

A COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS METAS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA: UMA APROXIMAÇÃO

LA COMUNICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LAS METAS DEL PLAN NACIONAL DE CULTURA: UNA APROXIMACIÓN

THE COMMUNICATION AND PARTICIPATION IN THE GOALS OF THE NATIONAL PLAN OF CULTURE: AN APPROACH

José Márcio BARROS

Prof. Dr. do PPg em Comunicação da PUC Minas e da Universidade Estadual de Minas Gerais- UEMG- **Brasil**
E-mail: josemarciobarros2013@gmail.com

Fayga Rocha MOREIRA

Doutoranda do PPG em Cultura e Sociedade da UFBA.- **Brasil**
E-mail: faygamoreira@gmail.com

RESUMO

Este texto procura desenvolver uma primeira aproximação analítica sobre as relações entre cultura e comunicação, por meio da análise da presença de propostas de comunicação nas metas do Plano Nacional de Cultura. Após uma demarcação conceitual e histórica, problematiza-se os limites e os desafios para se pensar a relação entre a participação social e planejamento de metas em políticas públicas de cultura.

Palavras-chave

Políticas culturais. Comunicação. Plano Nacional de Cultura. Diversidade Cultural.

RESUMEN

El texto procura desenvolver una primera aproximación analítica acerca de las relaciones entre cultura y comunicación, a través de la análisis de la presencia de propuestas de comunicación en las metas del Plan Nacional de Cultura. Después de una demarcación conceitual y histórica, reflexiona sur los límites y desafíos para pensar la relación entre la participación social y la planificación de metas en las políticas públicas de cultura.

Palabras clave

Políticas culturales. Comunicación. Plan Nacional de Cultura. Diversidad Cultural.

ABSTRACT

This text seeks to develop the first analytical approach regarding the relationship between culture and communication, by analyzing the presence of communication proposals in the goals of the National Plan of Culture. After conceptual and historical demarcations, it discusses the limitations and challenges of these goals to think about the relation between social participation and planning in the cultural politics.

Keywords

Cultural Politics. Communication. National Plan of Culture. Cultural Diversity.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE CULTURA E DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL - UM NOVO MODELO

1- Cf. Barros (2012). Trabalho apresentado no GT4 Políticas culturais e economia política da cultura, no 4º Encontro Nacional da União Latina da Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC-Brasil), realizado no Rio de Janeiro entre os dias 9,10 e 11 de outubro de 2012.

2-Cf. Pogrebinski (2010).

Em estudo anterior¹, foram realizadas algumas considerações sobre as mudanças operadas nos últimos 10 anos no Brasil, no que se refere ao modelo de construção de políticas públicas por meio da participação social. Utilizando como fontes uma pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do RJ (IUPERJ) em 2009² e informações disponíveis no portal da Secretaria Nacional de Articulação Social, órgão vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2013) o trabalho procurou compreender como o *boom* de conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais, constitui a parte visível de um novo modo de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil organizada. Em uma rápida exploração das informações disponibilizadas, foi possível reconhecer que dois terços das conferências nacionais já convocadas no país foram realizadas entre 2003 e 2012. Esse período coincide com o início dos governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma. Para que se tenha uma ideia, entre a primeira conferência, realizada em 1941 na área da saúde pública e a mais recente, realizada em julho de 2012 sobre direitos da criança e do adolescente, foram realizadas 120 conferências nacionais. Até então, duas foram realizadas na área da cultura (2005 e 2010) e uma na área da comunicação (2009). Para 2013, foram previstas mais 14 conferências, dentre elas, a terceira na área da cultura. Tais dados revelam a emergência de um novo modelo de representação, de participação e de deliberação no país, entendido aqui como espaço privilegiado de diálogo com a sociedade civil para a construção de políticas públicas.

Entretanto, se consideramos o campo da cultura e da comunicação, o otimismo deve ser relativizado. Enquanto as áreas da saúde, dos direitos humanos e dos direitos das crianças e dos adolescentes, já realizaram, respectivamente, 13, 11 e 8 conferências nacionais, a comunicação e cultura parecem ainda engatinhar neste modelo de institucionalidade da participação da sociedade civil nas deliberações sobre as políticas públicas. Além do pequeno número, todas as três ocorreram muito recentemente.

Outra questão que emerge neste contexto, refere-se ao debate sobre a questão de seus resultados. Ou seja, para além das evidências de que a realização das conferências evidencia avanços no modelo de participação e deliberação social, a compreensão crítica dos resultados deste mecanismo, para o planejamento e execução de políticas públicas, parece interessar cada vez mais a todos os envolvidos. Para além dos números que revelam crescimento, a questão que parece se impor é a de saber qual é o nível de eficiência, eficácia e efetividade de tais mecanismos, tanto na dimensão da consolidação de um modelo de participação quanto de planejamento e execução de políticas públicas. O desafio parece ser o de procurar medir e qualificar os processos, os resultados e os impactos de tais mecanismos e suas deliberações, enquanto modelo de definição e implementação de políticas públicas. Tal tendência vem ganhando corpo desde 1998 com a introdução do princípio de eficiência no texto constitucional brasileiro, através de sua emenda constitucional n. 19. (SILVA, 1999)

Contudo, é necessário chamar a atenção para o fato de que, no campo jurídico e organizacional, eficiência parece ser reduzida à relação custo/benefício, ou seja, o quanto se gastou para atingir um determinado resultado. Se, por um lado, a introdução de novos mecanismos para buscar positivamente a eficiência fizeram evoluir a gestão pública, por meio da criação de agências regulatórias e executivas, criação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e Organização Social (OS), institucionalização de termos de parceria, contrato de gestão e realização de pregão como modelo de agilização das licitações, apontando para inovações, por outro lado tal perspectiva parece reduzir e divorciar a relação intrínseca com a eficácia, além de não ser suficiente para desvendar sua efetividade.

De acordo com o estudo do IUPERJ, de 3.750 projetos de lei que tramitaram pelo Congresso Nacional, 1937 (51,6%) tinham alguma afinidade com diretrizes votadas em conferências nacionais. Sintomaticamente, na análise realizada sobre a Conferência Nacional de Comunicação, a pesquisa constatou que em 2009 não houve nenhum projeto de lei ou proposta de emenda à constituição decorrente de suas recomendações finais. No que se refere à 1ª Conferência Nacional de Cultura de 2005, 57 projetos de lei ou emenda guardavam uma estreita relação com seus resultados, sendo que 6 foram transformados em leis.

Em suas análises conclusivas o estudo apontou para:

- a comprovação de que “as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil” (POGREBINSCHI, 2010, p. 83);
- o questionamento à ideia de que “formas participativas e deliberativas de democracia seriam substituíveis à representação política tradicionalmente exercida no Poder Legislativo” (POGREBINSCHI, 2010, p. 83);
- a revelação de que o legislativo federal mostra-se “receptivo e permeável às demandas expressas em práticas participativas dos cidadãos e instâncias deliberativas da sociedade civil” (POGREBINSCHI, 2010, p. 83);
- a reafirmação de que “democracia representativa, participativa e deliberativa, são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática” (POGREBINSCHI, 2010, p.84);
- e, por fim, que, apesar de não testadas efetivamente, duas hipóteses se mostraram positivas no estudo. A primeira constata que as deliberações de uma conferência serão tanto mais informativas para o Congresso nacional quanto maior for a pluralidade de visões, valores e interesses levados em consideração; a segunda é a de que as chances de transformação das proposições em leis são maiores quanto menor for o elenco de questões tratadas em seu âmbito, o que facilita sua tramitação (POGREBINSCHI, 2010).

Para uma melhor compreensão, um breve recuo histórico poderá auxiliar no avanço da análise. Data do final dos anos 70, com o fim da ditadura militar e início da redemocratização, o processo de transformações políticas, jurídicas e institucionais que engendraram novos modelos de relacionamento entre a sociedade civil e o Poder Público. Entretanto, é a partir dos anos 90 que tal processo se intensifica e adquire expressão local:

O Brasil dos anos 90 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias. (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 17).

Vale ressaltar que nos primeiros 10 anos pós-regime militar, a participação política da sociedade se deu, especialmente, pelo aumento significativo nas formas de organização dos movimentos sociais, especialmente na criação e atuação de associações civis. Aqui, a luta pelos direitos e a superação de carências marcaram a atuação de associações de caráter comunitário e temático, que foram criadas em quantidade e velocidade expressivas, e com discursos e dinâmicas “anti-institucionais” marcantes. Com o processo constituinte no final dos anos 80, foram inaugurados novos debates e um novo modelo de participação que, segundo os autores aqui comentados, consolida uma “perspectiva de participação ampliada em um conjunto de instituições” (JACOBI, 2000; RAICHELLIS, 1999 apud AVRITZER; PEREIRA, 2005).

A Constituição Federal de 1988 consolidou um momento histórico marcado por outra configuração no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Para além dos movimentos sociais, emergiu, ancorado no texto constitucional, a presença mediadora de instâncias institucionalizadas de representação e participação direta, tais como conselhos e conferências. Das 120 conferências nacionais já realizadas no Brasil, 97, ou seja, 81% aconteceram após 1990. Tais dispositivos legais e arranjos institucionais criaram outras dinâmicas e práticas de participação e deliberação trazendo, ao primeiro plano da cena política, novos atores políticos e, conseqüentemente, desafios inéditos para o exercício do poder e da gestão pública.

Ao arguir a lógica, a consistência e a exequibilidade daquilo que, na dimensão da comunicação e da diversidade cultural, se transformou em metas que devem balizar as políticas públicas de cultura no período de 10 anos, procura-se contribuir para o avanço avaliativo destes mecanismos de participação e planejamento. Em que medida a participação social nas conferências nacionais de cultura e de comunicação, traduzidas na forma de metas de ação pública e governamental, lograram resultados para a interconexão entre comunicação e diversidade cultural? Trata-se de se saber a eficiência, eficácia e efetividade deste mecanismo para o delineamento de proposições capazes de serem operacionalizadas, avaliadas e exprimirem a dimensão política da participação social.

A AGENDA DA POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL: ESFORÇOS EM PROL DE SUA INSTITUCIONALIDADE

As conferências nacionais revelaram uma cartografia dos desejos nacionais com relação ao desenvolvimento do campo e do reconhecimento da diversidade cultural existente no país. A prioridade mais votada na II Conferência Nacional de Cultura estava relacionada ao Sistema Nacional de Cultura, o que demonstra o desejo dos atores da área por uma almejada estruturação da cultura no âmbito governamental. Do mesmo modo, na Conferência Nacional de Comunicação uma das metas prioritárias trata da proposta de criação de um sistema nacional de comunicação, que garanta a participação social na implementação de políticas públicas para a área. A diferença é que em 2010 e 2009, respectivamente, quando aconteceram as duas conferências citadas, a cultura já reivindicava a aprovação de seu sistema, enquanto a comunicação ainda estava sugerindo a criação do mesmo.

No campo da cultura, desde 2002, tem-se presenciado um grande esforço, para a institucionalização dos componentes de um sistema federativo como dimensão fundamental para a gestão pública e imprescindível para o desenvolvimento cultural no país. Quando observamos o percurso histórico da relação entre cultura e Estado no Brasil, notamos quão importante é essa pauta, tendo em vista a necessidade de se superar aquilo que Albino Rubim (2007) aponta como as principais características das políticas públicas de cultura no Brasil: a instabilidade, a descontinuidade, a fragilidade e a desintegração dos órgãos, responsáveis pelas políticas culturais.

É com esse panorama de

[...] fragilidade institucional; políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo; centralização das ações do Ministério em determinadas áreas culturais e regiões do país; concentração dos recursos utilizados; incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos. (RUBIM, 2007, p. 29),

que Gilberto Gil ao assumir, em 2003, o Ministério da Cultura (MINC) coloca em ação um programa de governo que aponta para a necessidade de “instituição de Políticas Públicas de Cultura de longo prazo, para além das contingências dos governos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2003). Quase uma década depois, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi proposto, votado e incluído na constituição federal, institucionalizando um novo modelo de gestão pública que cria uma articulação entre os entes federativos e uma pactuação com a sociedade civil, visando a implementação conjunta de políticas públicas de cultura. O SNC prevê uma série de componentes interdependentes, que “interagem entre si em torno de objetivos em comum, tendo como finalidade garantir a sustentação orgânica e institucional da área cultural dos entes federados – União, Estados e Municípios” (COELHO; VILUTIS, 2012, p.5).

3- O Sistema Nacional de Cultura foi proposto como um novo modelo de gestão pública que cria uma pactuação entre os entes federativos e a sociedade civil, visando a implementação conjunta de políticas públicas de cultura. O SNC prevê uma série de componentes interdependentes, que “interagem entre si em torno de objetivos em comum, tendo como finalidade garantir a sustentação orgânica e institucional da área cultural dos entes federados – União, Estados e Municípios” (COELHO; VILUTIS, 2012, p.5).

4-Falaremos especificamente sobre o Plano Nacional de Cultura a seguir.

5- O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) é o instrumento monitoramento do Plano Nacional de Cultura, por meio da coleta, sistematização e interpretação de dados do campo da cultura.

6- De acordo com dados do Ministério da Cultura, disponíveis em sua página institucional, entre os anos de 2002 e 2012, 98 leis de interesse ao campo da cultura foram sancionadas, ao passo que no mesmo período de 10 anos, anteriores, 1991 a 2001, apenas 41 leis foram aprovadas. É certo que a quantidade de leis não implica necessariamente qualidade ou eficácia pública e democratizante da legislação, contudo já demonstra a densidade e o espaço que o campo ganhou na gestão federal.

7-E, quiçá, esse seja o ponto mais relevante, visto que mesmo as leis sancionadas e pactuadas federativamente podem ser desarticuladas, dependendo da força política que assuma o governo no país.

Os caminhos para garantir essa institucionalidade da cultura em todas as instâncias federativas (federal, estadual e municipal) foram trilhados, em um plano macropolítico, principalmente, por meio de instrumentos, como o Sistema Nacional de Cultura³, o Plano Nacional de Cultura⁴ e o Sistema de Informação e Indicadores Culturais⁵. Ademais, inúmeras leis, decretos e portarias foram sancionados, buscando aprimorar ou abrir espaço para a cultura na gestão pública do país⁶. Como alerta Lia Calabre (2010), esse é um dado fundamental, visto que a legislação é um importante indicador sobre a ação do Estado em determinado campo. De um ponto de vista micropolítico, podemos afirmar que o impacto do *boom* de editais e prêmios na dinâmica da produção cultural brasileira e o consequente empoderamento de grupos que antes não estavam contemplados nas políticas culturais precedentes, contribuem para garantir a demanda por ações de longo prazo, ou seja, a pressão dos atores da sociedade civil envolvidos no campo da cultura também se configura como variável relevante para efetivação da institucionalidade da área na gestão pública nacional⁷.

Ao Estado cabe, nessa nova configuração que estabelece para a cultura, “assumir plenamente seu papel no planejamento e fomento das atividades culturais”, mas tendo como referência para essa atuação a incessante participação da sociedade civil, o interesse público e a diversidade cultural (MINC, 2011, p. 6). Entendendo que dar conta da pluralidade cultural do nosso país é assunto para todo um governo e não pode se limitar a um Ministério, foi que o Minc, por meio da ausculta à sociedade nas Conferências, propôs avanços e inter-relações com outras pastas. Destaca-se aqui as metas relacionadas ao campo da comunicação que o Plano Nacional de Cultura propõe. Necessário, entretanto, sublinhar o descompasso entre esses dois Ministérios ao longo dos 8 anos de gestão de Lula, o que tornou inviável a conjugação de esforços em prol da democratização cultural, tendo o Minc atuado definitivamente fora dos preceitos neoliberais, postura bem dissonante à do Ministério das Comunicações, ainda sob forte influência da indústria cultural.

Importa lembrar, entretanto, que desde o programa “A Imaginação a serviço do Brasil” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2003) proposta de políticas públicas de cultura escrita pela coligação que apoiou a candidatura do Presidente Lula em seu primeiro mandato, já se apresentavam diretivas de articulação entre Cultura e Comunicação, com propostas como: novos critérios de relação com as grandes cadeias de entretenimento; Conselho Nacional de Comunicação Social; redes públicas de TV; estímulo à produção e difusão cultural regional; afirmação da identidade nacional por meio das identidades culturais regionais; respeito à diversidade cultural, além de já se apontar a intenção de vincular comunicação e cultura, interação indispensável para uma efetiva democratização dos dois campos.

É assim que já na 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, a afirmação desse vínculo já se mostrava contundente, ao propor como um dos eixos de discussão a temática “Comunicação é Cultura”. O que se pretende aqui é verificar como no Plano Nacional de Cultura e, especialmente, em suas metas, entendidos como instrumentos políticos e de planejamento estratégico do SNC, tais proximidades se traduziram efetivamente em propostas de ações e metas.

CRUZAMENTOS ENTRE COMUNICAÇÃO E CULTURA NO PNC E EM SUAS METAS

O Plano Nacional de Cultura (PCN), instituído pela Lei 12.343 de 2 de dezembro de 2010, é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes e metas que tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade artística e cultural brasileira. “O PNC constitui um importante instrumento do SNC porquanto o seu conteúdo representa as motivações e as expectativas de segmentos representativos da sociedade brasileira sobre o desenvolvimento e progresso da cultura e da arte” (COELHO; VILUTIS, 2012, p.7). Tem vigência até 2020, com previsão de revisão a cada 4 anos. Tendo em vista as propostas prioritárias votadas nas conferências, fóruns, seminários e demais consultas públicas, foram definidas 53 metas para o Plano. As metas operacionalizam o PNC, na medida em que definem caminhos objetivos a serem percorridos e parâmetros para qualificar e quantificar o impacto do mesmo no cenário da cultura brasileira em 2020.

No texto do Plano Nacional de Cultura, o direito à comunicação constitui-se como um de seus princípios basilares e se faz presente de forma articulada ao direito à informação e à crítica cultural, como expresso no Art. 1º inciso V. O documento expressa também, em seu Art. 3º inciso VII, como também em várias estratégias e ações que compõem seus anexos, ser papel do Estado promover a articulação das políticas públicas de cultura com as políticas de comunicação, de forma a ampliar e permitir a criação de espaços de troca entre os diversos agentes culturais, por meio de dispositivos e condições para iniciativas compartilhadas, intercâmbio e a cooperação. Afirma ainda que, desta forma, efetiva-se o aprofundando do processo de integração nacional, além de, por meio da absorção de recursos tecnológicos, contribuir para se garantir conexões locais com os fluxos culturais contemporâneos e centros culturais internacionais, estabelecendo parâmetros para a globalização da cultura.

Como se pode perceber, do ponto de vista de princípios e perspectivas políticas e conceituais, o Plano Nacional de Cultura projeta sobre a comunicação um estratégico e central papel nas políticas culturais. É tanto a condição para o exercício de uma cidadania crítica, quanto mecanismo através do qual dois movimentos opostos e paradoxais podem se realizar – a integração nacional e a participação nos fluxos de trocas globalizadas.

No que se refere à diversidade cultural sua presença como princípio, estratégia e conjunto de ações no Plano é ainda mais incisiva. Figura como princípio no inciso II do mesmo Art. 1º e no Art. 2º como o primeiro de seus objetivos, qual seja, o de reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira. Em seu Art. 3º inciso V, o PNC define como uma das competências centrais do poder público a de

[...] proteger e promover a diversidade cultural, a criação artística e suas manifestações e as expressões culturais, individuais ou coletivas, de todos os grupos étnicos e suas derivações sociais, reconhecendo a abrangência da noção de cultura em todo o território nacional e garantin-

do a multiplicidade de seus valores e formações; (MINC, 2012, p.160).

De modo geral, o Plano conjuga uma perspectiva antropológica de cultura, que integra os modos de vida, as dimensões simbólicas e os fazeres artísticos, associada a uma concepção política onde o Estado deve assumir papel regulador, indutor e fomentador, com a missão de valorizar, reconhecer, promover e preservar a diversidade cultural existente no país, por meio de estratégias que possam

Proteger e promover a diversidade cultural, reconhecendo a complexidade e abrangência das atividades e valores culturais em todos os territórios, ambientes e contextos populacionais, buscando dissolver a hierarquização entre alta e baixa cultura, cultura erudita, popular ou de massa, primitiva e civilizada, e demais discriminações ou preconceitos. (MINC, 2012, p.168, grifo do autor).

e

Difundir os bens, conteúdos e valores oriundos das criações artísticas e das expressões culturais locais e nacionais em todo o território brasileiro e no mundo, assim como promover o intercâmbio e a interação desses com seus equivalentes estrangeiros, observando os marcos da diversidade cultural para a exportação de bens, conteúdos, produtos e serviços culturais. (MINC, 2012, p.169, grifo do autor).

Espera-se que, com o PNC, se realize uma operação histórica de adequação da legislação e da institucionalidade das políticas públicas de cultura, de modo a atender à Convenção da Diversidade Cultural da Unesco e a firmar “a diversidade no centro das políticas de Estado e como elo de articulação entre segmentos populacionais e comunidades nacionais e internacionais”. (BRASIL, 2010)

Trata-se aqui, também, de uma perspectiva ampla e complexa de se pensar a diversidade cultural por meio do enfrentamento de paradoxos: articular ações de reconhecimento e reforço identitário, com a dissolução de hierarquias, e articulação e diálogo com outras culturas. Avançando para além dos aspectos conceituais e de princípios, a análise comparativa entre as estratégias/ações e as metas, revela que as primeiras se mostram bem mais amplas e complexas que as últimas. Ou seja, as metas aprovadas e votadas não realizam em seu conjunto, todas as ações e estratégias delineadas. A explicação para isso pode ser desdobrada em duas hipóteses. A primeira refere-se à metodologia adotada. Partiu-se primeiro de um rol de ações garimpadas dos documentos das conferências nacionais realizadas, o que resultou em centenas de propostas que se sobrepunham e por vezes se repetiam e só depois foram formatadas as estratégias e metas. O que acabou produzindo um certo desencaixe entre a expressão política e a função de planejamento do Plano, reforçada (e aqui a segunda e complementar explicação) pelo desnível entre o vigor da participação popular e suas reivindicações e a fragilidade do processo de mediação, necessário para transformar reivindicações legítimas em componentes lógicos e operacionalizáveis de política pública.

Vejamos como isso acontece. No que se refere à comunicação, é possível identificar cerca de 15 estratégias e ou ações voltadas à comunicação, que propõem:

- Aprimoramento e ampliação de mecanismos de comunicação e de colaboração entre os órgãos e instituições públicos e organizações sociais e institutos privados, de modo a sistematizar informações, referências e experiências;
- Ampliação de linhas de financiamento e fomento à produção independente de conteúdos para rádio, televisão, internet e outras mídias, democratizando os meios e valorizando a diversidade cultural;
- Participação dos órgãos gestores da política pública de cultura no debate sobre a atualização das leis de comunicação social;
- Adequação da regulação dos direitos autorais ao uso das novas tecnologias de informação e comunicação;
- Estabelecimento de articulações entre as diversas instâncias de governo e os meios de comunicação públicos, de modo a garantir a transversalidade de efeitos dos recursos aplicados no fomento à difusão cultural;
- Desenvolvimento de uma rede de cooperação entre instituições públicas federais, estaduais e municipais, instituições privadas, meios de comunicação e demais organizações civis para se promover o conhecimento do patrimônio cultural, por meio da realização de mapeamentos, inventários e ações de difusão;
- Fomento ao emprego das tecnologias de informação e comunicação, como as redes sociais, para a expansão dos espaços de discussão na área de crítica e reflexão cultural;
- Incentivo à realização de projetos de pesquisa sobre o impacto sociocultural da programação dos meios de comunicação concedidos publicamente;
- Utilização de novas tecnologias da informação e da comunicação em estratégias de ampliação de oferta e redução de preços de produtos, bens e serviços culturais;
- Estímulo à criação de programas nacionais, estaduais e municipais de distribuição de conteúdo audiovisual envolvendo os meios de comunicação e circuitos comerciais e alternativos de exibição (cineclubes, centros culturais, bibliotecas públicas, museus, rede de videolocadoras);
- Ampliação do acesso dos agentes da cultura aos meios de comunicação;
- Realização de programas de formação e capacitação para artistas, autores, técnicos, gestores, produtores e demais agentes culturais, para o uso das tecnologias de informação e comunicação;
- Promoção de formas de apropriação social das tecnologias da informação e da comunicação de forma a para ampliar o acesso à cultura digital e suas possibilidades de produção, difusão e fruição;
- Envolvimento dos órgãos, gestores e empresários de turismo para a difusão de atividades culturais para fins turísticos;
- Utilização de sistemas de comunicação, principalmente, internet, rádio e televisão, para ampliar os processos e as instâncias de consulta, participação e diálogo para a formulação e o acompanhamento das políticas culturais.

Quando exploramos as metas construídas para o PNC, descobre-se que este conjunto de propostas, que se referem a uma gama complexa de aspectos, dimensões e desdobramentos do campo comunicacional e sua interface com a cultura, foram transformadas em 3 metas que tratam da questão diretamente e outras 2 como referências indiretas.

A meta 43 fala da implantação em todas as Unidades da Federação de um núcleo de produção digital audiovisual e de um núcleo de arte tecnológica e inovação. A ideia é que tais núcleos possam efetivar o diálogo entre cultura, comunicação, arte e tecnologia, oportunizando ambientes de encontro e compartilhamento.

A meta 44 propõe níveis de participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta; 20% nos canais da TV por assinatura. Aqui a perspectiva é a de induzir um comprometimento das empresas de comunicação com a divulgação da diversidade cultural regional e nacional, visando o estímulo à produção independente, através do fomento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).⁸

Já a meta 45 assume o compromisso de realizar em 450 grupos, comunidades ou coletivos, ações de comunicação para a cultura. Em seu texto, o Caderno de metas do PNC explicita que o público prioritário desta meta são as mulheres, os negros, os indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, os trabalhadores rurais, as pessoas com deficiência, os segmentos sociais Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBTs). A meta será realizada através do já existente programa Cultura Viva e da criação de um novo programa intitulado Comunica Diversidade, cujo objetivo é desenvolver processo de formação, disponibilização de conteúdos de comunicação para a cultura e oferta de infraestrutura.

De forma indireta, a comunicação aparece na meta 32, com o compromisso de investimento para a manutenção, modernização e comunicação de bibliotecas públicas em todos os municípios brasileiros; e na meta 35, que inclui a comunicação como campo de competência na capacitação de gestores culturais.

Como se pode perceber, as metas possuem uma grande coerência com o conjunto de ações e estratégias apresentadas no PNC, entretanto, não abarcam a totalidade e complexidade dessas últimas. Importante ressaltar que um dos documentos que serviu de referência para a construção das metas do PNC foi o diagnóstico do campo público de televisão, desenvolvido a partir do 1º Fórum Nacional de TVs Públicas (MINC, 2006). Nesse documento, Gilberto Gil, então Ministro da Cultura, justifica, assim, o interesse estratégico da comunicação – nesse caso, especificamente, da televisão – como dimensão crucial para propiciar o desenvolvimento da cultura:

De forma mais geral, a televisão precisa ser compreendida como um fenômeno cultural global. Ela transmite e é ela própria um objeto cultural. A televisão produz imagens, sons e significados não apenas quando transmite programas de inclinação artística: a televisão interage com o simbólico dos brasileiros a cada momento. Na novela, no futebol de domingo e na propaganda. (MINC, 2006, p.4).

8- O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é uma dotação específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC), e tem como objetivo fomentar o desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. Foi criado pela Lei nº 11.437, de 28.12.2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12.12.2007.

É com esse entendimento de que comunicação e cultura formam um par indissociável que a análise da relação das metas e as ações deve ser empreendida. Pode-se dizer que todas elas têm como objetivo primordial promover a criação, o acesso e a fruição de representações da pluralidade cultural brasileira, em vista de um processo histórico de sub-representação dessa diversidade nos meios de comunicação de massa. Para que os meios de comunicação assumam um

[...] potencial de inclusão é preciso que exista um terreno propício que, antes de tudo, as considere um novo problema social, exatamente porque não funcionam, entre nós, como meras tecnologias da informação, mas como novos espaços de sociabilidade aos quais confiamos força suficiente para instaurar mudanças efetivas no que conhecemos por real. Daí o seu caráter político, afinal, eles não se comportam como pura mimesis de uma realidade já dada a priori (MOREIRA, 2009, p. 52).

E esse cenário de desigualdades e dissonâncias nas mídias tem relação direta com as elevadas margens de concentração destas, não condizentes com os ideais de democratização.

Algumas consequências decorrentes desse quadro – extremamente desfavorável para o diálogo intercultural, vale lembrar – são: centralização geográfica da produção de conteúdos e informações, empobrecimento da diversidade de olhares e interpretações sobre a realidade, orientação comercial para produção e difusão dos conteúdos, falta de oportunidade dos médios e pequenos produtores, dentre outras (BECERRA; MASTRINI, 2010). Todo esse cenário de alta concentração na propriedade e gestão dos circuitos infocomunicacionais combina-se com uma “debilidade dos poderes públicos para dispor de regras de jogo equânimes que garantam o acesso dos diferentes setores sociais, políticos e econômicos à titularidade de licenças” (BECERRA; MASTRINI, 2010, p. 94). Essa confluência leva a uma dificuldade de regulação do circuito infocomunicacional, o que acirra o predomínio de representações, estética e discursos por setores restritos desse contexto tão plural. (MOREIRA, 2010, p. 4)

Em vista deste panorama, o PNC apresenta um conjunto de ações, estratégias e metas que buscam equacionar as demandas do campo cultural com as potencialidades e restrições do campo da comunicação. Se levarmos em conta as propostas de ação apontadas por Alfons Matinell Sempere (2010) como necessárias para concretização de políticas públicas mais efetivas voltadas para a relação entre cultura, comunicação e desenvolvimento observa-se que o Ministério da Cultura além de ter dado passos importantes nessa direção nos últimos anos. Tomando como referência o caso do PNC, mais especialmente, fica evidente o estímulo à criação de olhares diferenciados e plurais por grupo antes sub-representados nos meios de comunicação de massa, bem como o fomento à produção de material audiovisual por grupos, empresas ou profissionais independentes.

Entretanto, ao se analisar as relações entre ações, estratégias e metas, que tratam especificamente da comunicação e da diversidade cultural no PNC, percebe-se uma desproporção entre o reconhecimento de sua importância e a operacionalidade, a eficiência, eficácia e efetividade das mesmas na reversão do quadro atual. A instalação, em cada um dos

estados, de um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação se mostra mais uma meta de efeitos políticos que efetivamente de reversão do quadro de sub-representação midiática. Os circuitos de criação e produção na atualidade apontam mais para a necessidade de acessibilidade e formação do que de instalação centralizada de unidades produtivas.

A digitalização dos meios de criação cria a possibilidade de novos arranjos produtivos e de compartilhamento que suplantam as possibilidades de unidades centralizadas. Neste sentido, acreditamos ser mais eficaz e efetivo o barateamento e a democratização do acesso a *softwares* e equipamentos, associados a circuitos de visibilidade e intercâmbio, do que a instalação de unidades físicas que dependem de estruturas burocráticas.

A meta 44, é uma realidade em implementação na TV a cabo e nas TVs públicas, já demonstrando sua pertinência. O próprio Minc reconhece que essas ações só produzirão o impacto desejado caso as empresas de comunicação se comprometam a veicular esses olhares plurais, visto que a programação dos canais de televisão ainda não exhibe conteúdos da produção audiovisual independente brasileira na proporção almejada na meta 44 do PNC. Porém, como observa o próprio texto dessa meta, essa situação pode mudar com a regulamentação da Lei 12.485/2011 (BRASIL, 2011), que estabelece cotas de conteúdo independente brasileiro na TV por assinatura e determina o monitoramento da programação. “Embora essa lei seja restrita à TV por assinatura, é possível que ela tenha consequências na TV aberta, pois, com a maior circulação de produções independentes nacionais nesse mercado, será possível incluir essas obras também na TV aberta” (MINC, 2012, p. 119).

No que se refere à meta 45, que propõe que 450 grupos, comunidades ou coletivos sejam beneficiados com ações de comunicação para a cultura, se configura mais como um marcador político, que uma meta de planejamento de políticas, o que não tira sua importância, mas impede a visualização do que será realizado efetivamente em nome da articulação cultura e comunicação.

É inevitável reconhecer que as metas apresentadas no PNC, expressam o anseio daqueles envolvidos com o fazer cultural e as estratégias do Minc para a superação das barreiras que reprimem a visibilidade da diversidade cultural e da riqueza simbólica. Aos poucos, mas com metas já traçadas e uma agenda já organizada, espera-se que as mesmas sejam removidas, a partir de vontade e deliberação política para se frear a força dos monopólios de comunicação frente ao poder público e aos governos, mas também pela pressão social voltada à priorização do direito à comunicação e à sua democratização. Afinal, não é possível falar de democracia sem garantir um mínimo de equanimidade de representação da diversidade cultural no espaço público e nas instâncias e práticas midiáticas. As provocações pontuadas pelo coletivo que desenvolveu a Lei da Mídia Democrática, “uma proposta da sociedade civil para a democratização das comunicações no Brasil”, sugerem questões interessantes:

Pare e pense! Como o índio, o negro, as mulheres, os homossexuais, o povo do campo, as crianças, aparecem na televisão brasileira? Como os cidadãos das diversas regiões, com suas diferentes cultu-

ras, etnias e características são representados? A liberdade de expressão não deveria ser para todos e não apenas para os grupos que representam os interesses econômicos e sociais de uma elite dominante? Existem espaços para a produção e veiculação de conteúdos dos diversos segmentos da sociedade na mídia brasileira? (FNDC, 2013).

A despeito do amadurecimento da percepção da importância da comunicação para o campo da cultura e para a promoção da diversidade cultural, as metas do PNC apresentam tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista da tríade eficácia/eficiência e efetividade, algumas limitações. Essa percepção não condena tais metas ao fracasso, afinal representam o atual estágio de institucionalidade e participação social. Mas são seus desdobramentos é que poderão causar um impacto positivo nos modos de representação e de reconhecimento da diversidade cultural que compõe o país. Sugere, entretanto, a necessidade de se aliar os esforços de sua consecução já à sua imediata superação com novas perspectivas e proposições. As metas do PNC parecem ser mais eficientes e eficazes como expressão parcial do processo político de discussão da relação entre a cultura e a comunicação do que como conjunto de ações, estratégias e metas que planejam o modo de se produzir tal articulação. É a expressão de um momento de maturidade e convergência dos diversos atores do campo da cultura e seu olhar para a comunicação, mas ainda parece estar distante de se constituir como instrumento capaz de gerar efetivas transformações. O anseio é maior que os caminhos traçados.

Cabe lembrar e salientar que as metas do PNC estão vinculadas à implementação do Sistema Nacional de Cultura, uma proposta de institucionalização da cultura que pretende estar instituído em todos os estados e em pelo menos 60% dos municípios brasileiros. Essa capilaridade também deve ser mencionada como um fator positivo para operacionalizar e reforçar a relação entre comunicação, cultura e diversidade, afinal, ainda que atuem somente como diretrizes para a formulação e implementação de políticas culturais, as metas do plano apontam para um horizonte que rompe com os descompassos entre a expressiva riqueza cultural no país e a pobreza dos olhares veiculados em nossos meios de comunicação.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p. 16-41, 2005.

BARROS, José Márcio. Comunicação e cultura – dois lados de uma mesma moeda? Análise das referências cruzadas entre as conferências nacionais de comunicação e cultura. In: ENCONTRO NACIONAL DA UNIÃO LATINA DA ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA, 4., 2012, Rio de Janeiro. **Trabalho apresentado...** Rio de Janeiro: ULEPICC - Seção Brasil, 2012.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Conselhos e Conferências**. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conferencias>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

COELHO, Ernani; VILUTIS, Luana. Planos Municipais de Cultura: desafios da integração federativa. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 3., 2012, Rio de Janeiro, **Anais...**Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2012. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/2012/09/22/artigos-do-iii-seminario-internacional-de-politicas-culturais/>>. Acesso em: 13 maio 2013.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO (FNDC). **Lei da Mídia Democrática**. 2013. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/2013-04-30-15-58-11>>. Acesso em: 5 maio 2013.

MINISTÉRIO DA CULTURA [MINC]. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF, 2012.

_____. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, DF, 2011.

_____. **I Fórum nacional de Tv's públicas: diagnóstico do campo público de televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

MOREIRA, Fayga. Políticas culturais e o acesso à comunicação no Brasil: desafios para aprofundar o diálogo intercultural. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CONOCIMIENTO: CIENCIAS, TECNOLOGIAS Y CULTURAS, 2., 2010, Santiago do Chile. **Trabalho apresentado...**Santiago do Chile: Biblioteca Internacional del conocimiento, 2010.

_____. Notas sobre um diagrama: projetos sócio-culturais e comunicação em favelas e periferias. In: BARROS, J. (Org.). **As mediações da cultura: arte, processo e cidadania**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A imaginação a serviço do Brasil: programa de polí-**

ticas públicas de cultura. São Paulo: PT, 2003.

POGREBINSCHI, Thamy. (Coord.). **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório final da pesquisa. Rio de Janeiro: Iuperj, 2010. Disponível em: <<http://led.iesp.uerj.br/images/stories/downloads/relatoriofinalmj.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

RUBIM, Albino. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: BARBALHO, A.; RUBIM, A. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.

SEMPERE, Alfons Martinell. Ibero-América: novas fórmulas de cooperação em cultura e comunicação. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC**, São Paulo, n. 9, p. 31-40, jan./abr. 2010.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm. Acesso em: 13 maio 2013.