

## **A RECAM E A POLÍTICA CINEMATOGRAFICA DO MERCOSUL: PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E DA DIVERSIDADE CULTURAL?**

Daniele Pereira Canedo<sup>1</sup>  
Elisabeth Loiola<sup>2</sup>  
Caroline Pauwels<sup>3</sup>

### **Resumo**

O artigo aborda as políticas cinematográficas do Mercosul para compreender como tais políticas promovem a conformação de um espaço cinematográfico regional e, por conseguinte, contribuem para a diversidade cultural. A Economia Política da Comunicação e da Cultura orienta a abordagem conceitual. A análise considera o conceito de governança para investigar as complexas relações entre os atores interessados. O exame das políticas cinematográficas é efetuado através de documentos e da análise histórico-descritiva do contexto. A pesquisa conclui tratar-se de uma política incremental que promove articulações das redes, porém com capacidade limitada para promover a integração regional e provocar mudanças estruturais no modelo de negócio cinematográfico das *majors* locais e de Hollywood.

**Palavras-chave:** Políticas culturais. Integração regional. Redes. Cinema.

### **Abstract**

This paper addresses the film policies of the Mercosur to understand how such policies contribute to the creation of a regional film space, and therefore contributes to cultural diversity. The Political Economy of Communication guides the theoretical and conceptual approach. The analysis also considers the concept of Governance to investigate the complex relationships between public and private stakeholders. The investigation of regional film policies is based on document analysis and a historical-descriptive analysis of the context. The conclusion shows that the regional film policy is an incremental policy that promotes joints of networks, nevertheless with limited capacity to contributes to the regional integration and cause structural changes of the business model of local and Hollywood majors.

**Keywords:** Cultural policies. Regional integration. Networks. Film industry.

---

<sup>1</sup> Professora do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas (Cecult) da Universidade Federal do Recôncavo do Bahia (UFRB). e-mail: danielcanedo@ufrb.edu.br.

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). e-mail: beteloiola@oi.com.br

<sup>3</sup> Professora da Faculdade de Artes e Filosofia da Vrije Universiteit Brussel. e-mail: cpauwels@vub.ac.be.

A integração regional surgiu em meados dos anos de 1950 como uma estratégia de posicionamento geopolítico no cenário global (HURREL, 1995). Todavia, foi a partir dos anos de 1990 que tal arranjo de gestão pública ganhou ímpeto, com a intensificação da globalização, que colaborou para ampliar a interdependência econômica, política e até mesmo social dos países do mundo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; PECEQUILO, 2012). Na integração regional, nações contíguas tendem a deixar de lado antigas contendas para unir forças e buscar um melhor posicionamento no cenário global.

A partir dos anos de 1980, o cinema foi incluído na agenda política dos blocos de integração regional, como a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). As políticas desenvolvidas por estas organizações buscam, sobretudo, promover a criação de mercados regionais para ampliar o intercâmbio cultural e o fluxo transnacional de conteúdos. Nos documentos das políticas cinematográficas regionais, tanto da União Europeia quanto do Mercosul, tais políticas são justificadas enquanto estratégias para a criação de mecanismos capazes de limitar a hegemonia de Hollywood e, ao mesmo tempo, fomentar os fluxos cinematográficos transnacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2008; RECAM, DCI-ALA/2008/20-297).

Neste contexto se insere a pesquisa apresentada na tese *Todos contra Hollywood? Políticas, redes e fluxos do espaço cinematográfico do Mercosul e a cooperação com a União Europeia*. (CANEDO, 2013). Seu objeto geral é o cinema global contemporâneo, que provoca conformações entre interesses públicos e privados; culturais e econômicos; locais e globais; e incorpora novas tecnologias. Neste artigo, o recorte recai sobre as políticas cinematográficas regionais do Mercosul, com destaque para o histórico da criação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam). A coleta e análise de dados foi realizada com o acionamento dos seguintes procedimentos técnicos: levantamento bibliográfico; pesquisa e análise documental; pesquisa de indicadores sobre o cinema do Mercosul e pesquisa de campo, na qual foram identificados e entrevistados 20 atores interessados em Buenos Aires, Montevideu e Bruxelas. A investigação buscou compreender como tais políticas podem contribuir para a criação de um espaço cinematográfico regional – uma área de cooperação na qual a governança vertical (multinível, entre atores públicos, privados e a sociedade

civil) e horizontal (transnacional; inter-regional) promove a adoção de estratégias para fomentar fluxos intrarregionais e limitar a penetração da produção cinematográfica extrarregional, principalmente daquelas cinematografias baseadas em um modelo dominante e que possam representar alguma ameaça à cinematografia local. Portanto, interessa-nos saber em que medida a cooperação transnacional no Mercosul representa um movimento contra-hegemônico capaz de promover a diversificação da produção e da oferta de conteúdos e a criação de novos fluxos cinematográficos.

### **A introdução da política cultural na agenda integracionista**

A cultura não foi incluída na agenda do Mercosul quando o bloco foi criado (MERCOSUL, 1991). Analisando as discussões parlamentares no Uruguai sobre a formação do bloco, Hugo Achugar (1994) conclui que “as referências à cultura – quando existem – são retóricas e apresentam-se vinculadas a problemas de identidade nacional” (ACHUGAR, 1994, p. 2016). A primeira reunião de secretários e autoridades culturais da região aconteceu em 25 de agosto de 1992. Na ata da reunião, as autoridades nacionais declararam estar convictas da necessidade de incluir a cultura nos projetos do bloco, tendo em vista que a cooperação cultural “asseguraria ao processo de integração, do Mercosul, bases sólidas e estáveis, alicerçadas no entendimento decorrente do conhecimento e apreciação mútua das respectivas culturas” (MERCOSUL/GMC/RES. N° 34/92/1992).

O encontro resulta na criação da Reunião Especializada sobre Cultura (REC), órgão formal que teria como objetivo desenvolver iniciativas para promover a difusão cultural e estimular o conhecimento mútuo. Contudo, o primeiro encontro da REC só acontece quase três anos depois, em março de 1995. Na reunião, produz-se o Memorando de Entendimento, primeiro documento dedicado à integração cultural do bloco. Na ata do segundo encontro da REC, realizado em agosto de 1995, são apresentadas diversas recomendações para a realização de ações conjuntas em áreas culturais prioritárias. Todavia, o documento não faz referência a dotação orçamentária ou a programas que executariam as ações propostas. Na reunião, foi criada a Reunião de Ministros da Cultura (RMC), em substituição à REC. A diferença entre as duas estruturas organizacionais reside no fato de que a REC estava

na estrutura institucional do Grupo Mercado Comum (GMC), que tem função executiva. Já a RMC está ligada ao Conselho Mercado Comum (CMC), órgão responsável pela condução política.<sup>4</sup>

O primeiro encontro da RMC aconteceu em fevereiro de 1996. A Ata, mais uma vez, propõe ações, recomenda projetos e aprova iniciativas, sem o estabelecimento de dotações orçamentárias nem de responsáveis institucionais para a realização das ações. Na reunião seguinte, em agosto de 1996, foi proposta a assinatura do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul. Trata-se de um compromisso formal dos Estados-Partes sobre o papel que a cultura deveria exercer no processo de integração da região. Em 2008, a RMC aprovou a Declaração de Integração Cultural do Mercosul, um novo documento que reafirmava o compromisso dos Estados-Partes, refletindo as discussões sobre a diversidade cultural, em voga no período. Adicionalmente, a nova declaração também ressaltava a necessidade de institucionalização do Mercosul Cultural. No referido encontro, cria-se ainda o Parlamento Cultural do Mercosul (Parcum), formado pelos legisladores das Comissões de Cultura dos parlamentos nacionais, com o objetivo de trabalhar na harmonização das legislações culturais nacionais.

Entre as ações propostas, ressaltamos a criação do Selo Mercosul Cultural, que teria por objetivo promover a circulação temporária de obras culturais na região. O selo deveria identificar bens destinados à exibição ou utilização em eventos culturais aprovados pelo bloco para facilitar a circulação aduaneira. Em 2015, quase 20 anos depois, o selo ainda não está em pleno funcionamento. Os trâmites burocráticos e as distintas legislações de salvaguarda do patrimônio de cada Estado-Parte ainda dificultam a completa execução do projeto. Outra iniciativa importante é o Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR), base de dados sobre a cultura dos países do Cone Sul. Proposto desde os primeiros encontros da área cultural, o projeto começou a ser executado em 2006. Foram realizados seminários sobre sistemas de informações culturais para identificar as diferenças nas metodologias de

---

<sup>4</sup> O papel dos blocos regionais, enquanto promotores de políticas culturais, é condicionado pelo modelo de integração adotado em cada região. O Mercosul é um órgão intergovernamental baseado na reciprocidade política e na igualdade de direitos e obrigações entre os Estados-Membros. Na estrutura do Mercosul, existem três órgãos principais. O Conselho Mercado Comum (CMC) é o órgão político responsável pelo processo de integração regional e pela representação jurídica do bloco. O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo, responsável por elaborar e executar os planos de trabalho do bloco e pelos acordos com terceiros. Por fim, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) é o órgão de representação civil.

levantamento de indicadores utilizadas em cada país. As informações da base de dados estão disponibilizadas gratuitamente na internet desde 2009. Desde 2011, o SICSUR edita e lança anualmente a publicação *Enclave Cultural*.

Finalmente, em 2010, os ministros da RMC aprovam a criação do Fundo Mercosul Cultural. Na pauta do órgão, desde 2003, o fundo destina-se a financiar projetos e programas que possam contribuir para o fortalecimento do processo de integração do Mercosul. Em 2011, finalmente aprova-se o orçamento anual de US\$ 1 milhão para o Fundo. A composição do orçamento anual segue as cotas já estabelecidas pelo Mercosul: Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguai, 1%; e Uruguai, 2%. Em 2015, os ministros de cultura do Mercosul ainda discutem a normatização do Fundo. As Reuniões de Ministros da Cultura acontecem duas vezes ao ano. Entre 1996 e 2014, foram realizados 37 encontros. Como concluiu Janira Borja (2011), o Mercosul Cultural resume-se a “este conjunto de reuniões dedicadas à temática cultural” (2011, p. 87). Continuar a relatar pormenorizadamente as ações do Mercosul é dissertar sobre discursos retóricos, com pouca praticidade (BORJA, 2011). As afirmações de Néstor García Canclini (2007) sobre a integração ibero-americana também se aplicam ao caso do Mercosul: “A primeira observação histórica dessas noções é que elas correspondem a uma época de declarações retóricas bem-intencionadas em vez de ações efetivas” (CANCLINI, 2007, p. 1, tradução nossa).<sup>5</sup>

Ao analisar os documentos, pode-se inferir que o conceito de cultura do bloco reconhece: 1) a diversidade cultural regional enquanto um elemento identificador entre os povos; 2) e a relação entre cultura e desenvolvimento econômico e social (CANEDO, 2013). Enquanto intenção, estão presentes as bases do que poderia ser considerada uma política cultural adequada, com ações em diversas áreas e linguagens (RIVAS, 2002). Borja (2011) aponta cinco características do projeto cultural do Mercosul: 1) fragmentação das iniciativas; 2) desarticulação com relação à agenda econômica; 3) fragilidade institucional; 4) ausência de perspectiva regional; e 5) discurso totalizador e distante da população. De mesma opinião, Octavio Getino (2007) afirma que a dimensão cultural está longe de ter um lugar de destaque nas

---

<sup>5</sup> Una primera observación histórica sobre estas nociones es que han correspondido a una época de declaraciones retóricas bien intencionadas más que de acciones efectivas. (CANCLINI, 2007, p. 1)

agendas de negociações dos governos nacionais nos projetos de integração regional (GETINO, 2007). Mesmo quando se trata de identidade cultural e pertencimento, não existem investimentos suficientes para promover um maior intercâmbio cultural entre os cidadãos do bloco, perpetuando-se o pouco reconhecimento mútuo (SOARES, 2008).

## **O cinema e as redes**

Apesar de a cultura não ter sido incluída no âmbito de atuação do Mercosul, a criação do órgão, no início dos anos de 1990, provoca a primeira onda de expectativas nos atores cinematográficos da região. De acordo com Denise Motta da Silva (2007) e Marina Moguillansky (2011), a maioria dos atores acreditam que a criação do Mercosul causaria um impacto positivo no cinema regional. Tendo em vista as crises financeiras pelas quais passavam a Argentina e o Brasil, no período, os atores veem no Mercosul uma nova esperança para a criação de fundos de fomento, novas oportunidades e facilidades burocráticas para a realização de coproduções, além da ampliação da circulação de conteúdos na região. Ambas pesquisadoras concluem que a expectativa era maior nos circuitos produtivos mais dependentes do apoio Estatal do que nos âmbitos profissionais regidos pela lógica do mercado.

A primeira menção do Mercosul ao setor audiovisual como objeto de política pública aconteceu em concomitância com a possibilidade de cooperação com a União Europeia. Os três primeiros acordos de cooperação UE-Mercosul, celebrados em 1991, 1995 e 2000, fazem previsão destinação de investimentos para o cinema do Cone Sul, o que gera a segunda onda de expectativas nos atores do mercado em relação às possibilidades de integração cinematográfica regional. Os atores fazem referências à possível cooperação entre os dois blocos e aos possíveis benefícios dessa parceria. Na opinião dos entrevistados, a política europeia poderia servir de modelo para o Mercosul (SILVA, 2007). Os recursos foram destinados para a cooperação cinematográfica, porém limitações administrativas entre os dois órgãos impedem que os repasses financeiros sejam efetivados (CANEDO; CRUSAFÓN, 2014).

A ausência de ações efetivas por parte do Mercosul e o retardamento da cooperação com a UE motivam articulações independentes de atores interessados. A

disseminação do discurso da integração move indiretamente ações em prol da cooperação regional. Primeiro, os atores do mercado se articulam. (GETINO, 2012, informação verbal; PIWOWARSKI, 2013, informação verbal).<sup>6</sup> Em 1994, durante o Festival Cinesul, no Rio de Janeiro, diversos profissionais do cinema reúnem-se para discutir possibilidades de ampliação do intercâmbio profissional e da circulação de filmes na região. Alguns dos atores que lideram esse encontro haviam participado dos movimentos de renovação da cinematografia latina, iniciada nos anos de 1960, e das articulações em torno da criação da Conferência de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais da Iberoamérica (Caci) (CANEDO, 2013).

Adicionalmente, o contexto cinematográfico regional favorece a articulação dos atores interessados. Naquele período, a região vivencia a *buena onda* do cinema local, caracterizada pela Retomada do cinema brasileiro, o *Nuevo Cine Argentino* e o *Boom Uruguayo*. Nos anos seguintes, são realizados diversos eventos, que se tornam espaços de articulação da rede de profissionais do cinema regional. A exemplo, citam-se o Mercocine, o Amerigramas, o Festival Latino-Americano de Cinema e Vídeo e o Florianópolis Audiovisual do Mercosul (FAM). Destacam-se, também, pelo papel aglutinador que exercem na região, a Associação de Produtores Audiovisuais do Mercosul (Apam) e a Televisão da América Latina (TAL), ainda que posteriormente.

A articulação dos atores do mercado cinematográfico fomentou, em um segundo momento, iniciativas de integração regional promovidas pelos órgãos nacionais de cinema. Em 2002, o Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais da Argentina (Incaa), presidido por Jorge Coscia, cria o Escritório do Mercosul. Quase dez anos depois da criação do Mercosul, é a Argentina quem dá o primeiro passo para a institucionalização de um órgão responsável por políticas de integração audiovisual regional. Para dirigir o órgão, o Incaa convida Eva Piwowarski, produtora audiovisual e reconhecida militante da integração cinematográfica regional. Uma das primeiras conquistas do Escritório do Mercosul foi a assinatura do Acordo de Codistribuição entre a Argentina e o Brasil. Obviamente, a atuação do órgão foca na promoção de parcerias entre o cinema argentino e outros países do Mercosul. Ainda assim, o Escritório Mercosul teria sido responsável por fomentar a articulação entre os órgãos nacionais de cinema e promover a criação do Fórum de Autoridades

---

<sup>6</sup> Em entrevistas concedidas à pesquisadora. Octavio Getino, Buenos Aires, em 5 de junho de 2012. Eva Piwowarski, Buenos Aires, em 16 de janeiro de 2013.

Cinematográficas do Mercosul, na estrutura da RMC (CAGGIANO, 2012, informação verbal).<sup>7</sup>

O Fórum de Autoridades Cinematográficas do Mercosul, criado no início de 2003, reúne pela primeira vez representantes dos órgãos nacionais de cinema da região. Os entrevistados ressaltam que a dedicação pessoal dos participantes desse grupo foi crucial para o processo que estava em curso. Logo depois de criado, o Fórum trabalha no desenvolvimento de uma proposta pleiteando a sua institucionalização, enquanto órgão, na estrutura do Mercosul, o que daria maior autonomia à gestão de políticas audiovisuais e cinematográficas. Em novembro de 2003, os representantes do Fórum apresentam o projeto de criação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam) para a RMC. A iniciativa de criação de uma instituição dedicada ao audiovisual regional parte, portanto, dos representantes dos órgãos nacionais. A tarefa desse grupo vai além da proposta, com explica Eva Piwowarski: “Nós apresentamos a proposta e também convencemos o Mercosul de que era preciso criar um órgão dedicado à integração do cinema regional. Usamos diversos argumentos para tentar convencê-los” (PIWOWARSKI, 2013, informação verbal, tradução nossa).<sup>8</sup>

Em dezembro de 2003, o Mercosul aceita a proposta e a Recam é criada na estrutura do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão de caráter executivo. A proposição dos representantes nacionais para que o novo órgão fosse criado na estrutura do GMC indica uma visão proativa, que demanda a execução de políticas audiovisuais, com interfaces normativas, comerciais e jurídicas. A Recam não fica subordinada ao Mercosul Cultural ou à Reunião de Ministros em Cultura, que estão na estrutura do Conselho do Mercado Comum, órgão de caráter político.

Portanto, o período de 1991 a 2003 caracteriza-se pela articulação e formação de diversas redes de atores da sociedade civil atuantes no mercado cinematográfico e de representantes dos órgãos nacionais de cinema, a partir da possibilidade de recursos que advinha das instituições regionais. A articulação entre atores do mercado e representantes de órgãos nacionais de cinema, em especial, promove a criação de um órgão regional dedicado ao setor audiovisual. Levando em consideração o conceito de espaço cinematográfico regional, argumenta-se que as articulações que

---

<sup>7</sup> Nancy Caggiano, em entrevista concedida à pesquisadora, Buenos Aires, em 7 de junho de 2012.

<sup>8</sup> Eva Piwowarski, em entrevista concedida à pesquisadora, Buenos Aires, em 16 de janeiro de 2013.

culminam na criação da Recam fomentam a governança vertical e horizontal, favorecendo a criação de estratégias de fomento a fluxos intrarregionais que limitem a penetração da produção cinematográfica extrarregional, principalmente do modelo comercial e hegemônico de Hollywood. Conclui-se, portanto, que a disseminação do discurso político da integração regional motivou a formação de diversas redes de atores da sociedade civil.

Em 2004, o cenário parece pronto para a implementação de uma política audiovisual regional. A Recam estava criada e a cooperação com a UE estava no horizonte das perspectivas do novo órgão. Todavia, leva mais cinco anos até que os dois blocos assinem o acordo de financiamento do Programa Mercosul Audiovisual (PMA).

#### **A Recam: um órgão regional para o cinema chamar de seu?**

A Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam) é um órgão de consulta formado por representantes dos órgãos nacionais de cinema dos países membros e associados do Mercosul.<sup>9</sup> A presidência do órgão é rotativa entre os membros plenos, a cada seis meses. Apesar do caráter consultivo, a Recam foi criada com propostas de atuação ampla, que incluem analisar e desenvolver “mecanismos de promoção e intercâmbio da produção e distribuição de bens, serviços e pessoal técnico e artístico com a indústria cinematográfica e audiovisual no âmbito do Mercosul” (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 49/03). O documento de criação do órgão também ressalta os princípios basilares da solidariedade, reciprocidade e complementaridade; a intenção de trabalhar pela defesa da diversidade cultural, visando fortalecer as identidades nacionais e a necessidade de promover a integração das indústrias cinematográficas e audiovisuais do Mercosul. Os objetivos a serem alcançados pela instituição são:

---

<sup>9</sup> Os órgãos que compõem a Recam são: pela Argentina, o Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa); pelo Brasil, a Secretaria do Audiovisual (SAV) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine); pelo Paraguai, a Dirección del Audiovisual da Secretaría Nacional de Cultura; e pelo Uruguai, o Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (Icau). Mais recentemente, também passaram a compor o órgão: pela Venezuela, o Centro Nacional Autónomo de Cinematografía (CNAC); pela Bolívia, o Consejo Nacional de Cine (Conacine); pelo Chile, o Consejo Nacional de Cultura y Artes; e pelo Equador, o Consejo Nacional de Cinematografía.

- adotar medidas concretas para a integração e a complementação das indústrias cinematográficas e audiovisuais da região;
- reduzir as assimetrias que afetam o setor, impulsionando programas específicos a favor dos países com menor desenvolvimento relativo;
- harmonizar as políticas públicas e legislações do setor;
- impulsionar a livre circulação regional de bens e serviços cinematográficos e audiovisuais;
- implementar políticas para a defesa da diversidade e da identidade cultural dos povos da região;
- trabalhar em favor da redistribuição do mercado cinematográfico, garantindo condições de equidade para as produções nacionais terem acesso ao mercado;
- garantir o direito do espectador a uma pluralidade de opções que incluam expressões culturais audiovisuais do Mercosul (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 49/03).

Consideramos que os objetivos são ambiciosos, tendo em vista que a Recam não é um órgão com autonomia jurídica, normativa e financeira para a execução de políticas audiovisuais. Trata-se de uma reunião, ou seja, um arranjo organizacional, de natureza consultiva, com a função de propor, sugerir e indicar ações ao GMC, que decidirá por acatar ou não as propostas. A Recam é formada pela soma dos representantes das instituições cinematográficas dos países membros, e depende de decisões tomadas em consenso pelos membros.

Ademais, a estrutura institucional e financeira da Recam é extremamente limitada, o que dificulta a execução de ações em linhas tão diversas. Na primeira reunião de 2004, é criada a Secretaria Técnica (ST), com sede permanente em Montevideú, no Uruguai. A ST é a instância responsável por garantir a continuidade administrativa dos processos, mas só conta com três funcionários, até 2013. Além disso, a Recam não possui orçamento próprio para investir em políticas ou iniciativas que possam contribuir para a integração cinematográfica. Entre 2004 e 2013, o órgão conta com um orçamento anual médio de cerca de US\$ 125 mil para cobrir despesas de material, pagamento de pessoal e realização das reuniões ordinárias e extraordinárias. O montante é formado por contribuições dos Estados-Partes e da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura

(OEI). Tendo em vista estas três características, é possível concluir que a instituição já nasce marcada por desbalanceamento entre propósitos e recursos institucionais.

Mesmo a Recam sendo uma reunião consultiva, com equipe mínima e sem recursos, o primeiro programa de trabalho do órgão lista oito atividades prioritárias a serem executadas no prazo máximo de dois anos (entre 2004 e 2006):

1. Criar o sistema de informações do Mercosul Audiovisual;
2. Elaborar estudo comparativo das legislações cinematográficas nacionais;
3. Diagnosticar os marcos jurídicos e normativos do Mercosul que incidem sobre o setor audiovisual;
4. Elaborar estudo sobre a circulação cinematográfica na região;
5. Elaborar propostas para a promoção das cinematografias do Mercosul em cada mercado nacional;
6. Propor iniciativas para reduzir assimetrias entre as indústrias audiovisuais da região;
7. Promover vínculo com a rede Mercocidades;
8. Elaborar proposta de cooperação com a União Europeia. (RECAM, 2004, tradução nossa)

As atividades propostas eram tão amplas e diversas quanto os objetivos da instituição. No nosso entendimento, trata-se de um programa de trabalho arrojado para ser cumprido no prazo de dois anos por um órgão da envergadura da Recam. A amplitude das tarefas a serem cumpridas pode estar relacionada à perspectiva de que, sendo a Recam um órgão intergovernamental, os Estados nacionais designariam equipes responsáveis por fazer cumprir os planos de trabalho. Todavia, este artifício não funciona plenamente, tendo em vista que as equipes nacionais também são reduzidas e enfrentam desafios para lidar com as próprias demandas institucionais (GONZÁLEZ, 2012, informação verbal).<sup>10</sup> A análise das atividades previstas no primeiro plano de trabalho confirma a conjectura de que desde o princípio havia uma defasagem entre os propósitos e os limites institucionais da Recam.

Supomos que a amplitude dos objetivos e tarefas da Recam reflete os anseios e expectativas dos atores interessados que participam ativamente na construção do projeto de um órgão regional para a integração cinematográfica nos idos dos anos

---

<sup>10</sup> Adriana González em entrevista concedida à pesquisadora, Montevideu, em 14 de junho de 2012.

1990. Como vimos, a iniciativa não parte do Mercosul, enquanto instituição regional, mas da articulação intergovernamental e dos atores envolvidos. A primeira responsável pela ST foi Eva Piwowarski que, até então, havia atuado como chefe do Escritório do Mercosul, no Incaa. O perfil de liderança militante da gestora é apontado por alguns atores entrevistados pela pesquisa como o principal motor das atividades da Recam nos primeiros anos.

Portanto, concluímos que os objetivos e linhas de trabalho da Recam não devem ser interpretados como compromissos do Mercosul para a realização de políticas cinematográficas, mas como uma lista de aspirações do setor audiovisual, visando a conformação ideal de um espaço cinematográfico regional. A amplitude dos objetivos da Recam é importante na medida em que sinaliza os anseios dos atores interessados na construção do espaço cinematográfico do Mercosul. Essas proposições marcam o terreno do projeto de integração ideal e, posteriormente, colocam em evidência a grande lacuna entre o que deveria ser a política cinematográfica regional e o que efetivamente a Recam teria possibilidades de fazer.

### **A Recam comemora 10 anos de existência**

As autoridades cinematográficas nacionais que formam a Recam se reúnem duas vezes ao ano. De 2004 até o final de 2014, a Recam realizou 24 reuniões ordinárias, cinco extraordinárias e publicou dez programas de trabalho. Assim como acontece no Mercosul Cultural, os documentos apresentam propostas que não estão sendo plenamente cumpridas. A Recam deu passos importantes na institucionalização de algumas iniciativas, porém muitas propostas ainda não foram efetivadas plenamente. Tendo em vista a limitação de espaço deste artigo, apresentamos aqui uma análise sintética das principais linhas de atuação da Recam:<sup>11</sup>

**Programa Mercosul Audiovisual** – Apesar do cinema figurar nos acordos de cooperação inter-regional entre a União Europeia e o Mercosul desde 1995, apenas em 2009 os dois blocos assinaram um acordo denominado Programa Mercosul Audiovisual (PMA). O programa conta com um orçamento total de € 1,86 milhão,

---

<sup>11</sup> Para mais informações sobre o tema, consultar CANEDO, 2013.

com aporte de € 1,5 milhão da UE e de € 360 mil do Mercosul, para o período de 2009 a 2013. Inicialmente, estava previsto que as ações deveriam privilegiar cinco eixos centrais: Harmonização da legislação; Fortalecimento do Observatório Mercosul Audiovisual; Circulação interna de conteúdos próprios; Conservação do patrimônio regional; e Capacitação técnica, artística e profissional. Além da cooperação financeira, o acordo prevê que a UE deveria fornecer assistência técnica para a implantação da política audiovisual do Mercosul. No acordo de cooperação, a experiência europeia no desenvolvimento de políticas de integração audiovisual regional aparece como um modelo a ser seguido na América do Sul (RECAM, DCI-ALA/2008/020-297).

Segundo o acordo de financiamento do PMA, as ações previstas deveriam ocorrer no período de junho de 2009 a junho de 2012. Todavia, houve um longo atraso na execução do programa e apenas no segundo semestre de 2012 as primeiras ações começam a ser realizadas. O caso do Programa Mercosul Audiovisual é relevante para a análise da integração cinematográfica regional, tendo em vista o quão inovador é o modelo de governança dessa política. Todavia, tendo em vista as especificidades do programa e as limitações de espaço deste artigo, preferimos analisar o caso em PMA em uma publicação específica.<sup>12</sup>

**Circulação de filmes** – Promover a circulação de conteúdos regionais é um dos objetivos da Recam, desde a primeira reunião, realizada em 2004, e presença constante nas atas de reuniões e nos programas de trabalho do órgão, desde então. Por um lado, essa linha de ação tem em vista o fato de que os filmes nacionais não circulam na região (CANEDO, 2013). Portanto, trata-se de ampliar a exibição regional de filmes nacionais, em todos os mercados dos países membros do Mercosul. Todavia, a distribuição e a exibição na região é um negócio controlado pelas *majors*.<sup>13</sup> A solução encontrada pela Recam, com financiamento do Programa Mercosul

---

<sup>12</sup> Para mais informações, consultar CANEDO; CRUSAFÓN, 2014, e CANEDO, 2013.

<sup>13</sup> Entre os grupos que exercem poder no cinema global, as seis corporações norte-americanas conhecidas como as *majors* de Hollywood são proeminentes: Warner Bros. Pictures (Time Warner), 20th Century Fox (News Corporation), Universal (General Electric), Buena Vista (The Walt Disney Company), Paramount Pictures (Viacom) e Columbia Pictures (Sony). Segundo dados da Unesco (UNCTAD, 2010), 80% de todos os filmes vistos ao redor do mundo são produzidos por esses estúdios. Todavia, vale salientar que a hegemonia no campo audiovisual não se restringe à atuação desses conglomerados. Existem outros grupos hegemônicos em escala nacional ou regional, a exemplo dos grupos Clarín, Televisa e Rede Globo, na América Latina.

Audiovisual, pretende atacar o problema da circulação, a partir de outra perspectiva, sem tentar mudar o esquema de exibição das salas comerciais. Seguindo o exemplo da Rede Europa Cinemas, a Recam cria a Rede de Salas Digitais do Mercosul (RSD). Composta por 30 salas digitais espalhadas pelos quatro países do Mercosul, a rede busca ampliar a circulação de obras cinematográficas regionais. A tecnologia pode ser uma aliada, tendo em vista que possibilita que a Recam programe a exibição de filmes na rede, a partir de uma programadora central localizada em Montevidéu, no Uruguai.

Por outro lado, a linha de ação também tenta regulamentar a circulação física de obras entre um país e outro, para evitar o pagamento de taxas de importação e facilitar os processos alfandegários. As dificuldades de liberação de material cinematográfico nas alfândegas entre os países do Mercosul geram histórias contadas por quase todos os atores do mercado entrevistados por esta pesquisa. Por diversas vezes, os realizadores não receberam aprovação para cruzar as fronteiras com rolos fílmicos. Os profissionais do Uruguai e do Paraguai são os que mais sofrem com esta situação, tendo em vista a falta de laboratórios de revelação de filmes nesses países. Como visto, a circulação de obras culturais nas fronteiras do Mercosul deveria ter sido solucionada com a criação do Selo Mercosul Cultural, que até hoje não está em vigor. Adicionalmente, os casos de circulação não comercial cobertos pelo selo (obras artísticas para exposição, sem fins de lucro) não contemplam as necessidades reais de circulação de materiais físicos, como, por exemplo, equipamentos envolvidos nas coproduções.

Em junho de 2006, o GMC aprova a criação do Certificado de Obras Cinematográficas do Mercosul. A norma prevê que toda obra que recebe certificação como nacional em um Estado-Parte do Mercosul deve também ser considerada uma obra do Mercosul. Como tal, tem o direito de receber tratamento equivalente às obras nacionais nos Estados-Partes. Os países do Mercosul comprometeram-se a harmonizar os critérios da concessão, de acordo com as legislações nacionais. Certamente, tal certificação é uma conquista da Recam, resultado de quase dois anos de trabalho. Todavia, em 2012, os entrevistados ainda faziam referências a casos recentes de que os funcionários das alfândegas não reconhecem o certificado e não permitem a entrada ou saída dos materiais cinematográficos. Ademais, os editais de coprodução entre países da região não aplicam o certificado e preferem fazer referência ao Acordo de Coprodução Latino-Americano. A resolução da questão da

circulação de materiais cinematográficos pelas fronteiras dos países do Mercosul permanece em aberto.

**Cota de Tela Regional** – A criação de um sistema de cota de tela regional também é assunto discutido pelos membros da Recam, desde a primeira reunião de 2004. A proposta previa a reserva legal de um percentual de tempo nas salas de cinema da região para a exibição de filmes nacionais dos países do Mercosul. A ideia tinha por antecedente o projeto bilateral, que previa a criação de cota de tela entre a Argentina e o Brasil, discutido entre os anos 2002 e 2003. Entre outros motivos, a proposta não foi efetivada, por conta das limitações impostas pela Organização Mundial do Comércio e o princípio da nação mais favorecida.<sup>14</sup> Inspirados pelo modelo de liberalização regional promovido pela Diretiva Televisão Sem Fronteiras, na Europa, os dois países decidiram elevar a proposta ao âmbito regional e incluir o Paraguai e o Uruguai. Na esfera do Mercosul, o projeto ganhava legitimidade e poderia ser implementado sem objeções da OMC. Em 2005, a representação brasileira apresenta uma proposta baseada nas cotas de telas nacionais do Brasil, da Venezuela e do modelo que estava sendo implantado na Argentina. A proposta foi colocada para consulta nos setores privados e públicos dos quatro países e defendida pelo Brasil como “a coluna vertebral de uma política cinematográfica do Mercosul” (RECAM ATA 01/05).

Paradoxalmente, o que se nota é que, aos poucos, o projeto da cota de tela regional foi sendo excluído das negociações da Recam. A partir de 2008, o tema não é mais citado nos documentos da política cinematográfica regional. A cota de tela é uma política que interfere diretamente nos negócios de distribuidores e exibidores. Em tais áreas da indústria cinematográfica, controladas pelo sistema das *majors* e pela lógica do lucro, a intervenção pública nem sempre é recebida de forma positiva. Dois fatores parecem ter contribuído para o abandono do projeto. Primeiro, as pressões contrárias à implantação da cota de tela na Argentina, criticada como uma ameaça à liberdade de escolha de empresários e do público (MOGUILLANSKY, 2011). O segundo motivo diz respeito às assimetrias produtivas entre os quatro países do

---

<sup>14</sup> O princípio da “nação mais favorecida” (MFN, sigla para *most favoured nation*) é um princípio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), da Organização Mundial do comércio (OMC), que defende que se uma nação concede um benefício a uma outra em uma negociação, o mesmo benefício deve ser estendido a todos os membros do GATT visando o tratamento igualitário. Para mais informações sobre o tema, consultar Canedo (2013, p. 138).

Mercosul (CANEDO, 2013). Para o Uruguai e o Paraguai, a cota de tela regional parece desigual, na medida em que esses países produzem menos do que a demanda necessária para ocupar espaços nas salas dos vizinhos. Ademais, a cota de tela abriria portas para a entrada de filmes brasileiros e argentinos em seus próprios mercados, o que, para alguns, parece uma ameaça.

### **Fórum de Competitividade da Indústria Cinematográfica do Mercosul –**

Em 2005, a Recam propõe à RMC a criação de um fórum com o objetivo de promover uma concertação de esforços da Recam, dos governos nacionais e dos atores interessados para ampliar a capacidade industrial do cinema regional. Em junho de 2007, o GMC aprova a criação do Fórum de Competitividade das Cadeias Produtivas da Indústria Cinematográfica do Mercosul.

Nos anos seguintes, a Recam passa a coordenar, com as autoridades nacionais, uma série de atividades preparatórias para a instalação do Fórum. Em 2008, são realizadas duas edições do Encontro de Produtores do Mercosul, em Buenos Aires e no Rio de Janeiro, para promover o diálogo entre a Recam e os atores do mercado. Todavia, a participação de muitos profissionais nos encontros estava motivada, principalmente, pela possibilidade de acesso a fundos de financiamento para a realização cinematográfica. Como a Recam não dispõe de tais fundos, gerou-se certa frustração entre os realizadores audiovisuais participantes (CANEDO, 2013).

Em 2009, os membros da Recam sugerem fortalecer o modelo do Encontro de Produtores do Mercosul com a inclusão de produtores do setor televisivo (RECAM, ATA 01/09). Essa é a primeira vez que a discussão sobre a televisão entra na pauta de uma das propostas da Recam, porém, é abandonada, pela complexidade das questões que envolvem o setor televisivo nos países da América do Sul. A representação do Uruguai sugere a mudança do nome para Fórum Audiovisual Mercosul, e a concentração de esforços no âmbito da circulação de conteúdos.

Na primeira ata de 2010, o Fórum aparece de forma apenas discursiva. Os membros ressaltam a importância do diálogo com o setor privado e a necessidade de atuação frente às dificuldades para o fortalecimento da indústria cinematográfica regional. Porém, nada é proposto de forma efetiva. Nas reuniões seguintes, o tema nem mesmo aparece na agenda das reuniões ordinárias e extraordinárias. A Recam promove novos encontros com produtores, em festivais, para a apresentação do PMA,

como o Festival Ventana Sur, na Argentina; o Florianópolis Mercosul Audiovisual (FAM), no Brasil; e o Festival de San Sebastián, na Espanha.

### **Conclusões: A caminho da integração cinematográfica?**

A análise das políticas cinematográficas do Mercosul salienta o processo de negociação e organização de redes formais e informais que culmina na criação da Recam. Concluímos que tal cooperação institui um modelo de governança inovador. A criação da Recam representa uma conquista dos atores interessados e dos representantes dos órgãos nacionais de cinema, que criaram redes de articulação para ampliar o intercâmbio cinematográfico na região.

O que podemos afirmar a respeito das três linhas de ação da Recam é que, dez anos depois da criação do órgão, pouco se avançou em termos de soluções práticas. A circulação cinematográfica deve ser ampliada através da Rede de Salas Digitais do Mercosul (RSD). Todavia, os realizadores continuam enfrentando dificuldades burocráticas para o deslocamento de materiais cinematográficos nas fronteiras do Mercosul. Já a questão da cota de tela regional parece ter sido deixada de lado, tendo em vista os obstáculos apresentados anteriormente. Por fim, o Fórum de Competitividade é uma linha de atuação que carece de definição quanto a propósitos e modelo de funcionamento. Ao que parece, desde 2009, a atuação da Recam concentra-se na execução do Programa Mercosul Audiovisual.

Nesse sentido, é possível enquadrar a política audiovisual do Mercosul como uma iniciativa incremental. Segundo Celina Souza (2006), o incrementalismo nas políticas públicas refere-se às iniciativas que “desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas” (SOUZA, 2006, p. 29). Jan Loisen (2012) aplica o conceito de mudanças incrementais do novo institucionalismo econômico de Douglass C. North à análise da governança midiática global do cinema, no âmbito da OMC e da Unesco. Segundo Loisen, a Convenção da Diversidade Cultural é uma política incremental que beneficia o setor, mas não é capaz de revolucionar o cenário do cinema global (LOISEN, 2012). Tal conceito pode ser aplicado às políticas cinematográficas do Mercosul. As iniciativas provocam

melhorias incrementais, porém ainda não foram capazes de alterar significativamente o quadro de trocas desiguais que caracteriza a cadeia produtiva do cinema. As políticas são inovadoras, promovem articulações em redes e a ampliação do intercâmbio entre as cinematografias regionais, porém têm limitado potencial para efetivamente contribuir para a integração regional e alterar a dinâmica do poder hegemônico controlado pelas *majors* de Hollywood.

## REFERÊNCIAS

ACHUGAR, H. A política cultural no acordo MERCOSUL. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 20, p. 215-229, jan./abr. 1994.

BORJA, J. T. **A retórica do silêncio: cultura no Mercosul**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

CANCLINI, N. G. Cooperación, Diálogo: ¿son las palabras más apropiadas? In: **CAMPUS EUROAMERICANO DE COOPERAÇÃO CULTURAL**, 5., 2007, Almada. **Anais...** Almada: Organización de Estados Iberoamericanos, 2007. Disponível em: <[http://www.oei.es/euroamericano/euro\\_american/ponencias\\_cooperacion\\_cooperaciondialogo.php](http://www.oei.es/euroamericano/euro_american/ponencias_cooperacion_cooperaciondialogo.php)>. Acesso em: 19 ago. 2012.

CANEDO, D. P. **Todos contra Hollywood? Políticas, Redes e Fluxos do Espaço Cinematográfico do Mercosul e a Cooperação com a União Europeia**. 2013. 451 f. Tese (Doutorado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

CANEDO, D. P.; CRUSAFON, C. The European Audiovisual Policy Goes Abroad: the Case of Interregional Cooperation with Mercosur. In: PAUWELS, Caroline; DONDERS, Karen; LOISEN, Jan. (Eds.). **The Palgrave Handbook on European Media Policy**. London: Palgrave, 2014. p. 526-542.

COMISSÃO EUROPEIA. **EU Film support programme's first global trigger interest in Asia and South America**. IP/08/1273, 27 August, 2008.

GETINO, O.. **Cine Iberoamericano: Los desafíos del nuevo siglo**. Buenos Aires: Ediciones CICCUS 2007. 311 p.

HURRELL, A. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, 21, p. 331-358, 1995.

LOISEN, J. Prospects and Pitfalls of Douglass North's New Institutional Economics Approach for Global Media. In: JUST, Natacha, PUPPIS, Manuel (ed). **Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects**. European Communication Research and Education Association Series. Bristol: Intellect, 2012, p. 33-54.

MERCOSUL. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum** (Tratado de Assunção). 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em: 15 out 2008.

MERCOSUL. **MERCOSUL/GMC/RES. Nº 34/92.** 1992 Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 23 out. 2009.

MERCOSUL. **GMC/RES. Nº 49/03.** 2003. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 23 out. 2009.

MOGUILLANSKY, M. **Pantallas del Sur. La Integración Cinematográfica en El Mercosur.** 2011. 290 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. 3 reimp. **Teorias das relações internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PECEQUILO, C. S. **Manual do candidato: política internacional.** Brasília, DF: FUNAG, 2012.

RECAM. **Programa de trabalho,** 2004 Disponível em: <<http://recam.org/?do=downloads&idCategory=9803fffe32fabf60a864b79d90411dd3>>. Acesso em: 23 out. 2009.

RECAM. **ATA 02/2005.** Disponível em: <<http://recam.org/?do=downloads&idCategory=34c8e803cc87e5e1da56241fa5059609>>. Acesso em: 19 out. 2009.

RECAM. Programa Mercosur Audiovisual. **DCI-ALA/2008/020-297.** Disponível em: <[http://www.recam.org/\\_files/documents/cdf\\_audiovisual\\_firmado\\_porbeneficiario.pdf](http://www.recam.org/_files/documents/cdf_audiovisual_firmado_porbeneficiario.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

RECAM. **ATA 01/2009.** Disponível em: <<http://recam.org/?do=downloads&idCategory=34c8e803cc87e5e1da56241fa5059609>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

RIVAS, P. Cooperación cultural en el espacio del Mercosur. **Pensar Iberoamérica**, n. 2, out. 2002-jan 2003. Disponível em: <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric02a03.htm>>. Acesso em: 08 set. 2008.

SILVA, D. M. da. **Vizinhos distantes: circulação cinematográfica no Mercosul.** São Paulo: Annablume, 2007.

SOARES, M. S. A. A diplomacia cultural no Mercosul. **Rev. Bras. Política Internacional**, 51 (1), p. 53-69, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.