de cultura. Analisaremos, por fim, o processo de implementação e as especificidades do Programa BH nas Telas, que, desde 2019, estabelece editais específicos para o audiovisual. Iniciaremos a discussão a partir de uma contextualização do desenvolvimento da política cultural do munícipio, identificando sua relação com o campo do audiovisual.

3.1 Trajetória da Política Cultural de Belo Horizonte

Na cidade de Belo Horizonte, o setor cultural passou a contar com uma pasta específica na administração pública a partir de 1989, com a criação da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) durante a gestão de Eduardo Azeredo e Pimenta da Veiga (PSDB – 1989-1992). Nesse período, foram desenvolvidos “projetos voltados para determinadas ações em várias regiões da cidade, e para a construção de atividades culturais periódicas”, além de ações de preservação do patrimônio e história da cidade. No entanto, houveram dificuldades na implementação desses projetos, entre elas, a falta de quadro técnico capaz de desenvolver essas ações. (GUIMARÃES, 2010, p. 42)

Em 1993, tem início um processo de mudanças na SMC relacionados à um novo modelo de gestão cultural proposto a partir da eleição de Patrus Ananias (PT) em 1992, cuja campanha em torno da coligação partidária Frente BH Popular envolveu a participação ativa de diversos movimentos sociais. (GUIMARÃES, 2010). Assim, o novo governo teve como prioridade a redução de desigualdades e a descentralização de investimentos, bem como a gestão participativa, com a criação de conselhos de políticas setoriais. (FERREIRA, 2020)

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

No campo da cultura, houve um fortalecimento da SMC, uma vez que a cultura encontrava espaço no projeto do governo municipal, cuja ideia de desenvolvimento socioeconômico incluía a potencialização turística e cultural da cidade com vistas à internacionalização. Dessa forma, os eixos norteadores da política cultural apontavam para a ampliação do acesso à produção e consumo de cultura, a preservação da memória social, a participação popular na gestão cultural e o incentivo à produção de cultura, a fim de viabilizar empreendimentos culturais estáveis (GUIMARÃES, 2010, p. 45). Entre eles, a consolidação dos festivais internacionais, como o Festival Internacional de Teatro (FIT), Festival Internacional de Arte Negra (FAN), Festival Internacional de Quadrinhos (FIQ), entre outros. (FERREIRA, 2020)

Nesse contexto, ocorre, em 1993, a criação da Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte (LMIC-BH), instituída pela Lei nº 6.498/93, que estabelece dois mecanismos de fomento às atividades culturais: Incentivo Fiscal (IF) e Fundo Municipal de Cultura (FMC). Dessa forma, passa a funcionar em 1995 atendendo projetos culturais categorizados em seis macro-áreas: Artes cênicas, Artes Visuais, Audiovisual, Literatura, Música e Patrimônio, além da categoria denominada de Multi-áreas. (GUIMARÃES, 2010)

Na modalidade Incentivo Fiscal, os projetos aprovados por edital público recebem a autorização para a captação de recursos no mercado por meio de patrocínio, configurando fomento indireto através da renúncia fiscal de parte do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) (FREITAS, 2019). Já em relação ao Fundo (FMC), pratica-se o fomento direto à projetos aprovados em edital, priorizando aqueles que não se enquadram na lógica do mercado e que apresentam baixo potencial de captação. Nesse caso, os recursos são “oriundos de dotação orçamentária própria do próprio órgão gestor da área cultural.” (GUIMARÃES, 2010).

Dessa forma, a LMIC se consolida como um dos pilares da política cultural do município, sendo um instrumento chave para o financiamento público na área cultural. Sua execução e monitoramento seguiu de forma contínua partindo do governo de Patrus Ananias (1993-1996) e, posteriormente, na gestão de Célio de Castro (1997-2003) e Fernando Pimentel (2003-2008).

Em relação à execução, Guimarães (2010, p. 67) aponta que o funcionamento do FMC “foi pontual nos primeiros anos da LMIC, em 1995 e 1996”, e que, apesar de

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

sua retomada em 1999, os recursos nessa modalidade eram baixos se comparados aos valores empregados na modalidade IF, o que revela a escassez de recursos da SMC para a execução desse mecanismo. No entanto, a partir de 2000, o FMC passa a ganhar destaque em relação ao IF, que tem seus recursos reduzidos a zero nesse ano, indicando, assim, um direcionamento na contramão da lógica mercadológica por parte do órgão gestor de cultura, uma vez que os fundos públicos “poderiam indicar uma alternativa para a política de incentivo à cultura, na medida em que são destinados a fomentar grupos, atividades e regiões pouco contempladas”. (GUIMARÃES, 2010, p. 79)

Nesse sentido, entre 1996 e 2002, foram contemplados 1.061 projetos culturais com recursos aprovados em R$ 35,3 milhões. Desse total, observa-se uma concentração nas macro-áreas Música (325 projetos / R$ 9,8 mi) e Artes Cênicas (319 projetos / R$ 11,1 mi). Em seguida, estão as categorias de Artes Visuais (122 / R$ 3,8 mi) e Audiovisual (116 / R$ 4,2 mi) (GUIMARÃES, 2010, p. 71). Quanto à concentração dos recursos em projetos de música e artes cênicas (R$ 20,9 mi do total de R$ 35,3 milhões), a justificativa da Assessoria da LMIC (apud GUIMARÃES, 2010, p. 71) apontou para a forte tradição dessas linguagens na cidade, além de maior profissionalização e mobilização dos agentes, resultando, portanto, em uma demanda crescente de projetos com potencial de aprovação.

Segundo análise de Moura (2007), no período subsequente, 2002-2005, verifica-se uma demanda crescente com a inscrição de 3.019 projetos, sendo 1.356 na modalidade IF e 1.663 na FMC, totalizando R$ 236,28 milhões pleiteados. Contudo, foi atendida apenas 15,7% da demanda, com a aprovação de 458 projetos (195 na modalidade IF e 263 na FMC) e R$ 24,77 milhões em recursos. Em relação às linguagens, os projetos de Audiovisual ganham destaque entre as áreas de Música e Artes Cênicas, apresentando o melhor desempenho na realização de projetos nos dois mecanismos, IF e FMC. Ademais, a pesquisa aponta uma concentração de 49,02% dos recursos em projetos da Regional Centro-Sul.

Ao final do período, em 2005, a estrutura do sistema cultural da Prefeitura de Belo Horizonte viria a sofrer alterações, com a extinção da Secretaria Municipal de Cultura e criação da Fundação Municipal de Cultura (FMC-BH) através da Lei nº 9.011/05, configurando-a como uma entidade da administração indireta. A justificativa para o novo desenho institucional girou em torno da necessidade da autonomia

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

administrativa e melhorias na gestão pública, visando agilidade na execução de projetos e na capacidade de captação de recursos. (GUIMARÃES, 2010)

Assim, a FMC-BH direcionou recursos para projetos próprios, com os festivais internacionais e a manutenção e implantação dos equipamentos de cultura na cidade, como os centros culturais. No campo do audiovisual, a FMC-BH realizou ações de preservação e democratização do acesso ao cinema, com o Museu da Imagem e Som Cine Santa Tereza e o acervo da biblioteca pública que compõe o museu. (FERREIRA, 2020).

Outro ponto de destaque é a formalização da intenção da FMC-BH, em articulação com o MinC do Governo Federal, em criar as condições para a implementação do Sistema Nacional de Cultura, que resultou na realização da primeira Conferência Municipal de Cultura, em 2005, que fortaleceu os mecanismos de participação popular. Os eixos temáticos abordaram a “diversidade e identidade na construção do patrimônio cultural; direitos culturais; exercícios de cidadania e participação popular, economia da cultura e gestão pública da cultura”. (GUIMARÃES, 2010)

Já em relação às transformações na execução da LMIC, cabe retomar a questão da concentração dos projetos na regional Centro-Sul. Até o momento, nem os representantes do setor cultural nem o poder público tinham uma definição clara dos tipos de projetos que deveriam ser apoiados. Com a constatação da concentração, relatada pelo Observatório da Diversidade Cultural (ODC) na pesquisa *Mapeamento de políticas públicas para a diversidade cultural: estudo de caso de Belo Horizonte,* foi proposto a realização de editais setoriais capazes de atender as especificidades. (FREITAS, 2019) Nesse sentido, foi criado, em 2013, o Edital Descentra cujo objetivo é democratizar e ampliar o acesso aos recursos para produtores culturais de regionais com menor índice de aprovação de projetos, promovendo, assim, uma distribuição mais igualitária e descentralizada.

Quanto ao setor Audiovisual, a análise realizada por Freitas (2019) dos projetos contemplados pelos editais regulares da LMIC entre 2013-2015 revela dados importantes sobre as regionais de execução e o grau de escolaridade dos proponentes. No período analisado, foram aprovados 90 projetos, nos subsetores Cinema (65), Multimídia (6), Rádio (4), Vídeo (6), TV (4) e Jogos digitais (1), sendo que 77 indicaram a execução na Regional Centro-Sul, região de maior poder aquisitivo

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

e com maior circulação de bens e serviços culturais, seguido por 34 na regional Oeste e 31 na regional Leste. As regionais Nordeste, Norte e Barreiro, regiões de menor poder aquisitivo e com baixa circulação cultural, apresentaram uma menor quantidade de projetos executados, respectivamente, 18, 17 e 10 projetos.

Quanto ao grau de escolaridade dos proponentes dos projetos analisados, 82 chegaram ao ensino superior (26 pós-graduados, 51 graduados e 5 com superior incompleto) e 4 completaram o ensino médio. Esses dados revelam uma dificuldade de se democratizar o acesso à produção e fruição de cultura pelas camadas mais populares e das regionais periféricas, bem como uma dificuldade do órgão gestor em promover uma distribuição mais igualitária. (FREITAS, 2019)

Por fim, cabe contextualizar os movimentos recentes que nos direcionam para o atual momento do desenvolvimento da política cultural em Belo Horizonte. Em 2015, na gestão de Márcio Lacerda, foi estabelecido o Plano Municipal de Cultura, pela Lei nº 10.854/2015, que estabelece as diretrizes para a execução da política cultural no decênio 2015-2025. No ano seguinte, o município constituiu o Sistema Municipal de Cultura (Lei nº 10.901/2016), movimento posterior ao estabelecimento do Sistema Nacional de Cultura, em 2012. (CRAVEIRO, 2017)

Com o governo de Alexandre Kalil, em 2017, a Secretaria Municipal de Cultura foi recriada, em um movimento contrário a tendência do país, em que se ocorria extinções de secretarias e fusões com outras pastas. Quem assume a secretaria para repensar a política cultural de BH é Juca Ferreira, que foi Ministro da Cultura nos governos Lula e Dilma. Assim, a prefeitura “sinalizava a importância do investimento na cultura como um eixo de desenvolvimento, no aspecto da cidadania, do fomento as artes e direito a cidade, e da dimensão econômica muito potente na capital mineira.” (FERREIRA, 2020)

Nessa conjuntura, surge o Programa de Desenvolvimento do Audiovisual de Belo Horizonte, o BH nas Telas, que se materializa através de editais específicos para o setor audiovisual. A iniciativa parte do canal de diálogo estabelecido entre a gestão e os agentes do setor audiovisual. Uma primeira edição do edital já havia sido lançada em 2015, na modalidade IF e com suplementação de recursos do FSA, no entanto, o edital não teve um bom desempenho. (FREITAS, 2019). Em 2018, o programa foi lançado de forma reestruturada. Desde então, o setor audiovisual passou a contar

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

com esse novo mecanismo para o desenvolvimento de projetos. Na seguinte seção, analisaremos as especificidades do programa.

3.2 O Programa BH nas Telas

O Programa de Desenvolvimento do Audiovisual de Belo Horizonte, o BH nas Telas, foi criado em 2018 pela Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Municipal de Cultura inaugurando um conjunto de políticas voltadas para o "reconhecimento das peculiaridades e das mais diversas formas de manifestação do audiovisual no município, incluindo o fortalecimento do mercado e da indústria do audiovisual", além de promover a "democratização do acesso à linguagem e o fomento ao desenvolvimento, à produção e à comercialização de obras"[10]. Nesse sentido, o programa se estrutura em cinco eixos: política de preservação, política de difusão, política de formação e capacitação, política de fomento e investimento e a Belo Horizonte Film Commission[11], que foi implementada em 2022 com o objetivo de fornecer assistência e facilitar a realização audiovisual no município.

É importante destacar que, no âmbito estadual, esteve vigente entre 2004 e 2014, o Programa Filme em Minas, realizado a partir de uma parceria da Secretaria Estadual de Cultura com a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig). Antes de ser descontinuado, os editais eram publicados bianualmente e os recursos provinham da isenção fiscal do imposto de renda (recurso federal) da Cemig. Dessa forma, por se tratar de recursos federais, não havia um investimento direto do governo do estado.

Apesar de oferecer um volume baixo de recursos, o Filme em Minas apoiou mais de 140 produções enquanto esteve vigente (GOMES et al, 2021), exercendo contribuição importante para o atual destaque do cinema mineiro no cenário nacional. Entre os títulos financiados pelo programa estão *O contador de histórias* (2009), de Luiz Villaça, *O palhaço* (2011), de Selton Melo, *O menino no espelho* (2014), de Guilherme Fiúza Zenha, *A cidade onde envelheço* (2016), de Marília Rocha, e *Baronesa* (2018), dirigido por Juliana Antunes.

[10] Conforme estabelecido no preâmbulo do Edital Setorial Audiovisual 2019 na modalidade Fundo Municipal de Cultura.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

No contexto municipal, a estrutura de fomento se materializa com a publicação de três editais de fomento direto em 2019. O primeiro deles conta com recursos do Fundo Municipal de Cultura, destinando R$ 1,215 milhão distribuídos entre projetos de produção de curta ou média-metragem (R$ 525 mil), realização de festivais (R$ 225 mil), pesquisa (R$ 105 mil) e audiovisual comunitário (R$ 360 mil). Esta última categoria compreende projetos de formação, cineclube, mostras e eventos de pequeno porte e produção e difusão de obras de caráter livre e experimental. O financiamento aos projetos é limitado em até R$ 75 mil por projeto de produção e festival, R$ 35 mil por projeto de pesquisa e R$ 30 mil por projeto de audiovisual comunitário.

O segundo edital é destinado para o desenvolvimento, produção e comercialização de obras para Cinema e TV e conta com recursos oriundos do FSA (Chamada Pública ANCINE/FSA n° 01/2018 - Coinvestimentos regionais) destinando o montante de R$ 5,01 milhões, divididos entre as três linhas de investimento supracitadas, com orçamento distribuído entre as categorias: núcleo criativo (R$ 740 mil), desenvolvimento de longa-metragem (R$ 450 mil), desenvolvimento de obra seriada (R$ 420 mil), produção de longa-metragem (R$ 3 milhões) e comercialização (R$ 400 mil).

Por último, o Edital FIQ Games traz a proposta de explorar a produção transmídia a partir da integração entre o Festival Internacional de Quadrinhos (FIQ) e a produção de jogos *mobile,* com o objetivo de fomentar a produção de jogos no munícipio e ampliar o potencial comercial e criativo das histórias em quadrinhos. Os recursos destinados, R$ 190 mil, também são oriundos do FSA por meio dos arranjos regionais, e foram distribuídos entre duas fases: protótipo de *game mobile* (4 projetos com orçamento de R$ 5 mil, totalizando R$ 20 mil) e desenvolvimento de game mobile (2 projetos com orçamento de R$ 85 mil, totalizando R$ 170 mil).

Em relação ao desempenho do edital 2019 na modalidade Fundo, um estudo publicado pela Diretoria de Fomento e Economia da Cultura da SMC-BH[12] apresentou dados interessantes. Dos 185 projetos avaliados, 28 foram aprovados (15,14% dos

[12] Análise Geral dos Dados e Indicadores do Edital BH nas Telas 2019 – Fundo. Estudo dos Aprovados. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura/bh-nas-telas-fundo. Acesso em 04 dez. 2022.

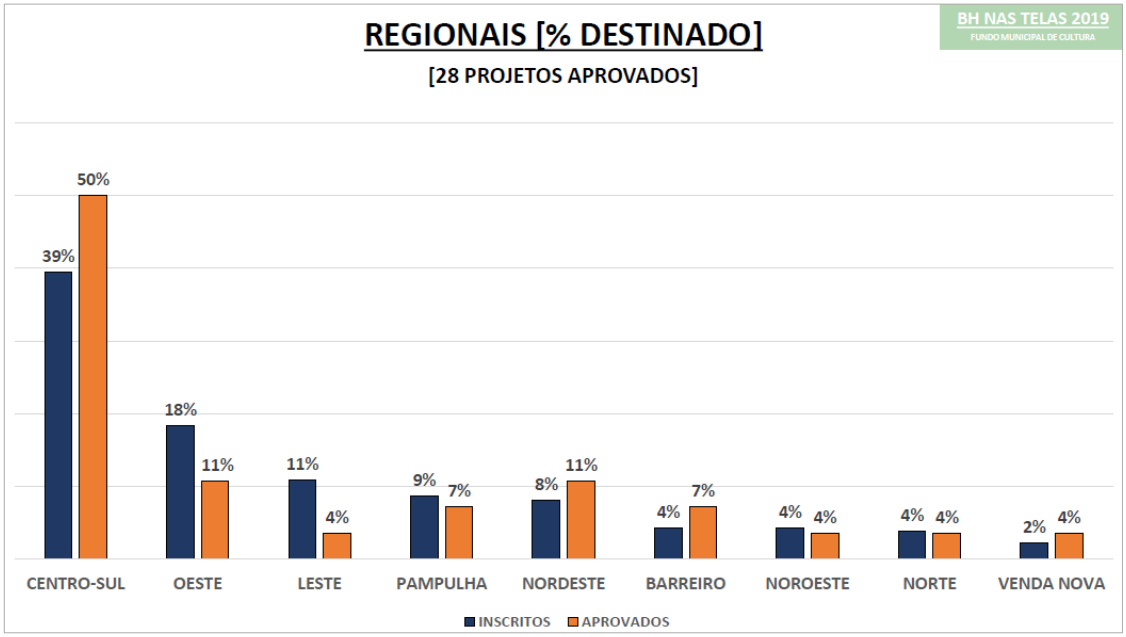
Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

inscritos), sendo 13 projetos da categoria audiovisual comunitário, 8 de produção, 4 de pesquisa e 3 projetos de festival. Quanto à expectativa de público, o estudo apresenta uma média de 42.000 pessoas por projeto, totalizando mais de 1,176 milhão de cidadãos, o que corresponde a um investimento de R$1,11 por pessoa. Ademais, enquanto geração de emprego e renda, a média por projeto esteve em torno de 17, totalizando a criação de 483 postos de trabalho.

O estudo ainda constatou que 78,57% dos projetos não possuem atividades fora de BH e que 82,14% dos empreendedores não haviam aprovado projeto anteriormente. Ainda sobre o perfil dos proponentes, 46,43% dos projetos aprovados foram propostos por homens, 50% por mulheres e 3,57% por pessoas não-binárias. Em relação à etnia, 46,43% se identificam como brancos, 32,14% como pardos e 21,4% como pretos. Não constam projetos aprovados por indígenas e amarelos.

Por último, a concentração na regional Centro-Sul envolve 50% dos recursos destinados, seguido pela Oeste (11%) e Nordeste (11%). As demais regionais apresentaram uma média de 5%, atendendo a meta de no mínimo 3% de projetos por regional, conforme estabelecido no edital. As informações apresentadas estão visíveis no seguinte gráfico.

Gráfico 8 – Distribuição dos recursos entre as regionais de BH (Edital BH nas Telas 2019 - Fundo)



Fonte: Diretoria de Fomento e Economia da Cultura / SMC-BH. 2019.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Quanto ao desempenho do edital BH nas Telas 2019 – FSA (Cinema e TV), foram aprovados 26 projetos, distribuídos entre núcleo criativo (2), desenvolvimento de longa-metragem (7), desenvolvimento de obra-seriada (1 projeto de animação e 3 de documentário/ficção), produção (4 projetos em nível iniciante e 4 livre), carteira de projetos (2) e comercialização (3). Dessa forma, somam 13 projetos de desenvolvimento, 8 projetos de produção e 5 projetos de comercialização. (Tabela 5). Não foi divulgado estudo do perfil dos empreendedores e projetos contemplados na modalidade FSA.

Tabela 5 - Projetos aprovados no BH nas Telas por categoria (Edital 2019 – FSA Cinema e TV)

Linha de Investimento	Categoria	Subcategoria	Projetos Aprovados	Valor Aprovado
Desenvolvimento	Núcleo Criativo		2	R$ 739.040,00
	Desenvolvimento de Longa-Metragem		7	R$ 500.000,00
	Desenvolvimento de Obra Seriada	Animação	1	R$ 420.000,00
		Documentário/Ficção	3	
Produção	Produção	Iniciante	4	R$ 3.000.000,00
		Livre	4	
Comercialização	Carteira de Projetos		2	R$ 200.000,00
	Comercialização		3	R$ 150.000,00
Total			**26**	**R$ 5.009.040,00**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da relação de projetos aprovados / SMC-BH

Dessa forma, considerando os dois editais (Fundo e FSA Cinema e TV), no ano de 2019, foram contemplados 54 projetos de diversas categorias, totalizando um investimento de R$ 6,18 milhões unindo recursos municipais e a complementação com a redistribuição federal via FSA. Contudo, com a paralisação das atividades do FSA no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), nos anos subsequentes foi publicado anualmente apenas o edital na modalidade Fundo, com a destinação de R$1,565 milhão em 2020, e R$1,680 milhão em 2021 e 2022, investimentos tímidos se comparados ao total de recursos aprovados em 2019.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Com isso, os editais seguintes incorporaram a categoria jogos eletrônicos, a partir de 2020, e incluíram a categoria Roteiro, a partir de 2021. Ademais, sendo o FMC o único mecanismo de fomento, o número de projetos aprovados caiu de 54 em 2019 para uma média de 31, considerando o período 2020-2022. Nesse intervalo, foram contemplados 34 projetos de produção, 21 de audiovisual comunitário, 17 de difusão, 10 de pesquisa, 6 de roteiro e 5 de jogos eletrônicos.

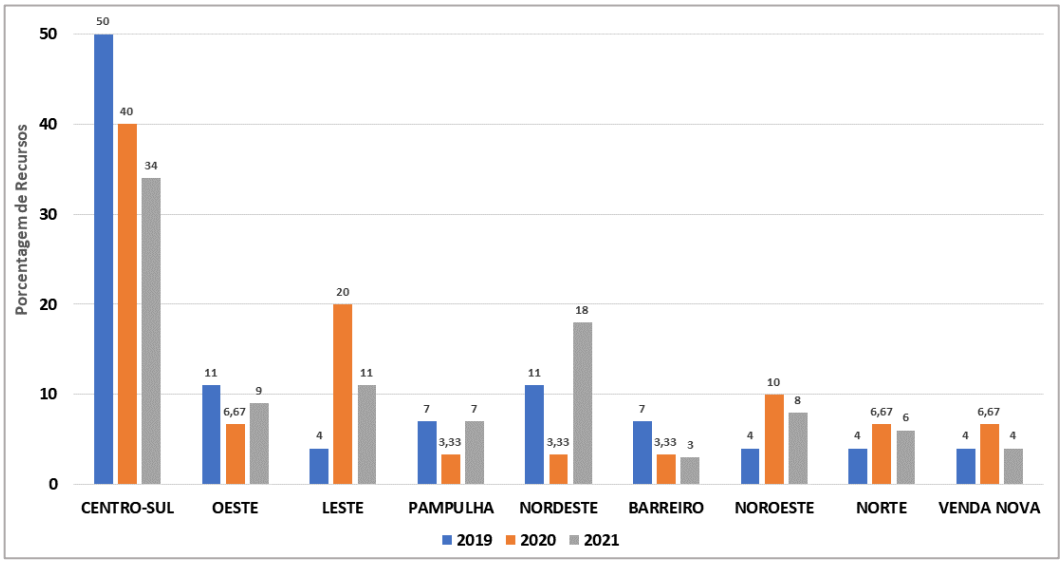
Outro aspecto importante dos editais são os critérios estabelecidos para garantir a acessibilidade, a descentralização e a democratização do acesso. Os projetos inscritos devem propor medidas para atender os públicos com deficiência, mobilidade reduzida ou dificuldade na linguagem. Também devem propor ações de facilitação do acesso aos bens e serviços, como desenvolvimento de atividades em regiões periféricas, gratuidade ou preços populares de ingressos, capacitação de estudantes da rede pública, entre outros. Além disso, é obrigatória a realização de contrapartida social, como doação de bens culturais para acervos dos equipamentos culturais da cidade, a realização de oficinas, palestras, exposições, entre outras atividades paralelas.

Além disso, os editais especificam entre os critérios de avaliação dos projetos a pontuação diferenciada para proponentes residentes nas regionais com baixo índice de participação histórica nos mecanismos municipais e áreas de vulnerabilidade em qualquer um dos territórios, a fim de garantir a desconcentração de recursos. Também beneficia projetos que tem essas regiões como local de realização das atividades e ações. Por último, também pontua projetos que promovam o protagonismo feminino, a igualdade de gêneros, e a valorização da arte e cultura negra, indígena, cigana e LGBT.

Ao observarmos os dados relativos à regional de residência dos proponentes nos editais publicados entre 2019-2021 na modalidade Fundo, é possível notar uma redução na concentração de projetos na regional Centro-Sul. No ano de 2019, a regional concentrou 50% dos recursos. Em 2020, houve uma queda para 40% e verifica-se um aumento nas regionais Leste, Noroeste, Norte e Venda Nova. Já em 2021, foram destinados 34% dos recursos para a regional Centro-Sul, com crescimento considerável nas regionais Nordeste, Leste, Noroeste e Norte, se comparados ao primeiro edital de 2019. (Gráfico 9)

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Gráfico 9 – Destinação dos recursos do BH nas Telas Fundo entre as regionais de BH (2019-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SMC-BH

Por fim, considerando todos os editais públicos do BH nas Telas, nos diferentes mecanismos, foram aplicados no setor audiovisual de Belo Horizonte, desde o início do programa (2019-2022), um montante de R$ 11,34 milhões. Esses recursos viabilizaram a execução de 153 projetos, distribuídos entre as diversas atividades da cadeia produtiva, sendo 50 projetos de produção, 13 de desenvolvimento, 5 de comercialização, 34 de audiovisual comunitário, 20 de difusão, 14 de pesquisa, 6 de roteiro e 11 projetos de jogos eletrônicos, consolidando-se, assim, como uma importante ferramenta para o desenvolvimento do audiovisual na região.

3.3 Avaliação da política audiovisual do Munícipio

A implementação do Programa BH nas Telas no atual momento político de desmonte dos órgãos gestores de cultura e de ausência de políticas de fomento federais, além da crise econômica impulsionada pela pandemia, nos permite destacar a sua importância e necessidade para o desenvolvimento do setor audiovisual em Belo Horizonte, em meio a dificuldade de se acessar mecanismos de outras instâncias. Desse modo, a prefeitura não só promove a produção de bens e serviços culturais, como também viabiliza o funcionamento da cadeia produtiva do audiovisual, garantindo a atividade dos profissionais do setor e a geração de renda.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

O cinema mineiro, atualmente, conta com uma diversidade de obras que tem ocupado espaço importante no cenário nacional e internacional, impulsionado por uma produção autoral e independente, fruto de políticas públicas. A região metropolitana conta, hoje, com diversas produtoras, como a Filmes de Plástico e a Anavilhana, e distribuidoras, como a Embaúba Filmes, além do circuito de Festivais, que vão além da capital mineira como o CineBH International Film Festival, a Mostra de Cinema de Tiradentes e a CineOP – Mostra de Cinema de Ouro Preto.

Nesse sentido, é evidente a potencialidade do setor audiovisual na região e sua atual efervescência, de modo que a execução de uma política setorial a longo prazo indica possibilidades de contribuição considerável para a ampliação e o fortalecimento da cadeia produtiva do audiovisual, bem como benefício indireto a outros setores como o turismo, alinhando-se ao objetivo de promover uma “cidade cultural” e internacionalizada. Dessa forma, o poder público, ao implementar uma política de fomento específica para o setor, cumpre o seu papel de criar as condições para o desenvolvimento cultural e socioeconômico da região.

Com isso, é importante destacar que a criação do BH nas Telas é resultado não só da organização do setor, mas também fruto do cenário favorável para o desenvolvimento das políticas locais para o audiovisual, levando em conta as linhas de coinvestimentos regionais do FSA. Dessa forma, com os repasses de recursos federais, o município, ao estabelecer uma política específica para o setor, conseguiu atrair recursos ampliados em quase três vezes o valor do investimento oriundo dos recursos municipais. Diferente dos editais da LMIC e na modalidade Fundo, esse arranjo possibilitou a execução de projetos em outras etapas de produção, como desenvolvimento e comercialização.

Assim, apesar do pouco tempo de execução, se comparado ao Funcultura Audiovisual, o BH nas Telas apresenta uma estrutura bastante consistente, contemplando projetos em todos os eixos que norteiam a sua execução: preservação, difusão, formação, fomento à produção e investimento na cadeia produtiva. Outro ponto de destaque é a realização do monitoramento anual e as estratégias para garantir a universalização do acesso e a distribuição igualitária dos recursos. Dessa forma, é possível afirmar que o modelo da política segue as diretrizes de cumprir os

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

objetivos de fortalecimento do mercado e da indústria audiovisual, bem como a democratização da produção e fruição.

Contudo, um ponto de atenção é o fato de que a aplicação de recursos oriundos do tesouro municipal é bastante pequena. O programa iniciou as atividades com o FSA sendo a principal fonte de recursos, no entanto, nos anos seguintes, com a ausência dos recursos federais, não houve uma ampliação compensatória considerável e o número de iniciativas contempladas caiu pela metade. Desse modo, a dependência de recursos externos para manter a consistência da política é um fator que ameaça a sua continuidade.

Ademais, considerando a relação entre estimativa de público e o baixo investimento per capita, somados a quantidade e a diversidade de projetos viabilizados, o resultado em bens e serviços culturais de interesse social, a promoção do desenvolvimento cultural e os ganhos em capital simbólico, geração de emprego e renda, profissionalização e fortalecimento do mercado, é possível atestar a eficiência do modelo adotado em Belo Horizonte.

Além disso, o programa também é eficaz uma vez que cumpre os objetivos de ampliar e fortalecer o mercado audiovisual, ao aplicar recursos em iniciativas nas diversas etapas da cadeia produtiva e promover ações de redução da desigualdade de acesso. Entretanto, a continuidade da execução aponta para alguns desafios, como a incorporação de projetos nas etapas de desenvolvimento e comercialização nos editais de modalidade Fundo, além da ampliação de ações de formação e capacitação nas regionais periféricas, de modo a profissionalizar os produtores e ampliar a quantidade de projetos provenientes dessas regiões.

Por fim, o BH nas Telas é uma política pública jovem, com corpo para se tornar um exemplo bem sucedido a longo prazo. Para isso, precisa de tempo em execução, de maneira que se faz necessária uma forte organização e mobilização do setor, em diálogo com o legislativo e executivo municipal, a fim de consolidá-la como uma política de Estado permanente, resguardada por legislação específica, garantindo, portanto, a segurança jurídica, a manutenção e a continuidade dessa política pública.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Considerações Finais

Este trabalho partiu do problema histórico da concentração da atividade audiovisual no eixo Rio-SP, não só em relação a produção e fruição, mas, principalmente, a centralização dos investimentos públicos no setor. Com isso, o princípio motivador da pesquisa foi realizar um mapeamento de políticas públicas descentralizadas para o audiovisual, a fim de identificar modelos que promovam o desenvolvimento e fortalecimento da atividade em regiões com escassez histórica de recursos.

Nesse sentido, o objetivo foi analisar modelos de políticas públicas implementados fora do eixo Rio-SP, a fim de compreender o funcionamento dos mecanismos de fomento e as diretrizes norteadoras, e avaliá-las enquanto sua eficiência e eficácia. Especificamente, pela temática do trabalho girar em torno da descentralização, objetivamos analisar políticas implementadas por governos subnacionais, a partir da seleção de dois exemplos, uma na lógica estadual e outra na instância municipal.

Portanto, adotamos como objetos a política de fomento de Pernambuco, com foco no edital setorial para o audiovisual, o Funcultura Audiovisual, e a experiência da cidade de Belo Horizonte com a implementação do programa BH nas Telas. Como metodologia, utilizamos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, a partir de relatórios e anuários estáticos e documentos oficiais (leis, decretos, editais) para o levantamento de dados e ferramentas de análise.

No decorrer da pesquisa, recorremos ao ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2015), direcionando a análise para a etapa de implementação e avaliação. Nos apoiamos também nos conceitos e ferramentas de avaliação levantadas por Chrispino (2016), cuja verificação de eficiência e eficácia envolve a relação entre objetivos e resultados da política e se ela é capaz de realizar o que propõe. Além disso, para compreender a execução de políticas públicas na estrutura federalista, seguimos as considerações de Arretche (2012) em relação ao papel redistributivo da União e sua influência na percepção de prioridades dos governos subnacionais.

Em relação ao estado de Pernambuco, o Funcultura Audiovisual foi o responsável por investimentos consideráveis no setor, viabilizando uma série de

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

projetos nas mais diversas formas da atividade audiovisual e elevando o cinema pernambucano à posição de referência no cenário nacional e internacional. O ponto de destaque é a consolidação dessa política, fruto de uma conjunção de fatores que criou as condições para que ela pudesse se desenvolver de forma contínua, como a participação popular e o arcabouço jurídico. Outro aspecto importante é a atração de recursos federais com os arranjos regionais do FSA, que garantiu uma ampliação nos investimentos.

Como resultado, ela não só reestabelece uma relação histórica da região com o cinema, como também contribui para a formação e profissionalização do setor, para a descentralização e democratização do acesso, com o incentivo à produção cultural no interior do Estado, e para o desenvolvimento social e econômico da região. Cabe ainda destacar o estímulo à produção cinematográfica independente e às ações de difusão, com os cineclubes e festivais. Todas essas iniciativas conjuntas, aliadas a gestão participativa com representantes do campo, contribuem para o fortalecimento e desenvolvimento do setor audiovisual, constatando-se, portanto, sua eficiência e eficácia.

No caso de Belo Horizonte, o Programa BH nas Telas, apesar do pouco tempo de implementação, apresenta uma estrutura consistente. A política surge, em um primeiro momento, com a complementação de recursos do FSA, de modo que a aplicação de recursos no setor possibilita a atividade e o desenvolvimento das produtoras e distribuidoras da região metropolitana. Ademais, também apresenta estratégias de democratização do acesso e descentralização dos recursos para além da região Centro-Sul.

Considerando os dados analisados, nota-se que, mesmo com um investimento baixo, a política cumpre os seus objetivos de fomentar o desenvolvimento, a produção e a comercialização de obras cinematográficas e promover as diversas formas de manifestação do audiovisual, fortalecendo, portanto, o mercado e a indústria do audiovisual. Dessa forma, é possível aponta-la como eficiente e eficaz, contudo, alguns aspectos representam pontos de fragilidade que ameaçam a sua continuidade. Entre eles, a baixa quantidade de recursos oriundos do tesouro municipal, com uma dependência de recursos externos (FSA) para a ampliação do fomento e a falta de segurança jurídica, uma vez que o programa não é respaldado por legislação específica. Nesse sentido, é possível concluir que, apesar dos desafios, o

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

monitoramento e a avaliação constante, seguidos pela incorporação de melhorias e avanços, indicam possibilidades de consolidação a longo prazo, tornando-se exemplo de uma política bem sucedida.

Portanto, os resultados observados a partir da análise dos objetos alinham-se a hipótese levantada, atestando a necessidade da implementação e do aprimoramento de políticas locais para o desenvolvimento e fortalecimento do setor audiovisual na região. A importância dessas políticas se torna mais evidente no atual contexto de ausência das políticas federais, uma vez que podem resguardar a continuidade das atividades do setor. Cabe ainda destacar o papel fundamental das iniciativas do Fundo Setorial do Audiovisual para o estímulo à criação e ampliação de políticas descentralizadas, bem como a redistribuição dos recursos de modo a reduzir desigualdades.

Por fim, esse trabalho abre caminhos para a continuidade do monitoramento e avaliação dessas políticas a longo prazo, a fim de verificar as futuras transformações e analisar se as considerações aqui levantadas permanecem. Além disso, também possibilita a continuidade na realização do mapeamento de políticas públicas regionais de fomento ao audiovisual, através da análise de outros modelos implementados no território brasileiro, visando fornecer material para governos, gestores e sociedade acerca de experiências já executadas, capazes de orientar a tomada de decisão.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Referências Bibliográficas

AMANCIO, Tunico. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 173-184, jul/dez. 2007. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf. Acesso em: 4 jul. 2022.

ANCINE. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro. Brasil, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/anuario_2019.pdf. Acesso em 21 jun. 2022.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.498, de 29 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, no âmbito do município, e dá outras providências. Belo Horizonte, 29 dez 1993.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.854, de 16 de outubro de 2015**. Institui o Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte para o período de 2015 a 2025. Belo Horizonte, 16 out. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006**. Institui o Fundo Setorial do Audiovisual. Brasília, 28 dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Brasília, 12 set. 2011.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE. Brasília, 6 set 2001.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COSTA, Manuela Ramos da. Cinema, desenvolvimento e o papel dos governos estaduais no Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 10, n. 19 (10), p. 130-139, jul/dez 2013.

CRAVEIRO, Caroline. **Mapeamento Cultural como Instrumento para a Gestão da Política Pública de Cultura em Belo Horizonte**. Orientador: José Flavio Morais Castro. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

FERREIRA, Marina Fernandes. **Processo de formulação da política de audiovisual da cidade de belo horizonte**: o caso do programa BH nas Telas. Orientador: Carolina Portugal Motta. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2801. Acesso em: 4 jul. 2022.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

FREITAS, Marcelo Braga de. Contradições, limites e possibilidades: a experiência da Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte no fomento à produção audiovisual da periferia. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, ano 2019, v. 12, n. 2, p. 211-235, jul/dez 2019.

GUERRA, José Roberto Ferreira; JUNIOR, Fernando Gomes de Paiva**. "Pernambuco é coisa de cinema"? um estudo sobre a influência da regulação na ação do produtor de filmes**. IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. Porto Alegre/RS. 19-21 out. 2016.

GUIMARÃES, Camilo Rogério Lara. **Política Cultural e Cidade:** Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Municipal de Cultura em Belo Horizonte (MG) – 1993-2008. 2010. 162 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010

GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro **No campo das Políticas Públicas Culturais, os caranguejos com cérebro se organizam para desorganizar.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração. Recife, 2007.

GOMES, Christianne Luce; CAMPOS, João Lucas de Almeida; PEREIRA, Joyce Kimarce do Carmo. Tessituras das paisagens mineiras no Programa Filme em Minas: desafios para o turismo cinematográfico. **Turismo: Visão e Ação**, Balneário Camboriú, v. 23, n. 2, p. 288-307, maio/ago 2021.

IKEDA, Marcelo. Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Sumus, 2015.

IKEDA, Marcelo. Utopia da autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine. Porto Alegre: Sulina, 2021.

MARSON, Melina Izar. Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine / Melina Izar Marson; Alessandra Meleiro (org.) – São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MATTA, João Paulo Rodrigues. Políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira: um histórico da ineficácia na distribuição. *In:* MELEIRO, A. ***Cinema e mercado***. São Paulo: Escrituras, 2010.

MEDEIROS, Diego Ramos. **Modelos de Negócios no Cinema em Pernambuco**. 2019. 220 p. Dissertação (Mestrado em Indústrias Criativas) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2019.

MEIRELES, Silvana. Ciclo de Debates - Políticas Públicas De Fomento Audiovisual No Panorama Contemporâneo. 2022. Belo Horizonte: Brasil CineMundi – 13th International Coproduction Meeting. 14 set. 2022. 1 vídeo (2h15min*) [Live].* Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BmZeP6IElaU. Acesso em 28 out. 2022. Mediação: Lia Bahia. Canal: Universo Produção.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

MICHEL, Rodrigo Cavalcante; AVELLAR, Ana Paula. A indústria cinematográfica brasileira: uma análise da dinâmica da produção e da concentração industrial. **Revista de Economia**, v. 38, n. 1 (ano 36), p. 35-53, jan/abr 2012. Editora UFPR.

MOURA, Luís Fernando Giori de. ***Mecanismos de incentivo à cultura*: um estudo comparativo da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais e da Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.005, de 20 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre o Sistema de Incentivo à Cultura e determina providências pertinentes. Pernambuco, 20 dez. 1993.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.310, de 19 de dezembro de 2002.** Consolida e Altera o Sistema de Incentivo à Cultura, e dá outras providências. Pernambuco, 19 dez 2002.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.624, de 17 de abril de 2012.** Declara de Utilidade Pública a Federação Pernambucana de Cineclubes - FEPEC. Pernambuco, 17 abr 2012.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.225, de 30 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. Pernambuco, 20 dez 2013.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.307, de 04 de junho de 2014.** Disciplina a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco. Pernambuco, 04 jun 2014.

PORTELA, Gabriel. A potência da diversidade do audiovisual brasileiro e a incontornável necessidade do fortalecimento das políticas públicas regionais. **Tela Viva**. 6 out. 2022. Disponível em: https://telaviva.com.br/06/10/2022/a-potencia-da-diversidade-do-audiovisual-brasileiro-e-a-incontornavel-necessidade-do-fortalecimento-das-politicas-publicas-regionais/. Acesso em: 13 nov. 2022.

SÁ NETO, Arthur Autran Franco de. O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro: Ontem e Hoje. *In*: MELEIRO, A. ***Cinema e mercado***. São Paulo: Escrituras, 2010.

SANTOS, Clara Angélica Barbosa Rodrigues. **Do cais ao sertão: a construção do fundo de cultura de Pernambuco com foco no audiovisual.** Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA, Renato Klebson da. **O Som ao Redor do Baile: Retomada e pós-retomada no cinema produzido em Pernambuco**. Orientador: Gilmar Santana. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SILVA, Julio Augusto de Oliveira. **O Fundo Setorial do Audiovisual e seu impacto no segmento de produtoras culturais brasileiras independentes**. Orientador:

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

Jimmy Medeiros. 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2019.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 2ª ed. – São Paulo: Annablume; Fapesp; Itaú Cultural, 2008.

SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

ZAVERUCHA, Vera. **Desvendando a Ancine** – Rio de Janeiro: Ed. do autor, 2017.

Referências Filmográficas

A CIDADE ONDE ENVELHEÇO. Direção: Marília Rocha. Produção: Luana Melgaço, João Matos. Empresas produtoras: Anavilhana, Terratreme. Distribuição: Vitrine Filmes. Minas Gerais, 2016.

AÇÚCAR. Direção: Renata Pinheiro. Empresa produtora: Aroma Filmes. Distribuição: Boulevard Filmes. Pernambuco, 2017

A HISTÓRIA DA ETERNIDADE. Direção: Camilo Cavalcante. Produção: Marcello Ludwig Maia, Stella Zimmerman. Empresas produtoras: Aurora Filmes, República Pureza Filmes. Distribuição: Art House. Pernambuco, 2015.

AMOR, PLÁSTICO E BARULHO. Direção: Renata Pinheiro. Produção: Brenda da Mata, Ivan Granovsky. Empresa produtora: Aroma Filmes. Distribuição: Boulervard Filmes. Pernambuco, 2013.

ANIMAL POLÍTICO. Direção: Tião. Produção: Leonardo Lacca. Empresa produtora: Trincheira Filmes. Pernambuco, 2016.

AQUARIUS. Direção: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux, Said Ben Said, Michel Merkt. Distribuição: Vitrine Filmes. Pernambuco, 2016.

ÁRIDO MOVIE. Direção: Lírio Ferreira. Produção: Murilo Salles, Lírio Ferreira. Empresa produtora: Cinema Brasil Digital. Distribuição: Europa Filmes, M.A. Marcondes. Pernambuco, 2005

BACURAU. Direção: Juliano Dorneles, Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux, Said Ben Said, Michel Merkt. Distribuição: Vitrine Filmes. Pernambuco, 2019.

BAILE PERFUMADO. Direção: Paulo Caldas, Lírio Ferreira. Produção: Claudio Assis. Empresa produtora: Saci Filmes. Distribuição: RioFilme. Pernambuco, 1996.

BARONESA. Direção: Juliana Antunes. Produção. Juliana Antunes, Marcella Jacques, Laura Godoy. Empresas produtoras: VENTURA, Filmes de Plástico. Distribuição: Vitrine Filmes. Minas Gerais, 2018.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24

CARRO REI. Direção: Renata Pinheiro. Produção: Sergio Oliveira. Empresa produtora: Aroma Filmes. Distribuição: Boulevard Filmes. Pernambuco, 2022

CINEMA, ASPIRINAS E URUBUS. Direção: Marcelo Gomes. Produção: Sara Silveira, Maria Ionescu e João Vieira Jr. Empresas produtoras: Rec Produtores Associados, Dezenove Som e Imagens. Distribuição: Imovision. Pernambuco, 2005.

GYURI. Direção: Mariana Lacerda. Empresa produtora: Bebinho Salgado 45, Jaraguá Produções. Distribuição: Descoloniza Filmes. Pernambuco, 2022.

MURIBECA. Direção: Alcione Ferreira, Camilo Soares. Produção: Camilo Soares. Pernambuco, 2020.

O CONTADOR DE HISTÓRIAS. Direção: Luiz Villaça. Produção: Francisco Ramalho Jr., Denise Fraga. Empresas produtoras: Ramalho Filmes, Nia Filmes. Distribuição: Warner Bros. Pictures. Minas Gerais, 2009.

O MENINO NO ESPELHO. Direção: Guilherme Fiúza Zenha. Produção: André Carreira. Empresas produtoras: Camisa Listrada, Solo Filmes. Distribuição: Paris Filmes, Downtown Filmes. Minas Gerais, 2014.

O PALHAÇO. Direção: Selton Melo. Produção: Vania Catani. Empresa produtora: Bananeira Filmes. Distribuição: Imagem Filmes. Minas Gerais, 2011

O SOM AO REDOR. Direção: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux. Cinemascópio Filmes. Distribuição: The Cinema Guild. Pernambuco, 2012.

TATUAGEM. Direção: Hilton Lacerda. Produção: João Vieira Jr., Chico Ribeiro e Ofir Figueiredo. Empresa produtora: Rec Produtores Associados. Distribuição: Imovision. Pernambuco, 2013.

VIAJO PORQUE PRECISO, VOLTO PORQUE TE AMO. Direção: Marcelo Gomes, Karim Ainouz. Produção: João Vieira Jr., Daniela Capelato. Empresa produtora: Rec Produtores. Distribuição: Espaço Filmes. Pernambuco, 2009.

Versão Final Homologada
23/12/2022 15:24