

Desafios e perspectivas das políticas audiovisuais supranacionais na América Latina: uma análise da RECAM e do Programa Ibermedia

Desafíos y perspectivas de las políticas audiovisuales supranacionales en América Latina: un análisis de RECAM y el Programa Ibermedia

Challenges and perspectives of supranational audiovisual policies in Latin America: an analysis of RECAM and the Ibermedia Program

Marina Rossato Fernandes

Pesquisadora na Université de Liège. E-mail: mrossato@uliege.be.

Submetido em: 17 jul. 2024

Aprovado em: 08 nov. 2024



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

Resumo

Este artigo analisa os desafios e potenciais das políticas audiovisuais supranacionais na América Latina, concentrando-se nas instituições RECAM e Programa Ibermedia. A partir da economia política da comunicação, a análise foca em três elementos, política, pessoas e poder, para avaliar as dinâmicas e resultados dessas instituições. Destaca-se a importância das pessoas e da informalidade no desenvolvimento e sustentação dessas políticas. O estudo ressalta a necessidade de redefinir os objetivos políticos, integrando as perspectivas culturais e econômicas, por meio de um processo participativo.

Palavras-chave: Políticas culturais; Audiovisual; RECAM; Ibermedia; Integração regional.

Resumen

Este artículo analiza los desafíos y potenciales de las políticas audiovisuales supranacionales en América Latina, centrándose en las instituciones RECAM y el Programa Ibermedia. A partir del marco de la economía política de la comunicación, el análisis se centra en tres elementos: política, personas y poder, para evaluar la dinámica y los resultados de estas instituciones. Se destaca la importancia de las personas y la informalidad en el desarrollo y sostenimiento de estas políticas. El estudio subraya la necesidad de redefinir los objetivos políticos, integrando perspectivas culturales y económicas, mediante un proceso participativo.

Palabras-clave: Políticas culturales; Audiovisual; RECAM; Ibermedia; Integración regional.

Abstract

This article examines the challenges and potential of supranational audiovisual policies in Latin America, focusing on the RECAM and Ibermedia Program. Using the framework of political economy of communication, the analysis centres on three elements: politics, people, and power, to assess the dynamics and outcomes of these institutions. The importance of people and informality in the development and maintenance of these policies is highlighted. The study emphasizes the need to redefine political objectives by integrating cultural and economic perspectives through a participatory process.

Keywords: Cultural policies; Audiovisual; RECAM; Ibermedia; Regional integration.

Introdução

As políticas audiovisuais supranacionais emergidas nos anos 1990 tanto na América Latina quanto na Europa visam proteger e fortalecer o setor audiovisual de seus países membros. Com a compreensão das dinâmicas de mercado e o desafio de competir com os conglomerados norte-americanos, essas políticas buscam estabelecer um mercado regional integrado. Essa união de esforços visa não apenas uma resposta econômica, mas também a preservação e promoção de uma diversidade cultural que reafirme a identidade regional no contexto internacional.

Assim, essas políticas são criadas a partir do reconhecimento da dimensão cultural do audiovisual e de seu impacto simbólico no imaginário e identidade de uma nação (Canclini, 1995; Sauvé e Steinfatt, 2000). A partir deste argumento, reafirmado pela Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO em 2005, que os estados membros elaboram ações para proteger o setor audiovisual.

Neste contexto que foram criadas as principais instituições de política audiovisual supranacional na América Latina, o Programa Ibermedia a nível Iberoamericano, e a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM), no Mercosul. Estas instituições foram criadas com o objetivo de desenvolver políticas públicas que promovam interesses públicos e valores democráticos (Canclini, 2020; Mattelart, 2002).

No entanto, pesquisas apontam que, apesar de alguns resultados, essas políticas ainda não conseguiram atingir plenamente suas ambições originais (González, 2020; Moguillansky, 2009). No atual contexto, é cada vez mais frequente o reconhecimento da importância de se desenvolver políticas supranacionais para lidar com desafios globais (Monje, 2021). Assim, é necessário refletir sobre os resultados e capacidades das duas instituições mais relevantes de política supranacional da América Latina.

Este artigo, desenvolvido a partir de uma tese de doutorado (Fernandes, 2023) que empregou métodos de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas, propõe-se a examinar os resultados e desafios da RECAM e do Programa Ibermedia. A partir da economia política da comunicação, a análise centra-se em três elementos, política, pessoas e poder, para compreender como estes interagem e influenciam a eficácia dessas instituições. Ao transitar do macro para o micro, o estudo aponta para desafios que transcendem as limitações econômicas e abrangem aspectos estruturais e operacionais complexos.

O artigo é estruturado da seguinte maneira, primeiro é apresentado o histórico de criação destas instituições e suas ambições. Em seguida, a abordagem teórica é desenvolvida, seguida da apresentação da metodologia. Finalmente, os resultados são apresentados em duas seções seguidas da conclusão e recomendações.

Políticas audiovisuais supranacionais na América Latina

O desenvolvimento das políticas audiovisuais supranacionais no Mercosul e Iberoamérica resulta de um intenso processo de mobilização do setor, onde se discutia a necessidade de se criar um mercado regional que permitisse a produção e circulação de conteúdos entre os países membros para que fosse possível enfrentar a hegemonia do conteúdo norte-americano em seus mercados nacionais (Domínguez, 2008; Getino, 2007).

Um desafio central identificado nestes debates era a distribuição de conteúdo regionais, elo fundamental da cadeia de produção audiovisual amplamente dominado por empresas norte-americanas (Sanchez Ruiz, 2007). Estas discussões foram influenciadas pelas propostas do relatório MacBride (SEGIB, 2009), que chamava a atenção para a concentração de poder de

empresas de mídia norte-americanas e defendia a democratização da comunicação e o controle sobre a produção e distribuição de conteúdo (Becerra e Mastrini, 2011).

Refletindo sobre o contexto latino-americano, Octavio Getino, que foi uma figura central na articulação e implementação de propostas para a região também endossa a crítica à concentração e transnacionalização das indústrias culturais (Getino, 2012). Segundo ele, o modo de produção também impacta o conteúdo ideológico da obra e o modelo norte-americano não é sustentável no contexto latino-americano. Assim, defendeu a importância de desenvolver políticas que levassem em conta a dimensão econômica e cultural do audiovisual capaz de sustentar um cinema alinhado com as características nacionais (Getino, 1990).

Essa proposta não poderia ser concretizada apenas a nível nacional, sendo a integração supranacional necessária para desenvolver uma indústria que não fosse submissa aos interesses norte-americanos (Getino, 2007). Cabe ressaltar que estas ideias também estão alinhadas com as políticas audiovisuais da União Europeia, sobretudo no balanço entre objetivos culturais e econômicos e na diferenciação do modelo norte-americano (Crusafon, 2011). Este alinhamento influenciou o desenvolvimento de políticas audiovisuais na América Latina e o financiamento da transferência de seu modelo para o Mercosul (Canedo e Crusafon, 2014; Fernandes et al., 2021a).

Esta mobilização resultou na criação da Conferência das Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-americanas (CAACI) em 1989, que reúne representantes dos órgãos de cinema nacionais para promover a integração regional. Posteriormente, em 1995, aprova-se na V Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e Governo a criação do Programa Ibermedia, que concretizou a ambição de oferecer apoio financeiro ao setor (Camacho, 2016). O Programa Ibermedia passou a operar em 1997 para fortalecer o mercado audiovisual Ibero-Americano através de suportes para coprodução, distribuição e formação.

No Mercosul, a principal instituição dedicada a integração audiovisual na região é a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM). Criada em 2003, reúne as autoridades de cinema de cada país para planejar ações de integração e promoção do cinema regional. A criação da RECAM também é resultado da mobilização do setor que através de seminários e festivais passou a inserir a agenda do cinema no processo de integração do Mercosul (Poggi, 2018). Figuras centrais tanto na criação como desenvolvimento da RECAM foram Octavio Getino e Eva Piwowarski (Canedo, et al., 2015; Moguillansky, 2011). A proposta de integração foi se acentuando em diferentes períodos (Moguillansky, 2015), tendo seu auge com o Programa Mercosul Audiovisual onde a União Europeia aportou recursos para transferir seu modelo de política audiovisual para o Mercosul (Canedo e Crusafon, 2014; Fernandes et al., 2021a).

É importante destacar que essas políticas audiovisuais supranacionais foram concebidas em um contexto marcado por intensos debates sobre a convergência midiática e a necessidade de democratizar o acesso e a produção audiovisual. Com a ascensão das plataformas de Vídeo sob Demanda (VoD), as dinâmicas de poder e disputa por hegemonia tornaram-se mais complexas. Essas plataformas não foram inicialmente consideradas nas políticas regionais, e o discurso acerca do papel democratizador do ambiente digital não se concretizou como propagado (Muñoz Larroa, 2019), exacerbando os desafios para as políticas supranacionais em adaptar-se e responder eficazmente a este novo cenário.

A partir deste breve histórico, destaca-se o papel das pessoas no desenvolvimento destas políticas, o reconhecimento da importância em se ter um balanço entre objetivos culturais e econômicos para desenvolvimento do setor audiovisual, sobretudo a partir do desenvolvimento de uma rede de distribuição própria. Estes elementos compõem a abordagem teórica elaborada a seguir.

Fundamentos teóricos: política, pessoas e poder nas políticas audiovisuais supranacionais da América Latina

A investigação está inserida no marco teórico da economia política da comunicação (Mosco, 2009). Deste modo, adota-se uma abordagem histórica da criação e transformação das instituições em análise em relação à totalidade, levando em conta elementos sociais, culturais e políticos deste processo.

Com o foco no processo político e nas relações de poder (Wasko, 2005), reconhece-se o papel das pessoas em moldar as instituições de acordo com determinados interesses (Garnham, 2011). Outro elemento central é a compreensão de como estas políticas afetam interesses públicos como democracia, justiça social, diversidade cultural e pluralismo (Wasko *et al.*, 2011). Essas preocupações do campo teórico da economia política da comunicação também motivaram o desenvolvimento de políticas audiovisuais supranacionais na América Latina. Tais preocupações emergiram em um contexto de redemocratização dos países latino-americanos, refletindo as demandas dos agentes que pressionaram por mudanças políticas. A partir desta perspectiva, a abordagem teórica aprofunda-se em três elementos fundamentais: política, pessoas e poder.

Política

O primeiro elemento de análise é a política, que se refere ao grau de institucionalização deste espaço e concretização das ideias debatidas. Compreende-se por política o ambiente político institucional, incluindo a própria instituição e seu modelo institucional, bem como seus objetivos, as ações implementadas e os resultados atingidos. Assim, será avaliada a capacidade de alcançar os objetivos propostos, com especial atenção à correspondência entre as ambições e os recursos disponíveis para sua realização. Esta análise, ancorada em uma perspectiva histórica, enfocará as ações voltadas para a distribuição e para o desenvolvimento de um modelo de produção que se diferencie do norte americano, ideias centrais na formação dessas políticas.

A partir da perspectiva da economia política da comunicação e das ideias que influenciaram a criação destas políticas, será analisado se as políticas estão alinhadas com os valores sociais e democráticos defendidos (Mattelart, 2002). Neste escopo, analisa-se também a capacidade de balancear os objetivos culturais e econômicos necessários para integração regional do audiovisual (Getino, 1990; Michalis, 2014).

Pessoas

Considerando o papel da articulação do setor em um movimento de baixo para cima, o segundo elemento de análise centra-se nas pessoas, entendidas como agentes individuais ou coletivos capazes de influenciar o desenvolvimento destas políticas. A importância do envolvimento das partes interessadas na elaboração de políticas é amplamente reconhecida (Cashore *et al.*, 2019; Lund, 2016; Pedrini e Ferri, 2019). No entanto, é comum que a participação seja meramente observadora, com pouco poder de influência no resultado final (Hintz e Milan, 2009). Este elemento contribui para o entendimento de como as políticas são desenvolvidas e atualizadas (Donders e Raats, 2012), possibilitando uma maior compreensão das relações de poder em jogo.

Nesta análise, será examinada a conexão que a instituição mantém com o setor audiovisual, considerando as interações não somente com agentes políticos de alto escalão e outras instituições, mas também com produtores, diretores e pesquisadores. Será avaliado até que ponto a instituição permite que esses diferentes atores influenciem o desenvolvimento de suas políticas. Essa interação garante que a instituição permaneça relevante e se adapte às

necessidades e demandas de suas partes interessadas. Além disso, a influência desses agentes sobre as políticas será investigada, levando em consideração tanto os aspectos formais quanto informais das relações estabelecidas.

Poder

As relações de poder são um elemento central da economia política de comunicação (Bolaño e Mastrini, 2000). Grande parte das investigações se dedicam a analisar o poder de grandes empresas de mídia (Becerra e Mastrini, 2017; Wasko, 2019). Este artigo se concentra nas dinâmicas internas das políticas audiovisuais supranacionais da América Latina. O foco nos elementos internos possibilita uma maior compreensão do funcionamento destas instituições e contribui para responder a principal crítica da economia política de comunicação que é o risco de simplificação de dinâmicas complexas a partir do foco em aspectos econômicos (Hardy, 2014).

Para operacionalizar a noção complexa de poder, o artigo usa a elaboração proposta por Barnett e Duvall, dividida em quatro dimensões: compulsório, estrutural, institucional e produtivo (Barnett e Duvall, 2005). Poder compulsório é definido como o controle direto que um ator exerce no outro para que este aja de acordo com seus interesses. O segundo tipo, poder estrutural, se refere às relações internas que reproduzem lógicas de subordinação, onde a estrutura social afeta a capacidade do ator subordinado de resistir ou dominar. Estas concepções se concentram em dinâmicas de dominação que estão além do escopo deste artigo focado no processo político de integração e cooperação voluntária da América Latina.

Deste modo, a análise se centrará nas duas últimas dimensões de poder. O poder institucional é exercido de forma indireta quando um ator só consegue afetar o outro por meio de acordos institucionais. Aqui são consideradas instituições formais e informais e a definição da agenda política. Assim, é possível analisar também as propostas não implementadas, refletindo sobre os processos de exclusão de pautas alternativas (Freedman, 2010).

Finalmente, será analisado o poder produtivo, que foca nas relações sociais para investigar os sistemas de conhecimento e discursos que impactam as ações. Serão examinadas as ideias que estão informando as políticas implementadas e em debate. Esta dimensão se relaciona diretamente com o papel das pessoas na elaboração das políticas audiovisuais. Assim, o poder será examinado tanto no nível institucional, abrangendo a categoria Política, quanto no nível exercido por indivíduos ou coletivos, englobando a categoria Pessoas.

A partir destes três elementos apresentados serão analisadas as duas instituições audiovisuais supranacionais da América Latina, a RECAM e o Programa Ibermedia.

Metodologia

O trabalho adota uma análise qualitativa a partir de três métodos: revisão bibliográfica, análise de documentos e entrevistas semiestruturadas com especialistas. Os dados foram coletados durante a realização da tese de doutorado entre 2019 e 2022 (Fernandes, 2023). A metodologia adotada permitiu a triangulação de dados (Van den Bulck, 2012) que foram analisados de forma dedutiva e indutiva (Bingham e Witkowsky, 2022).

Primeiro foi conduzida uma revisão bibliográfica que possibilitou a compreensão da história e dos resultados destas políticas. Em seguida, foram analisados os documentos oficiais de acesso público em português e espanhol. No âmbito da RECAM, foram analisadas seu documento de criação, 37 atas de reuniões, 13 Planos de Trabalho entre 2003 e 2019, o Programa Mercosul Audiovisual e seu relatório de avaliação. No âmbito Ibero-Americano, foram analisados o

documento de criação do CAACI e Programa Ibermedia, e 11 relatórios do Ibermedia entre 1997 e 2020.

A análise dos documentos oficiais da RECAM, CAACI e Ibermedia permitiram identificar seus objetivos políticos, as ações implementadas e os principais agentes envolvidos. Finalmente, foram conduzidas 31 entrevistas com representantes institucionais (10), profissionais (16), e pesquisadores (5) de 18 países que possibilitaram a compreensão das dinâmicas políticas e as articulações estabelecidas. As entrevistas foram realizadas de forma presencial e remota e todos os entrevistados foram anonimizados para garantir maior abertura.

Dinâmicas de política, pessoas e poder: RECAM e Programa Ibermedia

Os resultados serão apresentados em duas seções, uma dedicada à RECAM, outra ao Programa Ibermedia. Em cada seção, os três elementos que compõem a abordagem teórica serão analisados.

RECAM

Política

Criada pelo Grupo Mercado Comum — o órgão executivo do Mercosul —, a RECAM é um órgão consultivo do Mercosul, composto pelas principais autoridades governamentais nacionais em cinema e audiovisual. Possui uma secretaria técnica permanente sediada em Montevideo, que apoia a execução de suas atividades. A RECAM foi criada com o objetivo de desenvolver e implementar mecanismos destinados a promover a integração das indústrias audiovisuais da região. Mais especificamente, objetiva harmonizar a legislação; desenvolver um observatório audiovisual; contribuir para a maior circulação de conteúdo audiovisual; desenvolver um fundo para apoiar produções; e reduzir as assimetrias no setor como um todo (MERCOSUR, 2003; RECAM, 2004a).

Apesar de propor medidas focadas no aspecto econômico do audiovisual, como cotas de tela regionais, certificações para a livre circulação de obras audiovisuais (RECAM, 2005), e a criação de uma agência de distribuição (RECAM, 2007b), essas não foram implementadas. O foco de suas ações é centrado no aspecto cultural, que entende o audiovisual como meio de educação, inclusão e busca promover a diversidade cultural dos países membros. Exemplos de suas ações ligadas a essa perspectiva são: a criação de uma maleta audiovisual para ser distribuída para crianças em escolas (RECAM, 2007a), a publicação da revista digital anual Mercosur Audiovisual (RECAM, 2017), e medidas focadas em promover acessibilidade (RECAM, 2019).

Propostas centrais para alcançar os objetivos de integração, como as relacionadas à distribuição, não foram implementadas. A única ação implementada é a Rede de Salas Digitais, viabilizada com recursos da União Europeia por meio do Programa Mercosul Audiovisual. A iniciativa, que começou a operar em 2014, estabeleceu salas na Argentina (10), Brasil (10), Paraguai (5), Uruguai (5) e tem como proposta contribuir para a difusão cultural e formação de audiência, não de estabelecer um circuito comercial de distribuição do cinema regional.

Os resultados revelam baixa capacidade de implementação de políticas. Apesar de grandes ambições, RECAM não conta com suficientes meios para implementar políticas. Este resultado não diz respeito apenas à falta de orçamento e poder institucional, há também uma deficiência estratégica, onde os objetivos estabelecidos não se conectam com ações concretas para realizá-los (Fernandes et al., 2021b). A análise dos documentos também revela baixo grau de institucionalização, onde a descontinuidade de ações não é justificada, métricas avaliativas estão ausentes e há falta de relatórios e estudos sobre as ações implementadas.

Pessoas

Apesar de sua criação resultar da mobilização do setor, atualmente a RECAM possui baixa articulação com o setor audiovisual, o que faz com que não conte com muito apoio deste. As entrevistas com profissionais revelaram que grande parte desconhece o papel da RECAM. Apenas um produtor paraguaio demonstrou conhecimento sobre a RECAM e ressaltou seu papel de articular a entrada do Paraguai no Programa Ibermedia (Entrevista Produtor, 16 de Agosto, 2019), o que indica a importância do Ibermedia frente a RECAM.

Este resultado é reforçado pela ausência de ações de engajamento com o setor em seus documentos oficiais. A relação com pesquisadores também é ausente. Estudos prévios indicaram que pesquisadores não foram envolvidos no Programa Mercosul Audiovisual e o conhecimento produzido na academia não foi utilizado na implementação deste Programa (Moguillansky, 2015), que foi a principal ação da RECAM até agora.

Poder

A RECAM possuiu baixo poder institucional e tem um papel puramente consultivo no Mercosul. Sua função é aconselhar sobre a implementação de políticas, mas não possui poderes executivos. Ela faz recomendações ao Grupo de Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo do Mercosul e é composto por subgrupos, grupos ad hoc, comitês técnicos, reuniões especializadas, fóruns etc.

As limitações de poder institucional da RECAM também se relacionam com os desafios de integração do próprio Mercosul, que é altamente suscetível a vontade política dos governantes de cada país (Kaltenthaler e Mora, 2002). Devido ao seu modelo de integração intergovernamental, é necessário atingir um senso comum entre todos os países membros, o que dificulta a implementação de políticas audiovisuais supranacionais (Canedo, 2013).

Reforçando a falta de poder institucional está sua limitação econômica. Em 2004, foi estabelecido um orçamento anual de US\$ 100.000 (RECAM, 2004b). Em 2017, as contribuições dos estados-membros somaram US\$ 103.800 (RECAM, 2017a). Após 13 anos, o orçamento permanece praticamente o mesmo, apesar de, em alguns períodos, membros associados como Bolívia e Venezuela também terem contribuído. Este orçamento reduzido destaca o papel consultivo da RECAM, que continua dependente do órgão executivo. Portanto, suas ações são restritas tanto financeira quanto politicamente.

De acordo com representantes da RECAM, as reuniões são um espaço de troca de experiências entre as instituições audiovisuais de cada estado membro (Entrevista representante RECAM, 26 de Junho, 2019), o que caracteriza um certo grau de poder produtivo. No entanto, o impacto da RECAM no desenvolvimento de políticas regionais ainda é limitado, bem como sua produção de conhecimento a partir de estudos e relatórios.

Programa Ibermedia

Política

O Programa Ibermedia é uma iniciativa intergovernamental criada em 1997, vinculada tanto à Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) quanto à Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americanas (CAACI). A administração do Ibermedia está a cargo de uma Unidade Técnica sediada em Madri, que operacionaliza as decisões tomadas pela Comissão Executiva (CE). A CE é composta por seis representantes eleitos pelo Comitê Intergovernamental do Ibermedia, que é a autoridade máxima do programa, com representação de todas as autoridades cinematográficas dos estados membros. Para participar do programa, cada país contribui anualmente para o fundo que financia as iniciativas do

Ibermedia, embora o valor das contribuições sejam distintos todos os estados membros tem igual poder de voto. As reuniões e decisões dentro do Ibermedia ocorrem sob os auspícios da CAACI, enquanto a SEGIB fornece o suporte institucional e político necessário.

A partir do reconhecimento dos desafios da circulação de produtos audiovisuais na região, o Programa Ibermedia foi criado para “desenvolver o mercado audiovisual em apoio a construção do Espaço Audiovisual Iberoamericano” (CAACI, 1997, p.2). Sua atuação seria destinada à coprodução (60%), distribuição (30%), formação (5%) e promoção e desenvolvimento de projetos (5%). No entanto, o investimento destinado à distribuição e promoção foi de apenas 6% entre 1998-2008 (González, 2020). Finalmente, a linha foi descontinuada devido à limitação de recursos financeiros, onde optou-se por “*evaluar y racionalizar el otorgamiento de ayudas, dirigiendo los recursos hacia aquellas áreas de mayor eficiencia e impacto social*” (SEGIB, 2011, p. 27). Assim, o escopo de atuação do Programa foi reduzido ao suporte a coproduções e atividades de formação.

Entre as iniciativas de distribuição, destaca-se o Ibermedia TV, ativo de 2009 a 2017, que selecionava e licenciava 52 filmes Ibero-americanos anualmente para exibição em TVs públicas dos países membros. Além disso, o Ibermedia Digital, uma plataforma com fins educativos, disponibiliza esses filmes licenciados e materiais de apoio didático. Essas iniciativas adotam uma perspectiva mais cultural focada na formação de público, porém a construção de uma rede de distribuição regional eficaz ainda não foi alcançada e segue sendo um desafio para o audiovisual Ibero-Americano (Rossi, 2016; González, 2020). Esta lacuna torna-se ainda mais acentuada no atual contexto de digitalização e com o aumento das plataformas de VoD. O cenário é caracterizado pela ausência de debates institucionais sobre regulação a nível supranacional e pela falta de objetivos políticos claros que direcionem ações neste sentido (Fernandes, 2022).

As propostas iniciais focaram no balanço de objetivos econômicos e culturais, visando “intercâmbio comercial, ações políticas e mecanismos de cooperação para preservar a identidade” (SEGIB, 2009, p. 31). O Programa Ibermedia não alcançou as ambições de estabelecer um mercado audiovisual regional, mas conseguiu fomentar uma rede de intercâmbio entre profissionais e se tornar uma referência para o setor audiovisual Ibero-Americano.

A análise dos documentos indica limitações quanto ao nível de institucionalização do Programa. Os relatórios falham em detalhar as atividades realizadas, não fornecem justificativas para alterações nas linhas de apoio e são omissos em certos anos. Além disso, há carência de avaliações sistemáticas das ações do programa, destacando-se apenas uma avaliação significativa realizada durante a comemoração de dez anos do programa. Entrevistas revelaram que o papel do Programa Ibermedia é mais amplo e relevante do que o descrito nos relatórios, um aspecto que será explorado a seguir.

Pessoas

O Programa Ibermedia, criado a partir da mobilização do setor, mantém forte articulação com este, trabalhando em constante contato com relevantes instituições como a Federação de Produtores Independentes Ibero-Americanos (FIPCA) e a Entidade de Gestão para o Setor Audiovisual (EGEDA). Profissionais e representantes institucionais entrevistados avaliam positivamente o Programa e o percebem abertos a sugestões, principalmente a ajustes técnicos. No entanto, quando se trata de influência no desenvolvimento de objetivos políticos, esta participação é limitada (Fernandes et al., 2022). A academia está novamente ausente. Um único estudo avaliativo foi realizado com participação de pesquisadores (SEGIB, 2009).

A relação com os profissionais é marcada por informalidade e afeição, tecidos a partir de encontros informais em festivais de cinema. Peça-chave na construção desta relação é a

Secretária Técnica e Executiva do Programa, Elena Vilardell, que muitos entrevistados apontaram como figura central na conexão com o setor e na promoção de políticas para o audiovisual na região. Essa centralidade destaca seu papel importante, o caráter informal das relações e também chama atenção para o risco de personalização das instituições.

As conexões formadas com o setor incentivam os produtores a promoverem o Programa Ibermedia no âmbito nacional, o que, por sua vez, estimula o desenvolvimento de políticas audiovisuais nacionais. A participação no Programa Ibermedia requer que os países membros demonstrem um certo grau de organização institucional, o que inclui a existência de legislação específica para o setor e órgãos dedicados à gestão audiovisual. Dessa forma, ao incentivar os países a atenderem a esses pré-requisitos, o Programa impulsiona indiretamente a estruturação e o fortalecimento das políticas audiovisuais nacionais. Assim, o papel do Programa Ibermedia vai muito além dos aportes financeiros que realiza (Fernandes et al., 2022).

Poder

Apesar de estar vinculada a CAACI e SEGIB, o Programa Ibermedia tem certo poder institucional para elaborar e executar suas ações. No entanto, seu orçamento é limitado e insuficiente para que atinja suas ambições. Os recursos provêm das contribuições anuais de cada país membro. Ainda que passe por instabilidades devido às mudanças políticas a nível nacional, o Programa conseguiu se manter ativo. Dois fatores contribuíram neste quesito. Primeiro, a contribuição significativa da Espanha durante os primeiros anos, o que contribuiu para impulsionar o projeto (González, 2020). Segundo, a articulação com o setor ajuda a garantir a contribuição financeira dos países membros, pois os profissionais pressionam as instituições nacionais para que participem no Programa.

Deste modo, o Programa Ibermedia exerce considerável poder produtivo na influência do desenvolvimento de políticas públicas para o audiovisual a nível nacional (Fernandes et al., 2022). A ampla rede de conexões que mantém com o setor pode ser compreendida como poder produtivo latente. As reuniões de seu organismo gestor, CAACI, que reúne representantes do audiovisual de cada país membro, também são apontadas como espaços de troca de experiências e aprendizagem (Entrevista representante CAACI, 22 de Março, 2020).

Lições do passado, direção para o futuro: para onde estamos indo?

A análise revela características e resultados distintos das duas instituições em estudo. A RECAM apresenta resultados incrementais, com suas políticas principais voltadas apenas a perspectiva cultural, o que impede a expansão e fortalecimento do programa, pois a inclusão de ações com viés econômico é crucial para que esses objetivos sejam atingidos, resultando em um impacto apenas simbólico. Apesar das altas expectativas das políticas audiovisuais do Mercosul, os meios para realizá-las são insuficientes, evidenciando limitações no desenvolvimento estratégico para cumprir as metas estabelecida. Além das notórias limitações financeiras, a RECAM apresenta baixo poder institucional para elaborar e implementar políticas. Embora a RECAM tenha surgido de uma mobilização do setor, ela não conseguiu manter uma conexão forte com este, o que também restringe seu poder produtivo.

O Programa Ibermedia aparece como uma instituição mais relevante em comparação com a RECAM. Podemos destacar duas razões principais para isso. Primeiramente, a estrutura institucional oferece mais flexibilidade e poder institucional ao Ibermedia e maior acesso à recursos. Em segundo lugar, ao investir recursos diretos na produção, o Programa atrai os profissionais, e a partir de uma gestão informal, foi capaz de criar relações próximas com o

setor e receber seu apoio, o que ajuda a garantir o pagamento dos países membros e a moldar as políticas de acordo com os interesses do setor, assegurando a relevância do Programa. Assim, o Programa Ibermedia exerce poder produtivo (Barnett e Duvall, 2005) no desenvolvimento de políticas supranacionais na região. Sua capacidade vai além dos apoios financeiros, é uma instituição central em conectar os agentes e promover a identidade do cinema Ibero-americano. No entanto, a influência deste setor muitas vezes se restringe a ajustes técnicos, sem alcançar a formulação de objetivos políticos mais amplos. É importante observar também que tanto a RECAM quanto o Programa Ibermedia apresentam uma lacuna em termos de conexão com o meio acadêmico. Embora se ressalte o papel das pessoas como algo positivo, é preciso ter cuidado para que as políticas não sejam personalizadas, o que enfraqueceria a continuidade do projeto (Fernandes et al., 2022).

Reconhecendo o impacto significativo das pessoas no desenvolvimento de políticas, é crucial investigar quem influencia essas políticas e com quais motivações, além de entender por que certos interesses fundamentais são excluídos das agendas políticas (Freedman, 2010). A pesquisa de Fernandes e Albornoz (2023) destaca a influência crescente de plataformas transnacionais nas políticas audiovisuais da América Latina a partir de uma estratégia que inclui a associação com pessoas e instituições centrais na região. Assim, ressalta-se a importância de engajar em um processo participativo na definição de objetivos políticos para que os valores democráticos e culturais sejam assegurados (Wasko et al., 2011).

Ambas as instituições não conseguem cumprir suas ambições de formar um mercado audiovisual regional efetivo. Apesar de identificarem a distribuição como um desafio chave, as ações que implementam não têm como objetivo atuar diretamente nesse eixo. Iniciativas como a Rede de Salas Digitais do Mercosul e Ibermedia TV são conduzidas com uma perspectiva cultural, focadas na democratização do acesso às obras audiovisuais regionais. Ainda que sejam ações importantes alinhadas com os valores democráticos, seu impacto na construção de um espaço audiovisual regional é limitado. Isso ocorre porque não se engajam diretamente com aspectos comerciais essenciais, como desenvolvimento de infraestrutura de distribuição ampla e estratégias de circulação comercial. Dessa forma, a influência dessas iniciativas nas dinâmicas econômicas do setor permanece limitada, dificultando o estabelecimento de um espaço audiovisual regional economicamente forte.

Apesar do reconhecimento da necessidade de equilibrar objetivos culturais e econômicos para alcançar os objetivos de integração regional do audiovisual (Getino, 1990), estes também não foram atingidos. O foco exclusivo na perspectiva cultural é uma limitação da RECAM, que devido às suas limitações institucionais e políticas, não conseguiu implementar políticas de impacto econômico. Dessa forma, o papel da RECAM ficou limitado a promover uma integração regional simbólica. Já o Programa Ibermedia conseguiu maior equilíbrio de suas ações, em que a perspectiva econômica se dá sobretudo no aporte a coproduções. No entanto, os recursos disponíveis não são suficientes para aumentar o impacto de suas ações.

A adoção de uma perspectiva histórica (Mosco, 2009) permite identificar mudanças centrais como a perda de objetivos políticos claros. Os resultados revelam que o objetivo político de desenvolver um mercado regional que pudesse contar com sua própria infraestrutura para produzir e distribuir conteúdo regionalmente já não está mais presente. As instituições não conseguiram alcançar os resultados esperados, mas o mais preocupante é que essas ambições já não estão mais no horizonte, e o projeto político atual permanece indefinido (Fernandes, 2023). A ausência de objetivos políticos claros e de ações concretas para atingi-los indica uma limitação institucional também evidenciada na ausência de relatórios detalhados e avaliações das ações implementadas.

Além dos desafios internos já identificados, o surgimento e a consolidação das plataformas de VoD intensificam ainda mais os obstáculos enfrentados. As políticas regionais, desenvolvidas antes do crescimento exponencial dessas plataformas, não anteciparam os desafios trazidos

por esse novo ambiente digital. As análises indicam que as ações implementadas até agora não conseguem abordar de maneira eficaz as complexidades impostas pelo VoD, evidenciando a urgência de revisar e adaptar os objetivos políticos para enfrentar esses desafios. Portanto, é essencial que futuras pesquisas aprofundem a investigação sobre as dificuldades de coordenação entre os países da região diante das plataformas transnacionais e desenvolvam estratégias que reforcem a capacidade regional de responder a esses desafios globais.

Considerações finais

A análise a partir dos três elementos política, pessoas e poder permite uma compreensão mais profunda em relação aos resultados e limitações das instituições que vai além das restrições orçamentárias, assim como a elaboração de recomendações mais precisas.

Levando em conta as limitações e potenciais das instituições destacadas na análise, recomenda-se a implementação de três estratégias centrais para o fortalecimento das políticas audiovisuais supranacionais na América Latina. Primeiramente, é imperativo reavaliar e redefinir os objetivos políticos para assegurar que estejam claramente alinhados com as ações em curso, visto que a análise indica um desalinhamento entre as ações implementadas e os objetivos inicialmente estabelecidos. Em segundo lugar, esses objetivos devem abordar tanto as dimensões econômicas quanto culturais, cruciais para o estabelecimento de um mercado audiovisual regional integrado, conforme previsto originalmente nas políticas, mas não efetivamente realizado nas ações implementadas. Ademais, para definir tais objetivos é necessário considerar o contexto atual de digitalização e o impacto crescente das plataformas de VoD.

Para definir tais objetivos, é essencial envolver todos os segmentos do setor, ampliando a participação das partes interessadas no processo de formulação política. Esta abordagem é benéfica, considerando que as políticas foram inicialmente criadas a partir da mobilização do setor, e o Programa Ibermedia apresentou resultados interessantes devido também ao seu envolvimento ativo com o setor. No entanto, a pesquisa revela que essa participação muitas vezes se restringe a ajustes técnicos, destacando a necessidade de expandi-la para a definição dos objetivos políticos também. Dada a eficácia demonstrada pelo Programa Ibermedia em manter uma rede ativa com o setor, recomenda-se que este utilize seu poder produtivo para fomentar debates que auxiliem na definição de objetivos e ações para as políticas audiovisuais supranacionais. Reconhecendo a importância estratégica do Programa Ibermedia, sugere-se que seja fortalecido por meio de investimentos financeiros adicionais, permitindo assim a expansão de suas atividades.

Terceiro, considerando a baixa institucionalização evidenciada tanto na RECAM quanto no Programa Ibermedia, recomenda-se o desenvolvimento de relatórios e estudos mais abrangentes, que incluam também as atividades informais realizadas, uma vez que estas exercem um impacto significativo nas políticas implementadas. Levando em conta a falta de articulação com o setor acadêmico identificada na análise, é aconselhável que este seja mais envolvido em estudos e debates. Estas medidas aumentarão a transparência e a participação, contribuindo para mitigar o risco de personalização das instituições.

Finalmente, o estudo sublinha a importância crítica das pessoas na formulação e sustentação dessas políticas. Portanto, é vital manter a dinâmica ascendente, engajando diversos setores na redefinição dos objetivos políticos. Este é um momento decisivo para refletir sobre o papel que os países da América Latina desejam desempenhar no cenário global de digitalização e quais estratégias políticas são necessárias para alcançar esses objetivos.

Referências bibliográficas

- BARNETT, M.; DUVALL, R. Power in international politics. **International Organization**, v. 59, n. 1, p. 39–75, 2005.
- BECERRA, M.; MASTRINI, G. Communication Economy Paths: A Latin American Approach. Em: WASKO, J.; MURDOCK, G.; SOUSA, H. (Eds.). **The handbook of political economy of communications**. Sussex: Blackwell Publishing Ltd Blackwell, 2011. p. 109–126.
- BECERRA, M.; MASTRINI, G. Concentración y convergencia de medios en América Latina. **Communiquer. Revue de communication sociale et publique**, n. 20, p. 104–120, 2017.
- BINGHAM, A. J.; WITKOWSKY, P. Deductive and inductive approaches to qualitative data analysis. Em: **Analyzing and interpreting qualitative data: After the interview**. SAGE, 2022. p. 133–146.
- BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional. **Oficios Terrestres**, v. 11, p. 45–55, 2000.
- CACI. **Programa de desarrollo audiovisual en apoyo de la construcción del espacio visual Iberoamericano (Ibermedia)**, 1997.
- CAMACHO, M. Y. **El espacio audiovisual iberoamericano (EAI): un proyecto regional**. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2016.
- CANCLINI, N. G. **Consumidores y ciudadanos**. Cidade do México: Editorial Grijalbo, 1995.
- CANCLINI, N. G. **Ciudadanos reemplazados por algoritmos**. Guadalajara: Bielefeld University Press, 2020.
- CANEDO, D.; CRUSAFON, C. The European audiovisual policy goes abroad: The case of inter-regional cooperation with Mercosur. Em: DONDERS, K.; PAUWELS, C.; LOISEN, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of European Media Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 526–541.
- CANEDO, D. P.; LOIOLA, E.; PAUWELS, C. A Recam e a Política Cinematográfica do Mercosul: Promoção da Integração Regional e da Diversidade Cultural?. **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 8, p. 2–20, 2015.
- CANEDO, D. P. **Todos Contra Hollywood? Políticas, Redes e Fluxos do Espaço Cinematográfico- do Mercosul e a Cooperação com a União Europeia**, Universidade Federal da Bahia. 2013
- CASHORE, B. et al. Designing stakeholder learning dialogues for effective global governance. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 118–147, 2019.
- CRUSAFON, C. El espacio audiovisual euro-latinoamericano: el cine como eje central de la cooperación supranacional. **Anàlisi. Quaderns de comunicació i cultura**, v. 41, p. 27–45, 2011.
- DOMÍNGUEZ, J. M. M. Diversidad audiovisual e integración cultural: analizando el programa Ibermedia. **Comunicación y Sociedad**, v. 9, n. 9, p. 95–118, 2008.
- DONDERS, K.; RAATS, T. Analysing national practices after European state aid control: Are multi-stakeholder negotiations beneficial for public service broadcasting? **Media, Culture and Society**, v. 34, n. 2, p. 162–180, 2012.
- FERNANDES, M.R.; LOISEN, J.; DONDERS, K. Mercosur caught between lofty ambitions and modest achievements: a critical analysis of 16 years of audiovisual policy-making. **International Journal of Cultural Policy**, v. 27, n. 4, p. 544–558, 2021.

FERNANDES, M. R.; LOISEN, J.; DONDEERS, K. Audiovisual policy transfer between Mercosur and the European Union has gone offtrack. **International Communication Gazette**, v.84, n.5 p. 401–421, 2021.

FERNANDES, M. R. The end of an era? The decrease of the EU influence in Ibero-American digital media policy discourses. **International Journal of Cultural Policy**, v. 29, n.7, p. 876–893, 2022.

FERNANDES, M. R.; DONDEERS, K.; LOISEN, J. Ibermedia as a collaborative space for film co-production policy? A stakeholder analysis on decision-making processes. **Communication & Society**, v. 35, n. 2, p. 137–153, 2022.

FERNANDES, M. R.; ALBORNOZ, L. A. Netflix as a policy actor: Shaping policy debate in Latin America. **Journal of Digital Media & Policy**, v. 14, n. 2, p. 249–268, 2023.

FERNANDES, M. R. **Lost in transfer: Analysis of the media policy transfer from the European Union to Latin American supranational audiovisual spaces**. Tese de doutorado. Vrije Universiteit Brussel, 2023. ISBN: 9789461174871.

FREEDMAN, D. Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making. **International Journal of Press/Politics**, v. 15, n. 3, p. 344–361, 2010.

GARNHAM, N. The Political Economy of Communication Revisited. Em: WASKO, J.; MURDOCK, G.; SOUSA, H. (Eds.). **The handbook of political economy of communications**. Sussex: Blackwell Publishing Ltd Blackwell, 2011. p. 41–61.

GETINO, O. **Cine Latinoamericano, economía y nuevas tecnologías**. Buenos Aires: Legasa, 1990.

GETINO, O. **Cine iberoamericano: Los desafíos del nuevo siglo**. Buenos Aires: CICCUS, 2007.

GETINO, O. **Estudio de producción y mercados del cine Latinoamericano en la primera década del siglo XXI**. Cuba: Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano, 2012.

GONZÁLEZ, L. Los 20 años del Programa Ibermedia: consolidación y nuevas dinámicas de cooperación para el cine iberoamericano. **Revista Eptic**, v. 22, n. 3, p. 25–44, 2020.

HARDY, J. **Critical Political Economy of the Media: An Introduction**. London: Routledge, 2014.

HINTZ, A.; MILAN, S. At the margins of Internet governance: grassroots tech groups and communication policy. **International Journal of Media & Cultural Politics**, v. 5, n. 1, p. 23–38, 2009.

KALTENTHALER, K.; MORA, F. O. Explaining Latin American economic integration: The case of Mercosur. **Review of International Political Economy**, v. 9, n. 1, p. 72–97, 2002.

LUND, A. B. A Stakeholder Approach to Media Governance. Em: LOWE, G. F.; CHARLES, B. (Eds.). **Managing Media Firms and Industries**. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 103–120.

MATTELART, A. **Geopolítica de la cultura**. Bogotá: Difundir, 2002.

MERCOSUR. **Creación de la RECAM (MERCOSUR/GMC/RES N°49/03)**. Montevideo: Mercosur. 2003.

MICHALIS, M. Focal Points of European Media Policy from Inception till Present: Plus Ça Change? Em: LOISEN, K. D. C. P. AND J. (Ed.). **The Palgrave Handbook of European Media Policy**. London: Palgrave, 2014. p. 128–142.

MOGUILLANSKY, M. El cine en el Mercosur . El proceso de integración regional y las

- asimetrías de la industria cinematográfica. **Temas y Debates**, v. 18, p. 95–107, 2009.
- MOGUILLANSKY, M. La integración cinematográfica en el Mercosur: una propuesta de periodización. **Revista Eptic**, v. 17, n. 3, p. 105–124, 2015.
- MOGUILLANSKY, M. **Pantallas del Sur. La Integración Cinematográfica en el MERCOSUR**. Universidad de Buenos Aires, 2011.
- MONJE, D. 30 años después. Claroscuros de las políticas de comunicación en el Mercosur. **Revista Eptic**, v. 23, n. 2, p. 210–229, 2021.
- MOSCO, V. **The Political Economy of Communication**. London: SAGE, 2009.
- PEDRINI, M.; FERRI, L. M. Stakeholder management: a systematic literature review. **Corporate Governance**, v. 19, n. 1, p. 44–59, 2019.
- POGGI, M. F. **La agenda audiovisual del Mercosur: desafíos del nuevo contexto político regional**. Seminário de Relações Internacionais. Anais. Foz do Iguaçu: 2018.
- RECAM. **I Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales**, 14 e 15 de Março, 2004a.
- RECAM. **III Reunião Especializada de Autoridades cinematográficas e audiovisuais do Mercosul**, 22 e 23 de Setembro, 2004b.
- RECAM. **Programa de Trabalho 2005**. 2005.
- RECAM. **Programa de Trabalho 2007**. 2007.
- RECAM. **X Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur**, 31 de Maio, 2007a.
- RECAM. **Programa de Trabajo 2017–2018**. 2017.
- RECAM. **Programa de Trabajo 2019–2020**. 2019
- SANCHEZ RUIZ, E. E. El espacio audiovisual Iberoamericano: entre el mercado y las políticas públicas. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 7, n. 4, p. 54–67, 2007.
- SAUVÉ, P.; STEINFATT, K. **Towards multilateral rules on trade and culture: protective regulation or efficient protection?** Achieving Better Regulation of Services. Anais...Canberra: 2000.
- SEGIB. **Evaluación Programa Ibermedia 1998 - 2008**. 2009
- SEGIB. **Informe anual de Ibermedia 2011**. 2011.
- VAN DEN BULCK, H. Towards a Media Policy Process Analysis Model and its Methodological Implications. Em: JUST, N.; PUPPIS, M. (Eds.). **Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects**. Bristol: Intellect, 2012. p. 2017–232.
- WASKO, J. Studying the political economy of media and information. **Comunicação e Sociedade**, v. 7, p. 25–48, 2005.
- WASKO, J. From Global Media Giants to Global Internet Giants. Em: ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (Eds.). **Audiovisual Industries and Diversity: Economics and Policies in the Digital Era**. New York: Routledge, 2019. p. 68–84.
- WASKO, J.; MURDOCK, G.; SOUSA, H. **The Handbook of Political Economy of Communications**. Blackwell Publishing, 2011.

Agradecimentos e fontes de financiamento

Esta pesquisa recebeu apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).