

Gênese, continuidade e mudança em políticas de comunicação: uma proposta metodológica neoinstitucional

*Genesis, continuity and change in communication policies:
A neoinstitutional methodological proposal*

Juliano Mendonça Domingues da Silva^{ai}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6956-255X>

Kátia Santos de Morais^{bii}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4658-0675>

Natacha Stefanini Canesso^{ciii}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0997-0014>

Othon Fernando Jambeiro Barbosa^{div}

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3157-7454>

Recebido em: 04/11/2022. Aprovado em: 29/11/2022.

Resumo

O presente trabalho apresenta a aplicação de uma metodologia inovadora de viés neoinstitucional para analisar gênese, continuidade e mudança de políticas de comunicação. Para testá-la, os autores propõem o exame da trajetória da política de fomento à produção audiovisual independente implementada no Brasil a partir do início dos anos 2000, institucionalmente centrada na Agência Nacional do Cinema (Ancine). O artigo está estruturado em três momentos: (i) apresenta-se, em seus fundamentos teóricos, uma proposta metodológica neoinstitucional; (ii) aplica-se esse desenho à análise da implementação da política de fomento ao audiovisual brasileiro, em um determinado período histórico (2008-2016); e, por fim, (iii) faz-se um balanço do resultado, com destaque para possibilidades e limitações da abordagem proposta.

Palavras-chave: políticas de comunicação; metodologia; neoinstitucionalismo.

Abstract

This paper presents the application of an innovative methodology with a neo-institutional bias to analyze the genesis, continuity and change of communication policies. To test it, the authors propose the examination of the policy trajectory to promote independent audiovisual production implemented in Brazil since the early 2000s, institutionally centered on the Agência Nacional do Cinema (Ancine). The article is structured in three parts: (i) it presents, in its theoretical foundations, a neo-institutional methodological proposal; (ii) this design is applied to the analysis of the implementation of the Brazilian audiovisual promotion policy, in a certain historical period (2008-2016); and, finally, (iii) a balance of the result is made, highlighting the possibilities and limitations of the proposed approach.

Keywords: communication policies; methodology; neoinstitutionalism.

^a Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Pernambuco/Brasil. E-mail: juliano.domingues@unicap.br

^b Universidade do Estado da Bahia, UNEBBahia/Brasil. E-mail: ksmorais@uneb.br

^c Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Bahia/Brasil. E-mail: natacha.canesso@ufob.edu.br

^d Universidade Federal da Bahia (UFBA), Bahia/Brasil. E-mail: othonfernando@gmail.com

1 Introdução

O presente artigo é resultado de um esforço, sobretudo, metodológico. Ele propõe uma abordagem inovadora de viés neoinstitucional, mas plural, para investigar processos relacionados à gênese, mudança e continuidade em políticas de comunicação, a partir da interface entre os campos da Economia Política da Comunicação e da Análise Institucional em Ciência Política. Esse diálogo se efetiva por meio da combinação de elementos neoinstitucionais, aplicada à investigação sobre o fomento à produção audiovisual no Brasil.

O caminho percorrido, a seguir exposto, teve como objetivo testar a aplicação de uma metodologia neoinstitucional, a partir da investigação da política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil, cuja instituição está associada à criação e operação da Agência Nacional do Cinema (Ancine). A hipótese de trabalho testada pressupõe, portanto, a existência de uma relação entre essas duas variáveis.

O texto está estruturado em três etapas. Na primeira, apresenta-se um panorama do neoinstitucionalismo, seu propósito e ferramentas adotadas no recorte proposto, com ênfase em estratégias analíticas que dão conta da interação entre indivíduos e instituições ao longo do tempo. A partir de uma perspectiva histórico-processual, parte-se do pressuposto de que episódios e a sequência em que ocorrem são relevantes para interpretar fenômenos em suas dimensões social, econômica e política. Em seguida, destacam-se aspectos da gênese, continuidade e mudança da política nacional de fomento ao audiovisual, particularmente no período 2008-2016, no qual se vislumbra o arcabouço inicial dessa política, seu desenvolvimento e as alterações circunstanciais que sofreu. Por fim, na terceira etapa do texto, faz-se um balanço da aplicação da abordagem proposta, de modo a ressaltar suas potencialidades e limitações.

Ressalte-se que esse esforço metodológico é parte de um empreendimento mais amplo. Ele integra o projeto de pesquisa intitulado "Políticas de fomento à produção independente do audiovisual no Brasil: continuidades e mudanças", financiado pelo CNPq e desenvolvido em rede (UFBA, UNEB, UFOB e Unicap).

2 A questão metodológica

A análise neoinstitucionalista se dedica, fundamentalmente, a investigar o relacionamento entre instituições e indivíduos, bem como a interpretar processos de mudança e continuidade institucionais (HALL; TAYLOR, 2003). Sob essa perspectiva, a compreensão

de fenômenos enquanto processos reflete o entendimento segundo o qual a história é variável relevante.

As mudanças costumam ser interpretadas a partir de duas ideias principais, centradas no fator tempo, como bruscas (*critical juncture*) ou graduais. No primeiro caso, há ruptura e subversão do *status quo*, como nas revoluções; no segundo, o processo de transformação se dá de maneira lenta ao longo de um determinado período. É esse o processo que nos interessa especialmente neste artigo.

São três as possibilidades de transformações graduais: (i) *cumulative causes*, que prevê um processo de mudança significativa, ocorrida de modo contínuo e gradual, porém a passos lentos; (ii) *threshold effects*, quando processos cumulativos (*slow-moving factors*) não dão origem a mudanças, mas criam pré-condições necessárias para uma mudança drástica (*rapidly unfolding outcome*); e, por fim, (iii) *sequence of key developments*, em que uma sequência de episódios acaba por criar uma cadeia de eventos dos quais resulta determinado cenário (PIERSON, 2004).

Essas características dialogam epistemologicamente com o método de elaboração sequencial, originalmente batizado de *method of sequence elaboration*, base da proposta aqui apresentada (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009). Essa abordagem permite verificar a relevância causal em meio ao desenrolar dos fatos relativos ao objeto, levando-se em conta fatores antecedentes ao ponto de partida da análise, bem como aqueles considerados intervenientes. A sequência é interpretada em sua totalidade e assim deve ser investigada, com a identificação e análise contextualizada dos diferentes tipos de causa, combinados ou não entre si, necessários, mas não suficientes, permitindo que diferentes pesos sejam atribuídos a diferentes fatores, em relação ao resultado observado empiricamente, a partir da lógica da importância causal relativa.

Análises do tipo sequencial procuram contextualizar fatores causais antecedentes àquele apontado como preponderante para a ocorrência de determinado fenômeno. Há duas possibilidades de contextualização: ou o fator causal antecedente se assemelha ao original em termos de resultados, porém é menos importante do que este; ou o fator causal antecedente não se assemelha ao original. No caso de se considerar o novo fator causal como interveniente e pouco relevante quando comparado ao original, ele deve ser classificado como mecanismo parcial de causalidade a contextualizar o fator causal original. No segundo caso, quando o novo fator causal antecedente não se assemelha ao fator causal original, a contextualização pode ser do tipo *background* ou do tipo *pathway*.

A contextualização do tipo *background* ocorre quando um fator antecedente ou um fator interveniente é necessário para o resultado, ao mesmo tempo em que o fator original é classificado como suficiente para tanto. Busca-se, com isso, verificar as condições que serviram de pano de fundo para que o fator causal original se desenvolvesse e desse origem ao resultado observado. A contextualização do tipo *pathway*, por sua vez, ocorre quando um fator antecedente ou interveniente é suficiente para a emergência do fenômeno, ao mesmo tempo em que o fator causal original é considerado necessário para tanto.

Entretanto, ao invés de contextualizada, uma relação causal pode ser depreciada, ou *diminished*. Isso ocorre quando um novo fator causal é identificado como mais importante se comparado àquele inicialmente apontado como original para a emergência do fenômeno observado. Nesse caso, em vez de utilizado para contextualizar o fator causal inicial, ele o substitui. Para se proceder à contextualização ou à depreciação do fator original, porém, é preciso que não haja contradição argumentativa na interpretação da relação entre tais elementos. Caso contrário, ocorre uma impossibilidade lógica (*logical impossibility*) quanto à relação entre os fatores causais destacados. Se um fator causal interveniente for pouco relevante comparado ao original, ele pode ser classificado como mecanismo parcial de causalidade.

A abordagem metodológica apresentada neste artigo entende que o *method of sequence elaboration* de Mahoney, Kimball e Koivu (2009) possui contornos que em muito o assemelha à lógica analítica do tipo processual e, dessa forma, sugere uma interação entre eles. O chamado *process tracing*, ou análise processual, é um método de viés qualitativo do tipo *within-case analysis* largamente utilizado nas ciências sociais, em claro contraste aos métodos estatísticos de teste de hipóteses do tipo *cross-case analysis* (BENNETT, 2008; GOERTZ; MAHONEY, 2012). Presta-se, portanto, ao que aqui se propõe, isso é, interpretar/compreender, em uma perspectiva histórica, políticas de comunicação - no caso em específico, a política de fomento à produção audiovisual no Brasil.

Basicamente, a análise processual aplicada à política de fomento visou dois fins principais: (i) inferir a existência de eventos ou processos não observáveis diretamente; (ii) inferir conexões causais entre um evento ou processo específico e outro, a partir de uma lógica de inferência causal qualitativa classificada como Observação do Processo Causal (OPC) (MAHONEY, 2012; GOERTZ; MAHONEY, 2012). Essa estratégia metodológica se propõe a investigar como determinadas correlações se estabeleceram, a partir de inferências diante da conexão entre *pieces of evidences*, ou seja, partes constitutivas de uma sequência de eventos capazes de confirmar ou rejeitar conclusões a respeito de determinada realidade (MAHONEY,

2012). Para tanto, busca-se identificar mecanismos causais, por meio da investigação do desenrolar do processo de implementação da política.

Em síntese, ao seguir aquilo prescrito por Beach e Pedersen (2013) como uma estratégia do tipo *explaining outcome process-tracing*, os autores percorreram três etapas: (i) identificaram na literatura mecanismos causais previstos teoricamente e passíveis de aplicação ao caso em foco; (ii) em seguida, confrontaram esse arcabouço teórico-metodológico com o objeto sob investigação, de modo a identificar *pieces of evidences*; e, por último, (iii) formularam uma explicação conclusiva para o fenômeno analisado. O próximo tópico apresenta o resultado da aplicação-teste dessa proposta metodológica ao caso específico objeto deste artigo.

Vale salientar que não se tem a pretensão de que os *pieces of evidences* identificados neste texto venham a constituir a totalidade dos elementos sequenciais capazes de explicar o fenômeno analisado. Ao contrário, trata-se esta de uma experiência piloto, com o intuito de apresentar, sistematizar e aperfeiçoar a proposta entendida pelos autores como uma inovação metodológica, conforme já destacado.

3 Pieces of evidences

3.1 A Ancine e a política para o audiovisual

A Agência Nacional do Cinema (Ancine), classificada como principal *piece of evidence* segundo o arcabouço teórico-metodológico adotado, é o ponto de partida para o desenho da política audiovisual estabelecida no Brasil, a partir do início do século XXI. Ela surgiu no final de 2001 (BRASIL, 2001), no contexto de criação de agências reguladoras orientadas por um projeto gerencial de Reforma do Estado (BRASIL, 1995) e viveu seu período áureo entre 2008 e 2016. O fundamento do projeto tinha inspiração institucionalista, dentro do pensamento sintetizado por Trebing (1993), segundo quem o Estado deve atuar institucionalmente no mercado, com a finalidade de gerir os conflitos e regular para atingir os objetivos sociais e econômicos nacionais.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, as agências se constituem como autarquias, pois operam com autonomia financeira e administrativa, além de possuírem personalidade jurídica própria, não estando subordinadas à Administração Direta do governo federal. A Ancine possui, ainda, uma especificidade: originalmente, é a única das 10 agências reguladoras criadas no Brasil a partir de 1996 que acumula atribuições de regulação, fomento e fiscalização,

o que se caracterizaria como uma anomalia institucional (PACHECO, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006).

A personalidade jurídica da Agência se mostrou fundamental no contexto da crise política consolidada no Brasil em 2016 e aprofundada em 2019, com reflexos sobre a indústria audiovisual. Seu enquadramento como autarquia da Administração Indireta impediu a sua dissolução por ato do governo, ao contrário do que aconteceu com o Ministério da Cultura em 2016 e em 2019, quando as atribuições da Cultura foram transferidas ao Ministério da Cidadania e, posteriormente, ao Ministério do Turismo.

A criação da Ancine como organismo responsável pela gestão da política audiovisual no início dos anos 2000 respondeu ainda a uma forte reivindicação da classe produtora em um contexto de ausência do fomento do Estado, após a dissolução da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), em 1990, junto com outros órgãos e mecanismos da área de cultura. Naquele momento, o financiamento à produção audiovisual fora das grandes empresas exibidoras e dos grandes conglomerados de mídia se concentrava no mecenato, com a prerrogativa de investimento basicamente nas mãos de empresas, em troca de dedução do imposto de renda, o que caracteriza uma modalidade de fomento indireto.

Conceder a empresas a decisão sobre em que obras investir recursos representou, na prática, a concentração histórica do investimento em um grupo restrito de produtores, em geral estabelecidos no eixo Rio-São Paulo e com relações estabelecidas com o circuito exibidor e com grandes corporações de mídia no país e no exterior. A operacionalização dos mecanismos de incentivos fiscais aplicados à produção audiovisual no país se baseia na Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/93 (BRASIL, 1993), através do seu Art. 1º, para pessoas físicas e jurídicas, e no seu Art. 3º, voltado para empresas distribuidoras. Insere-se nesse contexto, ainda, a Medida Provisória nº 2.228-1/01, em seu Art. 39-X, cujo foco é o investimento de agentes estrangeiros em obras para televisão (BRASIL, 2001).

Em virtude desse contexto, a Ancine operou inicialmente muito mais como uma gerenciadora das leis de incentivo (IKEDA, 2015). À medida que aperfeiçoou seus quadros técnicos, a Agência desenvolveu um conjunto de procedimentos e normas para organizar as relações entre os agentes econômicos nacionais e estrangeiros. Nesse sentido, mais do que uma agência reguladora no sentido convencional, tornou-se a gestora da política de fomento à produção audiovisual no Brasil (MORAIS, 2020).

Cumprir papel relevante nessa trajetória - e se constitui como uma segunda *piece of evidence* - a mudança de vinculação da Ancine do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Cultura, em 2003. Juntamente com a mudança administrativa e gerencial, a

migração da Agência carrega uma conotação simbólica: além dos aspectos de ordem econômica, questões relacionadas ao debate sobre democratização e diversidade da produção ganharam espaço no projeto de política audiovisual conduzido na esfera federal. A partir de então, ela passa a assumir, gradativamente, o papel de indutora do desenvolvimento do audiovisual como atividade econômica, contemplando o aprimoramento de ações por diversidade e regionalização, novas concepções de gestão, direitos patrimoniais e internacionalização da produção nacional.

3.2 A Legislação Decisiva (FSA e SeAC)

A trajetória de fortalecimento da Ancine encontra no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e na Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC) (BRASIL, 2011) dois marcos importantes. Para fins analíticos, eles são aqui classificados, respectivamente, como *piece of evidence* número três e *piece of evidence* número quatro.

O FSA se constitui no mais significativo passo para a implementação da política de fomento à produção audiovisual brasileira, na medida em que estabeleceu as condições objetivas para: (i) distribuir recursos de fomento por linhas de investimento com características distintas, com ampliação em produções para TV Pública, para parceria com instituições de fomento regionais (arranjos regionais) e em etapas de pré-produção. Estimulou-se, assim, a profissionalização e o acesso aos recursos de fomento por produtores iniciantes e/ou de pequeno porte (linhas de desenvolvimento).

Foram criadas condições, ainda, para garantir exibição das obras produzidas com recursos públicos na linha de produção para TV, através da exigência de acordo prévio de licenciamento entre empresa produtora e canal exibidor como uma condição para inscrição dos projetos. Isso responde à barreira histórica da dificuldade do escoamento da produção independente nacional, sobretudo pelos projetos engavetados após a produção (SIMIS; MARSON, 2010).

Vale ressaltar, ainda, a exigência de que as empresas produtoras independentes sejam detentoras majoritárias dos direitos patrimoniais nos contratos de coprodução com empresas exibidoras objeto de investimento pelo FSA. Juridicamente, esse mecanismo concede às produtoras autonomia na decisão final criativa e gerencial sobre os projetos, embora, na prática, o relacionamento entre produtoras e canais se mostre mais complexo.

Da Lei SeAC, destacam-se as cotas para conteúdos nacionais e nacionais independentes para os canais da TV por assinatura (cota de tela) e para as empacotadoras (cotas de

programação). A instituição do imposto Condecine Teles para empresas de telecomunicações por explorarem comercialmente o audiovisual, com arrecadação direcionada para o FSA, também é iniciativa relevante. A nova taxa ampliou as categorias anteriores de Condecine, sigla para Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Por fim, merece menção o estabelecimento das cotas regionais, que determina a aplicação de parte dos recursos da Condecine Teles na produção de obras independentes fora do eixo Rio-São Paulo.

Pode-se inferir, a partir dos relatórios produzidos pela Ancine e pelo Comitê Gestor do FSA, que esses marcos estão associados a um avanço expressivo no desenvolvimento e profissionalização do audiovisual brasileiro, com ênfase à produção independente. O primeiro desenho do FSA incluía três programas: Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), apontado aqui, para fins analíticos, como *piece of evidence* número cinco; Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), *piece of evidence* número seis; e o Cinema Perto de Você, *piece of evidence* número sete, com o intuito de ampliar o acesso, fortalecer e modernizar salas de cinema no país. Posteriormente, o FSA passou a abarcar multiplataformas e jogos eletrônicos, iniciativa identificada como *piece of evidence* número oito. Em sentido macro, um dado significativo foi o aumento da participação do setor audiovisual no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, o *piece of evidence* número nove.

Administrado por agentes financeiros do mercado - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) -, o FSA movimenta recursos gerados pela própria atividade audiovisual. Isso é, o Fundo é constituído pelo imposto Condecine e por parte do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Em 2011, ele foi suspenso e revisado para, em seguida, ser relançado com ampliações de recursos e abrangência - *piece of evidence* número dez. Além do fomento para a produção de obras destinadas às grades de programação de televisão aberta e por assinatura, foram criadas linhas para núcleos criativos (concepção de obras) e desenvolvimento de projetos. Em 2014, o amadurecimento do setor demandou financiamento de ações para aqueles que obtiveram bom desempenho comercial ou se destacaram em premiações, mostras ou festivais, através de linhas distintas daquelas destinadas aos ingressantes.

A análise contínua dos resultados do FSA também indicou que, apesar do aumento de participação das produções das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, ainda havia um déficit em relação ao Sul e, principalmente, ao Sudeste. Frente a esse cenário, foi lançado, em 2014, o Programa Brasil de Todas as Telas - *piece of evidence* número onze -, com o anunciado propósito de expandir o mercado interno, universalizar o acesso da população aos serviços

audiovisuais e transformar o Brasil em um dos cinco maiores centros produtores e programadores de conteúdos do mundo. Nele, foi previsto maior percentual de investimento nas regiões Norte e Nordeste, editais regionais para produção de conteúdo para televisão pública, renovação de recursos para núcleos criativos e desenvolvimento de projetos.

No mesmo período foram integrados quatro eixos de apoio ao audiovisual: capacitação profissional, produção e difusão de conteúdos brasileiros, acesso, democratização e modernização de espaços e equipamentos - *piece of evidence* número doze. Além disso, foram criadas linhas para projetos com destinação inicial ao campo público de televisão (segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural), além do incentivo ao setor de jogos.

O quadro a seguir apresenta o conjunto de *pieces of evidences* apontadas nesta investigação e classificadas como: fator original, fatores intervenientes, fatores complementares e mecanismos parciais de causalidade. A Ancine é definida como fator original porque, como já detalhado, foi ponto de partida da política pública para o setor audiovisual, criada por meio da Medida Provisória 2.228-1, que também estabeleceu os princípios gerais da política nacional de cinema. O FSA e a Lei SeAC são os fatores intervenientes que, com a Ancine, estruturam a política pública do setor. Ao FSA e à Lei SeAC foram articulados programas específicos e, a partir deles, discutidas revisões da política pública de fomento, aqui classificados como fatores complementares. Ao conjunto, estão associadas as variáveis que se configuram como mecanismos parciais de causalidade.

Quadro 1 - *Pieces of evidences* da política pública para a produção audiovisual independente no Brasil: marcos regulatórios e política de fomento entre 2008 e 2016.

Pieces of evidences		Fator	Ano
1	Criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Original	2001
2	Mudança de vinculação da Ancine do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Cultura	Mecanismo parcial de causalidade	2003
3	Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)	Interveniente	2006/7
4	Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC)	Interveniente	2011
5	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine)	Complementar	2008

6	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav)	Complementar	2008
7	Programa Cinema Perto de Você	Complementar	2012
8	FSA passa a abarcar multiplataformas e jogos eletrônicos	Complementar	2016
9	Aumento da participação do setor audiovisual no PIB nacional *Valor Adicionado Contínuo	Mecanismo parcial de causalidade	*
10	Suspensão e revisão do FSA para, em seguida, ser relançado com ampliações de recursos e abrangência	Complementar	2011
11	Criação do Programa Brasil de Todas as Telas	Complementar	2014
12	Integração dos quatro eixos de apoio ao audiovisual: capacitação profissional, produção e difusão de conteúdos brasileiros, acesso, democratização e modernização de espaços e equipamentos	Complementar	2014

Fonte: elaboração própria a partir de análise documental.

As *pieces of evidences* classificadas como fatores condicionantes de mudança institucional - original, intervenientes, complementares e mecanismos parciais de causalidade -, assim como a indicação de suas sequências e coincidências subsidiam a discussão apresentada a seguir.

4 Discussão

Ao confrontar o arcabouço teórico-metodológico adotado com as *pieces of evidences* listadas na seção anterior, a investigação desenvolvida identificou que o processo de efetivação de uma política de fomento ao audiovisual no Brasil não se deu de modo abrupto (*critical juncture*), mas de forma gradual, de maneira a se enquadrar naquilo que a literatura neoinstitucional prevê como *slow-moving causal process*. A partir da lógica do tipo *sequence of key development*, a análise evidenciou fatores condicionantes de mudança institucional (*slow-moving factors*), dos quais se originaram determinadas consequências (*slow-moving outcomes*) entre os anos de 2008 e 2016.

Esses condicionantes estão fortemente associados à instituição da Ancine nos moldes já descritos, de modo que este pode ser classificado como fator causal original. A execução de

diferentes medidas por parte da agência, por sua vez, impactou a indústria audiovisual brasileira de formas distintas. Esses aspectos, classificados como mecanismos parciais de causalidade, são: expansão do parque exibidor; estabelecimento de distribuidoras cinematográficas nacionais; formalização e profissionalização de empresas produtoras independentes; aumento da participação da produção nacional nas diferentes telas, com ênfase na TV Paga; desenvolvimento de centros regionais de produção e circulação de conteúdos; ampliação dos programas de incentivo à coprodução nacional e internacional.

Embora a busca pelo equilíbrio entre desenvolvimento econômico e promoção da diversidade seja um pilar do projeto de gestão da Ancine, as assimetrias da própria indústria - pelo relacionamento entre os agentes econômicos e entre eles e as instâncias governamentais - também produziram impacto importante sobre a execução da política. O fracasso no projeto de avanço da regulação para a TV Aberta, por exemplo, que previa a transformação da Ancine em Ancinav, em 2004, não obteve sustentação política, demonstrando o poder dos grandes conglomerados sobre as estruturas do Estado.

Do ponto de vista da gestão, a composição de diretoria colegiada com um diretor-presidente e mais três diretores com mandatos não coincidentes é outra característica relevante para a compreensão do escopo da Ancine. A não recomposição da diretoria foi episódio fundamental para a crise da política audiovisual iniciada em 2016 e para a paralisação de procedimentos fundamentais como: liberação de recursos para fomento à produção nacional e lançamento de editais pelo FSA; andamento das etapas de seleção dos projetos; liberação de recursos para projetos aprovados; análise de prestação de contas dos projetos finalizados; dentre outros.

A descrição dessa sequência de eventos a partir da ideia já apresentada de *method of sequence elaboration* demonstra aderência à contextualização do tipo *background*. A Ancine se destaca como fator original para o resultado observado, ou seja, a instituição de uma política de fomento ao audiovisual independente no Brasil, ao mesmo tempo em que são identificados fatores intervenientes relevantes, porque necessários à composição do cenário identificado. São eles: a Lei SeAC e o FSA. Entende-se que esses dois fatores podem ser classificados, conforme prevê a estratégia metodológica, como pano de fundo para o desenvolvimento do fator causal original.

Os resultados indicam ter ocorrido um processo de institucionalização da política, de forma descentralizada, preferencial para produtores independentes, com incentivo à estruturação empresarial e ao alinhamento das dinâmicas produtivas ao mercado nacional e internacional. Os resultados iniciais dessa política foram expressivos. Por exemplo, a participação do audiovisual

na soma das riquezas produzidas pelo país subiu de R\$ 11,5 bilhões, em 2009, para R\$ 24,5 bilhões, em 2014, o que correspondia, à época, a 0,45% do PIB nacional, um valor que ultrapassava o de setores econômicos importantes como a indústria farmacêutica.

Outro resultado significativo foi a descentralização geográfica da produção, com expressivo incremento na criação ou reestruturação de empresas produtoras de pequeno e médio portes fora dos grandes centros urbanos, tradicionalmente monopolizadores da produção audiovisual. Como consequência disso, cresceu o número de produtoras independentes na disputa pelo financiamento público operado pela Ancine, com recursos do FSA. No período 2009-2016, foram disponibilizados para investimento, por meio de chamadas públicas, R\$ 3 bilhões (equivalentes, na época, a US\$ 920 milhões).

A descrição do contexto do qual esses resultados emergem, bem como dos seus antecedentes, demonstra a pertinência da análise do tipo *background*, por meio da qual são identificados, ainda, mecanismos parciais de causalidade. Quanto a esse aspecto, destacam-se o momento histórico da América Latina favorável a políticas públicas dessa natureza e o desenho institucional que transferiu a Ancine do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Cultura.

5 Conclusão

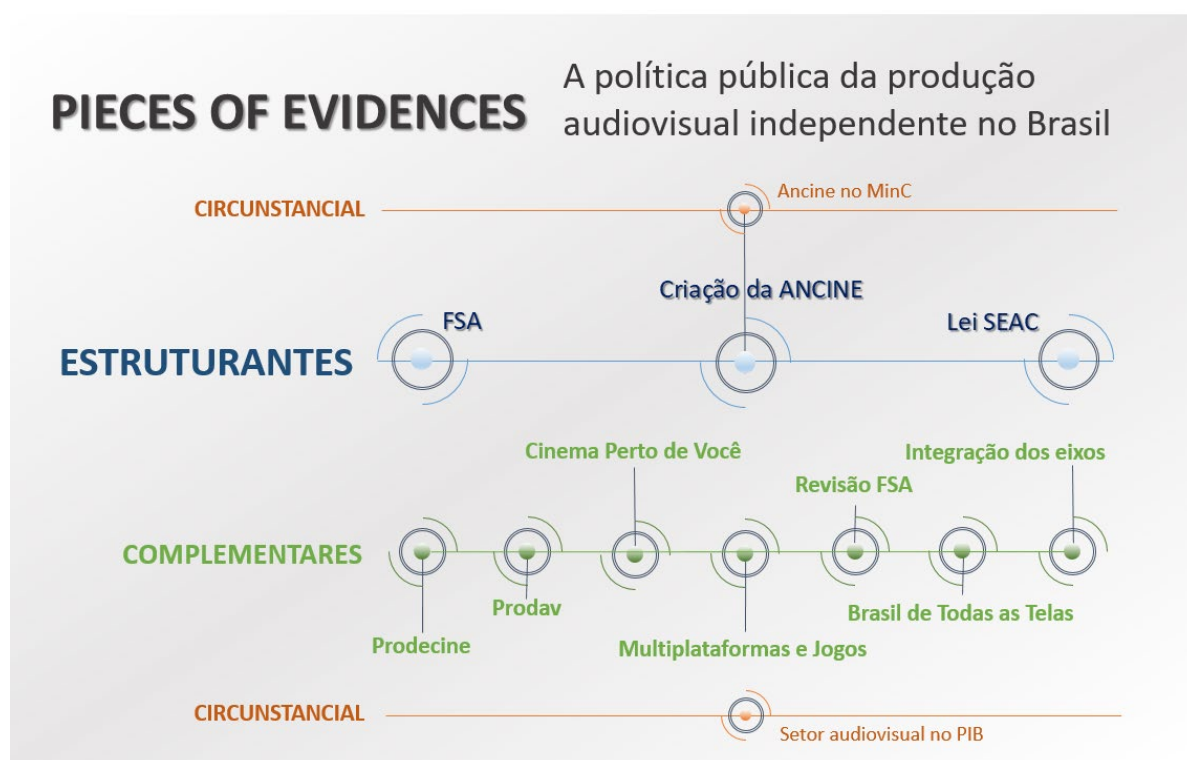
O presente artigo propõe uma abordagem metodológica a partir da combinação de aspectos da Economia Política da Comunicação e da Análise Institucional em Ciência Política para analisar gênese, continuidade e mudança de políticas de comunicação. Nesse sentido, tomou como objeto, sob uma perspectiva histórica, a construção e desenvolvimento da política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil.

O desenho de pesquisa aqui proposto demonstra aderência a fenômenos observáveis a partir de uma lógica processual, cujo resultado derive de uma sequência de eventos desenvolvidos de modo gradual ao longo do tempo, o que vale tanto para continuidade quanto para mudança de cenário. Trata-se de uma abordagem condizente, ainda, com estudos de caso, de modo a identificar e interpretar as especificidades do objeto analisado. Isso pressupõe apontar eventos/episódios cumulativos (fator original, fatores intervenientes, fatores complementares e mecanismos parciais de causalidade) e atribuir a cada um deles diferentes pesos em termos de influência no resultado observado.

No caso do objeto deste trabalho, a Ancine se destaca como fator original e o FSA e a Lei SeAC como fatores intervenientes. Ao mesmo tempo, é possível identificar uma série de

eventos/episódios associados a essas variáveis que se configuram como mecanismos parciais de causalidade. O conjunto desses elementos corrobora a hipótese de trabalho, uma vez que foram identificadas *pieces of evidences* especificamente associadas à institucionalização e operacionalização da política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil, conforme ilustrado a seguir.

Figura 1 - *Pieces of evidences*: institucionalização e operacionalização da política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil.



Fonte: elaboração própria.

A atribuição de diferentes pesos a distintos elementos, com o propósito de inferir causalidade, é o aspecto mais sensível em abordagens dessa natureza. No caso deste artigo, contudo, pelo fato de se tratar de pesquisa documental, é perfeitamente possível e relativamente fácil qualificar as *pieces of evidences* identificadas e atribuir-lhes pesos diferenciados. Parece apropriado nomear três blocos de *pieces*, bastante distintos entre si e cada um deles com características específicas: Estruturantes, Complementares e Circunstanciais, com os respectivos pesos 3, 2 e 1.

As Estruturantes são: (1) criação da Ancine; (2) a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC); e (3) a instituição do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que no corpo do texto receberam, respectivamente, os números 1, 3 e 4 das *pieces of evidences*. No segundo nível de peso, estão as Complementares, identificadas na subseção A Legislação Decisiva com os números 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12: Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine); Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav); Cinema Perto de Você; expansão do financiamento para multiplataformas e jogos eletrônicos; relançamento do FSA com ampliação de recursos e abrangência; Programa Brasil de Todas as Telas; e, por último, a integração dos quatro eixos de apoio ao audiovisual. As duas outras, de números 2 e 9, configuram a categoria *pieces of evidences* Circunstanciais: a mudança de vinculação da Ancine do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Cultura, em 2003; e o aumento da participação do setor no PIB nacional.

Quadro 2 - *Pieces of evidences* da política pública para a produção audiovisual independente no Brasil: características específicas e pesos.

<i>Pieces of evidences</i>		Característica específica	Peso
1	Criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Estruturante	3
3	Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)		
4	Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC)		
5	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine)	Complementar	2
6	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav)		
7	Programa Cinema Perto de Você		
8	FSA expandiu para multiplataformas e jogos eletrônicos		
10	Suspensão e revisão do FSA para, em seguida, ser relançado com ampliações de recursos e abrangência		
11	Criação do Programa Brasil de Todas as Telas		

12	Integração dos quatro eixos de apoio ao audiovisual: capacitação profissional, produção e difusão de conteúdos brasileiros, acesso, democratização e modernização de espaços e equipamentos		
2	Mudança de vinculação da Ancine do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Cultura	Circunstancial	1
9	Aumento da participação do setor audiovisual no PIB nacional		

Fonte: elaboração própria.

Se neste artigo foi relativamente fácil categorizar e atribuir peso às *pieces*, no caso da pesquisa será certamente difícil fazê-lo, pelo simples fato de que o *corpus* ali estabelecido compreende, sobretudo, questionários e entrevistas. Opiniões, portanto, e não apenas documentos, terão de ser analisadas, decodificadas, enquadradas em categorias, juntamente com o que se depreender dos documentos, até que tudo se torne harmônico e a pesquisa se encaminhe para uma explicação condizente com o explicitado na completude do *corpus*. A categorização e a atribuição de pesos exigirão, portanto, esforço analítico, domínio contextual e base teórica sólida para que se chegue a um resultado verdadeiro e, por isso mesmo, convincente.

Em suma, resulta também deste artigo a convicção de que os procedimentos indicados pelo quadro teórico metodológico, tal como testados, terão sempre maior força quanto mais precisos forem os dados coletados. Deriva daí a capacidade analítica necessária para atribuir peso a cada um dos fatores identificados como logicamente sequenciados. O teste empreendido cujos resultados estão expostos neste texto indica que a proposta metodológica neoinstitucional aplicada é, em princípio, pertinente e efetiva para a análise de políticas de comunicação.

Referências

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Second Edition. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BENNETT, Andrew. **Process Tracing: a Bayesian Perspective**. [s.l.]: Oxford University Press, 2008. Disponível em: <http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286546.001.0001/oxfordhb-9780199286546-e-30>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 8685**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18685.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.485, DE 12 DE SETEMBRO DE 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 193–223, 2003.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo, SP: Summus Editorial, 2015. (Biblioteca fundamental de cinema, 8).

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012.

MAHONEY, James L.; KIMBALL, Erin; KOIVU, Kendra L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 114–146, 2009.

MARSON, Melina Izar. **Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras: Iniciativa Cultural, 2009. (Indústria cinematográfica e audiovisual brasileira / Alessandra Meleiro, coordenação, v. 1).

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523 a 544–523 544, 2006.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 679–698, 2006.

SIMIS, Anita; MARSON, Melina. **Percepções: cinco questões sobre políticas culturais**. São Paulo: Itaú Cultural - Rumos, 2010.

TREBING, Harry M.; WILSEY, Michelle F. The limitations of deregulation : an overview. **Utilities Policy**, v. 3, n. 4, p. 274–274, 1993.

ⁱ Professor-pesquisador da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), Recife, doutor em Ciência Política (UFPE).

ⁱⁱ Professora-pesquisadora da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Salvador, doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA)

ⁱⁱⁱ Professora-pesquisadora da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Santa Maria da Vitória, doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA).

^{iv} Professor-pesquisador da Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutor em Comunicação (University of Westminster - Londres)