

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marina Fernandes Ferreira

PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE AUDIOVISUAL DA CIDADE DE
BELO HORIZONTE:
O caso do Programa BH nas Telas

Belo Horizonte

2020

Marina Fernandes Ferreira

PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE AUDIOVISUAL DA CIDADE DE
BELO HORIZONTE:

O caso do Programa BH nas Telas

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Carolina Portugal Motta

Belo Horizonte
2020

F383p Ferreira, Marina Fernandes.
Processo de formulação da política de audiovisual da cidade de Belo Horizonte [manuscrito] : o caso do Programa BH nas Telas / Marina Fernandes Ferreira. – 2021.
[12], 75 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Carolina Portugal Motta

Bibliografia: f. 85-87

1. Cultura – Belo Horizonte (MG). 2. Programa de Desenvolvimento do Audiovisual de Belo Horizonte (BH nas Telas). 3. Política cultural – Belo Horizonte (MG). 4. Políticas públicas. I. Motta, Carolina Portugal. II. Título.

CDU 008(815.1)

Marina Fernandes Ferreira

**PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE AUDIOVISUAL DA CIDADE DE BELO
HORIZONTE:**

O caso do Programa BH nas Telas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Fundação João Pinheiro



Prof. Agnez de Lelis Saraiva.– Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Dias Magalhães– Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de Janeiro de 2021

DEDICATÓRIA

Eu dedico esse trabalho à minha família, à deus, ao meu companheiro, a mim e a todos aqueles que estiveram do meu lado torcendo por mim e me prestando apoio. Dedico em especial à minha mãe, pessoa que mais torce e torcerá pelas minhas vitórias, as compartilhando comigo, então. Dedico esse trabalho ao setor audiovisual, à SMC, e a todos aqueles que se dedicaram com vocação para o fazer público e para o desenvolvimento do cinema brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi feito à muitas mãos. Eu só tenho a agradecer a minha mãe e minha irmã, que me deram a base para que eu pudesse ingressar e finalizar o curso superior de administração pública. Ao Arthur, que foi meu companheiro e esteve do meu lado em todos os momentos que precisei, prestando apoio com amor, compreensão e carinho. Às minhas amigas, que torceram por mim e compartilham todas as alegrias e aflições do meu dia a dia. À toda minha família, que me fizeram ser quem eu sou. À Deus, por sempre ser minha força e meu refúgio. Aos meus professores que acreditaram em mim e que foram ombro me deram conselhos para minhas angústias, e nunca me subjugaram. Ao contrário, me compreenderam: Agnez e Carol. À Carol, especificamente, por ser minha parceira e por acreditar sempre no meu potencial, mesmo em tempos de crise. À Bia e a Julia, que me ajudaram a compreender os desafios da escrita acadêmica. A Livinha, a Camila, aos meus entrevistados, Portela, André, Fuiza. Ao Guilherme Fiuza, pela dedicação constante em contribuir para o trabalho. À SMC, que me deu oportunidade de exercer o fazer burocrático na pasta que eu mais amo. A todos que me ajudaram a produzir esse trabalho, prestando apoio para que eu conseguisse.

RESUMO

Esse estudo constituiu em verificar o processo de formulação do programa de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte (BH nas Telas), à luz de teorias sobre o processo de elaboração de políticas públicas. O trabalho buscou compreender o porquê da escolha por esse investimento e como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte realizou suas ações de intervenção no setor da capital. Assim, quanto aos métodos, pode-se dizer que essa pesquisa se trata de uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa. Foi realizada pesquisa para identificar alguns tipos e modelos de formulação de políticas públicas. O processo de formulação do BH nas Telas foi conhecido por meio de entrevistas realizadas com agentes públicos e da sociedade civil que participaram do programa. Destacou-se a capacidade da gestão municipal em construir um programa em diálogo constante com o setor audiovisual. Dessa forma, os constantes diálogos com a sociedade e a familiaridade da equipe contratada para a Secretaria de Cultura geraram um programa de desenvolvimento que contemplou cinco eixos estratégicos para que o setor audiovisual progredisse de forma autossustentável. Resultado disso é um programa pouco questionado pela sociedade civil, que conseguiu captar um importante valor na chamada pública de investimentos regionais da ANCINE, via Fundo Setorial do Audiovisual. Assim, constatou-se que a formulação do BH nas Telas aconteceu em etapas. A primeira de análise da demanda, a segunda de observação das alternativas possíveis, a terceira de escolha dessas alternativas. A partir de sua implementação ele passou a realizar, anualmente, a avaliação do que foi executado. Assim, foi possível identificar que o programa foi elaborado como a proposição do modelo dos Ciclos de Políticas Públicas. Também, verificou-se que houve um processo de formação dessa agenda na Secretaria Municipal de Cultura, na qual o programa BH nas Telas foi o programa elaborado a partir dela. Por fim, identificou-se que sua formulação seguiu a proposição do de Múltiplos Fluxos de Kingdom (2003).

Palavras-Chave: Belo Horizonte. BH nas Telas. Audiovisual. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study consisted of verifying the process of formulating the audiovisual development program in Belo Horizonte (BH nas Telas), in the light of theories about the process of elaborating public policies. The work sought to understand why the investment was chosen and how the Belo Horizonte City Hall carried out its intervention actions in the capital sector. Thus, as for the methods, it can be said that this research is an exploratory research of a qualitative nature. Research was carried out to identify some types and models of public policy formulation. The process of formulating BH nas Telas was known through interviews with public agents and civil society that participated in the program. The capacity of municipal management to build a program in constant dialogue with the audiovisual sector was highlighted. In this way, the constant dialogues with society and the familiarity of the team hired for the Secretariat of Culture generated a development program that included five strategic axes for the audiovisual sector to progress in a self-sustainable way. The result of this is a program little questioned by civil society, which managed to capture an important value in ANCINE's public call for regional co-investments, via the Audiovisual Sectorial Fund. Thus, it was found that the formulation of BH nas Telas happened in stages. The first to analyze demand, the second to observe possible alternatives, the third to choose these alternatives. From its implementation, it started to carry out, annually, the evaluation of what was executed. Thus, it was possible to identify that the program was designed as the proposal of the Public Policy Cycles model. Also, it was verified that there was a process of formation of this agenda in the Municipal Secretary of Culture, in which the BH nas Telas program was the program elaborated from it. Finally, it was identified that its formulation followed the proposition of Kingdom's Multiple Streams (2003).

Keywords: Belo Horizonte. BH nas Telas. Audiovisual. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

AV – Audiovisual

Cemig - Companhia Energética de Minas Gerais

CF - Constituição Federal

CGFSA – Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual

CMC – Congresso Municipal de Cinema

CNC – Conselho Nacional de Cultura

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

DMUS - Diretoria de Museus

DPDI - Diretoria de Promoção dos Direitos Culturais

FC – Film Comissions

FEC – Fundo Estadual de Cultura

FEC – Fundo Estadual de Cultura

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FICART – Fundos de Investimento Cultural e Artístico

FIQ – Festival Internacional de Quadrinhos

FIT – Festival Internacional de Teatro

FMC – Fundo Municipal de Cultura

FMC – Fundo Municipal de Cultura

FMCBH – Fundacao Municipal de Cultura de Belo Horizonte

FMCBH – Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte

FNC – Fundo Nacional de Cultura

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

Funarte – Fundação Nacional de Artes

Fundese – Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico

Fundese - Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Minas Gerais

GEICINE – Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica

GT – Grupo de Trabalho

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ISS – Imposto sobre serviços

LEIC – Lei de Incentivo à Cultura

LEIC – Lei Estadual de Incentivo à Cultura

LEMG - Loteria do Estado de Minas Gerais

LMIC - Lei Municipal de Incentivo à Cultura

MINC – Ministério da Cultura

MIS – Museu da Imagem e do Som

NPD – Núcleo de Produção Digital

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PP – Políticas Públicas

Prodam - Projeto de Desenvolvimento do Audiovisual Mineiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SCOMPS - Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas

SEC – Secretaria Estadual de cultura

SEC – Secretaria Municipal de Cultura

Secult – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo

SIEC – Sistema Estadual de Cultura

SIFC – Sistema de Financiamento à Cultura

SMASAC - Secretaria Municipal de Assistência Social e Saúde Alimentar

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

SMED - Secretaria Municipal de Educação

SpCine – Empresa de cinema e audiovisual de São Paulo

SPHAN – Serviço do Patrimônio e Artístico Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA DA PESQUISA	19
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	22
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA, COM FOCO PARA O BRASIL	32
4.1	Um Breve histórico das políticas culturais no Brasil.....	34
4.2	A Política Cultural em Minas Gerais	44
5	BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA CULTURAL DE BELO HORIZONTE E O PROGRAMA BH NAS TELAS.....	55
5.1	O Setor Audiovisual em BH.....	59
5.2	O Programa BH nas Telas	61
5.3	Construção da Política de Audiovisual de BH.....	62
5.3.1	Do contexto político-social em que o programa foi criado.....	67
5.3.2	Da formulação e estrutura do programa BH nas Telas	69
5.3.3	Das facilidades e méritos da gestão para a construção do programa.....	75
5.3.4	Dificuldades enfrentadas	77
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A indústria audiovisual do Brasil recebe atenção pública desde o ano de 1932, onde foi criada a primeira lei para o cinema, o decreto 21.240. Esta lei criou primeiro instrumento de censura de produções cinematográficas e o instrumento financeiro para o setor, a Taxa Cinematográfica para a educação popular (BRASIL, 1932). A criação desta lei mostra o interesse do poder público em regular o setor audiovisual, além de disciplinar e centralizar a atividade cinematográfica ao seu favor (SIMIS, 2010).

Desde então, foram criadas ao longo dos anos Comissões de Cinema para discutir os interesses do setor, nos âmbitos Municipais, Estaduais e Federais. Durante a história do país, conseguimos observar uma grande dedicação do poder público para “agir nas atividades comerciais ou industriais relacionadas ao cinema, e intervir de forma centralizada” (SIMIS, 2010, p.40). Temos como exemplo a realização de diversos Congressos para discutir os interesses do setor na década de 1950, a criação da Comissão Federal do Cinema, futura Embrafilme, na década de 1990, e a posterior criação da Ancine – Agencia Nacional de Cinema, em 2001, que realiza projetos e políticas de fomento, incentivo e regulação da atividade cinematográfica até hoje (SIMIS, 2010). Esse histórico aponta a diferença do setor audiovisual em comparação às demais linguagens culturais. Apenas o setor audiovisual conta com a existência de agências reguladoras específica para sua área da cultura.

É importante realçar também dois motivos para o setor audiovisual receber essa atenção do poder público. A primeira, é sua forte articulação política. Até hoje isso se mantém. O setor audiovisual continua sendo bem articulado, com fóruns e organizações federais, regionais e municipais pelo país. Segundo apontado no trabalho de Anita Simis (2010), os organismos e instituições que surgiram para atuar no cinema brasileiro foram frutos de movimentos do próprio setor para que fosse uma realidade.

Além da boa articulação do setor para demandar, o audiovisual também possui uma grande importância para a atividade econômica do país. Por essa razão, o investimento no setor audiovisual apresenta vantagens e retorno financeiro, além da promoção da cidadania e do direito a cultura da população.

Pode-se citar, por exemplo, a existência de uma Film Comissão, a São Paulo Film Comissão (SPCine), que oferece assistência para a realização de produções audiovisuais na capital paulista. A SPCine, empresa de cinema e audiovisual de São Paulo, é uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo com foco no desenvolvimento dos setores de cinema, TV, games e novas mídias. A empresa pública especializada realiza editais de investimento direto na produção de conteúdos cinematográficos, programas de formação gratuito para fortalecer os profissionais atuantes no setor, além de programas como o Circuito SPCine. Esse programa é uma rede de salas de cinema da Prefeitura de São Paulo, totalmente gratuita que oferece uma programação de exposições ao longo do ano. Essa política pública oferece 20 espaços gratuitos presentes, sobretudo, em bairros não atendidos pelas salas comerciais, com equipamentos de ponta para garantir qualidade de som e imagem (SPCINE, 2021).

Belo Horizonte também se mostra uma potência crescente dentro do setor cinematográfico, principalmente nos anos mais recentes. A cidade conta com cineastas de renome e grande alcance internacional. As produções belo-horizontinas têm ganhado o mundo, vencendo prêmios internacionais, de festivais renomados pelo globo, como Cannes, Rotterdam e Locarno¹, e fazendo parte do conteúdo das principais plataformas de VOD (*video on demand*)².

1 O filme “Na Cidade que Envelheço”, participou do 49º Festival de Brasília, em setembro de 2016. Filme dirigido por Marília Roche, foi gravado e teve sua história passada na cidade de Belo Horizonte.

O filme “Arábia”, dirigido por Affonso Uchôa e João Dumans, foi exibido em festivais internacionais como Festival Internacional de Cinema de Roterdã, Festival Internacional de Cinema de Cartagena e Festival Internacional de Cinema da Flandres-Gante. foi escolhido o Melhor Filme no 50º Festival de Brasília, e mais outros 4 prêmios neste festival.

O filme “No Coração do Mundo”, produzido pela Filmes de Plástico, e dirigido por Gabriel Martins e Maurílio Martins, vencedor do *International Film Festival Rotterdam* - IFFR 2019. O filme “Temporada”, da mesma produtora, foi estreado mundialmente no Festival Internacional de Cinema de Locarno, na Suíça, em 1 de agosto de 2018. No mesmo festival, o filme foi indicado ainda para mais quatro premiações: Leopardo de Ouro, Diretor Revelação, Prêmio do Júri Especial Ciné+ e Menção Especial para Cineastas.

“Baronesa”, dirigido por Juliana Antunes, é um filme que se passa na periferia de Belo Horizonte, foi vencedor de dois prêmios do *IndieLisboa International Independent Film Festival* em 2018.

² Video On Demand (VOD), em português: vídeo sob demanda, são plataformas online onde o usuário possui liberdade de escolha sobre o conteúdo audiovisual a ser consumido. A Netflix é um exemplo de plataforma VOD

No ano de 2014, integrantes do Fórum Audiovisual de Minas Gerais e do Sebrae Minas se reuniram para verificar as possibilidades de atuação do Sebrae visando o desenvolvimento do segmento audiovisual na região metropolitana de Belo Horizonte. O Fórum do estado, é uma entidade que reúne profissionais do setor para discutir seus interesses, propor demandas para o poder público bem como publicar estudos, cartilhas e demais materiais interessantes para o segmento.

Para a verificação das possibilidades do Sebrae, as duas entidades realizaram um primeiro trabalho de pesquisa. Esse estudo buscou mapear o perfil das empresas que atuam no mercado, para assim nortear as diretrizes de atuação do Sebrae Minas. O estudo realizado apresenta muita importância para o setor, principalmente considerando o que foi descoberto nas entrevistas deste estudo. Segundo apresentado aqui, o setor audiovisual possui, ainda sim, poucos dados para apresentar uma boa análise quantitativa do setor.

Essa análise quantitativa, por sua vez, se faz necessária uma vez que para a realização de políticas públicas, é fundamental que seja feita uma análise também do problema ao qual a política pública afetará. Dessa forma, o estudo do Sebrae, em conjunto com o Fórum Mineiro do Audiovisual se mostrou importante para que programas como o BH nas Telas fossem desenvolvidos.

Com base nos resultados desta pesquisa, foram realizados encontros com representantes do Fórum Audiovisual para análise e discussão, identificando os principais desafios do segmento e consolidando prioridades de atuação do Sebrae Minas no audiovisual na região metropolitana de Belo Horizonte.

Há no setor de audiovisual da cidade um potencial que pode ser desenvolvido para que se torne competitivo. Belo Horizonte tem a capacidade de alcançar o mesmo volume de produção de capitais como Rio de Janeiro e São Paulo³. Entretanto, durante toda a história do investimento municipal na cultura, o audiovisual belorizontino nunca possuiu um programa ou política pública de investimento direto específico para o setor. Existe, desde a criação da primeira Secretaria Municipal de Cultura, nas gestões de Eduardo Azevedo e Pimenta da Veiga, apenas mecanismos de investimento via Lei Municipal de Incentivo à Cultura, onde o audiovisual se configura como apenas mais uma das linguagens culturais contempladas.

³ Entre 2012 e 2014, os principais centros produtores do país lançaram 249 filmes, sendo 130 de São Paulo e 119 do Rio de Janeiro (FÓRUM MINEIRO DO AUDIOVISUAL, 2015)

Durante a história das políticas para o audiovisual tanto da cidade de Belo Horizonte quanto de Minas Gerais, várias possibilidades de se realizar ações de fomento ao setor foram perdidas. Assim como mostra este estudo, por meio do que foi apresentado em entrevista, com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, e com o lançamento da política de co-investimentos regionais do Fundo, os estados e municípios tinham a disposição um recurso considerável para se captar. Entretanto, por divergências políticas e pela organização institucional da pasta da cultura, os governos que estavam à frente da prefeitura de Belo Horizonte, e do Estado de Minas Gerais não optaram por participar dessa política, reduzindo consideravelmente ou descartando o investimento direcionado para o audiovisual.

Ademais, o estudo também mostra que, desde o ano de 2016, a pasta da cultura vem sendo ameaçada. No governo de Michel Temer os ministérios da cultura foram extintos e incorporados à ministérios como o da Cidadania e do Turismo. Durante o Governo Temer, entretanto, o ministério da cultura foi reaberto. Porém, com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência, o ministério da cultura foi extinto, e permanece até hoje. Com a extinção, a pasta da cultura foi acoplada à Secretaria de Cidadania, e posteriormente, à Secretaria de Turismo.

A última gestão do estado de Minas Gerais, em consonância com esse movimento nacional, apresentou o mesmo movimento. Com a eleição de Romeu Zema, a pasta da cultura que antes possuía sua própria Secretaria, foi incorporada à Secretaria de Turismo.

Na direção oposta às políticas genéricas via incentivo, a no ano de 2018, prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Cultura criou o “BH nas Telas”, programa de desenvolvimento do audiovisual, ampliando e inaugurando um conjunto de políticas voltadas para o setor. O programa se divide 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.

Em 2019, esse programa se tornou estratégico, entrando nas metas de governo do município. Durante seu desenvolvimento, ampliou-se o orçamento direcionado ao setor audiovisual, bem como diversificou-se as ações e projetos - anteriormente restringida a ações de fomento. Ao todo, soma-se uma injeção de quase 10 milhões de reais em 2019, numa gama ampla de projetos e ações (BELO HORIZONTE, 2020)

Essa política foi um marco para o setor cultural da cidade, principalmente para o cinematográfico. Pela primeira vez, o setor de Belo Horizonte se deparou com a possibilidade de captar recursos municipais via editais específicos para o cinema, de realizar cursos de formação na área, contar com o apoio de uma Film Commission entre outras mudanças, além de recursos e serviços de fomento, preservação de obras e democratização do acesso ao cinema.

Pode ser considerado que a criação do programa em 2018 também representou uma vitória para o setor cultural a nível nacional, uma vez que desde o governo Temer (2017), a cultura vem sendo retirada da prioridade das agendas governamentais. Ademais, também foi apresentado em entrevista que, além da extinção do ministério da cultura, a Agência Nacional de Cinema também está sofrendo sucateamentos, que foi identificado pelas dificuldades de cooperação dentro das ações conjuntas entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Agência.

Portanto, o programa BH nas Telas se mostra importante tanto para o setor audiovisual, e para o desenvolvimento econômico da cidade, quanto demonstra um movimento contrário e positivo contra a redução dos investimentos em cultura ao redor do país. Por essa razão se justifica o porquê de esse estudo se dedicar a entender como se deu o processo da gestão municipal na formulação do programa de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte, o BH nas Telas.

Ademais, este estudo de caso se utilizando das teorias que foram selecionadas aqui, também contribui para melhorar o desempenho do setor público para o desenvolvimento de políticas públicas, uma vez que a isso se destina a dedicação para analisar as políticas públicas.

É importante ressaltar também, que a redução desta importância contraria o que é estipulado na Constituição Federal de 1988. O artigo de número 215 defende que é dever do Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, bem como o acesso à cultura. Além a carta magna do Brasil também defende que o Estado deve apoiar e incentivar tanto a valorização quanto as manifestações de cultura que o país apresenta. (BRASIL, 1988).

Para tanto, o estudo possui objetivos específicos. são eles:

a) Verificar como tem sido a política cultural brasileira e mineira, com foco para o setor de audiovisual, bem como a de Belo Horizonte;

b) Mostrar como foi formulada a política de audiovisual de BH, com foco para o BH nas Telas;

A estrutura dessa monografia se dividiu a fim de promover a melhor compreensão do objeto de estudo, e a fim de alcançar uma análise completa do caso em questão, à luz do que diz a teoria das ciências sociais. Para tanto, esse estudo se organiza em seis capítulos. O primeiro sendo esta Introdução. O capítulo 2, que segue, é apresentada a metodologia pela qual se desenvolveu essa pesquisa. No capítulo 3, será apresentado uma revisão da literatura sobre os modelos teóricos do processo de formulação de políticas públicas, a fim de se poder compreender o processo de criação e de formulação do programa municipal que trata esse trabalho.

Posteriormente, no capítulo 4, é feita uma discussão acerca das políticas públicas (PP) de cultura. A discussão passa, primeiro, pelo histórico dos primeiros investimentos públicos e privados em cultura, buscando compreender a origem do que hoje entendemos por políticas público. Em seguida no mesmo capítulo 4, tem-se um breve histórico sobre a política cultural no Brasil e em Minas Gerais, trazendo destaque para as políticas para o setor audiovisual.

Seguindo esse tema, o capítulo 5 traz o breve histórico da política cultural de Belo Horizonte, e o programa BH nas Telas. Para tanto, é apresentado como se deu o início do investimento municipal na área da cultura, até a gestão municipal atual. Por fim, no capítulo 6, são apresentadas as principais considerações resultantes da realização dessa pesquisa, à luz das teorias que disserta as ciências sociais sobre a formulação das políticas públicas e das percepções dos entrevistados.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de caso, a partir da qual foram feitas entrevistas semiestruturadas com atores do setor audiovisual de Belo Horizonte, e com servidores públicos da Secretaria Municipal de Cultura da cidade.

O objetivo da pesquisa, como foi mencionado na introdução, foi verificar como aconteceu a formulação e implementação da política de audiovisual, intitulada BH nas Telas. Nessa verificação, foi analisado se o processo de formulação do BH nas Telas possui elementos e etapas que são descritos pela literatura que trata da formulação de políticas. Além, também foi analisada a relação entre as etapas e procedimentos escolhidos na formulação e implementação da política até aqui, com os resultados positivos ou negativos do programa.

Para tanto, foi entendido que para compreender de fato o processo de formulação, seria necessário analisar documentos da Secretaria Municipal de Cultura que registram e oficializam a construção e andamento do programa. Também foi percebido que era fundamental captar a experiência e avaliações dos servidores públicos e agentes culturais do cinema que testemunharam este processo.

Assim, foram realizadas três entrevistas, cujos entrevistados tinham os seguintes perfis:

Entrevistado A: Servidor público da Secretaria Municipal de Cultura

Entrevistado B: Servidor público da alta gestão da Secretaria Municipal de Cultura

Entrevistado C: produtor de cinema e cineasta.

Foi elaborado dois questionários diferentes, um para os servidores da PBH e outro aos agentes da área cultural, a fim de captar especificamente as duas distintas experiências e percepções. As entrevistas continham as seguintes questões:

Perguntas direcionadas aos servidores públicos:

Qual foi a motivação da gestão em criar uma política pública de desenvolvimento para o setor audiovisual?

Nesse processo, foi pensada primeira a demanda existente na cidade de belo horizonte para a decisão dessa política ou foi uma área de interesse da própria gestão investir nessa área?

Como foi o processo de decisão para destinar esses recursos para esse setor, dentre outros setores que estavam em pauta? Porque a decisão pelo setor audiovisual?

Como foi o processo de formulação da implementação da política, desde a decisão das ações até sua implementação?

A participação da sociedade civil do setor foi planejada inicialmente?

Quais as dificuldades encontradas na participação social?

Perguntas direcionadas ao integrante da sociedade civil:

Como se deu a sua participação no desenvolvimento do programa BH nas Telas?

Quais as dificuldades encontradas?

Como foi a recepção da SMC a sua participação

E qual diferença você sentiu “sentando na mesa para conversar” com tantos secretários, e “sentando” agora para dialogar com a gestão atual?

Com a saída do Juca da frente da secretaria, você sentiu mudanças na participação? Ou não. Se não, por quê? Se sim, por que também?

Dessa forma, a metodologia escolhida para este estudo de caso é capaz de oferecer à pesquisa as informações necessárias para analisar como se deu a formulação da política.

Os Documentos foram analisados a afim de descobrir a estrutura do programa, bem como as medidas de captação e aplicação dos recursos. Os documentos utilizados foram as apresentações públicas oferecidas pela Secretaria Municipal de Cultura, bem como os editais lançados pelo programa BH nas Telas.

Além, as entrevistas apresentaram detalhes fundamentais, por parte dos servidores públicos, de como aconteceu todo o processo, desde o momento em que o audiovisual foi identificado como importante para chamar a atenção do poder público.

Por sua vez, as entrevistas realizadas com os agentes do setor, por parte da sociedade civil, também foram justificadas pela importância da visão oferecida por esses agentes.

No próximo capítulo será visto brevemente o que a literatura aborda sobre políticas públicas e a formulação das mesmas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa seção irá discutir os modelos teóricos que dão base para o entendimento do processo de formulação de políticas públicas. A discussão acerca desses modelos é importante para se poder compreender o processo de criação e formulação do programa municipal de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte (BH nas Telas). Desta forma, é fundamental compreender também as teorias que analisam como uma demanda social se torna de fato uma política pública.

Brevemente, o termo política possui dois significados. Política, com “p” maiúsculo, ou “politics”, significa a esfera de decisão social em uma democracia, a resolução pacífica de conflitos sobre a alocação de bens e recursos públicos, os procedimentos destinados à organização da convivência social e a construção de consensos entre os integrantes da sociedade (REIS, 2013).

Esse conceito, portanto, exprime a forma de organização das atividades ligadas ao poder público governante. Segundo Elisa Reis (2013), diz respeito a ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das fórmulas de competição particulares adotadas e quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses concretos envolvidos (REIS, 2013). Em outras palavras, a política é o conjunto de ações ordenadas por parte da autoridade governamental que, por meio de um processo de tomada de decisão impessoal, coordena os interesses sociais distintos que existem.

Maria das Graças Rua (1997) também explana sobre a diferença existente entre os dois conceitos do termo “política”. Segundo a pesquisadora, política com “p” maiúsculo ou, “politics”, representa o conjunto de procedimentos formais e informais que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. Em outras palavras, Rua diz que a Política (politics) são todas as ações conjuntas de um governo para articular interesses distintos com relação a como serão alocados os bens públicos.

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, ou seja, resultados das atividades política (politics). Elas são o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. A alocação imperativa, por sua vez, corresponde à tomada de decisão unilateral através do poder soberano do governo (REIS, 2013).

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs, ou seja, resultados das atividades política (*politics*). Elas são o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. A alocação imperativa, por sua vez, corresponde à tomada de decisão unilateral através do poder soberano do governo (REIS, 2013).

Anita Simis, apresenta em seu trabalho “A Política Cultural como Política Pública”:

É verdade que a expressão política pública possui diversas conotações, mas aqui genericamente significa que se trata da escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão. (SIMIS, 2007).

É importante salientar, conforme menciona Celina Souza (2006), que diferentes fatores fizeram com que o estudo sobre as políticas públicas voltasse à agenda das pesquisas.

Os primeiros fatores estariam associados à crise econômica em que os países se encontram reiteradamente. Por essa razão, passa a ser importante para driblar essas crises, que as políticas públicas visem menos despesas e que sejam eficientes no alcance de suas meta. Por isso, o desenho e a execução das políticas passaram a ser temas de pesquisas visando descobrir os melhores processos.

Ainda, segundo Souza (2006), a importância dos estudos sobre políticas públicas também cresceu pois os países da América Latina, por serem democracias recentes, ainda não possuem coalizões políticas que consigam desenhar políticas publicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e garantam simultaneamente a inclusão social da população.

As discussões sobre esse tema também desenvolveram análises críticas que apontam variáveis dentro do processo de formulação das políticas públicas. Simon (1957 apud SOUZA, 2006) apresentou o conceito de “racionalidade limitada” das *policies*. Esse conceito fala que a racionalidade das políticas públicas é limitada uma vez que os gestores – por terem informação incompleta ou imperfeita – tem suas opiniões influenciadas pela falta de tempo, interesse próprio, falta de conhecimento, de modo que acabam por ser influenciados por essas questões. Deste modo, segundo a autora, os gestores precisam ter regras e incentivos que os auxiliem a tomar as decisões corretas, inclusive sem agir em benefício próprio.

Para além dessas variáveis, outros autores, como Lindblom (1959; 1979 apud SOUZA, 2006) incluem como variáveis as relações de poder e integração entre as diferentes fases do processo de formulação e implantação, bem como entre os diferentes atores. O papel das eleições, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse, desse modo, também deve ser tido em consideração. Complementarmente, Souza (2006) menciona que Easton (1965) contribuiu ao definir que a política pública seria um sistema, formado pela relação entre a formulação, os resultados e o ambiente. Assim, os gestores são influenciados pelos partidos, mídia e pelos grupos de interesses que interferem em seus resultados e em suas consequências.

A partir desses conceitos, então, tem-se que o governo tem certa autonomia de decisão sobre as políticas públicas a serem implantadas, mas que essa autonomia é influenciada por fatores externos (mídia, atores externos, globalização etc.) e internos (coalizões internas, entre outros) ao governo, que são influenciados pelo momento histórico e pela trajetória da política específica.

Complementando o entendimento sobre as políticas públicas, Souza (2006) menciona os tipos de políticas públicas existentes, conforme conceituado por Lowi (1964; 1972):

1. Políticas distributivas – são políticas que partem do princípio que os recursos são limitados, de forma que o governo tenta, com suas decisões, privilegiar grupos ou regiões (em detrimento de outros) que são mais carentes, de forma a se tentar reduzir as desigualdades entre grupos ou regiões;

2. Políticas regulatórias – visam normatizar ou fiscalizar uma determinada atividade ou prestação de serviços, como as Agências Reguladoras ou dentro das próprias instituições;

3. Políticas redistributivas – são as políticas universalizantes, que são feitas para atingir o maior número de pessoas, de modo que alguns grupos são prejudicados em detrimento de outros e que não se sabe se em termos futuros haverá benefícios para todos;

4. Políticas constitutivas – são aquelas que regularizam o funcionamento de outras.

Novos modelos de formulação das políticas públicas partem do princípio que estas devem ser eficientes, contrariamente aos modelos anteriores que exaltavam que as políticas deveriam ser distributivas e alocativas. Eles surgiram a partir das teorias do novo gerencialismo e de políticas restritivas de gastos. A partir desta nova

perspectiva é importante a credibilidade das políticas públicas, que é conseguida a partir da existência de regras claras na execução das mesmas, de forma a não deixá-las a cargo da discricionariedade dos gestores e criadores das políticas públicas. “Assim, a discricionariedade, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais” (SOUZA, 2006, p.35).

Ao mesmo tempo em que surge a teoria das políticas públicas eficientes aparece também, de forma concorrente, a participação social nas políticas públicas. No Brasil, exemplos dessas seriam os conselhos comunitários, orçamentos participativos, fóruns, assembleias e outros canais de participação popular.

As instituições também possuem papel de relevo para a decisão, elaboração e implantação das políticas públicas. Enquanto que há teorias que afirmam que os decisores públicos atuam no sentido de defenderem seus interesses particulares (ou de coalizões) – neo institucionalistas – o processo decisório pode também ser mobilizado “por processos institucionais de socialização, novas ideias e processos gerados pela história de cada país” (SOUZA, 2006, p. 38).

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006, p. 39).

Além, tem-se a visão dos teóricos Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), também contribui para um entendimento completo das *policies*. Os autores desenvolveram o um modelo chamado modelo incrementalista (SOUZA, 2006). Nesse modelo, o governo não cria nada que seja novo, mas sim implanta mudanças incrementais nas políticas públicas. Esse modelo, porém, não é um modelo muito usável.

De toda forma, é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e, por isso, limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. (SOUZA, 2006, p.29). Isso pode ser percebido tendo em vista que são comuns que em momentos de troca de gestão, as políticas públicas vigentes, não garantidas por lei, são comprometidas ou descontinuadas (CAPELLA, 2006).

Um outro modelo a ser apontado é modelo do equilíbrio interrompido, elaborado por Baumgartner e Jones (1993 apud SOUZA, 2006). Segundo essa última teoria, as políticas públicas são caracterizadas por longos períodos de estabilidade seguidos por momentos de instabilidade, que também geram rupturas das políticas anteriores. No entanto essa teoria apresenta novos olhares pois traz a divisão da política pública em subsistemas, apresentado pelo modelo de coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud SOUZA, 2006). Para esses autores, a política pública é composta por este conjunto de subsistemas estáveis relativamente, que estão diretamente relacionados e que também se articulam com os fatos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública

Esse modelo entende que os subsistemas “permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança mais profunda” (SOUZA, 2006, p.34). E a mídia, para esse modelo, teria um papel fundamental para a formação da imagem sobre uma decisão ou política pública.

Um outro importante modelo a ser destacado nesse estudo é o modelo do Ciclo de Políticas Públicas. Souza (2006) menciona que a política é vista como um processo dinâmico, composto das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Para um tema entrar como política pública outros tem que ser deixados de fora. Esse é um modelo muito usado no campo das análises de políticas públicas. Esse modelo dá ênfase principalmente para o processo de formulação de agenda. Nele, são usados os conceitos de John Kingdon onde a formação da agenda, ou seja, como é feita a escolha de quais problemas sociais serão atendidos pelo poder público.

Brevemente, John Kingdon defende que as políticas públicas são compostas por quatro processos. São eles: estabelecimento de agenda de políticas públicas, o levantamento de soluções que podem afetar positivamente os problemas que compõem a agenda, a escolha entre as alternativas, e, por fim, a implementação da decisão (CAPELLA, 2006). Portanto, é importante para a análise da formulação de políticas públicas compreender também o conceito de formação de agenda. Esse

processo, o de formação da agenda, compõe, segundo apresentado por John Kingdom (2003), os processos iniciais de formulação de uma política pública.

A formação da agenda é um dos processos que recebeu ênfase neste estudo para compreender o processo de formulação do programa, que aqui é objeto. A agenda governamental, segundo Kingdom (2003), representa o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e seus agentes, bem como os demais envolvidos nas ações governamentais debruçam seus esforços (CAPELLA, 2006).

Segundo Capella (2006) existem dois modelos principais que foram desenvolvidos que se dedicam a explicar esse processo a formação das agendas políticas governamentais: o Modelo de “Múltiplos Fluxos” ou de “Múltiplas Correntes” (Multiple Streams Model) de John Kingdom (2003 apud SOUZA, 2006) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

Ainda segundo Kingdom (2003 apud SOUZA 2006), a partir do momento em que um assunto ou questão (*issue*) é eleito como “importante” o suficiente para atrair a atenção da ação governamental, ele entra para a agenda governamental. Dentro da agenda governamental, temos um subconjunto chamado agenda decisional. Essa “sub-agenda” é composta pelas questões que geralmente podem ser resolvidas por uma tomada de decisão ativa por parte dos formuladores das políticas. Ou seja, são as questões que, dado o momento e às condições do governo, são capazes de serem resolvidas ou amenizadas pelo Estado. Para além das duas agendas apresentadas, também temos as agendas especializadas, que representam questões específicas de uma área oficialmente delegada ao governo, como saúde, educação, segurança e transporte.

Kingdom (2003), segundo Capella (2006), após extensa pesquisa de campo e entrevistas com agentes governamentais, concluiu que a agenda governamental é resultado de três fluxos: problemas (*problems*), soluções (*policies*) - que nesse caso são as políticas públicas -, e a política (*politic*).

O primeiro fluxo é quando um assunto ou questão se torna um problema, ou seja, algo de importância devida que o governo deve, ao menos, buscar solucionar, e assim, incluir na agenda governamental. Tem-se então, por exemplo, que a política de audiovisual pode ser vista como uma área que passou a fazer parte da agenda das políticas públicas municipais a partir da CF de 1988 e, ainda mais, com a demanda dos produtores do audiovisual (BRASIL, 1988). Assim, esse primeiro fluxo é

importante para analisar como a política de audiovisual de BH se tornou um problema para a prefeitura municipal.

Ana Claudia Capella (2006) também contribui para a pesquisa sobre o tema. A autora apresenta que, a partir da perspectiva de Kingdom, uma questão se torna um problema quando os formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão no governo definem que devem fazer algo para solucionar o problema. Entretanto, é sabido que existem inúmeras questões (*issues*) na sociedade e não existe no governo a capacidade de solucionar todas elas. Por isso, um issue é eleito através de três mecanismos:

1. Indicadores: que representam quantitativamente uma situação, que não necessariamente é ruim, apenas apresentada de forma matemática.

2. Eventos, crises e símbolos: quando alguma questão é tão grande que induz a ocorrência de crises, grandes eventos ou símbolos que chamam a atenção para a questão.

3. Feedbacks sobre a ação do governo: monitoramento dos gastos, o cumprimento das metas, acompanhamento e análise da implementação, reclamações de servidores governamentais ou da sociedade civil. Toda e qualquer resposta à implementação da política pública, seja positiva ou negativa, que incentive ou impeça sua repetição.

O segundo fluxo do modelo de Kingdom diz sobre o conjunto de alternativas ou soluções relacionadas aos problemas. Kingdom (2003 apud CAPELLA, 2006) em seu trabalho, aponta que as alternativas e soluções podem vir a partir da percepção dos problemas, mas não é sempre assim que acontece. Em alguns casos, os formuladores de políticas desenvolvem soluções e depois buscam os problemas que podem ser solucionados por elas.

Esse modelo em que as soluções são desenvolvidas primeiro se chama modelo "*garbage can*", ou "lata de lixo". O modelo aponta que as políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em latas de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972 apud SOUZA, 2006). A partir disso, segundo Souza (2006), há muitos problemas e poucas soluções e essas últimas não são detidamente analisadas pelos decisores, que, em um sistema de tentativa e erro (e dependendo exclusivamente de seus conhecimentos) determinam quando agir ou não. Esse modelo foi combinado por Kingdom com o modelo de ciclos de políticas públicas, sobretudo na etapa de formação

de agendas. A partir da combinação desses modelos surgiu o Modelo de Múltiplas Correntes mencionado anteriormente.

Ao contrário do que aponta o modelo de *garbage can*, Kingdom (2003) defende as ideias podem surgir de ambientes criativos e favoráveis de discussões sobre as políticas e alternativas, que o autor chamou de *policy communities*. Nesse ambiente, as ideias de alternativas são debatidas, e ocorre um processo semelhante ao de “seleção natural”. As ideias possuem custos viáveis, aceitação do público em geral, receptividade por parte dos formuladores e viabilidade do ponto de vista técnico sobrevivem (KINGDOM, 2003 apud CAPELLA, 2006). O processo de seleção das ideias, mesmo as que possuem mais qualidades de “sobrevivência”, necessita que as ideias apresentadas passem por um processo de difusão. Basicamente, essa difusão se dá por meio da persuasão, para convencer as comunidades de políticas e o público em geral sobre a ideia.

Segundo Capella (2006):

Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas produz uma lista de propostas, reunindo algumas ideias que sobrevivem ao processo de seleção. Tais ideias não representam, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta. Mas o reconhecimento pela comunidade de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potenciais possíveis. (CAPELLA, 2006, p. 92)

O terceiro fluxo do modelo de Múltiplos Fluxos é o da política (*politic streams*). Kingdom (2003 apud CAPELLA, 2006) defende que as ideias são parte fundamental no processo de decisão. Algumas vezes, as ideias inclusive superam a pressão política de grupos de poder, que, dentro da ciência política, é um dos principais definidores do processo decisório.

De acordo com Capella (2006):

Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política. (p.93)

Segundo Capella (2006) uma questão pode chegar a integrar a agenda governamental por meio do fluxo político pelas seguintes influências políticas: a

primeira é o clima nacional favorável, quando a população concorda com alguma política ou concorda que algum problema deve ser solucionado pelo governo. A segunda são os grupos políticos organizados que exercem pressão no governo, por dentro do governo ou por fora dele, na sociedade civil. Os grupos, quando são favoráveis a alguma questão, facilitam que essa questão se torne um problema e que esse problema entre na agenda governamental. Quando não são favoráveis, oferecem mais custos para a tomada de decisão em favor dessa tal questão.

O terceiro, segundo a obra de John Kingdon, são as mudanças governamentais. Esse último elemento representa o fluxo político, e ele interfere ativamente na agenda governamental. De início, quando se muda a gestão de um governo, na maioria das vezes ocorre uma grande mudança na agenda governamental, primeiro porque cada gestão possui um objetivo, uma ideologia política, um grupo de servidores e formuladores de políticas, que é diferente do anterior (CAPELLA, 2006).

Dessa forma, ocorre essa mudança natural. Porém, as mudanças internas no governo também afetam a agenda e, conseqüentemente, as políticas públicas que serão formuladas ou continuadas. Exemplos dessas mudanças são a redução de recursos humanos ou recursos físicos destinados para algum setor que é responsável pela política ou pela formulação de agenda para algum campo da sociedade. Outro exemplo é a mudança de competência sobre algum desses campos entre os setores da organização governamental (CAPELLA, 2006).

Outra teoria sobre a formulação de políticas públicas, focada na formação de agenda é a teoria das arenas públicas. Nesta visão, para que exista a demanda de políticas públicas, a população (e os decisores) devem ver uma determinada situação como problema. E para fazer com que isso ocorra há três possibilidades que são usadas por grupos que tem interesse na elaboração das políticas públicas: divulgação de indicadores que mostram o problema, informações que mostram falhas nas políticas atuais e repetições do mesmo problema. Essa teoria se aproxima do que foi apresentado por John Kingdon (2003), dentro do primeiro fluxo de seu modelo, como apresentado.

Assim, neste capítulo, foi visto brevemente o que a literatura aborda sobre as teorias sobre elaboração e implantação de políticas públicas. Na próxima seção

será mostrado um breve histórico sobre as políticas culturais no Brasil, em Minas Gerais e em Belo Horizonte.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA, COM FOCO PARA O BRASIL

Essa sessão busca compreender quais as políticas culturais que existem no Brasil, em Minas Gerais e em Belo Horizonte, bem como apresentar um breve histórico das políticas culturais desses três entes da federação brasileira. Destaca-se, ao final, o desenvolvimento ao longo dos anos das políticas públicas para o setor audiovisual, até o que é vigente hoje. Se faz necessário a compreensão para posicionar o programa BH nas Telas dentro do contexto em que surgiu.

Para investigar as políticas públicas culturais, é necessário averiguar como se deu, na história, os primeiros investimentos para a área, tanto privados quanto públicos. Para tanto, usa-se do pressuposto apresentado por Anita Simis, de que a “política cultural é um direito social e, portanto, parte das políticas públicas, isto é, um dever do Estado.” (SIMIS, 2010, p.4).

Os primeiros investimentos externos para a produção cultural, são datados dos anos 10 e 30 a.C. Maria Elisa Medeiros (2010), em seu trabalho que investigou o financiamento da cultura no Estado de Minas Gerais, aponta os primeiros investimentos públicos em cultura da história.

O Estado, então, se dedicou ao financiamento das atividades culturais desde os primeiros anos antes de Cristo. Medeiros aponta que:

Entre meados dos anos 10 e 30 a. C., ainda na Roma antiga, Mecenas foi nomeado ministro do Imperador Caio Augusto, e deu início a uma política de governo sem precedentes na época. A estratégia buscava levar o maior número de artistas junto à população. Agindo dessa forma, o governo apoiava os artistas e, ao mesmo tempo, adquiria popularidade ao reconhecer e valorizar as artes. Em contrapartida, a criatividade dos artistas servia para dar legitimidade às medidas implementadas pelo governo. Dessa forma, Mecenas ajudou a moldar a visão, que persiste ainda atualmente, que responsabiliza o Estado pela promoção das artes (DEBONI, 2006 apud MEDEIROS, 2010).

Dessa forma, observa-se que, pela primeira vez na história, o Estado foi encarado como o responsável pela produção cultural, porque a cultura foi entendida como necessidade da população, e que deveria ser financiada pelo Estado. A cultura foi reconhecida como tão importante, que o estado deveria ser um agente promotor da cultura. Ou seja, a cultura é tão importante que o governo deve pegar seus recursos para financiar que as artes sejam criadas, produzidas e feitas.

No entanto, Se acordo com a autora, o primeiro investimento que viabilizou o fazer cultural foi o mecenato. Medeiros (2010) apresenta em seu trabalho a definição

de mecenato. Essa prática, por definição e por uso, é a atividade altruísta de doação propriamente dita para financiar a atividade artística.

Segundo a autora:

Com base no contexto histórico relatado, pode-se inferir que o mecenato está relacionado aos financiamentos que visam o fomento à cultura, sem interesses comerciais ou mercadológicos. No entanto, encontra-se na literatura a menção de mecenato como sinônimo de doação, tal como é explicado na Lei Federal nº 8.313/91, onde a Lei Rouanet é intitulada “Lei do Mecenato” e tem a doação e o patrocínio como modalidade do mecenato. (MEDEIROS, 2010).

Observa-se dois tipos de mecenato que se destacam na história: o da Europa renascentista e o dos Estados Unidos. Na Europa, o investimento na cultura se deu devido à valorização das artes presente no movimento renascentista. Medeiros citando Deboni, afirma que:

Sob a proteção dos mecenas renascentistas, as produções artísticas da época encontraram respaldo para se desenvolverem. Tudo isso estava ligado ao surgimento dos grandes comerciantes – a burguesia – que viam na arte o veículo ideal para ingressarem no mundo aristocrático (ALMEIDA apud DEBONI, 2006).

Em um movimento semelhante de investimento público na cultura, os Estados Unidos realizaram diversos investimentos para viabilizar a produção artística do país que havia acabado de se tornar uma nação independente. (DEBONI, 2006 apud MEDEIROS, 2010).

Segundo a autora:

Pode-se destacar, ainda, o início do século XX, nos Estados Unidos, como outro momento de forte atuação do mecenato. Momento esse em que as grandes fortunas oriundas da Europa migraram para o novo continente e usavam o mecanismo de incentivo às artes para se legitimarem perante a sociedade. Surgiram, então, as grandes obras de artes americanas, o que desviou um pouco a atenção artística de Paris para Nova Iorque. Cabe ressaltar que, no entanto, esse tipo de mecenato abordado até agora visava à satisfação de vaidades e afirmações individuais, ou quando muito, do nome da família. Servia, assim, como uma espécie de instrumentos de legitimação do mecenas perante a comunidade americana e mundial. (MEDEIROS, 2010).

As empresas, grandes financiadoras da cultura hoje, passaram a investir nesse setor no início da década de 1960. Porém, nesse momento, ainda era presente o entendimento de que a cultura não necessitava do investimento empresarial. Em outras palavras, não era ainda um pensamento homogêneo de que era interessante e necessário às empresas.

Medeiros conclui que “o mecenato no formato atual, que associa a comunicação empresarial à atividade cultural, é bastante recente e diferencia-se do mecenato antigo que já existe há séculos.” (MEDEIROS, 2010).

As primeiras contribuições para a construção do que atualmente entendemos como políticas culturais de fato, se datam o século XX, com as experiências espanhola, inglesa e, em especial, francesa (RUBIM, 2009). Neste período a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) realizou encontros e conferências, debatendo temas relevantes ao cenário político e cultural, que inseriu a pasta da cultura no debate internacional das políticas públicas.

Atualmente, o poder público fomenta a produção cultural do Brasil por meio de dois mecanismos principais: o repasse direto para viabilizar os projetos culturais, via fundo de cultura, e as leis de incentivo, via isenção fiscal. Nesse último, os governos abrem mão de receber parte de seu imposto devido para que a empresa repasse essa verba diretamente para os agentes culturais, ou para compor os fundos de cultura.

4.1 Um Breve histórico das políticas culturais no Brasil

Sob influência dos debates internacionais do século XX, diversos países incorporam as políticas culturais em suas pautas, como é o caso brasileiro. A década de 1930 representa o marco histórico de políticas articuladas, continuadas e sistemáticas de cultura no Brasil (CALABRE, 2009). Neste período, com a chamada Revolução de 30, o país passou por diversas transformações políticas, sociais e urbanas.

A criação do Ministério da Educação e Cultura, em 1930, representou um importante passo para a construção institucional da cultura, destacando o período em que Gustavo Capanema esteve à frente desse ministério entre 1934 e 1945. Para além dessa experiência, Rubim (2015) e Calabre (2009) apontam a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo (1935-1938) como quem iniciou as políticas culturais no Brasil.

No nível federal, foram desenvolvidas ações no campo da cultura voltadas para diversos setores: rádio, cinema, teatro, patrimônio, museus, livro, leitura. Cria-se, então, diversas normativas para os setores e a criação de instituições e serviços como

o Conselho Nacional de Cultura (CNC) e o Serviço do Patrimônio e Artístico Nacional (SPHAN) (CALABRE, 2009).

Só em 1986 que surgem as primeiras legislações específicas de políticas públicas aprovadas via mecanismos de incentivo (TORRES, 2001), ainda que, indiretamente, o incentivo já estivesse no campo das políticas culturais. A partir de então, as leis de incentivo fiscal foram fundamentais para sanar um dos grandes gargalos da produção cultural no Brasil - a disponibilidade de recursos representando “uma possibilidade concreta de atração de novos investimentos para o setor, advindos do mercado de patrocínio cultural.” (MOURA, 2007, p.21).

A crise financeira mundial e a Reforma do Estado Brasileiro, como aponta Moura (2007), culminaram com a criação da legislação. As finanças públicas foram fortemente impactadas pela crise externa reduzindo o volume de recursos orçamentários disponíveis para a atuação governamental.

Já em 1988, tem-se a promulgação da “Constituição Cidadã”, que marca o Direito à Cultura como fundamental do cidadão, conforme:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais (BRASIL, 1988).

A ampliação dos direitos da população resultou na ampliação do escopo do Estado, que implicou em maiores gastos do governo e redução de sua sustentabilidade financeira. A pasta da cultura muitas vezes relegada a um segundo plano foi negativamente impactada. Então, foi necessária a construção de mecanismos alternativos de financiamento, apontado no cenário os mecanismos de incentivo fiscal.

É neste contexto que a Nova República e a gestão de José Sarney trazem como principal inovação a Lei de Incentivo a chamada Lei Sarney. A Lei esteve em vigor de 1987 a 1990, em função de algumas irregularidades que permitia, como a inexigibilidade de prévia aprovação de projeto cultural para a captação de recursos. No entanto, apesar de todos esses entraves, a lei teve um papel primordial para retomar o mercado cultural do país no período (FJP, 2003; TORRES, 2001).

Na década de 1990, durante a gestão de Fernando Collor de Mello extingue-se a Lei Sarney posteriormente transformada na Lei Rouanet (Lei nº 8.313 de 1991). A Lei Rouanet concebeu um novo estímulo às produções culturais, segundo Calabre (2009) e previa três mecanismos de incentivo: I - Fundo Nacional da Cultura

(FNC); II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); III - Incentivo a projetos culturais (patrocínio ou doações). No entanto, o mecanismo mais utilizado foi o do patrocínio (CALABRE, 2009).

Neste momento, a atuação governamental se afasta da elaboração de políticas culturais, que se resumiram à projetos patrocinados. Na gestão do ministro Weffort, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, acentua-se tal comportamento, de modo que pode ser tido como “período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo” (CALABRE, 2009 p.1753).

A gestão do mecanismo ampliou a capacidade de patrocínio privado, elevando o teto da renúncia fiscal. Além disso, promoveu maior celeridade ao processo e previsibilidade aos produtores culturais ao alterar os processos de análise. Já em 1997, introduziu a possibilidade de abatimento de 100% do patrocínio efetivado.

É a partir do primeiro mandato do Governo Lula e com a posse do ministro Gilberto Gil, em 2003, que se inicia uma visão crítica sobre o modelo estabelecido. Busca-se superar a centralidade que o modelo de financiamento da Lei Rouanet havia adquirido. A partir disso, foram promovidos seminários para diálogos sobre a questão do financiamento e para proposições de reforma na Lei Rouanet e a reformulação do ministério (CALABRE, 2009).

Como desdobramento dessas movimentações o Decreto nº 4.805 de 2003, criou a Secretaria de Articulação Institucional, a Secretaria de Políticas Culturais, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais, a Secretaria do Audiovisual e a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural. A Agência Nacional de cinema (ANCINE), até então, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foi transferida ao MinC.

Através de consultas públicas o governo procurou entender quais os maiores desafios para o acesso ao financiamento e quais os mecanismos que deveriam ser adotados a fim de dar transparência, democratizar e descentralizar o financiamento público da cultura. Apreendeu-se das consultas que criação de portarias ministeriais e a capacitação de produtores e gestores, seriam um primeiro passo para mitigar alguns dos principais desafios elencados. Apesar de todas as alterações, um ponto estava claro, a importância do financiamento para determinadas áreas da produção cultural, sendo assim as ações de patrocínio não deveriam ser interrompidas.

O programa Cultura Viva foi um dos grandes destaques da gestão, com o seu projeto Pontos de Cultura. Criado em 2004, a ideia era estimular pontos já existentes nas mais diversas áreas culturais pelo país. Além disso, três movimentos, iniciados por Lula e desenvolvidos por Dilma, buscaram a construção de políticas culturais fortes. Trata-se do Plano Nacional de Cultura (PNC), do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que asseguravam orçamento para a cultura. (SILVA; ARAUJO, 2010)

No ano de 2016, após o impedimento da presidenta Dilma Roussef, o presidente interino Michel Temer extinguiu o Ministério da Cultura (BRASIL, 2016). Essa pasta, então, foi incorporada no Ministério da Educação. após forte pressão do grupo de interesse da pasta cultural, o presidente reviu a decisão e criou novamente o ministério. No ano de 2019 ocorreu outra mudança interna no governo federal que alterou a agenda governamental da cultura bem como a competência sobre a pasta (BRASIL, 2019).

No governo de Jair Bolsonaro, em 2019, o Ministério da Cultura (MinC) foi novamente extinto, sendo incorporado em um primeiro momento no Ministério da Cidadania, e, em um segundo momento, no Ministério do Turismo. O antigo MinC, dentro da pasta do turismo, foi incorporado como Secretaria Especial de Cultura. (BRASIL, 2019).

A partir deste breve relato das políticas culturais no Brasil, com foco nos mecanismos de incentivo à cultura pode-se pensar trata-se de um mecanismo de múltiplos benefícios: aos realizadores culturais, ao governo, ao setor privado e, por fim, à sociedade. Os primeiros pela possibilidade de realização dos seus projetos, o segundo por poder contar com um instrumento de fomento que compõe um dos pilares para a construção da garantia do direito à, através do acesso a bens culturais, além da geração de emprego, renda e desenvolvimento sociocultural (FARIA, 2002; MOURA, 2007). Ao setor privado interessa o marketing cultural – utilização das atividades artísticas como ferramenta de promoção de marcas e produtos (FJP, 2003). A sociedade então, ganha tanto pela possibilidade de expressão artística como de acesso à cultura, em suas variadas formas.

Durante o período de transição pós regime militar de Vargas e início do período democrático, as atividades culturais relacionadas ao Cinema sofriam certa censura e não podiam ser exercidas em sua totalidade. De acordo com Draibe (1985), as novas condições estipulas às instituições em 1946 desencadearam a Revolução

de 1930, reforçando ainda mais um regime autoritário em que o Estado intervia nas operações e decisões dos órgãos de cultura e Cinematografia (DRAIBE, 1985, p.138).

A produção cinematografia em si teve uma queda brusca pós ditadura Vargas e o cinema entrou em um período de crise. Não houve aumento no número de empresas produtoras de longas-metragens, o que muitos tentaram culpar o aumento da exibição de filmes estrangeiros norte-americanos. Algumas propostas e tentativas de solucionar o problema foram discutidas durante o Congresso Nacional do Cinema Brasileiro, criado em 1952, porém sem muito sucesso. Somente após o segundo Congresso Nacional do Cinema Brasileiro que foi possível a criação da Comissão Municipal de Cinema (CMC) na cidade de São Paulo, em 1955, seguido pela criação da Comissão Estadual e em seguida a Comissão Federal em 1956 para discussão dos interesses do setor. Mas tarde, durante o governo de Jânio Quadros, a Comissão Federal do Cinema foi transformada em Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine) e posteriormente vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio (SIMIS, 2010).

Durante o golpe militar de 1964, a influência do cinema estrangeiro voltou e ainda bem mais forte do que antes. Instituições como a Embrafilme foram reprimidas e impedidas de utilizarem recursos para o desenvolvimento do cinema nacional (FARIAS, 2005, p.16-7). Entretanto, durante o período democrático que surgira após o golpe, os Congressos criados nos anos 1950 inspiraram a organização dos demais Congressos que ocorreram em 2000, 2002 e 2003.

Durante essa transição, também ocorreu a criação dos Grupos Executivos que deram início à Agência Nacional do Cinema (ANCINE) em 2001. A partir desse momento, a Secretaria do Audiovisual passou a ser ligada ao Ministério da Cultura e começou a ser reestruturada, com foco no que interessa: o desenvolvimento de atividades culturais. O cinema nacional passou a ter então uma produção mais consolidada, onde ocorreram até mesmo disputas entre cineastas mais consagrados, com maiores orçamentos e produtores menores que não se preocupavam tanto com a bilheteria. Essa disputa se dava principalmente pelos recursos provenientes do investimento estatal entre grupos do eixo Rio-São Paulo, grupos cearenses, baianos e do Rio Grande do Sul.

No que diz respeito às leis de incentivo, a partir de 1986 surgia a primeira lei conhecida como Lei Sarney. Posteriormente veio a Lei Rouanet de 1991 que foi uma versão atualizada da Lei Sarney e por último veio a Lei do Audiovisual em 1993.

Nos dias de hoje, percebe-se que os incentivos ainda não são suficientes, pois a indústria estrangeira ainda exerce grande impacto cultural visto que em 2008 havia 20.004 títulos de cópias estrangeiras frente a apenas 1.874 cópias de títulos brasileiros. E ainda que, o número de salas de exibição se aproxima das 2 mil salas cinematográficas que havia nos anos 1950 (Fonte: AEB, IBGE), demonstrando a falta de progresso no que diz respeito à indústria do Audiovisual nos dias de hoje.

O cinema nacional ainda busca alternativas para tentar vencer essa concorrência desleal contra as produções audiovisuais exteriores. A participação brasileira hoje nas bilheterias ainda é muito baixa (10%) comparado à participação de 33% nos anos 70.

Outras medidas e ações também foram tomadas desde então para favorecer o Audiovisual. Em 1962, uma lei da Geicine, facultou que as empresas importadoras de filmes estrangeiros dedicassem 40% do imposto de renda para a produção de filmes nacionais, podendo ocorrer também por meio de parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras. Mais tarde esse incentivo, que gerou bastante polêmica, foi reduzido para 25% do imposto de renda (Lei 4.131/62).

Além disso, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Audiovisual Brasileira passou a ser implementada em 1966 e era reajustada a cada ano. Inicialmente ela era destinada de forma indistinta entre filmes brasileiros e estrangeiros em forma de premiação e financiamento de novos filmes. Em 1975, essa contribuição passou a ser uma das principais receitas da Embrafilme. Nos anos 1990, pós Collor, essa contribuição passou a ser resultante da aplicação de 5% sobre cada contrato de produção publicitária audiovisual. E, finalmente, durante o governo FHC, a Medida Provisória n. 2.228-1, art. 32, criou-se a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE), que obrigava o recolhimento nacional ou estrangeiro para qualquer obra comercializada e exibida, em qualquer segmento no território nacional.

A partir de 2008, foi criado o Fundo Nacional de Cultura (FNC) com a meta de ampliar em torno de 50% os recursos investidos por meio de mudanças na Lei Rouanet e a valorização de empresas do mercado do cinema. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi o primeiro fundo colocado em ação pela ANCINE, em que foram investidos 74 milhões de reais nas quatro primeiras linhas de ação. O tópico a seguir explana com mais detalhes o FSA, instrumento fundamental para a realização do BH nas Telas.

Essas ações foram coordenadas e implementadas pelo Comitê Gestor (CGFSA) responsável também pela definição do Plano Anual de Investimentos, criação de normas e critérios para seleção de projetos. Este comitê é composto por dois representantes do Ministério da Cultura, um representante da ANCINE, um agente financeiro credenciado e por dois membros da indústria audiovisual, cabendo ao Ministério da Cultura nomeá-los. (BRASIL, 2008). O programa Brasil de Todas as Telas foi o maior e mais importante programa de fomento ao setor audiovisual já desenvolvida no país.

Mais recentemente, após a ascensão do governo Temer, as políticas para o setor audiovisual reduziram bastante sua eficiente e capacidade. Isso indica, na percepção dos entrevistado C, que os investimentos de audiovisual estão sujeitos aos interesses de cada governo em exercício, que muda ao fim de cada mandato, periodicamente. Evidencia também, na percepção do entrevistado C, como os últimos governos prejudicaram diretamente o desenvolvimento desse setor que é estratégico para a geração de renda, propaganda do país, distribuição de renda, democratização da informação e conhecimento, e o desenvolvimento do pensamento crítico da população.

Mesmo a cultura sendo um direito social (SIMS, 2010), determinados governos e políticos não entendem ou reconhecem isso, segundo aponta o entrevistado C. Isso faz com que a maior parte da argumentação do setor para validar o argumento do audiovisual seja sua capacidade de movimentação financeira.

O FSA foi criado pela Lei Nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007. Os recursos são originados da própria atividade econômica do audiovisual, recolhidas pelos agentes do mercado. São origens do seu recurso: o orçamento da união, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, e receitas de outras concessões e permissões, taxas, multas e rendimentos de aplicações.

Este fundo representou um marco para a indústria do Audiovisual uma vez que ele abrange diversos segmentos como a produção, distribuição e comercialização, exibição e infraestrutura. As primeiras linhas de ações desse fundo foram: A produção cinematográfica de Longa metragem; Produção Independente de

Obras Audiovisuais para Televisão; Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa Metragem e Comercialização de Obras Cinematográficas de Longa Metragem. (BRASIL, 2008).

Segundo a Agência Nacional de Cinema:

A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE foi instituída pela Medida Provisória 2.228-1/2001. A contribuição incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, bem como sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo. (ANCINE, 2020).

O FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura – FNC. Seus recursos são utilizados para financiar programas e projetos voltados para o desenvolvimento da atividade audiovisual no Brasil. Seus principais objetivos passam por o:

Incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos, a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição, o fortalecimento da pesquisa e da inovação, o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional, e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira. (ANCINE, 2020).

A estrutura do FSA é composta por um Comitê Gestor, responsável por definir a estrutura executiva do fundo. Assim como: o Plano Anual de Investimento, as normas e critérios para a análise e seleção de projetos, a implementação e avaliação anual os resultados alcançados. Também, pela ANCINE, que realiza a execução orçamentária e financeira das ações do FSA, e presta apoio técnico e administrativo ao Comitê Gestor. (BELO HORIZONTE, 2019).

As linhas de ação: A – Produção Cinematográfica de Longa-Metragem; linha de ação B – Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão; linha de ação C – Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem; linha de ação D – Comercialização de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem.

Segundo o apresentado em materiais de divulgação sobre o FSA: “Todas as quatro linhas de ação iniciais do Fundo Setorial do Audiovisual se enquadram na modalidade de investimento, operadas por meio de contrato de participação financeira no resultado da exploração comercial da obra audiovisual.” (ANCINE, 2020)

Para acessar os recursos do FSA, segundo o Ministério da Cultura:

Para participar, o proponente deve cadastrar seu projeto junto à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, agente financeiro do FSA, por meio do Formulário de Apresentação de Projetos – FAP (atenção: o cadastramento ocorrerá única e exclusivamente pelo portal da FINEP).

A FINEP, uma empresa pública com mais de 40 anos de experiência na realização de operações reembolsáveis e não-reembolsáveis, é responsável pela gestão de 16 Fundos Setoriais. Foi credenciada pelo comitê gestor para operacionalizar as linhas de ação do FSA. Será disponibilizado nos portais da ANCINE e da FINEP um passo a passo com as principais instruções sobre os editais e o preenchimento dos formulários. (BRASIL, 2008).

Os editais, seus anexos e o formulário eletrônico para cadastramento das propostas nos editais estão disponíveis nos sites oficiais da FINEP e ANCINE.

Uma importante política do Fundo Setorial do Audiovisual é a política de investimentos regionais realizados por meio de chamadas públicas da Ancine por meio do FSA. Segundo texto da chamada pública número 01/2018:

“Seleção de propostas para investimento complementar do fundo setorial do audiovisual (fsa) em chamadas públicas dos estados, municípios e do distrito federal.” (BRASIL, 2019)

De forma resumida, o investimento funciona da seguinte forma: A cada um real em que poder público municipal ou estadual investe, de seus recursos próprios, o FSA repasse quatro reais.

Segundo a chamada pública:

A complementação de recursos pelo Fundo Setorial do Audiovisual – FSA será proporcional ao aporte do órgão ou entidade e seguirá os seguintes parâmetros:

- a) Até cinco vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades do Grupo A;
- b) Até quatro vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades do Grupo B;
- c) Até três vezes os valores aportados pelo órgãos e entidades do Grupo C.

5.2. No caso de municípios que não sejam capitais de Unidades da Federação, a proporção poderá ser incrementada em até uma vez.

5.3. Para o cálculo da proporção estabelecida no item 5.1, a ANCINE poderá decidir por uma complementação inferior ao montante máximo, considerado o Relatório de Desenvolvimento do setor audiovisual local “Anexo III” apresentado pelo órgão ou entidade.

[...]

5.5. No mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos da Chamada serão destinados para propostas de órgãos e entidades do Grupo A, das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (BRASIL, 2018)

Destaca-se essa última premissa da chama pública. A obrigatoriedade para o repasse de metade dos recursos para essas regiões demonstra o interesse do Fundo em promover a democratização do recursos, fomentando que o repasse vá para regiões que historicamente possuem menor captação de recursos para a produção cinematográfica, se comparando às potências audiovisuais do Rio de Janeiro e São Paulo.

Podem participar das chamadas públicas órgãos e entidades do poder público, “bem como as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos estados, municípios e do Distrito Federal, com atuação relacionada ao desenvolvimento do audiovisual.” (BRASIL, 2018).

Segundo a chamada pública, o objetivo principal do coinvestimento é:

Investir recursos do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, em caráter complementar, em ações de fomento a serem propostas por órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta estadual, municipal e do Distrito Federal, com a finalidade de desenvolver o setor audiovisual local a partir do lançamento de programas específicos. (BRASIL 2018)

Na próxima seção se mostra brevemente como é a política cultural do estado de Minas Gerais.

4.2 A Política Cultural em Minas Gerais

A Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais foi criada em 1983, durante o Governo Tancredo Neves. Ela foi criada para substituir a Coordenadoria de Cultura, vinculada à Secretaria de Governo do Estado, à época. Porém, a criação da secretaria não se deu por um movimento legítimo com real interesse em desenvolver o setor cultural do Estado. Na década de 1980 todo o Brasil experienciava uma movimentação nacional que apontava a necessidade do direcionamento de recursos públicos para a produção cultural.

Minas Gerais, então, criou a Secretaria Estadual de Cultura como uma resposta à forte movimentação nacional, porém sem designar burocratas capacitados/dedicados ao tema, muito menos recursos (CUNHA, 2007 *apud* MEDEIROS, 2010).

Os primeiros investimentos públicos no setor cultural mineiro aconteceram de fato na década de 1990. Esse primeiro investimento se deu como uma resposta à falta de investimentos federais para as políticas públicas (PPs). Durante a década, o Brasil enfrentou uma forte crise econômica, que gerou o contingenciamento dos gastos públicos da União. A redução considerável de investimento em políticas públicas setoriais, fez com que os Estados brasileiros passassem a pegar para si a responsabilidade de manutenção e sustentação dos setores carentes de investimentos setoriais. Seguindo esse contexto, em 1997, em Minas Gerais, é criada a primeira Lei de Incentivo à Cultura (LEIC).

A LEIC foi o primeiro instrumento legal a promover o investimento direto na produção cultural de Minas Gerais. A Lei que institui a LEIC foi instituída em 30 de dezembro de 1997, e foi regulamentada em 1999 pelo Decreto 40.851, de 30 de dezembro. A lei de criação, segundo seu texto original, “dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado” (MINAS GERAIS, 1997). Seus dois primeiros artigos oficializam o novo instrumento de investimento no setor cultural, da seguinte forma:

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas de incentivo fiscal às pessoas jurídicas que apoiem financeiramente a realização de projeto cultural no Estado.

Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Incentivador o contribuinte tributário ou a pessoa jurídica que apoie financeiramente projeto cultural;

II - Empreendedor o promotor de projeto cultural (MINAS GERAIS, 1997).

Esse instrumento de incentivo funciona a partir da renúncia fiscal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), por parte de empresas que investirem nos projetos culturais aprovados em edital. No caso, o Estado analisa e seleciona projetos que poderão captar os recursos junto às empresas. As empresas, por sua vez, ao investirem nos projetos, possuem o valor do ICMS deduzido conforme o seu investimento.

Em 04 de julho 2008, a lei 12.733/97 foi revogada pela lei de número 17.615. Uma importante mudança a ser levantada foi a inclusão de pequenas e médias empresas como patrocinadoras de cultura. Para tanto, foram criados três patamares de renúncia fiscal. Agora, com a lei 17.615/2008, seria possível a renúncia de 10%, 7% e 3% do ICMS devido, de médias e pequenas empresas. Esses três patamares de renúncia variam de acordo com o faturamento anual da empresa que realizará o patrocínio (MEDEIROS, 2010).

Outra mudança muito importante trazida pela lei de 2008, foi a descentralização. O artigo 10º, § 5º da lei dispõe sobre a destinação de 40% do recurso para empreendedores do interior do estado, com progressão de 45% do recurso até 2013. Segundo texto da lei:

§ 5º Será destinado a projetos de empreendedores domiciliados no interior do Estado e que beneficiem diretamente o público e os profissionais da área de cultura do interior o seguinte percentual do montante total de recursos aprovados pela comissão técnica para captação:

I - em 2008, um mínimo de 40% (quarenta por cento);

II - em 2009, um mínimo de 41% (quarenta e um por cento);

III - em 2010, um mínimo de 42% (quarenta e dois por cento);

IV - em 2011, um mínimo de 43% (quarenta e três por cento);

V - em 2012, um mínimo de 44% (quarenta e quatro por cento); e

VI - a partir de 2013, um mínimo de 45% (quarenta e cinco por cento)

(MINAS GERAIS, 2008).

Essa mudança foi de suma importância para a redistribuição dos recursos para o interior do país. A lei de 2008 também foi revogada, e atualmente, a lei vigente

que dispõe sobre a LEIC é a de número 22.944, de 15 de janeiro de 2018 (MEDEIROS, 2010).

Uma das principais críticas à LEIC, que ainda é uma realidade, é que o investimento é diretamente dependente à escolha da empresa. Ou seja, para que a captação aconteça, a empresa precisa decidir se é de interesse ou não o investimento naquele projeto. Então, o que se percebe, é que os projetos culturais que conseguem o financiamento são os que possuem maior caráter comercial, e que estão de acordo com os interesses da empresa. Inevitavelmente, são escolhidos para financiamento os projetos que trazem vantagens para o marketing da empresa serem patrocinadores, o que exclui diversos projetos de menor visibilidade, de culturas periféricas que não são comercialmente vantajosas, ou que não possuem cunho comercial.

Estado de Minas Gerais em 2006 criou o Fundo Estadual de Cultura, por meio da lei nº 15.975, de 12 de janeiro de 2006. Esse instrumento foi criado com o objetivo de financiar diretamente projetos que apresentavam dificuldade de captação de recursos nas empresas que participavam da LEIC. Nesse caso, o estado mineiro repassa diretamente os recursos para o desenvolvimento dos projetos culturais selecionados pelo seu edital. O recurso que promove a produção cultural vem diretamente do FEC, não sendo necessária a captação empresarial.

Ademais, uma das carências que o FEC buscou cobrir, além do fim da dependência do financiamento com os interesses comerciais das empresas, foi a preocupação com a produção cultura no interior do Estado. Assim como os demais casos, as produções culturais do interior não conseguiam captar muitos recursos por não apresentar visibilidade ou demais interesses do setor empresarial. Com isso, uma das mais importantes capacidades da FEC é levar os recursos necessários para o desenvolvimento e fazer cultural das regiões do Estado que já possuem um rico patrimônio artístico-cultural (MINAS GERAIS, 2006).

O FEC, é regido também pela lei 22.944, de 15 de janeiro de 2018, que também rege a LEIC. segundo texto da lei, é composto pelas seguintes fontes de recurso: dotações vindas da Lei Orçamentária Anual e créditos adicionais, repasses da união via legislação e via Fundo Nacional de Cultura, recursos vindos de eventos de promoções para angariar fundos, os saldos que não foram utilizados, ou foram devolvidos nos projetos culturais beneficiados pelos instrumentos da SEC, rendimento de aplicações financeiras e creditícias dos recursos do FEC e do Estado de MG, recursos do Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de

Minas Gerais (Fundese) e da Loteria do Estado de Minas Gerais (Lemg) outras fontes de recursos próprias da gestão pública por meio da SEC.

Um dos principais recursos do FEC, advém do repasse de parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) arrecado pelo Estado.

Sobre a forma de se usar o ICMS a Lei propõe:

Art. 28 – O contribuinte do ICMS incentivador da atividade cultural, nos termos desta lei, poderá deduzir os valores despendidos, na forma e nos limites estabelecidos por esta lei.

§ 1º – A dedução será efetivada a cada mês, não podendo exceder os seguintes limites:

I – 10% (dez por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o limite de que trata o art. 30, para a empresa cuja receita bruta anual se situe entre o limite máximo de faturamento da empresa de pequeno porte, definido na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e o montante de quatro vezes esse limite;

II – 7% (sete por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o limite de que trata o art. 30, para a empresa cuja receita bruta anual se situe entre o montante máximo permitido para as empresas que se enquadrem no disposto no inciso I e o valor de oito vezes o limite máximo de faturamento da empresa de pequeno porte, definido na Lei Complementar Federal nº 123, de 2006;

III – 3% (três por cento) do valor do ICMS devido no período, até atingir o limite de que trata o art. 30, para a empresa cuja receita bruta anual seja superior ao montante máximo permitido para as empresas que se enquadrem no disposto no inciso II.

§ 2º – A dedução somente poderá ser iniciada pelo incentivador trinta dias após o início do repasse de recursos ao empreendedor cultural e ao FEC, não sendo permitido ao incentivador, nos casos de repasse parcial, deduzir do valor devido de ICMS mais do que o montante que já houver sido efetivamente repassado.

Art. 29 – A opção pelo IFC implica a concordância do incentivador em repassar ao FEC a cota de, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) do valor total do incentivo, de uma única vez ou em parcelas, por meio de DAE específico, observados os limites previstos nos arts. 28 e 30. (MINAS GERAIS; 2008)

Um ano antes, em 2017, o governo do Estado de Minas Gerais promulgou o Plano Estadual de Cultura. O Plano foi publicado a primeira vez em Lei nº 22.627. Seu objetivo geral era criar diretrizes para o setor cultural para os próximos dez anos. Atualmente, o Plano Estadual de Cultura é regido pela lei 22.944, de janeiro de 2018. A última lei realiza revisões para o Plano Estadual, e também cria o Sistema Estadual

de Cultura (SiEC), bem como o Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC) e, principalmente, a Política Estadual de Cultura Viva (MINAS GERAIS, 2018).

Segundo texto da lei de janeiro de 2018:

Art. 2º/§ 1º - O Siec tem como finalidade promover a articulação e a gestão integrada das políticas públicas de cultura no Estado, garantida a participação da sociedade civil, visando ao pleno exercício dos direitos culturais pela população e à promoção do desenvolvimento humano, social e econômico.

§ 2º - Além das disposições desta lei, o Siec atenderá o disposto no Plano Estadual de Cultura, instituído pela Lei nº 22.627, de 31 de julho de 2017, e na Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais.

Art. 6º - O Siec, por meio do Sistema de Financiamento à Cultura - SIFC -, apoiará financeiramente projetos de caráter prioritariamente cultural relacionados a produção, pesquisa e documentação, publicações técnicas, seminários, cursos e bolsas de estudos, novas mídias, concursos, mostras, circulação, eventos, feiras, festivais, aquisição de acervo, intercâmbio e residências artístico-culturais em cada um dos seguintes segmentos:

- I - artes cênicas, incluindo teatro, dança, circo, ópera e congêneres;
- II - audiovisual, incluindo cinema, vídeo, novas mídias e congêneres;
- III - artes visuais, incluindo artes plásticas, design artístico, design de moda, fotografia, artes gráficas, filatelia, numismática e congêneres;
- IV - música;
- V - literatura, obras informativas, obras de referência, revistas e congêneres;
- VI - preservação e restauração do patrimônio material, inclusive o arquitetônico, o paisagístico e o arqueológico;
- VII - preservação e valorização do patrimônio imaterial, inclusive culturas tradicionais, populares, artesanato e cultura alimentar;
- VIII - centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e outros espaços e equipamentos culturais;
- IX - áreas culturais integradas (MINAS GERAIS, 2018).

Essa lei também é a lei que rege o FEC. O site da Secretaria Estadual de Cultura apresenta uma breve explicação sobre o funcionamento do FEC:

Em atendimento à citada legislação, a seleção projetos patrocinados pelo FEC se dá por meio de chamamento público (editais) que, desde 2019, vem sendo setorializados/regionalizados, permitindo maior capilaridade dos recursos e aderência à diversidade dos setores culturais mineiros e atendendo especialmente às variadas demandas e dinâmicas de cada um deles. (SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E TURISMO, 2019).

Segundo apresentado pelo site oficial da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais:

Podem ser beneficiários de operações com recursos do FEC órgãos e entidades de direito público municipal e pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, na forma estabelecida pela LEI ESTADUAL nº 22.944 e seus regulamentos, desde que habilitadas pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. O cadastro dos Beneficiários e Empreendedores Culturais na Plataforma Digital de Fomento e Incentivo à Cultura é pré-requisito e condição para inscrição de projetos culturais com vistas a pleitear recursos no FEC, conforme RESOLUÇÃO SEC Nº 10 de 08/05/2019, e está condicionada a abertura de edital de chamamento público. Importante ressaltar que a plataforma permanece disponível para cadastro de usuários de forma contínua. Ademais, a inscrição dos projetos é, também, realizada integralmente via Plataforma Digital de Fomento e Incentivo à Cultura. (SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E TURISMO, 2019).

Em 2020, o fundo Estadual de Cultura de Minas Gerais ofereceu nove editais, nas modalidades: (01) premiação a pessoa física, (02) repasse direto a organizações da sociedade civil, (03) repasse a municípios. A premiação a pessoa física consiste em uma ação emergencial frente à pandemia do Covid-19. O repasse consiste na análise das propostas enviadas via edital e posterior seleção dos projetos de acordo com os critérios dispostos no Edital.

Segundo texto da lei:

O presente Edital contemplará o repasse de recursos de emendas parlamentares destinados ao apoio financeiro a projetos de caráter prioritariamente cultural via Fundo Estadual de Cultura, exclusivamente no exercício de sua função programática, na modalidade “Liberação de Recursos Não Reembolsáveis – Premiação”, pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, para pessoas físicas (proponentes) diretamente responsáveis pela execução de projetos, no Estado de Minas Gerais, tendo como objeto financiável a criação de vídeo autoral de esquete, cena de humor, comédia stand-up e congêneres, nos termos do caput do artigo 6º da Lei Estadual nº 22.944 de 15 de janeiro de 2018, cuja execução e/ou acesso ao público alvo se dê forma remota ou digital/virtual. (MINAS GERAIS, 2020).

O segundo é, o repasse direto propriamente dito para apoiar financeiramente os projetos que se enquadrarem em todos os critérios e obrigadoriedades do Edital. O repasse ao município, realizado via edital FEC 03/2020, atendendo a um dos objetivos da criação do fundo, consiste no repasse aos municípios para que a gestão municipal tenha acesso aos recursos e aplique no desenvolvimento cultural da cidade de acordo com suas especificidades e diagnóstico

realizado pelos municípios de uma forma que apenas a administração municipal é capaz de fazer, devido à escassez de recursos financeiros e humanos presente nos Estados federados no momento.

Segundo texto do Edital FEC 03/2020:

Constitui objetivo deste edital, além da manutenção do exercício dos direitos culturais, o apoio e valorização das manifestações e expressões da cultura tradicional, popular e urbana em Minas Gerais, por meio da premiação de projetos executados por pessoas físicas, a serem realizados no estado, que visem à **promoção, valorização e/ou fortalecimento da identidade, da imagem, da história, da tradição e/ou das expressões dos diversos grupos e manifestações culturais da cultura popular, tradicional, urbana, afro-brasileira, indígena e/ou plural.**

Se trata, portanto, de incentivar iniciativas que envolvem um conjunto rico e heterogêneo de expressões simbólicas, econômicas e políticas, constantemente criadas e recriadas e dotadas de referências importantes para a construção de identidades locais e regionais; feitas e refeitas por indivíduos, grupos e comunidades que, ao longo do tempo e do espaço, contribuem para sua continuidade, reprodução e para a manutenção dinâmica das multitudes culturais no Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2020 destaque nosso).

Políticas Culturais de Audiovisual de Minas Gerais

Dentro da LEIC e do FEC, o audiovisual se enquadra como um setor cultural que pode aprovar projetos e receber recursos. Dentro da LEIC, o audiovisual compõe a área II - Audiovisual, incluindo cinema, vídeo, novas e congêneres e respectivos eventos, festivais, publicações, seminários, cursos e bolsas de estudos; mídias (MEDEIROS, 2010). Dentro da FEIC, o audiovisual corresponde à área IV, dentre as Áreas contempladas pelo Fundo Estadual de Cultura. A descrição da área IV é:

Contempla projetos que trazem novas linguagens artísticas nos segmentos artes cênicas, artes gráficas, artes visuais, audiovisual, design, literatura, música e performance, voltados para a experimentação e a investigação de novas possibilidades expressivas dentro das diversas áreas artísticas (MEDEIROS, 2010, s.p.)

É inegável que a participação de Minas Gerais no cenário nacional do audiovisual está muito aquém das suas potencialidades. Os principais centros produtores do país lançaram 249 filmes, entre 2012 e 2014. Desses, 130 de São Paulo e 119 do Rio de Janeiro. Minas ocupou apenas a 5ª posição com 10 filmes, atrás do Rio Grande do Sul com 19 e Pernambuco com 12. Não há dados sobre televisão, mas, certamente, os números são ainda piores.

No entanto a situação de Minas Gerais tem se alterado. O Estado tornar-se, cada vez mais, um dos protagonistas no campo do audiovisual. A razão para o otimismo vem de uma série de fatores: o audiovisual proporciona desenvolvimento econômico, gera trabalho e renda e ajuda a direcionar Minas para uma nova economia.

A Lei nº 23.160 e o Decreto nº 47.564, ambos de 19 de dezembro de 2018 instituem a política audiovisual e o Projeto de Desenvolvimento do Audiovisual Mineiro - Prodam – que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento cultural, econômico, social, artístico, formativo, crítico-reflexivo, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual do Estado. Minas Gerais também possui, instituída pelo decreto nº 45017 de 2009, a Comissão de Cinema – Minas Film Commission, que funciona como um elo estratégico, aproximando e facilitando as oportunidades e desenvolvimento entre os setores de cultura e turismo.

As Film Comissions (FC) são organizações que atraem e incentivam produções audiovisuais e, geralmente, estão associadas à órgãos oficiais de cultura e turismo, uma vez que são de função principal das FCs, a geração de emprego, agregação de valor ao patrimônio local, incentivo ao turismo e exposição do comércio local. Minas Gerais também conta com o Fórum Mineiro do Audiovisual formado por profissionais, sindicato e associações do setor audiovisual do Estado de Minas Gerais, destinado a pensar sobre os desafios e necessidades do setor.

Outra contextualização importante ao se falar sobre o audiovisual no Estado de Minas é o Polo Audiovisual Zona da Mata e o de Cataguases, que tem surgido como um polo regional do audiovisual em MG também.

O polo audiovisual da Zona da Mata foi criado e guiado pela sociedade civil, em parceria com fundações do terceiro setor, universidades, empresas e governos, o Polo tem por objetivo o fomento da economia criativa como novo vetor de desenvolvimento sustentável da Região, focando no setor Audiovisual e nas Tecnologias Digitais como segmentos estruturantes, a fim de, gerar recursos e novas oportunidades de trabalho e negócios, impactando a economia local. A instituição promove:

- produções audiovisuais;
- formação técnica;
- festivais;

- eventos e ações estratégicas para consolidação do setor audiovisual como vetor de desenvolvimento na Região.

Entretanto, o trabalho desenvolvido por Janille Morais, apresentou uma análise importante sobre os mecanismos de incentivo à cultura pelo Estado de Minas Gerais:

A prevalência de projetos de Belo Horizonte em número de aprovações na LEIC é destacada no gráfico 8. Embora haja a definição de que 45% dos recursos aprovados sejam destinados a projetos do interior, quando se trata do número de projetos aprovados, a concentração belo-horizontina é gritante. Além disso, nota-se que mesmo ao distinguir a capital do território metropolitano, este também se sobressai aos demais sob esse ponto de análise. (MORAIS, 2010)

Devido à essa nítida prevalência, nota-se que os esforços do Estado de Minas Gerais em criar mecanismos de investimento que melhore as possibilidades de investimento para projetos no interior não são tão efetivos assim. Para descentralizar os recursos e democratizar o acesso aos recursos para a produção cultural, entende-se que se faz necessário um outro método de investimento, ou uma nova forma de coordenação federal para que esse recurso chegue à mão dos produtores culturais e das artes diversas.

Também se destaca a dificuldade do Estado de Minas Gerais em participar do programa de investimento regional do Fundo Setorial do Audiovisual. Segundo apontado pelo entrevistado C, produtor, diretor e realizador de cinema, foi muito prejudicial essa demora para fazer uso desse recurso disponível para o desenvolvimento do audiovisual e potencializar a cidade, e o estado de MG por meio dessa atividade cultural-econômica.

Segundo exposto pelo entrevistado, Minas Gerais demorou muito para pactuar com o FSA por questões políticas. Quando a linha de investimento do FSA foi criado, quem estava à frente do governo de Minas era Aécio Neves (2003-2010), a dois anos de acabar seu mandato. Nesse momento político, “o PT tinha virado um problema no mundo” (ENTREVISTADO C), e Aécio tinha planos de concorrer para a presidência. Então, ele foi resistente ao investimento federal do FSA no estado de Minas Gerais.

A ANCINE, com isso, virava uma política pública para o governo Dilma. Antes, a gente (minas gerais) tinha o projeto Filme Minas, que era um recurso federal, vindo da isenção fiscal do imposto de renda (imposto de arrecadação federal) da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), e oferecia um volume de recursos muito pequeno. O Filme

Minas era um edital bianual, que oferecia em torno de quatro mil reais (ENTREVISTADO C).

Esse recurso, segundo o entrevistado C financiava em torno de 3 longas, no máximo.

Então, de fato, não havia investimento do governo do Estado de Minas Gerais, uma vez que o edital utilizava recursos federais de uma empresa estatal (Cemig). Então, fica o entendimento que o Filme Minas não era de fato uma política do Estado.

Em paralelo, já havia a política de coinvestimento do FSA que, assim como explicado em tópicos anteriores, para cada um real que o governo do estado investe, o Fundo setorial investe quatro reais. Então, se o Estado de Minas Gerais investisse o valor, segundo entrevistado, irrisório, de dois milhões de reais, o FSA investiria oito milhões, o que representa um edital de dez milhões investidos, muito maior do que o oferecido pelo Filme Minas. Assim, o realizador de audiovisual mostra que, por divergências políticas, o setor perdeu um grande volume de investimento.

Posteriormente, quem assume o governo é o sucessor de Aécio, Antônio Anastasia (2010-2014). Nesse governo, o setor continuou enfrentando os mesmos problemas do governo anterior: se esforçando para convencer o poder executivo estadual a participar do coinvestimento regional do FSA. Porém, o governo Anastasia concorda em participar do coinvestimento apenas no último ano de governo, como uma forma de buscar apoio eleitoral do setor.

Na próxima gestão, de 2015 a 2019, quem assume o governo de Minas Gerais é Fernando Pimentel. Quando assumiu o governo, não havia rubrica no orçamento do estado que se destinava a pagar o que seria a parte do estado dentro da chamada pública de coinvestimento regional.

Enquanto isso, a cidade de Belo Horizonte era administrada por Márcio Lacerda, que possuía o mesmo viés político de “não dar palanque” para programas do governo federal do PT. Essa expressão utilizada entre aspas pode ser compreendida como a indisposição destes governos politicamente contrários em pactuar com o partido que assume a União.

Isso de dá uma vez que participar da política de coinvestimento regional representa realizar políticas públicas de impacto positivo, mediante uma ação viabilizada pela oposição, demonstrando na prática os benefícios das ações políticas de partidos opostos, assim como absorvido em entrevista.

Então, tanto Minas Gerais quanto Belo Horizonte entraram muito tardiamente no FSA.

5 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA CULTURAL DE BELO HORIZONTE E O PROGRAMA BH NAS TELAS

A história da política cultural belorizontina é ainda recente. Os primeiros movimentos em direção às políticas públicas culturais da capital mineira são datados do início da década de 1990. A primeira Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte (SMC) foi criada durante a gestão de Eduardo Azevedo e Pimenta da Veiga, entre os anos 1989 e 1992 (GUIMARÃES, 2010).

Nos anos seguintes, a prefeitura experienciou um novo modelo de gestão, com a posse de Patrus Ananias na prefeitura de Belo Horizonte. O governo do partido dos trabalhadores deu prioridade para reduzir as desigualdades da cidade, descentralizar os investimentos, aumentar a participação popular nas decisões governamentais e atender os setores da cidade que mais necessitavam da atenção do poder público. Executou ações como a implementação do orçamento participativo, criação de conselhos de políticas setoriais/consultivos e diretrizes político-administrativas para garantia do seu modelo de gestão. Além, a gestão municipal de Ananias se dedicou de forma significativa à pasta da cultura, buscando integrar a cidade aos movimentos para a cultura no país e no mundo (GUIMARÃES, 2010).

O primeiro esforço considerável que trouxe muitos benefícios às políticas culturais foi o fortalecimento institucional da SMC. Nesse momento, foi criada uma organização administrativa de diretorias e departamentos que tornaram o desenvolvimento e aplicação das políticas culturais mais eficiente (GUIMARÃES, 2010).

Além disso, assim como aponta Guimarães em sua defesa de mestrado em ciências sociais, a SMC se tornou um forte ator de promoção das artes e de eventos culturais. O fez por meio da captação de recursos e formação de parcerias com empresas e instituições privadas, além de estreitar as relações do município de BH com entidades ativas da cidade como a Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais, a Central Única dos Trabalhadores, o Fórum BHZVídeo, a Funarte etc.

Segundo Guimarães (2010), “o que parece se evidenciar é que, a partir do governo Patrus Ananias, o poder público passou a atuar, decisivamente, na esfera da potencialização turística e cultural do município”. Para tanto, o então prefeito consolidou festivais internacionais que são fundamentais para a cidade hoje, como o Festival Internacional de Teatro (FIT), Festival Internacional de Arte Negra, Festival

Internacional de Quadrinhos entre outros. Esses festivais de grande importância promoveram, e ainda provem, a cidade como uma “cidade cultural”, como será apresentado mais adiante.

Esses festivais entraram dentro de um conjunto de políticas que o governo chamou de “empreendimentos culturais estáveis”. Dentre eles, estava a criação de um dos maiores instrumentos de investimento público no setor atualmente: a Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC).

O investimento da LMIC é feito através da interlocução de empresas patrocinadoras e os projetos selecionado pelo Edital. No caso da capital mineira, o imposto que é deduzido das empresas é o ISS. O Fundo Municipal é uma fonte de investimento direto, onde, por meio dos editais lançados, são repassados valores para a produção e desenvolvimento dos projetos culturais.

O que Guimarães (2010) aponta como balanço geral do governo Patrus, é que ele foi o pioneiro para a consolidação de grandes projetos culturais, dando foco aos “projetos especiais” aqui citados. Entretanto, o autor traz a visão de alguns burocratas integrantes da SMC que apontaram a principal fragilidade de seu governo: o grande foco na execução dos projetos especiais em detrimento da consolidação de um programa de cultura que se alinhava às diretrizes gerais do governo municipal, uma gestão democrática e popular.

Após o governo Patrus, durante a gestão de Célio de Castro, a cidade consolidou a meta de projetar uma imagem-marca da cidade, focando nas grandes comemorações do centenário da cidade, mantendo e fortalecendo os grandes eventos e mais novos comemorativos, ao lado de fortes programas de propaganda e valorização da cidade e sua memória. O governo Célio de Castro também desenvolveu ações como grandes exposições e outros esforços para tornar BH conhecida como um “celeiro” cultural (GUIMARÃES, 2010).

O que se percebe é que, até o final da década de 1990, início dos anos 2000, o governo municipal atuou como um realizador de eventos, prejudicando os demais serviços culturais da SMC, e os objetivos de se criar uma política coletiva, participativa e descentralizada. Outro marco que merece atenção da gestão Célio de Castro é a criação da Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social (SCOMPS) a qual a SMC se tornou subordinada. Essa criação foi fruto de uma reforma administrativa a qual passou a prefeitura, e representou a interlocução entre as secretarias setoriais, gerando políticas intersetoriais benéficas para a cidade.

O governo seguinte foi o de Fernando Pimentel, que teve duração de 2003 a 2008. A primeira grande mudança na política cultural da cidade desse período foi a extinção da SMC e a criação da Fundação Municipal de Cultura (FMC), por meio da lei n. 9.011, de 01 de janeiro 2005.

O governo Pimentel, então, tira a pasta da cultura da estrutura da administração direta da cidade. Agora, o órgão responsável pela cultura de BH é diretamente ligado ao gabinete do prefeito, e possui maior autonomia administrativa e financeira, dotada de personalidade jurídica de direito público. Além disso, a nova responsável pela política cultural da cidade passa a não ser mais vinculada a SCOMPS, saindo da reforma administrativa de BH (GUIMARÃES, 2010).

Segundo a dissertação de Guimarães:

a avaliação da Diretoria de Planejamento e Projetos Culturais da FMC, esse modelo atravessou alguns impasses administrativos e financeiros, decorrentes de 'uma complexidade do setor em conviver com diferentes naturezas de serviços', que vão desde o gerenciamento de equipamentos culturais em várias regiões da cidade, até a realização dos grandes eventos culturais. O novo ordenamento administrativo da FMC significou um avanço em comparação como 'uma estrutura bastante democrática' da SMC, pois, 'como administração indireta, ligada ao Gabinete do Prefeito, ganhou certa agilidade e autonomia administrativa, ampliou as unidades e a configuração de um desenho de competências muito grandes, que parece que ela está sempre estrangulada (GUIMARÃES, 2010).

Assim, no governo Pimentel houve um aumento do número de centros culturais em Belo Horizonte (foram criados centros culturais regionalizados) e aumento de programas e projetos e principalmente dos grandes eventos culturais. As unidades externas que compunham a FMC em 2007/2008 eram: Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte, Biblioteca Pública Infantil e Juvenil de Belo Horizonte, quatro Bibliotecas Regionais, 14 centros culturais locais e dois centros de cultura, **Centro de Referência Audiovisual**, Espaço Cultural Casa do Baile, Museu de Arte da Pampulha, Museu de Mineralogia, Museu Histórico Abílio Barreto, Teatro Francisco Nunes, Teatro Marília.

Além dessa reestruturação do setor municipal responsável pela cultura, outro avanço do governo Pimentel para a pasta foi a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental para o setor cultural. Com isso, percebeu-se um maior comprometimento da gestão em executar os programas e políticas, e certificar as diretrizes de ação propostas pelos governos anteriores.

Nesses momentos de início e de consolidação da política cultural da cidade, vemos que esse investimento na cultura teve como incentivo, primeiro as movimentações internacionais que incentivaram o poder público a incluir BH nesse movimento, semelhante ao movimento de criação da Secretaria Estadual de Cultura. Porém, diferente do caso do estado de MG, BH teve a intenção de consolidar a cidade como uma cidade cultural, investindo de fato em políticas de promoção e produção de cultura e também na promoção da imagem da cidade como tal.

Durante a gestão de Márcio Lacerda, não foram realizadas novas ações para o setor cultural, que valha a ênfase deste estudo. No ano de 2015, então vice-prefeito da gestão Márcio Lacerda, Délio de Jesus Malheiros assume a prefeitura da cidade e institui o Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte para o período de 2015 a 2025, por meio da lei de número 10.854, de 16 de outubro de 2015.

Segundo texto da lei:

Parágrafo único - O Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte é um instrumento de gestão em médio e longo prazo, no qual o poder público assume a responsabilidade de implantar políticas culturais que ultrapassem os limites de uma única gestão de governo. (BELO HORIZONTE, 2015)

O Plano Municipal se dedicou a apresentar os desafios da política cultural de Belo Horizonte, as diretrizes gerais para a execução do plano, seus objetivos gerais e específicos e as ações estratégicas para a cultura da cidade.

Após o governo Lacerda, a prefeitura foi assumida por Alexandre Kalil, que foi reeleito nas eleições de 2020, permanecendo a frente da gestão municipal. Na gestão de Alexandre Kalil, é recriada novamente a Secretaria Municipal de Cultura, trazendo Juca Ferreira⁴, para poder repensar a atual política. Segundo mencionado pelo Entrevistado A, a recriação da SMC se opoem ao movimento da maioria do país, em que o Brasil vivia extinções de secretaria de culturas pelo Brasil, a criminalização da cultura a nível federa e, fusão de Secretarias de cultura com outras pastas, como no caso da gestão atual de Romeu Zema no Estado de Minas Gerais.

A prefeitura, com isso, 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.

⁴ Sociólogo e político que ocupou o cargo de Ministro de Estado da Cultura nos governos Lula e Dilma.

A gestão Kalil, além de ter recriado a Secretaria de Cultura, injetou recursos para o desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento da cultura de Belo Horizonte. Essa agenda surgiu devido a demanda de um setor cultural na cidade. Essas informações foram coletadas durante a realização de estagio feito na Secretaria de Cultura de BH.

Para além dos dois mecanismos assegurados por lei, podemos destacar o Edital Descentra, a política Zona Cultural Praça da Estação, as atividades da FMCBH e, pela primeira vez, o desenvolvimento de um programa de desenvolvimento para o setor audiovisual da cidade, o BH nas Telas.

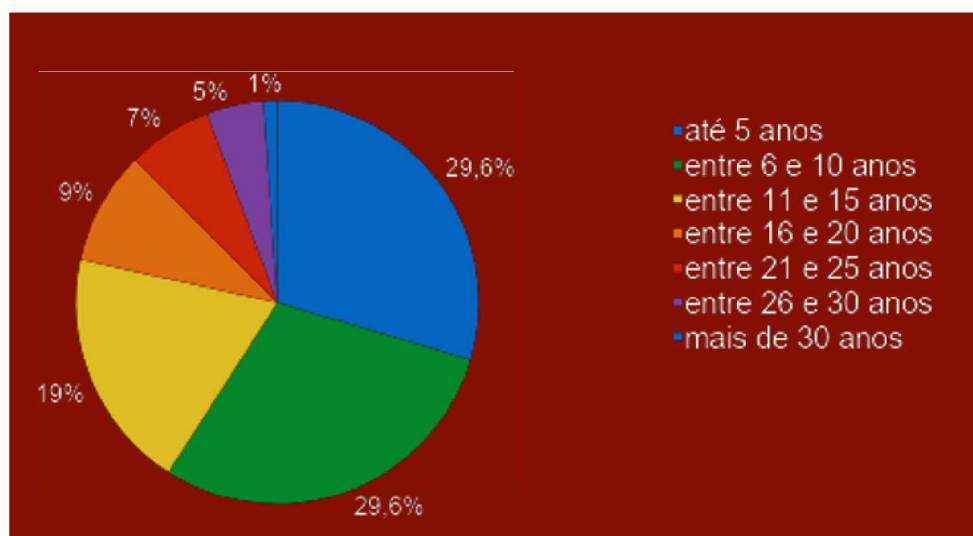
5.1 O Setor Audiovisual em BH

No ano de 2014, integrantes do Fórum Audiovisual de Minas Gerais e do Sebrae Minas se reuniram para verificar as possibilidades de atuação do Sebrae visando o desenvolvimento do segmento audiovisual na região metropolitana de Belo Horizonte. Para que este processo fosse realizado de maneira planejada, houve a necessidade de realizar um primeiro trabalho de pesquisa de mapeamento que pudesse traçar um perfil das empresas que atuam no mercado da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), para nortear as diretrizes de atuação do Sebrae Minas.

Como resultado dessa pesquisa, verificou-se que 87,8% das produtoras audiovisual são formalizadas e possuem CNPJ, 73,9% são registradas na Agência Nacional de Cinema (ANCINE), 51,1% estão filiadas a Associações ou Sindicatos das Produtoras Audiovisuais (SEBRAE, 2015).

Dentre o espaço amostral da pesquisa, foi levantado também os anos de atuação das produtoras de da RMBH no mercado. O resultado pode ser expresso pelo gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Percentual de produtoras de audiovisual da RMBH segundo tempo de atuação - 2014



Fonte: questionário de mapeamento rede audiovisual de Belo Horizonte – MG, 2014

O diagnóstico aponta também que 94,2% das produtoras audiovisual da RMBH estão sediadas dentro dos limites da capital Belo Horizonte. Além disso, o número médio de funcionários das produtoras é de quatro funcionários, inclusos sócios, o que é menor que o número médio de *freelancers* por produtora, que é de seis, representando um número significativo de *freelancers* no setor. A maioria das produtoras entrevistadas, 72%, possuem um faturamento anual da empresa de entre sessenta mil reais a trezentos e sessenta mil reais (SEBRAE, 2015).

Ao longo do relatório, também foi mostrado que 60,2% são produtores de conteúdo e, dentro do universo dos 39,8% restantes, 84,2% pretendem ser tornar uma produtora de conteúdo futuramente (SEBRAE, 2015).

Sobre os principais tipos de conteúdo produzidos, 37,8% não souberam responder, 8,9% produzem conteúdos para a internet, 7,8% produzem peças publicitárias, 6,7% produzem longa-metragem de ficção, 6,7% produzem curta-metragem de animação, 5,6% produzem conteúdos institucionais, e os demais se dividem entre, curta-metragem documentário, curta-metragem de ficção, vídeo-arte, programas seriados, média-metragem de ficção, e documentários de longa e média metragem (SEBRAE, 2015).

Com base nos resultados desta pesquisa, foram realizados encontros com representantes do Fórum Audiovisual para análise e discussão, identificando os principais desafios do segmento e consolidando prioridades de atuação do Sebrae

Minas no audiovisual na região metropolitana de Belo Horizonte. A realização dessa pesquisa foi fundamental para estabelecer a melhor compreensão do setor audiovisual de Belo Horizonte, sendo então essencial para que o poder público possa compreender as necessidades e deficiências do setor, a fim de selecionar as melhores alternativas de atuação enquanto política pública municipal.

5.2 O Programa BH nas Telas

O Programa de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte foi construído a várias mãos. Com a recriação da Secretaria Municipal de Cultura, o poder público ganhou capacidade de pensar essas políticas de forma estratégica.

A Secretaria Municipal de Cultura e a Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte (FMCBH) criaram ao fim de 2018 o “BH nas Telas”, programa de desenvolvimento do audiovisual, ampliando e inaugurando um conjunto de políticas voltadas para o audiovisual. O programa se divide 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.

Em 2019, o Programa tornou-se estratégico, entrando no contrato de metas de governo municipal. Durante este processo de desenvolvimento, ampliou-se o orçamento direcionado ao setor audiovisual, bem como diversificou-se as ações e projetos para tal área da cultura - anteriormente restringida a ações de fomento, onde o audiovisual era apenas uma das linguagens artísticas dos editais da Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC). Ao todo, calcula-se uma injeção de quase 10 milhões de reais em 2019, numa gama ampla de projetos e ações.

Embora o recurso para o setor audiovisual tenha sido ampliado em quase três vezes em relação a média anual da PBH, nota-se que o aumento de Recursos Oriundos do Tesouro Municipal é bastante pequeno. A injeção dos recursos no ano de 2019 é fruto principalmente de captação de recursos federais, ligados a ANCINE e ao extinto MINC. O desmonte de políticas federais, portanto, ameaça a continuidade de certas ações, explicitadas ao longo do trabalho.

Tratando-se de política inédita dentro da Prefeitura, o Programa de Desenvolvimento do Audiovisual, BH nas Telas, conta com grande prestígio dentre os agentes culturais do setor audiovisual de Belo Horizonte. Desta forma, ao longo do

ano de 2019, verificou-se a realização de parcerias importantes, bem como de convites para técnicos e gestores do programa participarem de eventos e grupos do setor, como o Minas Audiovisual Expo 2019.

5.3 Construção da Política de Audiovisual de BH

A construção do programa passou por diversas etapas. A primeira, foi a qual o poder público optou por investir no audiovisual da cidade de Belo Horizonte. Com a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), o poder público municipal teve a oportunidade de desenvolver políticas públicas estratégicas para a cultura da capital.

A estrutura do sistema cultural da prefeitura de Belo Horizonte contava apenas com a Fundação Municipal de Cultura. Criada em 2005, a FMCBH integra a estrutura da administração indireta do Poder Executivo Municipal. De acordo com o que foi absorvido nas entrevistas, a FMCBH, apesar de muito potente e bem estruturada, direciona seus esforços e recursos principalmente para os projetos próprios. São eles: os editais da Lei Municipal de Incentivo a Cultura, modalidade Fundo e Isenção Fiscal, os grandes festivais internacionais e os demais equipamentos de cultura da cidade.

Com isso, a pasta da cultura se restringe de forma que não expande seus projetos e políticas públicas estratégicas e setoriais para as demandas específicas da cultura. A Secretaria Municipal de Cultura então, aumenta a capacidade da estrutura administrativa para a cultura, e traz, com isso, a possibilidade do desenvolvimento de uma gama de políticas e programas.

O programa de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte, BH nas Telas, foi um deles. É construído e executado pela Secretaria Municipal de Cultura, em co-realização com a Fundação Municipal de Cultura (FMCBH), por meio da Diretoria de Museus (DMUS) e da Diretoria de Promoção dos Direitos Culturais: Acesso, Protagonismo e Formação (DPDI). A premissa inicial para a construção do programa, trazida como exigência pelo então Secretário Juca Ferreira, foi a participação popular, segundo o Entrevistado A.

Inicialmente, segundo o Entrevistado B, a gestão da SMC, optou por investir no audiovisual da cidade por meio do diagnóstico da importância, da capilaridade do setor e por meio das demandas que não foram atendidas ao longo

dos anos. Ademais, a SMC contava com um corpo burocrático já familiarizado com as atividades do setor. Esse processo foi também apontado pelos entrevistados a fim de justificar uma das facilidades encontradas durante o processo de formulação.

O entrevistado A mencionou também que a política, na sua execução, também contou com a parceria e envolvimento das secretarias Secretaria Municipal de Educação (SMED), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Saúde Alimentar (SMASAC), além da Universidade Federal de Minas Gerais, para que fosse possível a realização de atividades em conjunto.

Além disso, para melhor elaborar o programa, de modo que este contemplasse de fato as demandas dos atores do setor, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT), composto pelo Subsecretário de cultura, seu estagiário - que viria a ser o assessor de audiovisual -, sua assessora pessoal, a então Diretora de Museus da FMCBH, e a coordenadora do Museu da Imagem e Som da cidade, de acordo com o Entrevistado A.

Segundo o Entrevistado A, o GT de audiovisual, ainda hoje existente, é um grupo focal com a finalidade de pensar as melhores políticas, necessidades do município o setor e, assim, qual a forma de investir o recurso. A vantagem do GT - o que contribuiu para o seu sucesso - foi que a sua atuação contou participação social.

O programa BH nas Telas, segundo o Entrevistado A, possui cinco eixos de ação para o alcance do desenvolvimento do setor audiovisual em Belo Horizonte. São eles:

- **Política de Preservação**

Essa política contou com ações sobre o acervo de salvaguarda do acervo audiovisual do Museu de Imagem e Som⁵. Além, também contou com ações educativas sobre o audiovisual de Belo Horizonte e o acervo do museu, como por exemplo exposições e visitar técnicas (Entrevistado A).

⁵ O Museu da Imagem e do Som Cine Santa Tereza - MISCST - é um equipamento cultural vinculado ao Museu da Imagem e do Som de Belo Horizonte - MIS-BH. Administrado pela Fundação Municipal de Cultura, o MISCST tem por função a democratização do acesso ao cinema e ao audiovisual na cidade. Para tanto, o espaço conta com uma sala de exibição de cinema, uma sala dedicada ao Núcleo de Produção Digital - NPD, e uma biblioteca pública que oferece acesso a diversos materiais de leitura e um acervo especial sobre cinema e audiovisual. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020c)

Outra importante ação do eixo de preservação é a Comissão Permanente de Política de Acervo. A comissão foi instituída pela Portaria FMC Nº 036/2014, de 14 de maio de 2014.

Segundo disponibilizado no site oficial da PBH, sua função principal é estabelecer parâmetros de atuação do MIS BH, com relação a:

I – sua política de aquisição e de descarte de acervos, visando orientar, coordenar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção dos bens a serem ou não custodiados;

II – seu programa de segurança, com vistas a dispor das condições de segurança indispensáveis para garantir a proteção e integridade dos bens culturais sob sua guarda, bem como dos usuários, dos funcionários e das instalações;

III – seus procedimentos de gestão de documentos, em consonância com a política municipal de arquivos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE BELO HORIZONTE, 2020c)

- **Política de Difusão**

As políticas de difusão pactuadas são realizadas pelo equipamento Museu da Imagem e do Som Cine Santa Tereza e, assim como apresentado pelo entrevistado A, por meio de um canal VOD da própria Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) que será desenvolvido ao longo da nova gestão da PBH

- **Política de Formação e Capacitação**

A política de formação, conforme site da Secretaria Municipal de Cultura, foi construída em parceria com a Fundação Municipal de Cultura, por meio da Diretoria de Promoção dos Direitos Culturais: Acesso, Protagonismo e Formação (DPDI), representada pela Escola Livre de Artes⁶ E A DMUS - Diretoria de Museus.

Dentre seus objetivos está a formação da cadeia produtiva do audiovisual, capacitando profissionais aptos a desenvolverem a atividade, bem como a sensibilização dos alunos para com a linguagem audiovisual. Além, este eixo também se preocupou em desenvolver a formação de público para a linguagem, “democratizando o acesso à linguagem e ao patrimônio audiovisual, à pesquisa e à reflexão” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020e).

Para tanto, foi desenvolvido, o Núcleo de Produção Digital de Belo Horizonte. Segundo texto do site, o NDP:

⁶ A Escola Livre de Artes Arena da Cultura (ELA-Arena) compõe a política de formação e descentralização da Fundação Municipal de Cultura (FMCBH), criada pelo decreto municipal 15.775/2014. O objetivo principal da Escola é oferecer cursos e oficinas artísticas nas nove regiões da cidade. (BELO HORIZONTE, 2020e)

que visa à democratização dos meios e espaços de produção audiovisual, facilitando o acesso a equipamentos, espaços e cursos relacionados à produção digital. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020e)

São ações do NPD: Oferta de cursos, oficinas, mostras, palestras, editais de empréstimo de equipamentos de produção digital, oferta de espaços de formação e compartilhamento audiovisual democráticos e acessíveis, além da criação da oitava área de Audiovisual que comporá a grade de cursos da Escola Livre de Artes, para além dos cursos livres oferecidos pelo NPD.

- **Programa de Fomento e Investimento**

Esse programa, conforme mencionado no site da Secretaria de Cultura, é composto pelo programa de Coinvestimentos Regionais da Agência Nacional de Cinema (Ancine), pelo fomento direto de recursos próprios da Prefeitura de Belo Horizonte e pelos recursos do Incentivo Fiscal.

Segundo está exposto no site:

Dentre as principais ações da política de fomento e investimento do BH NAS TELAS, destaca-se o lançamento de três editais direcionados ao setor audiovisual, totalizando uma injeção 6,5 milhões de reais na cadeia produtiva do audiovisual do município. Tais editais, por sua vez, foram construídos por meio de uma parceria de co-investimento entre a PBH e a Agência Nacional do Cinema – Ancine, tendo a PBH comprometido 1,215 milhão de reais de recursos oriundo do tesouro e o Fundo Setorial 5,2 milhões de reais. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020d)

Ela é composta pelos editais: (1) BH nas Telas – Fundo Municipal de Cultura; (2) BH nas Telas Cinema e TV (desenvolvimento, produção e comercialização); (3) o BH nas Telas FIQ Games. O primeiro, oriundo de recursos próprios da PBH, destina 1,215 milhão de reais para projetos nas categorias de produção de curtas e médias-metragens, realização de mostras/festivais e pesquisa e audiovisual comunitário, segundo dados da própria Secretaria Municipal de Cultura (2020).

Os outros editais contam com recursos captados via Fundo Setorial do Audiovisual, FSA, por meio de coinvestimento da Ancine. O BH nas Telas Cinema e TV (desenvolvimento, produção e comercialização) possui um recurso total de R\$ 5,01 milhões em recursos para projetos divididos em três linhas de investimento: “desenvolvimento; produção e comercialização, responsáveis por subsidiar cinco categorias: núcleo criativo, desenvolvimento de longa metragem, desenvolvimento de

obra seriada, produção de longa metragem (iniciante e livre) e comercialização.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020d).

Já o edital BH nas Telas FIQ Games tem por finalidade o desenvolvimento de *games mobile* baseados em HQs belo-horizontinas. Esse edital, segundo apresentado em entrevista (Entrevistado B), foi desenvolvido diagnosticando e valorizando a história de produção de História em Quadrinhos da cidade de Belo Horizonte, destacando ainda a presença bianual do Festival Internacional de Quadrinhos (FIQ) é realizado em Belo Horizonte a cada dois anos e já foi eleito o principal evento de histórias em quadrinhos no Brasil. O edital conta com R\$ 190 mil em recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

Sobre o andamento dos processos desse eixo, destaca-se que ainda, no computo do investido via fundo municipal para o programa BH nas Telas, em 2019, foram aprovados 28 projetos (15,14% dos inscritos), com uma expectativa de um milhão de cidadãos atingidos pelo programa, bem como geração de 480 postos gerados (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020d).

Complementarmente, 82% dos empreendedores que aprovaram projeto nunca tinham aprovados projetos antes e destes, 64% são inéditos. Em relação ao perfil dos empreendedores: 50% deles são mulheres; 53% são negros e pardos; 3% dos projetos são direcionados para todas as regionais. Por fim, o corte do orçamento demandado pelos projetos foi pequeno, de menos de 5%, o que faz com que os mesmos possam ser executados em sua quase integralidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020d).

Em relação ao Fundo Setorial do Audiovisual ele foi lançado em julho de 2019 e teve projetos selecionados em outubro. Os projetos já foram homologados e adjudados. Já o edital de Cinema e de TV teve edital lançado e projetos selecionados em dezembro de 2019, porém, por conta da pandemia os projetos devem ser repactuados.

- **Belo Horizonte Film Comission**

Assim como já apresentado, as Film Commissions são organizações, estatais ou paraestatais, que tem por objetivo a regulação dos processos de filmagens. Essa regulação por sua vez, confere mais facilidade e segurança para atrair a realização de produções audiovisuais para a cidade. O decreto nº 16.515, de 23 de dezembro de 2016 cria da comissão de filmagens e gravações do município de Belo Horizonte.

Tal decreto, segundo o Entrevistado A, é a primeira ação da PBH com o intuito de estruturar uma autoridade fílmica responsável pela regulamentação e supervisão das filmagens no município, além da construção de políticas públicas para atrair produções de fora.

Para tanto, autoridade fílmica BH Film Comission fica responsável por autorizar e supervisionar as filmagens em Belo Horizonte, além de se manter sempre atenta para atender as demandas do setor para a realização da atividade audiovisual em si.

Após, será apresentado o processo de construção e formulação do programa BH nas telas sob o que foi apresentado pelos agentes entrevistados.

As entrevistas que basearam esta monografia foram realizadas durante a primeira semana de dezembro do ano de 2020, e foram fundamentais para contribuir para a análise e entendimento do processo de formulação do programa.

Foram entrevistados três agentes: um do setor audiovisual, um do setor público e um da sociedade civil. O primeiro entrevistado, aqui identificado como entrevistado A, é um servidor público da Prefeitura de Belo Horizonte. O segundo, identificado como entrevistado B, ocupa o cargo de alta gestão da Secretaria Municipal de Cultura de BH. Já o terceiro entrevistado, é diretor, produtor e realizador de cinema.

A análise das entrevistas foi dividida por tema. Esses temas serão elencados de acordo com as perguntas apresentadas e de acordo com o histórico e especificidades apresentados para o programa pelos entrevistados.

5.3.1 Do contexto político-social em que o programa foi criado

Belo Horizonte tanto na história quanto atualmente, se mostra uma importante cidade para a produção audiovisual do Brasil. Temos na história da cidade e de Minas Gerais, cineastas como Helvécio Ratton, Humberto Mauro, e produtoras relativamente mais recentes como a Filmes de Plástico, com produções que ganham o mundo em grandes festivais internacionais. É nítida, então, a potencialidade do setor audiovisual brasileiro, em oposição a ausência massiva de investimentos direcionados para o desenvolvimento do setor.

Assim como anteriormente exposto, o programa BH nas Telas foi resultado do movimento político da Gestão Kalil em recriar a Secretaria Municipal de Cultura (SMC). Desde a gestão de Fernando Pimentel, a cidade de Belo Horizonte contava apenas com a Fundação Municipal de Cultura de BH (FCMBH), instituição criada para substituir a SMC. Entretanto, se observava uma carência gerada para o setor cultural devido a essa mudança na estrutura da pasta de cultura da PBH.

De fato, houve reflexos positivos com a instituição da FCMBH, como o aumento da autonomia jurídica e orçamentária para executar os projetos da pasta. Porém, se percebeu ao longo dos anos que, segundo aponta o entrevistado B, houve um “sucateamento de projetos” dentro da instituição, “sem olhar mais amplo do cenário cultural da cidade”. Os esforços e recursos eram focalizados para os seus projetos próprios, como os grandes festivais internacionais, a Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC) e os equipamentos culturais, como os centros culturais e museus da cidade.

Deste modo, a FCMBH não se dedicava a direcionar o orçamento da cultura para o desenvolvimento de novas políticas públicas que visam impactar setores estratégicos e cobrir carências do setor cultural da cidade.

Em se tratando do audiovisual, a FCMBH já realizava ações positivas no âmbito da preservação e democratização do acesso ao cinema, com o histórico e importante cinema do Museu da Imagem e do Som Cine Santa Tereza (MISCST), bem como a biblioteca pública que compõe o museu, que contém importante acervo sobre cinema e audiovisual.

Para além do MISCST, o audiovisual encontrava investimento apenas por meio da LMIC, em seus editais nas modalidades isenção fiscal e fundo. Nos editais, o audiovisual se qualifica como uma das linguagens artísticas contempladas, o que é de certa forma problemático, uma vez que os projetos de todas as linguagens estão sujeitos aos mesmos critérios de aprovação. O audiovisual, principalmente, possui uma lógica de produção muito diferente da produção de um espetáculo teatral, livro ou álbum de música, no que tange ao tempo de produção, quantidade de atores envolvidos e finalização do projeto.

Outro ponto importante de se apresentar, exposto pelo entrevistado C, é a resistência dos governos municipais anteriores em pactuar com o Fundo Setorial do Audiovisual, assim como no Estado de Minas Gerais. O realizador de cinema dividiu que durante a Gestão de Márcio Lacerda, mesmo com a presença e demanda do setor

audiovisual para maiores investimentos, a prefeitura não se interessou em pactuar com o programa de coinvestimento da ANCINE, em função de divergências políticas com o Partido dos Trabalhadores que estava à frente do governo federal e, conseqüentemente, do programa do FSA.

Assim, em 2016, quando assume a prefeitura de Belo Horizonte, o então prefeito Alexandre Kalil muda a estrutura do sistema público de cultura e recria a Secretaria Municipal de Cultura. Em 2017, Kalil convida o ex-ministro da Cultura dos governos Lula e Dilma, Juca Ferreira⁷. O BH nas Telas é criado 2018 em um contexto onde não havia antes na história, um investimento direcionado a investir e desenvolver diretamente o setor audiovisual.

5.3.2 Da formulação e estrutura do programa BH nas Telas

Para analisar a formulação do programa BH nas Telas, serão utilizados aqui os conceitos de agenda governamental e seus principais modelos teóricos. Também são base teórica deste trabalho, os tipos de políticas públicas definidos pelo campo teórico das ciências sociais aplicadas.

Sobre a agenda governamental, Kingdom (2003), define que ela é o conjunto de matérias que o governo e seus agentes se dedicam para causar um impacto positivo. A agenda é composta por problemas, que são assuntos ou questões (*issues*) que são reconhecidos como importantes e, portanto, merecedores dos esforços do Estado.

O processo da formulação, desde a motivação até a construção do programa, foi explanado pelos entrevistados. Assim, foi possível compreender como se deu o programa BH nas Telas, à luz do que diz a teoria.

⁷ Segundo o então ministro de cultura do governo Lula, Juca Ferreira, a motivação para a criação do FSA foi: “o Fundo Setorial do Audiovisual é o primeiro dos fundos setoriais que pretendemos por em operação no FNC. O modelo da sua atuação, combinando gestores públicos e representantes do setor; os mecanismos de financiamento diversificados e a capacidade de atuar nos diversos elos da cadeia, são características da mudança de paradigma que pretendemos para o financiamento da cultura no Brasil. O Fundo do Audiovisual sinaliza o forte compromisso do Presidente Lula e do governo brasileiro em crescer o mercado de cinema e audiovisual no país e fazer do Brasil um dos principais centros produtores de conteúdos audiovisuais no mundo.” (BRASIL, 2008).

O modelo de John Kingdom (2003) mostra o processo de *agenda setting*, que se dedica a entender como uma questão social se torna um problema apto a integrar uma agenda governamental. A teoria do autor, denominada de “Múltiplos Fluxos” ou de “Múltiplas Correntes”, é composta por três fluxos apresentados pela sua teoria: problemas (problems), soluções (policies) - que nesse caso são as políticas públicas -, e a política (politic).

Então, percebe-se que o audiovisual entrou na agenda da Secretaria Municipal de Cultura seguindo o modelo de Kingdom (2003), onde foi composta pelos três fluxos apresentados pela sua teoria.

Em relação ao primeiro fluxo, o dos problemas (problems), o audiovisual se tornou um problema para a cidade de Belo Horizonte uma vez feito o diagnóstico do grande potencial da cidade - com produções de filmes que estavam ganhando premiações em festivais internacionais - porém, foi percebida a ausência de investimento público direto e de políticas que visassem o desenvolvimento do setor, segundo o entrevistado A. Isso se torna um problema ao passo que a prefeitura, por meio da SMC, reconhece, a partir do ponto de vista do entrevistado A, que há um potencial não explorado na cidade.

O entrevistado B, contribuindo para a identificação de como a demanda do setor audiovisual se tornou um problema, aponta como se deu a escolha para o investimento no audiovisual. Ou seja, como essa questão se tornou um problema, ao passo que os formuladores das políticas públicas culturais da cidade definiram que deveriam fazer algo para solucionar as carências do setor.

De acordo com o entrevistado B,

a primeira coisa [que foi feita] foi observar a potência da produção audiovisual de Belo Horizonte, que historicamente é importante. Minas Gerais é o berço do audiovisual brasileiro, com Humberto Mauro, e você tem cineastas como Helvécio Raton, uma turma que já vem há décadas produzindo questões importantes.

Então a gente observou esse cenário e havia uma nova produção audiovisual muito potente, como a gente vê [o caso dos] Filmes de Plástico⁸, a turma da periferia. Ou seja, uma quantidade de produções que estavam ganhando o mundo, ganhando prêmios internacionais. E

⁸A Filmes de Plástico é uma produtora mineira situada no município de Contagem, hoje sediada em Belo Horizonte, criada em 2009. Seus filmes já foram selecionados em mais de 200 festivais no Brasil e no mundo como a Quinzena dos Realizadores em Cannes, Festival de Cinema de Locarno, Festival de Rotterdam, FID Marseille, Indie Lisboa, BAFICI, Festival de Cartagena, Los Angeles Brazilian Film Festival, Festival de Cinema de Brasília e Mostra de Cinema de Tiradentes, ganhando mais de 50 prêmios.

Belo Horizonte nunca teve uma política a altura do nível de produção audiovisual da cidade.

Segundo o entrevistado B, motivação inicial para a criação do programa, a partir da realização do diagnóstico, foi a identificação do audiovisual como um problema que tinha potencial para ser solucionado por uma política pública cultural, entrando assim, para o processo de *agenda setting* da Secretaria Municipal de Cultura de BH. . Belo Horizonte possui produções de filmes que estavam ganhando premiações em festivais internacionais e um bom número de produtoras e organizações de audiovisual que impactavam a cidade. No entanto, conforme anteriormente mencionado, foi percebida a ausência de investimento público direto e políticas que visam o desenvolvimento do setor dentro de todos os seus eixos necessários (apresentado pelo entrevistado A). Isso se torna um problema ao passo que a prefeitura, por meio da SMC, reconhece que há um potencial não explorado na cidade.

De acordo com o entrevistado A, a primeira questão a ser levantada sobre o processo de elaboração do programa, foi a dificuldade de se encontrar dados e estatísticas que possam retratar o setor como um todo.

Segundo ele:

um dos maiores problemas do setor cultural é sua dificuldade de produzir dados, estatísticas e indicadores culturais que representem de maneira democrática, tanto a apuração quanto a demanda cultural, dentro da cidade e do estado. A gente já parte de um lugar extremamente precário para o planejamento e para decisão de construção de uma política pública. Essa precariedade por vezes ela dá resultado, ela não necessariamente é simplesmente ruim, mas eu acho que ela tem uma possibilidade de trazer arranjos mais orgânicos, mais qualitativos ao invés de quantitativos, ao respeito da construção dessa política.

Segundo o entrevistado A, no caso do BH nas Telas, a principal narrativa de convencimento para dialogar com os setores que não são do audiovisual ou da cultura, foi a potência econômica do audiovisual. Essa narrativa acaba sendo a principal vantagem competitiva do setor audiovisual, o que justifica a quantidade de programas e instituições a nível federal para o cinema. O entrevistado C levanta uma interessante questão: “O maior produto cultural exportado pelo Brasil é a música, mas a gente não tem uma agência nacional de música, a gente tem uma Agência Nacional

de Cinema, a ANCINE.” Esse movimento se dá não somente pelo poder de demanda do setor, mas também pela da quantidade de dinheiro que o audiovisual alimenta.

O assessor de audiovisual de Belo Horizonte expõe:

Ou seja, quando a gente faz uma apresentação para a Secretaria de Planejamento, quando a gente faz uma apresentação para o potencial parceiro privado que vai colaborar a gente ressalta de antemão o tamanho que é a indústria do audiovisual que representa 25 bilhões de reais anualmente, é uma indústria maior que a Indústria Farmacêutica.

Além, outra motivação foi a vantagem institucional dada pela recriação da SMC. Segundo aponta o subsecretário de cultura, a instituição de uma Secretaria Municipal de cultura, faz com que a prefeitura “ganhe capacidade de pensar essas políticas de forma estratégica”. Isso se exemplifica observando como a cultura estava sendo atendida, uma vez que, assim como já levantado, a FMCBH apresentava poucas novas políticas estratégicas e setoriais.

Além da percepção do potente setor audiovisual de belo horizonte, a secretaria municipal de cultura, por meio de seu secretário Juca Ferreira e seu Subsecretário que acumula experiências profissionais em instituições como SPCine, já possuía uma familiaridade com a área, interesse e percepção do audiovisual como uma potência econômica por essência enquanto atividade. Então, com essa facilidade e percebendo tanto o potencial econômico e de desenvolvimento quanto a ausência de investimento e suporte para o setor da cidade, o audiovisual entra para a agenda governamental da Secretaria Municipal de Cultura.

Sobre o caráter do audiovisual, ele pode ser considerado como uma agenda decisional. Segundo a teoria explanada nos tópicos iniciais, o audiovisual é uma questão latente na cidade com uma demanda específica a ser atendida. Dessa forma, assim como mostra a teoria, as demandas do setor cinematográfico podem ser resolvidas ou amenizadas por uma tomada de decisão ativa por parte do Estado.

No que tange o processo de formulação e construção do programa, a maior característica que foi apresentada pelos três entrevistados foi que o BH nas Telas foi feito à muitas mãos. Assim que o audiovisual entrou na agenda e foi definido que seriam destinados recursos para impactar positivamente a área, a primeira premissa exigida pela gestão da SMC foi a participação popular. O entrevistado A indicou, inclusive, que a forte construção de instancias e reuniões participativas para a construção da política foi uma característica própria da gestão de Juca Ferreira.

O entrevistado A descreve que foram realizadas dezoito reuniões com os diversos setores do audiovisual da cidade, mais audiências públicas para a apresentação e aprovação do projeto frente ao setor.

Destaca-se a facilidade apresentada para acessar os agentes do setor, tendo em vista que o poder público municipal, por já estar presente dentro da cidade possui um conhecimento e vantagem logística para encontrar e se reunir de fato com esses agentes.

Ele diz:

A política pública não só pode como deve ser feita com diálogo orgânico com a sociedade, olho no olho, por mais exaustivo que seja. Em 2018 fizemos 18 reuniões com vários setores do audiovisual, o bom de se estar dentro do município é que não é difícil de você pensar essas pessoas, a gente vai atrás das associações, das entidades, das principais produtoras/distribuidoras.

Após a definição destas premissas, o programa foi sendo criado. O BH nas Telas se tornou o programa que é, com todos os eixos e alcances que ele possui, devido à oportunidade antes negligenciada do financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual. Diferente das outras gestões, a PBH por meio da SMC faz uso da oportunidade federal de coinvestimento no audiovisual.

A chamada pública número 18 de 2018 fez ser possível os coinvestimentos entre a ANCINE e BH, assim como apresentado pelos entrevistados A e B. Assim como explicado anteriormente neste trabalho, para a captação do recurso do FSA, o poder público estadual ou municipal monta uma proposta do que será feito com o investimento em conjunto aplicado. Dentre as 18 reuniões realizadas, muitas delas foram em sentido de montar, em conjunto, a proposta que seria enviada no Edital.

A ANCINE à época dispunha de noventa milhões de reais para investimento de todo país, e as propostas seriam analisadas de acordo com a ordem de envio dos projetos. A proposta construída pela SMC e pelos agentes do cinema teve um resultado tão interessante que foi o segundo plano de trabalho a ser aprovado, o que foi apontado pelo entrevistado A e garantiu a vinda de recursos federais para o financiamento da política do audiovisual de BH, de modo que essa pudesse ser concretizada.

Assim, observa-se uma característica muito positiva para o fato do setor de audiovisual possuir meios de realizar um impacto de fato significativo no setor. Ele aponta que:

Da vinda desse investimento externo, da vinda do Subsecretário e da eficiência da nossa equipe, criou-se um engajamento e uma possibilidade da construção efetiva de uma política pública, e não de um projeto de edital.

Nas reuniões de formulação do programa, junto aos agentes do setor, percebeu-se também uma eficiência em diagnosticar o que de fato seria fundamental para construir um setor audiovisual amparado pelo Estado, e desenvolvido em todas os seus eixos-base para sustentabilidade.

Foram feitas as seguintes perguntas aos entrevistados: Quais são os principais eixos que uma política pública de audiovisual deveria ter no município? Assim, chegaram aos eixos: de difusão, de fomento e de investimento, de preservação, de formação, e, a BH Film Commission (controle social da política pública).

Fica claro aqui como o programa BH nas Telas se deu a luz do que apresentou Easton (1965 apud SOUZA, 2006) c, uma vez que o programa se apresentou como um sistema, formado pela relação entre a formulação, os resultados e o ambiente. Assim, os gestores são influenciados pelos partidos, mídia e pelos grupos de interesses que interferem em seus resultados e em suas consequências.

A partir da análise das entrevistas, pode-se verificar que as políticas que compõem o programa BH nas Telas podem ser analisadas a partir do modelo dos Ciclos de Políticas Públicas, apresentado por Souza (2006), onde a política deve ter um processo de definição de agenda, composto pelas reuniões internas e externas da SMC-BH, da identificação das alternativas possíveis, realizada pelo Grupo de Trabalho e pelas reuniões com o setor, seguido da avaliação e seleção das opções, seguindo dos processos de implementação e avaliação.

Por fim, não se pode dizer que o programa se desenvolveu e está sendo aplicado sem nenhuma dificuldade ou falha. Nos tópicos a seguir serão apresentados esses aspectos a fim de identificar os pontos críticos e fazer ser possível um início de avaliação construtiva para a gestão e para o entendimento do programa de desenvolvimento do audiovisual.

5.3.3 Das facilidades e méritos da gestão para a construção do programa

Assim como foi mencionado, um dos méritos mais marcantes da gestão municipal para que o programa fosse construído da forma mais satisfatória, foi a priorização do diálogo e do desenvolvimento de políticas mais ajustadas às demandas do setor, ou seja, foi a participação social dos agentes na formulação do programa. O entrevistado C, realizador e agente importante no setor do audiovisual mineiro, apontou em entrevista que percebeu a sensibilização do poder público para com as demandas do audiovisual da cidade após o início da gestão Kalil, por meio da SMC comandada pelo então secretário Juca Ferreira. Segundo o entrevistado, que é produtor e cineasta: “eu vejo ali um caminho de negociação, sabe?, e existe um entendimento de que o setor de produção audiovisual gera uma renda em impostos para a prefeitura de cerca de dois milhões de reais.”

Sobre como se deu a participação social, o entrevistado C relata:

Quando a gente começou a participar do BH nas Telas, era um processo muito embrionário ainda, por uma série de questões. A gente tinha um governo que estava afastado da classe cultural e o Kalil não entendia o que isso significava. Ai quando começou a recriação da SMC e a gestão traz quadros que são interessantes como Juca e Portela.

[...] O que eu acho interessante foi a capacidade de ouvir, de entender que ‘eu enquanto gestor posso auxiliar a criar políticas públicas, mas ao mesmo tempo eu tenho que ouvir os agentes’. Não é que seja acatar, mas é ouvir as demandas e tentar pensar junto. Acho que é um processo muito interessante que criou uma confiança entre nós que gerou o que acaba sendo consolidada agora com a Aldir Blanc⁹. Uma liberdade de diálogo muito grande, a certeza que há audição pelo outro lado e que ele vai fazer o possível para tentar atender o que a gente quer. Ele também aponta a diferença marcante entre o governo atual e o anterior, de Márcio Lacerda. Ele reforça que as políticas públicas para o audiovisual em Belo Horizonte, eram praticamente nulas, muito pouco representativas e muito pouco estruturantes. O BH nas Telas chega na contramão desse movimento. A SMC desenvolveu um programa com a estrutura de cinco eixos de desenvolvimento e estruturação, bem como uma estrutura e interesse na participação social e na construção do programa e conjunto.

⁹ A Lei Emergencial Aldir é a Lei Federal 14.017/2020 representa ações emergenciais destinadas ao setor da cultura em função do estado de calamidade causado pela pandemia da Covid-19. (BELO HORIZONTE, 2020)

Ainda, o entrevistado C acrescenta que após dezoito anos atuando diretamente no setor e de ter -se reunido já com 17 Secretários de Cultura ele viu, pela primeira vez, uma gestão que estava interessada em ouvir, de fato.

Além, outro ponto importante do programa a ser destacada é a municipalização dos recursos federais. A grande captação de recursos federais foi fruto de uma proposta consistente, construída em conjunto com os agentes culturais, na qual não houve interferência de interesses e barreiras de cunho político para a coordenação de projetos entre a União e o município. O mérito para essa municipalização, entretanto, recai sobre a política de investimentos regionais, que possibilita a transferências de recursos diretamente da União para os estados e municípios do país.

A municipalização representa facilidade nesse caso, pois, assim como apresentado pelo entrevistado A, não foi difícil acessar e manter o diálogo com os principais agentes do setor audiovisual da cidade. Em outras palavras, como se trata de um investimento municipal, o poder público responsável teve total acesso e proximidade com o grupo da sociedade que era o alvo da política.

A municipalização se mostra funcional uma vez que podemos comparar os resultados encontrados no sistema mineiro de fomento e incentivo à cultura de Minas Gerais, apresentado no trabalho de Janille Morais (2018).

Ela aponta para o domínio de BH no número de projetos culturais apresentados a Lei Estadual de Incentivo a Cultura (LEIC):

A prevalência de projetos de Belo Horizonte em número de aprovações na LEIC é destacada no gráfico 8. Embora haja a definição de que 45% dos recursos aprovados sejam destinados a projetos do interior, quando se trata do número de projetos aprovados, a concentração belo-horizontina é gritante. Além disso, nota-se que mesmo ao distinguir a capital do território metropolitano, este também se sobressai aos demais sob esse ponto de análise. (MORAIS, 2018).

Morais conclui em sua pesquisa que

não se pode deixar de explanar sobre a concentração territorial dos projetos aprovados em ambos os mecanismos. Embora existam artifícios para evitar esse cenário, ainda assim observa-se que o maior número de aprovados tem origem em Belo Horizonte e sua região metropolitana. Por isso, a alteração nas definições da contrapartida¹⁰, conforme já mencionada, se faz relevante como mais uma medida em busca da melhor distribuição territorial dos recursos destinados à cultura no Estado. (MORAIS, 2018)

¹⁰ Com a redução da mesma no caso de projetos do interior de MG.

Dessa forma, observa-se pelos esforços do poder público estadual mineiro que mesmo com o desenvolvimento de instrumentos que garantem a regionalização dos recursos, não há um resultado satisfatório para o investimento nos municípios do interior. Entende-se, portanto, que o repasse estadual ou federal diretamente para os municípios é bem-sucedido, desde que os municípios gozem de estrutura e habilidade para a execução do recurso.

Além disso, em se tratando de uma política cultural, cada município consegue acessar seus atores e identificar as carências com mais facilidade do que os Estados.

5.3.4 Dificuldades enfrentadas

Em relação as dificuldades enfrentadas no programa tem-se que a primeira, apresentada principalmente pelos entrevistados A e B, foi falta de capacidade institucional, ou seja, neste caso, a carência de recursos humanos para o desenvolvimento do programa. Não há dentro da estrutura da PBH uma gerência ou coordenação focada no audiovisual. Essa falta é apresentada também por Kingdom (2003) como uma dificuldade para os processos de formulação e execução das políticas públicas.

Para a execução do projeto, a SMC contou com a sua equipe e a da FMCBH em relação aos setores envolvidos. O projeto contou com ao apoio da diretoria de museus da FMCBH, da assessoria jurídica da SMC, dos estagiários do departamento de assessores, porém, o projeto contou com apenas um assessor dedicado exclusivamente para sua elaboração e execução.

O entrevistado B, que é o atual subsecretario de cultura de BH, aponta como se deu essa dificuldade para a implantação das políticas:

É importante colocar que o planejamento, pela precariedade que a gente tem de recursos, de equipe, de estrutura, ele sempre foi se modificando pelo caminho, esse foi o processo de implantação.

Ainda, o entrevistado C também pontou que, apesar da captação de recursos federais pelo programa de investimento regional da ANCINE, ainda sim o programa foi “tímido”.

Ele aponta:

O programa é muito bacana, mas eu ainda acho ele tímido. Tímido no tamanho dos recursos. Ele permite que se crie uma limitação orçamentária, e essa limitação orçamentária ela é diretamente proporcional a uma limitação criativa, então eu não posso pensar em filmes que tenham um arco mais sólido para produção, não em longas mais caros, e sim mais baratos. (Entrevistado C)

Além desta limitação, todos os entrevistados apontaram a dificuldade de se transformar o programa BH nas Telas em um programa de estado, e não apenas um programa de governo. A diferença existente entre os dois é que as políticas de estado são garantidas por lei. Portanto, garante a continuidade do projeto.

Quando a gestão seguinte faz parte de uma vertente política oposta à gestão anterior, na maioria dos casos, tem-se a possibilidade de interrupção imediata de projetos que não são reconhecidos como prioridade pelo próximo governo, ou até mesmo interrupção dos programas porque, como apresentado pelo entrevistado C, o governo vigente “não quer ‘dar palco’ para projetos” que são positivos de governos de oposição.’

Complementarmente, ter governos locais e de outras esferas de partidos diferentes podem também gerar conflitos e dificuldades na realização de políticas públicas. Isso foi descrito por Moraes (2018) como tendo ocorrido durante as gestões do PSDB no governo de Minas Gerais, período no qual o governo federal era liderado pelo PT. Nesse período, ter um governo estadual de ideologia política oposta ao federal, fez com que fosse dificultada a continuidade de projetos interessantes para a população e até mesmo a negação de repasses importantes da União para os Estados, como apresentado no caso do investimento em audiovisual durante a gestão de Aécio Neves. Como o projeto BH nas Telas depende de recursos federais para ocorrer as diferenças de alinhamento das políticas públicas locais (BH) e federais podem impactar diretamente no sucesso do programa.

Essa dificuldade tem grande impacto no setor audiovisual. Segundo defendeu o entrevistado C, a produção audiovisual necessita de grande planejamento para acontecer. Para se produzir um longa-metragem, são necessários em média quatro anos desde a elaboração do projeto, captação dos recursos, pré-produção, filmagem, pós-produção e distribuição do filme. Assim, pensando-se que se pode ter mudanças na política cultural com uma mudança no governo federal faz com que se torne inviável que um filme seja planejado hoje contando, com recursos do programa

BH nas Telas para o ano de 2025, já que neste ano poderá ter mudado a gestão federal e municipal.

Os entrevistados A e B, entretanto, demonstraram em entrevista que o próximo passo dentro do programa é o desenvolvimento de um projeto de lei que torne o investimento no setor audiovisual uma obrigação de todas as gestões que seguirão, o que poderá reduzir ou eliminar o impacto das mudanças políticas para a política cultural de BH.

Na próxima seção serão apontadas as principais conclusões obtidas a partir da realização deste trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia trouxe alguns apontamentos que as ciências sociais aplicadas discutem sobre a formulação das políticas públicas. Essa revisão teórica foi importante para que fosse possível compreender o objeto de estudo “como aconteceu a formulação do programa de desenvolvimento do audiovisual de Belo Horizonte – BH nas Telas.” Ademais também foi solucionado o problema de buscar compreender esse processo.

A fim de compreender o contexto histórico no qual o programa estava inserido durante a sua formulação, se levantou um breve histórico das políticas culturais no Brasil, em Minas Gerais e em Belo Horizonte. Essa investigação se mostrou necessária para entender qual a importância do financiamento externo, público ou privado, para a política cultural belorizontina.

Também foi importante para a construção deste trabalho, o entendimento de como aconteceu o investimento público na cultura do país. Mais ainda, também foram pesquisadas as políticas públicas que foram desenvolvidas para o setor audiovisual nessas três instâncias para poder posicionar em qual contexto e estrutura políticos o programa BH nas Telas foi criado.

A cultura em si é um direito social. Assim, ela se enquadra nos direitos que trazem bem-estar econômico, civil, participativo e de ser e viver em plenitude. Por ser direito social, a cultura pode ser considerada um dever do Estado, de modo que todos possam ter acesso universal a ela. Em outras palavras, o Estado deve garantir a produção, a democratização do acesso e a oferta de bens culturais. (SIMIS, 2007).

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 compreende a cultura como um direito social, conforme já mencionado. Percebe-se que, porém, nos últimos anos, diversos estados e municípios tiveram suas secretarias de culturas extintas, ou fundidas a outros temas. Em Minas Gerais, por exemplo, a secretaria de cultura foi fundida com a secretaria de turismo. Mesmo assim, existem ainda mecanismos – garantidos por lei – de incentivo e fomento para a atividade cultural.

O BH nas Telas surge na contra mão desse movimento nacional, uma vez que o programa é resultado da recriação da Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte, extinta em 2005. A gestão municipal atual, de Alexandre Kalil, trouxe para ser secretário de cultura Juca Ferreira, ex-ministro de cultura dos governos Lula e

Dilma. Tanto Juca quanto o subsecretário que estavam a frente da pasta no início do governo municipal, já possuíam familiaridade com o setor audiovisual e suas demandas.

Foi durante a gestão de Juca Ferreira, que o Ministério da Cultura criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), por exemplo. Foi o recurso oriundo do FSA que viabilizou a formulação e aumento do alcance do programa de desenvolvimento do audiovisual de BH (BH nas Telas).

No que tange o processo de formulação do programa BH nas Telas. Ele foi analisado segundo as teorias sobre *agenda-setting*, ou seja, a formação das agendas dos governos. A teoria de John Kingdom (2003) que é a Teoria dos Múltiplos Fluxos também foi utilizada para a análise do programa.

Complementarmente, de acordo com o modelo dos Ciclos de Políticas Públicas, Souza (2006) menciona que a política é vista como um processo dinâmico, composto de etapas. São elas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. De fato, todas as etapas levantadas por Souza (2006) para o modelo dos Ciclos de Políticas Públicas, são fundamentais para que a política pública atenda seu principal objetivo: intervir em situações de carência em setores importantes da sociedade e da economia, melhorando ou garantindo a provisão de serviços e de renda de toda população de uma forma mais equânime.

Para mudar a realidade de um determinado setor da sociedade, é fundamental que se conheça primeiro quais suas demandas, o que pode ser obtido com a participação de atores que trabalhem na área na elaboração da política – de modo que a participação desses na elaboração das políticas faz-se importante. Além disso, uma vez os recursos sendo escassos, e sendo impossível intervir em todas as carências de um setor social, é fundamental também que o poder público escolha onde investir, trazendo o melhor resultado possível, dadas as condições. Assim se observa a importância das etapas de identificação de alternativas, avaliação das opções e seleção das opções, do modelo de Ciclos de Políticas Públicas.

Uma vez que entrou na agenda da SMC, o BH nas Telas foi construído segundo as etapas observadas pelo modelo citado. A primeira premissa para a construção do programa foi a participação popular. Para tanto, foram realizadas cerca de dezoito reuniões com agentes, entidades e organizações do audiovisual da cidade. Destaca-se aqui, a facilidade de acessar esses agentes por parte do poder municipal.

De início, foram pensadas quais as alternativas seriam possíveis para o setor audiovisual – diferentemente da teoria do *garbage can*, na qual se testam as opções de políticas até encontrar uma que dê certo. Em outras palavras, foram pensadas quais as áreas em que o governo municipal deveria fomentar, desenvolver, oferecer serviços e potencializar. Assim, a política foi construída primeiramente por meio dessas reuniões (entre diversos atores, tanto do poder público quanto agentes culturais) nas quais foram discutidas as demandas que entrariam no escopo do programa.

Depois, uma vez entendidas as demandas, foi criado um GT de audiovisual, composto pelo subsecretário de cultura, seu estagiário, a diretoria de museus da Fundação Municipal de Cultura de BH e a coordenadora do Museu da Imagem e do Som da Cidade. Assim, esse GT, em constante diálogo com a sociedade buscou identificar as alternativas para entender a seguinte pergunta: “Quais são os principais eixos que uma política pública de audiovisual deve ter no município?”. Nesse momento observamos a etapa de identificação das alternativas.

A partir disso, o governo seguiu sua formulação escolhendo dentre o que foi pensado como alternativa para atender a demanda, fechando o programa em cinco eixos de atuação. São eles: fomento e investimento, preservação, difusão, formação e a BH Film Commission. Cada eixo possuindo, então, uma série de políticas e ações para o setor. Uma vez passadas as etapas de seleção, a SMC passou imediatamente para a implementação das políticas escolhidas.

Atualmente, o programa ainda está em execução. Porém, as etapas seguintes contemplam o atendimento da principal demanda pleiteada pelo setor: um projeto de lei que torne uma garantia o investimento público no audiovisual. Isso porque conforme anteriormente apresentado, a produção de filmes, séries e outros produtos carecem de um planejamento e são projetos que demoram em média dois a três anos para serem finalizados. Deste modo, utilizando a teoria neo-institucionalista, tem-se que o setor de audiovisual de BH luta por poder e recursos para a implantação de uma política pública consistente ao longo das gestões municipais, o que é um processo que pode se efetivar ou não.

No entanto, a elaboração e implantação de uma política setorial que foi na contramão da política cultural que passou a vigorar no âmbito federal (mas que aproveitou de recursos que ainda existiam no governo federal) é um indicativo da

influência dessa agenda e desse grupo organizado dentro e fora do governo municipal.

Ao fim de cada ano, desde o início da política em 2018, foi realizado um balanço de gestão, no qual se analisa e avalia como está o desenvolvimento do programa, o que faz parte da avaliação de políticas públicas. Assim, a SMC busca compreender os gargalos enfrentados para contorná-los e evitar outros problemas semelhantes na execução do programa.

Conclui-se que o programa possui uma formatação que parece ser eficiente para o objetivo que se propõe. Prova disso, é que, segundo apontado pelos entrevistados A e B, durante essa pesquisa, o programa BH nas Telas foi muito pouco questionado (talvez também pela importância de quem estava a frente da pasta da cultura, naquele momento). Percebe-se também que esse sucesso frente ao setor é fruto da construção e execução do programa de acordo com as etapas apontadas na teoria dos Ciclos de Políticas Públicas e devido ao diálogo constante com o setor para avaliação da execução do programa, captação de demandas e aprovação de ações.

Outra importante conclusão, apresentada pelo entrevistado B, é que a formulação das políticas públicas possui um processo que se modifica conforme diferentes fatores. Os processos de formulação, planejamento, implementação, mesmo que possuam diversos aspectos processuais, também estão sujeitos às condições especiais e características de cada gestão, cidade, contexto político e econômico do momento. As políticas públicas devem, antes de se ater às teorias, ter o objetivo principal de suprir as carências diagnosticadas para o setor que se busca afetar – e, a partir disso, acabam sendo elaboradas e implantadas em formatos que podem se adequar a uma ou outra teoria.

O fato do BH nas Telas ser um programa municipal faz com que ele, aparentemente, seja mais fácil de se adequar as demandas do setor e de ser desenvolvido. A partir do trabalho de Morais (2018) pode-se verificar que a LEIC e o FEC, mecanismos do Estado de Minas Gerais para fomentar a cultura do Estado, tem dificuldade em repassar os recursos de forma homogênea em todo o Estado. Os motivos são vários, mas a dificuldade de elaborar e de captar recursos (de ICMS) para executar projetos culturais são alguns dos fatores que fazem com que a grande parte dos projetos executados via LEIC e FEC sejam de BH.

A política de investimento do Fundo Setorial do Audiovisual é uma ação fundamental do governo municipal para regionalizar os recursos para produção de

cinema. Ela entra na contramão dessa dificuldade do Estado e da União de repassar os recursos para os municípios brasileiros. Usando o exemplo de Belo Horizonte, o BH nas Telas apresentou várias facilidades por ser um programa municipal e por repassar diretamente os recursos para projetos selecionados. Entre eles, estão a já citada aproximação com os agentes do setor, detentores do maior entendimento sobre as suas atividades e demandas.

Além disso, a proximidade entre o poder público e sociedade civil, fruto da municipalidade do programa, facilitou também a comunicação do programa. Por ter mais acesso à sociedade civil, a prefeitura de Belo Horizonte foi capaz de manter uma boa comunicação para sanar dúvidas e incentivar o engajamento do setor com os projetos do programa.

Por fim, este trabalho apontou que o setor audiovisual tem um papel importante na economia brasileira – por ter impacto em diferentes setores –, bem como a ação estatal é importante para a realização de suas atividades. O investimento municipal em setores que são estratégicos para o desenvolvimento da cidade, de acordo com suas potencialidades, também é algo importante. Desta forma, com o diagnóstico realizado pelo Sebrae Minas foi possível identificar a relevância e o potencial de crescimento do setor audiovisual da cidade e a carência de recursos destinado a ele, o que dificultava a manifestação desse potencial.

Outra conclusão apresentada por esta monografia foi a relação entre qualidade e a legitimidade das políticas públicas, e, a participação social. A participação social foi de grande importância para ele ter poucas críticas, a comunicação (e capacitação dos agentes) foi importante para que os mesmos tivessem uma facilidade de captação dos recursos do Fundo Setorial Audiovisual e que o programa seja mais efetivo (segundo os entrevistados) na sua capacidade de atingir os principais eixos que estruturam a atividade audiovisual.

Por fim, os estudos na área do audiovisual não se encerram com este trabalho. Há uma carência de estudos nesta área, de modo que outros estudos podem fazer uma avaliação mais profunda desta política, ou analisa-la, de forma comparativa, com as experiências de outros municípios, bem como as que ocorrem em outros países.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. In: Vade Mecum. Acadêmico de Direito. São Paulo: Ed. Ridell, 2006.

BRASIL. Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962. **Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo. Brasília, 1962.

BRASIL. Lei Nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília. 1991.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. **Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC e cria o sistema nacional de informações e indicadores culturais – SNIIC e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo. Brasília, DF, 3 out. 2010b. Seção 1.

BRASIL, DECRETO Nº 10.107, de 6 de novembro de 2019. **Transfere a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo. Brasília, 2019.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2009

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Ed. 61, 2006.

DEBONI, H. P. - **Marketing Cultural: uma análise comparativa em três bancos no Brasil**. Dissertação de Mestrado – CMA-UFPR. Curitiba, 2006.

FIEMG, Câmara da Indústria da Comunicação e Audiovisual – FIEMG. Minas Film Commission. **Relatório CICA – FIEMG**, maio de 2019

FÓRUM MINEIRO DO AUDIOVISUAL. **Propostas para o Audiovisual em Minas Gerais**. Minas Gerais, 2015.

MEDEIROS, M. Elisa de Souza. O financiamento da cultura no Estado de Minas Gerais: uma análise da Lei Estadual de Incentivo à Cultura 1998-2008 e do Fundo Estadual de Cultura 2006-2008. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro. 2010. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/174>> Acesso em 01 ago. 2020

MINISTÉRIO DA CULTURA, AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). **Fundo Setorial do Audiovisual**. Brasília, 2018.

MOURA, Luiz 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. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **Fundação Municipal de Cultura.** 2020a. Disponível em: < <https://prefeitura.pbh.gov.br/fmc> > Acesso em 20 dez. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc.** 2020b. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura/lei-de-emergencia-cultural-aldir-blanc#:~:text=1\)%20%20que%20%C3%A9%20a,da%20pandemia%20da%20Covid%2D19](https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura/lei-de-emergencia-cultural-aldir-blanc#:~:text=1)%20%20que%20%C3%A9%20a,da%20pandemia%20da%20Covid%2D19). Acesso em 01 ago. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **MIS CINE SANTA TEREZA – MISCST.** 18 NOV. 2020c. Disponível em? < <https://prefeitura.pbh.gov.br/fundacao-municipal-de-cultura/museus/cinesantatereza> > Acesso em 20 dez. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA **BH NAS TELAS: PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO AUDIOVISUAL DE BELO HORIZONTE.** 18 nov. 2020d. Disponível em< <https://prefeitura.pbh.gov.br/cultura/editais/bh-nas-telas> >. Acesso em 20 dez. 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **ESCOLA LIVRE DE ARTES - ARENA DA CULTURA.** 21 dez. 2020e. Disponível em: < <https://prefeitura.pbh.gov.br/fundacao-municipal-de-cultura/escola-livre-de-artes> > Acesso em 22 dez. 2020

REIS, Elisa P. **Reflexões Leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas.** RBCS Vol. 18 nº 18, fev. de 2013

RUA, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas:** Conceitos Básicos. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Políticas culturais e novos desafios.** In: Matrizes. São Paulo, 2(2): 93-115, 2009.

RUBIM, Antonio. **Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil.** 2017. **MATRIZES.** 11. 57. 10.11606/issn.1982-8160.v11i2p57-77

SEBRAE. **Relatório de pesquisa e mapeamento da rede Audiovisual de Belo Horizonte.** Sebrae/MG, abril de 2015.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery. **Cultura viva: avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania.** Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3304>> Acesso em 30 dez. 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 01 ago. 2020.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo. Annablume; Fapesp; Itaú Cultural, 2008.

SIMIS, Anita. **A Política Cultural como Política Pública**. Salvador. Faculdade de Comunicação/UFBa, 2017

SIMIS, Anita. **Política Cultural: o audiovisual**. Universidade Estadual Paulista, 2010.

TIMES, Milena. **Políticas Públicas de audiovisual no Brasil**: formação e desafios. Universidade de Brasília, 2013.

TORRES, Daniela Ramos. **Democratização da Cultura: uma avaliação da Lei Estadual de Incentivo**. 2001. 136 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.