



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Gênero e Raça na agenda do Cinema: a (des)mobilização do Conselho Superior do Cinema  
enquanto arena para a pauta afirmativa interseccional**

**Ana Paula Melo Sylvestre**

**[ARTIGO] GT 13 Relações Raciais e Interseccionalidade na Administração Pública**

## **Gênero e Raça na agenda do Cinema: a (des)mobilização do Conselho Superior do Cinema enquanto arena para a pauta afirmativa interseccional**

### **Resumo:**

No início de 2018, a Resolução nº 04 do Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado responsável pela formulação da política nacional do setor audiovisual, instituiu o Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual, com o objetivo de formular uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor. O presente trabalho mobiliza construtos teóricos de interseccionalidade e formação de agenda governamental, com o objetivo de discutir a inserção da pauta afirmativa, com recorte de gênero e raça, na agenda governamental e a posterior desmobilização do Conselho Superior do Cinema, enquanto arena para a consolidação de uma política afirmativa setorial.

**Palavras-chave:** Interseccionalidade. Conselho Superior do Cinema. Formação de Agenda Governamental. Gênero e Raça. Políticas Públicas.

### **Introdução**

O desenho e a implementação de políticas públicas afirmativas no campo audiovisual, visando à democratização da produção e ao enfrentamento da desproporção na participação de mulheres e pessoas negras nos papéis de direção e roteiro, teve início no final de 2012, com a publicação do Edital nº 03, de 20 de novembro de 2012 – Protagonismo da Juventude Negra na Produção Audiovisual (Edital Curta Afirmativo). A ação ocorreu no bojo de outros instrumentos afirmativos para a cultura, como resultado de um arranjo institucional entre o Ministério da Cultura e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculada à Presidência da República (SEPPIR/PR).

Outras ações e instrumentos de política afirmativa para o audiovisual foram mobilizados posteriormente sem, no entanto, alcance e aplicação sistemática em maior escala, em virtude, sobretudo, da ausência de uma diretriz política consolidada que apontasse nesse sentido. A pauta afirmativa para o audiovisual, que já era objeto histórico de demanda e reivindicação de determinados grupos sociais<sup>1</sup>, gradualmente, ganhou espaço no setor, com a divulgação de pesquisas e levantamentos<sup>2</sup> que materializaram a grandeza da desproporção na participação de mulheres e pessoas negras na produção audiovisual.

---

<sup>1</sup> Cabe destacar a existência de uma importante trajetória de estudos e de mobilização social reivindicatória histórica, como o manifesto Dogma Feijoada (2000) e o Manifesto do Recife (2001) (CARVALHO & DOMINGUES, 2018) (CARVALHO, 2005, 2012), além da atuação de nomes expoentes como Adélia Sampaio, primeira diretora negra a dirigir um longa metragem no Brasil, Zózimo Bulbul, o pai do cinema negro no Brasil, (CARVALHO, 2012) (PENHA DE SOUZA, 2020), Joel Zito, Jefferson De, Lilian e Daniel Santiago (SOUSA 2013, p. 66 apud PENHA DE SOUZA, 2020, p.177), entre tantos outros e outras cuja atuação e reivindicação foram essenciais para fortalecer a pauta.

<sup>2</sup> Destaque para os estudos do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), que divulgou boletim com análise da participação de raça e gênero no cinema brasileiro, no período de 1970 a 2016, com foco nos filmes de maior bilheteria e da Agência Nacional do Cinema, que divulgou a pesquisa: Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016.

Assim, na perspectiva do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), as condições situacionais encontraram os indicadores e o ambiente propício para se consolidarem enquanto problemas, e, paralelamente, alternativas (*policies*) passaram a ser desenhadas e mobilizadas pelos atores institucionais.

Nesse contexto, no início de 2018, o fluxo político (*politics*) tornou-se, aparentemente, também propício à alçada da temática à agenda governamental setorial, mediante a inclusão da discussão na pauta do Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado responsável pela formulação da política pública para o setor audiovisual. A Resolução nº 04, de 6 de fevereiro de 2018, instituiu o Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual, com o objetivo de formular uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor (BRASIL, 2018). Durante o ano de 2018 o referido Grupo de Trabalho realizou processo de escuta, discussão e deliberação, tendo culminado na apresentação de um relatório ao plenário do Conselho Superior do Cinema e na aprovação de uma Resolução específica sobre a temática. No entanto, o resultado desse trabalho não chegou a vigorar, em virtude da mudança de governo em 2019, que culminou em uma desmobilização sem precedentes dos colegiados de participação social, inclusive o Conselho Superior do Cinema.

Assim, o objetivo do presente relato técnico é, à luz dos referenciais teóricos de formação de agenda e interseccionalidade, apresentar o histórico dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual e discutir a inserção da pauta afirmativa, com recorte de gênero e raça, na agenda governamental e a posterior desmobilização do Conselho Superior do Cinema, enquanto arena para a consolidação de uma política afirmativa setorial.

Além desta introdução e das referências bibliográficas, o trabalho é dividido em três partes: a primeira, que constitui o referencial teórico da pesquisa, mobiliza o conceito teórico da interseccionalidade (Crenshaw 2002, 2012) e aborda a formação de agenda governamental sob as lentes do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003); a segunda, apresenta brevemente o Conselho Superior do Cinema e o modelo de governança do audiovisual e registra o histórico do Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual; a terceira e última, apresenta recomendações a partir das reflexões suscitadas.

### **Formação de Agenda e Interseccionalidade**

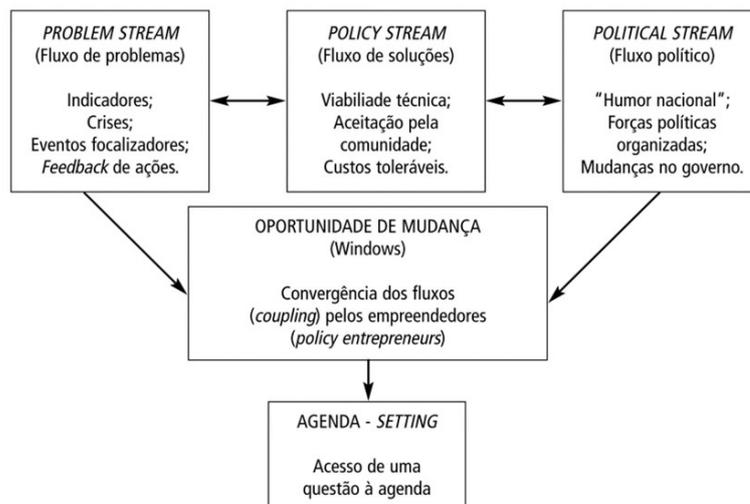
A perspectiva da Formação de Agenda Governamental (*agenda-setting*) como lente analítica para as reflexões acerca do processo ocorrido no âmbito da pauta afirmativa no Conselho Superior do Cinema está relacionada à convergência dos modelos teóricos de definição de agenda acerca dos processos pré-decisórios. Isso porque, nas palavras de Brasil e

Jones (2020, p. 1486), esse referencial teórico “coloca a atenção, um recurso escasso, no centro da ação política, indicando que é a mudança de atenção que ocasionaria, conseqüentemente, mudanças em políticas públicas”.

Assim, a formação da agenda está relacionada à definição de prioridades, ao direcionamento do bem escasso que é a atenção do governo à determinada pauta. Portanto, uma questão passa a integrar a agenda governamental, ao receber a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas (CAPELLA, 2007, p. 26). Em um nível seguinte, questões que adentram a situação de estarem suscetíveis à decisão ativa dos formuladores de políticas públicas passam a compor a agenda decisional (KINGDON, 2003).

O modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) aborda a convergência entre os três fluxos problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*), como o momento em que são produzidas as mudanças na agenda governamental. Como veremos, a reunião de indicadores tem o condão de elevar condições à situação de problemas, ao demonstrar a necessidade de alçar determinadas situações ao nível da atenção estatal. Paralelamente, comunidades geradoras de políticas públicas (*policy communities*), compostas por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse compartilham preocupações em relação a uma área (*policy area*). (CAPELLA, 2007) O terceiro fluxo, o político, está relacionado à conjuntura política mais ou menos favorável a ascender determinado tópico à agenda governamental. Assim, na concepção do modelo de Kingdon, as mudanças na agenda ocorrem quando os três fluxos são unidos (*coupling*), e essa junção ocorre quando janelas de oportunidades estão abertas, conferindo a determinada pauta condições para compor a agenda decisional e consolidar uma política pública efetiva.

Figura 1: O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.



Fonte: CAPELLA, 2007, p. 32

Como veremos, uma janela de oportunidade se abriu e os três fluxos (problema,

alternativas e política) convergiram para viabilizar a alçada da pauta afirmativa para o audiovisual à agenda governamental por intermédio do Conselho Superior do Cinema em 2018. No entanto, a mudança governamental ocorrida na sequência (2019) resultou na indisponibilidade do fluxo político e, portanto, no fechamento da janela de oportunidade, alijando a pauta da atenção governamental e interrompendo a continuidade do desenvolvimento da política afirmativa setorial em âmbito federal e desmobilizando o Conselho Superior do Cinema enquanto arena de deliberação de agenda decisional.

Visando, ainda, subsidiar as reflexões do presente relato técnico, convém ajustar as lentes de análise para um panorama bifocal, abordando o referencial teórico da interseccionalidade (Crenshaw 2002, 2012). O conceito, criado em 1989 por Kimberlé Crenshaw, visa denominar a sobreposição de experiências de discriminação racial e de gênero, incluindo as questões raciais nos debates sobre gênero e direitos humanos e as questões de gênero nos debates sobre raça e direitos humanos (Crenshaw, 2012). Trata-se, sobretudo, da identificação de mecanismos que assegurem que a discriminação racial que afeta mulheres e a discriminação de gênero que afeta mulheres negras sejam consideradas mutuamente e não de maneira excludente. A interseccionalidade “demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais o racismo, sexismo e violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras”. (AKOTIRENE, 2019, p. 35)

O referencial da interseccionalidade é trazido como lente analítica para o presente relato técnico à medida em que o problema que encontrou respaldo e viabilidade técnica na consolidação de alternativas e, por determinado momento, viabilidade política adentrando a pauta do colegiado do cinema se constitui em um problema de sobreposição de subrepresentação de gênero e raça no campo audiovisual. Isso porque os indicadores e levantamentos que viabilizaram a consolidação da pauta afirmativa para o audiovisual em um problema merecedor da atenção estatal ressaltam que, a despeito de inúmeras mudanças políticas e sociais, manteve-se o mesmo padrão para o cinema brasileiro de maior circulação: intensa desigualdade de gênero e, sobretudo, de raça. Evidenciou-se, ainda, a gravidade da questão racial no campo da produção cinematográfica, com maior intensidade para as mulheres negras, que sofrem a dupla exclusão: de gênero e de raça (GEMAA, 2017).

Diante desse panorama analítico, cabe apresentar, em linhas gerais, o percurso vivenciado pelo colegiado do audiovisual no tratamento da pauta afirmativa por ocasião da implementação do grupo de trabalho sobre a questão.

## **O Conselho Superior do Cinema e o histórico do Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual**

O Conselho Superior do Cinema, criado pela Medida Provisória n. 2.228-1/01, tem, dentre outras, a competência de definir a política nacional do audiovisual e aprovar as políticas e as diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. O órgão colegiado integra o tripé da governança da política audiovisual, composto pelo (i) Conselho Superior do Cinema; pela (ii) Agência Nacional do Cinema; e (iii) pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. (IKEDA, 2015)

O Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual foi instituído pelo Conselho Superior do Cinema, mediante Resolução nº 04, de 06 de fevereiro de 2018, com:

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

A resolução fundamentou a necessidade de criação do Grupo de Trabalho com dados do estudo realizado pela ANCINE sobre resultados da produção cinematográfica em 2016, que apontou o desequilíbrio de gênero e raça no setor, demonstrando que, do total de Certificados de Produtos Brasileiros (CPB) emitidos em 2016 (TV: 1.425; Cinema: 552; Vídeo Doméstico: 63; Outros segmentos 543; Total: 2.583), apenas 17% apresentavam mulheres na direção e 21% mulheres na função de roteiristas. O instrumento mencionava, ainda que, embora a população brasileira fosse constituída por 50,7% de negros e negras, a presença de atores e atrizes negros e pardos, na produção cinematográfica em 2016, foi de apenas 13,4%. O levantamento realizado pela Agência evidenciou que, no recorte racial, dos longas-metragens lançados em 2016, 97,2% foram dirigidos por pessoas brancas, enquanto 2,1% por pessoas negras. No que diz respeito ao recorte de gênero, 78,2% das obras foram dirigidas por homens, enquanto 19,7% por mulheres. A estratificação interseccional desses dados pela Agência demonstrou que todo o quantitativo de 19,7% das mulheres que ocuparam cargos de direção na amostra foram de mulheres brancas, enquanto os 2,1% de pessoas negras ocupando a função foram de homens negros, não tendo havido nenhum filme lançado por mulher negra em 2016. (ANCINE, 2018).

Diante disso, o colegiado do audiovisual ponderou pela imprescindibilidade e urgência da “construção de uma política pública efetiva para mitigação desse cenário de desigualdade racial e de gênero, no âmbito do setor audiovisual”. (BRASIL, 2018)

O instrumento de instituição do Grupo de Trabalho estabeleceu a data do dia 12 de dezembro de 2018, para que os membros do GT apresentassem ao plenário do Conselho uma

sugestão de proposta de política pública de promoção da igualdade de gênero e raça do setor audiovisual, a qual deveria ser aprovada pelo Plenário e, posteriormente, encaminhada ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual.

O Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual do Conselho Superior do Cinema, foi composto de forma paritária, nos seguintes termos: I - representante do Ministério da Cultura; II - representante da Agência Nacional do Cinema (ANCINE); e III - representante da Casa Civil; enquanto atores institucionais do Governo Federal; e três representantes dentre os membros da composição de especialistas e membros da sociedade civil do órgão colegiado: IV - José Francisco Araújo Lima Neto; V - Renata Maria de Almeida Magalhães; e VI - Carolina Paiva de Vasconcellos. Foram indicados pelo poder público o Secretário do Audiovisual à época, Frederico Maia Mascarenhas, representando o Ministério da Cultura; os servidores Carolina Souza Ribeiro da Costa (titular) Gledson Santos (suplente), representando a ANCINE; e a servidora Tamille Sales Dias, representando a Casa Civil.

Foram realizadas reuniões para a realização de escuta de especialistas, visando à consolidação do trabalho a ser apresentado ao plenário do Conselho Superior do Cinema. As reuniões ocorreram nos dias 15 de agosto de 2018, em Brasília, e 09 de outubro de 2018, no Rio de Janeiro.

Na primeira reunião, participaram as pesquisadoras Márcia Rangel Candido e Léia do Vale Rodrigues. Márcia Rangel é doutora em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É pesquisadora do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), atuando nas áreas de mídia e política, representação no cinema brasileiro e estudos de gênero. Léia Rodrigues, povo Wapichana, é historiadora e mestre em Direitos Humanos e Cidadania (UnB), foi Coordenadora-Geral de Promoção da Cidadania, na sede da Funai em Brasília.

A segunda reunião, ocorreu no Rio de Janeiro, e contou com a participação da Diretora da ANCINE, à época, Debora Ivanov; da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade da ANCINE; do cineasta e pesquisador Joel Zito Araújo; e da representante da Associação dos Profissionais do Audiovisual Negro (APAN), Viviane Ferreira. Débora Ivanov é advogada e produtora de cinema. Integrou a diretoria colegiada da ANCINE entre 2015 e 2019. Foi diretora executiva do Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP), filiado à FIESP, e membro do Conselho Consultivo da SPCINE. Joel Zito Araújo é cineasta com longa e importante trajetória filmográfica, doutor em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) e pós-doutor no departamento de rádio, TV e cinema da Universidade do Texas. Viviane Ferreira é cineasta pela Escola de

Cinema e Instituto Stanislavsky, e advogada com atuação voltada para direitos autorais, direito cultural e direito público. Assina o curta-metragem *O dia de Jerusa* (2014) e os documentários *Dê sua ideia, debata* (2008) e *Festa da Mãe Negra* (2009); o longa-metragem *Um dia com Jerusa* e era a presidente da Associação dos Profissionais do Audiovisual Negro (APAN) à época. Atualmente (2023) é Diretora-Presidente da SPCINE.

O Grupo de Trabalho deu continuidade às suas atribuições de maneira remota, tendo utilizado metodologia elaborada com base no documento Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante, publicação que resultou de discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Nesse contexto, os membros consolidaram relatório apresentado ao Conselho Superior do Cinema e aprovado pelo colegiado, em 18 de dezembro de 2018, na oitava reunião ordinária do Biênio 2016/2018, contendo diagnóstico do problema; registro das políticas públicas já implementadas; contexto legal; parceiros de governo e não governamentais; objetivos, ações e resultados esperados; estratégia de implementação; impacto orçamentário e recomendação de resolução.

Pertinente registrar que o relatório, bem como a minuta de resolução, foram submetidas à apreciação do colegiado e ambos os documentos foram aprovados pelo plenário do Conselho Superior do Cinema, conforme Ata da Oitava Reunião Ordinária – Biênio 2016/2018, disponível no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Cultura, sobre o número de processo SEI 01400.020245/2018-41, documento 0789467. No entanto, embora tenha havido determinação firmada pelo então Secretário Especial da Cultura, Sr. José Henrique Medeiro Pires (SEI Cultura 0901286), datada de 17 de janeiro de 2019, o Governo Federal não procedeu à publicação das resoluções no Diário Oficial da União, ato necessário a conferir-lhes validade, eficácia e publicidade. A própria ata da deliberação mencionada não consta em nenhum dos portais oficiais do governo, embora constem outras atas do colegiado de anos anteriores e posteriores.

Assim, o trabalho desempenhado pelo GT do colegiado, bem como as demais deliberações ocorridas na data, passaram a ocupar um lugar de não existência institucional e histórica, sobretudo após a extinção do Ministério da Cultura e interrupção do uso do Sistema Eletrônico do MinC. Além do GT objeto de análise do presente trabalho, na data da reunião foram apresentados também os relatórios dos GTs de Preservação, digitalização e difusão do conteúdo Audiovisual e de Política de Atração de Produções e Coproduções Internacionais. Nenhuma das três resoluções propostas pelos GTs, e aprovadas pelo Conselho Superior do

Cinema, foram publicadas no Diário Oficial da União.

Pela sua pertinência, cabe destacar alguns dos pontos que integraram o relatório do Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual do Conselho Superior do Cinema. Quanto aos Objetivos, Ações e Resultados Esperados, os trabalhos concluíram pela necessidade de:

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

Além disso, o grupo elencou como estratégia de implementação as seguintes considerações, as quais deveriam ser utilizadas como marco referencial pelos órgãos responsáveis pelo desenho e formulação da política pública para o audiovisual:

- (i) Análise, divulgação e monitoramento dos dados das obras produzidas pelo setor cultural federal (SAv/MinC e Ancine) com o recorte de gênero, raça e etnia;
- (ii) Estudos e dados sobre cinema indígena (ainda há uma lacuna imensa no real mapeamento sobre a representação e representatividade do cinema indígena no Brasil);
- (iii) Estratégias específicas para a seleção de indígenas (com menos burocracias);
- (iv) Editais específicos (a exemplo dos editais de curtas, médias e longas afirmativos para negras e negros e os editais Carmen Santos para mulheres);
- (v) Cotas em editais gerais (cotas transversais);
- (vi) Editais temáticos (visibilização pela narrativa);
- (vii) Formação audiovisual específica para negras e negros, indígenas e mulheres;
- (viii) Formação para formatação de projetos (voltada para públicos específicos);
- (ix) Edital que associe CNPJ (pessoa jurídica) a CPF (pessoa física), com a possibilidade de criação de carteiras de projetos devido a dificuldade de alguns públicos estruturarem-se como empresa;
- (x) Criar estratégias para a distribuição de filmes a partir do recorte da política afirmativa;
- (xi) Desburocratização e simplificação dos mecanismos de fomento;
- (xii) Ampliação dos mecanismos de regionalização (por exemplo: focar nos territórios, áreas periféricas, quilombos etc.). (Fonte: Relatório GT CSC nº 4/2018 - não publicado)

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

A resolução aprovada pelo colegiado, que não foi publicada e, portanto, nunca entrou em vigor, consta do Processo SEI 01400.020245/2018-41, sob o número 0792748 e, traz as seguintes recomendações:

1. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura, por meio de sua Secretaria do Audiovisual, e à Agência Nacional do Cinema que realizem estudos, mapeamentos e análises de dados sobre o cinema indígena;

2. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura, por meio de sua Secretaria do Audiovisual, e à Agência Nacional do Cinema que assegurem a continuidade e aprofundamento do mapeamento, análise e difusão de dados quantitativos e qualitativos sobre gênero e raça no audiovisual brasileiro;
3. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema que assegurem que na composição de comissões de seleção de projetos audiovisuais, esteja contemplada a diversidade étnico-racial e de gênero;
4. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura que seja observada a valorização da diversidade étnico-racial e de gênero nas composições do Conselho Superior de Cinema (CSC);
5. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema que promovam a realização de estudos para viabilizar linhas de fomento que promovam a distribuição de obras audiovisuais de negros, indígenas e mulheres, bem como linhas que propiciem menor burocratização, tais como editais que associem pessoa jurídica (CNPJ) a pessoa física (CPF), com a possibilidade de criação de carteiras de projetos;
6. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema que assegurem a manutenção e continuidade dos editais afirmativos específicos e de cotas transversais em editais gerais;
7. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema que fomentem a formação audiovisual específica para negras e negros, indígenas e mulheres, bem como a formação específica em desenvolvimento de projetos voltada para esses públicos;
8. RECOMENDAR ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual que estabeleça diretrizes para definir uma estratégia de reserva de recursos para ações afirmativas, considerando o total dos recursos disponibilizados anualmente;
9. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura, à Agência Nacional do Cinema que estabeleçam diretrizes sobre a criação de normas e critérios de pontuação que garantam a aplicação efetiva das cotas;
10. RECOMENDAR ao Ministério da Cultura, à Agência Nacional do Cinema e ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual que estabeleçam diretrizes sobre a criação de indicadores e metas para a avaliação da efetividade das ações desenvolvidas. (Fonte: Processo SEI Cultura 01400.020245/2018-41)

Assim, com a não publicação da resolução supracitada, a agenda afirmativa, embora tenha conseguido alcançar espaço na agenda governamental, não logrou êxito em transformar-se em uma política sistematizada, tendo sido, portanto, alijada da agenda governamental em âmbito federal no período de 2019 a 2022. O próprio colegiado do cinema, juntamente com diversas outras arenas de participação social, enfrentou um processo de desestruturação no período. Isso porque o Conselho Superior do Cinema sofreu uma desmobilização sem precedentes, a ponto de o Ministério Público Federal (MPF), em 2021, expedir recomendação à então Secretaria Especial de Cultura, para que o Governo Federal retomasse as reuniões do colegiado (GUIMARÃES, 2021).

Diante de todo o exposto, percebe-se que o relato aqui evidenciado demonstrou a ascensão da pauta afirmativa interseccional à agenda governamental com resultados que

apontaram para sua inclusão na agenda decisional (Kingdon, 2003), em virtude da janela de oportunidade que se consolidou no encontro entre os fluxos de problema, alternativas e política. O fluxo do problema se materializou na conjuntura de elaboração de indicadores e levantamentos acerca da condição da desproporção na participação de mulheres e pessoas negras no campo audiovisual, sobretudo no que diz respeito aos estudos elaborados pela ANCINE e pelo GEMAA. Já o fluxo das alternativas se materializou no respaldo e viabilidade técnica seja pela interlocução de atores empreendedores de políticas (Capella, 2007; Kingdon, 2003) como a APAN – Associação dos Profissionais do Audiovisual Negro, seja pela mobilização técnica com a implementação das primeiras políticas afirmativas para o campo. E, por fim, o fluxo político, que demonstrou a convergência necessária à abertura de uma janela de oportunidade em 2018 que, com a mudança de governo no ano de 2019, interrompeu o processo de inserção da pauta na agenda decisional e consolidou um fechamento da janela de oportunidade.

No que diz respeito ao fluxo do problema, é pertinente evidenciar a prevalência de indicadores e mobilização de atores empreendedores em relação à temática. Isso porque o GEMAA publicou, em 25 de janeiro de 2023, novo infográfico atualizando tais dados, conforme destaque a seguir. Percebe-se que os dados referentes aos 10 filmes de maior bilheteria a cada ano demonstram a manutenção da participação majoritária de homens brancos (amarelo), seguida de mulheres brancas (rosa) e com a participação inaugural para o recorte de homens negros (laranja) na função de direção em 2020. A ausência na participação de mulheres negras (roxo) na função de direção e roteiro neste recorte de pesquisa permaneceu inalterada.

Gráfico 1: Distribuição da participação na direção dos 10 maiores filmes/ano. Fonte: (GEMAA, 2023)

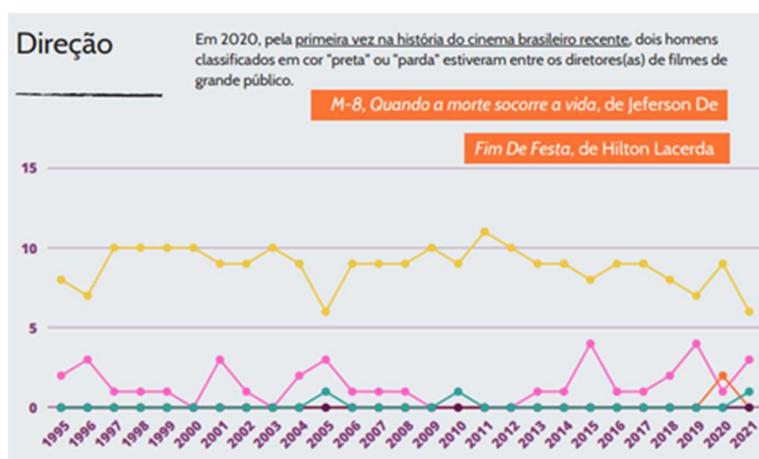
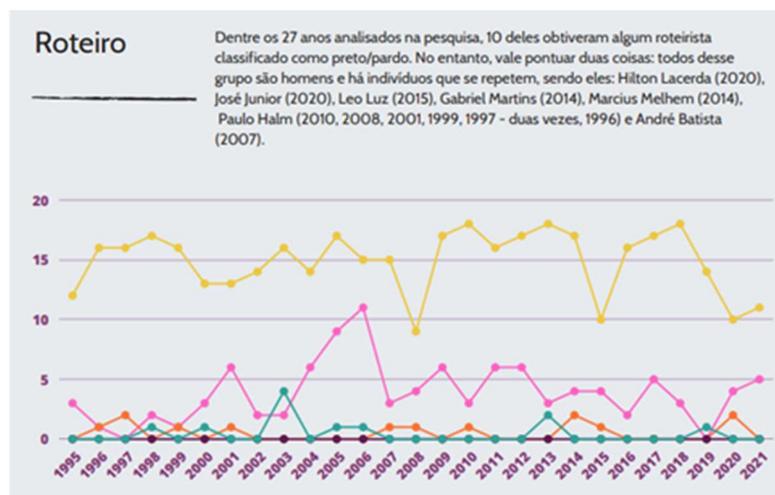


Gráfico 2: Distribuição da participação no roteiro dos 10 maiores filmes/ano. Fonte: (GEMAA, 2023)



Assim, cabe observar se a nova mudança de governo ocorrida a partir deste ano de 2023 irá ou não viabilizar nova convergência de fluxos, conforme o modelo de Kingdon (2003), propiciando nova janela de oportunidade à pauta afirmativa interseccional no campo do audiovisual. Nesse sentido, pode-se destacar que a recriação do Ministério da Cultura e a criação de outras estruturas administrativas com ênfase em pautas de combate à discriminação e à desproporção na participação de determinados grupos sociais (Ministérios i. da igualdade racial, ii. dos povos indígenas, iii. das mulheres e iv. dos direitos humanos e cidadania) como possíveis evidências de uma nova mudança no cenário da atenção governamental com potencial para redirecionar a agenda decisional para uma perspectiva mais propícia à discussão suscitada pelo presente trabalho.

## Recomendações

Diante do relato apresentado, recomenda-se aos decisores da política cultural, sobretudo no que alcança a pauta setorial do audiovisual, a recuperação histórica desse percurso trilhado pelo órgão colegiado do setor no que diz respeito, não somente à política afirmativa para o setor, mas a todas as deliberações ocorridas neste mesmo mandato do colegiado superior do cinema. Tal recuperação é necessária especialmente no que diz respeito à correção do registro desses acontecimentos nos espaços propícios à divulgação da política pública, assegurando transparência e lastro histórico à atuação pública. Isso porque é o acúmulo incremental de informações e dados acerca da atuação dos atores mobilizados na consecução da política pública que subsidia os estudos e pesquisas acerca da atuação estatal, os quais, por sua vez, retroalimentam o arcabouço teórico e técnico através do levantamento de análises, referenciais e de evidências em políticas públicas.

Ainda nessa esteira, recomenda-se às comunidades geradoras de políticas públicas (*policy communities*) o acompanhamento atento à eventual convergência dos fluxos,

decorrentes da mudança governamental, que venha a resultar em nova janela de oportunidade para o retorno da pauta afirmativa à agenda governamental, de modo que a trajetória da pauta possa ser retomada e não reiniciada, tendo com base os percursos já percorridos e aqui registrados.

## Referências

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

BRASIL. Ancine. Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016. Em Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2018.

BRASIL. Ancine. Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional\\_v03052021.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional_v03052021.pdf)> Acesso em fevereiro de 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior do Cinema (2018). Resolução nº 4, de 6 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. (2010). Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as leis n.s. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília.

BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas Uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1486–1497, dez. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

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

CRENSHAW, K. Documento sobre a Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. 2012. p.7-16. Disponível em: <<http://acaoeducativa.org.br/fdh/wpcontent/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2023

Domingues, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Revista Brasileira de Educação*. Maio-agosto. pp. 164-176. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n29/n29a13.pdf>, 2005

KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

GEMAA. Boletim 2: Raça e Gênero no Cinema Brasileiro (1970-2016), 2017.

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

GUIMARÃES, Ana Cláudia. O Globo. Mário Frias é notificado para convocar reunião do

Conselho Superior de Cinema. Setembro de 2021. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/mario-frias-e-notificado-para-convocar-reuniao-do-conselho-superior-de-cinema.html>> Acesso em março de 2023.

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

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