

### 13. Produção Artística e Cultural

#### **O Papel da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM) na consolidação do cinema sul-americano**

CAMPOS, Luiz Gustavo Santana

lugsca@gmail.com;

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca

---

#### **Resumo**

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde sua gênese, incorporou aspectos incentivadores a um processo de integração regional visando o desenvolvimento dos Estados membros, mesmo que em plano de menor destaque em relação aos aspectos comerciais. A cultura se configurou como um dos elementos centrais desta proposta, se institucionalizando mediante a criação do Mercosul Cultural. No contexto da retomada da produção cinematográfica sul-americana, a partir dos anos 1990, surgiram alternativas no bloco a fim de impulsionar o setor, como a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM). O estudo, que ora se apresenta, pretende, à luz do neofuncionalismo, analisar a criação e os impactos da RECAM, enquanto espaço legítimo para a promoção do cinema na América do Sul e, conseqüentemente, da cultura na região, enquanto dimensão fundamental do desenvolvimento, através de uma análise da sua configuração institucional básica e em torno dos resultados de seus projetos mais expressivos.

**Palavras chave:** Integração Regional, Mercosul Social, RECAM, Cinema.

#### **Introdução**

A integração regional é um fenômeno caracterizado através da junção de atores, anteriormente independentes, que passam a agir como membros de um todo na perseguição de interesses coletivos. Podendo ser caracterizada como um processo dinâmico que intensifica as diferentes relações entre os

atores envolvidos, a integração resulta em novas formas de governança regional, abrangendo um amplo campo de questões sociais, políticas e econômicas (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Os esforços para a consolidação da paz por parte dos Estados europeus, assim como a emergência de uma nova ordem geopolítica no período pós

Segunda Guerra Mundial, caracterizam um marcante cenário para as iniciativas de cooperação e integração regional presenciadas, sobretudo, na Europa. Esse período é comumente definido pelos estudiosos da área como a primeira onda de regionalismo, na qual esforços de cooperação entre os Estados começaram a se estruturar nas áreas da segurança e economia. O início da Guerra Fria e ascensão da bipolaridade são centrais para o entendimento da criação de grande parte das organizações funcionais de segurança, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Seguindo fielmente a política externa estadunidense da época, norteadora das iniciativas internacionais dos países componentes do bloco capitalista, as organizações, como a OTAN, surgem como contraponto às iniciativas do bloco comunista, no intuito de conter seu avanço. Diferentemente, na América Latina, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) é um exemplo do contínuo esforço dos países de conter a influência estrangeira, incluindo Estados Unidos, no continente. Na esfera econômica, a primeira onda do regionalismo é conhecida como regionalismo fechado, possuindo um forte caráter desenvolvimentista e impulsor da participação dos países na economia internacional, presente

principalmente nas iniciativas envolvendo países subdesenvolvidos.

A crescente importância das organizações internacionais e regionais na política internacional, a partir dos anos 1950, evidenciaram as limitações teóricas do realismo. Neste momento as teorias liberais das Relações Internacionais mostraram-se como alternativa para a explicação dos novos fenômenos. Neste contexto, o funcionalismo, e posteriormente o neofuncionalismo, figuraram como abordagens centrais para entender o funcionamento e criação das organizações supranacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Sumariamente, as ideias funcionalistas, relacionadas principalmente aos estudos de David Mitrany, defendiam a “formação de instituições supranacionais como uma alternativa tecnocrática, pragmática e flexível que fosse capaz de superar os ranços dos velhos nacionalismos e promover o bem-estar social” (SILVA; COSTA, 2013, p.42). Essas organizações seriam formadas a partir de suas funcionalidades, distinguindo-se entre seus fins específicos, cumprindo assim funções especializadas e técnicas. Tal crença fundamenta a premissa funcionalista de que a “forma segue a função”, ou seja, a estrutura de cada organização seria definida por sua função. Dessa forma, os hábitos integracionistas

seriam concebidos em áreas técnicas do âmbito econômico e social, sendo a separação entre técnica e política, não só possível, como também necessária. O sucesso nas áreas técnicas seria responsável pelo amadurecimento dos hábitos da integração, resultando no transbordamento para áreas políticas, antes totalmente em poder dos Estados Nacionais. Esse processo foi definido pela bibliografia como *spill over*. O processo de *spill over* seria responsável por incentivar os atores à realizar ações com seus parceiros, perseguindo um objetivo comum em áreas para além da técnica, maximizando assim seus ganhos.

O sucesso do processo integracionista nas áreas técnicas indicaria sua importância para a garantia de uma situação de bem estar da população a partir da impossibilidade dos Estados nacionais de exercer essa função. O processo de cooperação, seria então, uma forma de alcançar este objetivo. Dessa forma, uma transferência de lealdade dos Estados Nacionais para uma organização supranacional aconteceria em um processo onde a soberania seria compartilhada pelos Estados envolvidos, não ameaçando sua autoridade no âmbito interno.

As críticas direcionadas aos pressupostos funcionalistas eram, em sua maioria, destinadas à ideia de separação entre a técnica e a política, uma vez que

esta separação não seria possível e não retrataria a realidade observada. De acordo com os críticos, mesmo que uma organização seja fortemente centrada em aspectos funcionais, ainda são forças políticas que fazem com que seu sucesso ou fracasso aconteça.

A partir destas críticas, o neofuncionalismo, principalmente através dos escritos de Ernst B. Haas, surge com a pretensão de revisar os postulados funcionalistas, centrando-se na definição da integração e as formas na qual ela acontece. Grande parte da análise neofuncional está centrada na questão do *spill over*, entretanto, diferentemente dos pressupostos funcionalistas, o processo de transbordamento para outras áreas seria possível mediante decisões internas, colocando a política como força motriz que possibilita a transferência da lealdade para as organizações de integração e fortalece o ideal integracionista, quebrando com a ideia de separação entre técnica e política defendida anteriormente (SILVA; COSTA, 2013, p.46).

A centralidade das elites nacionais para o sucesso da integração se mostra intimamente ligada ao potencial de convencimento que as organizações supranacionais devem desenvolver. É a partir desse potencial de convencimento que os atores componentes das elites veem a integração como uma ferramenta

de maximização de seus interesses, deixando de se oporem a ela. Assim, o sucesso da integração regional passa a estar interligado não somente com os interesses das elites nacionais, mas também com o direcionamento de valores presentes nas organizações supranacionais que convergem diretamente com os valores defendidos pelos compositores das elites (MARIANO, 1995). Esse processo seria uma forma de integração política, que nos termos de Haas é

*el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados Nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de Integración Política es una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las preexistentes (HAAS, 1966, p.70).*

A necessidade de transferência da lealdade para a organização supranacional, além de estar ligada ao alcance de maiores resultados materiais e à importância da cooperação para a interdependência, é também uma maneira de organizar, planejar e coordenar as ações no ambiente regional que podem

encontrar entraves entre os diferentes interesses das elites nacionais presentes na região.

O ideal da integração sofreu grande impacto em meados da década de 1970 e 1980 com a crise do petróleo e o período de estagnação global. O período de intensa liberalização perpetrado por Estados Unidos e Reino Unido afetou toda a economia global, assim como as intensas crises econômicas presenciadas nos países da América Latina estimularam políticas protecionistas colocando os processos de integração em um intenso marasmo. Somente a partir da segunda metade da década de 1980 com o fim da Guerra Fria e o movimento de recuperação econômico internacional que o processo integracionista começa a ser retomado a partir do que ficou conhecido como segunda onda do regionalismo. O fim do contexto bipolar da Guerra Fria permite que as organizações supranacionais de integração abarque novas áreas de discussão como democracia, meio ambiente, direitos humanos e questões sociais como educação, saúde e cultura. Já no âmbito econômico, esta onda é denominada regionalismo aberto, possuindo a intenção de melhorar a inserção dos países na economia globalizada, fortemente intensificada durante o período.

Na América Latina surge no mesmo período uma corrente de

pensadores com o intuito de pensar as novas formas nas quais a integração se dá, denominada “novo regionalismo”. Essa nova corrente difere das teorias do mainstream no sentido que tentam avançar com a discussão ao incorporar elementos de outros âmbitos da sociedade, não restringindo-se somente à área mercadológica e economicista. Nesse sentido, a ideia é agregar aos elementos comerciais, a necessidade de uma integração social mais institucionalizada e presente na agenda dos blocos regionais, promovendo políticas públicas que atendessem as demandas das sociedades dos países membros (LAISNER, 2013).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é criado em 1991 mediante a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, institucionalizando o bloco regional após esforços que já sinalizavam a aproximação dos países para uma integração econômica. Tendo sua formalização durante o período do regionalismo aberto, o Mercosul é criado com claros objetivos comerciais, fortemente alinhados com as políticas neoliberais propostas pelo Consenso de Washington. Contudo, já no preâmbulo do Tratado de Assunção a ideia de pensar uma integração voltada também para o desenvolvimento dos países já está presente. Iniciativas na área social

começam a surgir logo após a criação do bloco, de forma tímida, mas já indicando uma tentativa de construção de políticas sociais próprias do Mercosul. Em 2007, é criado o Instituto Social do Mercosul (ISM) com o intuito de ser um órgão técnico-político, “ganhando legitimidade na região para assessorar os governos que procuram construir políticas sociais regionais” (LAISNER, 2013), configurando como uma ação realmente expressiva dentro do bloco.

A perspectiva de uma nova forma de integração incorpora em seu escopo de estudos a importância do aspecto cultural para o processo desenvolvimentista estimulado pela integração. Nessa perspectiva a cultura abrange muito mais do que questões econômicas, passando a ser entendida também enquanto produção simbólica. A cultura passa a ser considerada dessa forma como um fim do processo desenvolvimentista e não mais um meio para se alcançá-lo. Essa perspectiva estrutura as iniciativas de desenvolvimento de políticas culturais do Mercosul, motivando a Reunião de Ministros da Cultura, a Reunião Especializada de Cultura até a própria institucionalização do Mercosul Cultural.

Esses avanços resultaram na criação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul, a RECAM, criada em 2003 com o objetivo de “criar

um instrumento institucional para avançar no processo de integração das indústrias cinematográficas e audiovisuais da região” (RECAM, 2003). A perspectiva da Reunião se centra em realizar intervenções no mercado audiovisual da América do Sul, a fim de aumentar o diálogo entre as indústrias nacionais sobre questões de políticas públicas, legislação, produção, distribuição e comercialização do que é produzido.

A criação da RECAM por si só deixa clara a possibilidade de que as pautas do setor cinematográfico sejam inseridas na agenda e discutidas pelas autoridades do Mercosul, possivelmente gerando iniciativas importantes para o desenvolvimento da indústria regional através das ações em um âmbito que não o dos governos nacionais de cada país.

### **Objetivos**

O estudo tem o objetivo geral de analisar a RECAM do ponto de vista de sua estrutura institucional básica e de suas ações e principais resultados, pensando a importância da reunião para a consolidação do setor cinematográfico da América do Sul. A análise é feita a partir dos casos de Argentina, Brasil e Chile, países escolhidos por representarem maior robustez no que condiz à produção de longas-metragens e público atingido.

No intuito de alcançar o objetivo geral proposto, é realizada uma análise

aprofundada do referencial teórico no que diz respeito às teorias de integração, focando sobretudo nos pressupostos neofuncionalistas, identificando suas potencialidades e entraves para o entendimento do regionalismo na América do Sul. O referencial teórico se soma aos esforços mais sistemáticos para entender as organizações mercosulinas que se relacionam com o objeto de estudo. Neste sentido, o estudo se debruça diante do Mercosul Social, direcionando o foco para o caso do Mercosul Cultural, buscando entender sua implementação, institucionalização, ações mais proeminentes e impedimentos.

O estudo sobre o Mercosul Cultural configura-se como importante contexto na compreensão da criação e desenvolvimento da RECAM. Como objeto de estudo do trabalho, uma maior atenção é dada para a identificação de suas competências, dificuldades, estrutura institucional e projetos mais expressivos no que se refere ao relacionamento com a indústria cinematográfica de Argentina, Brasil e Chile, realizando um estudo comparativo entre as políticas ligadas a RECAM e os esforços nacionais do setor. Além de pensar a importância da Reunião para o setor cinematográfico, busca-se entender seu papel como experiência intergovernamental, imersa na estrutura integracionista proposta pelo Mercosul.



## **Materiais e Métodos**

O estudo é desenvolvido a partir de fases de pesquisa pensando uma melhor estruturação do pensamento analítico proposto. Primeiramente, busca-se aprofundar o aporte teórico utilizado a partir dos pressupostos do neofuncionalismo. Para tal, realiza-se uma análise mais refinada sobre a teoria através das obras de Ernst Haas, sobretudo no que se refere aos conceitos de *spill over*, transferência de soberania e o importante papel das elites nacionais para o desenvolvimento e consolidação do regionalismo. O aprofundamento teórico é moldado pensando sempre a relação com os casos do Mercosul e da RECAM, entendendo também suas limitações e o diálogo com outras teorias integracionistas.

A análise do Mercosul Cultural e da RECAM são estruturadas fortemente a partir de documentos oficiais disponibilizados pelos órgãos, como atas, relatórios, artigos e publicações que auxiliam na conclusão dos objetivos. Junto à coleta documental, a bibliografia especializada como os estudos de Tício Escobar e Hugo Achugar ajudam a entender os moldes no qual o Mercosul Cultural e a RECAM estão imersos.

Os documentos disponibilizados pela RECAM são utilizados no estudo para a coleta de dados no que diz respeito, por exemplo, à quantidade de

produções, aos funcionários especializados do setor atingidos pelas ações da RECAM e à população geral dos países estudados. Os dados são usados de forma comparativa aos dados disponibilizados pelas agências de fomento à produção cinematográfica de Argentina, Brasil e Chile, com também por estudos sobre a produção nacional de cada um dos três países. A análise dos dados é estruturada a partir de uma análise quantitativa e qualitativa, identificando gêneros dos longas-metragens, alcance da distribuição e impacto real das ações da RECAM. Por fim, para completar o material de análise, pretende-se realizar entrevistas elaboradas a partir de um roteiro semiestruturado com atores imersos no setor cinematográfico da região, buscando uma pluralidade dos entrevistados. As entrevistas, de caráter qualitativo, tem como objetivo entender pontos controversos dos documentos trabalhados, além de debater formas de superação dos entraves enfrentados pelo setor e pela própria RECAM.

## **Resultados e Discussão**

Apesar do estudo possuir caráter inicial, algumas discussões emergem ao olharmos para o material coletado. Mesmo estando envolta em uma concepção abrangente, que não entende a cultura

como simples produção de bens e entretenimento, mas também importante para a formação dos indivíduos e elemento inerente na construção das sociedades e dos Estados, percebe-se uma relevância das ideias mercadológicas sobre o aspecto social da cultura entre as ações mais proeminentes da Reunião. Iniciativas como capacitações técnicas para os funcionários especializados do setor cinematográfico da região, auxiliam em uma estruturação da produção regional, ainda fortemente centrada em produtoras hollywoodianas, as chamadas *mayors*. Entretanto, são ações tímidas perto da produção de Argentina, Brasil e Chile, países com grande número de espectadores e robusta indústria cinematográfica.

A pontualidade característica das ações da RECAM estão intimamente ligadas à centralidade das produções nos investimentos estatais para o setor. Mesmo que o ideal integracionista seja ponto convergente para o estímulo de coproduções entre os países da América Latina, as iniciativas binacionais do cinema sul-americano ainda acontecem de forma lateral às ações da RECAM.

### **Conclusões**

A integração regional na América Latina recebeu uma forte onda de estímulos durante o início dos anos 2000, seguindo um movimento onde os governos de Brasil e Argentina, por exemplo, alinharam suas

políticas externas na construção de um projeto de desenvolvimento regional a partir do Mercosul. Pensar a integração como um instrumento para o desenvolvimento da população sul-americana, possibilitou uma maior presença de assuntos sociais nas agendas do bloco, estando a cultura inserida neste processo.

Os últimos anos, com o golpe institucional no Brasil e a guinada à direita dos governos da região, fez com que as políticas mercosulinas entrassem em um hiato, resultando no congelamento de muitas ações e discussões. Esse movimento não só expõe a política externa dos governos como importante ator no processo do regionalismo, mas também indica a visão diretamente mercantilista no qual as atuais gestões enxergam a integração.

É mister que uma visão mais abrangente da integração se consolide na região, incluindo os assuntos sociais para o desenvolvimento conjunto dos países membros. Potencialidades e dificuldades compartilhadas podem resultar em ações mais eficazes para a superação da situação de subdesenvolvimento na qual os países latino-americanos historicamente se encontram imersos. Nesse contexto, a cultura não só indica os hábitos artísticos de um povo, mas também sua formação social, construída ao longo da história, tendo o cinema a



qualidade de transmitir esses processos e narrativas como uma ferramenta política ao mesmo tempo que consegue se conectar diretamente com o interlocutor. Assim, pensar a RECAM como importante órgão para o fortalecimento do cinema sul-americano, geradora de uma aproximação da produção cinematográfica regional de sua população é significativo para a defesa da produção artística sul-americana.

### Bibliografia

HASS, Ernst. Functionalism refined. In: *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Colchester: ECPR Press, 2008.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LAISNER, Regina C. et al. A integração social do Mercosul: uma agenda de Políticas Públicas. In: *XIV Congresso Internacional Fomerc: de norte a sul, por uma integração do continente sul-americano*. Palmas, Anais do XIV Congresso Internacional Fomerc, 2013.

MARIANO, Karina L. P. O Neoliberal Institucionalismo: Um modelo teórico para a integração regional. In: *Cadernos Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea*. São Paulo, 1995.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Assunção, 1991.

NOGUEIRA, João Pontes, e MESSARI, Nizar. O Liberalismo. In: NOGUEIRA, João Pontes, e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: editora UNESP, 2003.

RECAM. *O que é a RECAM*, 2003 Disponível em: [http://www.recam.org/?do=recam&set\\_lang=pt](http://www.recam.org/?do=recam&set_lang=pt). Acesso em: 06 de set. de 2017.

SANAHUJA, J. Del "Regionalismo Abierto" al "Regionalismo Post-Liberal": Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTINEZ, L (Org.); PEÑA, L (Org.); VAZQUEZ M. *Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe - edición Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 1. ed. Buenos Aires: CRIES/ Diseño, 2012.

### Agradecimentos

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Laisner, minha orientadora, pela amizade e ensinamentos durante toda a minha graduação. Aos meus amigos, pela força nos momentos de dificuldade e minha família, por todo apoio e amor sempre.

### Financiamento

Pesquisa de iniciação científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).