

## **Gênese, continuidade e mudança em políticas de comunicação. Uma proposta metodológica neoinstitucional<sup>12</sup>**

Juliano DOMINGUES<sup>3</sup>

Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE

Kátia MORAES<sup>4</sup>

Universidade do Estado da Bahia, Salvador, BA

Natacha CANESSO<sup>5</sup>

Universidade Federal do Oeste da Bahia, Santa Maria da Vitória, BA

Othon JAMBEIRO<sup>6</sup>

Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA

### **Resumo**

O presente trabalho apresenta uma proposta de aplicação de uma metodologia neoinstitucional para analisar gênese, continuidade e mudança de políticas de comunicação. Para testá-la, os autores propõem o exame da construção e desenvolvimento da política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil, institucionalmente centrada na Agência Nacional do Cinema (Ancine). O artigo está estruturado em três momentos: (i) primeiramente, apresenta-se, em seus fundamentos teóricos, uma proposta metodológica neoinstitucional; (ii) em seguida, 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; Fomento ao Audiovisual.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XXII Encontro dos Grupos de Pesquisas em

<sup>2</sup> Este artigo integra o projeto de pesquisa intitulado "Políticas de fomento à produção independente do audiovisual no Brasil: continuidades e mudanças", financiado pelo CNPq. Os pesquisadores nele envolvidos integram o Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Rede Digitais (CP-redes), sob coordenação do professor Othon Jambeiro.

<sup>3</sup> Professor-pesquisador da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), doutor em Ciência Política (UFPE), e-mail: juliano.domingues@unicap.br

<sup>4</sup> Professora-pesquisadora da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFPE), e-mail: ksmorais@uneb.br

<sup>5</sup> Professora-pesquisadora da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA), e-mail: natacha.canesso@ufob.edu.br

<sup>6</sup> Professor-pesquisador da Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutor em Comunicação (University of Westminster - Londres), e-mail: othonfernando@gmail.com

---

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de um esforço, sobretudo, metodológico. Propõe uma abordagem 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 a uma pesquisa sobre o fomento à produção audiovisual no Brasil, implementada a partir de 2008 e ainda em curso.

O caminho percorrido, a seguir exposto, teve como objetivo testar a aplicação de uma metodologia neoinstitucional na análise da gênese, continuidade e mudança de políticas de comunicação. O fenômeno alvo da investigação é a 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 se encontra estruturado em três momentos principais. No primeiro, apresenta-se um panorama do neoinstitucionalismo, seu propósito e ferramentas adotadas no recorte aqui 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, com relativa facilidade, o arcabouço inicial da 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 este 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 realizado 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). A compreensão de fenômenos enquanto processos reflete o entendimento segundo o qual a história é variável relevante em análises de mudança ou de continuidade.

As mudanças costumam ser interpretadas a partir de duas ideias principais centradas no fator tempo: 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 assemelha-se 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 com o original, tende-se a classificá-lo como um 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 ser 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, isto é, interpretar/compreender, em uma perspectiva histórica, 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 numa 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, seguindo o prescrito por Beach e Pedersen (2013) como uma estratégia do tipo *explaining outcome process-tracing*, os autores: (i) primeiramente, de maneira dedutiva, identificaram na literatura mecanismos causais previstos teoricamente passíveis de aplicação ao caso em foco; (ii) em seguida, confrontaram arcabouço teórico e objeto, de modo a observar a aderência entre eles; e, por último, (iii) formularam uma explicação para o fenômeno analisado. O próximo tópico apresenta o resultado da aplicação-teste dessa proposta metodológica ao caso específico objeto deste artigo.

### **3. ASPECTOS EMPÍRICOS**

#### *3.1. A Ancine e a política para o audiovisual*

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) é o ponto de partida para o desenho da política audiovisual estabelecida no Brasil a partir do início do século XXI e que viveu seu período áureo entre 2008 e 2016. O órgão surgiu no final de 2001 (BRASIL, 2001), no contexto de criação de agências reguladoras para todos os setores produtivos, orientadas por um projeto gerencial de Reforma do Estado (BRASIL, 1995). 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.

Das dez agências reguladoras criadas no Brasil a partir de 1996, a Ancine carrega uma especificidade. Além de regular, ela acumula originalmente atribuições de fiscalizar e fomentar à atividade audiovisual, o que seria uma anomalia institucional (PACHECO, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006). Juridicamente, todas as reguladoras brasileiras são autarquias, o que significa operarem como instituições da Administração Indireta vinculadas a Ministérios específicos, com autonomia financeira e administrativa, além de personalidade jurídica própria, ou seja, elas respondem por seus atos, não cabendo subordinação à Administração Direta.

Esta característica se mostrou fundamental no contexto de crise política que afetou diretamente a indústria audiovisual a partir de 2016 e o projeto de desmonte da política cultural aprofundado em 2019 no Brasil. A personalidade jurídica própria impediu a dissolução de Ancine por simples 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 para o Ministério da Cidadania e, posteriormente, para o Ministério do Turismo.

Paralelamente à Reforma Gerencial, o estabelecimento da Ancine como órgão máximo da política audiovisual no Brasil nos anos 2000 respondeu a um contexto de reivindicação de protecionismo estatal pela classe produtora, em um cenário de paralisia dos agentes e empresas de audiovisual não incorporados aos grandes conglomerados de mídia, especialmente o setor de cinema (MARSON, 2009). Com a dissolução da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), em 1990, a produção audiovisual passou a operar em torno de mecanismos de incentivos fiscais (fomento indireto), com dedução de imposto de renda para as empresas investidoras. Uma característica central desses mecanismos é a decisão do investimento sob controle do setor privado, o que significava acesso a recursos por um grupo restrito de empresas produtoras, em geral situadas no eixo Rio-São Paulo e com relações estabelecidas com o circuito exibidor e com as grandes corporações.

Em seus primeiros anos, a Ancine operou predominantemente como um gerenciador das leis de incentivo (IKEDA, 2015). Destacam-se a Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/93 (BRASIL, 1993), através do seu Art. 1º, para pessoas físicas e jurídicas,

e o Art. 3º, voltado para empresas distribuidoras e, em seguida, 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). 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. Mais do que uma agência reguladora no sentido convencional, tornou-se a gestora da política audiovisual no Brasil.

Cumprir papel relevante nesta trajetória 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 de pasta teve uma conotação simbólica: ao se vincular à cultura, a política audiovisual era inserida diretamente no debate sobre pluralidade, diversidade e sobre democratização da produção nacional.

A partir de então, a Agência gradativamente assumiu o papel de indutora do desenvolvimento do audiovisual como atividade econômica, contemplando o aprimoramento das ações em prol da diversidade e internacionalização da produção nacional.

### *3.2. A Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC) e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)*

O fortalecimento da Ancine encontra na Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC) (BRASIL, 2011) e no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) dois marcos importantes.

Da Lei SeAC, destacam-se:

1. cotas para conteúdos nacionais e conteúdos nacionais independentes para os canais da TV por assinatura (cota de tela) e para as empacotadoras (cotas de programação);
2. Condecine Teles - imposto para empresas de telecomunicações, por explorarem comercialmente o audiovisual, com arrecadação direcionada para o FSA; a nova taxa ampliou as categorias anteriores de Condecine;

- 
3. cotas regionais - determinação de aplicação de parte dos recursos da Condecine Teles na produção de obras independentes fora do eixo Rio-São Paulo.

Já o FSA se constitui no mais significativo passo para a implementação da política de fomento à produção audiovisual brasileira. Ele criou as condições objetivas para:

- I. distribuição dos recursos de fomento por linhas de investimento com características distintas, ampliando os recursos em produções para TV Pública; para parceria com instituições de fomento regionais (arranjos regionais); e em etapas de pré-produção, a fim de estimular a profissionalização e o acesso aos recursos de fomento por produtores iniciantes e/ou de pequeno porte (linhas de desenvolvimento);
- II. a garantia de 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. Isto responde à barreira histórica da dificuldade do escoamento da produção independente nacional, sobretudo pelos projetos engavetados após a produção (SIMIS; MARSON, 2010);
- III. 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, este 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.

Os relatórios produzidos pela Agência Nacional do Cinema e pelo Comitê Gestor do FSA indicam que esses marcos foram responsáveis por um avanço expressivo no desenvolvimento e profissionalização do audiovisual brasileiro, com ênfase nos ganhos para a produção independente. Seu primeiro desenho incluía três Programas: Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine); Apoio ao



---

Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodiv); e o Cinema Perto de Você, este com o intuito de dar acesso, fortalecer e modernizar o cinema no país. Posteriormente ele se expandiu para multiplataformas e games. Em sentido macro, um dado significativo foi o aumento da participação do setor no PIB nacional.

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. Isto é, o Fundo é constituído pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e parte do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Em 2011 houve uma suspensão e revisão do FSA para, em seguida, ser relançado ampliações de recursos e abrangência. 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 este cenário e também aos desafios 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” (Ancine), foi lançado em 2014, o Programa Brasil de Todas as Telas. 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. 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

---

Programa Cinema Perto de Você voltou-se para a abertura e modernização de salas de cinema em todo o território nacional.

#### 4. DISCUSSÃO

A confrontação entre o arcabouço teórico-metodológico adotado e os eventos listados no tópico anterior permitiu identificar 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 modo a se enquadrar naquilo que a literatura prevê como *slow-moving causal process*. Mais especificamente, foi possível verificar fatores condicionantes de mudança institucional (*slow-moving factors*) dos quais se originaram determinadas consequências (*slow-moving outcomes*) entre os anos de 2008 e 2016, a partir da lógica do tipo *sequence of key developments*.

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, aspectos que podem ser classificados como mecanismos parciais de causalidade, a saber: expansão do parque exibidor; estabelecimento de distribuidoras cinematográficas nacionais; formalização e profissionalização de um segmento 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, que previa a transformação da Ancine em Ancinav, em 2004, não teve 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 pela 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, saber: 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 promissores. 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 importante foi a descentralização geográfica da produção, com significativo incremento na criação ou reestruturação de empresas produtoras de pequeno e médio porte localizadas fora dos grandes centros urbanos, tradicionalmente monopolizadores da produção audiovisual. Cresceu muito, em consequência, o número de produtoras independentes na disputa pelo financiamento público operado por meio da 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, demonstram 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 e mecanismos parciais de causalidade) e atribuir a cada um deles diferentes pesos em termos de influência no resultado observado.

No caso específico 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. Pode-se afirmar que a hipótese de trabalho foi confirmada, uma vez que foram encontradas evidências capazes de sustentar a associação entre a instituição de política de fomento à produção audiovisual independente no Brasil e a criação e operação da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

A atribuição de diferentes pesos a distintos elementos, com o propósito de inferir causalidade, é o aspecto mais problemático de abordagens dessa natureza. A fragilidade desse procedimento será tanto menor quanto maior for a precisão dos dados coletados a embasar o peso conferido a cada um dos fatores logicamente sequenciados. Apesar dessa potencial fragilidade, o teste empreendido cujos resultados estão

---

sintetizados neste artigo indica que a proposta metodológica neoinstitucional aqui apresentada 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](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](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](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.