

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA

DEBORAH REBELLO LIMA

Políticas públicas de Comunicação e Cultura: novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003 – 2014)

Rio de Janeiro
2020

DEBORAH REBELLO LIMA

Políticas públicas de Comunicação e Cultura: novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003 – 2014)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Comunicação e Cultura

Orientadora: Suzy dos Santos

Rio de Janeiro
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732 Lima, Deborah Rebello.

Políticas públicas de comunicação e cultura: novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003-2014) / Deborah Rebello Lima. Rio de Janeiro, 2020.
319 f.

Orientadora: Suzy dos Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, 2020.

1. Comunicação e cultura - Brasil. 2. Brasil – Política cultural. 3. Comunicação – Aspectos políticos. I. Santos, Suzy dos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola de Comunicação.

CDD: 302.23

Deborah Rebello Lima

Políticas públicas de Comunicação e Cultura: novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003 – 2014)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Aprovada em: 30 de setembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Suzy dos Santos (PPGCOM/UFRJ)
Doutora em Comunicação pela UFBA

George Yudice (University of Miami)
Doutor em Romance Languages (Literatura) pela Princeton University

Antonio Albino Canelas Rubim (PPGAS/UFRJ)
Doutor em Sociologia pela USP

Antonio Carlos de Souza Lima (PPGAS/UFRJ)
Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ

Lia Calabre (PPCULT/UFF)
Doutora em História pela UFF

Luiz Augusto Fernandes Rodrigues (PPCULT/UFF)
Doutor em História pela UFF

Chalini Torquato Gonçalves de Barros/ Suplente (PPGCOM/UFRJ)
Doutora em Comunicação pela UFBA

DEDICATÓRIA

Para minha avó (saudade!)

AGRADECIMENTOS

Este é um esforço que diz bastante da minha trajetória de pesquisa e profissional, mas é um texto que tem muitas vozes por traz. Ou como mesmo sinaliza a minha base teórica, é um texto polifônico, uma construção de sentido que carrega muita gente importante e que merece os meus mais profundos agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço a minha família, especialmente minha mãe, Lucia Rebello, e meus irmãos, Nathália e Vinícius Rebello Lima pelo apoio incondicional durante a minha caminhada. Sou grata também ao meu namorado, Raphael Bride, pelo suporte, pelo incentivo e por me mostrar um jeito leve de levar a vida.

Agradeço profundamente a minha orientadora, Suzy dos Santos, que para mim enche de sentido o papel de mestre, companheira e guia neste percurso do doutorado. Agradeço pelo olhar humano, pelo acolhimento, pelo afeto, pela proteção, pelas provocações, pelo olhar crítico, por compreender os tempos do outro, por aceitar e incentivar minhas ideias mais idiossincráticas e por me fazer construir lembranças tão boas desse doutoramento. Agradeço e reforço que você é uma inspiração!

Reforço os meus votos de agradecimento também ao meu Programa de Pós-graduação, na pessoa da atual coordenadora Victa Carvalho e do técnico Thiago Couto, duas pessoas que foram tão importantes nesse percurso quanto compreensivas, dispostas e colaborativas. Agradeço a eles e a todo o corpo profissional que me possibilitou cursar esse doutoramento na UFRJ.

Ainda sobre esse processo de pesquisa e de construção, agradeço ao meu supervisor de doutorado, professor George Yudice, pela inspiração teórica e por me permitir vivenciar um momento tão incrível no meu período sanduíche na University of Miami. Agradeço a gentileza no tratar e a generosidade em todo o processo. Reforço esse meu agradecimento pelo aceite de compor minha banca, um esforço transcontinental nesse momento de isolamento social. Também reforço meu profundo agradecimento ao professor Paul Driscoll pela generosidade em me receber em suas aulas e pelos insights tão provocativos sobre a pesquisa. Nesta mesma oportunidade, agradeço a minha instituição recebedora, a University of Miami, por todo o suporte e infraestrutura disponibilizados a mim no período; agradeço também à CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- pela bolsa concedida que me permitiu vivenciar a incrível experiência do sanduíche, tão relevante para o meu processo de pesquisa/escrita e para o meu amadurecimento como pesquisadora.

Agradeço imensamente também aos participantes da minha banca: professores Luiz Augusto Rodrigues, Lia Calabre, Antonio Carlos de Souza Lima e Albino Rubim. Luiz pelo olhar atento, pelas contribuições, conversas e ponderações durante todo esse percurso de doutorado e de vida, um mestre que virou uma profunda referência como ser humano e como amigo, meu profundo agradecimento a você! Agradeço a Lia pelas enormes contribuições em minha trajetória e que me fizeram construir a pesquisadora que sou, com diversos erros e acertos, construindo uma trajetória no campo de políticas culturais. Agradeço ao professor Antonio Carlos pela inspiração, por me apresentar um campo desconhecido de trabalho e que proporcionou uma virada tão fundamental em minha pesquisa e no meu olhar como pesquisadora, suas aulas foram um divisor de águas em meu doutoramento. Agradeço também as observações carinhosas e instigantes oferecidas pelos três em minha qualificação, um processo bem afetuosos e que me permitiu continuar essa pesquisa que tinha desenhos grandiosos (e talvez impossíveis) lá naquele período. Por último, mas não menos importante, agradeço ao professor Albino Rubim não apenas por participar de minha banca, mas por ter sido também um dos pilares de construção desse trabalho, afinal, por ter me instigado a fazer esse caminho de provocação de tratar de políticas culturais em um Programa de referência na Comunicação. Agradeço também pelas observações e ponderações em eventos acadêmicos diversos.

Meu muito obrigada a outros profissionais e pesquisadores que foram muito generosos comigo nesse processo, seja por opinarem diretamente em minha pesquisa, por conversas sobre a gestão ou por gentilmente apoiarem em processos específicos, agradeço profundamente pela colaboração: Adélia Zimbrão, Alexandre Barbalho, Ana Lucia Enne, Antía Vilela, Camila Alves, Claudia Carvalho, Cristiane Brum, Eliane Costa, Glauber Piva, Guilherme Varella, Gustavo Gindre, João Pontes, Juana Nunes, Murilo Cesar Ramos, Paulo Miguez, Telma Tavares e Teresa Oliveira.

Hoje em dia, valorizo cada vez mais os afetos, seja observando-os na minha prática de pesquisa ou, logicamente, nas relações cotidianas. Por isso agradeço imensamente a minha rede de apoio, meus amigos, dos mais distintos lugares e histórias que contribuíram nesse percurso. Cito alguns deles que estiveram mais pertinho e acompanharam mais diretamente esse capítulo do doutorado, as angústias, frustrações, felicidades, problemáticas burocráticas e de pesquisa das mais variadas. Agradeço aos amigos de doutoramento na UFRJ por dividirmos as dores e delícias do mundo da pesquisa no país, muito obrigada pelo apoio e pela presença: Lisbeth Araya, Roberta Avillez, Izamara Bastos, Deborah Veviani e Érika Tambke. Aos amigos de vários cantos e histórias, meu obrigada pelo apoio e conforto nesse período: Tatiana Yamada,

Clarissa Semensato, Lilian Lustosa, Renata Duarte, Beatriz Brandão, Patrícia Regina, Simone Martins, Misael Henrique, Thais Lopes, Marcelo Monteiro, Clarice Menezes, Marcelo Correia, Joanna Prado, e Marcela Amorim. Aos novos amigos que estiveram comigo na aventura que foi vivenciar a diversidade cultural da cidade de Miami, durante meu sanduíche, muito obrigada pelos momentos ótimos, pelo apoio e por vivenciarmos isso juntos, obrigada: Marivi, Ana Patrícia Coelho, Mariana Maier, Eduardo Alonso, Lisbeth Escudero e Tiago Chedrão.

Algo muito importante que aprendi nesse processo de doutoramento foi o respeito ao tempo de cada coisa. Não apenas o tempo da pesquisa, mas o de maturação dos pensamentos, o de construção argumentativa, o das reflexões e análises feitas durante o percurso, o tempo da pesquisadora. Então, também agradeço a isso, agradeço por poder respeitar e aproveitar esse período da melhor forma possível, a melhor que eu consegui. Agradeço a oportunidade de trocar de maneira tão prazerosa com as pessoas citadas aqui e muitas outras que contribuíram direta ou indiretamente nesse trabalho. Meus mais sinceros agradecimentos!

RESUMO

LIMA, Deborah Rebello. **Políticas públicas de Comunicação e Cultura:** novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003 – 2014)

Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Resumo: Objetiva-se observar, analisar e ponderar a complexidade do estado brasileiro “em ação” nos campos da Comunicação e da Cultura, marcadamente, entre os anos de 2003 e 2014, questionando a fronteira entre os campos. Utilizam-se como objetos os espaços de participação da sociedade civil na formulação de políticas em cada uma das áreas: o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social. Parte-se da hipótese de que o CNPC e o Ministério da Cultura conseguiram avançar mais fortemente no desenvolvimento de ações que tenham como base a perspectiva do direito à comunicação, por entendê-lo como parte dos direitos culturais. Por meio da análise documental destes conselhos almeja-se recompor a teia discursiva e avaliar os atritos entre as áreas, colocando em discussão a estrutura decisória e a forma de ingerência de múltiplos interesses no processo.

Palavras-chave: Políticas de Comunicação e Cultura; Participação Social; Economia Política da Comunicação e da Cultura; Relação entre Estado e Sociedade.

ABSTRACT

LIMA, Deborah Rebello. **Public Policies regarding Communication and Culture: new dialogues or old silences?** A comparative study between the National Council for Cultural Policy and the Council for Social Communication (2003-2014)

Thesis (Doutorate in Communication and Culture) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Abstract: This research aims to observe, analyze, and ponder the complexity of the Brazilian State ‘in action’ in the Communication and Culture areas, especially between 2003-2014 and questioning the boundary between the fields. As research objects, we focus on the civil society participation institutions in each area: National Cultural Policy Council (CNPC) and Social Communication Council (CCS). It starts from the hypothesis that the CNPC and the Ministry of Culture advanced more strongly in the development of actions that are based on the perspective of the communication rights because of his understanding as a part of cultural rights. Through the documentary analysis of these councils, the aim is to recompose the discursive ambiance and evaluate the relationship between these two sectors.

Keywords: Communication and Culture Policies; Social Participation, Political Economy of Communication and Culture; Relationship between the State and the Society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1 – Linha do tempo dos conselhos.....	225
Figura 2 – Composição CCS	229
Figura 3 – Formas de participação da sociedade civil no CNPC	234
Figura 4 - Composição do CNPC pós 2005	235
Figura 5 – Cadeiras de representação governamental no CNPC (2005 e 2009)	238
Figura 6 – Representação CCS	248

Sumário

NOTA AO LEITOR	13
INTRODUÇÃO	16
I. Abordagens e métodos.....	19
II. O arranjo dos capítulos	21
CAPÍTULO I - “Com quantos gigabytes / Se faz uma jangada um barco que veleje?”	
Política e mediação; Cultura e Comunicação	23
1.1 Por que pesquisar Políticas de Comunicação e de Cultura?	23
1.2 A relação das políticas de comunicação e cultura no cenário internacional	39
1.3 Distanciamentos hercúleos como os campos interagiram historicamente no Brasil?	48
CAPÍTULO II “Metade, o busto de uma deusa maia / Metade, um grande rabo de baleia...” -	
Modelos de Estado, construção de políticas e a visão de direito	71
2.1 Estado ou Estados? Uma mirada etnográfica sobre o conceito de Estado e suas operações	74
2.2 Políticas públicas como racionalidades impossíveis? Políticas governamentais como o Estado em ação	80
2.3 O Direito como uma ficção construída sócio-historicamente	87
2.4 Cidadania em camadas?	100
2.5 Os conselhos: espaços de participação como efeito de governabilidade e também como busca de governança.....	102
2.5.1 Os conselhos e suas propostas de participação	109
CAPÍTULO III “E a novidade que seria um sonho / O milagre risonho da sereia / Virava um pesadelo tão medonho / Ali naquela praia, ali na areia” (A Novidade) - Potências e impasses regulatórios na cultura e na comunicação	117
3.1 Regulação e o Estado brasileiro: contornos mais amplos	119
3.1.1 Meandros regulatórios na comunicação	121
3.1.2 Histórico de regulação na área da cultura	137
3.2 O que o olhar da Economia Política da Comunicação e da Cultura contribui para esse debate regulatório?	152
3.3 As influências francesa e americana nos espíritos regulatórios da Comunicação e da Cultura no Brasil	159

CAPÍTULO IV “ <i>Andá com fé eu vou / Que fé não costuma faiá</i> ” (<i>Andar com fé</i>) A esperança compartilhada com a eleição majoritária de 2003	169
4.1 A gênese do Partido dos Trabalhadores e a gestão compartilhada como centralidade de operação.....	170
4.2 Os documentos de campanha como faróis discursivos a serem observados.....	181
4.3 Do discurso à prática efetiva de gestão	196
4.3.1 O lugar da cultura na agenda política do Planalto: de ministério nanico a foco de disputa e resistência política	198
4.3.2 O lugar da comunicação na agenda política do planalto: que lugar é esse	213
CAPÍTULO V “ <i>Eu quero entrar na rede / Promover um debate</i> ” (<i>Pela internet</i>) Os Conselhos e suas formas de governança	222
5.1 Dois Conselhos: muitas vozes – as peculiaridades da participação da sociedade civil em cada um dos órgãos	224
5.2 O Conselho de Comunicação Social e a sensação de prêmio de consolação.....	243
5.3 Participação social na definição de rumos de políticas culturais, o buraco é muito mais embaixo na gestão do CNPC.....	269
CONCLUSÃO	290
BIBLIOGRAFIA	302

NOTA AO LEITOR:

Senti necessidade de fazer uma pequena nota de leitura, uma espécie de lembrete e uma forma de deixar registrado um pouco do contexto de construção desse trabalho. Não, não se trata de uma apresentação/introdução seguindo o rigor acadêmico, mas da abertura para o mundo de questões que permearam a construção dessa tese. Com tudo que foi enfrentado nesse grande mergulho de quatro anos durante o doutorado, muita coisa aconteceu e, logicamente, de maneira direta ou indireta, acabou interferindo nas letras e na estrutura narrativa que tomou forma esse trabalho.

Ao longo desse percurso, até mesmo a escolha da temporalidade de abordagem teve que ser alterada porque as transformações do mundo vivo levaram à destituição do governo que ora estava sendo estudado antes de seu término programado. O projeto original de pesquisa buscava dar conta de analisar o período compreendido entre 2003 e 2018. A primeira grande “perda”, ou grande escolha, foi desse dado de realidade: falar ou não falar dessa ruptura e dos efeitos disso nos campos da comunicação e da cultura. A escolha naquele momento, em 2016, foi a de não falar e por isso terminar a análise antes do início do processo de ruptura do impeachment em si. Não por achar que isso não é relevante, mas por considerar que a complexidade de o analisar é tão grande que engoliria todo o debate macro de relacionamento entre os campos de comunicação e cultura.

Aquela transformação mudou o objeto, mudou a pesquisa, mudou as fontes e trouxe a sensação de estar lidando com fenômenos sociais em vias de negação e/ou extinção. Afinal, a transformação política proporcionou consideráveis dificuldades para a análise dos objetos, pois iniciou-se o processo de desaparecimento de documentos e algumas pessoas passaram a não mais querer falar sobre os governos, impondo também redefinições metodológicas e analíticas. A quebra de institucionalidade política teve efeitos severos em nossa democracia, a meu ver, nos campos estudados, mas, sobretudo, mudou a mim. Mudou o meu lugar como profissional, mudou o meu olhar como pesquisadora, mudou o meu olhar como cidadã e como sujeito que tinha vivido e sido iniciada nesse universo em um período que poderia ser considerado como a *'primavera das políticas culturais'* (LIMA; COSTA, 2019).

A marca desse abalo foi grande e lidar com isso ao longo do processo de pesquisa juntamente com tudo o que acontece a nossa volta não é algo trivial. Afinal, em quatro anos muita coisa acontece, a vida também se transforma e não dá para não considerar o impacto disso no cotidiano de pesquisa. Coloco isso porque não acredito em uma ciência social deslocada da

realidade, do eu, da narrativa, de quem eu sou e do meu lugar no mundo. Para além das minhas escolhas e dos meus cuidados como pesquisadora, meu objeto ou meu campo de análise foram se transformando aos meus olhos, junto com o mundo e comigo mesma. Por isso essa abertura é para situar um pouco o leitor sobre essa construção. Sobre o quanto doloroso e sofrido, mas ao mesmo tempo prazeroso e esperançoso foi esse mergulho e esse debate. Se o interesse inicial era para falar de um percurso que ainda estava ocorrendo e que poderia ter rumos e continuidades, passei a encarar meu estudo como uma espécie de história do tempo presente, um percurso que sofreu uma severa ruptura e que precisava ser observado sobre como se desenvolveria.

Desde a mudança no cenário, na pesquisa, nas fontes, na forma de lidar com o trabalho, na luta para poder fazê-lo, mesmo quando a conjuntura de sua própria universidade limitava a sua capacidade de construção científica, nunca houve uma sensação de desesperança, pelo contrário, a noção era de que pesquisar e tratar o tema tornava-se mais do que interessante ou justificável, tornava-se imprescindível. Esse tom de necessidade viria exatamente da leitura de que era preciso evitar apagamentos, era preciso colocar para o campo esse processo de aproximação desses setores, como *nunca antes visto na história do país* e que poderia não ocorrer novamente.

Ainda que a percepção e a paixão pelo trabalho fizessem parte do cotidiano de pesquisa, o dado real indica que meu percurso de doutoramento teve que estar aliado a um trabalho de dedicação intensa na mesma universidade em que eu estudava. Um trabalho de 40 horas que facilmente se transformavam em 60h, proporcionando a esse processo de pesquisa um outro elemento: a batalha travada dentro da minha universidade pelo direito de fazê-lo. Esse lugar de pesquisa/técnica teve que ser reivindicado inúmeras vezes ao longo de três anos e não foi simples disputar esse lugar dentro da instituição. Com isso, a perspectiva do sanduíche, em dado momento, foi a possibilidade de um período de alento, de imersão profunda, de viver intensamente e possibilitar a escrita final dessas páginas. Ah, mas a vida é viva e mostrou mais uma vez que planejamento e preparação precisam lidar com novos capítulos. Desde o furacão Dorian, que beijou meu rosto em setembro de 2019 na minha chegada à Miami, até a pandemia da Covid 19, declarada nas últimas semanas de minha estadia por lá, fizeram da escrita final desse trabalho esse exercício de olhar para dentro e para fora e vislumbrar o mundo cotidiano entrelaçado na pesquisa.

Vale ressaltar que esse último capítulo, a pandemia, trouxe um gosto amargo. A grande questão passou a ser o dilema de tratar de um mundo que não existe mais, não apenas no sentido

das mudanças e das transformações políticas que solaparam o Brasil nos últimos quatro anos. É preciso perceber e considerar que passar pela maior pandemia já vivida nos últimos cem anos no mundo durante um processo de pesquisa como esse nos leva a questionar tudo, até o trabalho de pesquisa em si, pelo menos gerou esse efeito em mim. Um trabalho que busca brincar entre a poética e a política, que traz nas letras de música mecanismos para tentar apresentar cada um dos eixos narrativos desse trabalho, parecia não mais ter tanta cor, em determinado momento. E aceitar essa influência e perceber como isso reverberaria na construção final do trabalho é algo que nem eu sei dimensionar efetivamente o tamanho do impacto. Minha dualidade capricorniana e pisciana me colocou em mais um dilema: pragmatismo x afeto. E essas páginas ficaram entremeadas por essa equação que não tem soma zero, mas que serão vistas ao longo da narrativa a seguir. Boa leitura!

INTRODUÇÃO:

Comunicação e Cultura são campos irmãos acadêmica e teoricamente, mas, considera-se, que se repelem no que tange ao histórico tratamento político no cenário brasileiro. Com isso, o processo de pesquisa, que culminou com a construção desta tese, aposta em observar outras nuances nesse relacionamento entre os campos e na forma de tratamento governamental de ambos os temas.

Afinal, defende-se que, por um lado, o ambiente contemporâneo é cada vez mais marcado pela conexão e pela interferência de instrumentos e fazeres comunicacionais na prática cotidiana dos sujeitos. Algo que Muniz Sodré (2014) chega a denominar como a formação de um novo bios, uma nova existência: o bios midiático. Por outro lado, reforça-se o maior movimento das práticas culturais não apenas como veículos simbólicos, mas como formas de resistência e também de prática política, como o fazer cultural abre espaço para outros debates inclusive o de garantia de direitos (FRASER, 2001). Considera-se que esses dois processos são também atravessados por um debate igualmente fundamental: a participação social na construção política, na elaboração de políticas públicas, nos rumos decisórios governamentais, Avritzer (2008).

Tendo em vista essa problemática, esse trabalho de pesquisa se volta a analisar as práticas políticas empreendidas pelos governos majoritários, o governo federal, entre os anos de 2003 e 2014. Mais especificamente, o enfoque é centrado em analisar as abordagens políticas empreendidas pelas pastas setoriais, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Cultura e a estrutura operativa dos conselhos vinculados a cada um dos setores temáticos: o Conselho de Comunicação Social e o Conselho Nacional de Política Cultural. Com essa abordagem, buscou-se analisar o Estado em ação (SOUZA LIMA; MACEDO, 2015), compreendendo os processos políticos, as escolhas e definições, o caráter processual e menos determinista da prática política cotidiana.

Portanto, o objetivo está na investigação dos tensionamentos e/ou das aproximações entre as políticas públicas de cultura e comunicação, realizadas no Brasil, entre os anos de 2003-2014, questionando a fronteira entre os campos. Como objetos de estudo, propõe-se a comparação entre os Conselhos de Comunicação Social (CCS) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) (e seus respectivos órgãos executores de políticas públicas) para interrogar as formas de relacionamento entre Estado e distintos grupos sociais; observando negociações, agenciamentos, resistências etc.

No referido período estudado, é importante observar e comparar as projeções construídas sobre o papel do estado ou questões de interesse público, por exemplo. No caso da cultura, agentes públicos auxiliaram na construção do discurso de que o papel governamental na cultura deveria ser uma espécie de facilitador de processos, no qual a sociedade civil seria a verdadeira protagonista. Foram questionadas abordagens anteriores que priorizavam ou um dirigismo governamental para a definição do que seria cultura, ou percepções essencialmente neoliberais limitadas ao uso de leis de incentivo. A nova proposta, empreendida a partir dos anos 2003, deveria apostar na intervenção com foco na garantia de direito. Ficaram marcadas as palavras do então ministro, Gilberto Gil (2003), em seu discurso de posse, como um símbolo dessa nova abordagem:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. (...) O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de "do-in" antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. (GIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2003, p. 2)

Contudo, a posição governamental defendida na Cultura foi diferente do discurso apresentado na Comunicação. O então ministro, Miro Teixeira, empenhou os esforços na institucionalidade, durante sua posse no Ministério das Comunicações-MiniCOM, em 2003. Nas poucas palavras proferidas, o gestor transpareceu esta dificuldade no estabelecimento de ações claras e do diálogo ao não apontar os propósitos efetivos de gestão. De forma enigmática, reforçou seu zelo positivista no respeito às leis e não refletiu sobre temáticas cruciais no campo comunicacional. Como pontua trecho do discurso:

Eu não tenho dúvida de que não teremos dificuldade de fazer aqui, no Ministério das Comunicações, aquilo que a população espera de nós. (...) Não há espaço para leviandade. Não houve espaço para leviandade e não haverá espaço para leviandade. Nós vivemos, Graças a Deus, em um país que tem Constituição, tribunais, leis e todas serão respeitadas. (...) E saibam todos que daqui sairão políticas públicas muito relevantes. E que eu espero não decepcionar o meu partido, o PDT. Espero não decepcionar ao presidente Lula. Espero não decepcionar ao povo brasileiro. E, para isso, eu conto com a proteção de Deus. (TEIXEIRA, 2003, p. 1)

Acredita-se que este esforço para evitar questões controversas na Comunicação é devido a existência de uma estrutura corporativa forte que coloca em questão não apenas interesses econômicos, mas correlações políticas e ideológicas com o propósito de garantir monopólios. Como aponta Vincent Mosco (1999), o ambiente midiático está imerso em processos econômicos, sociais e culturais, ou seja, mergulhados em dinâmicas de poder.

Os veículos de mídia esforçam-se para a criação de um imaginário de que são isentos e precisam ser livres das amarras governamentais. A construção de políticas públicas que tenham como discurso a democratização do acesso, por exemplo, corriqueiramente são vistas como formas de cerceamento à liberdade de expressão. As proposições de intervenção ou regulação, quando surgem, são rapidamente tachadas como posturas dirigistas e tentativas governamentais de cercear a livre manifestação de opiniões na sociedade. Segundo Wasko (2001), a potencialidade da Economia Política da Comunicação e da Cultura está em indagar mitos sobre o potencial romantizado da comunicação e seus veículos, tensiona o debate da visão dos meios de comunicação como guardiões do interesse público, ao se questionar o quanto estes meios são atores políticos e ativos econômicos trabalhando em torno da propagação de discursos e contribuindo para a construção de imaginários.

Com isso, entende-se que as áreas de Comunicação e Cultura, apesar de muito próximas ilustraram posicionamentos distintos no tocante à formulação de políticas. Os objetos de estudo colocados nesta proposta buscam compreender as características desta diferença de gestão temática e almeja-se perceber como se estabeleceu o diálogo com a sociedade civil. Parte-se da hipótese central de que o CNPC e o Ministério da Cultura conseguiram avançar mais fortemente no desenvolvimento de ações que tenham como base a perspectiva do direito à Comunicação, por entendê-lo como parte dos direitos Culturais.¹ Em hipótese secundária, busca-se compreender se esta foi uma estratégia política traçada pelo Partido dos Trabalhadores de forma consciente ou apenas uma “oportunidade de gestão” vislumbrada pela gestão operada pelo MinC no período?² Em terceiro nível de hipótese, indaga-se se é possível pensar na Cultura como um recurso (nos moldes propostos por Yúdice, 2004), uma espécie de artefato político para tratar de questões por fora da agenda política macro e atingir determinado fim.

¹ Noção já percebida em alguns dos documentos programáticos do governo.

² Esta segunda hipótese é de difícil comprovação, mas a busca por indícios tem sido feita pela análise dos documentos programáticos e por entrevistas a integrantes do partido.

I. Abordagens e métodos: um olhar sobre as fontes e as dificuldades de observação no campo

Mais de uma vez durante a construção desse trabalho houve um questionamento: por que comparar laranjas e bananas? Essa pergunta me foi feita por um dos meus primeiros e mais qualificados interlocutores (Murilo Cesar Ramos) sobre o trabalho apresentado nesta pesquisa. E naquele momento soou quase como um desafio. Durante um tempo, esse questionamento me colocou questionamentos sobre a viabilidade da pesquisa, sobre sua “validade” e pertinência, posteriormente ela passou a ser uma alavanca e mais um dado de debate na análise. Por isso essa comparação/dualidade foi sendo observada e se revelando de distintas maneiras ao longo do trabalho: seja pelo afastamento temático dos setores, pelo distanciamento ao longo do tempo, pela forma distinta do Estado em lidar com cada um dos cenários, pelos dois objetos que pouco conversaram entre si etc. Contudo, o método da análise comparada seria utilizado com o intuito não apenas de observar semelhanças e/ou distanciamentos, mas possíveis sobreposições. Indagar sobre a existência de abordagens políticas que, em alguma medida, estavam colocando em questionamento a fronteira entre os campos.

A escolha dos objetos já gravitou sobre esse questionamento: por que comparar os Conselhos? Eles são símbolos importantes do anseio pela participação social, uma forma de tornar a gestão pública mais democrática e inclusiva. Eles também representam dois momentos fundamentais para o ideário progressista. No caso da Comunicação, o CCS, criado em meio à esperança de mudança que pairava pela assembleia nacional constituinte, tornando-se o símbolo do potencial de mudança e do maior protagonismo social. De outro lado, na Cultura, o CNPC foi criado em um dos momentos de maior retração do setor, durante o governo Collor, porém sua reativação em 2005 também deve ser considerada o símbolo de esperança para uma nova forma de gerir políticas públicas de cultura clamando pelo protagonismo da sociedade civil, pela gestão compartilhada.

No entanto, esse dilema de pesquisa, o desafio de uma abordagem comparativa, revelou-se de forma mais forte na observação das fontes. Prioritariamente trabalhou-se com as formas discursivas dos Conselhos buscando observar os confrontos, tensionamentos, agenciamentos. Portanto, majoritariamente foram utilizadas as atas oficiais de cada um dos conselhos. Como forma subsidiária, também foram utilizados alguns discursos de políticos sobre temas relevantes nos setores e que apareceram ao longo do trabalho, além de legislações. Por último, também foram realizadas algumas entrevistas pontuais com alguns atores políticos envolvidos

no processo, apenas com o propósito de tentar preencher lacunas e lidar com um pano de fundo que o documento em si poderia não fornecer, ou seja, um trabalho subsidiário.

Levando em consideração as fontes principais utilizadas neste trabalho: as atas e produções discursivas do Conselho Nacional de Política Cultural e do Conselho de Comunicação Social cai-se novamente no dilema da pesquisa (como comparar laranjas e bananas?). Pois bem, as atas tinham características de constituição muito díspares, no caso da comunicação, o registro era mais privilegiado, pois as atas correspondiam praticamente às notas taquigráficas elaboradas pelo serviço de taquigrafia do Senado Federal. Por outro lado, no caso da Cultura, as atas do CNPC não eram uniformes, não tinham as mesmas características em todo o corpus documental (algumas com falhas, interrupções ou “espaços vazios”). O tipo de discurso fundamentalmente era distinto, na comunicação apresenta-se o discurso direto, enquanto na cultura o discurso indireto era mais evidente na maior parte do material³.

Bem, se o dado de realidade era de tamanha disparidade entre as fontes, era preciso lidar com isso, percebendo as peculiaridades e enfrentando as possíveis limitações. Mais uma vez se assumia a diferença e se colocava como postura entender essa diversidade, mas ainda sim tentar compreender as notas discursivas. Se o intuito é observar a polifonia ou o caráter dialógico (Bakhtin, 1992, 1997, 2002) do que se construía no debate da sociedade civil nestes distintos espaços, era preciso também levar em consideração o que é a fala dentro do Senado Federal (com toda sua estrutura de base e sua historicidade voltada para o debate de ideias) e o que seria a presença de um conselho de política em um ministério com um dos menores orçamentos do Planalto. Um conselho tinha a marca do cuidado e do registro do legislativo, o outro, vinculado ao executivo, ilustrava não ter tanto cuidado com a história de suas práticas, com a documentação de suas ações.

Durante muito tempo considerou-se as diferenças entre as fontes como “sujeira analítica”, com alguns documentos apresentando ruídos, distorções ou mesmo vazios (existiram atas faltantes ou mesmo descontinuadas). Contudo, se o objetivo era dar uma abordagem antropológica das fontes era também necessário absorver essas características e fazer dessa profunda diferença primária um dado no trabalho. Por isso, na recomposição da teia, são percebidas diferenças (de formato, de quantidade etc.), o que culminou com escolhas quanto a forma de recompor e traçar uma narrativa sobre cada um dos conselhos.

³ Especificamente no que tange às atas, o CCS lavrou 65 registros referente a reuniões realizadas no período estudado e o CNPC 25. Foram consideradas aqui apenas as reuniões ordinárias e os documentos oficiais disponibilizados por ambos os conselhos.

Outro ponto de fundamental relevância e que merece ser destacado é que ainda que as fontes fundamentais de análise desse trabalho sejam as produções discursivas do governo e da sociedade civil, não se cai na armadilha de produzir uma “análise do discurso”. Não na chave carregada das teorias comunicacionais. Então deixa-se claro o não-feito para reforçar a intencionalidade: neste trabalho o discurso é um elemento de análise antropológica de processos sociais registrados em documentos públicos.

II. O arranjo dos capítulos

Com o intuito de dar conta do desafio e da complexidade de um trabalho comparativo, a estrutura de apresentação do trabalho é dividida em cinco capítulos. A proposta de cada um deles é apresentar pontos relevantes neste debate e vinculá-los ao olhar poético e afetivo do contexto. Com isso, cada um dos capítulos foi também nomeado com um trecho de música de Gilberto Gil que desse conta do escopo narrativo geral tratado na respectiva seção. A tese busca enfatizar o embate entre afeto e política (Vianna, 2005) ilustrando a potencialidade dessa relação, proporcionando outras formas de leitura do mundo e de processos. Brincar com a poética, com a música como outra leitura do mundo é uma forma de ilustrar esse percurso e que, a nosso ver, é tão importante para entender o contexto. Alguns pontos fundamentais sobre cada um dos capítulos são apresentados a seguir:

O primeiro capítulo trata da problemática da pesquisa, do relacionamento dos temas, da forma de tratamento dos setores pelo Estado brasileiro. Com os versos: “*Com quantos gigabytes / Se faz uma jangada um barco que veleje?*”, o capítulo enfatiza o quanto os dois campos estão imbrincados em uma conjuntura em que os meios de comunicação ocupam cada vez mais o cotidiano dos sujeitos e a produção do sentido. Da mesma maneira, reforça um dos pontos fundamentais nesse exercício de aproximação dos dois campos nas políticas públicas: o tema da diversidade cultural e a sua grande influência nessa nova aproximação dos setores no que tange ao desenho de políticas públicas.

O segundo capítulo aborda algumas das bases fundamentais para a construção dessa pesquisa. Afinal, ao comparar setores tratados de forma tão distinta pelos governos brasileiros ao longo da história, é preciso problematizar os conceitos de Estado, de políticas públicas e a construção das noções de direito, cidadania, participação social e representação. Essas são bases essenciais que transversalizam um debate que reconhece as idiosincrasias dos dois setores, mas também ilustra a ironia que o então governo gerido pelo Partido dos Trabalhadores traria

para o Brasil. Afinal, aquela grande *Novidade*, como na letra de Gilberto Gil e Herbert Vianna apresentava-se como uma gestão governamental que era: “*Metade, o busto de uma deusa maia / Metade, um grande rabo de baleia...*”.

O terceiro capítulo versa sobre os meandros de regulação de cada um dos setores, um debate com muitos espinhos. Por meio da exposição de suas características, defende-se que o modelo comunicacional tem forte influência americana e o setor cultural tem grande marca francesa. Essas distintas matrizes, acredita-se, interferem no posicionamento assumido pelo Estado, na construção de políticas públicas, na forma de escuta da sociedade civil. A discussão proposta por esse capítulo é uma das bases para a defesa do que se denomina como a defesa de uma *transversalidade regulatória* que, como mostra o debate proposto pela pesquisa, pode ser uma tendência contemporânea por conta da hiperconexão e precisa ser observada com atenção. Por isso, para caracterizar a dificuldade de operação em setores tão distintos e os entremeios de gestão política são acionados os versos a seguir: *E a novidade que seria um sonho / O milagre risonho da sereia / Virava um pesadelo tão medonho / Ali naquela praia, ali na areia (Novidade)*.

O quarto capítulo apresenta o debate por meio do espectro do Partido dos Trabalhadores. Afinal, se para analisar as abordagens políticas empreendidas no contexto delimitado é fundamental observar as posturas programáticas, as escolhas políticas ofertadas pelo PT. Defende-se que a análise do histórico do Partido revela origens ou pode apontar explicações sobre as discrepâncias, os antagonismos nas formas de tratamentos dos dois campos: comunicação e cultura. Por isso, esse debate ilustra a esperança que o país viveu com as eleições, com o que se esperava ser uma revolução na participação social, nas condições sociais de um país tão desigual, por isso: “*Andá com fé eu vou / Que fé não costuma faiá*” (*Andar com fé*).

O quinto e último capítulo mergulha nos debates empreendidos por cada um dos conselhos. Por meio da análise profunda, artesanal e detalhada das fontes é possível observar a prática política pela dimensão dos sujeitos, pela forma de escuta e participação. A observação dos objetos pode proporcionar indicativos potentes não apenas da forma de escuta, participação e representação da sociedade civil, mas fundamentalmente indicam também como as áreas vêm sendo tratadas no país. Por isso os versos de Gilberto Gil em *Pela Internet*: “*Eu quero entrar na rede / Promover um debate / Juntar via Internet*” sinalizam esse esforço de postura política baseado na troca e na interação profunda com a sociedade civil. O desafio é a prática cotidiana disso.

CAPÍTULO I – “Com quantos gigabytes / Se faz uma jangada um barco que veleje?”⁴

Política e mediação; Cultura e Comunicação

O interesse deste capítulo é traçar os rumos iniciais da pesquisa e deixar mais explícito os movimentos que orientaram as bases deste trabalho. Afinal, se o propósito é debater a fronteira entre as políticas de comunicação e de cultura, é interessante fazer um passeio alargado, inclusive por matrizes teóricas distintas. O primeiro passo é se questionar o motivo principal pelo qual essa pesquisa se interessa pelas políticas de comunicação e de cultura. O segundo é entender como o histórico dos campos se constituíram no cenário internacional. Por último, observa-se o histórico de tratamento da temática pelo Estado brasileiro. Por isso, os versos escolhidos para nomear esse capítulo, pertencentes à letra de *Pela Internet* de Gilberto Gil, visam dar conta desse ambiente midiático, desse outro lugar contemporâneo em que os meios de comunicação e a mídia interferem diretamente em nossa produção de sentido, ou seja, na cultura⁵.

1.1 Por que pesquisar Políticas de Comunicação e de Cultura?

Tratar dos contornos expandidos dos campos⁶ de Comunicação e Cultura no Brasil é levar em conta inúmeros filtros de análise possíveis. Há um debate de cunho epistemológico que busca compreender como a interação entre estes dois ambientes é um suporte potente para interpretar as características do mundo contemporâneo, pois auxilia no entendimento das particularidades conceituais que dão conta de orientações de produção, formas de exercício cidadão e identitário.

Este filtro epistemológico de percepção da realidade e interação social pode se materializar em distintas configurações, inclusive nas maneiras como governos e interesses sociais se colocam operacionalmente. Portanto, o enfoque fundamental deste trabalho é perceber como estes campos, comunicação e cultura, têm sido operados pelo governo brasileiro na elaboração e execução de políticas públicas, marcadamente no período histórico delimitado na pesquisa (entre 2003-2014). A observação e a análise das abordagens governamentais

⁴Trecho da música *Pela internet* de autoria de Gilberto Gil (1997).

⁵ Como pondera Muniz Sodré (2014), e o cenário que define a mídia como essa outra ambiência, como um novo bios, o Bios Midiático. Esse conceito será novamente tratado mais a frente nesse trabalho.

⁶De fato, o aporte de Bourdieu (1983) para conceituar campo é fundamental para compreender as múltiplas relações existentes entre agentes, posições sociais existentes, confrontos de poder, normas, valores sociais, como um campo de forças e de lutas por lugares e exercícios de hegemonia.

recortadas almejam compreender como as estruturas de atuação adotadas estão entremeadas pelos históricos dos campos, pela influência política dos agentes, por interesses econômicos e pelas disputas sobre a compreensão destes dois conceitos (comunicação e cultura) como direitos fundamentais a serem garantidos a todos os cidadãos.

Com isso, mais do que uma comparação entre áreas correlatas, mas historicamente tratadas de maneira apartada, este trabalho se coloca na fronteira. De fato, levando em consideração o histórico dos campos, o objetivo maior aqui é exatamente questionar o estabelecimento de divisórias e marcas de atuação que podem não fazer mais sentido no mundo hiperconectado em que estamos mergulhados. Por conseguinte, não é possível falar apenas de um estudo comparativo de áreas, anseia-se por mais do que isso. Esta proposta está nas franjas, nas bordas, no entremeio, das duas áreas. Este trabalho tampouco pretende optar por uma proposta analítica de avaliação das políticas públicas de Comunicação e de Cultura no período estudado. Aqui a proposição é outra, mais do que avaliar o existente, problematiza-se o desenho, a abordagem, a forma de operação escolhida e quais as implicações destas escolhas nos campos, especialmente no exercício de direitos. Não se avalia a eficiência, a eficácia ou a efetividade das operações governamentais, o interesse maior está nas discussões de construção destas políticas, nas interações entre sujeitos, no olhar antropológico para o período.

Encara-se também essa postura de confrontar as fronteiras entre as políticas de comunicação e de cultura como uma indagação urgente, especialmente se forem levados em consideração o contexto brasileiro e o papel exercido pela mídia no cenário macropolítico. Afinal, ainda que se deseje fugir da leitura da mídia como um grande Leviatã, um ente, quase um personagem, é inegável o papel político e a influência dos meios de comunicação na estrutura social.

Ao propor este debate por meio da observação de políticas de comunicação e cultura ambiciona-se alcançar dados diversos da estrutura de atendimento das ações governamentais, não se trata de um mergulho em números que recomponham paisagens e quadros que suportem políticas “corretivas”. Indaga-se como Comunicação e Cultura são organizadas nesta construção do político, na produção de sentido que também contribui para conformação, ordenamento social.

Da mesma maneira, é imperioso levar em conta como o desenvolvimento de tecnologias de produção e do próprio sistema capitalista apresentam de forma melindrosa as dimensões de comunicação e cultura tornando-as segmentos com separações estanques e difíceis de serem percebidas e problematizadas pelo próprio Estado. Por outro lado, é preciso atentar para os

tensionamentos e ganhos que esta aproximação de campos pôde proporcionar aos canais formais de interlocução entre aparato governamental e grupos da sociedade civil, analisando de que maneira lutas por reconhecimento identitário não acabaram tornando-se mecanismos de pressão na disputa política.

Tratar de políticas de Comunicação e de Cultura como ambientes distintos e com pouco diálogo, acredita-se, é vislumbrar o Estado por estruturas esquemáticas modernas e com pouco estofamento na vida social, o que propicia a criação de um fosso, uma considerável separação entre estrutura operativa governamental e vida cotidiana dos cidadãos. Mais um argumento para se ponderar é se esta divisão temática ainda faz sentido ou se a tão proclamada transversalidade dos campos, e especialmente da Cultura, seria um caminho mais coerente e mais eficiente para a garantia dos exercícios de direitos à comunicação e à cultura. Logicamente, neste movimento de interrogação sobre limites operativos é pertinente ponderar se a escolha de tratamento aplicada historicamente pelos governos brasileiros, de forma apartada, é feita apenas por um “descompasso” ou por escolha e pela proeminente influência de interesses econômicos conflitantes com olhares democráticos, inclusivos e republicanos.

Portanto, compreender melhor as aproximações conceituais entre os campos serve de base para a análise acerca das escolhas políticas ofertadas para a população no período aqui estudado (e este é o primeiro movimento desta tese). Não se almeja mergulhar em uma deleitação teórica sobre os conceitos, apenas direcionar algumas leituras relevantes neste exercício de assentamento das bases deste estudo. Diversos autores já percorreram esta rota de aproximação e confronto entre os dois ambientes, alguns são citados a seguir.

Martín-Barbero (1997) fez um esforço respeitável ao compreender a cultura como este lócus dinâmico embebido em tensões e relações sociais que direcionam formas de ser, estar e significar o mundo. A Comunicação estabelece uma espécie de amálgama à Cultura ao estruturar-se como dimensão que conecta e atravessa diferentes aspectos desta última. Ocupando o espaço de propagação e interconexão de conteúdos, a Comunicação pode atuar como elemento de reverberação, reconhecimento, descobrimento, fortalecimento, mas também como apagamento, silenciamento. Para ele o olhar sobre a comunicação e a cultura vai além do debate sobre as mesmas como mercadorias porque afinal, falar de comunicação e cultura supera a observação sobre o papel dos meios, a concentração dos mesmos ou a mediatização da cultura; é tratar de práticas sociais.

Logo, sob a luz de alguns debates de Martín-Barbero (1997), observar a correlação entre os campos é tomar consciência do cenário transnacional de comunicação (e de produção

cultural), problematizar como as novas tecnologias interferem nas formas de sociabilidade e de significação cotidianas. Leva-se em consideração o lugar do sujeito nestes desenhos sociais, coloca-se em discussão como simultaneamente há a existência e influência de macro contornos sociopolíticos e a resistência por meio de realidades comunicacionais participativas e populares. Com isso, pensar nas aproximações e nos apagamentos de fronteiras entre os campos é algo mais do que pertinente, é necessário para compreender a complexidade dos processos sociais em que estamos envolvidos.

Observar a influência das condições sociais na produção de sentido é crucial para a compreensão das relações de poder que estão em jogo e em movimento na sociedade. O mergulho em abordagens esquemáticas que aproximam a concepção de comunicação a estudos funcionalistas e operacionalidades midiáticas esvazia o campo de disputas de poder e afastam a dimensão política, as escolhas, as intencionalidades em jogo. Pensar a comunicação por meio da cultura é apostar nesta reconfiguração de fronteira de análise do campo fugindo do funcionalismo e do tecnicismo; é ter em mente a produção de significados. Pensar os processos de comunicação neste sentido, a partir da cultura, significa deixar de pensá-los a partir das disciplinas e dos meios. Significa romper com a segurança proporcionada pela redução da problemática da comunicação a das tecnologias.

Observar a sociedade a partir da comunicação e da cultura é compreender também a influência dos fluxos informacionais e redes comunicacionais no percurso de construção de significados. Um panorama social que aponta para a possibilidade de novas vivências políticas, outras relações com a perspectiva do público, da coisa pública, do espaço público. De certo modo, assinala o anseio de construir novos modos de linguagem e de subjetividades para além e contra direcionamentos e interesses mercadológicos/hegemônicos.

Zallo (2011) participa nesta questão sobre a aproximação entre Comunicação e Cultura ao propor o conceito de sistema cultural-comunicativo para tentar explicar, de outra maneira, a hiperconexão entre os dois cenários. Por um lado, com a Cultura ocupando o papel de conteúdo por meio da oferta de expressões artísticas, de formas de manifestação estética e de exercício de subjetividade. Por outro lado, a Comunicação com o suporte midiático que opera como reverberador e catalizador de processos culturais.

O autor se esforça para sinalizar o quão interligada é a relação dos dois campos um estabelecendo dimensões de conteúdo e o outro de amplificação e ressonância das significações sociais produzindo novos efeitos. Sinaliza o quanto esta conexão também pode interferir ou influenciar características necessárias aos novos desenhos de políticas de comunicação e

cultura, pois à medida que a realidade está em constante transformação não importa se no desenvolvimento de novas TICs (tecnologias de informação e comunicação) ou produções de sentido, oportunizamos outros elementos de atenção e observação como a centralidade nos sujeitos/usuários, a percepção da disputa política necessária e a hiperconexão.

Stuart Hall (1997) pode ser inserido nesta discussão por seu trabalho de ênfase no papel protagonista que a cultura exerceu como pedra fundamental da vida social. Mais do que uma visão substantiva e pasteurizadora do lugar da cultura, o estar em tudo e em nada, o autor argumenta o quanto a Cultura adquiriu um lócus essencial na teoria social. Algo de primordial importância para outros debates caros a este trabalho, como a dimensão antropológica sobre as ações governamentais.

Segundo Hall (1997), o que podemos denominar como virada cultural se vincula à dimensão epistemológica que a cultura galgou diante das transformações ocorridas na sociedade. Para ele, esta virada é essencialmente relacionada a alterações na linguagem, pois a cultura é um amalgama de várias formas de sistemas de signos, classificações e significações. A virada cultural seria então este transbordamento de possibilidades de leituras diante de múltiplas significações⁷.

Para os estudos culturais, a relevância da cultura vai além da dimensão do significado, algo tão sustentador, alcança a forma operativa da vida social, as organizações de trabalho e o cenário econômico. Diversas foram as contribuições na direção de apontar a importância da cultura para captar as novas conformações da estrutura econômica que têm se colocado no mundo. Cultura não pode ser vista apenas como um setor ou um objeto, ou um cenário de múltiplos interesses mercadológicos, é uma espécie de processo, de filtro, de mediação, de elemento transversal.

Contribuem também na discussão os fundamentais debates propostos pela Economia Política da Comunicação e da Cultura para tratar históricos ambientes de concentração e de alta influência do capital econômico na operação governamental, especialmente em um contexto em que os interesses corporativos possuem alto capital político de direcionamento da agenda pública. O histórico de construção das políticas públicas dos dois campos é marcado por uma ampla separação, apesar de cenários com alta capacidade interativa. Historicamente, no Brasil, a cultura esteve muito mais próxima de políticas de educação em um movimento de

⁷Com isso, considera-se que um importante “acento” e análise deste trabalho é da Antropologia Política, pois o enfoque está em observar os macro contornos políticos, mas também a influência dos agentes, as formas de exercícios de poder cotidianos. Visão acionada com mais ênfase em distintos momentos deste trabalho.

compreender que a cultura é um instrumento de educação e pedagogização do sujeito. Por outro lado, houve a produção de um esvaziamento da dimensão da comunicação, pois as ações governamentais brasileiras muitas vezes foram vinculadas ao estéril campo da infraestrutura e da visão tecnológica negando o lugar da comunicação para além de suportes.

Nicholas Garnham (1995) e Lawrence Gossberg (1995) travaram uma batalha para tensionar os erros e acertos analíticos dos Estudos Culturais e da Economia Política da Comunicação. No entanto, o saldo que pode ser considerado é o exame sobre o quão vital é o processo de compreensão das relações de dominação capitalistas e seus impactos na cultura e na comunicação⁸, porém apostando em uma reconstrução de debate entre economia política e estudos culturais. Andrew Calabrese (2004) avança ao defender que apesar de possíveis disputas entre diferentes correntes teóricas, o trabalho substancial é edificar uma análise mais completa sobre como a cultura mobiliza a defesa de direitos e deveres de exercícios de cidadania a serviço de democracias fortes.

Em outra perspectiva, ao tensionar um contorno de campo e problematizar a fronteira entre políticas de comunicação e cultura, German Rey Beltrán (2015) propõe um movimento interessante ao defender que a transformação tecnológica para um novo “ecossistema digital global” gerou novas demandas e pautas de diálogo para as políticas culturais muito mais amplas do que debates em torno de linguagens artísticas ou necessidades de defesa dos patrimônios culturais dos países. Algo que colabora com a visão sobre a necessidade de se construir políticas culturais levando em consideração a realidade conectada e não pensando em categorias analógicas e apartadas do cotidiano dos sujeitos.

Esta problematização de fronteiras é um duplo olhar para os exemplos e suas particularidades, sem cair na armadilha de um estudo que pense apenas utilitariamente os campos e suas operações políticas. Também é preciso cuidar para não apostar em uma abordagem essencialmente culturalista e conferir a comunicação o simples papel de veículo para mensagens e transformações sociais. Com isso, somando no esforço de perceber o campo fora de leituras funcionalistas, Muniz Sodré (2014) empenhou-se em propagar a noção de a Comunicação como a Ciência do Comum. Entendendo que a compreensão básica de comunicação não deve vir de suportes, canais, tipologias de mensagem, ou porque os seres humanos são sujeitos que “falam”. O essencial é perceber a comunicação em sua raiz original,

⁸Segundo Garnham (1995, p. 65): “A delimited social group, pursuing economic or political ends, determines which meaning circulate and which do not, which stories are told about what, which arguments are given prominence and what cultural resources are made available and to whom. The analysis of this process is vital to an understanding of the power relationships involved in culture and their relationship to wider structures of domination”.

como “agir em comum” ou “deixar agir em comum”. Sob esta leitura, a observação sobre estes processos de mediação devem superar análises de caráter sintático e/ou semântico de signos, pois tantas outras possibilidades de comunicação merecem atenção e análise, tais como: imagens, comportamentos, afetos.

De fato, assim como é necessário ressaltar o impacto analítico desta virada cultural, Muniz Sodré está enfatizando a mesma necessidade de se observar a realidade social pelo “filtro” comunicacional. Há a leitura da Comunicação como esta nova episteme, como forma de vida social no qual é preciso compreender o lugar da interação tecnológica e de uma nova forma de relacionamento com o espaço e o tempo (que são alterados constantemente). Com esta leitura, Muniz Sodré também suporta o olhar de outros autores ao tratar da dificuldade de entendimento da Comunicação como um campo de estudos e da necessidade de se superar a obsessão por análises dos meios e de um “ente mídia”. Esta leitura dilatada sobre o campo de pesquisa em comunicação busca reforçar o caráter da mesma como disciplina e instrumento analítico das ciências sociais e defende que os estudos em comunicação como análises que não se reduzam a leituras sobre o papel de suportes e estruturas comunicacionais à lógica capitalista⁹.

Resumidamente, entende-se que encarar a Comunicação e a Cultura como elementos sociais constituídos pela e constituintes da globalização reforça este olhar que abre mão das fronteiras entre os campos. Assim como ilustra a necessidade de atentar para outros contornos, outras disputas de poder e leva em conta a complexidade do contexto.

Ainda segundo Sodré, é necessário considerar que se vive em outra (*antropo*)lógica, *a do espelho* (SODRÉ, 2002). Afinal, tendo-o como metáfora, ilustra-se esta nova tipologia de ordenamento social fundada na artificialidade, nas relações de poder, identidade, mentalidade e conduta. Vive-se a construção de um novo ethos, o biosmidiático (SODRÉ, 2014). Para o autor, esta dimensão indica que as relações sociais são permeadas por outras formas constitutivas, outra maneira de pensar, saber e sentir, vão além de alterações de suporte tecnológico¹⁰. Observa-se, portanto, os vínculos patentes entre suportes, tecnologias, estruturas

⁹No entanto, não se nega a necessidade de observar a influência econômica na vida social. O que se advoga aqui é a fuga de leituras deterministas e simplistas, optando por uma leitura ampla do contexto atual, especialmente do cenário brasileiro.

¹⁰Recorrendo às palavras de Sodré: “Em suas contribuições mais fecundas, essa hermenêutica tem consistido: (a) no empenho por uma redescritção das relações entre o homem e as neotecnologias, que seja capaz de levar em conta as transformações da consciência e do self sob o influxo de uma nova ordem cultural, a simulativa; (b) ao mesmo tempo, o empenho ético-político-anropológico no sentido de viabilizar uma compreensão das mutações socioculturais dentro de um horizonte de autoquestionamento, norteado pela afirmação da diferença essencial do homem, de sua singularidade” (SODRÉ, 2014, p. 172).

comunicativas e subjetividades, produções de sentido e sociabilidades. Busca-se conceber como este ambiente orienta a estrutura de vida dos sujeitos. O importante é entender que o papel da Comunicação não pode ser encarado apenas como um transmissor de ideologia¹¹; ela opera uma nova. Afinal, as ações midiáticas interferem no exercício de subjetividades, potencializam a sustentação de valores culturais calcados no consumo, no individualismo, na eficácia ao invés do fundamento (em muitos dos casos). A mídia “intervém culturalmente na vida social, dentro de um novo mundo sensível criado pela reprodução imaterial das coisas, pelo divórcio entre forma e matéria” (SODRÉ, 2006, p. 19).

Portanto, para compreender o campo, a multidisciplinaridade é a potência de análise (para o entendimento deste espectro midiático - o comum) e a fraqueza da disciplina. É o que a constitui e permite a apreensão deste cenário contemporâneo, mas também o principal elemento de outras áreas de conhecimento quanto ao estabelecimento de uma “efetiva ciência” (discordo desta crítica). Para além de disputas de área, inerentes ao embate acadêmico, é imperioso focar nas características deste contexto e na ferocidade da globalização.

Por outra perspectiva, Yúdice (2004) pondera como pertinente perceber a realidade por meio do fluxo cultural e seus múltiplos usos. Logicamente, constata-se a aposta na existência de um protagonismo da cultura como resultado de novas dinâmicas do capitalismo, mas sinaliza-se que pode não ser suficiente para absorver a potência do cenário contemporâneo apenas esta leitura. Afinal, Cultura é ao mesmo tempo um recurso, mas também um bem.

De fato, o interessante na proposta de Yúdice (2004) é avaliar em que medida a cultura foi ao mesmo tempo utilizada como um recurso de potencialização de ativos econômicos, mas também corriqueiramente invocada para solucionar problemas sociais e políticos. A cultura passou a amalgamar outros conceitos, outras potencialidades. Por isso esta perspectiva de ser usada como um recurso, como um artefato a ser acionado com objetivos distintos vai além de uma problematização sobre a cultura como mercadoria, sobre seu potencial de exploração econômico em outros contornos capitalistas. Segundo o autor, ela é este outro filtro epistêmico essencial para a sociedade disciplinar.

Esta postura pode proporcionar dois efeitos relevantes, a meu ver, o primeiro de um sentido ampliado e epistemológico em que a cultura vira elemento transversal de toda uma agenda de garantia de direitos sociais e econômicos, em uma espécie de contágio de agenda pública para questões identitárias. Em outra perspectiva, confere também um aspecto

¹¹E cabem aqui dois macro-entendimentos do termo *ideologia*: como visão de mundo; e como mascaramento da realidade.

utilitário/finalístico aos investimentos em cultura apostando na tangibilidade de seu investimento, em como ele pode ser mensurado e metrificado por uma sensível gama de indicadores (como por exemplo: geração de renda, empregos, movimentação econômica, entre outros aspectos). Proporcionando ao investimento em ações culturais o potencial de resolução de questões sociais de grande monta, ou no mínimo, o seu apaziguamento¹².

Não se trata aqui de construir uma crítica a este “novo uso” da cultura como artefato político, acredita-se que constatar este cenário é relevante e imperioso para compreender melhor o porquê da ascensão do campo e como o transbordamento de fronteiras pode ser mais bem vislumbrado. Encara-se, portanto, o papel da cultura como premissa analítica, como condição social premente e sendo acionada na construção de políticas públicas, não apenas na setorial de cultura em si. Parte-se do entendimento da cultura como essa matriz transversal que se coloca em distintos lugares afetando a observação de outras áreas. Como Yúdice (2004) reflete, a Cultura assume este lugar de recurso que pode ser político, econômico, social. Não deixa de ser uma observação finalística da mesma, mas é um dado importante quando se analisam as ações governamentais no setor específico ou vinculado a ela.

Outra questão para adensar o debate é pensar em que medida essa interlocução entre campos fica ainda mais presente quando se convoca a noção de diversidade cultural. O conceito pode ser compreendido como um grande guarda-chuva, recorrentemente acionado sob múltiplos enfoques. Especialmente, no que tange a este trabalho, a discussão sobre o tema tem a função de pilar essencial. Primeiramente, porque conceitualmente o entendimento da mesma é um elemento de intersecção entre áreas. Em segundo aspecto, porque o exemplo de desenvolvimento de políticas culturais usou como base argumentativa central a necessidade de advogar em favor da defesa, promoção e proteção da diversidade brasileira¹³. Em terceiro lugar, porque perceber os seus usos e “preenchimentos semânticos” sobre o conceito contribui para este olhar complexo para o contexto.

Sayonara Leal (2017) contribui nesta direção ao apontar a importância que políticas de comunicação possuem para o reconhecimento e promoção da diversidade. Afinal, a mídia e os suportes comunicacionais podem exercer um papel de vetorização, de propagação, de mecanismo de visibilização de identidades e práticas. Ela aposta na noção de diversidade como um “problema” decorrente de sociedades multiculturais nas quais a disputa por reconhecimento

¹²Segundo Yúdice (2004, p. 30): “Quando instituições poderosas como a União Européia, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as maiores fundações internacionais, e assim por diante, começam a compreender a cultura como esfera crucial para investimentos, a cultura e a arte são cada vez mais tratadas como qualquer outro recurso”.

¹³ É pode ter sido um os elementos essenciais para a ultrapassagem de fronteiras entre Cultura e Comunicação.

e afirmação identitária leva a posturas de competição entre os sujeitos. Para a autora, a diversidade também pode ser vista como um problema em sociedades em que a alta concentração de meios de comunicação pode interferir na projeção de “imagens identitárias”.

É certo que no Brasil a estrutura comunicacional e sua severa concentração e controle por grupos econômicos (aliada ao corriqueiro discurso liberal para a manutenção de condições de desregulação do mercado) pode se configurar como um entrave de grande monta para a promoção da diversidade; especialmente se se pensa na necessidade de visibilização/invisibilização de identidades, costumes, práticas. Defender a valorização e a promoção da diversidade cultural por meio da pluralidade de vozes sinaliza a necessidade de enfrentamento de problemas históricos do campo, tal como a concentração de propriedade de meios ou a possibilidade de cotas de produção local e regional na televisão aberta, por exemplo.

No caso da cultura, acredita-se que a diversidade foi acionada mais fortemente como objeto de ação governamental, mas o enfrentamento das necessidades que esta aproximação com a diversidade trouxe ao aparato administrativo governamental indicam dificuldades que precisam ser enfrentadas. Afinal, existe uma enorme diferença entre encampar a diversidade como temática de operação e operar de forma diversa e equânime na execução de políticas públicas. Nesta direção José Marcio Barros (2008) discorre com cuidado sobre a distância que existe entre pensar e a agir tendo a diversidade como orientação.

Acredita-se que ao pensar a valorização da diversidade é feito um duplo movimento: por um lado de não se vislumbrar a cultura como um bloco fechado e caracterizado por perspectivas totalizadoras, percebe-se por meio da diversidade cultural a mutabilidade da cultura, a sua interligação e hibridização; por outro lado ela também possibilita a resistência e a identificação, ou mesmo a exacerbação de diferenças, o distanciamento. É preciso entender que cada localidade, território, grupo, sujeito possuem múltiplas práticas simbólicas que juntas compõe um cenário diverso, plural e em constante movimento.

Portanto, é pertinente construir este contorno mais amplo sobre a noção de diversidade e suas formas de acionamento. De fato, é preciso apreciar se efetivamente nos relacionamos com a diferença ou “ignoramos” a diversidade. Ainda que se perceba que é próprio da característica contemporânea este novo lugar que a cultura vem galgando, como já mencionado, com foco prioritário na pluralidade da diversidade, há que se observar como ela também é ambiente de disputas sociais.

A potência da diversidade está no reconhecimento do real concreto, o que se torna distinto de reconhecer as diferenças como uma espécie de “catalogação” do diverso, uma forma

de distinção por contemplação que em nada aproxima, reconhece ou legitima. Outra questão é aprofundar-se nesta diferença e efetivamente conhecê-la, sem ignorá-la.

A percepção da diferença advém de um processo de comparação. E, afinal, não há que se deixar de lado o potencial de exercício de poder na comparação, na contemplação, na distinção ou mesmo no reconhecimento e na aproximação. Ao estabelecer parâmetros tomamos como verdade, um item fidedigno, uma matriz comparável presente em nossa própria realidade. O outro será sempre o outro, o diferente, o exótico. Ao nos depararmos com a diversidade estamos operando processos de identificação e catalogação e, de certa forma, exercício de poder.

É preciso percebê-la não em uma perspectiva simplista e linear mas, especialmente, enquanto ambiente de disputas e tensionamentos, como já colocado. A compreensão da importância da diversidade necessita do entendimento de que o acionamento do termo não deve (necessariamente) remeter a um ambiente harmônico e plural, como corriqueiramente se utiliza a compreensão de diversidade. É preciso estar atento para as contradições e os desafios a serem enfrentados. Utilizando as ideias de José Márcio Barros (2008, p. 18), é necessário observar que “a Diversidade Cultural é diversa, ou seja, não se constitui como um mosaico harmônico, mas um conjunto de opostos, divergentes e contraditórios.”

Cabe reforçar que a diversidade cultural, também coloca em discussão visões unificadoras de identidade, descarta um discurso totalizante de identidade nacional. Coloca em debate o viés universalizador de leituras nacionalistas e reacende a necessidade de observar a perspectiva do sujeito. Há cada vez mais o florescer de disputas sociais e políticas que encontram na cultura razões de acionamento e fundamentação. Não basta tratar da diversidade como tolerância ou reconhecimento, novas práticas políticas precisam compreender a complexidade deste cenário.

O cerne fundamental está em superar uma visão simplista sobre o lugar do reconhecimento e possibilitar a efetiva aceitação da diferença. Tratar a diversidade sem entender os processos de afetação é simplificar a potência do diverso e do múltiplo.

Nancy Fraser (2001) subscreve e suporta este pensamento ao elucubrar sobre o lugar que o reconhecimento cultural ocupa na disputa socioeconômica e sócio-política na conjuntura contemporânea. Para ela, não se trata de cenários distintos, não é possível separar a dimensão de classe, das necessidades identitárias e o reconhecimento cultural pode ser sim o caminho mais efetivo para a reparação de injustiças sociais. Lutas por reconhecimento e tensionamento são frequentemente mecanismos importantes para salientar necessidades sociais de

determinado grupo, podendo ser instrumentos de performatividade sociopolítica. Entretanto, a autora salienta que as lutas por reconhecimento identitário não podem ofuscar/minimizar as lutas por melhores condições econômicas; ou seja, pode-se destacar que, no jogo político capitalista, as lutas por políticas que valorizem questões identitárias podem funcionar perfeitamente como mecanismo de mascaramento ideológico da necessidade de condições econômicas mais dignas e de justiça social.

Entende-se, portanto, que quando se reivindica esta diversidade como garantia e condição essencial da existência humana estamos contribuindo, em certo sentido, para o exercício do direito à cultura e à comunicação. A disputa em torno do potencial e relevância de defesa da diversidade é ferramenta, mas é preciso atentar que uma coisa é o discurso lógico e coletivo de aceitação desta diferença e outra coisa bem distinta é a aceitação concreta. Permitir uma efetiva aproximação, uma vinculação afetiva e o fortalecimento do potencial de troca, por meio de ações governamentais que contribuam para ambientes mais republicanos e democráticos pode ser um instrumento para a diminuição de desigualdades, para uma coexistência plural.

Como aponta Muniz Sodré (2006, p. 10), “sob o influxo da mundialização cultural, o reconhecimento da diversidade é na prática um pedido de palavra contra a violência frente ao Outro”. Criar ações e políticas que privilegiem a diversidade cultural (reconhecimento, proteção e promoção da mesma) é algo fundamental para a vivência contemporânea e corroboram como uma leitura sobre o papel do Estado para diminuir desigualdades e injustiças sociais.

A construção do conceito é fruto de embates históricos e parte de um esforço de distintos agentes. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura-UNESCO-encampou o debate e se tornou um dos principais ambientes de discussão do tema em âmbito internacional¹⁴. Uma das marcas principais foi a aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005, no foro da UNESCO. O Brasil também teve um papel central neste percurso, não somente na defesa do conceito e aprovação desta convenção citada, mas também na implementação de políticas que tivessem a diversidade como motivação fundamental, como pondera (DUPIN, 2008).

¹⁴Diversos documentos foram produzidos e/ou aprovados pela UNESCO no que tange a elaboração de documentos internacionais que servissem de catalizador da importância do tema na agenda pública internacional. O Observatório da Diversidade Cultural, organização não governamental dedicada a discussão sobre o tema no Brasil, reuniu o mapeamento histórico do conceito em uma linha do tempo que permite captar particularidades e especificidades do desenvolvimento das discussões até a aprovação do documento de 2005. Para mais informações consultar em: <http://observatoriodadiversidade.org.br/site/pesquisa/linha-do-tempo/>

Recorrermos e valorizarmos o conceito de diversidade cultural como algo relevante e pertinente à constituição social brasileira pode não ser o suficiente para garantir a sua proteção e promoção. Torna-se substancial refletir sobre a ideia de defesa da diversidade como uma superação da noção de tolerância dos diferentes, propondo a prática de uma efetiva alteridade e o estabelecimento do convívio entre diferentes práticas culturais. Diversidade, como aponta a definição proposta pela UNESCO no artigo 4º do documento:

(...) refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados. (UNESCO, 2005, p. 4)

Os países signatários do documento internacional ratificaram o compromisso de percorrer os objetivos estabelecidos no primeiro artigo da convenção. Para o alcance destes é importante o estabelecimento de ações e a percepção ampliada da noção de diversidade na prática política¹⁵, tais como:

proteger e promover a diversidade das expressões culturais; criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo; encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura de paz; fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos; promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional; reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo; reconhecer natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados; reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território; fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais em um espírito de parceria visando, especialmente, o aprimoramento das capacidades dos países em desenvolvimento de protegerem e de promoverem a diversidade das expressões culturais. (UNESCO, 2005, p. 3)

Como pondera Yúdice (2016), o desafio é sair da abordagem inspiracional do potencial da diversidade ou do simples entendimento de que o reconhecimento da pluralidade por si só geraria um cenário de maior usufruto de direitos sociais. É fundamental perceber os fluxos globais que dão sustentação ao conceito de diversidade cultural, que pode adotar contornos

¹⁵Logicamente, a discussão sobre a importância da diversidade não esteve presente apenas na convenção de 2005, outros documentos importantes como o relatório MacBride (1983), por exemplo, podem ser mencionados e serão mais discutidos a frente neste trabalho.

bastante polissêmicos. O mesmo pode ser utilizado ora como fortalecimento e reconhecimento, ora como mecanismo para um rearranjo de forças econômico-políticas e, com isso, gerar novos potenciais de dominação.

A promoção desta diversidade, portanto, vai além da garantia das singularidades e das práticas simbólicas em si mesmas, é preciso proporcionar trocas, encontros e um processo de alteridade. O reconhecer-se no outro, a possibilidade de estabelecimento de diálogo e práticas que fomentem o olhar para a multiplicidade e não para a unidade. Afinal, reconhece-se a dificuldade do estabelecimento de consensos e aproximações entre práticas simbólicas que muitas vezes tiveram que disputar entre si por mais recursos, por território, pela sua própria existência.

Garantir a diversidade cultural é reconhecer o outro como sujeito de direitos. Não deve estar vinculada à noção de favorecimento, ou mesmo a práticas clientelistas de financiamento de determinados projetos ou grupos com foco em vantagens políticas. Reconhecer as demandas e necessidades do outro é realizar o efetivo exercício desta alteridade (uma prática simbólica, política e de gestão). No caso de políticas públicas, este reconhecimento alcança o patamar de possibilidade de exercício de direitos. Além disso, como pontua Yúdice (2016) outra maneira de potencializar e promover a diversidade é enfocando o estabelecimento e/ou fortalecimento de modelos participativos em que sociedade civil tivesse o efetivo protagonismo para o monitoramento e avaliação, mas também para a possibilidade de influência de agendamento e identificação de pautas. É pensar a diversidade como prática política no cotidiano de decisão¹⁶.

Com isso, as garantias governamentais, as proposições políticas devem superar a aproximação da noção de diversidade cultural apenas como recurso discursivo. A garantia do exercício de cidadania se vincula à possibilidade de disputa e de debate, a luta por mais espaço, pela promoção, proteção e preservação de suas práticas. A temática da diversidade é um aporte importante para a valorização de estruturas participativas, tais como os conselhos estudados aqui.

Nos últimos anos, houve um florescimento da noção de diversidade cultural por distintas práticas políticas, especialmente durante os primeiros 15 anos desse novo milênio. Talvez a diversidade cultural tenha virado um termo substantivo, acionado inúmeras vezes, mas nem sempre com efetivo debate crítico sobre seus contornos. Considera-se de enorme importância

¹⁶Segundo Yúdice: “(...) o reconhecimento do valor cultural dos diversos grupos serve como plataforma para a reivindicação de direitos. Mas o campo em que opera essa premissa culturalista está atravessado por muitas forças-econômicas, políticas, tecnológicas, religiosas etc. - que não necessariamente compartilham a importância outorgada à diversidade.(YÚDICE, 2016, p. 11)

o conceito de Diversidade Cultural para a construção de políticas públicas para os campos. Pela perspectiva de defesa dos bens simbólicos e pela garantia de pluralidade de vozes como mecanismos de promoção, proteção e preservação da diversidade. O curioso é perceber o quanto no Brasil a Convenção da Unesco é levantada como ponto relevante para a construção de políticas de cultura e foi pouquíssimo tocada em relação ao seu tema na construção de políticas de comunicação.

Pensar a interlocução entre os campos por meio do debate da Diversidade Cultural é acionar a possibilidade de transversalidade regulatória, ou seja, o estabelecimento de políticas e ações governamentais que pulverizem divisões esquemáticas entre os campos e compreendam que a interação entre os mesmos é a real potência da conjuntura contemporânea¹⁷.

No entanto, ponderar sobre a diversidade em um ambiente democrático, justo, equânime e tolerante é ter a melhor das condições possíveis. O histórico brasileiro aponta que, mesmo no caso do aceite da temática, muita resistência ao tema ainda existe. O que se apresenta na ordem do dia é superar o risco de acionar a diversidade apenas como um instrumento figurativo, mas também como elemento decisório na elaboração de políticas governamentais e prática cotidiana sujeitos.

Afinal, a diferença não é para ser compreendida, deve ser sentida. Valorizar a diversidade é aproximar-se do outro, potencializar trocas afetivas. Admitir o quão valorosa pode ser o reconhecimento das singularidades individuais em busca de trabalhos coletivos. É admitir que mesmo diferentes há a potência deste diverso, assim como os dedos de uma mão. Compreender as bases de fortalecimento da noção de diversidade é atentar para seus acionamentos difusos ora como enfoque democrático e inclusivo, ora como viés conformador, como artefato de governança ou estratégia mercadológica. Por isso, a fuga de leituras românticas é condição primeira e mergulhar nesta negociação de sentidos é o empreendimento analítico exposto aqui.

O conceito de Diversidade Cultural também foi acionado para contornos mais holísticos de desenvolvimento que ascenderam no mundo com mais ênfase na primeira década dos anos

¹⁷ As distintas posturas governamentais frente ao papel do Estado como mediador/regulador de interesses, que na maioria das vezes podem ser conflitantes, sinaliza como a função exercida pela regulação pode gerar resultados distintos no desenho social. Quando se observa o histórico das relações governamentais nos dois campos é muito evidente como a dimensão de regulação, ou noções corriqueiramente acionadas, como por exemplo, a ideia de serviço público, podem ganhar cores muito distintas diante das pressões corporativas, econômicas, sociais. Isso ajuda a compreender a riqueza de possibilidades e de posturas contraditórias que podem existir em uma mesma conjuntura política. Há que se atentar para a disputa conceitual na base de construção de ações políticas, as visões esquemáticas de vislumbrar um problema, formular uma ação política específica, revisar resultados, redirecionar ações e realizar a avaliação de processos que aposta no tecnicismo como ferramenta metodológica ansiando pela existência de uma “sublime objetividade técnica”.

2000 (pelo menos no Brasil)¹⁸. O empenho estava em fortalecer a leitura de cultura e desenvolvimento como dimensões indissociáveis, mais uma vez apostando que esta abordagem era a saída mais potente para enfrentar as desigualdades sociais e estabelecer crescimento econômico mais equânime e menos segregador. Ainda que esta leitura encontre severa resistência no país em um contexto mais atual, a referida associação foi fundamento para a construção de diversas ações governamentais no período estudado, foi argumento para a concessão de apoio de organizações multilaterais e bancos de desenvolvimento.

A crença não estava focada apenas na dimensão tangível de resultados, por um lado havia sim o intuito de investir em questões sociais como estratégia para a manutenção do capitalismo em si, por outro a aposta neste modelo parece ter contribuído para a geração de laços comunitários mais fortes, níveis de confiança nos governos locais e nacionais por meio da identificação e do reconhecimento de práticas, além da possibilidade de criação e fortalecimento de microcircuitos econômicos com base em práticas culturais, especialmente as comunitárias.

É válido enfatizar que se a cultura é percebida como um recurso para perspectivas mais ampliadas de desenvolvimento (como pondera YÚDICE, 2004) logicamente foi acionada de distintas formas e ênfases pelos governos e por visões conceituais também diversas. Cultura poderia ser um elemento basilar para modelos comunitários e solidários, mas também uma pedra preciosa para o incentivo a grandes indústrias e a consolidação de uma “nova economia criativa”.

Neste trabalho é possível avaliar/contribuir em que medida a ampliação da dimensão e do lugar da cultura no desenvolvimento do país foi utilizado de inúmeras maneiras e nuances, mesmo em um período histórico em que um mesmo governo, considerado de continuidade programática, proporcionou compreensões bastante diversas. Portanto, uma das marcas deste período poder ser a disputa que se colocou sobre qual seria este papel da cultura¹⁹.

É válido enfatizar que este movimento de aproximação entre Comunicação e Cultura, especialmente quando se trata da reflexão sobre as políticas públicas setoriais pode ser

¹⁸Um movimento que vinha sendo feito com bastante ênfase por outros países e com grande incentivo da UNESCO, especialmente a partir da década de 1980, quando instituiu o Decênio Mundial para o Desenvolvimento Cultural, entre os anos de 1988-1997.

¹⁹Como será apresentado mais a frente o Ministério da Cultura cunhou uma visão específica sobre o conceito de cultura, apostando em sua tridimensionalidade: seus papéis econômico, cidadão e simbólico como pedra fundamental para a construção de políticas. No entanto, o que de mais interessante a ser observado é que a disputa em torno das ênfases a serem observadas podem ilustrar as intencionalidades e objetivos a serem alcançadas e conseqüentemente sob qual perspectiva o direito à cultura estava sendo compreendido em distintos momentos.

manejado de diversas perspectivas. É pertinente sinalizar que há resistências em cada um dos campos em apostar nesta conjugação de esferas como uma realidade ou mesmo como uma potência. Afinal, a aproximação de áreas pode ser confundida como uma hierarquização. Claro que esta pode sim ser uma abordagem, é possível a elaboração de políticas de comunicação que encarem a cultura como um recurso/instrumento e vice-versa. No entanto, exemplos retratados nesta pesquisa podem indicar a potência de aproximação entre estes dois campos.

O olhar fundamental deste trabalho é buscar se despir da romantização técnica e compreender as intencionalidades e disputas inerentes a cada fato, proposta, disputa²⁰. Observar este caleidoscópio de possibilidades, inclusive as contradições intrínsecas a um mesmo governo com compromissos e diálogos múltiplos auxilia o entendimento e a análise dos casos aqui estudados. De fato, o mergulho no contexto e neste debate conceitual acaba se tornando condição primeira para compreender os processos em sua riqueza e complexidade. Da mesma forma, não é possível tratar do problema apenas pela perspectiva dos sujeitos sociais, pois colocar em ponderação a fronteira entre as áreas políticas não é algo que atinge apenas tal segmento. Indústrias culturais nacionais e internacionais travam disputas por nichos de mercado e exploração econômica.

Esta pesquisa apresenta-se como um elemento para contribuir na discussão sobre os enteveros e os ganhos que a aproximação entre os campos comunicacional e cultural e, mais especificamente, as particularidades que o caso brasileiro pode ofertar para desenhos mais amplos. Portanto, mergulhar no histórico de operação das duas setoriais, pode fornecer instrumentos essenciais para a compreensão, algo a ser feito a seguir.

1.2 A relação das políticas de comunicação e cultura no cenário internacional

Pensar a estrutura de discussão e agendamento dos dois temas na esfera internacional pressupõe observar com o devido cuidado o papel da UNESCO²¹, com suas potencialidades e limitações. Por ser uma agência multilateral que opta pela prerrogativa de adotar recomendações, encampar temas importantes para o contexto e sinalizar rumos relevantes para os países membros o trabalho de influência da agenda pública precisa ser ponderado com o devido cuidado. Logicamente, a organização também possui fragilidades, como sua estrutura

²⁰ Por essa e outras razões o aporte da Antropologia dos Processos de Estado é tão fundamental para essa análise.

²¹ A organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura surgiu no contexto pós II Guerra Mundial, como um braço das Nações Unidas preocupado diretamente com esses temas. O fundamental naquele momento de criação era buscar a manutenção da paz mundial por meio da cooperação intelectual entre as nações.

de financiamento, altamente dependente da contribuição dos países membros, o que pode ocasionar efeitos no agendamento e na abordagem dos temas tratados pela instituição²².

Para apresentar um breve panorama das discussões sobre os dois campos na esfera internacional, um recorte temporal interessante é a década de 1970 e o início de movimentos que foram realizados pela organização nas duas setoriais. Em ambos os casos, o primeiro aceno ao campo foi marcado pelo pedido de levantamento de dados aos países membros com o intuito de possibilitar o conhecimento da realidade das localidades. Foram feitos mapeamentos sobre o que vinha sendo feito nos campos da comunicação e da cultura.

Na Comunicação, a presidente da Unesco instituiu a Comissão Internacional para Estudos dos Problemas da Comunicação, em 1977, com o intuito de analisar problemas relativos ao campo. A comissão composta por 17 representantes de distintos países, entre estudiosos, ativistas, profissionais da área²³ e gestores, foi presidida pelo irlandês Sean MacBride e apresentou seu relatório final, denominado: Um Mundo muitas vozes, na 21ª Conferência Geral da Unesco em Belgrado, em 1980.

O documento, comumente conhecido como “Relatório MacBride” (1983), tinha como foco principal de suas discussões a exclusão midiática de grupos, sujeitos, povos, algo ainda em voga atualmente. O texto também sinalizava a questão essencial de se superar problemas graves do campo e para tal indicava a necessidade do estabelecimento de metas para enfrentar tais problemas. Segundo o relatório, era preciso: rever os efeitos nocivos dos monopólios e da concentração de poder, acabar com as desigualdades comunicacionais que imperavam, defender a pluralidade de vozes, canais e a liberdade de imprensa, estabelecer o compromisso dos países desenvolvidos a colaborarem com os outros chamados em desenvolvimento naquele período etc. De certo modo, o trabalho da comissão colocava sob uma lupa o cenário global de comunicação reforçando a necessidade de se problematizar o fluxo de informações por todo o globo. Esse debate possibilitou o questionamento sobre os sentidos de *acesso à informação* e *comunicação como um direito*, indicando que esses conceitos não necessariamente são a mesma coisa. Segundo trecho do relatório:

²²Este desenho ajuda a compreender como o acionamento das temáticas tem sido colocado em foros internacionais e até mesmo por outros países.

²³Fizeram parte do grupo: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Márquez (Colômbia), Serguei Losev (União Soviética), Mochtar Lubiso (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan Osolnik (Iugoslávia), Gamal El Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavía (Chile), Boobli George Verghese (Índia), Betty Zimmerman (Canadá).

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e os outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. [...] (MACBRIDE; UNESCO, 1983, p.: 288)²⁴

De forma geral, o fato da comissão ter apresentado um documento com um diagnóstico sobre problemas da comunicação e o delineamento de metas para o seu enfrentamento causou um mal-estar considerável no organismo. O relatório estava no bojo de um enfrentamento sobre o cenário comunicacional e o confronto de um sistema de circulação de informações que era caracterizado por abordagens unidirecionais e pela predominância do norte em relação aos países do sul. Ou abordando de outra maneira, questionava-se a falta de mecanismos de controle e incentivo a uma pluralidade de vozes que retratasse a diversidade mundial²⁵.

O tensionamento e “revolta” com o tom adotado pelo relatório não foi oriundo apenas de países hegemônicos, como os Estados Unidos, mas também de conglomerados transnacionais que viram no movimento da Unesco uma afronta à soberania dos países e aos interesses financeiros (e à “liberdade” econômica) de suas corporações. O saldo do relatório foi a retirada de Estados Unidos e Reino Unido do foro da Unesco invocando que o tema estava trilhando um caminho por demasiado politizado.

A discussão pautada no relatório era fruto da disputa por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) com a intenção de apostar na comunicação como um direito social e que, portanto, precisava ser regulado e ofertado aos sujeitos. As ideias presentes neste contexto visavam garantir o usufruto do direito e o fluxo de informações e iniciativas que visassem a democratização do campo eram mais do que urgentes, era preciso repensar o papel dos agentes, especialmente, o local do Estado em sua função regulatória. Uma proposta que tocasse de forma tão nevrálgica em condições sociais tão arraigadas e interesses econômicos dominantes evidentemente sofreria muita resistência. Pode-se considerar que a NOMIC

²⁴As minúcias dos conceitos de direito a comunicação e a cultura e as bases utilizadas por este trabalho serão analisadas mais a frente. Neste momento, limita-se a sinalizar o quanto este documento e o cenário internacional daquele período foram fundamentais para este outro olhar.

²⁵Já no relatório era perceptível a leitura de que para existir e exercer efetivamente o direito à comunicação era preciso o estabelecimento de políticas de comunicação e de cultura que garantissem o gozo do direito, como sinalizado por Matellart (2009). O que de mais potente o autor aponta é “Um está intimamente ligado à outra. Uma dá significado ao outro.” (p.38) Em síntese, não há o pleno gozo dos direitos comunicacionais sem políticas de comunicação e de cultura que garantam tal fato. Acredita-se que o contrário também pode ser compreendido, não há direito cultural sem vislumbrar o lugar de ações e políticas de comunicação e cultura no exercício deste direito. Defende-se que campos estão entrelaçados de maneira muito evidente no cotidiano dos sujeitos, há que se ponderar a separação estanque destes tópicos.

nafragou como projeto naquele momento por força do capital político e econômico e pelo inflamado poder de “veto” de grandes players internacionais²⁶.

Ainda assim, mesmo com o esforço de soterrar as propostas do relatório, ou mesmo a pressão política dos atores políticos esvaziando o foro da Unesco, a semente foi plantada. O início da reflexão sobre a necessidade de se defender a Comunicação como um Direito teve uma de suas pedras fundamentais colocadas ali. Um direito que é individual e coletivo, uma luta que é prerrogativa dos sujeitos e dos países. Um esforço para ter voz e possibilidade de ser ouvido em um mundo em que os discursos estavam polarizados (por conta da disputa geopolítica em um cenário de guerra fria), mas que não apresentou perceptível mudança nos anos seguintes. Com a queda do muro de Berlim, o domínio de players internacionais no controle dos meios de produção da comunicação passou a ser a grande tônica, tudo revestido de liberdade comercial.

A importância deste percurso é para a compreensão de que Comunicar é essencialmente um ato político, a possibilidade de ser ouvido proporciona visibilidade, reconhecimento, sensação de pertencimento²⁷. É a luta contra a informação em sentido único, é a defesa e busca por pluralidade de vozes e olhares. Por isso, o relatório MacBride foi algo tão emblemático por reforçar a necessidade de se redesenhar o campo e problematizar o papel do Estado, por enfatizar que não existe Comunicação sem pensar em circulação e pluralidade de vozes. Segundo outro trecho do documento:

Sem uma circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam uma seleção maior, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar certas decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de alguns pontos de vista divergentes, sem uma maior participação dos leitores, dos espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade (MACBRIDE; UNESCO, 1983 p: 289)

²⁶Vale enfatizar que o desenho geopolítico era distinto do que temos hoje e a polarização entre URSS e EUA tornavam o fluxo de informações ainda mais restrito e pouco claro.

²⁷Durante uma entrevista do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva concedida ao jornal Estado de São Paulo (em 16 de outubro de 2008), ainda que intuitivamente, era ali tocado no âmago de uma NOMIC, segundo trecho: “Eu acho extremamente importante que os homens que trabalham com comunicação na Índia, na África do Sul e no Brasil comecem a se entender para que a gente coloque uma linguagem do sul nos meios de comunicação, nos livros, nos jornais, e em tudo que for comunicação escrita, falada ou televisada, para que não sejamos vítima de uma única matriz de informação. Já estamos há oito anos do século 21 ouvindo a mesma matriz de informação. A mesma matriz ideológica. A mesma massificação. Sem que a gente faça um gesto para colocar coisas novas nos meios de comunicação do nosso planeta.” Disponível em: https://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081016/not_imp260685,0.php. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

Esta defesa do fortalecimento de muitas vozes passou a enfrentar o recrudescimento conservador, o fortalecimento neoliberal, com movimentos que buscavam calar a possibilidade de outros atores participarem desse cenário. De fato, a NOMIC não se materializou em nenhum dos países que a defendeu, mas não significou a pura inexistência de políticas de comunicação desenvolvidas nos países. Vive-se ainda este complexo movimento de regular, desregular ou não-regular²⁸. Em verdade, boa parte do mencionado no relatório ainda continua na ordem do dia e o enfrentamento de interesses econômicos continua sendo um entrave de grande monta no que tange à garantia da Comunicação como direito a ser exercido plenamente pela população.

De certa maneira, considera-se que o espírito essencial de construção do Relatório MacBride (1983), a valorização de novas tipologias de comunicação preservando o direito de comunicar e as individualidades é também presente na Convenção da Diversidade aprovada pela Unesco em 2005. Guardadas as devidas alterações históricas, sem querer incorrer em nenhum tipo de anacronismo, parte das ideias presentes no relatório e sufocadas foram posteriormente recolocadas na agenda pública, mas uma vez apostando no entremeio entre cultura e comunicação.

Por outro lado, mais ou menos no mesmo contexto, um pouco antes, no período entre final da década de 1960 e início de 70, na Cultura, a Unesco protagonizou o mesmo movimento de mapear o que vinha sendo desenvolvido pelos países membros. O fomento principal era que os países apresentassem quais ações de políticas culturais estavam sendo desenvolvidas internamente. O resultado do processo foi o documento publicado em 1969 denominado: “Cultural policy: a preliminar study”, elemento que fez parte da coleção “Studies and documents on Cultural policies” que fora disponibilizada ao público e que apresentou as particularidades de trabalho dos países que responderam a demanda de mapeamento. Tal movimento repercutiu positivamente em inúmeros países, especialmente os latino-americanos, apresentando o que vinha sendo feito em cada uma das localidades, mas não se tem registro da resposta brasileira sobre o questionamento da agência multilateral.

Naquele período, a indagação da Unesco ainda estava atrelada ao surgimento do campo e sua origem francesa. Em suma, ansiava-se compreender quais ações estavam sendo desenvolvidas e como isso se relacionava com o modelo de nação dos países, dimensão que também refletia uma leitura de cultura como instrumento de religação fundacional e de auxílio na criação da ficção de nação.

²⁸No entanto, foi essencial a discussão do tema para colocar em debate quais os aspectos do Direito à Comunicação, estabelecendo, essencialmente, a diferença entre informar e comunicar e como a estrutura social precisava ser repensada para dar conta da efetivação do Direito à Comunicação.

Posteriormente, já no começo da década de 1980, outro fato relevante foi a realização no México da conferência Mondiacult, que possui importância basilar para a ampliação da noção de cultura, pelo contorno antropológico e pela influência de abordagem em outros países. Segundo trecho do documento editado pela organização, cultura deveria ser compreendida como:

(...) a cultura pode, hoje, ser considerada como o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. (UNESCO, 1982, p.39)

Para o histórico de tratamento da noção de cultura pelos países, especialmente, se se analisa abordagens mais ampliadas e menos focadas em concepções de cultura vinculadas à acumulação, culturalização ou mesmo a linguagens artísticas; esta dimensão de cultura como produção de sentidos e significados e, portanto, em constante disputa em uma sociedade, definitivamente não é algo dado. A construção deste conceito, ou o que se convencionou denominar de abordagem mais antropológica do mesmo com foco na criação de políticas e ações governamentais preocupadas com outras questões além das belas artes, é também um percurso histórico. E é pertinente sinalizar o lugar da Unesco neste percurso, enquanto ator político com especial relevância de pauta e de influência, especialmente para países da América Latina, como o Brasil²⁹.

Nesse sentido, Mariella Pitombo (2009) ilustra o caráter normativo da Unesco para “reinventar sentidos para a cultura”. Sendo um essencial para elevar o papel da cultura na agenda internacional e no contágio da agenda programática dos países. Entender as alterações de posição ao longo da história da Unesco pode ser uma rota potente para compreender as nuances na forma de tratamento do campo. Afinal, a importância da organização para a influência da agenda pública é algo a ser considerado com especial cuidado³⁰.

²⁹Cabe refletir também a possível diferença entre o papel exercido pela Unesco no campo das Comunicações e da Cultura. Ainda que questões econômicas rasguem ambos os cenários com pressões proeminentes, é curioso perceber como na Cultura, a Unesco ocupou um lugar mais evidente de protagonista da agenda internacional. Ao contrário da Comunicação, que com a liberação do relatório MacBride, a setorial viu as discussões ofertadas pela organização decrescerem e serem mais fortemente levantadas por outras organizações não governamentais com o propósito de desenhar uma agenda de investimento em países em desenvolvimento. Talvez o trabalho desempenhado pela Fundação Ford seja um exemplo deste outro lugar de influência no contexto latino-americano e da tentativa de defender discursos mais democráticos e inclusivos (ainda que o caráter normativo e de dominação também possam ser observados).

³⁰A autora vai além ao apontar o “poder simbólico”, nos moldes propostos por Bourdieu, exercido pela organização no campo, não apenas pelo potencial de criação de uma agenda de temas, mas pela forma de abordagem dos mesmos e pela influência de operação nos países. Um poder de definição da categoria, nas palavras de Bourdieu (2007, p. 14), citada por Mariella Pitombo: “o poder de constituir pelo dado da enunciação,

Mariella Pitombo (2009) se debruça sob os documentos apresentados pela UNESCO, com foco fundamental no estudo desenvolvido pela Divisão de Políticas Culturais da organização para apresentar uma espécie de panorama sobre as transformações do uso do conceito pela própria Unesco ao longo de sua existência. Segundo ela, levando em consideração os estudos de Katerina Stenou, que foi diretora da referida divisão entre 2000 e 2010³¹, é possível apontar cinco grandes chaves de utilização da dimensão de cultura, sempre atrelada a uma espécie de instrumentalização (grifo meu), são elas: cultura e saber, cultura e política, cultura e desenvolvimento, cultura e democracia, e cultura e mundialização³². Para este trabalho o interessante é tentar observar como estas características puderam contribuir com abordagens de políticas culturais, ou formas de atuação do Estado no campo em certos períodos³³.

O percurso histórico destas distintas formas de operação e compreensão do lugar da Cultura proporcionaram à Unesco um locus privilegiado no mapa global, especialmente levando em consideração a setorial da Cultura. Para o caso desta pesquisa e do recorte histórico operado para a compreensão dos objetos colocados aqui, destaca-se a vinculação com a ideia de desenvolvimento e a forma como a cultura foi alçada como aporte importante para a construção de “novos paradigmas” é algo relevante.

O esforço de trazê-la como variável importante para modelos de desenvolvimento é um movimento que acena com esta virada cultural que ocorreu não apenas no mundo acadêmico, mas produziu efeitos políticos evidentes e que aproximaram o campo de áreas menos afeitas à discussão cultural. Esta aproximação, entende-se, pode ser observada por duas perspectivas. Por um lado, pela importância da Cultura ocupar outro lugar nas decisões econômico-políticas, sendo mais alvo de recursos financeiros, do desenvolvimento de ações e políticas governamentais e com capacidade de ser observada na definição de macro contornos. Por outro lado, há sempre o risco da Cultura ser apenas uma operação discursiva, um recurso acionado inclusive para a adoção de posturas menos inclusivas e socialmente justas.

A relação entre Cultura e desenvolvimento, foi um artifício de grande mobilização e visibilidade para o campo e também para a Unesco. Da mesma maneira, que foi uma adoção

de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão de mundo, e deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo.”

³¹ Dentre diversas obras organizadas pela autora, destaca-se o documento: *L'Unesco et la question de la diversité culturelle, 1946-2007: bilan et stratégies*. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000154341>. Acesso em: 20/2/2018

³² Discussão disponível em documento oficial da organização denominado: “*L'Unesco et la question de la diversité culturelle, 1946-2007: bilan et stratégies*”, disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000154341>. Acesso em: 20/2/2018

³³ Parte da relação entre Estado e os campos, Comunicação e Cultura, será abordada na seção seguinte deste capítulo.

com base na construção de visões desenvolvimentistas menos “frias” ou baseadas exclusivamente em índices de geração de riqueza e renda. A partir da década de 1970, observou-se surgir um desenho de desenvolvimento com o intuito de criar uma “nova ordem econômica internacional”, afinal, o modelo capitalista enfrentava uma severa crise por suas escolhas essencialmente economicistas.

Vinha atrelada a esta discussão a noção de que o olhar para a cultura seria importante para outros desenhos de desenvolvimento mais sustentáveis, mais endógenos e preocupados com as dinâmicas locais. Uma abordagem que em muito se aproximou de preocupações ambientais e na construção de leituras que permitissem repensar a estrutura de geração de riquezas.

Na construção desta temática, além da importância do Mondiacult, já citado nesta sessão, a Unesco fez outros movimentos fundamentais, três deles: foi lançada a Década Mundial de Desenvolvimento Cultural, já ao final dos anos 1980, em seguida foi estabelecida a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, por último, como resultado do trabalho da Comissão foi publicado o relatório “Nossa Diversidade Criadora”, também conhecido como relatório Cuellar, sobrenome de Javier Cuellar, membro chefe da comissão de cultura e desenvolvimento. Segundo este documento, cinco questões principais precisam ser observadas sobre o lugar das políticas culturais e novos modelos de desenvolvimento. Segundo trecho:

1) A política Cultural, como um dos principais componentes da política de desenvolvimento endógeno e sustentável, deve ser implementada em coordenação com outras áreas sociais, na base de um enfoque integrado. Qualquer política de desenvolvimento deve ser profundamente sensível à sua própria cultura; 2) As políticas culturais do próximo século devem se antecipar, respondendo tanto aos problemas persistentes quanto às novas necessidades; 3) A participação efetiva na sociedade de informação e o domínio de cada tecnologia de informação e comunicação constituem significativa dimensão de qualquer política cultural; 4) Os governos devem se esforçar para estabelecer parcerias com a sociedade civil no planejamento e implementação de políticas culturais que estiverem integradas às estratégias de desenvolvimento; 5) Num mundo cada vez mais interdependente, a renovação das políticas culturais deve ser prevista simultaneamente nos níveis local, nacional, regional e global. (CUÉLLAR, 1997, p. 57)

Da mesma forma, a Comunicação também foi acionada como um elemento importante do debate sobre Desenvolvimento, segundo Desmond Fischer (1984) este já era um movimento realizado pela Unesco desde a década de 1960, as ações naquela direção se aproximavam da defesa do fortalecimento de mídias comunitárias, da liberdade de expressão como um dogma inquestionável, de se refletir sobre o papel do jornalismo e da capacitação da profissão, entre outros. Analisando as posturas ofertadas é possível perceber como a organização foi cerzindo a vinculação das duas áreas com temáticas estratégias que vinham sendo desenvolvidas.

Pode-se considerar que neste cenário internacional, a estratégia da organização multilateral esteve centrada, por um lado, no esforço em defender o direito soberano dos países formularem políticas culturais nacionais, superando o peso do paradigma neoliberal (ou em algumas vezes produzindo categorias que ajudavam a reforçá-lo), mas não necessariamente tendo a mesma postura no que tange à comunicação, à regulação do campo, ou ao enfrentamento de interesses econômicos. Pode-se considerar que durante a década de 1970 houve um fortalecimento do desenvolvimento de políticas culturais, mas que sofreu grande retração, especialmente na América Latina, a partir da década de 1980 com o fortalecimento do neoliberalismo. No caso da Comunicação, a forte oposição ao relatório MacBride (1983) direcionou a adoção de posturas mais tímidas e com maior acento em leituras liberais.

Com isso, para este desenho macro, para a compreensão da forma de operação dos campos em uma agenda pública internacional, talvez o mais potente seja ressaltar mais uma vez a diferença evidente entre os setores. Afinal, acredita-se que a abordagem colocada pela Unesco tomou rumos distintos levando em consideração os campos de Comunicação e Cultura. As estratégias adotadas, como por exemplo, o foco em fortalecer a discussão sobre valorização, defesa e promoção da Diversidade Cultural dos Países, pode ser compreendida como uma forma para fugir da forte influência direta de interesses econômicos no campo da Comunicação³⁴.

Considera-se que é o enfoque na discussão sobre Diversidade pode ser visto como outra forma de abordagem da noção de pluralidade de vozes pautada pela NOMIC, ou mesmo, como ofertada pelo relatório MacBride (1983). Um olhar positivo e amoroso, sim, mas que entende a diversidade como fomento à manifestações culturais, e também como garantia de polifonia no mundo. Esta postura pode ser considerada um amálgama importante entre Comunicação e Cultura, como esta estratégia macropolítica de incentivo a uma pauta que toca em elementos delicados e com alta resistência no contexto global (como regulação midiática, controle de

³⁴Vale lembrar que o debate sobre o conceito de Diversidade Cultural é oriundo do conceito de Exceção Cultural, um forte embate de cunho comercial e ideológico, levado com força e evidência pela França e Estados Unidos com o intuito de debater quais as particularidades dos produtos culturais em um contexto de mercados globais. Esta tensão se inicia nas rodadas de debate e regulamentação de comércio internacional, naquele período por meio do GATT, o antecedente da Organização Mundial do Comércio. No lado francês, a defesa fundamental era de que os produtos culturais não poderiam simplesmente seguir as mesmas regras de comércio internacional, pois carregam em si importantes relações históricas e identitárias dos povos. Por isso, seria importante preservar os mercados nacionais, oferecer incentivos para a produção local ou regular a forma de absorção de conteúdos estrangeiros. Por outro lado, os Estados Unidos interessados no enorme potencial de Hollywood para o escoamento de produção audiovisual, defendia que era preciso garantir que a exportação de produtos culturais deveria obedecer as mesmas regras de comércio exterior com progressiva liberação comercial e redução de barreiras tarifárias. A base de disputa ali eram produtos cinematográficos e a garantia de existência de produção audiovisual local, defendida pela França. O transbordamento desta tensão chegou ao foro da Unesco como a dimensão da diversidade cultural e como um elemento que precisava ser garantido por todos os países.

circulação de produtos culturais, entre outras questões), mesmo que não os enfrente tão diretamente.

Para Albino Rubim (2012), a discussão sobre Diversidade Cultural também foi marcante para o fortalecimento da discussão sobre políticas culturais após o fortalecimento de ideários neoliberais nas décadas de 1980 e 90. De fato, os documentos e convenções aprovadas no campo em muito contribuíram para fortalecer a importância do investimento em políticas culturais e na percepção da comunicação como um elo a ser também observado com atenção.

Logicamente, é preciso considerar que é próprio da característica da organização, do seu tom multilateral, abordagens menos enfáticas e com mais intenção em contagiar agendas. Da mesma maneira, não se deixa de lado os múltiplos interesses que podem ser conflitantes e que gravitam as discussões da organização. Exatamente por isso, considera-se que, ainda que os dois campos Comunicação e Cultura, façam parte das áreas de atuação da Unesco, a capacidade operativa do organismo não se colocou da mesma maneira em todos os vértices. No caso dos dois temas retratados aqui, opina-se que houve mais ênfase no desenvolvimento de pautas vinculadas ao setor cultural, mas a Comunicação nunca deixou de ser nomeada, mesmo com a forte resistência econômico-política dos países membros.

O interessante é observar como o contorno internacional pode ter influenciado ou no mínimo dialoga com a estrutura operativa do Estado brasileiro. Com cenários que muito conjugam tematicamente, mas que não necessariamente tiveram a mesma atenção, a mesma abordagem ou mesmo que foram reunidos em ações conjuntas (questão discutida na próxima sessão deste capítulo).

1.3 Distanciamentos hercúleos – como os campos interagiram historicamente no Brasil?

Para mergulhar nas particularidades do tema retratado nesta pesquisa é essencial fazer um passeio pelo histórico pelas formas de operação do Estado brasileiro nas duas setoriais. Para além do desenho de um panorama, algo fundamental para o estabelecimento das bases de uma pesquisa, tal exercício pode ser primoroso para compreender continuidades e rupturas na abordagem operada a partir dos anos 2000 no país. Afinal, não é possível separar as influências contextual e histórica das relações sociais e das formas de manejo e operação governamentais.

Portanto, este cuidado, cumpre um duplo movimento, o de entender os objetos por meio de sua materialidade e vinculação histórica, dando complexidade ao cenário e percebendo distintos fios e elementos que os compõem. Por outro lado, tal postura também é defensável à medida que é um instrumento para fugir de leituras simplificadoras que podem dar um tom de

“invenção/reinvenção” a abordagens políticas que muitas vezes já foram operadas anteriormente³⁵.

No caso da comparação entre os campos e da possível contestação de seus limites, este olhar histórico alcança ainda outra dimensão. Possibilita visualizar alguns dos fundamentos pelos quais as duas setoriais, apesar de correlatas, tiveram movimentos de aproximação muito tímidos ao longo da história brasileira. No que tange ao desenho de políticas públicas nos campos³⁶ considera-se que a operação conjunta de fato nunca houve, existiram períodos de maior aproximação temática, a criação de algumas ações que deixaram as fronteiras operacionais mais turvas, alguns acionamentos temáticos por um lado ou pelo outro. No entanto, atividades conjuntas no sentido estrito do termo, defende-se que não ocorreram.

De fato, é possível entender por outro viés, desenhando uma analogia, que é pertinente retratar que as duas setoriais funcionaram no país como duas retas paralelas, duas retas que mantiveram posições equidistantes, constantes, sem necessariamente se cruzarem ou tocarem-se. Duas retas que apesar de muito semelhantes e tenderem ao encontro no infinito não propriamente conjugaram-se.

A compreensão destas diferenças históricas, das múltiplas influências e ingerências em cada uma das setoriais proporciona um olhar possível para captar as diferentes escolhas de regulação governamental construídas em cada um dos campos. Permite interpretar como características sociais e políticas direcionam mecanismos de regulação e desregulação em cada um dos contextos. Este percurso também é potente para observar com mais cuidado como as transformações ocorridas no campo podem estar vinculadas fortemente ao movimento de negação de tendências e modelos previamente utilizados³⁷.

³⁵O propósito é a fuga de leituras que compreendam os exemplos retratados aqui como algo “nunca antes na história deste país” ofertado para sociedade. O que pode apresentar à população a leitura de que determinada gestão pública como um período de “salvamento social”, ou ainda conferindo ao papel do sujeito, do gestor em si, a figura de um super herói, um tipo de salvador da pátria que abriu um novo leque de possibilidades.

³⁶Lembrando que este trabalho se dedica ao estudo de políticas em nível federal, não é objeto dar conta da características existentes nos estados e municípios brasileiros. Contudo, não se deixa de lado o lugar de “locomotiva política” que a administração central ocupa para a federação brasileira. O que se quer dizer com isso? Ainda que todos os entes da federação, estados e municípios, tenham autonomia administrativa e financeira, há uma dimensão de influência relevante na agenda pública nacional nas escolhas e políticas desenhadas em cunho local por meio do direcionamento colocado pelo governo federal.

³⁷Considera-se que, ao menos discursivamente, a gestão federal iniciada em 2003 se colocou como um movimento de rompimento em relação a posturas políticas anteriores em algumas setoriais. O fundamental é ponderar quais as características do falado rompimento e se o mesmo pode efetivamente ser percebido nas práticas políticas. Levando em consideração o estofo teórico de análise de políticas trabalhado neste trabalho, nomear, ou até mesmo carimbar um único governo como uma coisa só não possibilita a visualização de seus antagonismos e complexidade. Esta discussão será aprofundada mais a frente.

Nos dois casos, observamos sob uma lupa notas distintas sobre posturas governamentais e a análise sobre esta diferença precisa superar a simples percepção de distinção. A forma de intervenção estatal em cada um dos setores auxilia o entendimento sobre papéis do Estado, contribui na análise sobre a relação com grupos distintos da sociedade civil e pode denotar qual a concepção sobre a visão de direito e até onde o Estado deve efetivamente intervir³⁸. De fato, observar mais atentamente os meandros destas particularidades históricas é um caminho possível para desmistificar essa visão de Estado que é tão corriqueiramente arraigada no senso comum.

A própria noção de política pública relacionada a alguma temática específica é uma espécie de ficção. Uma escolha possível para governos separarem e catalogarem seus recursos e esforços em função de temas e objetivos que sejam importantes no compromisso programático estabelecido (com a própria sociedade). O fato de existirem políticas de Comunicação ou de Cultura diz respeito a um movimento histórico no qual governos entenderam que esta divisão temática fazia sentido para o que se estava buscando como resultado, um gesto que também se vincula a forma de entendimento dos campos no período histórico retratado.

E logicamente este entendimento nem sempre foi assim, a urgência de se investir em cada um dos setores, de se criar ou não uma pasta específica para tal, a possibilidade de proposição de legislações e outras estruturas normativas que dessem conta de problemas ou questões advém do movimento da sociedade, do quente das relações humanas e não apenas da caneta fria de um gestor público e/ou legislador. Ou pelo menos não deveria! Aos nos atermos primeiramente às características intrínsecas a cada uma das setoriais, as leituras de alguns autores são suportes significativos. Alguns dos mais caros a este trabalho são citados a seguir.

Nesta direção de pensar a política pública como uma ficção, Philippe Urfalino (2015) propõe a noção de “invenção do campo”, ou o período em que é possível perceber com mais riqueza de detalhes que governos empenharam maiores esforços em ações organizadas e programadas para o setor cultural³⁹. Para o autor, é interessante observar como estes movimentos governamentais organizados juntamente com o posicionamento de sujeitos e artistas direcionaram para a criação de uma ideologia cultural do Estado.

³⁸Esta perspectiva sobre posturas governamentais diferentes que colaboram para tratamentos múltiplos sobre o conceito de Estado que talvez não possa ser lido apenas no singular, mas sim no plural, haja vista a possibilidade de ampla de contornos, é algo de relevância primordial para este trabalho.

³⁹A análise de Urfalino é relativa ao que se considera como um dos marcos fundacionais das políticas públicas de cultura. Contudo, a categoria colocada por ele, como uma “invenção” é muito potente para contemplar com cuidado as formas de tratamento temático feitas pelos governos e sinalizar com mais destaque a dimensão das escolhas, das intencionalidades, de conjugações de força. Esta leitura é conveniente neste trabalho ao tentar desmistificar vieses objetivistas e racionalistas no trato de políticas públicas.

Especificamente, o autor estava debruçado sobre o modelo francês, notadamente no que tange a criação das políticas das Casas de Cultura e do Ministério da Cultura, e convida-nos a problematizar como é possível perceber os contornos, as intencionalidades e proposições com essa “invenção”⁴⁰. Melhor colocando, qual a razão fundamental que pode ter levado a gestão governamental a se interessar em despender esforços nesta área e no desenvolvimento de políticas culturais⁴¹.

Uma das bases de Urfalino (2015) é a defesa de que a política cultural é também resultado de um processo histórico, algo de especial importância para este trabalho. Com isso, entender seu pilar central é interessante, auxilia a recomposição do quadro geral, dá uma noção de qual teria sido o momento zero, a fundação, ou invenção como ele coloca. No entanto, tão fundamental é perceber que análises mais contemporâneas “exige a discriminação das camadas sucessivamente depositadas” (2015, p.12). Em síntese, para absorver particularidades atuais a compreensão sobre as minúcias dessa fundação de campo e seus movimentos sucessivos é instrumento essencial.

Ali, em sua fundação a noção de acesso, ou democratização do mesmo, era o que sobrepujava. O espírito presente, no exemplo retratado pelo autor, era que era urgente tornar acessíveis obras culturais essenciais para o povo francês. Uma crença atribuída ao Estado como um papel quase sacerdótico de levar “luzes”, de proporcionar o conhecimento de grandes obras do que poderia ser etiquetado por cultura⁴². Uma visão um tanto elitista e possivelmente

⁴⁰Vale ressaltar que as noções de Urfalino são também relevantes por se considerar a importância da influência francesa no desenvolvimento de políticas culturais em inúmeros países da América Latina, inclusive o Brasil. A própria política das “Casas de Cultura” retratada por Urfalino como o “cavalo de tróia”, pelo qual o governo francês testou atuações no setor durante o final da década de 1950 e 60, foi amplamente copiada por diversos países (de novo o Brasil). Ele usa como marco a criação do ministério não porque pode trazer a noção de “institucionalização do campo” com a criação de uma pasta exclusiva, o mais instigante era observar como a gestão empreendida por André Maulraux era mais do que uma fundação, era uma ruptura fundadora, como aponta Urfalino. Algo que pode trazer características próximas ao caso desenvolvido pela gestão empreendida por Gilberto Gil, que poderia ser considerada como uma gestão (re)fundadora da pasta cultural e do próprio campo (o aprofundamento desta correlação será feita em etapa oportuna).

⁴¹Urfalino também propõe reflexões importantes sobre o que se pode considerar como política cultural. Segundo ele: “a noção de política cultural tem como referente um momento de convergência e coerência entre, de um lado, representações do papel que o Estado pode atribuir à arte e à cultura no que diz respeito à sociedade e, de outro lado, a organização de uma ação pública. A existência de uma política de tal espécie exige força e coerência dessas representações, resultando em um mínimo de unidade da ação do poder público. Evidentemente, a ação não possui nunca coerência de ideias. Assim, a política cultural não é atestada apenas pela constatação de uma coerência. É igualmente o trabalho de retomada das ideias e das iniciativas a fim de preservar a coerência constantemente ameaçada tanto pelo desgaste das ideias quanto pela dinâmica própria da ação política. Pode-se chamar de “problematização” a maneira pela qual a coerência é construída e retomada, de maneira intelectual e prática. (URFALINO, 2015, p. 15)

⁴²Postura que fora percebida pela UNESCO (2007) como a instrumentalização da cultura como um artefato educacional e estruturador de identidades nacionais e da ficção de nação dos países.

segregadora que também elencava qual tipo de prática cultural deveria estar disponível para a sociedade⁴³.

Além do acesso, a quebra de ligação evidente com a noção de artes (as atribuições do Ministério da Cultura Francês eram oriundas do antigo Secretariado de Estado para as Belas-Artes) fazendo o movimento de que investir em Cultura vai além da noção exclusiva de linguagens artísticas foi algo emblemático⁴⁴. Conceitualmente falando, era apostar em Cultura no sentido mais amplo do termo, a abordagem francesa, a invenção desta nova tradição de ingerência governamental na sociedade, abriu a porta para a noção de ação cultural e sua ligação com o exercício de cidadania.

Outro elemento essencialmente rico e pertinente na proposta trazida pelo autor é analisar de que forma a proposição francesa foi um marco por ter produzido uma tripla ruptura: a primeira de ordem ideologia propondo um novo domínio para o papel do Estado, apostando em uma filosofia de ação cultural. Em segundo lugar, uma ruptura artística ao fortalecer a profissionalização do campo por meio do subvencionamento de grupos específicos. Por último, a ruptura administrativa que deu condições para a edificação de uma estrutura institucional que desse suporte a outras necessidade e frentes de atuação que se anunciavam.

A leitura de que a criação ou a intenção de criar políticas culturais é um mecanismo de reinvenção do próprio Estado é interessante para compreender a relação entre sociedade e operacionalidade governamental, contribui na visão de capacidade de reinvenção do Estado. Da mesma forma, é primordial alcançar o papel governamental no fortalecimento de uma classe artística/intelectual que também se colocava a serviço de projetos de país específicos, algo que aproxima dos contornos vividos no Brasil. E, por último, essa noção de reconfiguração da estrutura administrativa dá conta igualmente do jogo de interesses interno ao próprio governo e como qualquer tipo de reorganização ou nova abordagem precisa entrar em disputa com modelos já estabelecidos e colocados.

⁴³Para Isaura Botelho (2001), levando também as considerações apresentadas por Bourdieu (2007a), o incentivo a uma hegemonia cultural erudita como parte fundante da noção de democratização do acesso naquele contexto não proporcionava alterações significativas na incorporação da sociedade à produção. Em síntese, a democratização do acesso que estava sendo colocada pelo modelo francês da década de 1960, e replicada por outros países, estava focada na circulação de produções culturais específicas, na “alta cultura”, não necessariamente interessado em observar outras práticas culturais chamadas “populares”. Contudo, esta percepção de democratização do acesso ainda é uma preocupação presente em boa parte das políticas de cultura no Brasil (atualmente, inclusive). Contemporaneamente, outros acionamentos sobre o termo foram agregados, podendo somar à dimensão da democratização do acesso a importância da democracia cultural, em uma direção de que é preciso não apenas proporcionar a circulação dos sujeitos às práticas culturais, de forma irrestrita, mas também garantir o direito à produção cultural.

⁴⁴Ideia encampada pela UNESCO posteriormente e fortemente pelo Brasil a partir de 2003.

Esta última característica merece uma atenção e detalhamento especiais. Quando Urfalino esteve sinalizando uma ruptura administrativa não queria indicar apenas a reorganização institucional, ou a presença de mais recurso para investimento ou mesmo de lócus de importância. Para ele, a alteração proporcionou o surgimento de uma ideia de “Estado estético”, algo apoiado na proposta de Rosanvallon (1990) como Estado instituinte do social, com “a intenção de criar novos laços sociais; a centralização, motor da equalização; o anseio de substituir a “mentalidade provincial” por uma cultura universal” (URFALINO, 2015, p. 21). Aqui se volta a concepção de governabilidade como um “biopoder”, pois as escolhas governamentais produzem efeitos múltiplos na sociedade. Não somente desenhos positivos e de investimento e regulação de desigualdades, mas também de conformação, sujeição e ordenamento. E a cultura pode ser um vetor de reconhecimento e também de apaziguamento de diferenças. Este “Estado estético” apontado por Urfalino era percebido na postura governamental de utilização da cultura como um artefato político, como um instrumento para uma mudança de mentalidades, para provocar a população a pensar a vida cotidiana por outros filtros.

De certo modo, considera-se que foram movimentos que indicavam a intencionalidade francesa de instituir uma nação. A cultura era este recurso potente para unificar, potencializar uma identidade nacional, gerar reconhecimento e, logicamente, conformação. No caso brasileiro, é possível observar que as proposições de Urfalino são pertinentes como base de compreensão da relação entre Estado e Cultura em momentos diversos.

Por outro lado, por meio da proposição do autor, toca-se na interconexão entre cultura e política. Reacende a indubitável e histórica relação da cultura como instrumento político, como colocado anteriormente, mas não só. A reflexão de Urfalino problematiza como o Estado e especialmente a ação política dele podem ser colocados a serviço do desenvolvimento de práticas culturais. Dando a dimensão de cultura como um fim a ser perseguido e não apenas um meio de administração de tensionamentos políticos.

A influência destes desenhos é observável, tanto no exemplo reportado por Urfalino, na França, quanto no Brasil. Seja na imediata inspiração da proposta das Casas de Cultura a serem desenvolvidas durante a ditadura civil-militar, ou a forte presença de uma classe artística e intelectual no movimento de “culturalizar as massas”. É pertinente atentar, no entanto, que estas proposições de Urfalino são uma ferramenta para mergulhar na experiência brasileira e compreender como o histórico de desenvolvimento dela ora utilizou a cultura como recurso político, ora colocou a política a serviço da cultura com foco em um modelo de

desenvolvimento mais inclusivo e plural, ora limitou o papel do Estado retirando-o do campo dando centralidade a interesses privados em primeiro plano.

Porque vale enfatizar que esta relação entre Estado, Cultura e Comunicação é muito antiga, a observação de suas interfaces e influências sociais podem retroceder muito longinquamente no tempo. O que é propriamente contemporâneo é o estabelecimento de ações organizadas em propósitos e com métricas específicas e que podem ser consideradas políticas públicas.

Lia Calabre (2009) ao propor uma recuperação das políticas públicas de cultura por meio de uma análise histórica sinaliza a importância de se alcançar esta diferenciação, mas ao mesmo tempo perceber qual o contexto de criação desta “invenção das políticas culturais”, como colocaria Urfalino. Para a autora, o marco essencial para se pensar a ação governamental organizada no país é a década de 1930⁴⁵, mais especificamente durante a gestão do então presidente Getúlio Dorneles Vargas⁴⁶.

A análise proposta por ela, entendo, acendeu quatro paradigmas essenciais. Primeiramente, esta umbilical vinculação entre Cultura e Educação. Em segundo lugar, a característica de um campo que teve sua estrutura administrativa (boa parte de suas instituições) criadas antes da *nave mãe* (o ministério da cultura). Em terceiro, o papel de uma inteligência e de uma classe artística engajada (muitas vezes dentro do governo) para um projeto de país (especialmente neste momento de fundação do campo). Por último, e especialmente cara a este trabalho, a observação sobre o lugar dos Conselhos na operação política e administrativa do campo.

Esta problematização da relação entre Estado e Cultura movimenta o debate para diferentes direções e contribui na análise do objeto estudado aqui ao apontar que algumas das

⁴⁵Não há propriamente consenso sobre este marco de atuação governamental. No entanto, assim como Calabre e outros autores defendem, subscrevo o pensamento de que embora outras posturas governamentais possam ser lembradas, a atuação sistemática e organizada ocorreu apenas após a década de 1930. Algo que se vincula à própria reforma do estado orientada por Vargas e à intencionalidade de criar propostas melhor estruturadas e com foco em uma racionalidade operativa. Lia Calabre (2009) ressalta o período Vargas como um marco pujante por ter ofertado à população um conjunto de ações articuladas que tomaram a forma de políticas culturais, ainda que a dimensão de política cultural não fosse exatamente a mesma em que se opera nos dias de hoje.

⁴⁶Calabre ainda destaca que além do período da gestão Vargas poder ser apontado como este marco de fundação, outros momentos importantes merecem ser sinalizados, tais com: as gestões do presidente Médici e do governo Geisel (ditadura civil-militar); do governo Sarney e do governo Collor. Segundo a autora: “O período Vargas é o de estruturação formal de diversas áreas da administração pública, entre elas a da cultura. Nos governos militares, especialmente os dos presidentes Médici e Geisel, ocorre o intenso processo de renovação da ação pública no campo da cultura com o surgimento de políticas setoriais. No governo Sarney, temos a criação do Ministério da Cultura. Já no caso do governo Collor, o movimento é o contrário, com um saldo da intervenção na área cultural absolutamente devastador, que resultou no encolhimento do setor”. (CALABRE, 2009, p.12)

abordagens já tinham sido apresentadas anteriormente. Exemplo deste ponto pode ser a apresentação da Política Nacional de Cultura (PNC) de 1975, em plena ditadura civil militar, em que se privilegiava a leitura antropológica sobre o papel da cultura, mesmo trabalhando enfaticamente com linguagens artísticas⁴⁷.

Também pode indicar como esta relação está permeada pelo questionamento sobre qual a responsabilidade do Estado frente ao investimento. Este ponto é importante porque contribui na análise sobre qual o lugar, qual a performance ou postura do mesmo passa a ser colocada para sociedade. Pode ser a de um Estado que entenda que é papel governamental apresentar a produção cultural, quando não a estrutura governamental em si realiza a produção.

O histórico também aponta como nosso percurso de constituição do campo esteve muito vinculado à Educação. Em uma ligação tão forte e marcante que é possível considerar que Cultura (enquanto setorial de política pública) nasce de uma “costela” da educação. Afinal, durante muito tempo foi uma estrutura administrativa “invisível”, ocupando a dimensão do tempo de lazer, do contra turno escolar, de atividade de “culturalização”. Por certo, neste momento de fundação do campo as ações culturais pertenciam ao escopo de práticas educativas⁴⁸.

A análise histórica sobre o percurso de criação, recriação, ou extinção de instituições administrativas na área cultural apresenta a peculiaridade, já sinalizada, de que as partes vieram antes do todo e do desenho global, mas também pontuam a perenidade do campo e a influência de ingerências de toda sorte. Não havendo propriamente uma espécie de densidade institucional que representasse a manutenção e garantia de investimentos e programas⁴⁹.

Contudo, como reforçam Calabre (2009) e Miceli (1984) é deste período a criação de uma estrutura institucional basilar para o campo cultural, ainda que um ministério exclusivo efetivamente não existisse. Um esforço de “construção institucional” como aponta Miceli para dar conta de um projeto de país que conjugasse o projeto político defendido do país real⁵⁰.

⁴⁷No caso do modelo adotado a partir de 2003, a “abordagem antropológica” foi focalizada como uma marca distintiva e como uma espécie de ruptura e “nova tecnologia governamental”. O que se anseia por ilustrar é mais uma vez reforçar o viés processual e a possibilidade de abordagens governamentais reutilizarem e/ou recolocarem exemplos já ofertados, sem necessariamente mencioná-los. Levando em conta que apagamentos e silenciamentos também podem ser instrumentos de distinção.

⁴⁸Neste primeiro momento, a pasta que era responsável pela execução das ações era denominada Ministério de Educação e Saúde.

⁴⁹Característica observável até os dias de hoje.

⁵⁰Segundo Miceli (1979, p. 133): “Entre 1930 e 1945, o processo de centralização autoritária bem como a redefinição dos canais de acesso e influência para expressão dos interesses econômicos regionais junto ao poder central, esteve ancorado na constituição de um aparato burocrático que prestou uma contribuição própria ao sistema então vigente de poder. Esse trabalho de constituição institucional determinou a abertura de ministério e

Se se analisa que este primórdio de relação entre Estado e Cultura é caracterizado por uma marcante presença governamental. Vislumbrar como se deu o relacionamento ou a absorção com uma classe artística e intelectual que desse suporte às ações políticas colocadas para a sociedade é significativo. Muitos intelectuais e artistas trabalhavam na estrutura governamental do período ou ganhavam algum tipo de financiamento para o desenvolvimento de suas práticas⁵¹. Logicamente, que em contexto de governos autoritários, este financiamento esteve fortemente vinculado a práticas que fossem afins aos ideários do governo.

Barbalho (1998) reforça que os intelectuais naquele contexto do governo Vargas e posteriormente durante a ditadura civil militar, colocavam-se também como porta-vozes da questão nacional. Para isso, ocupar um lugar no projeto governamental era tido como um “movimento natural”, uma espécie de missão, o desempenho de um papel cívico de culturalização da sociedade e fortalecimento do Estado⁵².

Da mesma forma, posturas dissonantes ou que representassem algum “risco à segurança nacional” como justificado pelo governo à época eram severamente censuradas, perseguidas, caladas. Portanto a marca efetiva deste período de fundação é a de um Estado forte, protagonista que quando ele mesmo não apontava e apresentava a sociedade o que era cultura, escolhia com muito cuidado quais práticas poderiam circular Além de se preocupar com especial ênfase a possibilidade de pluralidade e discordâncias.

Outra particularidade muito interessante advinda deste contexto é a forma como a estrutura organizativa e diretiva de práticas culturais estava organizada. Como já posto, não existia um ministério exclusivo. Desta forma, os Conselhos, enquanto estrutura administrativa e política, cumpriram um papel protagonista.

uma série de organismos vinculados diretamente à Presidência da República, (...); e de uma rede de autarquias, conselhos, departamentos e comissões especiais.”

⁵¹Novamente recorrendo a Miceli (1979, p. 159): “Pelo que diziam, o fato de serem servidores do Estado lhes concedia melhores condições para a feitura de obras que tomassem o pulso da Nação e cuja validez se embebia dos anseios de expressão da coletividade e não das demandas feitas por qualquer grupo dirigente (...) esses intelectuais cooptados se autodefinem como porta-vozes do conjunto da sociedade (...) vendo-se a si próprios como responsáveis pelo espólio cultural da nação, se dispõem a assumir o trabalho de conservação, difusão e manipulação dessa herança (...) É nesse contexto, sem dúvida, que tomou corpo a concepção de “cultura brasileira” sob cuja chancela, desde então se constituiu uma rede de instâncias de produção, distribuição e consagração de bens simbólicos, às custas das dotações oficiais (MICELI, 1979, p. 159)

⁵²Barbalho em trecho dialogando com Monica Velloso e Nicolau Sevcenko: “O Estado enquanto local 'natural' para atuação pós-30 se constrói em oposição à República Velha e sua ideologia liberalista. Nesta, os intelectuais se opõem ao Estado por 'representar a nação'. Com ideias antiliberais do regime getulista, não tem mais razão, aponta Velloso, o intelectual manter-se na oposição: 'De inimigo do Estado, o intelectual deve se converter em seu fiel colaborador, ou seja, passa a ter um dever com sua pátria (VELLOSO, 1987:14).” Sobre a participação política dos intelectuais e sua missão, Nicolau Sevcenko (1983) afirma que “construir a nação e remodelar o Estado” já eram parâmetros norteadores de parte da intelectualidade da república velha. (BARBALHO, 1998, p. 35)

De fato, o olhar proposto por Calabre (2009) lançou luzes para o lugar dos Conselhos como estrutura administrativa potente no campo e, na falta de uma pasta exclusiva para tratar o campo, pois apesar de existir uma secretaria específica dentro do Ministério da Educação, o lugar de definição de políticas e prioridades era ocupado pelos conselhos. Portanto, eles foram como mecanismo de gestão que imprimiram características relevantes para a compreensão da forma de relacionamento entre governo e sociedade civil.

Em um primeiro momento, eram conselhos escolhidos pelos gestores centrais, ou seja, indicados e não eleitos, com o que se convencionou denominar de indicação de cidadãos com “notório saber” ou representatividade no setor. Outro elemento observável foi a capacidade decisória, o de mais ampla duração e espectro de atuação foi o Conselho Federal de Cultura (que funcionou entre 1966 e 1990). Além de deliberativo, o conselho tinha status de organismo executivo. Possuía prerrogativa de liberação de recursos de financiamento de projetos quando demandado pela população⁵³.

Efetivamente, em um contexto de baixa institucionalidade específica, ele ocupava o espaço decisório e administrativo de um ministério. Uma experiência interessante quando se ponderava que era papel do conselho a construção temática do contorno de política cultural a ser seguida. O curioso era pensar que, naquele período, tudo estava nas mãos da sociedade civil (ou do que se entendia por participação da sociedade civil, especialmente em um governo autoritário). Logicamente, há que se levar em consideração a particularidade da estrutura de representação não ser feita por votação, ou indicação setorial, por exemplo. É preciso atentar para o fato dos integrantes serem escolhidos pelo presidente da república e para a capacidade destes intelectuais estabelecerem alguma posição de enfrentamento que degradasse o governo⁵⁴.

Atentar para o lugar que os Conselhos exerceram ao longo do histórico do campo no Brasil é ponderar sobre a forma de interlocução entre Estado e Sociedade na cultura. Uma relação especialmente entremeada primeiramente pela visão de que o governo deveria apontar os rumos da produção cultural por meio do auxílio potente de “notáveis”, uma concepção de diálogo com a sociedade civil completamente distinta da acionada a partir dos anos 2000 e, conseqüentemente, no exemplo estudado aqui.

⁵³Segundo Calabre: “entre as atribuições do Conselho, previstas na legislação, estavam: formular a política cultural nacional; articular-se com os órgãos estaduais e municipais; estimular a criação de conselhos estaduais de cultura; reconhecer instituições culturais; manter atualizado o registro das instituições culturais; conceder auxílios e subvenções; promover campanhas nacionais e realizar intercâmbios nacionais.” (2006, p. 2)

⁵⁴Mesmo o CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural surgiu com esta aura de “conselho de notáveis” com o propósito de ocupar o espaço vazio de um órgão executivo, durante o governo Collor. Mais detalhes sobre sua constituição serão apresentados posteriormente.

Se neste primeiro episódio, característica que durou praticamente até o final da ditadura civil-militar, a posição ocupada por estes conselheiros era de grande poder decisório, com a ascensão do neoliberalismo e com a transformação da relação ocorrida na década de 1990, com a sensível diminuição da estrutura governamental apostando em um protagonismo social/mercadológico, os conselhos também tiveram seus papéis alterados. Os conselhos daquele contexto teriam o papel de “controle social”, um tom de fiscalização das “artimanhas” de um Estado perigoso que precisava ser “vigiado” com muita frequência, para que fosse contido⁵⁵.

Para entender os distintos tons desse desenho amplo da relação entre Estado e Cultura no Brasil, Albino Rubim (2007) contribui com o que seriam três espécies de tipologias, ou tendências, ou, como ele denominou: três tristes tradições. Para o autor, o histórico desta relação no Brasil pode ser captado por meio de três nuances que ora são observadas em conjunto, ora percebidas sozinhas. Ele sinaliza que as políticas públicas de cultura sofrem recorrentemente destas tradições: autoritarismo, ausência e/ou instabilidade.

A proposta de Rubim (2007) comunga muito apropriadamente com as reflexões colocadas por Calabre (2009), ao longo de seu olhar histórico. Afinal, o primeiro momento, de forte presença estatal, conferiu a gestão governamental do período o tom autoritário, também serve para ilustrar a relação intensa entre ações culturais e governos antidemocráticos, algo que marcou o histórico brasileiro. Boa parte da estrutura institucional vigente em nível federal até os dias de hoje é oriunda do trabalho desenvolvido nos governos ditatoriais vividos no Brasil.

O que para o autor (2007) pode ser citado como mais marcante é este tom nacionalista bem forte neste período fundacional do campo. Ou seja, as políticas culturais, ou ações desenvolvidas nesta direção, estavam fortemente vinculadas à relação da cultura como um instrumento de identificação, coesão e equilíbrio social. O propósito essencial era o de florescimento de identidades nacionais fortes, calcadas em símbolos da pátria e que tivessem matriz cultural. Para ele este movimento é alterado pela ascensão da hegemonia neoliberal que direcionou a um modelo de forte diminuição do Estado. Algo corroborado por Calabre (2009), Barbalho (1998), Miceli (1984), entre outros.

O nacional-popular como preocupação evidente deste período de criação das políticas culturais possibilitou uma maior preocupação governamental também com práticas e manifestações populares, que passaram a sofrer interferência e ingerência governamentais. De

⁵⁵Os pormenores desta relação social e do papel dos conselhos na estrutura política serão aprofundados posteriormente neste trabalho.

certa forma, há um exercício de legitimação de práticas e saberes que poderiam alçar a ícones desta “identidade nacional”.

Outra nuance de especial observação é a dimensão da ausência, ou seja, períodos em que as políticas culturais ou deixaram de existir, ou a presença governamental não mais estava apresentada à sociedade da mesma forma. Esta particularidade foi percebida no período democrático entre 1945-1964 e, muito acentuadamente, com o fortalecimento do neoliberalismo no Brasil, durante o período de redemocratização e nas primeiras eleições democráticas. Nos dois casos, eles ganharam maior ênfase, por terem ocorrido em período imediatamente posterior a abordagens autoritárias e de grande protagonismo governamental. Foram percebidas como grandes vazios políticos, como efusivos movimentos estatais de retirada na arena política, algo que causou relevantes consequências na desigualdade de acesso aos meios de produção, por exemplo. A ausência funcionou como uma forma de “resposta” ao autoritarismo⁵⁶.

O período mais presente na memória diz respeito à ausência governamental durante as políticas implementadas marcadamente a partir da década de 1990 até o início dos anos 2000. Naquele contexto, ações diretivas, regulatórias, ou de subvenção governamental praticamente não existiam. A principal abordagem era a defesa do uso de mecanismos de financiamento que privilegiassem o relacionamento entre esfera pública e privada. As leis de incentivo e, marcadamente, a chamada Lei Rouanet foram a tônica mais evidente⁵⁷.

A conjugação das duas características anteriores pode ser considerada o catalisador para a percepção da terceira triste tradição: a instabilidade. De maneira palpável, a instabilidade atravessa e se faz presente em um modelo que ora aposta em um Estado muito evidente, ora completamente ausente. Essa ênfase é vigente nas atividades mais cotidianas, no trabalho estruturado das instituições e na sensação de eterno recomeço presente nas políticas culturais desenvolvidas no país.

O fantasma da instabilidade imprimiu severas consequências na relação entre Estado e sociedade, por causar uma sensação de descrédito, de não atendimento, ou de que as políticas públicas de cultura não estariam disponíveis para todos os brasileiros. A instabilidade não

⁵⁶Segundo Albino Rubim: “A ditadura reafirmou a triste tradição do vínculo entre políticas culturais e autoritarismo. Os militares reprimiram, censuraram, perseguiram, prenderam, assassinaram, exilaram intelectuais, artistas, cientistas e criadores populares, mas, ao mesmo tempo, constituíram uma agenda de 'realizações' nada desprezíveis para a (re)configuração da cultura no Brasil". (2007, p. 34)

⁵⁷A postura governamental deste período utilizou como marca distintiva de gestão a noção de “Cultura como um bom negócio”, em uma alusão ao incentivo para que empresas privadas dispusessem recursos para a realização de projetos culturais utilizando o mecanismo de incentivo fiscal. Enfatizando a noção de que a parceria público-privada era a postura mais adequada para fugir de modelos estatais dirigistas.

somente política, decisória, institucional e principalmente financeira pode ser vista como um dos entraves principais para a continuidade de práticas e o fortalecimento do campo.

Ainda que a marca de Albino Rubim (2007) seja a percepção destas três tristes tradições, o período especialmente estudado nesta pesquisa, a partir do ano de 2003 até 2014, pode ser visto como uma primeira postura de enfrentamento. A proposta era deixar a marca de que era possível estabelecer outra tipologia de investimento do campo.

Se o primeiro modelo, o período de invenção, denominado por Lia Calabre (2009), e de autoritário, chamado por Rubim (2007), poderia ser lido como a ênfase em um modelo de Estado com o tom de produção; o que busco ilustrar como *Estado produtor* de cultura⁵⁸. Da conta de um modelo em que toda a centralidade está no governo, a sociedade apenas recebe um volume de produção que deve ser destinado a ela, em uma visão de cultura como algo “acumulável”, como mecanismo de educação e também domesticação.

Ainda nesta mesma digressão de pensamento, a característica seguinte, a de ascensão neoliberal, pode ser compreendida como um movimento que leva o governo para o polo oposto. Se antes ele era o efusivo protagonista de tudo, o que causou traumas graves em toda a sociedade, não apenas por um Estado grande e inchado, mas pela violência e o silenciamento. No contexto de neoliberalismo, a percepção era de que a sociedade precisava frear este monstro, este Leviatã que prejudicava o desenvolvimento social. Chegou-se com isso em um modelo de *Estado Ausente*, que não interferia.

Por último, neste modelo que se anuncia na primeira década dos anos 2000 há uma espécie de superação dialética das duas abordagens anteriores, não se tratava de um Estado que iria produzir cultura, mas levava-se como premissa de que não se poderia fugir da intervenção no campo. Uma intervenção que vinha se contrapor ao largo período de ausência, mas que se colocava diferentemente do Estado pesado que calava vozes dissonantes. Por isso, compreende-se que tal abordagem estava marcada pela preocupação da cultura como um direito constitucional a ser garantido e preservado para toda a população. Surgia, portanto, um *Estado mediador* que atuava no campo para mediar processos, estabelecer novas realidades e incluir outros sujeitos que não estavam acostumados a operar efetivamente com o estado brasileiro. Esta abordagem tocou a fundo a dimensão da intervenção e auxilia o debate sobre a importância de regulações governamentais para diminuir disparidades sociais.

Mario Machado (s/d) também problematiza os meandros desta intervenção, algo tão fortemente rechaçado por olhares neoliberais. Para o autor, a intervenção governamental na

⁵⁸Reflexões apresentadas em Lima, Deborah Rebello (2018)

cultura deve ser olhada como algo natural, como um duplo movimento de preservar tradições, símbolos, práticas que ajudam a criar o imaginário da nação, mas também servem de substrato para o projeto de outros desenhos de futuro. Portanto, é preciso mergulhar na defesa de um modelo de Estado que se não coloca à serviço de interesses mercadológicos exclusivamente. Porque quando o Estado escolhe não regular já está operando uma forma de regulação⁵⁹.

No entanto, considera-se que apesar da tentativa de adotar diferenciação, em todas as posturas a instabilidade, marcada por Rubim como uma de nossas tristes tradições, esteve presente como elemento latente em nossa frágil democracia. O dilema de inícios e reinícios, a falta de continuidade em práticas, a postura de reinvenção de propostas já realizadas, a falta de menção a propostas anteriores, a não ser pela crítica, a enorme lista de ministros que ocuparam a pasta da cultura em espaços curtos de tempo⁶⁰, a sensação de descrédito e desesperança por muitos momentos pela sociedade civil, todos são exemplos que corroboram com esta obtusa característica.

Em síntese, ainda que sejam abordadas distintas perspectivas, acredita-se que é conveniente ressaltar que o que transversaliza a relação entre Estado e Cultura é a noção da mesma como um recurso, na mesma perspectiva apontada por Yúdice (2004). Um artefato que pode ser político, com vistas a identificação e conformação identitárias, ou, por outro lado, um instrumento para o fortalecimento de percepções mais democráticas e o exercício de práticas

⁵⁹Estado deve ou não intervir? “O primeiro entende que no âmbito cultural o Estado não deve intervir: o mercado deve ser absolutamente soberano, pois qualquer intervenção estatal trará consigo a ameaça de deturpação do processo cultural. No entanto, podemos dizer que, na verdade, a não intervenção do Estado é uma forma velada de intervenção, porque ela traz consequências políticas importantes, ficando o mercado à mercê dos agentes naturalmente mais fortes, daí surgindo oligopólios e monopólios. A não-intervenção do Estado no sentido liberal radical é apenas uma doutrina; não é uma fotografia da realidade, como equivocadamente interpretam algumas pessoas. (...)No outro extremo, ter-se-ia uma posição de intervenção completa. O Estado tudo pode, e não há motivo, a princípio, pelo qual ele não deva estar presente na vida cultural. Historicamente, essa postura ficou desacreditada pelas dramáticas experiências totalitárias do século XX.” (MACHADO, s/d, p. 3)

⁶⁰Somente na primeira década de atenção exclusiva ao tema, seja pela existência do Ministério da Cultura ou da Secretaria de Cultura vinculada a presidência, entre os anos de 1985 – 1995, dez gestores ocuparam as pastas por períodos muito curtos de tempo. Durante o governo de José Sarney ocuparam a pasta: José Aparecido (15 de março de 1985 – 29 de maio de 1985), Aluísio Pimenta (30 de maio de 1985 – 13 de fevereiro de 1986), Celso Furtado (14 de fevereiro de 1986 – 28 de julho de 1988), Hugo Napoleão do Rego Neto (28 de julho de 1988 – 19 de setembro de 1988) e José Aparecido de Oliveira (19 de setembro de 1988 – 14 de março de 1990). No governo Collor, a pasta ministerial foi extinta e em seu lugar foi criada a Secretaria de Cultura, vinculada à presidência da República, estiveram a frente do órgão: Ipojuca Pontes (14 de março de 1990 – 10 de março de 1991) e Sérgio Paulo Rouanet (10 de março de 1991 – 02 de outubro de 1992). Com o impedimento do então presidente, Itamar Franco assumiu o posto e também recompôs a pasta exclusiva pra a cultura, fizeram parte da gestão: Antônio Houaiss (02 de outubro de 1992 – 01 de setembro de 1993), Jerônimo Moscardo (01 de setembro de 1993 – 09 de dezembro de 1993) e Luís Roberto do Nascimento e Silva (15 de dezembro de 1993 – 31 de dezembro de 1994). No período seguinte, durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, um único nome ocupou a pasta durante os dois mandatos: Francisco Weffort (01 de janeiro de 1995 – 31 de dezembro de 2002).

cidadãs. Da mesma maneira, pode ser um artefato econômico, quando o Estado se retira e fortalece esta ideia para que a iniciativa privada apresentasse especial interesse, ou quando determinada gestão governamental cria políticas com vistas a se apoiar em uma perspectiva de desenvolvimento que considere a cultura como variável essencial.

Contudo, nestes desenhos mais recentes o que salta aos olhos é visão de que a construção de uma política cultural também é uma influência cultural em si mesma. Como pontuado no trecho de discurso do então ministro Gilberto Gil: “formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura”, o que comunga com a visão de que as ações empreendidas pelo Estado interferem na vivência cultural dos sujeitos.

No que tange ao relacionamento entre Estado, Cultura e Comunicação, é interessante pensar que talvez, no mesmo período histórico, ambos os campos estivessem sendo estabelecidos como ações estruturadas pelo Estado brasileiro. Assim, como a Cultura, no mesmo período da gestão Vargas, a Comunicação começou a ser percebida de forma mais evidente, mas é fundamental compreender os pormenores dessa relação.

Defende-se que o mergulho na especificidade do campo possibilita vislumbrar a ligação entre Estado e Comunicação por meio de dois pontos de contato. Por um lado, no tocante a uma percepção de utilização “interna”, diz respeito ao uso da Comunicação como artefato político para a propagação de mensagens programáticas pela gestão governamental. Aqui a Comunicação, assim como a Cultura, era vista como um elemento importante para o discurso político. Seria o instrumento para determinada imagem a ser propagada, para o controle da agenda pública, para o domínio das vozes sobre a postura e a imagem governamental. Por outro lado, é interessante também observar como se deu o embrião da estrutura regulatória e os pilares da relação com a radiodifusão, por exemplo. Ou seja, a compreensão da Comunicação também como um bem público e que precisa ser regulado ou operacionalizado pelo Estado. Algo que tem especial importância quando se almeja compreender a relação entre Comunicação e Política, por exemplo.

Na verdade, uma observação relevante é a feita por Capparelli (1997) ao chamar atenção para o entroncamento entre os conceitos de Comunicação, Política e Políticas de Comunicação. Ainda que seja relevante compreender os conceitos de forma separada, fixar-se em apenas um dos elementos é perder a potencialidade da interação e de seus processos de influência. Os arranjos e contatos entre um e outro elemento auxiliam a compreensão do lugar que os meios de comunicação ocupam na sociedade brasileira, com amplo poder econômico, político e de agendamento (inclusive orientador de padrões sociais, de formas de representação etc.).

Portanto, o mergulho histórico sobre as particularidades de atuação do Estado brasileiro sinaliza muitos capítulos importantes desta história. Neste sentido, Suzy dos Santos (2010) enfatiza a importância do governo Vargas para a criação de estruturas relevantes do campo. É claro que relações do Estado com a comunicação já existiam muito antes, haja vista a influência da imprensa escrita, por exemplo. No entanto, é durante o as gestões de Vargas (entre 1930-1945/1951-1954) que rádio e televisão atingem patamar essencialmente de massas. Afinal, o papel estratégico que tais suportes ocupavam em um país com dimensões continentais era imensurável, não apenas como mecanismo de propaganda e transposição de uma imagem política específica, mas também por questões estratégicas e de segurança nacional.

A delicadeza passa a ser a observação de como as ações governamentais foram trilhando caminhos que não necessariamente seriam conjuntos entre Comunicação e Cultura. Embora ambas as setoriais tenham sido instrumentos essenciais no modelo político fundacional, durante a gestão Vargas, houve o incentivo a uma estrutura baseada no estímulo à urbanização brasileira e no consumo em massa.

Em síntese, assim como a cultura estava sendo acionada para dar corpo à ficção da nação, a comunicação, em suas distintas formas e modalidades, também atuava na mesma direção, mas veja bem, isso não significa que as ações foram deliberadamente pensadas em conjunto, ou mesmo questionando a fronteira entre os campos⁶¹. Contudo, a capacidade de ingerência comercial e mercadológica era evidente em cada um dos campos, talvez com características distintas. Portanto, ações governamentais de regulação e criação de regras específicas eram necessárias para dirimir possíveis discrepâncias sociais.

Contudo, algo muito particular sobre o campo da Comunicação e que auxilia a compreensão sobre as particularidades da relação com o Estado são as dimensões de “finalidade educacional” e “interesse nacional” que permearam a estrutura regulatória já em seus primórdios. A base fundacional do campo foi a construção da visão de que comunicação é uma competência exclusiva da União, mas a mesma pode delegar sua exploração para atores econômicos privados.⁶²

⁶¹Esta leitura que foca em um vínculo tão forte entre comunicação e cultura talvez não fizesse sentido naquele momento.

⁶²Octavio Penna Pieranti discute alguns dos esforços empreendidos na gestão Vargas para regulamentar um serviço ainda incipiente: os decretos 20.047 de 1931 e o 21.111 de 1932. Segundo ele: “O primeiro documento estabeleceu que a radiodifusão era serviço de interesse nacional com finalidades educativas (art. 12). Para atendê-la, a União se encarregaria de promover a unificação dos serviços de radiodifusão, constituindo uma rede nacional na qual poderiam operar, além da União, sociedades civis e empresas brasileiras que obedecessem às exigências educacionais e técnicas estabelecidas pelo governo federal. O caráter público da rede refletia-se na obrigação de uso não comercial dos receptores, mediante pagamento de taxa anual. As diretrizes educativas da programação caberiam, naquele momento, ao Ministério da Educação e Saúde Pública e a fiscalização técnica,

No entanto, ainda que a regulação citasse estes dois conceitos como primordiais para a construção de conteúdos e a ação dos meios, caberia ao Ministério de Educação e Saúde na época, o mesmo no qual as ações em cultura estavam alocadas, a orientar a programação das emissoras⁶³. Mesmo com previsão legal, a atuação da pasta não teve tão amplo escopo quanto poderia se imaginar, sendo limitada a poucas recomendações de programação.

Da mesma forma, a falta de clareza quanto a especificidades destes termos não esteve presente nos primeiros documentos de regulação do campo. Esta característica, de adoção de conceitos “guarda-chuva” que podem discursivamente ser alvo de múltiplos usos é uma característica bastante forte no campo das comunicações. A ideia de “interesse público” foi importante para garantir o monopólio da União, mas a possibilidade de exploração econômica por agentes privados por meio da figura jurídica da concessão. A noção de “finalidade educacional” foi alargada para múltiplos sentidos que configuraram à produção de cunho essencialmente mercadológico o lugar de produção educativa. O que era uma marca evidente era o fortalecimento da noção de comunicação como um tema de “interesse nacional”, indicando a necessidade do Estado brasileiro estar atento ao tema, como também reforça Octávio Pieranti (2011)⁶⁴.

Em outro escopo, no que tange ao uso interno da comunicação como artefato político é também deste período a criação do DIP-Departamento de Imprensa e Propaganda. Constituído em 1939, por meio de decreto presidencial, sua função estava umbilicalmente ligada a preocupação governamental em difusão de discursos e ideias para a população⁶⁵. O DIP ocupava um lugar de vértice entre os campos, era dele a atribuição sobre os setores de divulgação, radiodifusão, teatro, cinema, turismo e imprensa⁶⁶. Uma estrutura que estava focada em direcionar o discurso oficial e a imagem governamental para a população ao mesmo tempo em

ao Ministério da Viação e Obras Públicas e haveria uma programação nacional transmitida simultaneamente e outra regional, simultânea ou não. (2011, p. 12)

⁶³Neste momento, ainda tratamos exclusivamente do sistema de rádio.

⁶⁴No entanto, historicamente, o estado brasileiro teve dificuldades em estabelecer órgãos de fiscalização do setor.

⁶⁵Segundo o CPDOC, “Mas sua origem remontava a um período anterior. Em 1931 foi criado o Departamento Oficial de Publicidade, e em 1934 o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC). Já no Estado Novo, no início de 1938, o DPDC transformou-se no Departamento Nacional de Propaganda (DNP), que finalmente deu lugar ao DIP” Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EducacaoCulturaPropaganda/DIP>. Acesso em: 18 de janeiro de 2019.

⁶⁶Como salienta Calabre (2003), “Desde os primeiros tempos no poder, Getúlio Vargas demonstrou preocupação especial com as atividades culturais, principalmente com aquelas ligadas às classes populares ou ao grande público. Podemos citar como exemplo desse interesse a oficialização dos desfiles das escolas de samba, com a qual o governo incentivava, apoiava e também controlava as manifestações carnavalescas populares. O cinema também foi atingido pela ação do Estado. Em 1932, surgiu a lei da obrigatoriedade da exibição de um complemento nacional nas listas de longa-metragem. A partir da criação do DIP, o Estado passou tanto a censurar quanto a produzir sistematicamente documentários e jornais cinematográficos. (2003, p. 166)

que ansiava por controlar fortemente a produção cultural brasileira⁶⁷. Naquele período, a atuação do DIP estava empenhada em controlar a imagem governamental, os discursos, especialmente, as mentes. Portanto, Comunicação e Cultura eram áreas que precisavam ser observadas e manejadas com especial cuidado, era preciso garantir que a população caminhasse para “rumos efetivamente seguros”.

No entanto, é curioso ressaltar que não se pode falar de exclusividade temática por parte do órgão, o que proporciona uma grande questão: qual o lugar da Comunicação na agenda política dos governos? Ela estava em vários lugares, mas não necessariamente representava a ênfase política para a democratização. Apenas durante o governo Vargas os Ministérios da Educação, Trabalho e da Justiça, além logicamente do DIP dedicaram atenção ao tema, a disputa entre os mesmos permite observar certa falta de clareza de qual deveria ser o lugar do tema.

Octávio Penna Pieranti e Paulo Emílio Matos Martins (2008, p. 304) defendem que a regulação do campo por parte do Estado, especialmente a partir da ditadura civil-militar, tem oscilado entre “o autoritarismo e a coerção e o simples não estabelecimento de regras”. É pertinente apontar que mesmo em períodos de posturas mais duras, ou mesmo em abordagens censuradoras de conteúdo jornalístico, a relação com o empresariado, a aproximação para a defesa de interesses nunca foi abandonada. O que se anseia sinalizar com isso? Que talvez não seja possível separar os períodos em posições tão estanques, a visão de um estado autoritário e um estado desregulador. Inúmeras ações governamentais transversalizaram estas posturas, podendo determinada gestão governamental adotar um tom mais autoritário para controlar o discurso político que contrariasse sua visão, porém, por outro lado, privilegiar e desregular em outros períodos com o foco no privilégio a determinados grupos.

Não dá também para entender em detalhes a relação do Estado com interesses econômicos sem perceber como estes também fincaram suas raízes. O sistema midiático brasileiro foi historicamente construído sob os ares da concentração de propriedade por parte de um pequeno grupo da elite nacional que constituiu o modelo de negócio em gestões essencialmente familiares (Aires e Santos, 2017). Este dado não pode ser descartado para se perceber o poder político que este grupo tem no país e a capacidade de ingerência destes nas ações governamentais. Da mesma forma, tendo em vista o poder de controle de agenda e o corporativismo do campo, governantes aproximavam-se e negociavam com estes grupos como

⁶⁷Calando vozes dissonantes como pontuado anteriormente.

uma estratégia também de governabilidade, cabe ressaltar, que este movimento ocorria mesmo em governos autoritários⁶⁸.

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), aprovado em 1962, pode ser um exemplo desta curiosa relação entre regulação e interesses privados que se estabeleceram como marca no Brasil. Uma peça regulatória fruto da articulação essencialmente de interesses privados, políticos e militares não necessariamente pensado no marco de um cenário comunicacional mais inclusivo e democrático. Segundo Venício Lima (2012), a aprovação do CBT é uma evidência importante da articulação econômica e do seu poder político no país, seu nascimento marca também o nascimento da ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – um dos principais grupos em defesa dos interesses do empresariado do setor⁶⁹.

A preocupação com a comunicação governamental (e não pública) andou em paralelo com a criação de modelos de negócio que permitissem que o empresariado brasileiro pudesse explorar o campo e garantir altos dividendos. Numa relação pouco transparente, foram os militares (a partir da década de 1960/70) e seus grupos civis aliados que proporcionaram o desenvolvimento de infraestrutura necessária e a consolidação de um modelo nacional de comunicação. As razões eram múltiplas, poderia ser segurança nacional, reforçar laços em um país de proporções continentais, propagar um ideário de desenvolvimento ufanista centrado na força de uma identidade nacional pujante, contribuição na educação do país ou a possibilidade de exploração comercial e desenvolvimento do país. De fato, Estado e iniciativa privada estavam de mãos dadas para a atuação no campo com negociações bem delineadas: trilhando os rumos do que queriam para o país (não necessariamente um projeto democrático inclusivo).

É válido ressaltar que este desenho gerou movimentos importantes na estrutura administrativa governamental. No âmbito da comunicação política, o que se iniciou com o DIP não ficou restrito a gestão Vargas; outros órgãos e departamentos ocuparam lugar similar no histórico tratamento da Comunicação pelos governos, especialmente no que tange a organização da comunicação presidencial e ao aparato repressivo (não necessariamente comungados mais no mesmo local). É deste período também o surgimento da visão de atuação sistêmica por parte da comunicação presidencial com a criação do SICOM, em 1967, pelo

⁶⁸Outro elemento importante, a dimensão de influência externa para os modelos operacionais colocados no país, discutiremos este tópico a seguir.

⁶⁹ Questão debatida com maior profundidade mais a frente no trabalho.

decreto presidencial número 200⁷⁰. Este sistema dava conta da assessoria especial ao presidente da república, mas também do sistema público de radiodifusão e emissoras oficiais, que quando explorada pela união deu origem a RADIOBRÁS, vinculada ao Ministério das Comunicações⁷¹.

Este sistema foi o arcabouço estrutural para um sistema público de tratamento da comunicação política, um antepassado do modelo institucional gerido mais recentemente pela SECOM, por meio do decreto nº 2004 de 1996. O curioso é perceber como aos poucos o sistema de comunicação passou a ser gerido ou encabeçado por uma secretaria vinculada diretamente à presidência da república e não pelo ministério exclusivo da pasta. Mais uma vez demarcando a diferença entre comunicação política e política de comunicação e, em alguns contextos, apostando em direcionamentos totalmente distintos no mesmo governo.

De fato, a relação do Estado no campo também foi fundada na dicotomia entre serviço público e de interesse público⁷², termos que foram utilizados/manipulados com distintas intencionalidades dependendo dos envolvidos. Nos dois conceitos percebe-se a influências de tipologias regulatórias distintas que derivam em modelos midiáticos que podem ser opostos e configurarem abordagens governamentais completamente distintas.

O primeiro conceito, a noção de serviço público, esta vinculada à ideia de que Comunicação é um serviço a ser garantido para a população, portanto o sistema de mídia deve ser pensado para garantir conteúdo de qualidade, a baixo custo e com amplo acesso. É o caso do modelo inglês, focado no papel governamental, na comunicação pública com grande força e protagonismo e não necessariamente se aproxima de um controle de agenda e de discurso.

No outro polo, percebe-se o conceito de “interesse público” que abre a prerrogativa para o entendimento de que Comunicação não ser uma ação exclusivamente governamental, mas que deve preocupar-se com o benefício do público, da população. Na prática, esta noção

⁷⁰Segundo o governo: o sistema tinha o encargo de formular e aplicar a Política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira, sendo seu órgão central a Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República.

⁷¹A pasta criada neste mesmo ano foi prioritariamente ocupada por gestores militares durante toda a ditadura brasileira. Como aponta Pieranti (2008, p. 312): "Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado montou empresas estatais para capitanear os investimentos nessa área e modificou o aparato tecnológico voltado à transmissão de dados. Data dessas décadas a criação da Embratel em 1965, da Telebrás em 1972 e da Radiobrás em 1975, por meio das quais foi possível consolidar e ampliar a comunicação via satélite e as linhas de transmissão de dados, viabilizar a TV em cores e aumentar a capilaridade da radiodifusão e da telefonia nacionais. Com essas inovações, tornou-se possível a integração de pontos remotos do país, contribuindo para a difusão da imagem ansiada pelos militares".

⁷²Segundo Suzy dos Santos (2010, p. 23): "Todavia, o que deve ser ressaltado é que o conceito de “interesse público”, na regulação do Estado de Bem-Estar Social, estava fortemente marcado por intenções relativas à garantia de liberdade de escolha individual em relação ao conteúdo e à criação de condições igualitárias de acesso. Estas intenções podem ser observadas, por exemplo, nos instrumentos regulatórios de dois modelos distintos de radiodifusão, como os dos EUA e da Inglaterra".

permeia o modelo de concessões públicas, na qual o governo concede a exploração do campo, no início do uso espectro para a radiodifusão, com o intuito de proporcionar que atores econômicos explorem comercialmente o meio, sem deixar de lado a preocupação com esta dimensão do público. Neste caso, o modelo de inspiração e influência marcante é o operado pelos Estados Unidos, focalizando na defesa de que está na livre iniciativa a real potência de defesa do bem comum, pois é preciso frear o Estado. Em uma visão extremamente liberal clássica é como se busca colar a este modelo a leitura de que a liberdade de expressão é valor universal e que precisa ser defendido a qualquer custo. No entanto, a compreensão de liberdade de expressão é metonimicamente utilizada para a defesa da liberdade de empresa, liberdade de exploração, para a não-regulação.

Para Suzy dos Santos, a oscilação entre estes conceitos e a tendência brasileira em focar na visão de interesse nacional não apenas deram as bases essenciais da relação governamental no campo, como serviram de sustentação para a proeminente influência americana na estrutura regulatória do Brasil, especialmente pela posterior transformação da noção de “interesse nacional” em “interesse público”. Ela apresenta uma leitura irreverente para caracterizar o quadro regulatório da comunicação no Brasil, indicando que “chiclete foi misturado com banana” para dar corpo a um modelo que focou nas concessões públicas, no estreitamento de relação entre governos e públicos muito específicos e na apropriação deturpada de peças regulatórias sem necessariamente haver a correlação direta com a realidade nacional.

Para a autora, a subserviência no campo tem suas primeiras sementes nos governos Vargas e Dutra. Uma das evidências mais marcantes e emblemáticas é a menção direta à Federal Communication Commission, a comissão norte-americana que regula as políticas de radiodifusão nos Estados Unidos, em um decreto presidencial lançado para regulamentar o sistema de televisão no Brasil (decreto nº 31.835). Nele, já em seu primeiro artigo, o texto definia que o serviço brasileiro de televisão deveria ser executado: por único padrão de televisão no país, um padrão não síncrono com frequência por campos de segundo de 60, frequência de quadros por segundo de 30, número de linhas de exploração de quadro por 525 e “nos demais detalhes será idêntico ao chamado padrão americano adotado pela Federal Communication Commission”⁷³.

Não se sabe ao certo os motivos de uma menção tão clara à agência estadunidense no texto regulatório nacional, se pressão americana, se desleixo da burocracia em nem ao menos transpor os parâmetros colocados por ela, sem necessariamente a indicá-la diretamente, se

⁷³Contudo, esta não foi a única vez em que a agência foi uma inspiração importante para o campo. Ela é o desenho ansiado para adoção do próprio Conselho de Comunicação Social aqui estudado, antes que ele tomasse a forma que lhe foi conferida.

excesso de subserviência para indicar a adoção do modelo. O fato é que este indicativo é um indício importante para compreender a estrutura da relação entre Estado e Comunicação no Brasil e o tamanho da influência norte-americana⁷⁴.

Ao contrário da Cultura, a aposta em Conselhos como estrutura operativa potente não advém do âmago de regulação setorial. Não há na Comunicação o mesmo histórico de utilização de Conselhos para a definição de políticas e prioridades. A agenda política era bem definida entre grupo de interesses e operação governamental, seja por um ministério da pasta voltado para interesses corporativos ou posturas governamentais próximas do empresariado.

No caso da Comunicação, esta busca por participação da sociedade civil veio muito mais forte como uma bandeira de movimentos pela democratização do setor, tais como FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) e posteriormente o Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social). E essa esperança de virada na forma como a Comunicação era tratada politicamente pelos governos alçou novos patamares durante a elaboração da Constituição de 1988. É um avanço pensar que a Carta Magna apresentou um capítulo exclusivo para a temática. Contudo, a esperança não foi tão longe⁷⁵.

Além de emplacar a inclusão da existência do CCS no texto constitucional, os ganhos não foram tão sólidos quando se esperava. De certa forma, a esperança de criação do Conselho de Comunicação Social era que o mesmo ocupasse o espaço vazio deixado por um ministério corporativo e que não realizava grandes movimentos no campo. A inspiração mais uma vez veio do modelo americano e da FCC (Federal Communication Commission), uma mescla entre conselho e agência regulatória⁷⁶. Até mesmo movimentos da sociedade civil encaravam que o modelo americano de um conselho, ocupado por especialistas e representantes da sociedade civil seria uma arma importante para fugir da influência política no desenho de políticas.

Se nos detivermos ao mergulho histórico sobre as formas de tratamento do Estado no campo, poderemos considerar o exposto no início desta seção. Ambos os cenários foram importantes artificios políticos acionados de maneiras distintas. Ainda que, em alguns

⁷⁴Outro dado que marca a relação entre Comunicação e Estado foi a criação de uma dicotomia central: a separação entre investimentos em infraestrutura e conteúdo. Historicamente, os governos estiveram mais empenhados na criação de infraestrutura necessária para operação, seja física ou regulatória. Não necessariamente o mesmo empenho foi despendido para se tocar em questões de conteúdo.

⁷⁵É válido ressaltar que segundo, a comunicação destinada a discutir às temáticas de comunicação social foi a única que não conseguiu aprovar e encaminhar um relatório final sobre os trabalhos. O processo tenso de embates entre movimentos sociais que percebiam ali uma oportunidade de democratizar as comunicações no Brasil e os interesses econômicos travaram batalhas difíceis.

⁷⁶As particularidades de criação do CCS serão apresentadas em outro trecho deste trabalho.

momentos, houvesse a operação ou acionamento conjunto não havia propriamente uma postura de criar políticas que amalgamassem os dois campos, dificultando esta operação colaborativa.

Venício Lima tende a sinalizar que o entroncamento entre os campos advém da leitura de que a mídia pode ser também uma outra forma de compreender a indústria da cultura no Brasil. Seriam suportes ou mecanismos pelos quais se possibilita uma comunicação de massa (os jornais, as revistas, o rádio, a televisão e o cinema). Contudo, vislumbrar a correlação dos campos apenas por este prisma é talvez diminuir o lugar da cultura apenas como um instrumento a serviço de modelos de operação econômica.

O histórico brasileiro não indica posturas governamentais que tivessem a intencionalidade explícita de quebrar esta fronteira administrativa. Analisando parte dos detalhes de conformação dos campos, é possível apreender que tal leitura estanque entre os dois cenários vem marcadamente da postura adotada no cenário comunicacional em que o protagonismo é dedicado à atuação comercial e não à garantia de pluralidade ou mesmo ao incentivo à concorrência. Por isso, a leitura acima de vislumbrar o entroncamento por meio da atuação da indústria cultural ganha corpo em muitas discussões sobre políticas de comunicação, sobre a necessidade de se observar os movimentos econômicos e políticos, como indica boa parte nas análises com foco na economia política da comunicação brasileira. Veremos parte desse debate ao longo desse trabalho.

CAPÍTULO II - “Metade, o busto de uma deusa maia / Metade, um grande rabo de baleia...” - Modelos de Estado, construção de políticas e a visão de direito

O propósito deste capítulo é apresentar algumas das pedras fundamentais de análise deste trabalho. Como já pontuado anteriormente, mais do que uma simples comparação fria entre as políticas públicas de Comunicação e de Cultura operadas pelo Brasil no recorte retratado, interessa aprofundar o debate sobre as especificidades dos campos e propor este tensionamento de fronteiras. Não se anseia comparar para identificar simplesmente similaridades ou particularidades, a transposição desse movimento é para perceber a complexidade que constitui cada um dos campos e que influencia as formas de operação governamental.

Por isso, algumas perguntas são pertinentes e direcionam o tom de análise proposto. Afinal, é possível pensar no Estado como um substantivo no singular? Faz sentido compreendê-lo como único, um bloco, um personagem que interfere na vida dos sujeitos? É possível ter a visão de uma gestão governamental como uma marca exclusiva de operação? Esta pesquisa caminha pela rota de entender que o cenário é mais intrincado do que a simplificação e o entendimento do Estado como um ator de interferência pontual e/ou específica, ou como um personagem único. Há que se considerar as múltiplas redes de influências e as operacionalizações. Da mesma maneira, é preciso atentar para as transformações, releituras, adaptações que ocorrem a todo momento. Este é o objetivo essencial deste capítulo, provocar a discussão sobre uma categoria essencial, a dimensão de Estado, e com isso deixar mais evidente o estofo teórico que fundamenta esta análise.

Além deste primeiro movimento de indagação sobre o lugar e o papel do Estado, volta-se para a reflexão sobre suas operações, as políticas públicas. Esta análise se dá por meio do olhar antropológico e ele ajuda nesta visão que permite alcançar o micro detalhe, o nível dos sujeitos, as particularidades que ficariam imperceptíveis em uma observação de ampla escala. Esta é, portanto, uma escolha primordial neste percurso de trabalhar as particularidades de políticas públicas de Comunicação e de Cultura sem cair na armadilha de se propor a estabelecer uma **comparação entre “laranjas e bananas”**, colocar lado a lado campos que já se sabe, antes mesmo do mergulho de pesquisa, que são historicamente diferentes no Brasil e em distintas partes do mundo. Por isso, o reconhecimento destas particularidades é algo que se toma como fundamento para se construir as perguntas de pesquisa e o próprio trabalho.

Conseqüentemente às discussões sobre o papel do Estado e o lugar das políticas públicas, debate-se também a dimensão de direito e exercício de cidadania construídas em cada um dos setores, encarando-as da mesma forma, como construções sociais edificadas historicamente e que podem ser abordadas de distintas maneiras. Afinal, entende-se que as compreensões de direito e cidadania atingem diretamente posicionamentos sobre o papel do Estado e sua forma de interlocução com os inúmeros grupos da sociedade civil.

Por último, mas não menos relevante, coloca-se a debater a categoria participação e seus reflexos no exercício democrático e na conformação social. Afinal, esta pesquisa não é apenas sobre a perspectiva governamental. De fato, o olhar para a forma de interlocução entre governos e distintos grupos sociais é primordial. Almeja-se avaliar em que medida a participação é distinta nos dois setores, como isso se reverbera nos objetos estudados e no escopo regulatório. Este breve debate sobre participação é a porta de entrada para compreender o histórico de formação dos conselhos, apresentado em seguida.

Com isso, neste objetivo de ressaltar antagonismos, incongruências e a multiplicidade, já no título do capítulo ilustra-se que para pensar as formas de operacionalização política nas áreas de Comunicação e de Cultura, mesmo setoriais tão próximas tematicamente, não dá para pensar em um todo coeso. Aqui, a figura de dois personagens sem muito diálogo é o que mais salta aos olhos. Este posicionamento permite qualificar a análise sobre uma gestão governamental que se colocou como uma grande NOVIDADE! Sim, NO-VI-DA-DE em letras garrafais porque a ênfase era no que seria diferente, nas mudanças percebidas como “nunca antes na história desse país”.⁷⁷ Por isso, a licença para utilizar a poesia de Gilberto Gil em trecho da música *Novidade* para tentar ilustrar as bases do (que se entende) que foi a gestão governamental empreendida entre 2003 e 2010, marcadamente. Pois a:

A novidade veio dar à praia
Na qualidade rara de sereia
Metade, o busto de uma deusa maia
Metade, um grande rabo de baleia...

A novidade era o máximo
Do paradoxo estendido na areia
Alguns a desejar seus beijos de deusa
Outros a desejar seu rabo pra ceia.
(GIL, RIBEIRO, VIANNA, BARONE, s/d)

⁷⁷Este foi um dos jargões discursivos adotados pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para dar corpo a esta noção de que a operação governamental colocada em prática em sua presidência era completamente diferente de tudo que vinha até ali, enfatizando a noção de “novidade” operada e de uma espécie de “revolução social” colocada em prática.

A gestão governamental buscava enfatizar sua diferenciação já no período de campanha. Neste sentido, a Cultura era a “Deusa Maia”, traria o beijo de uma revolução cidadã via prática cultural, colocando “a imaginação a serviço do país”⁷⁸. A setorial cultural era apresentada como a marca distintiva de um governo de esquerda, como pontuou outrora Marilena Chauí⁷⁹. Por outro lado, a Comunicação era o rabo de baleia que seria servido e degustado com muita avidez por grupos específicos, seria o antagonismo da posição revolucionária de enfrentamento e empoderamento dos sujeitos. Neste lócus, o poder econômico mostrou sua força⁸⁰.

A poesia ajuda a compreender e reforçar as características de cada um dos setores, mas também corrobora com a visão de que o Estado não é uma coisa única. Ainda que estivéssemos falando de uma grande novidade em termos de gestão política, pelo menos era o que se esperava quando um partido de corte mais à esquerda chegava pela primeira vez ao poder central, os meandros, o histórico tudo influenciaria na forma como Estado seria visto pela sociedade, na estrutura de construção das políticas públicas, na forma de exercício da cidadania e mesmo na abertura à participação social. Sim, um mesmo governo, com mesmo recorte programático poderia oferecer distintas experiências aos sujeitos. Este capítulo versa sobre os elementos que auxiliam na compreensão desses antagonismos.

⁷⁸Este foi o título do documento de campanha apresentado na ocasião do debate eleitoral de 2002 e que, pela primeira vez na história, apresentava a Cultura como a representação da diversidade cultural do país. Um documento feito a partir da escuta às diferentes manifestações culturais do país. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf> Acesso em: 20/2/2018.

⁷⁹Marilena Chauí é filósofa, nascida em São Paulo, foi uma das intelectuais orgânicas do Partido dos Trabalhadores. É tida como um dos símbolos do pensamento sobre a Cultura no partido. Esteve à frente da Secretaria de Cultura de São Paulo, entre os anos de 1989 e 1992, durante a gestão de Luiza Erundina como prefeita. Segundo trecho de uma obra sobre o processo, a autora faz a correlação entre o campo cultural e a posição da esquerda indicando que: “O laço que une esquerda e cultura é indissolúvel porque é próprio da esquerda a posição crítica, visando a ruptura das condições estabelecidas, nas quais se reproduzem a exploração e a dominação, assim como lhe é próprio afirmar a possibilidade da justiça e da liberdade, isto é, da emancipação, por meio da prática social e política. Para a esquerda, a cultura é a capacidade de decifrar as formas de produção social da memória e do esquecimento, das expressões, das ideias e dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a esperança racional de que dessas experiências e ideias, desses valores e obras surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade.” (2006, p. 8)

⁸⁰Ao contrário do que ocorreu com a setorial da Cultura, o documento de campanha construído para a Comunicação não chegou a ser disponibilizado para debate com a sociedade, foi glosado antes mesmo de ser publicado. Ganhando espaço apenas no documento geral de campanha, reduzindo as ações em Comunicação ao setor de infraestrutura. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf> Acesso em: 20/2/2018.

2.1 Estado ou Estados? Uma mirada etnográfica sobre o conceito de Estado e suas operações

O que significa dizer que a análise de uma gestão governamental é feita pelo filtro da Antropologia dos Processos de Estado? O que essa subdisciplina pode trazer de diferente e importante para esta pesquisa? Em primeiro lugar, ela é o apoio para frear o conceito de Estado inconsciente que pode vir a surgir em qualquer análise que o leve em consideração. É fundamental, portanto, fugir de apriorismos e simplificações que escondam a pluralidade de possibilidades e alterações. Como aponta Bourdieu:

É preciso abrir aqui um parêntese para tentar esclarecer um ponto metodológico essencial. O trabalho difícil e talvez interminável, necessário para romper com as pré-noções e os pressupostos, isto é com todas as teses jamais colocadas como tais, já que estão inscritas nas evidências da experiência comum, com todo o substrato indispensável subentendido no pensamento mais vigilante, é frequentemente mal compreendido, e não apenas por aqueles chocados em seu conservadorismo por esse trabalho. De fato, tendemos a reduzir a um tratamento político inspirado por preconceitos ou pulsões políticas (disposições anarquistas, no caso específico do Estado, furores iconoclastas de beócios relativistas, no caso da arte, inclinações antidemocráticas, no caso da opinião e da política), o que é e quer ser um tratamento epistemológico. (BOURDIEU, 1996, p. 92-93)

A linguagem antropológica para manejar o cotidiano político permite o olhar pela lente do indivíduo, observando as micro relações que conjugam compreensões e influenciam contornos mais amplos. Contribui para desnudar as relações de poder, os artefatos discursivos, o entendimento do sistema político e seus sistemas de significado.

Análises como esta permitem sinalizar intencionalidades políticas, questões em disputa, entendimentos contraditórios sobre um mesmo objeto. Mesmo a noção de direito, como veremos a seguir, possui contornos, classificações, qualificações múltiplas que vão confluir também em exercícios democráticos por vezes contraditórios.

Esta postura permite compreender o Estado para além de um personagem, um monstro, um grande Leviatã que se coloca a impedir liberdades individuais ou que se mostra ineficiente para atender o bem-estar da sociedade. Portanto, lança luzes para a necessidade de se despir de percepções totalizadoras e que anseiem por grandes leituras de cenários sociais complexos. Encarar a finitude, a complexidade e a conseqüente transmutação dos processos é característica essencial neste percurso. Com isso, para dar corpo a esta análise de acento antropológico é preciso despir-se de uma visão pré-fixada, delimitada, concebida e arraigada de Estado. Não dá conta, entendê-lo apenas pelo viés Weberiano de associação política com o monopólio do uso da força. Nem tampouco percebê-lo pelo viés Marxista e enxergá-lo como um artefato de poder

a serviço de uma classe social determinada. Estas visões ajudam a compreender acionamentos distintos, formas de operação do Estado, mas não podem carimbá-lo como uma única coisa, ele é tudo isto e mais alguns. Não deve ser entendido como ente. Ele é um complexo em que se aconselha considerar quais suas redes, seus processos constitutivos.

De fato, este precisa ser o primeiro movimento para ler com mais cuidado o campo de estudos e entender a complexidade dos objetos. Juntamente com esta escolha de análise uma série de outros apoios teórico-metodológicos podem ser acionados. Portanto, mais do que se preocupar com quem está envolvido em uma escolha política (os atores e agentes políticos), observa-se com cuidado também o “como” os processos são operados e “porque” determinadas escolhas são colocadas em prática em detrimento de outras.

Ajuda neste caminho compreender o Estado não como um objeto estático, mas como um corpo em movimento. Mais do que uma categoria delimitada, é interessante encarar a dimensão processual do mesmo, não como a ponta de um processo acabado, algo em todo o tempo incompleto, inconsistente neste plano histórico, diacrônico. Como aponta Elisa Reis (1988), é fundamental compreender que os processos de estado interagem com a vida, com o vivo, são processos dinâmicos que interagem com sujeitos, grupos, com questões de classe e identidade e que há uma espécie de influência mútua. Essa postura contribui para vislumbrar as redes de poder e influências e seus processos constitutivos.

Compreender o Estado por meio desta “desconstrução” contribui na visualização de estratégias de conformação e direcionamento. Uma estrutura de poder que cria seus próprios ritos, processos, vocábulos que podem ser mais inclusivos e democráticos ou fomentar a criação de grupos de super especialistas.

Ao transpor esta discussão brevemente para a setorial da Comunicação é mais perceptível o quanto o conhecimento técnico pode ser um instrumento fundamental para a manutenção do poder de certas corporações e interesses. Levemos em conta o papel dos engenheiros em telecomunicações para discussões diversas no campo, seja de espectro de frequência até o padrão de televisão digital a ser utilizado em larga escala pelo país. Especificamente no que tange às particularidades da infraestrutura comunicacional é possível conceber que esta postura governamental acaba direcionando para um afastamento da população de questões importantes ao campo.

Por outro lado, na setorial da Cultura, o mesmo tratamento esteve presente também ao pensarmos sobre a utilização das leis de incentivo fiscal para projetos culturais, por exemplo. Com a criação dos mecanismos, mais fortemente na década de 1990, surgiram as figuras do

“captador de recursos” e do “elaborador de projetos”. Dois postos profissionais que se especializaram em dialogar com a burocracia governamental, funcionando como “atravessadores” entre os grupos culturais e artísticos e o acesso ao financiamento.

A perpetuação e fortalecimento do lugar desses super especialistas para lidar com o Estado pode ser vista como uma maneira de afastar a população do contato direto com o governo, especialmente executivo. No entanto, este fenômeno não é exclusivo deste poder, o mesmo ocorre quando pensamos na interação com o sistema judiciário e na necessidade de apelar a um árbitro para o exercício de um direito, novamente o cidadão comum precisará fazer uso de um atravessador: o advogado, que detém a prerrogativa de representação do cidadão em assuntos legais.

No que tange ao relacionamento do cidadão comum com o legislativo o fosso de interlocução fica ainda mais profundo. Se refletirmos sobre o nosso sistema de representação, no qual os conselhos de interferência direta em decisões são poucos e os que possuem poder deliberativo representam um número ainda menor, a distância entre o cidadão comum e o cotidiano político de seus parlamentares representantes acaba se configurando uma distância quase intransponível.

Todos esses fenômenos (ou estratégias) contribuem para a separação entre grupos sociais e Estado. Cooperam para essa mistificação sobre o papel do Estado ou a visão pejorativa que se atribuiu ao sentido de burocracia⁸¹ como uma espécie de sinônimo para dificuldade e falta de clareza. Por meio destas ações, processos e entendimentos contribuimos para produzir um afastamento do cidadão das discussões políticas, dos espaços decisórios, da estrutura de poder.

Acredita-se, portanto, que a forma de operação governamental e o estabelecimento de mecanismos (ou não) de interlocução estão sob a mira de pressões políticas de toda ordem, muitas delas almejando a manutenção de privilégios, do poder exercido. No Brasil, as bases da administração pública colocam-se como um dado, como uma operação naturalizada, sem a devida atenção à explicação processual de suas práticas. Afasta-se, com ênfase, de uma postura burocrática-legal, ainda que esta noção seja conclamada a todo o momento, pelo menos discursivamente. Portanto, há que se atentar para a dispersão de forças, vislumbrando o espaço de tensões e contradições cotidianas.

⁸¹Que pode ser uma antítese da proposta colocada por Weber (1979) no sentido de contribuir para a arrumação e o estabelecimento de processos racionais para o bom funcionamento do Estado.

Especificamente sobre o caso brasileiro, Souza Lima e Castro (2015) acionam Elisa Pereira Reis (1988) para mostrar “o papel central do Estado (mono)nacional como categoria que permite articular recursos de autoridade e de solidariedade, propondo analisá-lo enquanto uma ideologia.” (SOUZA LIMA; CASTRO, 2015, p. 39) É interessante, portanto, compreender os efeitos do Estado, ou quem exerce o poder dele, no cotidiano dos sujeitos; seja por meio do receio da força, seja pela busca na garantia do direito à saúde, ou à educação, seja pelo afastamento da dimensão de comunicação como um direito a ser garantido para os sujeitos, seja pela possibilidade de empoderamento via lutas identitárias e exercício cultural . Há que se concatenar em que medida as ficções de Estado e do Estado ajudam na disseminação de visões da realidade específicas, que possuem matrizes ideológicas múltiplas. Por exemplo, as posturas referentes a um maior ou menor investimento do Estado em setores sociais, em políticas de comunicação e cultura podem e devem ser percebidos também como construções, como posturas que se apoiam na ficção do Estado como um ente mais ou menos presente na sociedade. É possível conceber uma experiência governamental com maior acento liberal, ou com maior tendência social democrática, por exemplo. O que é fundamental compreender nesta pesquisa é que as redes de influência (políticas, econômicas e/ou programáticas) podem orientar condutas difusas do poder governamental, apontando até mesmo para antagonismos dentro do mesmo governo.

Estimula a pensar sobre o fazer, sobre como certas ideias traduzem intencionalidades sobre processos estatais, adotando posturas mais históricas e menos processualistas para pensar a categoria Estado. Esta desconstrução de noções pré-concebidas e estanques da dimensão do Estado fornecem uma nova tônica na apreensão de suas ações, de seus relacionamentos. Contribuem para a superação de outros obstáculos para o entendimento das características do campo. Se nem mesmo a visão de Estado pode ser lida por um conceito determinado, tampouco as políticas públicas, ou os interesses inscritos nelas podem ser tomados como tal.

Neste tópico, as proposições de Souza Lima e Macedo (2015) são fundamentais, pois põem em xeque, por exemplo, perspectivas de “público” vinculadas às ações de Estado. Os autores provocam a refletir sobre a desmistificação da noção de “público”, deixando a compreensão dela apenas por um sentido positivo para a prática governamental, algo que não necessariamente é um dado verdadeiro. Abrir mão dessas noções apriorísticas sobre público, participação, sociedade civil ajuda a observar os contraditórios, os não ditos, as múltiplas intencionalidades. Afinal, em nome da coisa pública as maiores atrocidades de gestão podem ser cometidas, desde o desalojamento de famílias de baixa-renda até reformas da legislação que

permitam a um beneficiário da previdência social ter um rendimento menor do que o salário mínimo. Em vista disso, trocar a adjetivação das ações políticas da perspectiva de públicas para a noção governamental é uma escolha potente para vislumbrar com mais cuidado o lugar da escolha, da ponderação política, da interferência de interesses etc.

Este olhar para os objetos ajuda a quebrar unidades conceituais e não partir para um colecionismo de percepções, de acionamentos, de coisas dadas. Aqui opta-se por não levar noções como axiomas intransponíveis e imutáveis. Também se toma como entendimento o ambiente processual e relacional que baseia a forma de exercício de poder e a análise das interações políticas. Especialmente, em uma proposta analítica que anseia debater a relação entre governo e sociedade. No que tange às especificidades setoriais, nenhuma das duas categorias (Estado e/ou Sociedade) podem ser tomadas como dadas; é preciso ponderar as especificidades em cada um dos contextos de campo.

Entender o movimento do Estado permite vislumbrar seus processos e a relação com as ações governamentais. No entanto, por que manejar um estudo sobre políticas de comunicação e cultura sob a ótica da Antropologia dos processos de formação do Estado? Além de uma desconstrução de categoria, estamos mais uma vez problematizando o lócus da cultura: Stuart Hall defende que vivemos uma “nova centralidade para a cultura”:

Primeiro, consideramos a expansão substantiva da cultura — sua crescente centralidade nos processos globais de formação e mudança, sua penetração na vida cotidiana e seu papel constitutivo e localizado na formação de identidades e subjetividades. Então nos voltamos à centralidade epistemológica da cultura — sua posição constitutiva nas humanidades e nas ciências sociais de hoje e as modificações na teorização e na análise relacionadas à —virada cultural. Procuramos rever o que significa a afirmação trazida por esta —virada conceitual de que cada prática social ocorre —no interior da cultural. (HALL, 1997, p. 21)

Corroborando com a percepção de que o cenário contemporâneo contribui para a visão de um novo lócus para a cultura. Steimentz (1999) classifica isso como o “cultural turn” ou a virada cultural que campos teóricos deram com o intuito de compreender o papel da cultura nas sociedades contemporâneas. Ela impulsionou uma gama de novos impulsos teóricos, colocando em evidência o papel social de processos culturais. Ilustra também a importância deste movimento nos estudos sobre o Estado e na compreensão deste também como produto de relações culturais e não como apenas orientador de formas de vida e significado.

Outro ponto interessante é conceber que esta “influência cultural” nas formas de atuação do Estado não deve ser percebida como algo restrito ao ambiente das políticas culturais. Souza Lima também contribui adicionando a ênfase de se observar as políticas culturais pelo ângulo

dos processos de formação do Estado e pela capacidade destas servirem como ponto de contágio e/ou afetação de novas temáticas, questões, tratamentos, necessidades etc. Segundo o autor:

As políticas culturais olhadas do ângulo dos processos de formação de Estado, como construtoras da necessidade da representação (estética, política etc.) devem merecer atenção redobrada, em especial pelo papel que podem ter na afetação de outras políticas. Estamos diante da politização da cultura? Cremos que não: estamos diante do fato de que fazer cultura (e discutir e teorizar etc.) é um exercício de poder, e que todo exercício de poder mobiliza significados, envolve performances múltiplas de scripts há um tempo preconcebidos e criativamente reinventados.” (SOUZA LIMA; MACEDO, 2015, p. 40)

Este entendimento alinha-se à visão de política pública como tecnologia política, como estrutura de poder, como forma de atuação e interferência em determinado ambiente, mas também atingido por ele. Políticas governamentais são então vistas não somente como processos administrativos, mas também como fenômenos antropológicos e culturais, como apontam Chris Shore e Susan Wright (1997):

As políticas não apenas codificam normas e valores sociais, e articulam princípios organizadores fundamentais da sociedade, mas também contêm modelos implícitos (e às vezes explícitos) de sociedade. São formações discursivas que funcionam para capacitar algumas pessoas e silenciar outras. (SHORE; WRIGHT, 1997, p. 7 – tradução livre da autora)

Por meio da análise deles é possível vislumbrar textos culturais e características interessantes de relações sociais complexas. Por isto esta aproximação, este filtro cultural para dar conta das ações de Estado é importante por reconhecer a capacidade de suas ações em projetar e, em alguns sentidos, impor categorias de pensamento⁸².

Levando em consideração a proposição dos autores e fazendo o exercício de transpor para o exemplo retratado neste trabalho, é pertinente problematizar a capacidade de contágio de agenda que o setor público pode ter fornecido à agenda de políticas sociais (ou o contrário?). Como colocado no capítulo anterior, problemas de matriz identitária, que podem ter sido catapultados para a agenda pública por força da discussão de diversidade cultural, foram a base de construção de diversas ações ministeriais da gestão entre 2003 e 2014. No entanto, atendo-se mais especificamente ao recorte desta pesquisa, é interessante refletir sobre como as políticas

⁸²"Se o Estado pode exercer uma violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na subjetividade ou, se quisermos, nas mentes, sob formas de estruturas mentais de esquemas de percepção e de pensamento. Dado que ela é resultado de um processo que a institui, ao mesmo tempo nas estruturas sociais e nas estruturas mentais adaptadas a essas estruturas, a instituição instituída faz com que se esqueça que resulta de uma longa série de atos de instituição e apresenta-se com toda a aparência natural." (BOURDIEU, 1996, p. 97) Esta percepção compreende a existência de processos mentais, de formas de enquadramento que as noções de Estado geram nos sujeitos.

governamentais do campo cultural, por adotarem percepções ampliadas da noção de cultura, também foram amalgamando questões e problemas de outras setoriais. Reconhecendo a importância da cultura para o direito à cidade, o direito à educação e, logicamente, o direito à comunicação.

Esta dimensão cultural para analisar o Estado vincula-se a outra questão importante, os efeitos da globalização neste contexto. Para Sharma e Gupta (2006), este novo mundo interconectado interfere em outras leituras. A globalização reacende a visão e o potencial do Estado, não pelo seu enfraquecimento, mas ilustra a visão do Estado como um artefato (também cultural) e que problematiza questões transnacionais.⁸³ Afinal, a globalização não somente altera a percepção de tempo, a relação com o espaço, não somente encurta distâncias toca na relação entre os sujeitos, problematiza identidades confere ao Estado outros desafios e questionamentos.

Com isso, ao compreender o Estado por meio de outros filtros, também se pondera de que maneira as formas de operação governamental (políticas públicas) podem ser instrumentos potentes de conformação política, ou de respeito a multiplicidade de vozes. Esta escolha metodológica acaba sendo uma abordagem que se diferencia com bastante evidência de uma leitura racionalista, permitindo operar a reflexão de políticas públicas por outro viés. Tal noção diferencia-se enfaticamente de construções que compreendem políticas públicas por um prisma mais esquemático, posturas que tendem a lançar olhares plenamente objetivos e defendem que a construção de ações governamentais obedece apenas a variáveis objetivas. Não se leva em consideração que esta abordagem racional não leva em consideração esta teia de possibilidades e relações do próprio Estado, não neste nível de observação processual e atomizada. A tônica principal busca conferir às ações governamentais ares de cientificidade racional e neutralidade. Os estudos e ponderações expostos aqui enfatizam o entendimento oposto a esta visão.

2.2 Políticas públicas como racionalidades impossíveis? Políticas governamentais como o Estado em ação

A subdisciplina de estudos sobre políticas públicas nasceu como uma área vinculada fortemente à Ciência Política e, com isso, foram absorvidas características presentes neste

⁸³“Our argument here is that new insights into the state could be obtained by thinking about states as cultural artifacts while simultaneously framing them within transnational dynamics. (...) How can an anthropological approach further our understandings of the state as a multilayered, contradictory, translocal ensemble of institutions, practices, and people in a globalized context?” (SHARMA; GUPTA, 2006, p. 5-6)

campo de estudos. Este dado de origem ofertou à subdisciplina uma postura que prima por analisar a racionalidade de gestão, a busca por uma objetividade evidente. Tal fato pode ser fruto da influência marcante empreendida pela matriz norte-americana, local de nascedouro das reflexões sobre políticas públicas. Estes elementos conferiram ao ambiente de estudos de análise de políticas públicas um tom essencialmente prático e aplicado, não necessariamente vinculado a visões mais profundas sobre disputa de poder e a influência disso na operação governamental.

O reflexo ou a ficção que se cria a partir dessa matriz de fundação da subdisciplina (e também de outras influências) é a leitura da existência de (ou a busca por) uma administração pública objetiva, racional e que almeje operar por meio de uma racionalidade técnica, primando por se furtar a atender a subjetivismos⁸⁴. Esta crítica também é sinalizada por Antonio Carlos de Souza Lima (2015) ao indicar que a visão criada por influência dessa matriz confere a compreensão de que a administração pública, quando eficiente, é aquela que opera de forma exclusivamente técnica, sem se deixar contaminar pela troca de favores políticos, sendo inclusive apolítica.⁸⁵

Com isso, essa visão tecnicista defende que o sucesso da operação e ordenação de políticas governamentais depende da ênfase na rigidez, na objetividade, na tecnicidade, sem nenhum tipo de interferência subjetiva. Segundo Shore e Wright o estatuto moral da objetividade é muitas vezes acionado pelo Estado com o intuito de garantir suas posições e escolhas de operação. (SHORE; WRIGHT, 1997, p. 8) Prima pela adoção de modelos esquemáticos de aplicação de políticas públicas, criando o mito de tipos-ideais, de ciclos orgânicos de operação, tal como: percepção do problema, agendamento, formulação, implementação de programas e projetos, monitoramento e avaliação. Na maioria das vezes, apresentam um foco de acento legalista e que privilegia uma postura *top-down*, indica uma postura que privilegia saberes específicos e os sujeitos aptos a operá-los, criando espécies de super especialistas.

De certa forma, e baseando-se no olhar anglo-saxão de fundação do termo, há uma relevante diferenciação entre *public politics* e *public policies* para tratar dois cenários distintos:

⁸⁴O mais curioso, na minha opinião, é acreditar na ficção da objetividade despreziosa e estritamente ligada à análise de dados objetivos.

⁸⁵ Esta pesquisa caminha na direção oposta de observar como eficiente uma visão de atuação pública focada exclusivamente no tecnicismo. De fato, acredita-se que esta é uma fantasia impossível de ser alcançada. Da mesma maneira, não se coaduna com a base que corrobora essa visão e constrói uma noção de política como troca de favores, operada por interesses não-políticos e que exclusivamente corrompe a administração do público. Logicamente que desvios e maus usos ocorrem e devem ser controlados, mas a iniciativa de corromper o público também deve ser percebida como um projeto.

o primeiro dá conta do mundo da política, do contato, da dimensão da negociação, o segundo orienta o mundo das políticas públicas e das formas de operacionalização de ações dos governos. Esta divisão já pode ser um indício bastante relevante de desmembramento da dimensão humana do debate. Antonio Carlos de Souza Lima e Macedo (2015) reforçam que este movimento de privilegiar e defender esta aura de objetividade pode servir como instrumental em busca de não contestação e de manutenção de condições sociais existentes. Além de criar a noção de que uma política pública pode ser a mesma desde sua criação até sua implementação.

Em síntese, defende-se que a escolha operacional de determinada gestão governamental está entremeada em suas visões políticas, na dimensão programática do partido, na busca por diálogo e/ou atendimento de grupos de interesse específicos, no movimento de pressão de setores contrários. E vai além disso, Souza Lima (2015), utilizando as propostas de Foucault e de Shore e Wright, sinaliza que é interessante o entendimento das políticas públicas não apenas como resultantes de disputas múltiplas, as ações governamentais em si são diretivas, são mecanismos também de dominação. Elas podem ser percebidas como linguagem e poder, como tecnologia política e como elemento da cultura de determinada sociedade.

Com isso, ao refletir sobre as ações governamentais convém não deixar de lado a concepção delas como artefatos políticos fundamentais para a governabilidade. Este último termo operado em sentido amplo, levando em consideração não somente a adoção de temas pertinentes à conjuntura programática da coalização política em questão, mas também a capacidade de dirimir conflitos, de apaziguar questionamentos. As ações governamentais atuam também no espectro de produção de sentido, de identificação, de pertencimento, ou de negação, de apagamento, de sujeição.

As operações do Estado têm o potencial de produzir, corroborar, ou mesmo impor percepções e visões de mundo, como reforça Bourdieu (1996).⁸⁶ A capacidade de se fazer Estado transborda em muitos níveis de avaliação de eficiência, eficácia e ou efetividade da prática governamental. As políticas governamentais operam também em outra frequência, a de criação e ou acionamento de perspectivas morais e afetivas.

⁸⁶Considera-se que o Estado faz o Estado e também os sujeitos, as relações por interações relacionais, por “contágio”. Bourdieu defende que “O Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, um conjunto de agentes.” (BOURDIEU, 1996, p. 116)

É especialmente interessante nesta discussão as reflexões sobre como moralidade e afeto podem ser instrumentos relevantes de governabilidade, pois entende-se como os recursos operados (narrativos, normativos, afetivos, morais) podem contribuir para a edificação de ideias de Estado. Adriana Vianna (2005) toma dimensão moral do fazer Estado pelo seguinte prisma:

Toda a construção de legitimidade, mesmo que como virtualidade, depende, em certa medida, da capacidade de produzir representações de demonstrar práticas coerentes com esse conjunto de obrigações. (...) Do mesmo modo que ocorre com a conceituação de autoridade, também a moral não pode ser tomada como um conjunto claramente definido como um conjunto estanque de comportamentos e valores. Falar em moral implica falar em produção, veiculação e embate de significados; implica retratar dinâmicas entre representações, bem como entre agentes sociais que produzem ou se aproximam de tais representações e das estratégias ou contextos nos quais elas são postas em ação. Nesse sentido, a moral como forma de organizar certo conjunto de percepções e atitudes corresponderiam moralidades, entendidas como campos dinâmicos de construção e veiculação das representações morais, nunca totalmente fechadas de antemão e dependentes das experiências concretas nas quais são convocadas e explicitadas. (VIANNA, 2005, p. 24)

Especialmente em se tratando do caso das políticas culturais ofertadas marcadamente entre 2003-2008 (período em que Gilberto Gil esteve à frente da pasta setorial), há que se ponderar como a operação governamental pôde produzir frequências morais e afetivas que influenciaram o relacionamento com a sociedade.

Uma das hipóteses deste trabalho é que o trabalho operativo e discursivo proposto pelo MinC a partir de 2003 produziu um duplo movimento: internamente proporcionou maior engajamento de cidadãos e profissionais da cultura em ocupar espaços decisórios e opinar sobre as políticas setoriais (como no caso do CNPC), especialmente pautado na ‘afetividade’ ; externamente, colocou a pasta a ultrapassar fronteiras setoriais fazendo interferência não apenas em outras pastas temáticas, mas também no próprio Conselho de Comunicação Social do Senado, enfocando na defesa de uma nova perspectiva sobre a cultura e a comunicação.

A capacidade de construção de arquétipos moralizantes pelo Estado enfatiza este poder de criação, de defesa de argumentos, de convencimento até mesmo do que é menos favorável para a maioria da população. Por outro lado, o afeto seria o movimento de produzir valência, identificação, aproximação. Para alguns, esta postura pode “atingir” ou diminuir o potencial diretivo de um governo. Como se a operação governamental com base em afetividades manchasse a consciência racional, o estatuto formal do Estado, colocando em lados opostos (razão x emoção)⁸⁷. Para alguns autores, esta tipologia de postura governamental pode servir

⁸⁷Ann Laura Stoler nos ajuda a ponderar que embora o afeto seja uma categoria administrativa “viável”, seu acionamento não gera tanta confiança: “We might even ask whether affect versus reason, feeling versus thinking, were familiar and current distinctions to which administrative expertise could then bead dressed. The categories

também como forma de dominação, como manobra política, como uma forma de colocar os sujeitos a serviço de vontades políticas específicas.⁸⁸

Estas tecnologias de Estado, outra maneira de compreender as políticas governamentais, constroem formas de normatização de sujeição, de corpos, possibilidades de identificação e de transformação de práticas. É por meio das operações governamentais que definimos o que é ser cidadão, nacional, criminal, ou mesmo, quilombola, músico, empreendedor etc. As políticas governamentais ganham mais materialidade na influência da vida cotidiana quando podem ser materializadas, quando apresentam tangibilidade, quando criam categorias de identificação e conformação⁸⁹.

Cris Shore e Susan Wright (1997) sinalizam a importância de perceber o trabalho das políticas como instrumentos de governabilidade, mas que às vezes eles falham em suas intencionalidades⁹⁰. Neste sentido, as autoras defendem como as políticas devem ser percebidas como um elemento de organização das sociedades contemporâneas.

Juntamente com a operação governamental e seus efeitos mais diretos, há a construção de uma linguagem específica, a criação de uma gramática que pode ser excludente, ou que pode ser utilizada como forma de alcançar espaço na disputa por poder na sociedade. Ela está presente nos discursos dos gestores, nos documentos oficiais, nos mecanismos de comunicação com distintos grupos da sociedade, em conteúdos programáticos dos partidos etc. Contudo, a mesma ação governamental pode ter distintas facetas em cada um destes suportes. O que se quer dizer, é que pode haver uma significativa distância entre a imagem que se projeta e o cotidiano de uma ação política.

Para este trabalho é especialmente importante esta dimensão de se fazer Estado pela gramática utilizada, ou pela operação discursiva colocada em prática. Por isso, a observação

may have been available and relevant but, as we shall see, confidence in their clarity and content was not." (STOLER, 2007, p. 7)

⁸⁸Mais uma vez recorrendo ao texto da autora: "Critical analyses of colonial authority have often treated the affective as a smoke screen of rule, as a ruse masking the dispassionate calculations that preoccupy states, persuasive histrionics rather than the substance of politics, the moralizing self-presentation of the state as itself a genre of political authority." (STOLER, 2007, p.6)

⁸⁹Segundo os autores Shore e Wright mais uma vez: "Policy has a more diffuse impact when, through metaphors of the individual and society, it influences the way people construct themselves, their conduct and their social relations as free individuals. We use 'governance' to refer to the more complex processes by which policies not only impose conditions, as if from 'outside' or 'above', but influence people's indigenous norms of conduct so that they themselves contribute, not necessarily consciously, to a government's model of social order." (SHORE, WRIGHT, 1997, p. 5) Reforça-se, portanto, que há um duplo movimento de criação/recriação entre sujeito e esferas governamentais, sinalizando mais enfaticamente este olhar processual para a dimensão do Estado.

⁹⁰Esta leitura permite compreender que este não é um movimento de mão única, exclusivamente do Estado em direção à sociedade.

sobre os discursos e sobre as peças governamentais elaboradas neste contexto direcionam o trabalho para uma espécie de etnografia documental⁹¹.

Compreende-se que uma política não está apenas nas ações diretas do Estado, está nos discursos, dos documentos, nas percepções e nas vivências dela pela sociedade. O que pode se configurar como experiências realmente diversas. E a linguagem pode ser um canal interessante para se investigar a tendência à aproximação ou à separação adotada pelo governo⁹².

Compreende-se, portanto, as operações governamentais através dos efeitos ou das interações culturais que podem produzir. Afinal, as políticas governamentais operam ou criam conceitos, territórios/territorialidade, identidades/sujeitos. Pessoas podem ser ordenadas e categorizadas de acordo com as ações do Estado, ou mesmo pressionar para que o mesmo reveja suas formas.⁹³

De certa forma, caímos nas proposições apresentadas por Phillip Abrams (2006) sobre a importância de se atentar para duas perspectivas de operação do Estado: sistema de Estado (teia institucional envolvida no pensar estado) e o Estado como ideia (como imagem mental, concepção, abstração, entendimento que orienta o fazer social).⁹⁴ O Estado é, portanto, a estrutura operativa e as ideias produzidas por e para ele, pode então ser compreendido como um constructo ideológico.

Portanto, o Estado pode ser também um conceito polissêmico, pode representar conforto, garantia de direitos, reconhecimento de práticas, mas também o que limita, que utiliza

⁹¹ Um exercício de observação, análise e debate sobre os documentos produzidos pelos Conselhos e pelo Estado brasileiro de forma geral. Esse mergulho olha para as fontes observando duas vezes, os sujeitos, as formas de veiculação de conteúdo com o propósito de tentar recompor a teia discursiva do contexto.

⁹² Por isso o conceito de polifonia apresentado por Bakhtin (2002) é tão potente na análise de fundo desta pesquisa, pois almeja observar as múltiplas vozes em disputa em uma mesma enunciação, governamental inclusive.

⁹³ Um exemplo interessante para dar materialidade a este debate pode ser uma das políticas culturais de maior destaque realizadas durante os anos de 2003-2010: o Programa Cultura Viva. Por meio dela, foram criados os Pontos de Cultura, que nada mais eram do que uma forma de rebatizar organizações sociais que já existiam e operavam em suas comunidades em troca de financiamento para o aumento de suas atividades. O potencial de reconhecimento e empoderamento que este programa governamental forneceu a organizações sociais que, na maioria das vezes, nunca haviam tido qualquer tipo de interlocução positiva com estruturas de governo, gerou um trabalho em rede e colaborativo entre múltiplas organizações sociais espalhadas pelo país. Em um duplo movimento de invenção e reinvenção, governo e grupos da sociedade civil enfatizaram a importância da política governamental para além de um repasse de recursos, mas como potencial para outra postura política frente às desigualdades enfrentadas cotidianamente e a própria limitação governamental em dirimir tais problemas. Mais reflexões sobre este tema foram alvo da dissertação de mestrado da autora, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11482/Deborah%20Rebello%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30/03/2018.

⁹⁴ “The state is not the reality which stands behind the mask of political practice. It is itself the mask which prevents our seeing political practice as it is. There is a state-system: a palpable nexus of practice and institutional structure centred in government and more or less extensive, unified and dominant in any given society. There is, too, a state-idea, projected, purveyed and variously believed in different societies at different times.” (ABRAMS, 2006, p. 58)

a força de forma equivocada. Essa evocação do papel do Estado de distintas formas pode e deve variar de acordo com a posição social do indivíduo e a experiência de interlocução com o poder governamental.

Isso nos direciona a observar que ao produzir um Estado, uma leitura, uma análise, uma compreensão sobre determinado efeito de Estado, participa-se de sua construção, do imaginário, da existência deste próprio Estado. Em síntese, um esforço de representação que é parte do próprio Estado. Perceber as nuances desta normatização, codificação, desta análise como partes integrantes do próprio Estado contribui na aceitação deste como algo inacabado, como processo, como efeito, como movimento, como devir, várias das características já colocadas. Portanto, é necessário cuidar para “flexibilizar” a pesquisa e despir-se de leituras estanques e pré-determinadas.⁹⁵ O desafio da pesquisa é elaborar uma espécie de mapa da dispersão, reconhecendo, mencionando, confrontando, analisando diversos sujeitos, instituições, interações inerentes ao ambiente estudado, mas, principalmente, sem reificar nenhuma destas noções.

Timothy Mitchell (2006) enfatiza o tom paradoxal que permeia a noção de Estado, para ele, este é o real desafio na construção de análise. Afinal, para o autor, aparentemente, o Estado apresenta-se como uma força material e um constructo ideológico. Um dado real e uma ilusão social ao mesmo tempo. A rede de interações (sociais e institucionais) e a prática política empreendida pelas ações de Estado são complexas, dispersas, difusas.

Esta reconfiguração da noção de Estado problematiza a percepção das relações de poder. Não há que se pensar em foco originário de exercício de poder. Não há que se identificar a “origem” ou o ponto.⁹⁶ Por isso, o Estado não está também em um lugar específico; ele se atualiza, se transfere para os processos sociais e, na mesma medida em que é embebido destes, os transforma.⁹⁷

⁹⁵É um trabalho realmente difícil e vigilante o percurso de romper com pré-conceitos e noções reificadas/naturalizadas. Não é simples abandonar este pensamento de Estado sobre o próprio.

⁹⁶“If there is indeed a hidden reality of political power a first step towards discovering it might be a resolute refusal to accept the legitimating account of it that political theorists and political actors so invitingly and ubiquitously hold out to us - that is, the idea that it is ‘the state’.” (ABRAMS, 2006, p. 64)

⁹⁷“Se considerarmos o momento histórico presente, sugerimos ainda que as políticas governamentais devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo formuladas não só desde organizações administrativas de Estados nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações que estão fora desse âmbito mas que exercem funções de governo. Pensamos aqui em ONGs e movimentos sociais, assim como em organismos multilaterais de fomento e de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. Isto implica dizer que a identificação de problemas sociais, a formulação de planos de ação governamental, se dão concretamente em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis, no entrecruzamento de amplos espaços de disputa, muitas vezes desconectados entre si em aparência, conquanto sua implementação mais direta possa estar (mesmo que dependente de forças sociais para além do local ou nacional) circunscrita a um espaço

2.3 O Direito como uma ficção construída sócio-historicamente

Afinal, se nem mesmo a dimensão do Estado pode ser tratada como estanque e com contornos efetivamente bem delineados, podemos fazer tal inflexão para a dimensão do direito? Ou mesmo para o exercício de cidadania?

Seguindo a mesma lógica de raciocínio já colocada, o direito é percebido não como uma dimensão absoluta, mas como uma variável que tem seu entendimento, acionamento e usufruto variável de acordo com a estratificação social que o indivíduo faz parte, ou seja, é maleável e não um dado absoluto.

Roberto Kant de Lima (2011) enfatiza o quanto o direito deve poder ser compreendido como um privilegiado mecanismo de controle social, pois ao mesmo tempo em que pode produzir valores, tipologias ou comportamentos inaceitáveis, também opera no polo oposto. Pode atuar como mais uma fonte de conformação e, possivelmente, produção de corpos dóceis para a sociedade. Por isso, os sujeitos anseiam pela garantia de usufruto de determinados direitos e empenham esforços para que outros não sejam violados, uma vez que não é possível descolar a disputa por direitos de disputas hegemônicas.

Mergulhando nas especificidades setoriais, no que diz respeito ao cenário comunicacional, a noção de direito vem de uma marca essencialmente liberal atrelada às liberdades de expressão, de pensamento e informação, e à liberdade de imprensa (em um sentido mais corporativo). Dito de outra maneira, o exercício deste direito, mencionado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, deveria ser percebido como algo natural aos sujeitos, se as “amarras” governamentais fossem controladas.

A pedra fundamental da percepção do direito à Comunicação não estava atenta as desigualdades de usufruto dele, e como este desequilíbrio tinha sérias disparidades, em virtude das relações de força e de outros cortes (como classe, gênero, raça, etnia etc). Segundo Armand Matellart (2009), mesmo com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹⁸, o quadro geopolítico facilitou a consolidação (com forte pressão americana) do *free flow of informations*, ou seja, era preciso lutar pelo fortalecimento de uma esfera pública, em uma versão ainda mais utópica do que o conceito habermasiano. Uma noção de liberdade de

mais restrito, e a avaliação de seus resultados nem mesmo chegue a acontecer (o mais comum nas políticas, em especial ditas as sociais) no Brasil.” (SOUZA LIMA; MACEDO, 2015, p. 35)

⁹⁸Que versava “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.

expressão que não tocava nas assimetrias das condições de produção da informação e do acesso aos meios em si.

Apenas na década de 1970, esta superfície foi arranhada com o questionamento sobre os fluxos informacionais entre Norte e Sul e a necessidade de se pensar outros arranjos⁹⁹. Ali, estava explícito o paradoxo essencial do campo, também colocado por Dominique Wolton (2004), “A comunicação que deveria em princípio aproximar os homens serve na realidade para revelar tudo que os afasta” (WOLTON, 2004, p. 37). Portanto, a defesa do direito à informação e a liberdade de expressão podem ser formas pasteurizadas de não enfrentamento de graves assimetrias do campo.

É igualmente deste contexto o questionamento da Comunicação como um fluxo de mão única para distribuir produções. Defendia-se que era preciso atinar para a dimensão dialógica do processo e lutar para superar as assimetrias. Portanto, o enfrentamento sobre a questão da concentração da propriedade de meios era uma questão urgente. Neste contexto da NOMIC e do Relatório MacBride (1983), a postura era de um tom mais aguerrido para garantir o efetivo exercício do direito à comunicação, superando as conjunturas existentes.

Martellart (2009) chama atenção que este tom crítico não sobreviveu à onda neoliberal das décadas de 1980 e 90 que fortaleceram a hegemonia do mercado. Nesta queda de braço ficou mais evidente que o que se colocava era a liberdade de expressão comercial e não dos sujeitos. No caso brasileiro, esta tendência de maior protagonismo privado na disputa pelo direito à comunicação proporcionou a visão do mesmo como sinônimo de garantia à liberdade de expressão, sem um aprofundamento maior sobre seus aspectos.¹⁰⁰

É possível considerar que houve um percurso de amadurecimento até chegarmos no que contemporaneamente foi concebido como direito à comunicação. O primeiro degrau nesta rota diz respeito ao direito à liberdade de expressão, como uma resposta aos governos autoritários e com foco na garantia das liberdades individuais dos sujeitos. O segundo elemento, que reconfigurou o alcance da noção de liberdade de expressão, surgiu da percepção de que para a efetivação desta liberdade de expressão era preciso o pleno acesso a um vasto conjunto de informações, posturas e ideias.

⁹⁹Este era o debate vinculado a disputa pela NOMIC – Nova Ordem Mundial de Comunicação e Informação e posteriormente na publicação do relatório MacBride, ambas questões já tocadas anteriormente neste trabalho.

¹⁰⁰De fato, o corporativismo midiático empenhou-se com afinco em construir o discurso de que a defesa de qualquer tipo de regulação do setor comunicacional seria uma tentativa de dirigismo e um ataque à liberdade de expressão. Por exemplo, considera-se que a retirada do documento de campanha da disputa de 2002 foi fruto da pressão corporativa e o receio da mesma na eleição majoritária.

Essa possibilidade de fomento à diversidade de informações foi um catalisador importante para o robustecimento da imprensa, pois constituiu-se a percepção de que a garantia de ampla circulação de conteúdo produzido pela mesma permitiria uma sociedade mais bem informada e com maior debate público sobre suas questões e problemas. A liberdade de imprensa passou a ser considerada um suporte para os direitos humanos, funcionando como uma espécie de índice para avaliar o quão democrática é uma sociedade.

O passo seguinte nesta percepção era não apenas garantir ao cidadão o direito de falar, ou mesmo de ter acesso a conteúdo livre de qualquer tipo de direcionamento, era fundamental assegurar o direito do sujeito produzir conteúdo e ser ouvido. Com isso, fechava-se o circuito sobre a complexidade do direito à comunicação.

Logicamente, que a defesa da intervenção governamental com o intuito de garantir políticas de comunicação não foi bem aceita em todo o mundo. Países como Estados Unidos e Inglaterra empenharam esforços na defesa da imagem de que este movimento de protagonismo governamental seria uma grave ameaça para as democracias e para o fluxo de informações¹⁰¹.

Em nosso contexto, não se pode considerar que o tema tenha ganhado o debate nacional e tenha sido incorporado como um elemento a ser conquistado de forma efusiva. De fato, a própria interferência da sociedade civil na disputa por este direito esteve restrita a organizações de classe organizadas (corporativamente ou não) e a discussão mais alargada da comunicação como um direito a ser usufruído por todos os cidadãos não ganhou corações e mentes na sociedade brasileira¹⁰².

Ainda que menções específicas a contornos do que se entenderia como direito à comunicação estejam presentes na constituição brasileira, por meio dos artigos 220, 221 e 222, ou ainda ressaltados como aspectos de garantias fundamentais do artigo 5º há uma grande distância entre a previsibilidade deles no texto constitucional e a garantia de exercício dos mesmos¹⁰³.

¹⁰¹Todo o tipo de pressão foi realizada com o intuito de desconstruir este tópico de mobilização. O resultado foi o arrefecimento desta discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento de políticas governamentais, especialmente durante as décadas de 1980 e 90.

¹⁰²Logicamente, não se desconsidera o trabalho de disputa e resistência de sujeitos e organizações não governamentais com base em perspectivas de comunicação comunitária, associativa, livre e/ou independente. O que se anseia ressaltar é como a sociedade brasileira, em geral, foi afastada da compreensão da comunicação como um direito individual e coletivo e que poderia ser exercido para além da noção de acesso. A vertente da produção também deveria ser garantida aos sujeitos.

¹⁰³Os artigos mencionados versam em sua maioria sobre aspectos do “negócio comunicacional”, dando direcionamentos amplos sem muito detalhamento. Também não propõe aspectos mais profundos sobre o direito à comunicação, segundo o trecho: **Art. 220 – parágrafo 5º** – Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de **monopólio ou oligopólio**. **Art. 221.** A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

Um dado importante no percurso de concepção do direito à comunicação é a forma de tratamento do tema pelo governo brasileiro. Historicamente, o campo não necessariamente foi tratado como um direito social e, corriqueiramente, foi amalgamado à dimensão de ciência, tecnologia ou infraestrutura¹⁰⁴. Othon Jambreiro defende que há sim uma diferença em relação ao trabalho empenhado para a Constituição Federal de 1988 e as cartas anteriores, mas a postura empregada tem um tom, segundo ele: “apresenta alterações substanciais relativas a este setor econômico-cultural”, no entanto, “expressam mais fortemente o pensamento conservador” do que propriamente vitórias sociais democratas (2009, p. 133-134).

A defesa do nosso sistema de direito à comunicação tomando como ponto protagonista o papel dos meios de comunicação já desenhou ali possíveis limites de atuação governamental. A urgência que se colocava era a tentativa de regulamentar a atuação dos meios de forma a garantir a pluralidade de vozes e de práticas culturais da sociedade. Durante a controvérsia sobre o título da Comunicação Social incluso na CF/88 houve muita discordância sobre muitos pontos, mas é possível avaliar a centralidade dos meios no rumo do processo. Como aponta trecho de pronunciamento do deputado constituinte Carlos Alberto Caó, um dos mais atuantes no tema, em publicação organizada pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado (2008):

1) Aos meios de comunicação devem ser atribuídos o papel de atuar a serviço da verdade, da eliminação das desigualdades e injustiças sociais, da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro. 2) A base dessa atuação deve residir no pluralismo ideológico. A pluralidade de opiniões, ideias, visões e concepções do mundo deve presidir a transmissão e divulgação de informações. Essa destinação torna-se, portanto, incompatível com centralização e concentração dos meios de comunicação de massa. 3) Impõe-se, dessa forma, que os meios de comunicação e serviços relacionados com a liberdade de expressão não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio, oligopólio, por parte de empresas privadas ou públicas. 4) É preciso, no entanto, sob pena de pôr em risco a segurança e a soberania do Estado-Nação brasileiro, que a nova Constituição expressamente estabeleça que constitui monopólio da União a exploração de serviços públicos de telecomunicações, comunicação postal, telegráfica e de dados. 5) Independe de licença da autoridade a

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - **regionalização da produção cultural, artística e jornalística**, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da **complementaridade dos sistemas privado, público e estatal**.

O artigo 5º que versa sobre os direitos e garantias fundamentais trata de forma mais individualizada desta perspectiva de direitos ao citar a garantia à liberdade de expressão, por exemplo, ou fala do sigilo da fonte preservando a atividade profissional do jornalista.

¹⁰⁴Esta característica está presente até os dias atuais, quando pensamos, por exemplo, na estrutura de trabalho das comissões especiais temáticas presentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para debater o campo. O que apresenta a noção que o Estado só deve atuar no setor para garantir a base de operação dos agentes privados.

publicação de veículo impresso, assim como a lei não poderá restringir a liberdade de imprensa exercida por qualquer meio de comunicação. É preciso, no entanto, para assegurar a liberdade de informação, que o direito de resposta seja respeitado. Que a transgressão ao direito de resposta implique na definição de responsabilidades penais, na forma que a lei determinar. 6) Sabidamente, a atual estrutura do sistema de radiodifusão (canais de rádio e de televisão) engendra graves violações às liberdades democráticas, aos direitos civis e à cidadania, transgredindo, com regularidade, a liberdade de informação. Profundas transformações se impõem para que a democratização se concretize: **a)** A começar pelo processo decisório na outorga e concessão de canais de rádio e televisão, atualmente confiada à decisão solitária do Chefe do Poder Executivo. A distribuição de canais influencia de tal sorte a informação de ideias e de manifestações culturais, que se tomou uma imposição da democratização do próprio Estado que a sociedade civil intervenha na formação das decisões, através da instituição do Conselho Nacional de Comunicações. **b)** ao Conselho Nacional de Comunicação seriam reservadas as competências de elaborar uma política nacional de comunicação e outorgar, conceder, autorizar e renovar, **ad referendum** do Congresso Nacional, concessões de rádio e televisão. De fato e de direito, o Conselho representa simultaneamente o papel de um órgão auxiliar do Poder Legislativo e, pela sua composição a ser definida pelo Congresso, expressaria os interesses da sociedade civil. **c)** Na elaboração da política nacional de comunicação que se submeteria ao Congresso Nacional, reconhece-se como essencial que o Conselho trace diretrizes capazes de transformarem – ao contrário do que hoje se verifica – canais de rádio e televisão em instrumentos de promoção da cultura brasileira e das culturas regionais. (SEEP, 2008, p. 609-610).

Observa-se que a preocupação com as liberdades de expressão e informação estavam presentes nos debates da constituinte e posteriormente no texto constitucional, mas defesas mais enfáticas sobre o direito à comunicação como algo mais focado na garantia de liberdade de voz dos sujeitos não teve a mesma força. A regulação jurídica não conseguiu superar uma postura de defesa de protagonismo dos meios de comunicação e não lançou luzes para aspectos do direito à comunicação no nível dos indivíduos, a não ser itens essencialmente liberais como liberdade de informação ou imprensa. Houve, naquele período, mesmo em posições consideradas mais progressistas, a valorização da ideia que o acesso à comunicação/informação passa pelo papel dos meios/imprensa. Não havia naquele contexto da CF/88 grande mobilização para perspectivas comunitárias de comunicação que privilegiassem o papel dos grupos sociais não organizados corporativamente. O enquadramento geral era de pensar os problemas/gargalos do “negócio comunicacional”, não necessariamente voltando-se para a construção de um novo paradigma de direito à comunicação mais inclusivo.

O tensionamento gravita a noção de comunicação como mercadoria, que possui exploração econômica autorizada pelo governo, ao mesmo tempo em que se defende o mesmo como garantia fundamental. A indicação de existência de noções que podem ser contraditórias ou, no mínimo, conflitantes gera efeitos severos na capacidade governamental de regulação do

campo, seja na previsibilidade de direitos na CF/88 ou na elaboração de outras normas legislativas e administrativas que visem a organizar o setor¹⁰⁵.

É também deste período a defesa enfática de criação de um Conselho que pudesse versar mais democraticamente sobre a construção de políticas de comunicação social, almejando frear o movimento já existente de relação direta entre empresariado nacional e relação com o poder executivo. Segundo trecho do discurso do deputado constituinte Vladimir Palmeira:

Defendermos a criação de um Conselho Comunitário de Comunicação, que traçará a política de telecomunicações e concederá os canais de rádio e TV, **ad referendum** do Congresso Nacional. Este conselho deverá ser composto por representantes do Estado e da sociedade civil: partidos, centrais sindicais, centrais de moradores, representantes sindicais dos jornalistas e dos empresários do setor, representantes dos sindicatos de artistas. Será proibido a qualquer pessoa, física ou jurídica, ter mais de uma emissora de TV, ou ter participação acionária em outra empresa. Não poderá cada emissora emitir mais que para seu próprio Estado, sendo autorizada rede nacional, em um máximo de duas horas diárias. A reposição de programas de outro Estado se limitará a 10% da programação. Vinte por cento, pelo menos da programação de cada emissora serão produzidos no próprio Estado. Tudo isto evita a pasteurização cultural e preserva a diversidade regional. As emissoras só poderão produzir até cinquenta por cento de sua programação, abrindo espaço para produção independente e ampliando o mercado de trabalho. O Conselho Comunitário Nacional disciplinará o acesso ao rádio e TV locais, reservando esta faixa para a comunidade. Um fundo nacional será criado para estimular a rádio e a TV comunitárias, extraído da receita bruta de propaganda das emissoras comerciais. Partidos políticos, centrais sindicais e de moradores terão um mínimo de quatro horas anuais nas emissoras comerciais para colocar suas propostas e expor seu trabalho. Sem democratização dos meios de comunicação, não há liberdade. (SEEP, 2008, p. 73-74)

Além de toda a dificuldade que a discussão setorial da comunicação enfrentou é conveniente indagar as razões que levaram a defesa do Conselho, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, e o responsável por construir a política de comunicação social. Por que trazer uma operação executiva para um órgão legislativo? Por que a defesa efusiva de trazer a definição de políticas governamentais de comunicação para dentro do Congresso Nacional?¹⁰⁶

Tratando da outra setorial deste trabalho, os direitos culturais também foram alçados como categorias importantes pela mesma Declaração de Direitos Humanos. Considerados direitos de segunda geração, ao lado de econômicos e sociais, os mesmos também não podem ser considerados temas na ordem do dia da sociedade brasileira¹⁰⁷.

¹⁰⁵Outras considerações sobre particularidades do arcabouço regulatório dos setores de Comunicação e Cultura serão discutidas em outro momento deste trabalho.

¹⁰⁶Espera-se contribuir essas e outras perguntas ao longo do debate construído por este trabalho.

¹⁰⁷Nem mesmo em grandes momentos de comoção nacional, como eleições majoritárias, o tema da cultura nunca ganhou um protagonismo tão evidente, não sendo cobrado em debates sobre posturas políticas distintas.

Ainda que possamos considerar um direito positivado, ou seja, com expressa indicação na Constituição Federal vigente, especialmente nos artigos 215 e 216, não há clareza, ou melhor, consenso sobre o seu conteúdo e o espectro de seu tutelamento pelo Estado. Uma brevíssima análise sobre o texto constitucional pode induzir a compreensão de que há previsão de defesa do direito autoral (artigo 5º, XXVII e XXVIII), direito à liberdade de expressão artística e cultural (artigos 5º, IX, e 215, §3º, II), direito à preservação do patrimônio (artigos 5º, LXXIII, e 215, §3º, inciso I) direito à diversidade e identidade (artigo 215, *caput*, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º) e direito à acesso a cultura (artigo 215, §3º, II e IV). No entanto, ainda que existisse previsão no texto constitucional não se garantiu expressiva atuação governamental no campo até o final da década de 1990. Há quem defenda que isso pode ser resultado da amplitude do conceito de cultura. No entanto, não seria possível pensar o mesmo acerca da comunicação? É preciso reconhecer que houve uma mudança relevante no setor cultural com a aprovação de uma emenda constitucional ao artigo 216, possibilitando a criação do Sistema Nacional de Cultura. O propósito foi o de garantir a institucionalização de uma estrutura federativa para as políticas governamentais em cultura, segundo o trecho da legislação:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

- I - órgãos gestores da cultura;
- II - conselhos de política cultural;
- III - conferências de cultura;
- IV - comissões intergestores;
- V - planos de cultura;
- VI - sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. (BRASIL, 2016, p. 127)

De fato, a visão ampliada sobre o conceito de cultura mais do que ser encarada como um entrave para a formulação de ações governamentais e a própria garantia do direito, deveria ser percebida como uma vantagem, como um fortalecimento, como um ponto positivo. Afinal, o contorno sem muitas fronteiras, a noção de cultura como modo de vida de um povo, daria um caráter transversal a esse direito, levando o mesmo ao entendimento como algo tão universal quanto a própria vida.

Acredita-se que o mais interessante e que precisa ser potencializado é a percepção que mesmo esta noção de direitos é uma ficção. Uma ficção jurídica, baseada na materialidade do fato social e que mesmo previsto legalmente, não necessariamente vai se transmutar em uma tipologia de ação política específica. Perceber a visão de direito como uma construção social ajuda a desmistificar o debate sobre o direito (à comunicação e à cultura) e contribui para a percepção de múltiplos interesses envolvidos.

É marcante o fosso existente entre o reconhecimento de um direito da garantia de exercício do mesmo ou de tutela por parte do Estado. No caso, da Cultura a previsão legal deles na carta magna do país não garantiu a plena atuação governamental para garanti-los. Reforça a leitura de que no Brasil, a positivação dos direitos não é garantia indubitável do exercício dele.

Contudo, o debate trazido por Francisco Humberto Cunha (2000), citando Peter Haberle, propõe outra definição sobre direito cultural problematizando o papel setorial na sociedade brasileira. Para os autores, é possível encarar o direito cultural de forma específica ou ampliada. No primeiro caso, tratar-se-iam das especificidades, como algumas delas mencionadas no texto constitucional brasileiro e sinalizadas anteriormente¹⁰⁸. O segundo elemento, e que mais interessa neste trabalho é a compreensão alargada da noção de cultura e que pode servir como base fundante dos direitos fundamentais dos sujeitos. Afinal, pode ser a partir dela que determinados direitos podem ser reconhecidos e podem vir a ser garantidos por força de norma ou regulação¹⁰⁹.

¹⁰⁸Humberto Cunha (2000) defende que os direitos culturais brasileiros podem ser compreendidos pela tríade arte-memória-coletiva-fluxo de saberes.

¹⁰⁹Segundo palavras de Haberle: “Os direitos fundamentais são expressão da cultura humana e (ao mesmo tempo) tornam-na possível. As garantias jurídicas da liberdade estão inseridas num contexto de conexões

Na prática, esta postura sobre o lugar da cultura no debate de direitos pode ter matriz similar à visão de culturalização do Estado. Reconhecer a cultura como um direito fundamental (ou com status de tal ordem) pode sinalizar um lugar privilegiado ocupado pela setorial. Da mesma forma, esta visão enfatiza o caráter transversal do direito cultural e como o mesmo dialoga com outras áreas, em especial as sociais, especialmente para garantir, por exemplo, “o respeito à dignidade da pessoa”¹¹⁰.

No entanto, é bem diferente o reconhecimento de uma temática e mesmo a previsibilidade da mesma em um texto legal da sua efetiva garantia. Humberto Cunha (2000) defende também que o Brasil despertou de forma democrática para o debate sobre direitos culturais a partir de 1988, especialmente no que tange ao desenho de normas e a previsão legal. No entanto, como bem sinaliza o autor, a forma de gestão da mesma e de compreensão sobre práticas e bens culturais que deveriam ser preservados, garantidos ou fruídos pelo Estado brasileiro não foi tão ampla e agregadora. Durante muito tempo, em especial durante a década de 1990, a concepção de cultura a ser observada ou mesmo financiada via recursos públicos era em sua maioria vinculada ou às belas artes ou a nomes pertencentes a grupos específicos.

Mesmo se observarmos espaços especialmente democráticos e participativos como os Conselhos, ou mesmo como os objetos de estudo deste trabalho: o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social, esta postura inclusiva e de diálogo não foi a principal. Quando o CNPC foi criado, em 1989, a concepção adotada era a de um espaço de notáveis que contribuiria para a formulação de políticas culturais para o país. O mesmo ocorreu com o CCS, apostando em um sistema de representação centrado nas corporações¹¹¹.

Para o período analisado, especialmente a primeira década dos anos 2000, a definição trazida por Allan de Souza (2012) pode parecer potente, ao ilustrar dentro do direito à cultura, esta vontade de participação das decisões. Neste sentido, ele avança um pouco mais na definição desta noção estrita do que seriam os direitos culturais sem deixá-la vinculada apenas aos problemas de área. A visão do autor aponta esta transformação e vontade por mais estruturas participativas e envolvimento no processo decisório. Para o autor: “os direitos culturais são compostos do direito de produção cultural, direito de acesso à cultura, direito à memória

culturais, sem os quais estas garantias não podem ser validadas em sua efetividade jurídica (...) As objetivações ou os resultados da liberdade cultural, o trabalho criativo na arte e na ciência, bem como os programas de partido e a proteção das minorias são todos aspectos parciais da cultura dos direitos fundamentais num estado constitucional.” (1993, p. 29)

¹¹⁰Como aponta o artigo 5º da CF/88.

¹¹¹ As particularidades da criação das instituições serão apresentadas a seguir.

histórica e ainda o direito à informação e o direito à participação nas decisões públicas sobre cultura”. (SOUZA, 2012, p.62)

Esta visão proposta por Allan de Souza remete à construção proposta anteriormente por Marilena Chauí ao debater os contornos do direito à cultura apostando no mesmo como: “a cultura é um direito do cidadão, direito de acesso aos bens e às obras culturais, direito de fazer cultura e de participar das decisões sobre a política cultural”, “direito à informação e à comunicação” (CHAUÍ, 2009, p. 38; CHAUÍ, 1995, p. 82).

Esta leitura de direito cultural como incentivo a uma nova cultura participativa foi algo observado com frequência no período histórico trabalhado aqui. Durante, marcadamente, os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi perceptível um empenho na construção de uma agenda de direitos sociais. No entanto, se tratarmos como exemplo as formas de operação do Estado na Comunicação e na Cultura vislumbram-se posturas bastante distintas. Acredita-se que uma boa chave para a compreensão desta diferença sejam acionamentos diversos da noção de direito.

Portanto, debulhar as características das leituras da dimensão da comunicação e da cultura como direitos, enfatizando uma busca pela desnaturalização de elaborações arraigadas no campo político, pelos movimentos sociais ou na elaboração acadêmica. A categoria “direito” transversalizou os dois campos e foi operada de maneiras distintas com o intuito de “construir noções de cidadanias” (cultural e comunicacional). De fato, no caso da cultura, é interessante problematizar a tônica de uma noção de cidadania baseada no direito à produção cultural, na garantia do exercício de direitos por parte de um protagonismo da sociedade civil, mas garantido por operações do Estado (políticas públicas). Por outro lado, no campo da comunicação, há um corriqueiro esforço de levantar a dimensão da comunicação como um bem público, mas levando em consideração a problemática complementaridade de sistemas de comunicação público, privado e estatal. Aqui, a noção de público vem carregada de um sentido democrático e inclusivo, mas que tende a se banalizar por não enfrentar evidentemente as disputas corporativas do cenário.

Neste contexto, as setoriais foram aproximadas novamente, de fato, houve o reconhecimento da Comunicação como um dos elos do direito Cultural, tendo em vista a interface hiperconectada da evolução das tecnologias da informação e comunicação desenvolvidas¹¹². Defende-se que captar a forma de interação das duas setoriais no contexto

¹¹²Muito fundados, mais uma vez, na perspectiva da diversidade cultural e no quanto estes dois tópicos estão entrelaçados na defesa e promoção da mesma pelos países. Considerando que para garantir o direito a produção,

recente brasileiro é perceber o efeito alavanca que a dimensão da diversidade proporcionou aos dois campos. No caso da cultura, considera-se que houve uma especial potência de adaptação e diálogo com outras áreas sociais ressaltando sua capacidade de transversalidade e de transbordamento para distintas partes.

Além disso, o Ministério da Cultura, em diversas oportunidades buscou defender, como marca de atuação governamental, que a base fundacional da noção de direito à cultura levava em consideração que a Comunicação seria um elemento desta dimensão de direito mais ampla. Houve uma preocupação, especial, em reforçar a Comunicação como uma marca presente nas operações governamentais:

Comunicação é cultura em razão da centralidade do processo de comunicar, produzir, compartilhar e fruir valores de uma sociedade” e cultura é comunicação, pois por esta se dá a transmissão dos valores simbólicos presentes na sociedade brasileira. É neste esteio que o Ministério da Cultura vem atribuindo importância central ao enlaçamento da Cultura à Comunicação, ao reconhecer a importância estratégica de comungar esses laços na contemporaneidade a fim de garantir o fortalecimento da diversidade e pluralidade cultural por meio da promoção do direito à comunicação. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.16)

Este movimento de aproximação, ou de transbordamento de fronteira operativa foi sendo feito por duas vias essenciais. Em um primeiro momento, acredita-se, houve uma pela opção de criação de uma agenda de defesa de políticas de comunicação para a cultura, construindo uma postura mais aguerrida e até um pouco mais agressiva. Exemplos disso podem ser as posturas do MinC em pautar um projeto de lei para ampliar o escopo de atuação da Agência Nacional de Cinema para que ela operasse também como reguladora da televisão aberta¹¹³. O barulho, a resistência e o desgaste políticos foram tantos, não apenas para a pasta setorial em si, mas para todo o governo. Desta maneira, o Planalto teve que “desmentir” essa intencionalidade de regular a televisão aberta no Brasil e acalmar os ânimos. A segunda via desta aproximação foi interna, por meio das ações governamentais executadas pelo próprio Ministério da Cultura. Um símbolo desta preocupação institucional pode ter sido a criação de uma diretoria de Educação e Comunicação para a Cultura como um instrumento para salientar a importância da temática¹¹⁴ e a posterior elaboração e lançamento de uma política governamental que se propunha a ser o epicentro desta aproximação entre setoriais levando em

promoção e proteção de uma prática cultural é também garantir o seu mesmo direito de manifestação, o incentivo à pluralidade de vozes etc.

¹¹³O que poderia ser visto como outra forma de adotar o espírito da FCC no país, por meio de uma agência governamental para a construção de políticas.

¹¹⁴A mudança de estrutura do MinC foi realizada por meio da reforma administrativa publicada no decreto: 7.743 de 31 de maio de 2012.

consideração a importância da defesa da diversidade cultural. Segundo trecho de documento do MinC em que sinaliza algumas das ações nesta direção:

Nesta linha, o MinC vem empreendendo ações que incidem sobre o fenômeno cultural também sob perspectiva que integre tecnologia, comunicação, liberdade de expressão. Além das ações bem sucedidas dos Pontos de Cultura, da Cultura Digital e no campo audiovisual, a Diretoria de Educação e Comunicação para a Cultura, da Secretaria de Políticas Culturais, está construindo uma ação transversal às demais instâncias do Ministério que prevê parcerias com outros órgãos do governo tendo como foco a comunicação pelo prisma da diversidade cultural, o Programa Comunica Diversidade. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.10)

Este movimento estava fortemente vinculado à defesa de uma nova abordagem de direito à cultura. Encarava-se que para o seu pleno usufruto era preciso permitir a liberdade de expressão cultural e comunicacional reconhecendo o potencial de redes e de agenciamentos de toda ordem, não apenas refletindo sobre o lugar dos grandes meios e do movimento de fluxo de informações advindos de grandes corporações globais, por exemplo.

Entende-se que esta postura se vincula fortemente com alterações na estrutura de produção cultural ocorridas contemporaneamente, com o fortalecimento e a visibilização de produções culturais vindas das periferias, dos subúrbios, das favelas, mas também de outros circuitos de produção cultural fora do eixo principal do país. Acredita-se que na base desta postura governamental estava a preocupação de visibilizar produções comunicacionais, artísticas e culturais que estavam à margem da indústria cultural nacional. Não necessariamente defendendo a regulação do mercado já existente, ou dos veículos e meios de comunicação com grande alcance, apostava-se, prioritariamente, na potência de novos circuitos aproveitando o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs. É possível perceber esta preocupação por outro trecho de documento elaborado pelo MinC:

O fato de que a comunicação foi profundamente alterada com o advento das novas tecnologias e suas convergências – já estabelecidas como meio de comunicação da cultura– exige do poder público a formulação de políticas que contemplem as dimensões da produção, da geração de conteúdos e da distribuição de bens e conhecimentos culturais, por vias tecnológicas como, por exemplo, a banda larga, os softwares livres e os acervos digitais.

Reconhecer esta realidade é de grande importância para o desenvolvimento de ações de formação para a produção crítica de comunicação, promovendo uma rede de comunicadores populares que valorize a diversidade cultural. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.19)

Acredita-se que a experiência brasileira reforça esta percepção de direito e política como construções elaboradas a muitas mãos. Em que a operação cotidiana também ressignifica seu alcance, seus propósitos, seu público de interlocução. Os direitos culturais e comunicacionais tratam de suas problemáticas setoriais específicas, mas também da possibilidade de

interligação, de interação social, de trocas e práticas simbólicas construídas em esferas coletivas.

Muitos são os enfrentamentos! As políticas de comunicação e a forma de operação governamental esbarram em um ente: a mídia. Parece contraditória esta afirmação, afinal, este trabalho anseia por desmistificar exatamente visões acabadas. No entanto, ao depurarmos análises mais específicas sobre o histórico do campo é perceptível que o argumento mais recorrente neste sentido diz respeito à “liberdade de expressão” e o mesmo é visto quase como um dogma. É muito comum perceber que por mais conflitivos que possam parecer os negócios midiáticos, com seus interesses corporativos específicos, qualquer esforço governamental de ensaiar com algum tipo de regulamentação faz com que interesses difusos se conjuguem em uma mesma defesa: “garantir a liberdade midiática”.

Corriqueiramente se assiste ao acionamento de uma dimensão de “interesse público” na garantia das liberdades de atuação dos veículos de mídia. O desafio do Estado está em regular interesses particulares difusos por meio da utilização de concessões públicas e atuar na manutenção dos sistemas de mídia públicos e estatais. Os veículos de mídia se colocam no lugar de garantidores dos interesses da população, quase como uma espécie de poder moderador, assumem a postura de fiscalização, “denúncia” e com capacidade de revelar as verdades escondidas no jogo social (grandes construções sociais que ainda hoje são reverberadas para boa parte da população, pois a mídia atribui a si este estatuto de “verdade”).

A Cultura, por outro lado, travou batalhas em paisagens distintas. Mesmo que a predominância de determinados grupos econômicos salientasse a garantia de privilégios, especialmente se for levada em consideração a capacidade de acionamento de recursos para o desenvolvimento via Lei Rouanet (em dados mais recentes), o potencial de resistência destes grupos e de pressão social para a manutenção de privilégios não pode ser equiparada a grandes grupos de mídia com articulação e alcance discursivo de quase 100% da população, como a televisão aberta.

Logicamente, nos dois casos, é observável que a relação entre grupos sociais e Estado foi marcada por casuísmos, pela proximidade entre elites setoriais e setores governamentais, pela garantia de certos privilégios e pela postura de “não-ação” governamental, em alguns casos. Acredita-se que em determinados setores, nos quais interesses corporativos e mercadológicos são tão latentes e em constante disputa, a posição governamental de se ausentar, de não propor ações de regulação ou investimento mais severo é também uma forma de construção de política pública (por omissão). Defende-se que a escolha adotada pela setorial

de cultura teve o intuito de furar o bloqueio, de estabelecer operações fora do radar de disputa macro política com o propósito de defender concepções sobre os direitos à Cultura e Comunicação mais autônomos e inclusivos.

2.4 Cidadania em camadas?

Debulhar características das proposições governamentais para a Comunicação e para a Cultura corrobora com a visão de Estado não como um processo dado, terminado, mas como ações em movimento, com nuances, incoerências, posições dúbias etc. Da mesma maneira em que se confronta com entendimentos distintos da percepção de direito, seja por meio de seu enquadramento diverso ou de defesas discrepantes. O exercício de cidadania também deve ser visto como um todo complexo que pode ser lido em consonância com seu contexto histórico, como aponta José Murilo de Carvalho (2016). O exercício de direitos não se faz da mesma maneira, ao mesmo tempo, por todos os sujeitos da mesma forma. Como lembra o autor: “O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população.” (CARVALHO, 2016, p.8)

O discurso político pode sim se apoiar em determinados entendimentos do que deva se cidadania para o estabelecimento de propostas e orientações programáticas de campanha. Como aponta trecho de um dos documentos de campanha elaborado pelo Partido dos Trabalhadores em 2002:

Um verdadeiro projeto de nação para o Brasil deve incorporar, simultaneamente, e de modo articulado, um conjunto de atributos: inclusão social – isto é, erigir o social como eixo do desenvolvimento; equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais; aprofundamento da democracia, sustentando uma efetiva cidadania política ativa, abrindo-se para a sociedade sem recear os conflitos sociais; amparar-se num Estado democratizado, ágil e desprivatizado, dotado de autonomia para a formulação e a gestão da política econômica nacional e da regulação social dos mercados; enfim, inserir-se da maneira soberana no mundo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 12)

No entanto, por mais ampliado ou preocupado com a “extinção de desigualdades sociais”, a compreensão sobre direito e conseqüentemente sobre exercício de cidadania pode não ser a mesma. Não é possível tratarmos de “direitos sociais” sob um mesmo emblema sem perceber distintos gradientes de entendimento governamental. Acredita-se que o esforço de

análise apresentado ilustra esta diferença de percepção/acionamento da dimensão dos termos direito e, conseqüentemente, cidadania.

José Murilo de Carvalho (2016) apontou o perigo de se cair na falácia da defesa de uma cidadania plena, como uma espécie de objetivo único a ser alcançado pelos sujeitos. Da mesma maneira, a visão apontada por Elisa Reis (1998) do conceito como “status e identidade”, como um elemento que se adquire também deve ser levada em consideração¹¹⁵. O entendimento que se aciona aqui é o de se pensar na cidadania como um processo, como um feito em camadas, como algo que possui distintas dimensões¹¹⁶. Não se trata de perceber a visão histórica ou processual da cidadania como uma linha evolutiva, como degraus pelos quais os cidadãos percorrem no sentido de atingir um objetivo único de cidadania plena. A leitura aqui a percebe como acionamentos fragmentários, entremeados pelo contexto histórico-político e pela leitura de direitos inerente ao período.

As proposições governamentais do período indicam percepções distintas sobre o direito à Comunicação, por exemplo. Ora ele é lido como um mecanismo de fortalecimento da democracia, ora como integrante dos direitos culturais. Ele pode ser os dois? Logicamente que sim! No entanto, observa-se que a forma de operação do Estado em cada um destes contornos indica caminhos diferentes (e em alguns casos contraditórios). O que se sinaliza com esta compreensão múltipla da visão de direito é como isto também poderá se traduzir em diferentes experiências e disputas sobre o exercício de cidadania (tanto na cultura, quanto na comunicação).

No caso da cultura, a visão desta como um direito social básico e a leitura de que deve ser um compromisso do Estado a garantia não somente de seu acesso, mas de seu direito à produção induz-nos a compreendê-lo por um viés mais emancipador, no qual os sujeitos exercem de forma direta seu direito. No caso da Comunicação, ainda que a dimensão de direito apareça subsidiariamente vinculada ao setor cultural, a tônica principal é a de reverberar a percepção de que Comunicação e veículos de mídia podem ser entendidos metonimicamente como um só elemento. Com isso, garantir o direito à comunicação é fortalecer mídias

¹¹⁵“(…) os seguintes aspectos caracterizam a base comum das diferentes perspectivas que abordam a cidadania: a) as raízes históricas do conceito; b) a referência imediata à inclusão/exclusão que circunscreve a noção de cidadania; c) a constante dualidade de cidadania como status e como identidade; d) a tensão entre virtudes cívicas e prerrogativas; ou, em outras palavras, entre uma visão republicana da cidadania e a concepção de cidadão como consumidor de direitos (Habermas, 1994).” (HABERMAS *apud* REIS, 1998, p. 28)

¹¹⁶“Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.” (CARVALHO, 2016, p. 207)

independentes, sinalizando uma espécie de direito tutelado, no qual o sujeito somente o exerce por ser beneficiário de uma tipologia de comunicação “ampliada”.

De fato, estas comparações de percepções ainda estão em fase embrionária e apenas traduzem retratos do que foram as diferenças de postura em cada um dos campos. O saldo de análise colocado é a de que distintas proposições e entendimentos sobre direitos podem se transmutar em exercícios de cidadania difusos, mesmo em um mesmo governo.

2.5 Os conselhos: espaços de participação como efeito de governabilidade e também como busca de governança

Se na sessão anterior discorreu-se sobre a possível percepção de cidadania em camadas, pois o exercício da mesma não se dá da mesma maneira para os cidadãos nem mesmo os que partilham o mesmo tempo histórico, neste último fragmento do capítulo observamos com um pouco mais de cuidado o lugar dos conselhos na estrutura política que se apresenta contemporaneamente.

É possível considerar que anseio participativo brasileiro teve especial eco durante a constituinte e a posterior aprovação do texto constitucional de 1988. Muito possivelmente por conta do enorme trauma de governos dirigistas e ditatoriais que fizeram parte da história do Brasil desde a década de 1930 até a década de 1980. De diversas vozes na sociedade clamava-se por uma maior participação da sociedade civil na tomada de decisão, ou por outro lado, na diminuição do poder discricionário do Estado brasileiro. O que poeticamente pode ter levado ao fortalecimento dos Conselhos também propiciou o recrudescimento e a justificativa de ideários neoliberais no país (e em inúmeras partes do mundo). Afinal, era preciso limitar o poder do Estado e deixar que a sociedade fosse a efetiva protagonista das dinâmicas sociais.

No entanto, a presença de conselhos como instrumentos de gestão não se iniciou no Brasil a partir da CF/88, em verdade, desde o governo Vargas conselhos foram instituídos no poder central e posteriormente em outros níveis da federação. Logicamente, ao longo da história a abordagem dos conselhos e a forma de interlocução com o poder concedente também foi se alterando. Talvez alguns aspectos possam ser sinalizados na compreensão desta mudança: 1º uma espécie de profissionalização da gestão pública (que se inicia em Vargas, mas apresenta outros períodos de “reforma”); 2º a possibilidade de ouvir de outras figuras, fora dos especialistas públicos, sobre necessidades prementes na sociedade e novas demandas a serem alcançadas; 3º mudanças em nossa democracia, nas quais a figura da representação parlamentar não dá mais conta desse pacto relacional entre governantes e governados.

Portanto, para esta pesquisa é interessante perceber alguns dos fios históricos que proporcionaram conceituações específicas sobre o lugar da participação social no cotidiano político, na comunicação presente na sociedade. Com base nesta pequena digressão teórica busca-se apresentar o histórico de constituição de cada um dos conselhos, o de Comunicação Social e o Nacional de Política Cultural, almejando ilustrar esse recorte histórico, suas bases com outras tendências sociais presentes na estrutura democrática brasileira. Este olhar para trás é primoroso no intuito de subsidiar a posterior problematização sobre o lugar da participação social na estrutura programática do Partido dos Trabalhadores, buscando compreender e vincular qual o recorte e/ou influência do partido em instituições que não foram criadas durante aquelas gestões majoritárias¹¹⁷.

Acredita-se que é pertinente fazer alguns pequenos acionamentos em busca de uma maior compreensão sobre o conceito de *participação social* e em como isso reverbera nos objetos de estudo propostos para análise nesta pesquisa. O esforço aqui é de manejar esta categoria para compreender a estrutura política e de forças observáveis tanto no Conselho Nacional de Política Cultural, quanto no Conselho de Comunicação Social.

Para isso, adotam-se algumas prerrogativas analíticas que subsidiariam o debate. O primeiro ponto seja talvez admitir que não é possível tratar do tema de forma horizontalizada e sem perceber distintas nuances. Portanto, uma premissa fundamental, levando em consideração inclusive os debates já propostos, é sinalizar que a *participação* da sociedade civil na discussão política não se deu da mesma maneira em distintas áreas e temporalidades. O que se busca enfatizar? Que não apenas a tipologia e os canais de participação foram sendo modificados ao longo dos anos, mas também é preciso olhar com mais cuidado para as diferenças e outras formas em que grupos da sociedade civil se colocaram para o debate público. É preciso reforçar que o mesmo instrumento de participação, tal como o conselho, pode ter operacionalidades distintas dependendo do contexto, de sua regulamentação, da participação dos sujeitos, da tipologia de representação, entre outras questões.

Nesta direção, Maria da Glória Gohn (2011) propõe pensar a dinâmica da *participação* por meio de três pilares fundamentais: o conceitual, o político e o da prática social. Em primeiro aspecto, ela sinaliza que a base conceitual pode apresentar distintas matrizes e logicamente isso altera a base na qual cada percepção se alicerça. O segundo ponto, a dimensão política, muitas

¹¹⁷É válido lembrar que o Conselho de Comunicação Social surgiu no texto constitucional de 1988 e o Conselho Nacional de Política Cultural foi criado por meio da lei 8.028 de 1990, durante o governo do então presidente Fernando Collor de Mello. Mais detalhes sobre ambos serão apresentados posteriormente neste trabalho

vezes é utilizada para dar à participação um volume agregador e que conseqüentemente provocaria maior democratização da sociedade. Como uma relação de causa e efeito em que experiências de estabelecimento de instrumentos que configuram maior participação social proporcionariam automaticamente maiores níveis de consciência democrática e maior amadurecimento dos cidadãos. Contudo, exatamente o oposto também pode ser alcançado, afinal, por meio do mito de um conselho participativo, é possível controlar discursos, pautas, tipologias de participação etc. Desta forma, podemos cooptar a participação em direção a uma conformação de discursos, a garantir maior governabilidade. O terceiro ponto, da prática em si, como apontado por Gohn (2011) remonta os aspectos que as disputas sociais colocam em torno da participação. Em síntese, entendem a prática da participação em si com o intuito da defesa deste ou daquele interesse. É o caso, por exemplo do *lobby* ou do *advocacy*¹¹⁸ de alguns grupos no Congresso Nacional, ou a mobilização digital por meio de determinada campanha ou questão política, entre inúmeros outros. Este último pilar salienta a mobilização que não necessariamente está organizada em um fórum específico, mas que faz parte da disputa de imaginário e do debate da agenda pública.

Durante a apresentação das distintas possibilidades conceituais, Gohn (2011) propõe uma caracterização que parece ser potente para o entendimento de algumas diferenças entre os objetos aqui colocados. Segundo ela, as diversas notas conceituais sobre a participação podem proporcionar interpretações/significados/estratégias distintas ao que vem a ser a participação na dinâmica social, seriam essas: liberal, autoritária, revolucionária e democrática. Logicamente, percebendo que essa classificação não etiqueta ou define os fenômenos de forma estanque, mas pode colaborar em uma maior compreensão sobre as características da participação social, o lugar de fala dos sujeitos, os nortes demandados, a forma de interação entre grupos sociais e o Estado.

Por exemplo, a perspectiva liberal estaria mais direcionada em assegurar a liberdade individual. Nela a participação é norteada mais por demandas individuais e menos pelo fortalecimento da sociedade civil, a preocupação essencial é lutar contra as possíveis amarras que o Estado poderia provocar na liberdade dos sujeitos. Mira-se no incremento da democracia com vistas a garantir o desenvolvimento individual, inclusive econômico. Esta é uma tipologia de participação que de certa forma intervém no Estado com o intuito de até mesmo frear

¹¹⁸ Lobby e advocacy são dois termos em inglês para tratar da mesma questão: a influência clara ou velada feita por grupos de interesse em questões políticas de seu interesse. Contudo, os termos, usualmente, são empregados com intencionalidades distintas. Usa-se a noção de lobby para tratar do tom perverso dessa influência, muitas vezes vinculados a grupos econômicos e suas necessidades, já o advocacy é mais vinculado a grupos civis e carrega um sentido mais positivo de luta pelas necessidades da sociedade civil.

abordagens regulatórias, buscando sempre enfatizar as preferências dos indivíduos como elementos prioritários. Traz consigo a ilusão da igualdade da estrutura participativa e que a todos os sujeitos os mecanismos estivessem disponíveis, salvo algum mecanismo governamental que sinalizasse o contrário.

As dimensões corporativa e comunitária, ainda segundo Maria da Gloria Gohn (2011) são outras faces de uma abordagem liberal por tratar da tipologia de associação com base em organizações, pressupostos, estruturas jurídicas, instituições. Segundo a autora, nesta dimensão questões identitárias ou de classe não estariam colocadas de maneira evidente. A organização da participação se daria mais por um viés de agregamento com base em interesses e não em identificações.

Seguindo a proposta de classificação de Gohn (2011), sua segunda categoria, a forma autoritária de participação, indica o lugar da sociedade civil como suporte a determinadas ideias e regimes. Na maioria dos casos, vincula-se a abordagens políticas de corte ditatorial, mas também seria perceptível em democracias que buscassem cooptar e ordenar os sujeitos com o intuito de garantir governabilidade. Por exemplo, o Brasil teve experiências nesse tom utilizando o instrumento dos conselhos. Durante a ditadura militar, mas não somente nela, o conselho era um instrumento potente para dar uma aparência de escuta social a ações que buscavam legitimar o governo em questão. O Conselho Federal de Cultura e sua estrutura de figuras notáveis tinha esse papel de conferir credibilidade, ainda que antagonismos e conflitos pudessem ser percebidos naquele espaço, a maior parte dos integrantes do mesmo foram escolhidos por sua afeição ao regime ou por considerarem ser aquela a missão da intelectualidade: contribuir para o desenvolvimento social. Nesse sentido, eram intelectuais colocados a serviço de projetos de poder específicos.

As outras concepções para a estrutura participativa (democrática, revolucionária e democrática radical) iriam perceber a importância dessa vocalização de questões em outro espectro político. A base essencial é a da soberania popular como instrumento balizador da democracia. Também vislumbram a participação como um processo mais fluido e menos focado na organização e institucionalização (sem negá-la).

A visão democrática busca privilegiar o direito de fala e de escuta, o estabelecimento de consensos. Assemelha-se, em certo sentido, à abordagem liberal, mas privilegiando os entendimentos e consensos em grupo, entendendo o lugar do sujeito social e de que forma ele precisa interagir em sua sociedade.

A visão revolucionária agregaria à leitura anterior um tom mais assertivo e o embate contra estruturas de dominação (social e econômicas), podendo inclusive propor outros arranjos, a experimentação de novas tipologias de ação com o propósito de pôr em xeque as estruturas dominantes e o *status quo*. Por exemplo, especialmente na década de 1990, houve a ascensão de movimentos culturais periféricos em várias partes do Brasil, alguns deles com esse propósito de criação de outras tipologias de participação e organização (ao menos em discurso).

A concepção democrática-radical seria uma simbiose dos dois modelos anteriores, fortalecendo sempre o lugar da sociedade civil, mas sem deixar de lado a possibilidade de construção de uma nova realidade possível. Os sujeitos sociais envolvidos reivindicam seu lugar e sua identificação como cidadãos e também em vinculações a grupos, fugindo da abordagem individualista liberal. A participação é vista como um mecanismo para a construção de uma nova cultura política, de uma abordagem de responsabilização civil mútua em que não apenas o Estado é o encarregado pelo desenvolvimento de uma nova realidade social, todos somos.

Ainda tratando das formas de participação, Gohn cita Pateman (1992) para aferir sobre as características desses espaços participativos. Afinal, é preciso olhar com atenção os efeitos que cada um desses “lugares de fala” pode provocar no tecido social. Dependendo da estrutura institucional proposta poder-se-ia provocar pseudoparticipação (quando seu espaço de escuta está voltado exclusivamente para a consulta e não para a deliberação), participação parcial (quando inúmeros estão envolvidos, mas pouco têm poder decisório), participação total (quando todos têm a mesma posição decisória). No período de proliferação de conselhos de política, como os vividos na primeira década dos anos 2000 no Brasil, esta demanda por poder decisório foi recorrentemente acionada para dar substância e poder político efetivo a esse novo capítulo de participação social que se anunciava no Brasil

Essa dinâmica de maior anseio por participação leva-nos a ponderar o desenvolvimento e a consolidação de democracias. Há que considerar em que medida a participação restrita ao voto e com centralidade na representação política (parlamentar) tem sido o suficiente para dar lastro à necessidade de escuta social. Contemporaneamente, alguns autores (Gohn, 2011; Avritzer, 2006) tentam vincular a demanda por mais participação social à **crises de representação** vividas pelo campo político há décadas. Como um percurso de busca de mais espaço, maior vocalização de diferentes questões no cotidiano político. Almeida e Tatagiba (2012) colaboram na mesma direção ressaltando que a complexidade do debate contemporâneo sobre a democracia sinaliza que a legitimidade da mesma não pode mais ficar restrita a uma

participação pontual, ao sistema de representação, à consulta por meio do sufrágio. Volta-se, portanto, ao tensionamento entre democracia representativa e participativa já exposto por inúmeros autores, por exemplo: Santos (1999) e Avritzer (2006).

Participação em si não pode ser considerada um termo substantivo, é preciso observar que mesmo em condições de incentivo à participação diferenciações na capacidade decisória é realmente algo importante a ser considerado. Afinal, é possível um incentivo à participação renegando o cidadão à condição de espectador ou de “claque”. Neste sentido, Avritzer (2006) sinaliza que é interessante observar três características fundamentais: como a participação se organiza, a maneira como o Estado se relaciona com a participação e se há algum suporte regulatório que direcione a relação entre conselho e órgão executor de políticas.

Com isso, defende-se a democracia como mais do que forma de constituição governamental, mas como uma postura essencial na gestão política. O instituto da participação é uma ferramenta primordial para aproximar o cidadão do debate público e buscar, com isso, corrigir, possíveis distâncias que um sistema simplesmente representativo possa possibilitar ao cidadão em seu cotidiano.

Avritzer (1999), refletindo sobre Schumpeter, sinaliza a importância de vislumbrar o lugar das massas e da participação social após a segunda guerra mundial. Para ele, o surgimento do conceito de elitismo democrático proporcionou uma visão de que a democracia para ser praticada precisa restringir a participação das massas a escolha de representantes. Neste sentido, o cotidiano participativo há de ser pautado pelas elites. Afinal, somente elas estariam “preparadas” para contribuir para o desenvolvimento da sociedade. O Brasil teve experiências nessa direção se pensarmos sobre o baixo envolvimento da população em geral em momentos decisórios importantes, a própria resistência ao governo militar por parte da população pode ser um exemplo.

A superação dessa disputa estanque entre democracia representativa e participativa pode contribuir mais para a percepção dos fenômenos ocorridos no Brasil e a proliferação dos conselhos de política em todo o país. Como apresenta novamente Avritzer (2006), podemos considerar a existência de um modelo híbrido sendo fomentado na democracia brasileira, uma escolha em que o instituto da representação parlamentar passa a contar com a participação da sociedade civil de inúmeras maneiras, proporcionando novas estratégias de representação nesses grupos.

Os conselhos ocupam esse lugar de uma estrutura institucional para trabalhar como caixa de ressonância das demandas sociais, como o acompanhamento contínuo da prática

governamental, especialmente os denominados conselhos de política com aderência ao poder executivo. Toda essa potência de ação é permeada por suas particularidades e idiosincrasias de campo, pelas variadas estruturas e por seus limites legais que podem impulsionar essa participação ou conjugá-la a um espaço bem delimitado.

Analisar qual teria sido o efeito que gerou essa exacerbação do número de conselhos pode ser complexo. Como já mencionado, o trauma de governos repressores deixou sequelas severas na estrutura decisória e participativa nacional, reivindicar esse lugar e esse exercício de cidadania era uma maneira de “refundar” o Estado brasileiro. O fomento a essa participação poderia funcionar como a proposta de um novo pacto democrático com a sociedade civil e as estruturas de poder, recolocando o lugar dos agenciamentos, dos consensos, da disputa¹¹⁹.

É possível sinalizar alguns dos benefícios dessa mudança no tecido social. Pode-se considerar que ela fomenta **um exercício democrático** mais maduro e mais afeito às necessidades sociais. Talvez este seja um dos principais benefícios da democracia participativa. Da mesma maneira, esta maior participação pode contribuir para maior envolvimento e maior cuidado com a coisa pública. Pode, subsidiariamente, contribuir para o decréscimo de um dos males políticos mais citados nos últimos tempos: a corrupção. Afinal se grupos distintos da sociedade civil passam a não somente contribuir na construção de novas políticas, mas também a observar a execução das propostas colocadas para a população, o ganho pode ser evidente para o não desperdício de recursos e para evitar a má utilização dos mesmos. Por outro lado, a participação não necessariamente garante a escolha de determinado tema ou questão de forma unânime (algo quase impossível levando em consideração o espectro diverso dos sujeitos), por isso a estrutura participativa também serve como instrumento de garantia de governabilidade, como mecanismo de conformação e identificação com as decisões tomadas em dimensões públicas¹²⁰. Há inclusive o tom pedagógico e como a participação possibilita que os sujeitos estejam mais envolvidos em assuntos públicos e menos preocupados em problemas individuais, algo bem complexo contemporaneamente. Arrisca-se defender que a democracia é mais forte e saudável quando os cidadãos estão envolvidos em discussões políticas e decisões em grupo em

¹¹⁹Essa talvez seja uma influência da dinâmica consensualista que o Partido dos Trabalhadores foi galgando ao longo do tempo e a abordagem prioritária utilizada em sua gestão majoritária a partir de 2003. Contudo, esse tom de consenso, de debate, de acordo político não esteve homogêneo em todos esses espaços. Nos casos tratados aqui, a estrutura de debate apresentada na comunicação tinha mais um tom processual e de negociação, pois tratavam-se de integrantes da sociedade civil em distintas formas de representação. Por outro lado, na cultura, o lugar do conselho pode ser considerado como um dos epicentros da participação da sociedade civil, que em muitos momentos foi desordenada, confusa, mas que privilegiava a disputa do espaço de escuta.

¹²⁰ Entende-se dessa maneira levando em consideração o debate do capítulo anterior.

distintos níveis, isso contribui para compreender melhor os processos e não buscar saídas milagrosas em casos excepcionais.

Há que se problematizar e observar atentamente esse virada de participação, especialmente esta vivida pelo Brasil. Da mesma forma que é preciso tensionar e sensivelmente considerar que as instituições operam distintamente em suas capacidades de democratização dos processos políticos. E esse pode ser um elemento evidente no tratamento dos dois objetos. A questão é também considerar como essa diferença em termos de escuta e interferência da sociedade civil em dinâmicas decisórias importantes é fruto de especificidades de cada um dos setores e também de pressões políticas de grupos de interesse diversos.

Outro dado a ser considerado é vincular como essas duas instituições, o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social, com características de formação, constituição, temporalidade, escopo de diálogo e participação da sociedade civil e também do poder público tão distintos interagiram com as bases políticas e programáticas do Partido dos Trabalhadores que, historicamente, baseou um de seus pilares de atuação exatamente nessa escuta da sociedade civil.

2.5.1 Os conselhos e suas propostas de participação

É curioso observar como em um país com marcas autoritárias tão evidentes e baixo engajamento da sociedade civil, especialmente a de estratos sociais mais baixos, tenha buscado criar e fomentar mecanismos de participação social mais potentes. Avritzer (2008) chama atenção para o lugar de experiências de gestão pública em que o protagonismo da sociedade civil foi colocado como questão essencial, é possível indicar a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre que se estendeu para mais de 100 cidades. O autor ressalta também o incentivo ao protagonismo social derivado da Lei Orgânica da Saúde, por meio dela foram criados conselhos de políticas de saúde em que a sociedade civil esteve mais próxima de questões decisórias e pode ocupar um espaço importante, não apenas como espectadora das ações públicas desenhadas pelo Estado brasileiro.¹²¹Essas distintas tipologias de participação foram ao longo do tempo servindo também de espaços de experimentação para outros mecanismos de escuta social. Seja pelo seu foco em ouvir demandas e estabelecer um fluxo de informações de

¹²¹O papel do movimento sanitarista que ganhou corpo no Brasil ao final da década de 1970 foi um catalisador fundamental nesse novo momento participativo no Brasil que ganhou mais corpo durante os debates da CF/88.

“baixo para cima”, ou pela livre participação, sem nenhum tipo de organização ou “credenciamento” específico.

Os conselhos foram se configurando como este lugar de disputa, tensionamento e escuta. O ambiente em que a participação (e porque não dizer a pressão ao poder público) poderia trazer mais benefícios para a sociedade. Na década de 1990, esses conselhos tinham um espírito de conferir à sociedade civil o lugar de “fiscal” das ações do Estado, o tal chamado controle social. Em síntese, o tom era mais liberal e menos de divisão de responsabilidades. A partir dos anos 2000, os conselhos viriam a ser parceiros de gestão pública chamando os sujeitos a se engajarem em estruturas decisórias, propondo uma espécie de pedagogia da participação.

Nesta pesquisa nos defrontamos com duas tipologias de conselhos distintas que foram criados no mesmo contexto de maior engajamento da sociedade civil após a constituinte e a promulgação da carta magna de 1988. Ambos vinham ocupar espaços institucionais diversos, um por iniciativa do poder público e o outro por pressão da sociedade civil.

No caso da Cultura, o Conselho Nacional de Política Cultural foi criado por meio da promulgação da lei 8.028 de 12 de abril de 1990, ainda no governo do presidente Fernando Collor de Melo. A legislação tratava da reforma administrativa do recém governo e dava outras providências. O curioso é também indicar que na mesma peça regulatória de criação do CNPC o Ministério da Cultura fora extinto e reduzido à uma Secretaria de Cultura vinculada diretamente à presidência da República. Portanto, é difícil considerar que a criação do CNPC estivesse ligada a um movimento político de maior participação da sociedade na construção de políticas culturais. O ideário neoliberal esteve em fortalecimento na América Latina e o então presidente fora eleito com discursos que ressaltavam essa base, que era preciso enxugar o Estado e acabar com os marajás. Outro exemplo que mostra essa intencionalidade de diminuição do Estado e não de incentivo à participação foi a promulgação da lei 8.029 de 12 de abril de 1990 que extinguiu uma série de órgãos e também colocava em disponibilidade servidores públicos que a princípio teriam estabilidade em seus postos.

Em certo sentido, é possível considerar que o CNPC surgiu de uma histórica tradição de conselhos fortes do campo cultural. Antes mesmo da criação de pastas ou organismos exclusivos para pensar a formulação política do setor, os conselhos eram a tônica. Com a recriação do Ministério da Cultura, já no governo Itamar Franco, por meio da lei 8.490 de 19 de novembro de 1992, o CNPC permanece como estrutura colegiada vinculada ao MinC.

A estrutura de representação reproduzia os modelos anteriores de conselhos de notáveis, com indicação direta pelo presidente da república. Um modelo de participação social fundado na distinção apenas figuras específicas com alta visibilidade social poderiam ter acesso a esse lugar.

Já durante o período histórico tratado nesta pesquisa, o CNPC teve sua reativação promulgada no decreto ministerial nº 5.520 de 24 de agosto de 2005. O conselho em sua retomada ocupa um espaço de conselho de política com participação de agentes públicos e sociedade civil. Já há uma diferença expressiva quanto ao caráter da entidade, que a princípio deixaria o lugar de assessoramento e aconselhamento do gestor público para a proposição de políticas¹²².

Em síntese, o CNPC foi transformado em um conselho de política, com poder de fiscalização e acompanhamento. Não mais seria um espaço de notáveis que conferiam assessoramento ao executivo, a chave da participação não é a mesma, além do poder decisório.

Com isso o CNPC cresceu em estatura dentro do arcabouço institucional. Estava imputado a ele uma série de obrigações no cotidiano de gestão que iriam além da simples consulta ou esclarecimento. Neste caso, o CNPC seria o responsável por aprovar e fiscalizar descentralizações orçamentárias feitas pelo Ministério da Cultura para organizações da sociedade civil, algo que ocorreu recorrentemente no período entre 2003 e 2014. Além disso, o CNPC carrega consigo todo o arcabouço completo e frequentemente utilizado nessa abordagem de compartilhamento de responsabilidades de forma sistêmica. Como reforçam Carla Almeida e Luciana Tatagiba, (2012, p. 69) a tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas.”, e o CNPC acompanhou essa tendência. Ele foi reativado para ser o ponto nodal da participação social na gestão de políticas culturais tendo especial assento dentro do Sistema Nacional de Cultura¹²³.

A reativação do CNPC está vinculada a esta proposta macro de gestão de políticas públicas e não esteve restrita ao campo cultural. Era sim uma abordagem inserida na agenda de debates do Partido dos Trabalhadores e com isso proporciona uma nova configuração ao Conselho que tivera sido criado no final da década de 1980 para substituir o MinC. O CNPC seria, portanto, o protagonista da participação social na definição de rumos para o setor cultural. Observar se essa proposta tão audaciosa teve lastro prático no cotidiano de gestão é algo a ser

¹²² Questões que serão tratadas em maior profundidade mais a frente por esta pesquisa.

¹²³ Maiores detalhes sobre essa relação serão tratados mais a frente.

discorrido mais a frente neste trabalho. Segundo trecho do discurso do então Ministro Gilberto Gil na cerimônia de instalação do CNPC, em 2008, a reativação representava um novo momento, era preciso trabalhar para que se construísse instituições mais arejadas e a participação da sociedade civil em processos decisórios seria potente para conferir essa energia de atuação, esse novo olhar sobre a coisa pública. O CNPC teria esse papel de oferecer outras possibilidades à gestão de políticas culturais. Segundo um trecho do discurso de Gilberto Gil:

(...) Quero ressaltar a necessidade de instituições arejadas e voltadas para um projeto de país socialmente justo e feito da base para cima. Uma política feita fora dos gabinetes, mobilizando o que o país tem de melhor em todos os seus estratos sociais. Acredito firmemente que temos renovado e produzido uma nova ideia sobre as instituições públicas brasileiras. No passado, o Brasil parece sempre ter oscilado entre governos que acreditavam numa mistura de Estado mínimo e democracia formal e, de outros governos que acreditavam em centralização de poder e um Estado forte.

Ficamos oscilando nesse pêndulo, como se apenas houvesse duas alternativas, as duas incompletas, as duas insuficientes no plano da cidadania. Hoje estamos concebendo e praticando um Estado que recupera sua força e seu papel insubstituível de gerar justiça no mais amplo sentido, mas faz isso sem tirar força da sociedade; muito pelo contrário, a sociedade é o nosso maior patrimônio, é dela que tudo emana, é dela que toda política deve partir. Disso nasce um novo Estado diferenciado não pelo tamanho, mas por sua qualidade. Estado que não abre mão de seu papel de ter políticas públicas universais, sempre a partir das tecnologias dessa sociedade complexa, diversa e, todavia, ainda muito desigual. (...)

Estamos provando assim que, para uma verdadeira democracia, é necessário, assim como é possível ter instituições reais, abertas e contemporâneas. Instituições que permitam maior participação da sociedade nos processos de formulação do Estado. Um Estado que se fortalece pelo fortalecimento de sua dimensão pública e republicana. Este é justamente o contexto da criação desta nova instituição, o Conselho Nacional de Políticas Culturais. (GIL; MINC, 2007, p. 2)

A experiência de reativação do CNPC foi interessante para a participação social em outras partes do país. Pode-se considerar que houve uma espécie de contágio de agenda com a criação de conselhos de políticas culturais em diversos estados e municípios do país. Segundo Almeida e Tatagiba (2012), 92% dos estados brasileiros declararam ter conselhos de cultura operando, conforme dados da MuniC de 2001. Da mesma forma, dentro do próprio governo federal, durante o governo Lula foram criados 19 novos conselhos nacionais dobrando o número de instituições dessa natureza naquele período.

O que a priori pode parecer uma transformação evidente e potente na estrutura de gestão, novamente segundo Almeida e Tatagiba (2012) ilustrou um enorme paradoxo: “a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.” (p. 4) Segundo as autoras, isso se dá devido à aderência institucional e societária desses espaços. Em síntese, os debates travados nesse tipo de conselho teriam uma enorme dificuldade de ultrapassar a barreira de atuação e alcançar a sociedade civil

para um debate mais horizontal. Especialmente se levamos em consideração reflexões mais amplas, como por exemplo a garantia do direito à cultura, o fato das discussões travadas no conselho não conseguirem atingir um maior número da população leva ao questionamento sobre eficácia do instrumento, sobre legitimidade dos representantes e dos sujeitos que ali participam, coloca em evidência a própria visão de democratização dos processos políticos e da gestão pública.

Para as autoras, a saída para este problema é alterar a forma cotidiana de gestão desses espaços que deveriam estar mais preocupados com a construção e deliberação de políticas e menos com a rotina burocrática da máquina pública em si. Levando em conta que o CNPC apesar de ser um conselho propositivo tem o papel de fiscalizar as descentralizações orçamentárias, como colocado anteriormente.

No campo da Comunicação, o Conselho de Comunicação Social tem um histórico semelhante e que se confunde com a conformação institucional e a forma de gestão do setor. A reflexão sobre o lugar do Estado e as interferências políticas na estrutura decisória do setor sempre foram latentes nos debates. O conselho se insere neste contexto, pois surgiu como uma espécie de alternativa, uma aposta no tecnicismo e a fuga da política.

A constituinte foi o marco de fundação e discussão sobre a criação do CCS. Nela o embate entre forças corporativas e grupos da sociedade civil organizada proporcionou tensionamentos sobre o papel regulatório do Estado. Levando à percepção das múltiplas faces da Constituição cidadã permeada por interferências políticas, mas também pela busca da garantia de ações republicadas e que privilegiassem a pluralidade de vozes.

Naquele contexto, a criação de um conselho consultivo vinculado ao Senado Federal surge como alternativa possível e aceitável dentro da correlação de forças que compôs a constituinte. A ideia primeira do CCS foi apresentada como proposta para nova institucionalidade que cuidaria, naquele momento, especialmente da homologação de outorgas de radiodifusão, tornando o processo mais transparente e fora das amarras políticas. Até ali, o poder concedente era concentrado no executivo federal, o que tornava a relação entre mídia e política turva. A inspiração para a criação do Conselho de Comunicação Social era o modelo americano, a proposta era reproduzir uma instituição semelhante a Federal Communication Commission.

Aqui já existe uma nota de destaque interessante, a FCC é uma agência reguladora que tem poderes para definir regulações interestados e internacionais para o rádio, televisão, cabo, satélites e internet. Sua jurisdição, portanto, atinge todos os 50 estados e territórios norte-

americanos. Foi instituída pelo Communication Act de 1934, tendo sua atuação também revista no Telecommunication Act de 1996. A inspiração no modelo proposto pela FCC considera-se estar vinculada a uma espécie de “aura de arena pública utópica” nos moldes habemasianos. A FCC serviu (e arrisco dizer que ainda serve) como um tipo ideal de inspiração para um espaço em que a sociedade teria voz e livre da pressão política direta. Bem, a FCC não corresponde a essa idealização que alguns políticos e militantes da sociedade civil criaram da mesma (maiores detalhes sobre essa tipologia de regulação serão tratados mais a frente neste trabalho). No entanto, uma ressalva essencial é sinalizar que a FCC não é exatamente um conselho nos mesmos moldes que a estrutura participativa brasileira estava baseada, ela figura mais como um comitê de debate regulatório e com frequentes interferências políticas. Apesar de toda a inspiração em torno do modelo americano, o resultado da negociação na constituinte possibilitou a criação de um conselho como órgão auxiliar do Senado Federal. De acordo com o exposto no artigo 224: “**Art. 224.** Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.” (BRASIL, 2016, p.130) (CF/88).

Contudo, o que parecia ser uma pequena brecha de participação social nos debates concernentes ao campo, virou quase uma lenda urbana no sentido de que sua instalação demorou anos para ser efetivada, sendo empossado pela primeira vez apenas em 2002.

No entanto, apesar do estabelecido em sua legislação de regulamentação, o CCS também teve um aumento de importância no período histórico retratado. Por exemplo, a lei 12.485 de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação social de acesso condicionado, confere ao Conselho de Comunicação Social o poder de conferir parecer opinativo sobre as regulamentações oriundas da aplicação dessa legislação. Essa possibilidade abriu um espaço de diálogo e interlocução com as Agências Reguladoras e, de certa forma, resgatou o espírito de criação do próprio CCS.

Da mesma forma, na legislação de criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, o conselho foi novamente resgatado como espaço importante de interlocução. Apesar da empresa televisão pública ter o seu próprio conselho curador (ou tinha, pois foi revogado em 2017) para garantir a participação da sociedade civil na construção da programação, o Conselho de Comunicação Social foi citado como instância para a qual o comitê editorial deveria dar ciência de suas decisões.¹²⁴.

¹²⁴Em suma, o CCS ainda que sempre lido como um modelo fracassado pela maior parte da literatura, teve um processo de amadurecimento e reconhecimento no período tratado. A seguir tratar-se-á dessa questão em mais profundidade.

No que tange a representação, o CCS é um espaço de exclusiva participação da sociedade civil não tendo nenhuma cadeira destinada a representantes do poder público, algo que poderia ser potente e trazer uma pluralidade de vozes interessantes. Contudo, seus 13 membros são compostos em representações de 3 matrizes distintas: a primeira a dos empresários de rádio, televisão, imprensa escrita e um engenheiro especialista no setor, a segunda categoria diz respeito aos trabalhadores do campo, sendo dividida em representantes dos jornalistas, dos radialistas, dos artistas e dos profissionais de cinema e vídeo, a terceira e última categoria corresponde aos integrantes da sociedade civil, uma vinculação que não vem definida na legislação e nem no posterior regimento do órgão. Ao longo dos anos, representantes dos empresários ou da igreja católica ocuparam o espaço reservado como lócus da sociedade civil.

Aqui há uma curiosidade potente, a necessidade de se repensar a noção de sociedade civil, como apontou Murilo César Ramos (2007). O autor recorre ao debate de Gramsci para complexificar a noção dessa categoria e para problematizar o seu uso, especialmente sua cooptação pelo ideário neoliberal que busca neutralizar possíveis discrepâncias e dar à noção de sociedade civil uma visão despolitizada, ou mesmo a noção de terceiro setor como uma instrumentalização para a manutenção hegemônica. Citando o leitor de Gramsci, Carlos Nelson Coutinho, Ramos (2007) vai além e vincula essa utilização do espaço civil por interesses corporativos por um erro de posicionamento ideológico do próprio movimento civil organizado. Esse debate proposto por Murilo Ramos (2007) é pertinente para tratar do CCS, por distintos aspectos: 1º porque a composição do conselho problematiza visões romantizadas sobre a sociedade civil e seus conflitos e em 2º porque o conselho nasce com essa aura neoliberal de frear o poder do Estado, mas se vê entremeadado em disputas corporativas.

Como será visto mais a frente, o caleidoscópio representativo dos dois conselhos não é simples de ser compreendido e tem muitos dos elementos debatidos aqui; é fruto de especificidades setoriais e também de momentos políticos vividos no Brasil. Em um desenho macro, o espaço representativo do CCS caracterizou sua participação como um conselho liberal corporativo, no sentido proposto por Maria da Glória Gohn (2011) em que a ideia fundamental era um debate horizontalizado sobre perspectivas distintas de sujeitos presentes em elos diversos da cadeia produtiva. Algo que já foi diferente da estrutura de participação do Conselho Nacional de Política Cultural direcionado para a representação da sociedade civil por meio de questões identitárias e de especificidades das práticas culturais. Essa diferença de proposta representativa também altera as possibilidades de inserção de grupos nesses espaços. Enquanto

na comunicação era preciso uma ingerência política e representatividade o suficiente para ter seu nome indicado ao congresso nacional e ser efetivamente escolhido, no caso da cultura a escolha era feita por candidatura própria e votação direta feita pelos sujeitos envolvidos no setor.

Essas distancias de tratamento e de modelo de operação podem ser vistos como mais elementos de separação dos setores, mas também torna o seu debate ainda mais curioso e instigante. Em seguida trata-se das perspectivas regulatórias diversas e de como criou rotas de operação governamental que podem não se tocar, ainda que o mundo real os aproxime como ímãs.

CAPÍTULO III - *E a novidade que seria um sonho / O milagre risonho da sereia / Virava um pesadelo tão medonho / Ali naquela praia, ali na areia (A Novidade) - Potências e impasses regulatórios na cultura e na comunicação*

Como falar dos setores distintos, de debates com especificidades históricas, da forma de atuação do Estado nos dois ambientes sem observar como pano de fundo o sistema regulatório e operativo do governo nos dois casos? Este talvez seja um dos desafios deste trabalho, a observação dessas duas tipologias de atuação, enormes complexidades e particularidades e atentar para o entremeio, o ponto de contato, a possibilidade de diálogo entre cenários que são muito próximos e quase indissociáveis na vida cotidiana, mas que foram e são apartados na forma de tratamento pelo Estado brasileiro. Falamos de um projeto? Temos elementos históricos que justificam essa separação? Essas e outras perguntas orientaram o debate proposto neste capítulo.

Contemporaneamente, defende-se que a confluência entre áreas vai sendo cada vez mais fortalecida, afinal, os meios de comunicação tornam-se mais protagonistas na vida dos sujeitos, interferem na sociabilidade, na formação de sentidos (como já discutido anteriormente). Contudo, para além do desenvolvimento tecnológico, é possível debater como movimentos políticos também colaboram ora para a aproximação, ora para a rejeição entre os campos, seja em contornos internacionais ou nacionais. Por exemplo, um movimento fundamental para essa confluência regulatória foi a Convenção de Promoção e Proteção da Diversidade Cultural aprovada pela UNESCO em 2005, que teve especial participação do governo e rapidamente foi ratificada pelo parlamento brasileiro. Discute-se muito o impacto desse documento para a construção de políticas culturais com foco em questões vinculadas aos meios de comunicação. No entanto, antes da aprovação do documento, quando o poder executivo nacional, mais especificamente o próprio Ministério da Cultura, propôs a construção de um marco regulatório, como o projeto de lei da criação da ANCINAV- Agência Regulatória do Audiovisual, que versasse sobre dinâmicas específicas do audiovisual como um todo (cinema, radiodifusão, televisão por assinatura, televisão aberta e possivelmente internet), compreendendo que não importa o suporte, mas a questão é fruto do conteúdo, essa tentativa foi solapada rapidamente e taxada de atentado à liberdade de expressão, como uma forma de dirigismo, cerceamento etc.

Outros exemplos de iniciativa regulatória, muitas delas oriundas do executivo, também enfatizavam a importância de implosão dessas fronteiras. A lei 12.485 de 12 de setembro de 2011 que versa sobre o serviço de acesso condicionado e, dentre inúmeras outras coisas, foi

capaz de aprovar o estabelecimento de uma cota de tela para produção independente nacional em televisões por assinatura e representou um marco de fomento à indústria audiovisual local. Mesmo que a iniciativa regulatória tenha enfrentado severa resistência do empresariado de televisão por assinatura, com o mesmo argumento de “censura” e direcionamento de conteúdo, conseguiu vencer essa barreira e ser aprovada. O que é possível salientar com esses exemplos (e inúmeros outros) é que ainda que o campo pressione por se pensar regulações, o estabelecimento de políticas ou até mesmo a forma de administração dos setores de forma conjunta, acredita-se que existem correlações de força que a todo o momento impedem ou repelem essa aproximação no caso brasileiro.

O quadro fica ainda mais complexo quando se percebe o jogo econômico mundial com grandes corporações envolvidas no processo, tais como: Disney, Universal, Warner, Sony, entre outras. O ambiente vivido hoje, especialmente pelo processo de convergência midiática, levou várias dessas empresas a tornarem-se enormes produtoras de conteúdo e que operam em múltiplos elos da produção: cinema, vídeos sob demanda-por meio de plataformas de streaming ou não-, televisão por assinatura etc. Esse desenho internacional afeta diretamente a estrutura de comunicação dos países, em especial os em desenvolvimento como o Brasil. E considerando o papel dos meios de comunicação no cotidiano dos sujeitos não é difícil mensurar o prejuízo para as práticas culturais locais e mais tradicionais. Esse movimento de forças logicamente interfere no cenário regulatório nacional e as mudanças mais recentes tendem a expor ainda mais as disputas nos setores cultural e comunicacional.

Este trabalho vem mais uma vez salientar que é complexo tentar desenhar paisagens regulatórias que sirvam para áreas distintas, mesmo no exercício analítico proposto por essa tese; existem diferenças relevantes entre o histórico de regulação da comunicação e da cultura no Brasil. Em síntese, se a convergência midiática tratou da necessidade de implosão de fronteiras por conta do desenvolvimento tecnológico, especialmente para as telecomunicações, é preciso atentar para essa necessidade também na forma como o Estado se relaciona com os setores. Para entender esse movimento de regulação é interessante observar as particularidades de cada um dos setores e a forma como a recente crescente participação da sociedade civil pode contribuir nesse novo capítulo.

Acredita-se, inclusive, que para compreender parte das problemáticas dos campos é interessante observar seus meandros regulatórios, suas características, bases de inspiração e as formas de atuação de cada um dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Entendendo a regulação como uma forma de intervenção governamental com o propósito de reequilibrar

forçar dissonantes na sociedade, levando em conta o melhor resultado possível, há que se questionar o nosso histórico e se podemos ter uma estrutura regulatória que seja fidedigna de alguns preceitos estabelecidos em nossa constituição federal. Em síntese, se um dos argumentos essenciais dessa tese está centrado nessa implosão de fronteiras para o tratamento dos setores, pelo menos no que tange mais diretamente a algumas linguagens como o audiovisual, é condição essencial observar e debater nosso histórico e como caminhar para essa **transversalidade regulatória na comunicação e na cultura**¹²⁵. Para entender o caso concreto é essencial puxar outros fios e compreender outras variáveis possíveis que interferiram no processo.

3.1 Regulação e o Estado brasileiro: contornos mais amplos

O escopo regulatório brasileiro é um cenário complexo e com transformações ao longo dos anos. Isso se reflete no lugar que o Estado brasileiro ocupa na sociedade, especialmente contemporaneamente. De tempos em tempos, ele sofre ataques com o intuito de demonstrar sua ineficiência e com o propósito de justificar medidas que diminuam o papel governamental na sociedade, possivelmente afetando a garantia de direitos para todos os sujeitos. Defende-se que a estrutura regulatória do país está importantemente vinculada a esse processo de compreensão do papel do Estado. Portanto, debater sobre as múltiplas possibilidades regulatórias é colocar em disputa posturas que entendem a matriz de atuação governamental de forma distinta.

Partimos, portanto, da visão liberal clássica, como a proposta por Adam Smith (1988), que defenderia que a não-intervenção governamental é a postura efetivamente salutar para o desenvolvimento do mercado e dos interesses individuais. Contudo, o esgotamento dessa postura e sua incapacidade para lidar com problemas sociais acachapantes, proporcionou o levante de outro modelo: o *welfare state* (ou Estado de bem-estar social). O crash da bolsa de Nova Iorque, em 1929, e a instituição do New Deal foi um importante marco para o debate regulatório contemporâneo. A reflexão mais focada no potencial do Estado como um maestro regulador de múltiplos interesses- proporcionava ao governo esse lugar de interventor, especialmente na economia, com o intuito de garantir melhores condições de vida para toda a sociedade, aprimorando a vida comunitária. No entanto, uma nova virada desse modelo, já entre

¹²⁵ A autora busca denominar como transversalidade regulatória essa crescente necessidade do campo de se pensar a construção de estruturas de regulação que não considere os setores de comunicação e cultura de forma apartada, defendendo, inclusive, que essa diferenciação pode ser anacrônica e talvez não dê conta da realidade atual.

o final da década de 1970 e o início da década de 1980, ocorreu quando parcelas da sociedade começam a pressionar seus dirigentes por acreditarem que pagavam demais por serviços públicos enquanto outros apenas praticavam o “efeito carona” e usufruíam dos benefícios, ocasionando uma nova abordagem liberal e a ascensão do neoliberalismo.

No Brasil, essas diferenças marcantes entre tipologias distintas de Estado não podem ser impressas com tintas fortes. De fato, defende-se, por exemplo, que não percorremos um período essencialmente liberal, ou mesmo que a construção de parte do arcabouço social (ainda existente) tenha sido fruto de uma postura fundamentalmente de um Estado de bem-estar social. Contudo, nossas elites sempre flertaram com ideologias neoliberais, ainda que apenas discursivamente e/ou com suas devidas adaptações.

O que isso quer dizer? Que em muitos casos, a elite industrial brasileira recorreu ao Estado para garantir seus interesses, diminuir prejuízos, ou estabelecer regulações vantajosas a suas práticas, mas defendiam que no setor social o governo deveria cortar “assistencialismos” e “privilégios”. Nesta direção, o debate proposto pela Economia Política da Comunicação nessa chave contemporânea coloca em xeque os interesses privados e seu papel de direcionamento das ações governamentais. Essa deturpação de fronteiras entre dinâmicas públicas e privadas coloca em risco o cenário regulatório e a proposta das ações de mediação governamental estarem centradas em um chamado “bem comum”, ou melhoria de condições sociais (GARNHAM, 2000).

Contudo, talvez seja pertinente voltar um pouco e buscar em algumas das tradições sociais brasileiras essa relação promíscua entre interesses econômicos de grupos da elite e governos. Pode-se considerar que o patrimonialismo é uma marca social gritante e interferiu historicamente na forma como as elites interagiram com o Estado e buscaram garantir a defesa de seus interesses. Somados a outros traços sociais (como compadrio, clientelismo e coronelismo) que também interferem nessa construção de relação social e nas estruturas regulatórias do Estado.

Em se tratando dos dois setores aqui estudados, levando em consideração a institucionalidade regulatória é possível vislumbrar diferenças bastante importantes. Essas diferenças podem ser abordadas de distintas maneiras, por meio da interlocução com a sociedade e a observação da estrutura regulatória existente (ou não). Afinal, como apontam Levy e Spiller (1996), não apenas a expectativa ou a defesa de uma tipologia de regulação é fundamental, mas compreender como o jogo de interação entre os distintos poderes ocorre também é valioso para a efetividade ou não da peça regulatória. Portanto, para este debate um

início interessante possa ser analisar a relação que os poderes executivo, legislativo e judiciário acabaram exercendo na conjuntura regulatória dos dois setores.

Afinal, parte-se da compreensão basilar de que a regulação, como propõem Peltzman, 2004, p. 121): “é introduzida quando há uma grande discrepância entre o equilíbrio político de forças e a distribuição desregulada de riquezas”. Em síntese, a regulação deve sim ter o propósito de amenizar desequilíbrios e propor uma estrutura social mais democrática e afeita à participação de múltiplos sujeitos.

3.1.1 Meandros regulatórios na comunicação

No caso da Comunicação, defende-se que é possível entender a estrutura regulatória (ou a falta dela) por meio da observação do lugar da radiodifusão, modelo fundante do setor. O modelo de concessão de exploração da radiodifusão reconhece o espectro¹²⁶ como um bem público e que precisa ter a operação orientada e delimitada pelo Estado. No entanto, o Brasil segue a abordagem americana e confere à iniciativa privada o direito de exploração da atividade quase de forma exclusiva. O que pode ser compreendido como um dos elementos que proporcionou ao empresariado uma escalada em seu poderio político e econômico¹²⁷.

Tal decisão, tão crucial para a sociedade, como chama atenção Venício Lima (2011), não contou com a participação popular, sendo algo deliberado pela burocracia e grupos de interesse diretamente vinculados ao setor. Além da baixa, ou nenhuma participação social, o modelo de exploração da radiodifusão também é caracterizado por pouca obrigação social por parte das empresas que exploram o serviço, como aponta Pieranti (2007). Ainda que se trate da exploração de um bem da sociedade, essa dimensão de “serviço público” vira algo sem bases claras para a população. Esse esvaziamento de sentido, a nosso ver, funciona como uma espécie de projeto para deslocar a comunicação do rol de direitos, sendo percebida pela maior parte dos cidadãos como um serviço prestado pela iniciativa privada. Pelo contrário, a construção edificada pelo discurso da radiodifusão é como se as empresas de comunicação protegessem o cidadão do Estado.

¹²⁶ O entendimento de que o ar pelo qual as ondas eletromagnéticas navegam é de propriedade da União, assim como o solo e suas riquezas minerais.

¹²⁷ É válido ressaltar que existem outras formas de concessão pública de serviços para a população por meio da iniciativa privada. Contudo, a comunicação ocupa um espaço simbólico privilegiado e pode, inclusive, interferir no jogo político dos países.

Em síntese, as primeiras ações do Executivo para regular o setor primaram por conferir ao governo o lugar da técnica, da definição de processos e orientações para a exploração dos serviços de comunicação. Esse escopo regulatório, que tem como base essencial a iniciativa privada e o não-público, afasta os sujeitos, não permite a participação e vai se relacionar também com as características do Conselho de Comunicação Social estudado aqui. Nele, como já sinalizado, a fragilidade do lugar ocupado pela sociedade civil é mais um exemplo desse projeto de afastamento do cidadão da coisa pública, dos debates necessários sobre a comunicação.

Venício Lima (2011) também indica que outro ponto importante sobre o cenário regulatório nas comunicações brasileiras é o que ele determina como “no law”, ou não regulação. As regulamentações corriqueiramente são feitas para observar ou prever fenômenos que já ocorrem na sociedade, dando uma dimensão de direito adquirido ao que já é executado pelo empresariado. Essa omissão regulatória feita historicamente por parte das gestões públicas leva a concentrações com o fortalecimento de oligarquias políticas e familiares e com o fortalecimento de denominações religiosas como grandes atores políticos, especialmente na radiodifusão. Essa tendência ilustra o poderio privado na definição de rumos do setor, no caso brasileiro, especialmente do empresariado ligado à radiodifusão. Uma influência que pode ser observada de distintas formas, seja na pressão política para garantir a aprovação ou não aprovação de determinado assunto, seja na tramitação de processos pelo poder público ou mesmo na pressão para a indicação de nomes para cargos de gestão relevantes (como o próprio ministério das comunicações). Algo interessante de ponderar e que dialoga profundamente com esse trabalho é observar a influência organizada que os radiodifusões criaram ao longo dos anos, por meio, por exemplo da ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV com o propósito de garantir a efetiva participação e o engajamento de seus interesses na definição de políticas. Para o cidadão comum pode passar despercebida a existência dessa organização ou até mesmo o seu propósito, mas não é possível observar o cotidiano de disputa política e ignorar o papel dessa associação na defesa dos interesses do setor e essa influência foi um processo com inúmeros capítulos.

A ABERT surgiu por ocasião do debate do código brasileiro de telecomunicações, aprovado em 1962¹²⁸. Naquele período havia enorme preocupação em torno dos possíveis vetos que o então presidente João Goulart pudesse oferecer à legislação que estava favorável ao campo privado. A organização de uma associação única como a ABERT viria a ser o

¹²⁸ Como já mencionado brevemente neste trabalho.

fortalecimento do setor empresarial até ali dividido em vários sindicatos patronais espalhados pelo país. A ABERT foi um ator político relevante na expansão da radiodifusão ocorrida nas décadas de 1960 e 70 e para a consolidação das grandes redes nacionais. Isso só foi possível graças à relação íntima entre empresariado e o governo militar brasileiro.

É lógico que ainda que tratemos da mídia ou do grupo de empresariado de mídia como um ator político único, é preciso ressaltar que a relação entre as próprias emissoras é de eterna tensão. Um exemplo disso é que mais contemporaneamente, na primeira década dos anos 2000, a Abert perdeu o seu monopólio de representação do empresariado. A assimetria de poder e influência entre as próprias redes de televisão causou brigas internas ao longo dos anos e não é possível falar de convivência harmônica ou horizontalidade de práticas nos debates patronais; as redes não possuem a mesma estatura e poderio político na sociedade e isso se reproduzia na própria organização da ABERT. O primeiro capítulo dessa dissidência foi com a saída da Record da ABERT por conta da discordância de debates sobre empréstimos do BNDES que pudessem ajudar a salvar a saúde financeira das redes de televisão, em especial a Rede Globo. Naquele momento, em 2002, a Record fundou a ABRATEL – Associação Brasileira de Rádio e Televisão, que conseguiu emplacar inclusive representação na primeira composição do Conselho de Comunicação Social. Em seguida, em 2005, a Rede Bandeirantes liderou um novo levante e saiu da ABERT juntamente com Rede Tv, Record e SBT, e juntos fundaram a ABRA – Associação Brasileira de Radiodifusões, por entenderem que a ABERT defendia exclusivamente os interesses das organizações Globo. Em diversas ocasiões as associações disputaram o lugar de fala do empresariado, especialmente do período estudado no Conselho de Comunicação Social, entre 2003 e 2014. No entanto, em 2015, os representantes da ABRA anunciaram uma fusão com a Abert, novamente fazendo as pazes e unindo forças para o lobby do empresariado, especialmente em matérias legislativas.

Essa predominância privada no setor de comunicações limitou a atuação pública ao lugar da técnica, outra característica essencial do escopo regulatório. Tal postura, a de um Estado focado em questões infraestruturais, retirou do cenário a disputa por sentidos, imaginários e poder. Com isso, a própria institucionalidade regulatória historicamente esteve voltada mais para debates sobre frequência, divisão de canais, segurança nacional, cabeamento e mais contemporaneamente para questões tecnológicas do que outros tópicos fundamentais como regionalização¹²⁹.

¹²⁹ Até hoje, essa postura de esvaziamento do setor é marcante. Por exemplo, no congresso nacional, a área de Comunicação corriqueiramente está atrelada à Ciência e Tecnologia. Atualmente a comissão responsável pelo setor no Senado tem a denominação: Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática,

Em síntese, comunicação não era questão de identidade ou discurso, era tema infraestrutural e de segurança nacional. A questão da representação era abordada por outro viés, pela dimensão do controle e não da pluralidade. Portanto, era preciso garantir o controle e as práticas ofertadas para a sociedade. Por exemplo, durante o governo Vargas, o DIP- Departamento de Imprensa e Propaganda- tinha um protagonismo importante por pensar e ofertar a comunicação institucional do governo, mas também por pensar parte do escopo repressivo e de perseguição a vozes dissonantes, em uma dupla atuação entre controle de pauta e discursos e cerceamento de dissidências. E, logicamente, o empresariado operou em consonância com as abordagens políticas e investiu nesse projeto de identidade nacional pasteurizada, sem tocar em questões sociais latentes.

Esta mesma preocupação com a comunicação ficou marcante durante a ditadura civil-militar instalada no Brasil, em 1964. Afinal, assim como Vargas estava preocupado com o controle, a censura e com a institucionalidade, os governos militares estabeleceram ações nessa dupla frequência: a do controle e a de garantia de infraestrutura.

Nesse último tópico, no que tange à dimensão infraestrutural, o primeiro presidente, Castelo Branco, criou o Ministério das Comunicações em 1967 dando mais ênfase ao papel dos militares nesse elemento de desenvolvimento do país. O objetivo do MiniCom naquele contexto era o de oferecer a infraestrutura necessária para a operação de telecomunicações em um país com dimensões continentais. A comunicação, portanto, seria esse veículo de religação e de aproximação/controlado da sociedade brasileira.

Neste período de criação, diversos foram os gestores militares que se especializaram em elementos técnicos da radiodifusão e em quase todo o período da ditadura sua liderança foi realizada por esses profissionais. Poderia ser considerada uma pasta forte e com grande poder político no governo da época, mas centrada no infraestrutural. Pieranti (2011) atribui essa centralidade dos militares ao seu olhar técnico para o campo, mas também, e talvez especialmente, para a necessidade de controle de agenda e censura.

No entanto, é interessante perceber que antes da criação do Ministério das Comunicações as questões pertinentes ao campo eram delineadas pelo CONTEL – Conselho Nacional de Telecomunicações (mais um conselho!) e com especial influência de militares. Criado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, antes do período ditatorial, com

escopo muito semelhante à abordagem da Câmara dos Deputados: Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática.

organizações e competências vinculadas diretamente ao presidente da república¹³⁰, o CONTEL era um conselho com características executivas, semelhante ao Conselho Federal de Cultura, que passou a ser subordinado ao órgão executivo específico, no caso, o Ministério das Comunicações. Ou seja, ocupava o papel exercido posteriormente pelo MiniCom.

Na outra chave de atuação governamental na comunicação, no que tange ao controle, o SNI – Serviço Nacional de Informações e o DOPS – Departamento de Ordem Política e social compunham essa engrenagem, acompanhando com rigor quaisquer “comportamentos subversivos” e que pudessem atentar contra a segurança nacional. Além disso, a posterior aprovação da Lei de Imprensa (em 1967) ofereceu esse olhar panóptico e de frequente vigilância por parte do Estado brasileiro.

Dentro desta perspectiva de um Estado omissivo, mas paradoxalmente também forte e opressor, a criação da Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações, em 1975, é um dos elos essenciais para se pensar o Estado por esse viés basilar: o agente que daria as condições necessárias para a exploração do sistema de telecomunicações. Boa parte do aparato mais dispendioso para a operação do setor foi durante muito tempo arcado pelo poder público, sem necessariamente a iniciativa privada oferecer à sociedade civil contrapartidas à altura. No caso da radiodifusão, a colaboração possível era o acesso gratuito por toda a população, lembrando que as redes exerceram papéis centrais na identidade nacional do país.

Após a redemocratização, existia uma grande expectativa em torno da gestão do MiniCom, pois até ali, o tecnicismo dos militares havia sido positivo para as grandes redes e a possibilidade de uma mudança brusca colocava os radiodifusores apreensivos. Contudo, como apontam Santos e Caparelli (2005), o poder da maior das redes já estava evidente e não poderia ser desconsiderado. Para ilustrar, eles citam o depoimento de José Sarney à Pedro Bial na ocasião da elaboração da biografia de Roberto Marinho. Segundo as palavras do então vice e posterior presidente da república:

O Tancredo o consultava, mas ele não indicava. Inclusive o Tancredo falou: “Convide o Antônio Carlos Magalhães para o Ministério das Comunicações”. E o Doutor Roberto disse a ele: “Não, presidente, o senhor convide.” Então quando sai que o Antônio Carlos seria o ministro das Comunicações, o Ulysses Guimarães disse ao

¹³⁰ Quem fazia parte desse conselho? Segundo o artigo 15 da lei 4117 de 1962, o código de telecomunicações, faziam parte do organismo: O Diretor do Departamento de Correios e Telégrafos em exercício, três membros indicados respectivamente pelos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica; 1 membro indicado pelo chefe do Estado Maior das Forças Armadas; 4 membros indicados, respectivamente, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores; da Educação e da Cultura; da Relações Exteriores e da Indústria e Comércio; 3 representantes dos três maiores partidos políticos, segundo a respectiva representação na Câmara dos Deputados no início da legislatura; do diretor de empresa pública que terá seu cargo a exploração dos troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações e serviços correlatos, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete; do Diretor Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações, sem direito a voto.

Tancredo: “Hoje o PMDB rompe com o governo.” Aí o Tancredo bateu na perna do Ulysses e disse: “Olha Ulysses, eu brigo com o papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo o mundo, eu só não brigo com o Doutor Roberto. (BIAL apud SANTOS; CAPARELLI, p. 8)

Já durante o governo Collor, há uma alteração na chave de atuação do executivo, o binômio controle-infraestrutura já não seria mais adequado. O trauma deixado pela perseguição e pelo silenciamento de vozes fez a sociedade civil e empresariados se unirem em torno da defesa da *liberdade de expressão*. No que tange à institucionalidade e à abordagem do executivo no setor, a postura focada exclusivamente na infraestrutura continuou, mas ganhou um novo capítulo. Se o governo militar era nacionalista e intervencionista, a partir da década de 1980 você tem a ascensão do neoliberalismo e a crescente diminuição de atuação governamental. E assim como a área da Cultura perdeu espaço, houve um esforço bastante grande de enxugamento do Estado e a Comunicação ficou atrelada a um Ministério de Infraestrutura. Mais uma vez se percebe a iniciativa de pasteurizar a comunicação como algo técnico e fora do cotidiano dos sujeitos.

Em 1992, ainda no governo Collor, a pasta sofreu nova mudança e foi fundida ao tema dos transportes, algo ainda mais peculiar e que demonstra essa dificuldade que vai permanecer nos governos democráticos de como tratar a comunicação¹³¹. Apenas na gestão Itamar Franco o MiniCom voltou a existir separadamente, mas ainda permanecia com competências tímidas.

Defende-se que o tamanho do MiniCom é diretamente proporcional ao escopo de compreensão do lugar das Comunicações na sociedade, à sua forma de operação e de interação com a sociedade. Não foi uma pasta em que se percebeu o diálogo direto com os sujeitos, mas o olhar técnico, específico para os agentes privados responsáveis pela exploração direta do setor.

O olhar para a importância de uma comunicação pública, por exemplo, era corriqueiramente confundido com uma postura de comunicação estatal, voltado para os fazeres e as práticas de governo. Fala-se, portanto, de chaves de compreensão distintas que proporcionam posições governamentais que podem ser conflitantes se compararmos com o setor cultural, por exemplo.

O órgão, o MiniCom, foi cada vez mais sendo diminuído e renegado a um balcão de negociações com a iniciativa privada à medida que abordagens neoliberais foram tomando corpo no Brasil. De fato, é possível considerar que nem mesmo a dimensão ampla de garantia

¹³¹ Ou como simplesmente não a tratar, pois em determinado momento o MiniCom é extinto e seu retorno nem é mais cogitado, seja pelas organizações sociais ou pelo empresariado. Pelo no momento da escrita desse texto.

de infraestrutura proposta anteriormente pela ditadura militar foi mantida durante a redemocratização. O MiniCom virou esse gabinete para questões processuais de outorga e concessão pública (majoritariamente!). E essa característica não mudou durante os anos de 2003 e 2014, sendo a atuação do MiniCom uma das maiores decepções programáticas em relação a postura do Partido dos Trabalhadores na gestão política do setor¹³².

Considera-se, portanto, que o cenário regulatório brasileiro nas comunicações configurou o Estado a uma caixa, como o MiniCom. Nesse sentido, outras “gavetas” também foram sendo criadas, como a SECOM-Secretaria de Comunicação Social ou a Anatel- Agência Nacional de Telecomunicações, mas o espírito não intervencionista não sofreu sensível alteração. É interessante observar o perfil dos outros poderes: judiciário e legislativo.

Contemporaneamente, especialmente citando o relatório MacBride (1983), defende-se que o papel do Estado no setor deve primar pela garantia da liberdade de expressão e pela diversidade de vozes na arena pública. Não apenas pela atuação do poder executivo, mas também pelas leis debatidas e aprovadas pelo legislativo ou pelas contendas resolvidas no judiciário.

De fato, acredita-se que não é possível falar de um efetivo equilíbrio entre os três poderes na estrutura regulatória do setor. Se o protagonista do campo sempre foi a iniciativa privada, o coadjuvante ou o antagonista durante muitos anos foi o Poder Executivo. Como já brevemente ressaltado pelo papel do MiniCom, era do executivo o poder de outorga e, com isso, a maior relação com o setor. Esse quadro se altera com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e uma tentativa de corresponsabilização entre Executivo e Legislativo no setor.

A partir da carta magna de 1988, é possível sinalizar que a regulação foi pautada por três elementos essenciais: a liberdade de expressão como um valor essencial e inegociável (artigo 220-BRASIL, 2016, p. 129); a ilustração da importância da produção e programação como formas de valorização da cultura nacional (artigo 221-BRASIL, 2016, p. 130) e a definição de propriedade de empresa jornalística apenas restrito a empresas nacionais (artigo 222-BRASIL, 2016, p. 130). Em síntese, o espírito liberal e ao mesmo tempo protecionista foi marcante no texto constitucional, pois se por um lado houve especial atenção à garantia da liberdade de pensamento/expressão, houve também o requisito de preservar o modelo de exploração e os agentes já envolvidos no setor com a garantia de propriedade restrita a

¹³² Usando as palavras de Venício Lima reforça-se a sensação de não alteração da situação vigente no setor: “Uma das dificuldades de quem acompanha e observa criticamente o setor de mídia no Brasil é, contraditoriamente, sua previsibilidade. Por mais que se tente renovar o “otimismo da vontade”, as lições da história e as evidências do presente se encarregam de mostrar como os padrões se repetem. Nada de realmente substantivo se altera no setor (LIMA, 2012, p. 269)

brasileiros natos e/ou naturalizados. Já na década de 1980 a preocupação estava focada na possibilidade de grupos internacionais dominarem o mercado local.

Outro ponto interessante neste debate regulatório é sobre a relação com a cultura, a Constituição faz esse vínculo ao tentar definir que a produção de radiodifusão deveria ter finalidades: educativa, artística, cultural e informativa; deveria promover a cultura nacional e regional com estímulo à produção independente; possivelmente estipular por meio de lei infraconstitucional regionalização da produção; mas por último mantendo o pé no conservadorismo ao resguardar o respeito a valores éticos e sociais da pessoa e da família. Portanto, é possível defender que antes mesmo do desenvolvimento tecnológico que empurra a simbiose entre os campos, a constituição estava apontando uma possível base de vinculação entre os setores e reconhecendo a influência de um no outro. Logicamente que, por outro lado, o artigo 221, que apresenta essa relação, não foi regulamentado até os dias atuais e o debate de regionalização conta com efusiva resistência de tramitação no congresso nacional.

Outra transformação interessante trazida pela CF/88 é a mudança no arcabouço de poder institucional. Desde as primeiras regulamentações nas décadas de 1920 e 1930, a centralidade do Executivo na capacidade de concessão de outorgas gerou possíveis desconfortos em relação à clareza do processo. Com a nova carta magna, o trâmite de concessão de canais de televisão ou licenças de exploração radiofônica foi alterado e passou a ser feito por meio de um processo complexo entre Executivo e Legislativo. Um ato administrativo que somente poderia tornar-se válido após a atuação dos dois atores. O propósito disso era dar mais equilíbrio na disputa de poder, era a possibilidade da relação entre mídia e política tornar-se mais transparente. Usando a noção de “freios e contrapesos” entre os poderes, a proposta era que o legislativo servisse como um impedimento para interferências políticas no cenário midiático (e vice-versa). Contudo, a disputa de poderes se reassentou e o campo ganhou contornos ainda mais disformes no que tange à separação entre interesses públicos e privados.

Afinal, a partir de 1988, o número de congressistas com acesso a outorgas de rádio e televisão aumentou exponencialmente, contrariando o exposto no artigo 226º da Constituição Federal. Como apontam Sérgio Caparelli e Suzy dos Santos, essa relação entre parlamentares e meios de comunicação proporcionou um novo elemento nesse arcabouço regulatório, o “coronelismo eletrônico”: o uso de estruturas de comunicação com o propósito de fortalecer feudos políticos. Como sinalizam os dois autores:

Das 1028 concessões atribuídas, 82 se referiam à televisão. Destas, 43 foram distribuídas no ano da votação da emenda constitucional, sendo 30 divididas entre parlamentares de partidos aliados ao Governo. Assim, o número de parlamentares

proprietários de veículos de radiodifusão subiu de 55 para 146, totalizando 26,1% dos 559 constituintes. Além do apoio ao mandato de cinco anos, o Ministério e o Presidente também agiram em benefício próprio autoconcedendo, respectivamente, sete e três concessões de geradoras de TV. (CAPARELLI; SANTOS, 2002, p. 16)

Antes da CF/88 o poderio do presidente da república era enorme e a relação com a mídia não era das mais transparentes. No entanto, ao invés de estabelecermos maior controle e cuidado, por meio do papel dos parlamentares funcionando como “fiscais” em processos de outorgas, percebe-se uma nova conformação política e usufruto do sistema de comunicação em benefício próprio. Muitos dos parlamentares passaram a ser empresários de comunicação observando o quão benéfico poderia ser o controle de agenda e pauta em seus currais eleitorais.

A ideia de coronelismo eletrônico aqui citada resgata o conceito de Victor Nunes Leal (1997) vinculando ao fenômeno de pouca separação entre o público e o privado, já no período imperial. Naquela época, fazendeiros recebiam patente militar e seriam os responsáveis pela manutenção da ordem em suas localidades, encarnando a representação do Estado. Já durante a república o sistema político se altera apoiado no prestígio e poderio dos coronéis para a eleição de políticos que fossem afeitos com seus interesses e na necessidade de implantação de uma política de compromissos com os municípios para a sobrevivência do governo federal. Naquele contexto, o voto de cabresto era a imposição da vontade do patronato em busca da manutenção do status quo e de garantias individuais¹³³.

O coronelismo eletrônico é uma ressemantificação do conceito de Leal (idem) e para compreender como o sistema político e o sistema midiático se entrelaçam num sistema próprio de política de compromissos com o intuito de permanecer com o mesmo propósito descrito anteriormente: o controle de mentes e votos para a manutenção do status quo. Induz a uma quebra no mito da independência midiática ilustrando o alinhamento dos veículos de comunicação com interesses privados (partidários e familiares). Uma relação desigual e assimétrica que implica em subordinação e dominação de classes subalternas. Essa rede de parcerias entre redes de comunicação e políticos sustenta um sistema político que defende interesses das elites locais e colabora para a noção de controle da sociedade.

O patrimonialismo que antes tinha um polo forte na iniciativa privada ao tratar como um bem comercial uma concessão pública, ganhou uma nova face, quando políticos diversos

¹³³ Segundo palavras de Victor Nunes Leal (1997): “o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso fundamental resulta as características secundárias do sistema “coronista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.” (LEAL, 1997, p. 40)

passaram a usar seu poder político para ter acesso a um especial canal de propagação de ideias e garantia de manutenção de poderio político. Talvez seja pertinente defender que após a constituição de 1988, o poderio do executivo foi sendo cada vez mais castrado. A reforma proposta pelo texto constitucional com a divisão do trabalho de concessões de radiodifusão entre executivo e legislativo, deu espaço para a rearrumação do poderio das elites locais. O que era para ser uma proposta de maior democracia, tornou-se o reinado da omissão do poder público.

Da mesma maneira, o terceiro poder, o judiciário brasileiro, não operou de forma proeminente no histórico de regulação das comunicações, a não ser em questões relativas à defesa da liberdade de expressão (num contexto pós constituição). Logicamente que ele precisa ser provocado para agir, mas não houve uma atuação marcante, nem mesmo para garantir a regulamentação de artigos importantes aprovados na Constituição Federal.

Outro capítulo expressivo no escopo regulatório das comunicações foi a discussão em torno da Lei do Cabo, durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse exemplo corresponde a mais um capítulo na relação intervenção-liberdade de expressão que se inaugurou no final da década de 1980. A lei do cabo regulamentou a entrada de mais um serviço, o de acesso condicionado, o que contribuiu para um outro lugar para a iniciativa privada no setor de comunicações. Até aquele momento, a radiodifusão era a grande protagonista, com a entrada de outros players há algumas mudanças no jogo de forças entre poder público e iniciativa privada.

Além disso, a opção pela privatização dos serviços de telecomunicações até ali prestados por empresas públicas mudou mais uma vez o escopo regulatório nacional. Diminuindo ainda mais a presença governamental em um país que historicamente levou os interesses do empresariado como sinônimo de interesses públicos, as grandes operadoras de telefonia entram no mercado brasileiro e tornar-se-iam grandes e perigosas concorrentes à radiodifusão no cenário de convergência digital inaugurado após os anos 2000.

As privatizações do setor foram cunhadas em dois argumentos principais. O primeiro diz respeito à ineficiência do governo e à ideia de que o nosso setor de telecomunicações possuía um déficit de atendimento em função do setor ser tocado por empresas públicas. Contudo, esse processo de deterioração da máquina pública se iniciou em nosso período de redemocratização levando à sensível diminuição de recursos destinados ao setor, proporcionando uma severa degradação da infraestrutura e da capacidade de atendimento frente ao crescimento populacional. O segundo argumento que fundamentou as privatizações era o clima de arrocho

fiscal e de crise que estava solapando a sociedade. Aos poucos foi sendo construído o argumento de que a entrada desse recurso (resultante da venda das empresas) em uma economia em apuros era vista como a saída possível para a diminuição do déficit fiscal. A receita resultante da alienação foi da ordem de 22 bilhões e meio de reais. Contudo, a qual custo simbólico?

Vale salientar que essa postura de privatizações seria uma espécie de (novo)neoliberalismo ainda mais extenso e sufocante e não foi uma exclusividade brasileira. O país estava adotando posturas defendidas internacionalmente como bom trato político-econômico. Seguia-se a cartilha do Consenso de Washington e suas reuniões realizadas ao longo da década de 1980. Os preceitos estabelecidos funcionaram quase como uma espécie de orientação de “boas práticas” econômicas para países da América Latina. A questão que fica latente: boas práticas para quem? Provavelmente para o capital internacional, não para a maior parte da população brasileira que naquele momento sofria com o achatamento de seu poder de compra. Dentre as diretrizes delineadas estavam a privatização, o incentivo ao investimento externo, a disciplina fiscal, a flexibilização de taxa de juros, entre outras orientações.

Funcionava como uma espécie de reorganização da política e economia internacional e seriam novas pautas para os países em tempos neoliberais. Os países da América Latina, em sua maioria, ainda possuíam uma grande infraestrutura de serviços públicos. Em outros países, majoritariamente eram operados privadamente, como nos Estados Unidos. As privatizações funcionavam, em certo sentido, como um mecanismo de desregulação do setor, algo também com grande fôlego no mesmo contexto. À medida que as privatizações seriam a junção da diminuição da atuação do Estado no campo social, somada a um arcabouço jurídico que desse “confiança” ao mercado internacional para o investimento no país, leia-se a mínima intervenção possível naquele contexto era o desejável.

Contudo, a preparação para o percurso de privatização não foi simples, transformações regulatórias importantes tiveram que ser operadas, tais como: a aprovação da emenda constitucional nº 8, aprovada em 1995, para romper o monopólio estatal das telecomunicações; a criação da Anatel, por meio da lei nº 9.472 de 1997, também denominada de lei geral das telecomunicações e a cisão do sistema Telebrás em 12 sociedades anônimas, um movimento de redesenho que já havia sido iniciado antes com a aprovação da lei do cabo.

Já ali, na aprovação da lei nº 9.472 de 1997, houve o desenho de uma estrutura de responsabilização trazendo o papel do poder público (focado no executivo), a iniciativa privada, sem deixar de ressaltar a importância da participação da sociedade civil, como remonta o artigo 4º e seu primeiro parágrafo:

Art. 4º O Serviço de Tv a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementariedade, nos termos desta Lei.

1º A formulação da política prevista no caput deste artigo e o desenvolvimento do Serviço de Tv a Cabo serão orientados pelas noções de Rede única, Rede Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações. (BRASIL, 1997, p. 15081)

A participação da sociedade civil a que a lei se refere seria a aprovação e o acompanhamento de regulamentos necessários pelo Conselho de Comunicação Social do Senado, algo que foi posteriormente resgatado pela lei 12485, como já ilustrado aqui. No entanto, até o contexto de aprovação da legislação o CCS nunca tinha sido empossado.¹³⁴

Algo interessante da lei do cabo, em que copiamos a abordagem americana mais uma vez, e que representou novamente uma vantagem para a radiodifusão foi a obrigatoriedade para que as operadoras de televisão por assinatura carregassem também o sinal dos canais abertos, uma vantagem para diversas localidades em que a cobertura da radiodifusão não era a mais adequada. A chamada *must-carry rule*, ou regra de carregamento de sinal possibilitou que além dos canais abertos, as operadoras de televisão por assinatura também carregassem uma gama de canais públicos obrigatoriamente, tais como: Tv Câmara, Tv Senado, um canal educativo e um canal comunitário.

Além disso, como novamente apontam Caparelli e Santos (2005), a lei do cabo pode ser considerada um ganho para o setor por estabelecer outro tipo de processo para a celebração das concessões, não mais primando pelo apadrinhamento ou vinculação política, sendo um novo momento para a maior clareza das práticas do setor. A lei reacende a necessidade de uma estrutura administrativa forte e longe das influências políticas: uma agência reguladora, posteriormente aprovada na lei 9472/97, a Anatel.

As mudanças ocorridas na década de 1990, apesar de terem resultado na perda de espaço do poder público no setor, por conta das privatizações, possibilitaram a mudança de estrutura e outros caminhos para a regulação. A radiodifusão não seria o único player relevante nesse mercado, as chamadas teles, empresas de operação dos serviços de telecomunicação entraram no mercado e apresentaram novos interesses. Contudo, ainda assim, o capital político das

¹³⁴ O parágrafo 2 deste mesmo artigo 4º citado logo acima faz referência direta ao que se queria com essa dimensão de participação: a escuta organizada da sociedade por meio do CCS, mas um conselho fantasma: “2º As normas e regulamentações, cuja elaboração é atribuída por esta Lei ao Poder Executivo, só serão baixadas após serem ouvidos os respectivos pareceres do Conselho de Comunicação Social, que deverá pronunciar-se no prazo de trinta dias, após o recebimento da consulta, sob pena de decurso do prazo.” É pertinente sinalizar que nem mesmo a obrigatoriedade de escuta prevista em lei serviu como forma de pressão para a instalação do CCS.

grandes redes não foi severamente abalado naquele contexto. Posteriormente, com o cenário de convergência, a tensão entre esses dois atores aumenta exponencialmente exatamente pelas teles representarem a possível perda de poderio político por parte da radiodifusão. No entanto, o protagonismo privado do setor não foi propriamente abalado, houve uma complexificação de cenário e que demandaria ainda mais reflexões sobre necessidades regulatórias.

Já na década de 2000, algumas mudanças em relação ao sentido público da comunicação também foram tomadas. A primeira e mais óbvia seria a de criação da Empresa Brasileira de Comunicação- EBC, por meio da lei 11.652 de 7 de abril de 2008. A segunda seria a aprovação da lei 12.485 de 2011, como uma espécie de revisão de questões colocadas pela lei do cabo, mas com enormes ganhos para a produção independente brasileira.

No que tange aos valores trabalhados e que compuseram o espírito das leis e das instituições que fazem parte do setor comunicacional, temos capítulos diferentes. O modelo regulatório contemporâneo foi sendo construído com base no mito da independência midiática. Uma liberdade de distintas formas, essencialmente filosófica, para poder atuar em defesa da liberdade dos fatos e da apuração.

No entanto, Pieranti (2011) cita Herman e Chomsky (2003) para enfatizar o ceticismo em relação à utopia de uma mídia independente, objetiva e imparcial. Para estes autores essa aura de independência de fato não existe e não é passível de existir exatamente pela sua estrutura de conformação e disputa de poder. Concorda-se com tal defesa à medida que se observa o histórico do setor no Brasil, a ênfase nessa utopia tem sido um discurso político importante por parte dos empresários de mídia. E esse argumento é utilizado para frear possíveis estruturas regulatórias, de forma frequente caracterizando-as como um atentado à liberdade de expressão. Não se trata de defender a independência, mas a democratização, a pluralidade. Venício Lima (2011), nesta mesma direção, sinaliza que a mídia tem uma espécie de poder para definir exatamente o que é público e o que merece atenção e ser debatido pela sociedade.

Somada à essa dimensão liberal como valor, de que a suposta independência midiática protegeria o cidadão do poderio do Estado, há o caráter protecionista como pressuposto e delineado na constituição de 1988 a fim de garantir a exploração da radiodifusão sem a ameaça do capital externo. Essa noção torna o capital político dos governos cada vez menor para enfrentar esse postulado que passa a ser usado de distintas formas, não apenas para tópicos relativos à censura, mas essencialmente para quaisquer movimentos que venham representar ameaças à estrutura de exploração comercial.

Contudo, esse postulado não se manteve intacto ao longo da década de 1990 e anos 2000, especialmente se a privatização era algo importante. Por isso, a noção de soberania e interesse nacional que estava atrelada a essa reserva de mercado da radiodifusão foi aos poucos sendo enfraquecida como um valor do campo, sem, contudo, ser abandonado por completo. De fato, inclusive o empresariado de radiodifusão começa a vislumbrar nas parcerias internacionais formas de melhoria no investimento e maximização dos lucros, isso fica evidente, quando em 2002, há enorme pressão pela aprovação da emenda constitucional nº 36 que alterou o artigo 222 e viabilizou a entrada do capital estrangeiro na radiodifusão até um limite de 30% do quadro societário. Segundo Anita Simis (2010), a mobilização em torno da aprovação dessa medida provisória gerou a pressão necessária para que a base governista aceitasse, finalmente, dar posse a primeira constituição do Conselho de Comunicação Social, como reportado anteriormente.

Mais recentemente, outro elemento toca no cenário regulatório de forma diferente: a participação social. Afinal, pelo breve panorama já reportado aqui, é possível delinear que a sociedade civil não foi uma figura presente nos debates regulatórios nacionais, nem mesmo a garantia de existência do Conselho de Comunicação Social pela Constituição Federal ou da criação de uma agência regulatória, como a Anatel, como diretoria colegiada e pressupostos de escuta da sociedade mudaram severamente o setor. Ainda que durante a constituinte movimentos sociais organizados (como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação -FNDC¹³⁵) tenham atuado no debate concernente à comunicação.

Acredita-se que é simplista e pouco afeita às características da sociedade a atribuição de baixa participação apenas a um não-interesse da maior parte da sociedade civil, como salientado por Venício Lima (2012). Pelo contrário, defende-se que, no caso da comunicação, essa baixa interação é um projeto. Afinal, a sociedade civil deve se contentar com o papel de audiência, com o elemento passivo do elo de circulação de informação (ainda que já tenhamos revisitado essa visão de receptor passivo na teoria da comunicação).

Com isso, talvez essa relação tensa e em que o empresariado busca cautela na participação da sociedade fique até mais evidente na realização da CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, do que no próprio Conselho de Comunicação Social. O papel da CONFECOM como o símbolo de participação social no debate regulatório contemporâneo é o de uma nova disputa da sociedade civil com interesses privados do setor. O tema da conferência versou sobre *Comunicação: meios para a construção de direitos e*

¹³⁵ O próprio conselho só foi implementado por uma negociação cautelosa do congresso nacional. E é possível inclusive caracterizar a primeira composição como uma participação social segura e controlada.

cidadania na era digital e a etapa nacional foi precedida de etapas locais e regionais para a ênfase na participação e uma escuta de demandas capilarizada. O dado interessante é que a comissão organizadora foi composta por atores diversos, com oito representantes do governo, oito de associações empresariais, quatro do congresso nacional, e sete representantes sindicais, movimentos sociais e organizações diversas que trabalhassem com a democratização do setor.

A tensão entre empresariado e sociedade civil já ficou evidente no percurso de elaboração do regimento da conferência. Naquele momento a ABERT, novamente ela, representou o empresariado e apresentou um conjunto de premissas que deveriam basilar o debate da conferência, são elas: a defesa do conteúdo nacional, a proteção dos serviços e outorgas atuais frente à turbulência tecnológica da convergência midiática, a defesa intransigente das práticas da legalidade, o respeito e a valorização das empresas brasileiras de comunicação escrita ou de radiodifusão dirigidas e orientadas editorialmente por brasileiros, o livre exercício da atividade de comunicação e de informação, por pessoa e organizações, e a mínima interferência estatal. O empresariado, em especial a radiodifusão, queria estabelecer uma espécie de acordo de não-agressão para a que a sociedade civil concordasse com elementos básicos que manteriam as condições do modelo de negócios operado por ele. Uma espécie de controle à liberdade de expressão dos movimentos sociais em debaterem os temas que acharem mais relevantes no evento, mais um exemplo de que a liberdade de expressão pode sempre ser relativizada de acordo com o que está em jogo.

No geral, pode-se considerar que a CONFECOM foi importante pelo seu simbolismo, por ser um momento inclusive de interação entre movimentos sociais vinculados à comunicação e à cultura, mas teve limitações. Como pondera Marcos Dantas (2009) não houve: “nada dramático: a I CONFECOM aprovou teses políticas. Colocá-las em prática dependerá do Congresso e, em muitos casos, apenas do ministro de plantão nas Comunicações”. Em síntese, a CONFECOM foi um momento fundamental inclusive de catarse, da necessidade de se sentir ouvido e de poder opinar nos rumos das políticas de comunicação desenvolvidas pelo governo. Contudo, a continuidade de suas propostas estava vinculada ao poder executivo e mesmo à participação social continuada no Conselho de Comunicação Social.

Acredita-se também que o exemplo das conferências foi interessante para se refletir sobre esse novo momento da estrutura regulatória, em que as fronteiras não separavam mais de maneira tão evidente cada um dos setores. A participação social organizada de movimentos em defesa da comunicação esteve presente não apenas em sua estrutura temática e passaram a disputar espaço em outros campos da agenda nacional do governo, tais como: Cultura,

Educação, Direitos Humanos, entre outros. No entanto, a via de mão dupla também é importante, movimentos sociais pousados em outras áreas também viram na comunicação um lugar de disputa e embate¹³⁶.

Se é possível sinalizar uma importante mudança do escopo regulatório nessa primeira década dos anos 2000 talvez seja a nova colocação da sociedade civil na disputa, com mais espaço e mais tensionamento. Não que isso tenha provocado uma alteração tão evidente, mas considera-se que foi importante para essa transformação do jogo de forças. Se anteriormente há um protagonismo privado com a consequente diminuição da capacidade de atuação governamental, ainda que tenha sido o Estado a criar boa parte da infraestrutura necessária para operação, não é possível definir esse como um cenário imutável. Houve sim um premente afastamento da sociedade civil dos debates, o que afetou e ainda afeta diretamente a noção de direito. Essas características são presentes desde a invenção do campo na década de 1930 e passou por uma tentativa de readequação do modelo de exploração política da mídia, por meio da divisão de responsabilidade com o legislativo.

Contudo, o que serviria como um sistema de controle, como garantia da dimensão pública torna-se uma outra maneira de exploração política da mídia por meio da proliferação do coronelismo eletrônico. Mais recentemente, especialmente a partir da década de 1990 há que se somar a este cenário o papel que entidades religiosas têm exercido e o movimento inverso que elas fizeram, saindo do campo social, para a televisão e em seguida disputando espaço político e o controle da agenda. Nesta mesma década a entrada das ‘teles’ internacionais foi a primeira semente dos maiores embates travados no campo já nos anos 2000. O escopo econômico político das comunicações não era mais restrito a algumas famílias e oligarquias que exploram a radiodifusão. Talvez essa transformação tenha sido importante até mesmo para a sociedade civil, pois a tensão entre as teles e a radiodifusão foi a primeira brecha para a implantação do CCS.

A participação da sociedade civil, com todos os olhares críticos sobre amplitude e eficácia, pode ser o elemento característico da década de 2000. Mesmo que o governo da época não tenha levado a frente boa parte das diretrizes aprovadas na CONFECOM ou de algumas

¹³⁶ Uma questão que fica latente é se alguns desses movimentos estariam dispostos a “perder protagonismo de pauta” em nome de propostas que privilegiasse o hibridismo entre áreas. Por exemplo, Intervezes e FNDC aceitariam a pauta do direito à comunicação como um elo dos direitos culturais? Em pensar a perspectiva das comunicações por meio do campo cultural? Estas são problematizações que surgiram no contexto de pesquisa, mas que não almejam nenhum tipo de resposta definitiva, apenas a ampliação do debate.

das sugestões elaboradas pelo CCS, o movimento pedagógico e de disputa, acredita-se, deve sim ser considerado como um avanço.

3.1.2 Histórico de regulação na área da cultura

No caso da cultura, o escopo regulatório tem outras características que não fornecem ao Estado o mesmo lócus de atuação do que na comunicação, pelo menos esta é a leitura apresentada aqui. Na cultura não há um bem ou um serviço a ser explorado, não falamos de um bem público na conceituação definida pela constituição, mas exploramos questões relativas à identidade nacional e à construção de sentidos. A cultura como essa religação, como esse conjunto de sentidos que toma forma na língua, nas práticas, nas manifestações artísticas e é de especial importância para a manutenção do “pacto nacional”. A dimensão cultural é uma fonte essencial para o sentido imaginário de comunidade e unidade necessários a um país, como apontaria Benedict Andersen (2008).

De cara, isso torna as formas de operação privada e governamental distintas no setor cultural se compararmos com a comunicação. Mais recentemente isso se traduz na dicotomia referente, por exemplo, ao financiamento da cultura no país. Há quem defenda que o financiamento de práticas e projetos culturais por parte do Estado, não importa se por incentivo fiscal ou por recursos diretos advindos do tesouro nacional, é um mecanismo de salvaguarda de memória, de práticas e de identidade. Seria também um mecanismo pelo qual o governo possibilitaria o exercício do direito à cultura, especialmente, para o caso de grupos artísticos e organizações que não visam o lucro. Por outro lado, há quem defenda que essa intromissão governamental na cultura é uma forma de escolha e determinação do que poderia ser produzido e seria uma nova forma de dirigismo. Portanto, há a defesa de que a cultura seria um ambiente de exploração econômica e para tal quanto menos a interferência do governo melhor seria para o equilíbrio de forças e liberdade.

Se for possível fazer um breve panorama do escopo regulatório arriscar-se-ia indicar que o setor disputa o debate entre duas frentes : a da intervenção e a da não-intervenção. Gerando no setor um clima de fragilidade e de pouco espaço de desenvolvimento em momentos em que o Estado não se colocou de forma mais efusiva. Isaura Botelho (2001) defende que a escolha e aceitação de um Estado mais presente ou menos no campo cultural está vinculada à formação histórica de cada país e à aceitação de estruturas governamentais centrais de apoio à cultura.

Em nosso caso, a preocupação com o investimento em cultura nasce dentro do Estado, com Vargas, como um mecanismo que fomentaria o ufanismo nacional, responsável por colaborar na sensação de unidade, como apontado por Calabre (2009), e como brevemente já indicado anteriormente neste trabalho. Considera-se a década de 1930 como o marco de atuação governamental no setor ainda que a noção de política cultural como ação organizada do Estado só tenha surgido na década de 1950, como remonta Eduardo Nivón Bolán (2006). Como já colocado anteriormente, a ação governamental em cultura surge como um dos elos do sistema educativo, portanto, com uma abordagem civilizatória. Isso se refletiu na estrutura institucional criada, privilegiando a capacidade de produção de cultura como um elemento do Estado.

Essa vinculação com a educação gerou a construção de toda uma institucionalidade especialmente focada na produção cultural e na disponibilização para a sociedade, pois cultura era esse elemento de “culturalização” da massa de iletrados que fazia parte do país. Destaca-se a criação do Ministério da Educação e Saúde e o papel de Gustavo Capanema como ministro forte, além do SPHAN – Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, órgão antecessor ao atual IPHAN. A criação do SPHAN ilustra a preocupação do contexto com questões relativas ao patrimônio cultural e que a própria dimensão de cultura estava muito atrelada a essa leitura da mesma como patrimônio nacional a ser resguardado.

Contudo, neste mesmo contexto, alguns empreendimentos privados no setor cultural mostraram o início da organização do setor e de sua divisão em linguagens. Como aponta Renato Ortiz (2007), não se pode falar propriamente de uma indústria cultural naquele contexto em função da pulverização e não organização do campo, mas imponentes movimentos privados no setor cultural foram operados, como a construção do MASP – Museu de Arte Moderna de São Paulo, em 1947, por Assis Chateaubriand, ou a companhia cinematográfica Vera Cruz em 1949 e o Teatro Brasileiro de Comédia, logo antes, em 1948.

Em síntese, não é possível falar da configuração de uma estrutura regulatória forte no período. Duas realidades operavam concomitantemente: a de um Estado que vislumbrava na cultura como um elo de sua ação política, mas, por outro lado, uma série de iniciativas da sociedade civil que também ganhavam corpo mesmo que pulverizadas e baseadas em iniciativas de elites locais.

Contudo, a postura governamental ainda seria de investimento direto no setor, mesmo que para socorrer alguns dos empreendimentos culturais de maior conta criados no contexto. Calabre (2009) cita a liberação de recursos ao Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, na

década de 1960 e ao Museu de Arte de São Paulo em 1952 como exemplos dessa relação público privada pouco clara no contexto.

No período seguinte, entre as década de 1950 e 1960 não houve uma mudança marcante no cenário regulatório do setor, a tônica governamental continuava a mesma. Há um crescimento da participação da sociedade civil e até mesmo um florescimento da dimensão política da cultura, neste sentido, Rubim (2007) cita o lugar dos Centros Populares de Arte da UNE- União Nacional dos Estudantes - criados em 1961. Calabre (2009) faz um contorno mais amplo e mostra o desenvolvimento do setor com a criação dos grupos de teatro Oficina e Arena (lócus importantes de resistência posteriormente), além de movimentos artísticos como o Cinema Novo ou a Bossa Nova.

Ainda que tenha ocorrido esse desenvolvimento de práticas culturais, algumas mais críticas, outras com olhar menos voltado para questões sociais, a relação com o Estado não se alterou de forma significativa e não impediu a censura em muitas ocasiões. A estrutura regulatória no campo cultural teve esse tom intervencionista não apenas para dirigir e direcionar, mas também para calar e cercear e esse talvez tenha sido um dos principais traumas da ação governamental no contexto. A ideia de Segurança Nacional foi o valor proclamado como justificativa para agir contra movimentos e coletivos culturais que de alguma forma atentassem contra o regime autoritário nacional. Foi atribuído ao DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda essa função de salvaguardar os interesses governamentais e o controle de pauta, por meio da censura prévia.

De certa maneira, esse mesmo binômio intervenção e dirigismo continuou sendo aprimorado durante a ditadura civil militar que se iniciou em 1964 e durou até 1985. Com a diferença de que se pode considerar que houve crescimento do investimento público no setor. Da mesma forma que o exponencial crescimento da institucionalidade, seja por meio do estabelecimento de instituições com esse papel, como a Funarte – Fundação Nacional das Artes e o INC – Instituto Nacional de Cinema, ou pela iniciativa de elaborar uma Política Nacional de Cultura, como uma peça de planejamento de médio-longo prazo, que apresentava uma conceituação de cultura por uma matriz antropológica (ou seja como modos de vida) e que também reforçava a importância do setor para o desenvolvimento do país. Em síntese, ainda que se compare o mesmo contexto nas duas áreas e observe-se uma postura governamental focada na intervenção, ela não é operada da mesma forma, pois na comunicação há a marca da parceria público-privada, na cultura o Estado busca ocupar o espaço e ser a mola propulsora do

investimento no setor. Em síntese, o lugar da iniciativa privada era outro e longe do que se construía na cultura.

Com isso, o país criou uma institucionalidade grande e complexa, mas também fragmentada e dividida nas especificidades das linguagens artísticas. Um movimento que foi se desenvolvendo desde as primeiras ações governamentais na era Vargas até o final da ditadura civil-militar. Esse movimento desigual e caótico pode ser considerado como uma das causas da enorme discrepância de investimento entre os setores “clássicos” do escopo de políticas culturais. Afinal, as duas linguagens de maior destaque no contexto foram o Teatro e o Cinema. Esta última linguagem conseguiu a permanência de seu capital político e possui até hoje infraestrutura institucional e volume de recursos diferenciados. Haja vista a criação de uma agência reguladora exclusiva e de um fundo de investimento no setor com considerável volume de recursos.

Assim como o movimento anterior, se a cultura era a base da construção de uma ideia específica de nacionalidade e de um Brasil focado na pátria, a censura também foi um recurso severamente utilizado. Ilustrando que era preciso controlar com bastante cuidado as práticas culturais consideradas subversivas e que pudessem trazer para a sociedade o risco do comunismo. Com isso, foram fechados os Centros Populares de Cultura da UNE, além de inúmeros outros exemplos de perseguição e censura por conta das ideias propagadas.

Um elemento importante desse desenho institucional era o Conselho Federal de Cultura que foi a instituição responsável pelo tom executivo, por dar o direcionamento de política cultural ao setor. Era considerado um conselho com atribuições de pasta ministerial e não apenas um órgão fiscalizador ou consultivo, a lógica não era a mesma de conselhos democráticos.

Uma mudança marcante na estrutura regulatória surge já no período da redemocratização com a criação de um órgão executivo exclusivo: o Ministério da Cultura. A partir daquele momento, CFC e MinC ainda conviveram de forma não tão harmoniosa, tendo em vista que o MinC retirava atribuições do conselho, o mesmo foi extinto apenas em 1990.

Vale enfatizar que a criação da pasta sofreu profunda resistência e as disputas em torno do país precisar ou não de uma pasta exclusiva ganhou argumentos mais uma vez polarizados. Afinal, também estava em debate qual o papel que a cultura desempenharia na sociedade brasileira, se seria a de locomotiva de discurso político ou de garantia de liberdades individuais. Este mesmo Estado que iniciou sua atuação no setor e fez da cultura a catalisadora de projetos

de dominação e conformação também proporcionou forte perseguição à pluralidade e à dissonância, por meio da censura.

Havia quem fosse contra a criação de um ministério exclusivamente para o campo cultural por achar o setor algo supérfluo e um ultraje em um país de miseráveis e que passava por uma severa recessão naquele período. Por outro lado, mesmo os partidários e enfáticos defensores do investimento em cultura havia quem acreditasse que a criação de um ministério da cultura em um contexto recessivo seria prejudicial para a área, pois não haveria recursos suficientes para as demandas da sociedade. Nesta direção é célebre a frase de Aloísio Magalhães, um dos secretários de cultura durante os períodos de chumbo no país: “Prefiro uma secretaria forte do que um Ministério fraco”¹³⁷.

Soma-se a este cenário o fato da estrutura central ter nascido depois de seus elos de sustentação, ou seja, as instituições que comporiam a institucionalidade da cultura existiram antes de se pensar na construção do ministério, o que proporcionou um cenário um tanto caótico e com importantes discussões sobre questões hierárquicas. O fato da estrutura central ter sido criada a posteriori causou profundo descompasso na máquina pública e uma não aceitação plena da nova estrutura hierárquica fraca. Até hoje é possível observar sobreposições de atuação na estrutura da área cultural brasileira e isso não se alterou em definitivo mesmo em gestões mais recentes. É só pensar sobre o caso do audiovisual que possui sua área de atuação dividida entre a Agência Nacional do Cinema e a Secretaria do Audiovisual, por exemplo.

Portanto, a força política de um ministério, naquela época nanico, não era a mesma de algumas de suas organizações vinculadas com anos de trabalho no setor, como a Funarte, por exemplo. Botelho (2001) chega a sinalizar que a criação do MinC de forma pequena e com pouco espectro foi um enfraquecimento para o setor, nas palavras dela: “a criação prematura desse ministério, ao invés de dar prestígio para a área, só serviu para fragilizá-la ainda mais”. (p. 45) Ela aposta que a criação da instituição central esvaziou as outras instituições a ele vinculadas. No entanto, será que não foi exatamente o inverso? Defende-se que a Cultura naquele contexto, viveu uma espécie de autofagia de sua institucionalidade, na qual o próprio setor pode ter contribuído para o seu enfraquecimento por questões de disputas de poder e hierarquização na construção de políticas setoriais.

¹³⁷ Antes de sua institucionalização e da criação de um ministério exclusivo, a cultura era vinculada ao campo da educação e desde o ano 1981 possuía uma secretaria exclusiva para o tratamento do tema. A Secretaria da Cultura do MEC foi criada pela Portaria nº 274 de 10 de abril pela incorporação do SPHAN e do Departamento de Assuntos Culturais, e existiu até 1985 quando foi criado o MinC. Sendo o MEC – Ministério da Educação e Cultura uma pasta com mais recursos e capacidade de atuação, a criação do MinC era vista por muitos como um retrocesso para o setor.

Posteriormente com a extinção do MinC já no governo Collor se acentua um novo ciclo de alteração do papel do Estado no setor, a postura não era mais a de um governo presente e atuante, mas sim de deixar o protagonismo para a sociedade civil. Contudo, esse protagonismo não estava orientado para políticas de coparticipação social e maior escuta da sociedade, estava direcionado pelo foco neoliberal e pelo mito da mão invisível aqui adaptado como reforço à liberdade de expressão. Em um país com índices de desigualdades sociais tão acachapantes, acreditar no mito da autorregulação do mercado só pode levar a mais concentração de renda e à diminuição do setor no espectro político.

A ideia geral do investimento em cultura ainda permeava o tom supérfluo, como o direito a usufruir bens culturais e não necessariamente como um direito. Ainda no início da década de 1990 há uma abordagem de cunho mais elitista. A recriação do MinC, ou a recomposição da institucionalidade, já na gestão de Itamar Franco, não representa uma mudança significativa no volume do investimento, pelo contrário, há a exacerbação de alterações conceituais sobre o papel do Estado. O MinC já nasce neste ideário de “protagonismo social” para defender o não investimento, por entendê-lo como dirigismo. Defende-se que chega a ser uma cruel modulação do discurso neoliberal, aproveitar-se do trauma da censura para defender a total abstenção governamental no campo. Portanto, acredita-se que não dá para vincular à institucionalidade o peso da fragilidade do setor, mas o espírito político que regia a estrutura governamental é que direcionou o campo para uma postura de “apequenamento” mesmo quando estava em processo de consolidação, mas um antagonismo do cenário.

Sobre a diversidade temática de atuação e o reflexo disso na institucionalidade, ou seja, no que tange ao aparato regulatório do setor, até o final da década de 1980 o existente tinha como pontos fortes à discussões sobre patrimônio e cinema, ou as leis de incentivo que poderiam ser utilizadas de forma transversal em quase todas as linguagens. Contudo, regulações mais amplas nunca foram alvo de um debate mais profundo. Até os dias de hoje o Brasil não conseguiu consolidar um documento de referência do setor, como uma lei geral da cultura, por exemplo.

Pelo contrário, vivemos de pequenas e remendadas legislações que foram dando ao campo alguns caminhos a serem perseguidos e sempre com assimetrias de atuação em cada uma das setoriais. No geral, é possível definir que um novo capítulo nasce justamente com a criação das leis de incentivo, primeiro a lei Sarney (1986) e posteriormente a lei Rouanet (1991) e a lei do Audiovisual (1993). Todas ajudaram nessa mudança de paisagem sobre o lugar da cultura e seu espectro regulatório e causaram efeitos bastante relevantes no desenvolvimento do setor,

especialmente em posições independentes e/ou deslocadas dos grandes centros urbanos. Elas remetem à dicotomia de intervenção x não intervenção que, defende-se, esteve como pano de fundo em questões regulatórias no setor, como já colocado.

De fato, a ascensão do neoliberalismo não mais permitia abordagens governamentais tão incidentes na sociedade. E mais uma vez, essa escolha do poder central contaminou a agenda política e foi sendo replicada por Estados e municípios. Muitos deles estabelecendo leis de incentivo local como único mecanismo de investimento no setor.

Em síntese, o debate regulatório sobre o setor acompanha uma transformação histórica também no conceito de cultura que abandona a sua abordagem nacional, seu vínculo com processo identitário nacional, para adotar um conceito de cultura essencialmente liberal. A virada do lugar do Estado se atrela a esse percurso.

No que tange ao impacto da Constituição Federal na regulação do setor, não é possível dizer que houve uma transformação evidente. De fato, se observamos o dilema posto na história do setor (intervenção x não-intervenção), o texto constitucional não deixa claro qual seria o espírito a ser seguido em nenhum dos dois artigos destinados ao tema na carta magna:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Artigo 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (BRASIL, 2016, p. 126)

Contudo, há um avanço ao reconhecer a cultura como um elemento no rol de direitos a serem consagrados aos cidadãos, mesmo que originalmente o artigo estivesse focado mais na manutenção do patrimônio e de elementos de ufanismo da nação do que na garantia de programas governamentais. Ambos os artigos (215 e 216) tratam a cultura por dimensão patrimonial, como algo que faz parte do histórico da nação e é um direito e precisa ser resguardado. Portanto, essa leitura de que uma transformação evidente no espírito de regulação não houve ali em 1988. Tais mudanças ocorreram com as emendas nº 48 e nº 71 do PNC e SNC ocorridas já nos anos 2000. Enfatizando a importância do papel interventor do governo, leia-se intervenção no campo e não direcionamento! Essa última emenda tem uma característica distinta, sendo quase um novo artigo para a CF, apresentando-se como artigo 216-A^a, segundo o texto:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção

conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I – diversidade das expressões culturais;
- II – universalização das expressões culturais;
- III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII – transversalidade das políticas culturais;
- VIII- autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX – transparência e compartilhamento das informações;
- X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura;

§2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

- I – órgãos gestores da cultura;
- II – conselhos de política cultural;
- III – conferências de cultura;
- IV – comissões intergestores;
- V – planos de cultura;
- VI – sistemas de financiamento à cultura;
- VII – sistemas de informações e indicadores culturais;
- VIII – programas de formação na área da cultura; e
- IX – sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. (BRASIL, 2016, p. 127)

No que tange ao Plano Nacional de Cultura, em 2005, a emenda constitucional instituiu essa peça de planejamento, deixando mais evidentes alguns rumos a serem tomados pelo governo brasileiro no setor, segundo o parágrafo 3º do mesmo artigo 215 anteriormente citado:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)**

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)**

II produção, promoção e difusão de bens culturais; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)**

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)**

IV democratização do acesso aos bens de cultura; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)**

V valorização da diversidade étnica e regional. **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)** (BRASIL, 2016, p. 126)

Em síntese, se o arcabouço regulatório não demonstrava de forma tão evidente qual seria o lugar do Estado na Constituição de 1988, com as alterações apensadas à carta magna na primeira década dos anos 2000 há uma maior propensão de responsabilização do governo. Os diversos níveis da federação poderiam agora compartilhar responsabilidades e estabelecer políticas de forma sistêmica. A ideia com essa mudança regulatória era tirar do setor cultural o tom de casuísmo governamental, que ora se interessa por desenvolver políticas públicas no setor, ora acredita ser mais importante deixar o cenário a cargo exclusivamente da iniciativa privada.

Aqui é possível considerar mais um ponto de interseção entre comunicação e cultura, muito tênue-talvez, mas é interessante salientar que a postura regulatória para a cultura inaugurada no final da década de 1980 e que permaneceu proeminente até o final dos anos 1990 estava voltada para uma classe artística específica. Na maioria dos casos, quem conseguia patrocínio para a realização de projetos culturais eram figuras de alto impacto midiático oriundo do trabalho em televisão. O mecanismo de lei de incentivo com ênfase principal na visibilidade de marca gerou não apenas um enorme poderio das empresas patrocinadoras para definir o que deveria ou não ser produzido nacionalmente, mas de forma indireta também contribuiu para o fortalecimento da radiodifusão, à medida que seus artistas criaram, um subcircuito de produção cultural e estabeleceram uma relação simbiótica com a visibilidade proporcionada pela televisão¹³⁸.

Vale ressaltar que o Programa Nacional de Apoio à Cultura estabelecido pela lei 8313 de 1991, ou comumente denominada de lei Rouanet, apresenta uma compreensão do escopo de investimento em cultura de forma mais complexa do que a legislação anterior (a Sarney). Sua estruturação apresenta três modalidades de investimento possíveis: a primeira pensando nas ações de promoção da memória nacional, por meio do uso do Fundo Nacional de Cultura; a segunda para ações com alguma visibilidade de marca por meio do mecenato e do investimento público-privado; e por último para ações que possuem capacidade de sustentação financeira e alcance de lucro, com o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - FICART que seria uma espécie de fundo de investimento. Contudo, a regulamentação da peça legislativa não foi completa e o uso dela gerou um desequilíbrio constante, pois boa parte dos projetos culturais realizados no país acionavam o mecanismo do mecenato, ou seja, eram financiados por empresas privadas de acordo com a sua capacidade de visibilidade de marca, mas as referidas

¹³⁸ Durante muitos anos foi comum a relação, por exemplo, entre fazer televisão e fazer teatro. Como sendo este último o lugar da experimentação artística, o trabalho autoral de artistas que apesar de terem grandes contratos televisivos, intercalavam trabalhos em novelas com o eixo teatral de Rio-São Paulo.

empresas, na maioria dos casos, recebiam um incentivo fiscal de 100% do valor empregado nos projetos.

A criação da lei do audiovisual, a lei 8.685 de 20 de julho de 1993, defende-se, é mais um passo nessa relação que se tornou benéfica também para os empresários de mídia ao mesmo tempo em que privilegiou uma das setoriais historicamente mais fortes no campo cultural: o audiovisual. A peça regulatória foi fundamental para a retomada de produção do cinema nacional após a extinção de diversas instituições responsáveis pelo incentivo ao setor cinematográfico durante o governo do então presidente Fernando Collor de Melo, tais como: Empresa Brasileira de Filmes-Embrafilme; Conselho Nacional de Cinema-CONCINE e da Fundação do Cinema Brasileiro-FCB. Como aponta Marcelo Ikeda (2013, p. 2), a promulgação da lei do audiovisual em conjunto com a já existente lei Rouanet “representam a espinha dorsal do novo modelo de fomento à atividade cinematográfica no período”.

Por exemplo, a criação da Globo Filmes como empresa de coprodução e distribuição é um exemplo de que o escopo regulatório oferecido pela cultura foi atraente para o mercado televisivo. A distribuidora, criada na década de 1990, foi responsável por trazer um novo filão ao mercado: o de filmes nacionais com linguagem de telenovela. Os filmes produzidos começavam a fazer o que posteriormente chamou-se de narrativa transmídia, um personagem ou enredo inicia em uma modalidade, mas é adaptada para o outro mantendo uma espécie de unidade narrativa.

No caso da Globo Filmes, a prioridade seria o fortalecimento de seu padrão de qualidade e da imagem de seus artistas. Um exemplo disso foi o estrondoso sucesso do filme o Auto da Compadecida, lançado em cinema já nos anos 2000, mas que tinha sido exibido um ano antes em televisão aberta. Ainda assim, a obra alcançou 2,1 milhões de espectadores no cinema e se tornou a principal bilheteria da retomada cinematográfica brasileira até ali. Novamente, não se pode subestimar o poderio da radiodifusão e sua capacidade de atingir milhões de brasileiros. A institucionalidade da cultura seria uma possibilidade de diversificação do modelo de negócio da televisão, sem efetivamente representar um tipo de concorrência, considera-se que era um ganho para os radiodifusores, especialmente para a principal rede de televisão. Esse processo de aproximação entre os setores, acredita-se, acaba se acentuando quando o desenvolvimento tecnológico direciona a sociedade a refletir de maneira mais enfática sobre a convergência digital e a disponibilização de conteúdos em múltiplas plataformas.

Um degrau de transformação importante nesse contexto foi a criação da Agência Nacional do Cinema, em 2001, como uma pressão do mercado cinematográfico brasileiro (que

em muito advém da televisão). No momento de sua criação, a ANCINE foi vinculada ao Ministério de Indústria e Comércio, pois o discurso de sustentação era de que a indústria cinematográfica nacional tinha força suficiente para se transformar em um polo de sustentação econômica, por isso o modelo de agência foi o adotado. Por isso, um ministério da cultura e uma secretaria do audiovisual, com baixa musculatura política e institucional, não seriam o melhor lugar para o desenvolvimento do setor. A mesma Medida provisória 2228-1, de 6 de setembro de 2001, criou a ANCINE, o Conselho Superior de Cinema, o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE; os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE. De fato, o movimento de aprovação da MP 2228-1 conferiu ao setor audiovisual o privilégio de se tornar uma espécie de subárea com autonomia e vinculação acima do setor cultural, do Ministério da Cultura. Era mais um símbolo do apequenamento da institucionalidade do setor ocorrida durante as décadas de 1980 e 1990.

Há a indicação de transformações na estrutura regulatória a partir de 2003 com alterações na gestão federal em cultura. Algumas delas já colocadas aqui, como as emendas constitucionais que permitiram a aprovação do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura. Contudo, as peças regulatórias foram acompanhadas de transformações conceituais e administrativas que conferiram outro lugar para a cultura. Permitiram não apenas o aumento de musculatura política do setor em nível nacional, como também internacional, quando outros países começaram a se inspirar nos modelos de gestão empreendidos no Brasil e desenvolveram políticas similares, como a de criação dos Pontos de Cultura.

Os grandes movimentos políticos foram de transformação do papel do Estado, como já ponderado pelo discurso de posse do ministro da cultura na época, Gilberto Gil. De fato, a mudança foi primeiro **programática, depois estrutural e por último por meio de garantias regulatórias**¹³⁹. O que se pode tratar até aqui é que voltamos mais uma vez para dicotomia não intervenção X intervenção, desta vez apostando na importância dessa última. Esta era uma transformação fundamental, pois desde o trauma do governo ditatorial, a postura programática de um governo nunca defendeu abertamente a intervenção no setor. Contudo, uma intervenção não focada no dirigismo, mas no estabelecimento de garantias, na correção de rumos. O conceito contemporâneo de políticas culturais, como apresentado Miller e Yúdice (2004), ilustra a importância da existência de suportes institucionais que dessem base a práticas culturais, criativas e estéticas.

¹³⁹ Mais detalhes sobre a especificidade da gestão iniciada em 2003 serão tratados no próximo capítulo.

Portanto, na proposta deste novo desenho regulatório, como se defende aqui, se a comunicação possui uma alta resistência de intervenção por seu histórico, a setorial cultural ultrapassa a fronteira e compreende a comunicação como um veículo, como um suporte necessário para a formação de sentidos, para a identificação, para o sentido de comunicação. Subsidiariamente, o MinC acaba fazendo uma discussão sobre o papel público da Comunicação como forma de possibilitar a diversidade cultural e a disponibilização de conteúdos digitais. Por conta disso, um dos primeiros movimentos dessa nova gestão era trazer a Agência Nacional do Cinema para a alçada do MinC, pois não seria possível deixar o audiovisual brasileiro fora desse modelo de regulação.

Houve severa resistência a esse movimento político, pois até ali a agência atendia especialmente grandes diretores e possuía pouco escopo de trabalho vinculado à inovação e ao incentivo à novos diretores/produtoras. A possibilidade de quebra desse desenho benéfico para alguns não foi bem recebido e a gestão sofreu grande pressão para não o executar.

Considera-se que o audiovisual foi a setorial temática de maior aproximação entre os campos de comunicação e cultura e o primeiro espaço para esse debate entre fronteiras de políticas. A área foi o lócus dessa aproximação de maneira mais evidente, mas não a única. De fato, os enfrentamentos do setor audiovisual, como reportam Rubim e Rocha (2017), salientam o embate entre as áreas e ilustram a diferença de tom, sendo a gestão do MinC comprometida com a mudança democrática do país e a do MiniCom visivelmente conservadora e (grifo meu), arraigada a processuais que imobilizam a capacidade propositiva da pasta.

Com isso, um movimento internacional fundamental nessa aproximação foi o debate acerca da convenção de promoção e proteção da diversidade cultural que reforçou ainda mais esse entremeio entre os campos, tocando em questões bem delicadas para cada um dos escopos regulatórios. Ainda que os documentos propostos pela Unesco não tenham efetivamente caráter mandatório, funcionam como espécies de farol programático para inúmeros países e a sua aprovação foi um ganho importante especialmente para países periféricos como o Brasil.

A Convenção, nesse sentido, foi a continuidade de um debate sobre a perspectiva econômica de exploração da cultura e a defesa de que o campo não pode ser considerado por regras de livre comércio, assim como outros produtos (CALABRESE, 2004). O conceito de exceção cultural, cunhado antes da convenção e que subsidiou a sua construção toca de forma estratégica no modelo de negócio da comunicação, especialmente das indústrias culturais transnacionais que viam na cultura o ponto nodal de exploração. Naquele debate, França e Canadá defenderam que os produtos culturais, em especial os audiovisuais, especialmente pelo

potencial imagético, deveriam estar de fora das regras de comércio internacional, devido ao dano de representação que a inundação de uma sociedade por produtos culturais estrangeiros podem proporcionar, levando a apagamento de modos de ser e estar no mundo¹⁴⁰. A França foi um dos países que mais enfaticamente defendeu o seu direito de estabelecer tarifas alfandegárias fortes com o propósito de barrar a entrada desses produtos e proteger o seu setor audiovisual nacional. Na Convenção da diversidade, essa discussão se amplia e confere ao setor cultural a importância estratégica tanto na dimensão econômica, quanto na preservação de tradições, como aponta um trecho do documento (2005):

Destacando a necessidade de incorporar a cultura como elemento estratégico das políticas de desenvolvimento nacionais e internacionais, bem como da cooperação internacional para o desenvolvimento, e tendo igualmente em conta a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000), com sua ênfase na erradicação da pobreza, Considerando que a cultura assume formas diversas através do tempo e do espaço, e que esta diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade das identidades, assim como nas expressões culturais dos povos e das sociedades que formam a humanidade, Reconhecendo a importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial, e, em particular, dos sistemas de conhecimento das populações indígenas, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de assegurar sua adequada proteção e promoção, Reconhecendo a necessidade de adotar medidas para proteger a diversidade das expressões culturais incluindo seus conteúdos, especialmente nas situações em que expressões culturais possam estar ameaçadas de extinção ou de grave deterioração, (UNESCO, 2005, p. 1)

A relação do governo brasileiro com o tema foi bastante próxima, alavancadas pelos debates internacionais que vinham sendo configurados nas últimas décadas (KUARK, 2009). Antes mesmo da aprovação do documento pela Unesco, o MinC, em sua reforma administrativa em 2004, cria uma secretaria específica para tratar o tema da diversidade e já sinalizava o diálogo daquela gestão com temas que estavam na agenda pública. O Ministério da Cultura deixava de se preocupar com um trabalho voltado para as linguagens artísticas e as áreas previstas na lei de incentivo, para focar em sua estrutura temas relevantes e abordagens mais transversais. Em síntese, a transformação programática, foi importante para essa transformação estrutural.

Ao contrário da comunicação, na cultura, o histórico dá conta de um poder executivo protagonista do escopo regulatório. Não apenas pela execução ou não de políticas públicas, por

¹⁴⁰ As discussões sobre o tema da diversidade nascem como a evolução do debate de exceção cultural que foi tratado em rodadas internacionais de negociação sobre produtos culturais. Na década de 1990, os Estados Unidos acusavam a França de competição desleal ao taxarem os filmes americanos e impedir a entrada deles irrestritamente no mercado francês. O governo europeu naquele contexto defendia que a sociedade francesa não poderia ter seus valores culturais direcionados por produções artísticas americanas e que era preciso resguardar o potencial de representação nacional, seus costumes e identidade.

ditar o rumo de atuação do governo, mas também por ser de iniciativa dele boa parte das propostas de regulação do setor. Especialmente analisando as estruturas regulatórias mais recentes: Lei Rouanet, Lei do Audiovisual, PEC de criação do PNC e SNC, proposta de lei do PROCULTURA¹⁴¹, todas elas iniciativa do executivo, já é possível observar o tom legiferante e a força propositiva deste poder.

O legislativo, na área cultural, teve historicamente uma abordagem tímida em relação ao setor. Na década de 1990 ficaram marcados os eventos de solicitação de prorrogação da Lei do Audiovisual, quando diversos artistas se deslocavam para o plenário em busca de sensibilização direta e do uso de seu capital simbólico para a aprovação do pedido.

Há uma sensível mudança na postura quando, por exemplo, a área da cultura ganha uma comissão específica para tratar de suas questões na câmara dos deputados, com a aprovação da resolução nº 21 de 2013, o setor ganha espaço exclusivo de tramitação de suas matérias, dando mais celeridade ao processo. O mesmo não ocorre no Senado Federal que mantém a área vinculada à comissão de educação. Neste período, parte das legislações citadas estavam em tramitação na Casa e havia uma considerável pressão do executivo em aprovação de matérias importantes para o setor. Da mesma maneira que tramitava a de criação da Política Nacional de Cultura Viva, depois transformada em lei 13018 de 22 de julho de 2014. Ou seja, o legislativo teve maior interesse pelos temas do setor, mas continuou em uma atuação periférica na tônica regulatória, pelo menos analisando o período estudado¹⁴².

Com menor espaço ainda, o judiciário não pode ser considerado um ator proeminente para definições regulatórias no setor cultural. As maiores contendas que afetaram o setor e foram parar em decisões judiciais dizem respeito à lei de direito autoral, à publicação de biografias. Um dos eventos mais citados foi a biografia do cantor Roberto Carlos. Na época o embate houve o embate entre direito à informação e direito à dignidade da pessoa. A medida extrema foi a censura da obra e o seu recolhimento por se tratar de biografia publicada sem autorização do cantor e de autoria de Paulo Cezar Araújo. A medida se resolve apenas em 2005 quando o STF decide barrar a necessidade de autorização prévia pra biografias.

Considera-se que, no setor, as mudanças propostas foram programáticas, estruturais e regulatórias, e a maior participação da sociedade civil percorreu todas elas. Afinal, se era

¹⁴¹ O PROCULTURA era a proposta da então gestão do MinC de reforma da estrutura de financiamento do setor. Levando em consideração as discrepâncias e problemas de regulação existentes há anos na lei Rouanet, a iniciativa era não mais de reformar a peça, mas criar uma nova estrutura de financiamento do setor.

¹⁴² É pertinente fazer um breve parêntese e indicar que talvez esse protagonismo do executivo esteja sendo transformado no governo atual. O recente debate para a aprovação da Lei de Auxílio Emergencial para a cultura, lei 14.017 de 2020, pode configurar como exemplo de um possível rearranjo de forças. Contudo, esse tema deve ser fruto de análises posteriores a esta tese.

preciso redefinir o lugar das políticas culturais, seu escopo de atuação, também estava colocando, a forma de diálogo com a sociedade também mudava. Anteriormente, o MinC poderia ser caracterizado pelo diálogo franco com a classe artística e com os profissionais do setor, a nova proposta visava voltar a pasta ministerial para toda a sociedade, focando na ampliação da dimensão de direito.

Da mesma maneira, a qualidade desse diálogo também deveria ser outra, a participação contínua e com espaço de fala organizado era essencial. Esse foi o papel ocupado pelo Conselho Nacional de Política Cultural e pelas três conferências Nacionais de Cultura realizadas neste período entre 2003 e 2014. A sociedade civil deveria se tornar agente de decisão da estrutura programática e de sugestão para mudanças regulatórias, o MinC não deveria se relacionar apenas com os artistas ou profissionais vinculados ao patrimônio cultural nacional, um avanço impressionante se tratarmos da dimensão de atuação do órgão executor de políticas. Essa perspectiva fez parte das conferências, dos encontros para discussão de metas do Plano Nacional de Cultura, da lei de criação da Política Nacional de Cultura Viva e da própria gestão da política antes disso.

E esse protagonismo social permitiu a subida de tom contra o próprio Estado quando a realização de ações públicas não estava de acordo com o que a maioria defendia. E episódios de enfrentamento foram percebidos em distintos momentos, seja durante a gestão de pontos de cultura, a cobrança de agentes públicos por mais capacitação prometida, ou mesmo durante a tentativa de extinção da pasta ministerial em 2016, pelo então presidente interino Michel Temer. A participação social, na cultura, defende-se, foi uma das responsáveis pelo considerável aumento de importância política do setor.

No entanto, a comparação da estrutura regulatória e do perfil de cada um dos poderes nas áreas de comunicação e cultura é especialmente interessante. Apesar de muito próximas tematicamente, a regulação delas conta com posturas dos atores políticos, especialmente executivo e legislativo, inversamente proporcionais. Enquanto na cultura observa-se um executivo forte (ou observava-se no contexto de pesquisa aqui trabalhado) e legislativo com trabalho subsidiário. Na comunicação defende-se que há o inverso, o legislativo caba tendo mais poderio político do que o próprio executivo. A própria alocação dos conselhos aqui estudados pode ter relação com isso, afinal o Conselho de Comunicação Social está assentado no Senado Federal e o Conselho Nacional de Política Cultural tem seus trabalhos vinculados ao órgão executivo de cultura.

3.2 O que o olhar da Economia Política da Comunicação e da Cultura contribui para esse debate regulatório?

Se o interesse dessa pesquisa está fundado na disputa de poder, nos exercícios de força e nas polarizações que ocorrem na sociedade, a Economia Política da Comunicação e da Cultura - EPCC é uma abordagem crítica interessante dentro do escopo teórico da área. Um dos pontos potentes dessa corrente é que em sua maioria há uma espécie de envolvimento militante entre estudos e trabalhos empíricos e a defesa de um ambiente mais democrático para as comunicações.

Talvez de uma forma mais simplista possa se considerar que boa parte dos estudos da EPCC façam a leitura da cultura como um instrumento utilizado pelos meios de comunicação para a garantia de lucro e a manutenção do negócio midiático. Seus estudos gravitam por olhares heterodoxos sobre a comunicação e a cultura, mas no geral, resgatam visões críticas sobre abordagens marxistas e frankfurtianas sobre a Indústria Cultural. As preocupações dessa corrente que nos interessam são as voltadas a observação de dinâmicas de poder e, especialmente, a avaliação sobre os processos de Estado na construção de grandes sistemas de comunicação. Um foco especial é endereçado ao espaço para os sujeitos como uma espécie de controle público desses sistemas de informação e comunicação e conseqüentemente com o pleno exercício do direito.

Recorrendo a Mosco (1999), considera-se que a EPC (naquele momento era apenas a Economia Política da Comunicação) foca a abordagem da comunicação por meio de seus produtos (programas, jornais, revistas ou mais recentemente memes), seriam como recursos. Mosco (1999) foca em análises processuais como fonte principal de trabalho e apresenta menos interesse em estruturas e instituições, especialmente com visões estáticas. Neste sentido, considera-se que Mosco (1999) se aproxima do olhar proposto pela Antropologia dos Processos de Estado e mesmo pela proposição de Macedo e Souza Lima (2015) ao compreender que a realidade está em constante mudança e que a análise institucional operada em modelos estanques e sem vislumbrar suas transformações deixa de lado a riqueza analítica, os antagonismos, as transformações. Esta pesquisa caminha buscando observar os processos sociais e gerenciais que proporcionaram transformações inclusive nas instituições. Em síntese, a Economia Política da Comunicação deve ser percebida como uma teoria de comunicação que está preocupada com os processos de mediação social, mas na chave marxista de análise.

No que tange à relação com a cultura, Mosco (1999) cita o processo de *commodification* ou transformação de questões culturais, históricas e sociais como produtos comunicativos. Segundo o autor, esse movimento proporciona um processo definido por ele como *struturation*: a criação de relações sociais baseadas em noções de raça, classe ou gênero, pois os meios interferem na representação identitária, no acesso a produtos etc. Trata-se de uma discussão amparada na questão da diversidade cultural, mas que reforça a reflexão de Nancy Fraser (2001) sobre a necessidade de se promover o diálogo e complementaridade entre as disputas pelo reconhecimento identitário com a necessária perspectiva de redistribuição e justiça socioeconômica (reflexões já apontadas neste trabalho).

De certa forma, esse olhar de Mosco (1999) dialoga com a visão mitológica de Nicholas Garham (2001) sobre as tecnologias de informação e comunicação. Afinal, há junto com o desenvolvimento tecnológico a construção um discurso sob o qual as TICs seriam as catalizadoras de profundas transformações sociais e, conseqüentemente, alterariam as estruturas de poder. Trataríamos, portanto, de transformações essenciais na dinâmica política e na cultural das sociedades, entendendo a tecnologia por uma espécie de mito salvador de problemas sociais enfrentados historicamente¹⁴³. Um discurso que se reaquece com a criação da internet e que Mosco (2004) denominou como “Sublime Digital” fundamentado no “poder” da internet e que resgata as imagens positivas que são associadas às novas tecnologias digitais. Na visão dele, este discurso promete um futuro mais glorioso e uma transcendência das banalidades da vida cotidiana.

Mais uma vez colocando a cultura como essa superestrutura que poderia ao mesmo tempo ser moldada pelos interesses do capital ou remoldada de acordo com o potencial de transformação que as tecnologias apresentam. Alguns autores brasileiros constroem um olhar na economia política que vislumbra a cultura de forma parecida. De certa maneira, entendem a cultura por meio do estudo regulatório das comunicações pelo olhar da indústria cultural, reduzindo-a em um elemento à serviço da manutenção do modelo de negócio das comunicações brasileiras, ressaltando o poder de mediação que as corporações de comunicação fazem entre o Estado, interesses privados e a população como um todo. Reconhecendo a aplicação do capital em função do trabalho cultural e resgatando a antiga abordagem Adorniana (2002) de indústria cultura. Um dos perigos dessa abordagem é creditar aos sujeitos uma passividade premente e a manutenção de condições sociais importantes a pequenos grupos.

¹⁴³ O que dialoga também com a visão da Wasko (1994) sobre o mito dos veículos de mídia como salvadores dos problemas sociais.

Essa visão da cultura como um ativo explorado economicamente é sim importante por ressaltá-la dentro da rede econômica de exploração de produtos. Essa é uma leitura possível e reforça a dimensão de controle e repressão do capitalismo buscando moldar mentes e inibir o pensamento crítico e livre dos sujeitos. No entanto, uma diferença potente, em relação ao olhar Adorniano, diz respeito ao potencial alienante da indústria cultural, pois considerar a audiência como uma espécie de classe amorfa e sem capacidade crítica é uma leitura datada e que não leva em consideração todo um debate importante sobre, por exemplo, estudos de recepção e de mediação cultural.

Tomando como exemplo o caso brasileiro e a estrutura regulatória construída ao longo dos anos, é latente a relação entre a radiodifusão nacional e o esforço para a manutenção de posições políticas específicas, como já sinalizado neste trabalho. No entanto, é preciso evitar a armadilha de colocar a cultura ou a reboque do campo comunicacional ou como salvadora de todos os problemas sociais existentes. Como aponta Granham (1979):

Nenhuma economia política da cultura pode evitar a discussão da relação base/superestrutura, mas, ao fazê-lo, precisa evitar as duas armadilhas do reducionismo econômico e da autonomização idealista do nível ideológico. O problema central com a metáfora da base/superestrutura como a dicotomia cultura/sociedade relacionada é sendo uma metáfora da polaridade, essencialmente de forma binária, e incapaz de lidar adequadamente com o número de distinções necessárias, neste caso entre o material, o econômico e o ideológico¹⁴⁴. (p. 127)

Se prioritariamente, a EPC olhou para cultura pelo enfoque da dominação, por percebê-la como esse recurso de exploração capitalista, mais recentemente outros autores que lançaram olhares para questões culturais na economia política estão preocupados com a dimensão do trabalho na cultura, ou debater o uso exacerbado na noção de economia criativa como uma forma de mercantilização de práticas culturais (tais como Lopes, 2016). Contudo, essa não é a única abordagem possível, especialmente levando em consideração o que de mais contemporâneo se produziu no setor.

Afinal, boa parte dessas análises fala da cultura sem considerar o seu núcleo duro de prática, os sujeitos vinculados ao setor mais diretamente ou mesmo o próprio papel regulatório do campo. O que se busca enfatizar com isso? Que o olhar para a cultura advém do filtro da comunicação, numa relação entre contém e está contido. Como se a cultura estivesse dentro do conjunto de elementos que precisam ser observados nas teorias de comunicação, mas sem dar a ela o efetivo protagonismo de práticas e significações. Utilizando o conceito de Schiller

¹⁴⁴ Livre tradução da autora.

(1995), esse olhar pode levar ao processo de policiamento da cultura e se reverbera nas discussões regulatórias em ambos os campos que, em sua maioria, continuam apartadas e sem consideração a sobreposição das áreas.

No entanto, focalizando a Cultura, especialmente a partir dos anos 1990 na América Latina e a partir dos anos 2000 no Brasil, pode-se argumentar que foram sendo construídos novos circuitos de circulação da produção cultural nacional e também da geração de renda. Não se trata aqui de disputar a hegemonia de exibição, especialmente de produtos audiovisuais, com as maiores redes de televisão aberta, ou mesmo de colocar em xeque as concessões de rádios comerciais, mas houve, em certo sentido, a opção por um modelo não de negação, mas de agregação de novos atores. O que isso quer dizer? Que de certa forma as políticas culturais desenvolvidas no Brasil trabalharam em uma espécie de transformação do cenário de circulação de produtos culturais sem necessariamente ter que atacar os enormes gargalos. Veja bem, não se primava por “diminuir privilégios”, mas por fornecer possibilidades de acesso a outros sujeitos (o que pode ter sido um acerto ou um retumbante fracasso no modelo político edificado).

Com isso, a chave de debate sobre o lugar da cultura no arcabouço regulatório provocou uma espécie de reviravolta. O que uma parte da abordagem marxista da economia política da comunicação colocava esquematicamente uma a serviço da outra, compreendendo que era um artifício para a dominação dos sujeitos e a manutenção da conjuntura hegemônica, passa a ser severamente questionado quanto ao desenvolvimento do próprio sistema de comunicação. Primeiro para não mais tratar a noção de dominação no singular, como uma Indústria Cultural apenas, em um sentido de um para todos, mas observando a existências de múltiplas formas de usufruto da cultura. Como indicam Michéle e Armand Mattelart:

A passagem do singular ao plural revela o abandono de uma visão demasiado genérica dos sistemas de comunicação. No momento em que as políticas governamentais de democratização cultural e a ideia de serviço e monopólio públicos são confrontadas com a lógica comercial num mercado em vias de internacionalização, trata-se de penetrar na complexidade dessas diversas indústrias para tentar compreender o processo crescente de valorização das atividades culturais pelo capital (2001, p. 113).

Essa pluralização de sentido do conceito de indústria cultural também precisa ser revista conforme o desenvolvimento dos meios de comunicação. Pensar nessa estrutura de dominação exclusiva e unidirecional é não levar em consideração, por exemplo, a audiência, os processos de resignificação.

A virada cultural brasileira na agenda pública reivindica também um novo lugar para a matéria no que tange ao debate regulatório. Considera-se que o setor foi alvo de uma inversão

semântica por parte do Ministério da Cultura brasileiro a partir de 2003 ao não mais vê-la como um elemento explorado ou veiculado pelos meios de comunicação, mas reforçando que pelo embate cultural poderia ser possível propor novas configurações para o campo comunicacional. Não se tratava mais de disputar o sentido de política de comunicação, reivindicar a participação social ou a democratização dos meios, ou mesmo a regionalização da produção, não no mesmo campo de debate. O interesse passou a ser defender que essa mudança de chave analítica seria feita pelo entendimento que a comunicação, para ser democratizada e garantida efetivamente como um direito para os sujeitos, deveria ser compreendida como um elo dos direitos culturais. Ou seja, o que a abordagem marxista da economia política em muitos casos reduziu a cultura como um instrumento, a revisão da fundação de direitos colocou em outro patamar.

Robert McChesney e Dan Schiller (2003) reforçam esse argumento ao sinalizarem que para compreender o ambiente regulatório das comunicações é preciso atentar para a dupla relação do setor. Por um lado, há quem defenda que ela é o pilar central da estrutura democrática nos moldes ocidentais como vivemos e, ao mesmo tempo, o pivô da econômica global contemporânea. Duas faces que podem ser contraditórias em muitos momentos e entender que um mesmo setor carrega os dois é compreender que os antagonismos regulatórios não estão apenas nos interesses externos e nos agentes, mas na própria constituição do campo.

Perceber o tom paradoxal da comunicação está atrelado a outro desafio latente, o de não vincular a cultura a uma dimensão idealista, ainda que mesmo de forma minoritária exista a criação de uma nova disputa pela cultura no cenário político e de sua vinculação com uma agenda social mais ampla e diversa.

A Economia Política é um artefato importante para pensar esse movimento por também propor outras realidades possíveis, especialmente a abordagens deterministas sobre fenômenos da comunicação de massas, mas para refletir sobre novas abordagens regulatórias que adotem a possível eliminação de fronteiras entre os setores de comunicação e cultura, é preciso não apenas observar o histórico regulatório de ambos, mas também debater em que medida ambos os conceitos precisam ser reposicionados e reinterpretados tanto pelo Estado, quanto pelo próprio debate acadêmico. Suzy dos Santos chama isso de uma virada cíclica (2008) que confere à Economia Política um novo lugar para enfrentar, segundo ela: a velocidade das privatizações e a desregulamentação do setor de comunicações, a convergência das mídias, as mudanças da economia política global (...) e o desenvolvimento dos movimentos sociais reativos à mercantilização das práticas sociais. (SANTOS, 2008, p. 15) Esta pesquisa faz o grifo

de que também é importante olhar para a cultura não mais como parte, mas como o todo. Em síntese, e retomando as palavras de Nicholas Graham (1979, p. 27), o que é preciso:

É a elaboração de uma economia política de cultura com uma economia política de comunicação de massa tomando seu lugar subsidiário dentro desse quadro mais amplo como a análise de um importante, mas historicamente específico modo de processo mais amplo de produção e reprodução cultural. A necessidade de elaborar uma economia política desse tipo é intensamente prática. Decorre de mudanças reais na estrutura do capitalismo contemporâneo à medida que efetuam o que foi apelidado “A indústria cultural” e o relacionamento dessa indústria com o Estado¹⁴⁵.

Entender as variações históricas e as possíveis alterações ou permanências de correlação de forças expostas na sociedade é uma saída para compreender esse lugar da cultura na economia política e especialmente sua vinculação com a comunicação pois por meio dessa relação tratamos de meios de controle de produção mental. Trazer o aporte da Economia Política para essa compreensão das políticas de comunicação e cultura é vislumbrá-las em conexão, em interação com o mundo e não apenas em sua caixinha subsidiária de políticas sociais. Afinal, historicamente, temos os subcampos de estudos das políticas de comunicação e de cultura como especialidades multidisciplinares, mas que ainda pouco dialogam entre si. Raymond Williams (2011) já apontava para a necessidade de se preservar a noção de cultura como ambiente de mudanças e que a mesma não poderia estar dissociada da vida econômica e da social.

Pensar em política cultural não diz apenas respeito ao número de produtos culturais ofertados à sociedade, ou a contabilização do crescimento ou decréscimo da ordem de leitores nacionalmente, pensar em cultura sob esta chave complexa é pensar também em perspectivas de desenvolvimento, em possibilitar que microcircuitos de produção cultural possam ser edificados e não sejam dependentes do escoamento da indústria cultural, é pensar como o fazer cultural pode ser lócus de discussão sobre problemas macro de exploração capitalista. De fato, a cena cultural virou o epicentro de proposições, ideias e narrativas em meio a uma hiperfragmentação identitária. A disputa corporativa e/ou setorial com base nas linguagens artísticas já não dava conta da leitura do campo. Quilombolas, indígenas, feministas, lgbts, ciganos, povos de matriz africana vocalizavam a necessidade de se complexificar esta “diversidade cultural brasileira”. O Estado moderno não seria capaz de atender a todo este caleidoscópio de possibilidades. O tema da diversidade colaborou com esse olhar mais ampliado do setor e com a vocação de diálogo com outras áreas de atendimento, inclusive com

¹⁴⁵ Livre tradução da autora.

esse maior interesse pela comunicação. No caso brasileiro, por esse perfil da cultura de preencher espaços deixados pelas políticas de comunicação.

Contudo, ao mesmo tempo em que esse novo olhar para o campo se coloca a institucionalidade comunicacional também se recente e o percurso de comoditização da cultura como aponta Ganham (2011) disputa espaço nessa construção de sentido sobre o lugar da cultura. Segundo ele, ao contrário de outras áreas, a produção de produtos culturais não sofreu um especial decréscimo, pelo contrário, respondem cada vez mais pelo faturamento de empresas, ainda que as mesmas não estejam vinculadas ao setor cultural. Em síntese, é possível considerar que assim como tratamos de uma dupla característica da comunicação, como símbolo do olhar democrático ocidental e do jogo capitalista, podemos também observar essa contradição do setor cultural, pois suas políticas podem valorizar vozes subalternas e contribuir para novos microcircuitos de circulação e significação, mas também pode ser considerado como um dos vetores desse novo capitalismo cognitivo.

Por isso o debate regulatório é tão necessário, mais do que isso, a regulação na fronteira entre os campos e não apenas como setores apartados ou pensando a cultura apenas como distribuições regionais de representação, por exemplo. O debate sobre o estabelecimento de políticas e regulações que pensem o entroncamento dos setores, ou que se denomina aqui como *transversalidade regulatória*, deve apostar em outras possibilidades associativas, como as trazidas pela internet ou pelas organizações sociais e seus novos circuitos de produção, mas não devem ficar restrito ao novo. É também primordial o enfrentamento de questões macro e que historicamente foram deixadas de lado no debate social, como o poderio que a radiodifusão possui no cenário nacional. Uma utopia? Talvez! No entanto, a criação da Empresa Brasileira de Comunicação e a ênfase do setor cultural em lutar, por exemplo, pela importância da comunicação pública é um exemplo desse novo lugar do setor e do enfrentamento de questões latentes, da pluralidade de vozes e do enfrentamento à indústrias de comunicação nacionais. Como aponta nessa direção Martin-Barbero (1997, p. 289):

o desafio representado pela indústria cultural aparece com toda a sua densidade no cruzamento dessas duas linhas de renovação – que inscrevem a questão cultural no interior do político e a comunicação na cultura. Não se trata de reviver dirigismos políticos, é certo, mas tampouco se pode entender a expansão da pluralidade de vozes na democracia “como um aumento da clientela dos consumos culturais”.

Defende-se, portanto, que mais do que um olhar sobre a dimensão privada das relações de produção e nos enfrentamentos de temas regulatórios, a Economia Política colabora em um debate sobre o sentido (ou os sentidos) de público, reconfigurando o lugar das ações governamentais. No entanto, sem idealizações, por exemplo, Graham (2011) critica esse foco

idealizado nos meios públicos como um movimento no embate com as indústrias culturais. E, de certa forma, ele tem razão, mas não por negarmos a importância de abordagens comunicacionais públicas, como o caso da EBC.

Nesta mesma chave de debate a EPC é também importante para tratar a dinâmica da diversidade cultural e, com isso, da interface entre comunicação e cultura. Por meio dela é também possível compreender que mesmo o Brasil adotando uma postura dita progressista na defesa, promoção e proteção da diversidade cultural no período a enorme segmentação das políticas dos campos ilustra o abismo governamental existente entre MinC e MiniCom. Nesse sentido, Luís Albornoz (2011) reforça pontos relevantes/desafios no que tange a almejada proteção e promoção da diversidade e a interseção entre os campos, tais como: a alta concentração de propriedade dos meios de comunicação, a relação próxima entre comunicação e classe política, a falta de dados claros sobre os setores de comunicação e cultura, o desconhecimento das relações entre economia e cultura e a grande dificuldade de circulação de produções culturais. O levante de problemas, segundo o autor enfrentados por diversos países da Ibero-América, ilustra que a garantia e promoção da diversidade cultural necessita de um esforço relevante de observação sobre dinâmicas de poder, disputas econômicas, históricos regulatórios que privilegiam poucos grupos. Os pontos sinalizados por Albornoz (2011), acredita-se que, como também reforça a visão de Yúdice (2016) é preciso fugir da armadilha do tom “inspiracional” da diversidade cultural e no contexto em que vivemos defendê-la é também enfrentar inúmeros gargalos inerentes ao setor comunicacional.

3.3 As influências francesa e americana nos espíritos regulatórios da Comunicação e da Cultura no Brasil

Com o intuito de continuar a comparação das estruturas regulatórias é interessante observar as inspirações de cada um dos setores e seu potencial de reinvenção e de hibridismo. Por um lado, a Comunicação deixa bem evidente que o modelo americano foi o norte seguido e o mesmo é almejado até os dias de hoje. Por outro lado, defende-se que a cultura até os dias atuais ainda flerta com o modelo francês e a defesa de um Estado forte no setor, ora com mais ênfase, ora com menos.

No caso da comunicação existe uma sutileza interessante entre inspiração e operação. O que se busca enfatizar? No que tange à operação, ainda que discursivamente distintos atores políticos recorram ao modelo americano como inspiração máxima, quando se observa na prática

importantes diferenças podem ser ressaltadas. Consequentemente deixa mais evidente o paradoxo basilar da estrutura regulatória da comunicação brasileira que anseia por abordagens liberais, mas também busca a proteção governamental contra a entrada de players internacionais mais poderosos.

Sobre a inspiração norte-americana é pertinente debater alguns valores essenciais que fizeram parte do modelo estadunidense de regulação e que são com frequência utilizados no caso brasileiro. Uma das principais orientações do modelo americano é o que eles denominam como a defesa do *first amendment right*. Essa noção se vincula a primeira emenda da constituição americana que versa sobre: o respeito à liberdade religiosa, à liberdade de pensamento, à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, à liberdade de reunião, e ao direito de peticionar conta o Estado caso sinta-se prejudicado. É um dos pilares do ideário liberal estadunidense e serve como uma espécie de cimento social para aquela sociedade. No caso da Comunicação, como aponta Di Napoli (2001), o valor inerente à ideia da primeira emenda (*first amendment right*), funciona como um conceito guarda-chuva e orienta todas os valores essenciais da estrutura regulatória americana, tais como: interesse público, o mercado de ideias, a diversidade, a competição, acesso universal e o localismo.

Para nós brasileiros, essa noção imbuída na primeira emenda americana foi trazida pela defesa da liberdade de expressão, além de outras garantias fundamentais previstas no artigo 5º aprovado na Constituição Federal de 1988. Como já percorremos períodos de instabilidade democrática, não temos o mesmo histórico de liberdade de expressão como a sociedade americana. Arrisca-se a sinalizar que isso influenciou na nossa relação entre mídia e política tanto para a recorrente defesa do conceito quanto pelos sensíveis embates entre empresariado e iniciativas regulatórias.

Dentre os valores basilares do modelo americano, a noção de interesse público também foi preponderante do debate regulatório brasileiro, seja por menções expressas em lei, como no debate teórico (LIMA, PIERANTI, SANTOS, RAMOS), seja pela menção em textos de lei. O Brasil também utiliza essa ideia de interesse público, mesmo em abordagens políticas autoritárias como forma de “legitimar” a atuação governamental.

Com isso, recorreremos novamente ao debate da antropologia dos processos para descaracterizar o uso do conceito e perceber o quanto ele vem sendo acionado como dimensão substantiva, sem necessariamente qualificar o debate ou ilustrar de maneira evidente o que se entende por interesse público. De fato, o próprio Di Napoli (2001) fala do desafio de dar corpo

teórico aos conceitos basilares da estrutura regulatória americana, inclusive a noção de interesse público.

Esse esgarçamento da noção de interesse público no Brasil fica evidente quando se percebem distintas posturas usando o mesmo argumento para a defesa de seus interesses. Por exemplo, para alguns, a defesa do interesse público nas comunicações deveria ser concebido pela democratização do acesso, pela maior participação dos sujeitos, mesmo que isso representasse maior intervenção do Estado no setor. Por outro lado, para outros esse mesmo interesse público estaria sendo garantido se o Estado se abstivesse de operar socialmente e deixasse que a iniciativa privada, ou a mídia independente, trabalhasse sem nenhum tipo de regulação que as limitasse.

No caso americano, é corriqueiro apontar que a noção de interesse público pode ser defendida quando o interesse do consumidor é resguardado. Fowler e Brenner (1982) já sinalizavam que somente ao se pensar a perspectiva da regulação pela chave do consumidor é possível perseguir a garantia de satisfação e de alcance do interesse público. Sinalizando que as relações capitalistas de troca e compra são mais importantes do que a garantia de direitos aos cidadãos¹⁴⁶.

Além dos valores na estrutura regulatória, a inspiração estadunidense ganha corpo também na operação cotidiana. O anseio por uma estrutura administrativa técnica e fora de amarras políticas é um sonho brasileiro de longa data e mais uma vez a experiência americana no setor foi sendo alçada como ideia interessante a ser seguida. A Federal Communications Commission -FCC é um excelente exemplo dessa inspiração e ao mesmo tempo idealização de modelos. A FCC foi instituída pelo Communication Act de 1934 e trata-se de uma espécie de comissão para debates e estudos regulatórios. É formada por cinco membros indicados diretamente pelo presidente da república, mas com submissão e aprovação do Senado Federal. Seu orçamento é oriundo de uma taxa cobrada dos exploradores de serviços de comunicação e regulados pela própria instituição. O foco é a regulação da indústria de telecomunicações no geral, portanto, lida com temáticas das mais diversas envolvendo o setor, tais como: a regra de carregamento da televisão aberta pela televisão por assinatura (*must-carry rule*), a observação de conteúdo quanto à questões de obscenidade e indecência, a nossa classificação indicativa (*profanity, indecency and obscenity*) etc.

¹⁴⁶ É válido sinalizar que essa obsessão pela abordagem americana permeia vários setores da sociedade (empresariado, governo, organizações sociais). Talvez seja possível definir que é quase uma unanimidade entre os atores. Contudo, uma pergunta fica latente, se fala-se de atores políticos com interesses sociais tão diferentes porque essa efusiva defesa do modelo americano é realmente protagonista?

A iniciativa regulatória da FCC pode vir de distintas direções, pode ser uma proposta interna dos próprios comissários que compõem o órgão, pode ser uma demanda popular, também é pertinente ser um direcionamento do congresso ou mesmo um pedido da iniciativa privada que regula o campo. Apresenta o perfil similar a de uma agência de regulação gerenciada por um colegiado, bem próximo do nosso modelo da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. No entanto, foi inspirado na FCC que o Conselho de Comunicação Social foi concebido durante a constituinte de 1988 (como já reportado neste texto).

Contudo, a visão esquemática da FCC como o modelo técnico de regulação e que oferece a abordagem mais adequada para oferecer direções regulatórias cai por terra em uma análise mais próxima de seu trabalho. De fato, o olhar mais minucioso desaba a aura de tecnicismo absoluto e blindada de influências políticas que podem transmutar a estrutura regulatória. Um exemplo recente foi o debate sobre a Net neutrality, ou neutralidade de rede, ofertado pelos Estados Unidos à sociedade com bastante ênfase a parte de 2012. Em uma versão resumida sobre o fato, a FCC adotou posturas antagônicas de acordo com o governo em questão. Na administração do presidente Barack Obama o tema foi legislado na direção de garantir a neutralidade de rede, mesmo com a pressão dos provedores de internet por cobrar mais dos usuários (pessoas físicas e empresas) de acordo com o perfil de navegabilidade. Entretanto, já durante a administração do atual presidente Donald Trump o tema foi revisto e uma posição exatamente oposta foi tomada, privilegiando o interesse de grandes provedores de internet.

Ou seja, a mística no técnico, na institucionalidade impossível de ser “contaminada” por interesses políticos serve apenas para afastar os sujeitos da disputa do embate a classificar o jogo político como pequeno, sujo e pouco claro. Por isso, Norm Alster (s/d) classifica o FCC como uma captured agency, ou uma agência cooptada. O autor defende que a FCC na verdade é uma agência dominada pelos interesses mercadológicos que deveria regular e cede com frequência à influência política e ao lobby desses setores.

Outro elemento importante nesta comparação é que além dos papéis desempenhados pelo legislativo e pela agência reguladora, o judiciário americano acaba exercendo um papel relevante em definições regulatórias. Afinal, as decisões proferidas pelo FCC podem ser contestadas no judiciário e a sociedade americana possui um longo histórico de judicialização de suas questões sociais (talvez de forma mais evidente do que o Brasil).

Contudo, o embate entre regulação e investimento, e o lugar do acesso é interessante de ser analisado. Nos Estados Unidos, mais contemporaneamente, é comum o argumento de que o excesso de regulação impede o investimento livre do agente privado, impede o

desenvolvimento de mais pesquisas e a melhoria do setor e conseqüentemente impede o acesso dos cidadãos ao conjunto de meios e plataformas comunicacionais. Em síntese, o investimento em um setor com alta depreciação e mudança tecnológica com tamanha velocidade, como o setor de comunicações, envolve a necessidade de uma alta escala de operação para que seja considerado economicamente viável. Esse argumento tem sido bastante usado no debate inerente à internet e questões vinculadas à neutralidade de rede nos EUA. Segundo, Gentzoglanis e Henten (2010), regulações ainda que com propósitos positivos para a sociedade podem gerar efeitos adversos. Os autores reforçam que a intervenção pode ser danosa por limitar a capacidade de retorno do investimento e com isso servindo como um freio para o desenvolvimento. Uma clássica visão apoiada na estrutura social americana em que pesquisa e desenvolvimento estão focados na iniciativa privada.

Por outro lado, essa mesma trilogia: investimento, regulação e acesso, tem outro formato no debate regulatório brasileiro, tendo em vista a nossa gritante desigualdade, a não intervenção do Estado no setor para garantir possíveis controles de preços, acessos a serviços (como a internet) por preços subsidiados ou mesmo a melhoria de infraestrutura ocasiona severos gaps de acesso. Parte dos serviços de comunicação, tal como internet banda larga de alta velocidade e/ou televisão por assinatura encontram dificuldade em ser disponibilizadas para toda a sociedade. De fato, questiona-se em que medida o modelo de negócios estabelecido no caso brasileiro não esteve focado na classe média e alta, com apenas recentes movimentos de oferta para classes mais baixas. Apenas recentemente, por meio de políticas governamentais, como o Plano Nacional de Banda Larga ou novas regulações sobre a televisão por assinatura, juntamente com uma conjuntura de aumento de renda da chamada classe C no país, o número de cidadãos com acesso a esses dois serviços teve aumento considerável.

Por outro lado, no caso da Cultura, desde a invenção do Estado no campo, para usar o conceito de Urfalino (2015), já apresentado aqui, o modelo de um Estado forte e interventor é algo em disputa. E nesse esforço de compreender as possíveis fontes de inspiração em cada uma das áreas não dá para desconsiderar o quanto a França ainda é um modelo forte para o setor cultural e que carrega bastante influência em nosso escopo regulatório. Isaura Botelho (2000) já sinalizava alguns exemplos dessa influência evidente ao tratar de políticas como a criação das Casa de Cultura, o incentivo ao Cineclubismo, a noção de animação cultural ou o conceito de democratização do acesso a produtos culturais presentes no Brasil e na França entre o final da década de 1950 e 1970.

No entanto, para o esforço dessa pesquisa analisam-se potenciais de influência regulatória que o modelo francês acabou oferecendo ao Brasil. Com isso, defende-se que essa influência francesa teve capítulos distintos, assim como o próprio modelo desenvolvido por eles, além de não ter sido tão marcante e evidente quanto a americana nas comunicações¹⁴⁷. É possível considerar que assim como a dinâmica americana, duas grandes frentes de influência são observáveis: uma sobre o perfil da institucionalidade e outra sobre valores regulatórios.

Essa influência no perfil da institucionalidade está intimamente vinculada à forma de percepção do papel do Estado, ou melhor, ao protagonismo do Executivo para ditar os rumos do setor em escala nacional. Afinal, não é possível desconsiderar a influência da criação do primeiro ministério da cultura no mundo e sua reverberação em outras localidades. Naquele período, existia o interesse de legitimar qual seria o papel do Estado (forte e centralizado), mas impulsionado por preceitos democráticos. A gestão de André Malraux à frente do Ministério de Assuntos Culturais, a partir de 1959, foi um ponto emblemático não apenas por ser primeira pasta federal da cultura no mundo, mas foi importante por imprimir a importância de um Estado forte no setor e de valorização do investimento em cultura para o sentimento de nação.

Em síntese, esse ideário sobre o perfil do Estado caminhava junto com uma postura de atuação da institucionalidade: o lugar de uma pasta forte destinada ao setor¹⁴⁸. Além disso, aquela institucionalidade caminhava junto com um dos ideários fundamentais para pensar o papel das políticas, o que podemos considerar como um dos valores fundantes do modelo francês: a noção de democratização do acesso a produtos culturais. Como comprova trecho do decreto de 24 de julho de 1959 sobre as funções do recém criado ministério:

O ministério encarregado dos assuntos culturais tem a missão de tornar acessíveis as principais obras da humanidade e, primeiro, da França ao maior número possível de franceses; garantir o mais vasto público para nosso patrimônio cultural e favorecer a criação de obras de arte e do pensamento que o enriqueçam.

Segundo Philippe Poirrier (2012) a política de Malraux, ou o chamado por ele de doutrina Malraux, deve ser lida como a de um Estado-providência, preocupado com o bem-estar. Uma visão calcada no papel impulsionador do Estado em um trabalho colaborativo com o campo educacional, buscava-se tentar frear os efeitos das “usinas de sonhos” (ou indústrias

¹⁴⁷ Ao contrário da relação entre modelo americano e os estudos em políticas de comunicação, na cultura, o modelo francês não é acionado com tanta frequência. Aliás, não é comum o estabelecimento de comparações entre ambos os casos com tanta frequência como na comunicação.

¹⁴⁸ Esse espírito regulatório do setor com essencial protagonismo para a pasta central é uma das marcas do espírito francês. Arrisca-se considerar que a nossa “paixão” pelo Ministério da Cultura no Brasil pode ter alguma influência da aura criada pelo modelo francês. Especialmente no momento de criação daquele Ministério de Assuntos Culturais, em 1959.

culturais) no imaginário social. Para isso, outros elementos auxiliam a composição dessa influência, para os franceses, o papel do Estado na cultura era essencial para dar acesso à população de todo o arcabouço cultural disponível no país.¹⁴⁹

No caso brasileiro, considera-se que a instituição que herdou esse espírito e o exerceu com eloquência foi o Conselho Federal de Cultura. Como já dito neste trabalho, o conselho com ares de ministério foi o lócus fundamental para a perpetuação dessa doutrina Malraux no arcabouço brasileiro¹⁵⁰. Um trabalho que primava pela importância da intelectualidade para ditar os rumos da política cultural, trazendo inclusive o modelo das casas de cultura como uma política a ser seguida, mas que apresentavam tons mais conservadores e preocupados com a definição do padrão de cultura nacional.

Ainda que esse espírito forte do Ministério tenha dito uma longa vida na França, A postura escolhida era um tanto centralizadora e mais tarde, especialmente com as revoltas de maio de 1968, passou a ser negada e chamada de extremamente elitista, por considerar apenas manifestações artísticas das elites como passíveis de serem disponibilizadas ao povo. Gerando a uma virada no setor na década de 1970, mas sem alterar esse tom protagonista do Estado, mudam-se as filosofias de atuação do agente governamental, como por exemplo o desenvolvimento cultural.

A crítica a um Estado intervencionistas produz influências no modelo francês e uma marca disso é a alteração do escopo do Ministério da Cultura daquele país, em 10 de maio de 1982:

O Ministério da Cultura tem por missão: permitir que todos os franceses cultivem sua capacidade de inventar e criar, que expressem livremente seus talentos e recebam a formação artística que escolherem; preservar o patrimônio cultural nacional, regional ou dos diversos grupos sociais para proveito comum da coletividade inteira; favorecer a criação de obras de arte e do pensamento e dar a elas o mais vasto público; contribuir para a difusão da cultura e da arte francesas no livre diálogo com as culturas do mundo¹⁵¹.

¹⁴⁹ A postura naquele momento, por volta da década de 1960, se assemelhava com o que vinha sendo operado no Brasil, de um Estado produtor de cultura e locomotiva do circuito de produção cultural. É válido ponderar que nesse período o Brasil passava pelo seu mais longo período ditatorial e que as práticas culturais valorizadas eram aquelas afeitas ao regime.

¹⁵⁰ Lia Calabre (2006) reforça o perfil de atividades do CFC no trecho abaixo: “o maior número de pedidos era de auxílio financeiro para pesquisa, aquisição de equipamentos, de acervos, de passagens, de imóveis; realização de congressos, espetáculos, festivais, homenagens e muitos outros. Também eram solicitados pareceres e estudos sobre diversas questões, tais como a da destruição de sambaquis ou de jazigos com valor histórico, por exemplo. Cabia também ao conselho o reconhecimento das instituições culturais. Projetos de lei e normas jurídicas, do campo da cultura, também eram objeto de análise do órgão. As solicitações eram transformadas em processos e distribuídas para análise pelas respectivas áreas.” (p. 83)

¹⁵¹ Decreto n. 82-394, relativo à organização do Ministério da Cultura, publicado em P. Poirrier, *Les politiques culturelles en France*, op. cit., pp. 390-91.

Temos o mesmo assento de gestão do setor, o protagonismo do executivo centrado no trabalho liderado pela pasta ministerial e no anseio por ampliar a dimensão de cultura com que trabalhava a pasta. Tal movimento, no caso brasileiro, foi considerado um enorme avanço pelo potencial inclusivo e de ampliação de diálogo com práticas culturais estigmatizadas e que não encontravam espaço no elitismo de valorização das Belas Artes tão evidente no país até o final da década de 1990. No entanto, como reporta Phillippe Poirrier (2012), A vontade de ampliar o campo cultural reconhecido pelos poderes públicos é denunciada como uma “derrota do pensamento” (p. 18), por entender o esgarçamento do conceito como um empobrecimento do olhar para onde deveria ir o investimento público. Apesar da crítica, o período é a marca da ascensão da noção de democracia cultural em detrimento do ideário anterior de democratização da cultura.

Considera-se que essa virada teórica e institucional ocorrida na França da década de 1980 é um dos elementos de maior influência no novo Ministério da Cultura brasileiro, a partir de 2003. Além de ser percebida como outro exemplo de construção de valor orientativo do escopo regulatório do setor. Uma abordagem que prima pelo olhar filosófico de um Estado interventor, mas que respeita a autonomia e protagonismo dos sujeitos. Uma política focada na democracia cultural como forma de catalisar a circulação de processos e significados.

Segundo Philippe Poirrier (2012), a escolha pela valorização do conceito de democracia cultural, provoca “o reconhecimento controverso de práticas culturais antes consideradas menores” (p. 25). E esse novo olhar era acompanhado da valorização da dimensão econômica da cultura, com o apoio às indústrias culturais. Segundo Philippe (idem) essa postura proporcionou uma dupla atuação do ministério, quase como se duas pastas operassem simultaneamente: uma direcionada para os artistas, instituições e profissões culturais a outra às indústrias culturais.

No caso brasileiro, a tônica dessa influência é vista na considerada primavera das políticas culturais brasileiras (LIMA; COSTA, 2019) ocorrida no Brasil a partir de 2003. Período em que essa noção de democracia cultural como conceito norteador é percebida, assim como a continuidade de um Estado forte e do diálogo com outras áreas da cultura. Acredita-se que no Brasil essa influência pode ser percebida no que se convencionou denominar como Política Nacional de Cultural, ou conceito tridimensional do termo que orientou a mudança no Estado brasileiro. Como já reportado nesse trabalho, a noção de tridimensionalidade entende que a noção de cultura compreendida pela pasta do setor não deve se ater à visão estética e simbólica da mesma e preocupar-se apenas com os setores artísticos consagrados, é preciso

valorizar a dimensão da prática cultural, entendendo que ao valorizar a dimensão de produção por todos, temos também um incentivo à democracia cultural e ao exercício da cultura como um direito. Uma noção percebida na segunda dimensão da tridimensionalidade, a perspectiva cidadã. Por último, mas não menos importante, e também em vínculo com esse farol francês, a valorização do arcabouço econômico do setor enfatiza a importância estratégica do mesmo e seu potencial para o desenvolvimento econômico do país¹⁵².

Contudo, recorrendo novamente a Isaura Botelho (2001), há que se estabelecer uma importante linha de diferenciação entre o modelo regulatório brasileiro e o francês: a nossa matriz federalista e o modelo administrativo descentralizado, permitindo que não houvesse alinhamento obrigatório entre a prática local e posturas centrais. De fato, em termos de forma isso é possível, mas permito-me discordar do cotidiano, da prática política. Afinal, no Brasil, ainda que o federalismo nos imprima essa liberdade, o alto poderio do governo central tanto em termos econômicos quanto no controle da agenda política, confere a ele o papel de “farol programático” e na maioria dos casos, especialmente no que tange ao setor cultural, as proposições adotadas pelo governo federal, seja de maior ou menor intervenção no campo, acabam sendo reproduzidas nos outros níveis de governo. Historicamente, é possível observar uma confluência de agenda política entre o delineado pelo poder executivo central e as pastas estaduais e municipais de cultura, seja privilegiando a posição de um Estado produtor, um Estado ausente ou um Estado mediador no campo cultural.

Em síntese mais uma vez discordo, respeitosamente, da autora para ilustrar o tamanho da influência francesa em nosso espírito regulatório nacional. Seja na invenção do campo e nas primeiras ações ocorridas nas décadas de 1960 até 1980, ou mesmo mais recentemente entre 2003 e 2008 (período da gestão de Gilberto Gil como titular do MinC). Em ambos os casos, acredita-se, a influência francesa é forte e evidente. O papel de um Estado forte é o denominador comum de ambos os períodos, voltando na base essencial do modelo francês. Contudo, a diferença entre uma proposta e outra, tanto no caso brasileiro quanto francês, é a redefinição de valores e também a re colocação do papel da sociedade civil no processo.

Para além das influências isoladas entre os campos, é possível também apontar um movimento recente, que interfere nas estruturas regulatórias de comunicação e cultura, e que coloca em lados opostos os modelos americano e francês. Os campos se tocam e as influências

¹⁵² Não se deixa de lado que especialmente essa perspectiva sobre a tridimensionalidade da cultura e da democracia cultural tiveram também reverberação evidente no fórum da UNESCO, colaborando para essa ‘inspiração’ de postura regulatória.

se chocam no debate de exceção cultural cunhado no ambiente francês e com franca resistência norte-americana. A visão de exceção cultural também é o movimento entre comunicação e cultura, entre indústria cultural global e prática local de resistência. De um lado, a França, que inicia esse debate já na Conferência da Unesco do México – Mondiacult (na década de 1980), sinalizava a importância essencial de resistência das práticas culturais frente ao modelo devastador de propagação de produtos comunicacionais e culturais feito pela indústria americana (com especial atenção para o ambiente cinematográfico). Esse movimento tem outro momento importante quando os Estados Unidos denunciam a França por infração à normas internacionais de comércio ao taxar seus produtos audiovisuais na entrada do mercado francês. Tal postura faz parte do amplo debate sobre exceção cultural e também para a alimentação da ideia de diversidade cultural, mas, acima disso, torna exposto as diferenças entre o modelo comunicacional baseado na indústria cultural americana e o modelo cultural francês baseado na tentativa de frear o poderio das indústrias comunicacionais e na valorização das práticas culturais locais.

De novo, não comparamos aqui laranjas ou bananas, tecemos, com algumas limitações, as aproximações e repulsas entre os campos. O pano de fundo de debates regulatórios que entendem o lugar do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil de maneiras distintas. Ao observar a atuação do Estado na comunicação e na cultura, levando em consideração o caso brasileiro e suas influências caímos em dicotomias: Estado interventor x Iniciativa privada auto regulada; Consumidor X cidadão exercendo direitos; Compra e pagamento de serviços x Direitos assegurados e resguardados. Estabelecer pontos não é algo simples. O próximo capítulo mergulha no caso brasileiro e na exposição de seus antagonismos políticos.

CAPÍTULO IV – “Andá com fé eu vou / Que fé não costuma faiá” (Andar com fé)– A esperança compartilhada com a eleição majoritária de 2003

Como o vírus da historiografia me picou durante a minha formação como pesquisadora, este capítulo anseia por tratar das características das gestões majoritárias empreendidas pelo Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003 e 2014, mas sem perder de vista as pontes históricas que complexificam o debate¹⁵³. O intuito é compreender parte das escolhas ofertadas durante as gestões, mas colocá-las em perspectiva com o histórico programático do próprio partido e apresentar algumas (das inúmeras) contradições enfrentadas e apresentadas pelas ações petistas no cotidiano do governo. Afinal, arrisca-se indicar que Comunicação e Cultura foram setores que compuseram o jogo de negociações macropolíticas com o intuito de garantir a governabilidade de um partido de massas que se propunha a alterar a realidade social, não pela revolução romântica mas pelo potencial reformista e pela negociação com os diversos grupos de interesse que orientam o cenário social brasileiro.

Para tratar dessa análise, o capítulo está dividido em três grandes blocos: o primeiro é esse olhar para trás, para os documentos fundantes do Partido dos Trabalhadores – PT e para algumas das falas da intelectualidade que compuseram o ideário de construção do PT. Considera-se que naquele contexto o partido também ocupava a função de um mecanismo para uma nova utopia possível ao final da ditadura civil-militar, considerando-se que os governos anteriores pouco avançaram na perspectiva de inclusão da sociedade brasileira em processos compartilhados de gestão e governança. Esse mergulho na gênese do partido, além da possibilidade de perspectiva histórica, é fundamental para o vínculo com o lugar da sociedade civil na gestão pública e o debate sobre os conselhos empreendido aqui. Observar esse contexto de criação é também para perceber como as setoriais de Comunicação e Cultura foram construindo seus espaços na discussão partidária mais ampla. O segundo bloco deste capítulo versa sobre o contexto da eleição majoritária de 2002 e com o consequente resultado e o novo governo iniciado em 2003. Afinal, naquele momento, a sede era de propor um modelo *nunca antes feito na história do país*¹⁵⁴, mas ainda sim manter a governabilidade, o diálogo com essas mesmas elites que ansiavam pela manutenção do status quo. A saída pelo meio acabou atingindo o potencial de transformação social que se almejava alcançar e algumas dessas escolhas já ficam evidentes nos próprios documentos de campanha. O último bloco é o

¹⁵³ É inevitável colocar em debate o próprio partido e suas bases programáticas. Desde as visões mais utópicas e de criação do partido até o cotidiano de gestão.

¹⁵⁴ Adaptação do bordão que Lula criou para si mesmo para sinalizar o potencial “revolucionário” de sua gestão.

mergulho nas características de gestão de cada uma das áreas, Comunicação e Cultura, apresentando as particularidades programáticas de cada um dos setores. Esse mergulho observa as idiossincrasias temáticas, as particularidades de gestão, acorda-se brevemente no espaço ocupado pela sociedade civil na gestão política, mas sem deixar de lado os antagonismos, o lugar da negociação política, a possibilidade de enfrentamento de problemas históricos, o anseio por reformas etc.

Essa estrutura narrativa tem como interesse essencial apresentar e problematizar o efeito discursivo destas posturas programáticas feitas pelo Partido. Não somente recorrendo a algumas perspectivas de sua constituição, mas analisando com mais cuidado as intencionalidades setoriais colocadas nos documentos de campanha, com especial ênfase para o material da eleição de 2002, mas sem deixar de observar os documentos das eleições de 2006 e 2010 colocando quais as consequências desse ideário de campanha no cotidiano de gestão.

Por isso a escolha desse trecho de *Andar com fé* para recompor a simbologia da chegada do partido à gestão federal. A fé vinculada à esperança de profunda transformação social e do retrato político brasileiro em torno do ideal romântico daquele partido fundado no colégio Sion e que fora um dos símbolos da organização da sociedade civil e dos trabalhadores após anos de repressão pela ditadura militar. A realidade política e as escolhas empreendidas ao longo dos 12 anos no poder ilustra o paradoxo de um governo que pôde trazer muita renovação e transformação social por um lado, mas também apresentou limites e posturas que indicavam que havia a escolha de quais batalhas seriam travadas, escolhas permeadas pelo objetivo da governabilidade e da negociação com atores políticos extremamente fortes. Bem, o título do capítulo remonta que apesar da enorme esperança, da fé em uma gestão empreendida por um partido dos trabalhadores, apesar da força da canção na voz de Gilberto Gil, a fé costuma/pode sim falhar...

4.1: A gênese do Partido dos Trabalhadores e a gestão compartilhada como centralidade de operação

A fundação do Partido dos Trabalhadores é carregada pela memória, inclusive afetiva, de muitos dos sujeitos envolvidos em sua criação. Um partido que surge exatamente da heterogeneidade da sociedade e que já ilustra sua constituição paradoxal em sua formação. Nasce com braço forte dos trabalhadores dos líderes sindicais que despontaram na década de 1970, com nomes fundamentais como: Luiz Inácio Lula da Silva, vinculado ao sindicato dos

metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Olívio Dutra, vinculado ao sindicato dos bancários. Estes são dois grandes expoentes dessa nova configuração social que se realinhava no processo de distensão da ditadura civil-militar que assolou o país.

No entanto, o ideário de uma nova conformação política centrada nas necessidades dos trabalhadores, privilegiando a voz da sociedade civil não era exclusiva do trabalhismo, como lembra Daniel Aarão Reis (2007), outros sujeitos compuseram esse caleidoscópio de forças, ou como ele mesmo remonta “esta aventura” de criação do PT. Um dado importante, segundo Daniel Aarão Reis (idem), foi a relevância dos grupos revolucionários trotskistas que haviam resistido, inclusive na luta armada, durante o período mais repressivo do governo autoritário nacional, tais como: a Ação Libertadora Nacional-ALN, Movimento de Emancipação do Proletariado, entre outros. Somado a esses, é primordial lembrar o braço católico na formação da visão progressista e no diálogo com a sociedade, ou suas bases, de maneira mais efetiva. Reis (2007) aponta a mudança do perfil de atuação dessa base católica, ou de parte dela, desde o apoio e incentivo ao golpe civil-militar em 1964, passando por uma visão neutra sobre o trabalho dos militares, até adotar um tom mais crítico e de resistência. A organização das comunidades eclesiais de base, tinham no diálogo com a teologia da libertação os alicerces para a construção de um ideário que comungasse cristianismo e marxismo. Com isso, Daniel Aarão Reis classifica o que seria o “encontro inusitado” que possibilitou a base de sustentação para a criação do Partido dos Trabalhadores, em 10 de fevereiro de 1980, segundo o autor:

Assim, na fundação do PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo, encontraram-se reunidas, de mãos dadas, em aliança, lideranças sindicais autênticas, revolucionários marxistas-leninistas e militantes cristãos radicais.

(...)

Contra esses ventos e marés e, apesar deles, firmou-se a proposta de fundação e construção do PT, empreendida, como já referido, por forças diferenciadas. Como explicar essa articulação que, em outras circunstâncias, poderia parecer improvável, mas que se formara, no simbólico Colégio Sion, e agora estava ali, celebrando o inesperado, o indesejado e o imprevisito, tanto pelas elites que haviam imaginado a distensão “lenta, gradual e segura” como pelas esquerdas tradicionais? (...) Promovê-la não fora fácil, nem simples. (...) Houve concessões mútuas. (REIS, 2007, p. 509)

Essa reunião de distintas vozes foi também reforçada pelo papel da intelectualidade vinculada a múltiplas frentes de esquerda no país, alguns nomes importantes: Mário Pedrosa, Marilena Chauí, Antônio Cândido, Sérgio Buarque de Hollanda, Maria da Conceição Tavares, entre outros. Intelectualidade que exerceu papel fundamental na construção programática do partido ao longo dos anos. Neste debate, como pondera Luis Dulci em livro organizado por Flavio Aguiar (1999) essa classe intelectual trouxe para si a função de construção programática mas sem encarar esse papel político no partido dos trabalhadores como o de uma “vanguarda

iluminada”. O grupo de intelectuais enxergava o PT como uma frente que possibilitaria a construção de um projeto de participação de segmentos da sociedade que historicamente estiveram afastados do debate público e das decisões fundamentais do país. Como remonta Mario Pedrosa (1980):

Um novo momento histórico aparece com força de projetar em todas as camadas da população, até ontem sem presença nem esperança, uma nova luz. Essa nova luz se concretiza nessa grande generalização de classe dos militantes operários que, coroando todas as suas lutas, se reúnem para formar o Brasil, bandeira que nenhum brasileiro não comprometido com a dominação das classes dirigentes pode desconhecer. **O Partido dos Trabalhadores é o grande projeto de transformação do Brasil.** (PEDROSA, 1980, p. 19)

O ideário de formação do partido contagiou a própria forma de operação e diálogo com suas bases políticas e, conseqüentemente, viria a se tornar um de seus emblemas mais fortes de gestão política: o envolvimento dos sujeitos no debate político. De certa maneira, é por meio dessa operação partidária que o PT almejava provocar a dita revolução na sociedade, ou mais tarde, reforma. No manifesto de criação do partido aprovado em 10 de fevereiro de 1980 e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980, coloca-se a participação social como uma espécie de condição orgânica que possibilitou a própria criação do PT. Tal participação social era uma demanda latente após tantos anos de governo autoritário e o documento é uma forma de ilustrar essa necessidade histórica de aproximar as decisões políticas do povo, de preservar o lugar de fala de indivíduos tão afastados historicamente de processos decisórios fundamentais. Segundo trecho do documento:

O Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la. A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é a de que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas suas mãos ou não virá.

A grande maioria de nossa população trabalhadora, das cidades e dos campos, tem sido sempre relegada à condição de brasileiros de segunda classe. Agora, as vozes do povo começam a se fazer ouvir por meio de suas lutas. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo.

O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem estar da coletividade. Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares. Mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base, para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade.

Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o país só será efetivamente independente quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras. É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. O PT buscará conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, onde não haja explorados nem exploradores. O PT manifesta sua solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES 1980, p. 2)

O partido surgia ao final do período ditatorial, em meio a crises econômicas graves, em um nível de desigualdade social acachapante, uma enorme concentração regional de recursos públicos e de renda, especialmente em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. O incentivo à participação social era parte de um novo ideário de Estado, construído por meio do olhar e do trabalho de seu povo. O debate estava imbrincado em uma redefinição de nossa estrutura participativa que até ali deixava de lado a classe trabalhadora, e mesmo em nossos períodos de democracia, o privilégio de fala e de decisão era das elites brasileiras.

A estrutura operativa do partido preocupava-se com inúmeras questões, diversos problemas graves e urgentes faziam parte daquele Brasil, mas considera-se que a base essencial para essa transformação era o diálogo com os brasileiros, o que com o passar dos anos se passou a denominar como diálogo com as bases¹⁵⁵. E esse processo tinha uma oportunidade única de trabalho real: a assembleia constituinte que se anunciava e era o ambiente de trincheira a ser ocupado pelos trabalhadores, pela população brasileira. Nesse sentido, como reforçam as palavras de Mario Pedrosa (1980) citado abaixo, a missão do PT seria mais do que política, seria civilizadora, ou como escolhe-se grifar, seria uma missão pedagógica de trazer a sociedade para a participação, mesmo após anos a fio de exclusão:

(...) A grande tarefa e imediata do povo brasileiro é a organização dessas assembleias constituintes regionais, convocadas por partidos, que sobem de baixo, como o Partido dos Trabalhadores. E isso não é só uma tarefa política essencial do Partido dos Trabalhadores, é também uma tarefa essencial de outra instituição fundamental do Brasil de hoje, que é a igreja dirigida por bispos, pastores, cardeais como Dom Paulo Evaristo Arns, dom Helder Câmara, dom Tomás Balduino, dom Valdir Calheiros e outros. Estes não se pode negar a essa tarefa intrinsecamente primordial que é a de descobrir a vocação das regiões, pois é nela que a vocação do povo vem à tona. E os bispos têm nestas descobertas sua maior missão.

O Partido dos Trabalhadores é o povo organizado. As comunidades de base da Igreja contêm no seu seio grande parte deste povo. Nessa tarefa fundamental de chamar o povo das profundezas onde jaz o plano político, que dom Paulo me perdoe, mas esta é a missão mais autêntica de sua Igreja no Brasil atual. O Partido dos Trabalhadores

¹⁵⁵ E se considera uma das grandes perdas do partido na chegada e manutenção do poder central em seus mandatos presidenciais, entre 2003 e 2016.

não é um partido como os outros, pois é no fundo um produto intrínseco da história do Brasil contemporâneo. Não é por outra razão que sua missão é mais do que política, é civilizadora. Não é por outra razão também que ele não vai nascer como os outros, de natureza parlamentar, já de botinas. É um partido que tem de alcançar os eleitores de pés no chão e obter deles o consentimento que necessita para fazê-lo vingar. (PEDROSA, 1980, p. 34)

Naquele contexto, o Partido dos Trabalhadores, conseguiu eleger 16 deputados para participarem dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sendo Luiz Inácio Lula da Silva o deputado mais votado e tendo se tornado o líder na bancada naquela época. Durante o trabalho na constituinte, o Partido assumiu o papel de arregimentação de distintos grupos da sociedade civil para a participação nos trabalhos e pressão para a garantia de um texto constitucional mais inclusivo. Contudo, a negociação e a força política de distintos grupos geraram frustração quanto ao texto constitucional em inúmeras áreas¹⁵⁶, durante a votação final do texto, o partido foi contrário ao corpo aprovado, mas optou por assinar o resultado final com o intuito de reconhecer o exercício democrático e legitimá-lo¹⁵⁷.

O debate na constituinte foi uma espécie de prova do trabalho de bases e da importância do debate social, caminhando em conjunto com o vigoroso crescimento do partido junto aos movimentos sociais na década de 1980. E o voto contrário foi um sinal importante daquele partido, um sinal de contraposição do que se chamou como interesses e setores conservadores e reacionários que fizeram o possível para frear o potencial transformador do texto constitucional. Ainda assim, acredita-se, que no discurso de Lula proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, já se vislumbra a base de uma estrutura política baseada na conciliação, ainda que com alguma resistência a concessões naquele momento:

Em fevereiro de 1987, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao Congresso Constituinte, não trazia nenhuma ilusão de que poderia, através da Constituição, resolver todos os problemas da sociedade brasileira. (...)

O Partido dos Trabalhadores apresentou, em março de 1987, um Projeto de Constituição que não era, de forma alguma, um projeto socialista. Era o Projeto de Constituição nos parâmetros permitidos pelo capitalismo, mas entendíamos que, com o nosso projeto, poderíamos, mesmo dentro do sistema capitalista, minorar o sofrimento da classe trabalhadora brasileira. Passados 18 meses, é importante reconhecer que não apenas o Partido dos Trabalhadores, como outras forças

¹⁵⁶ O título da Comunicação é um exemplo desse descontentamento. Afinal, a subcomissão que tratou do tema não conseguiu terminar seus trabalhos e ter seu relatório aprovado.

¹⁵⁷ Neste debate, a publicação da Fundação Perseu Abramo sobre a atuação de Florestan Fernandes na Constituinte reproduz uma publicação do partido feita na época e que explicava a controvérsia em torno da escolha pelo voto contrário na Constituinte e como isso representava a gênese do partido naquele momento, uma escolha política de ressaltar que era preciso sinalizar que o texto final aprovado não estaria de acordo com os anseios da classe trabalhadores e não teria a envergadura e a possibilidade de alteração da realidade social como o partido achava necessário naquele contexto. A publicação de trecho de material do partido é referenciada como a I2, em anexo neste trabalho.

progressistas aqui, nesta Casa, se empenharam 24 horas por dia, de segunda a domingo, para que pudéssemos hoje estar votando esta Constituição.

(...)

É preciso ressaltar que, se isso não foi possível, não se deveu aos setores de esquerda, não se deveu aos setores progressistas que aqui compareceram em todos os chamamentos do Presidente Ulysses Guimarães. Comparecemos, na expectativa de que pudéssemos, ainda possivelmente no ano passado, entregar esta Constituição. Setores conservadores ligados ao Palácio do Planalto, setores conservadores – e até reacionários – ligados ao poder econômico criaram os mais diferentes tipos de embaraços, para que não pudéssemos votar esta Constituição. Mentiras e mais mentiras foram vinculadas através dos meios de comunicação. Tentava-se passar a idéia de que, a partir da promulgação da Constituição, este País iria explodir, este País não iria ter jeito, tal a quantidade de conquistas que a classe trabalhadora havia alcançado.

(...)

(...)

Sabemos que apenas os Princípios Gerais não garantem a efetivação da democracia, que apenas a efetivação de alguns princípios gerais não garantem à classe trabalhadora viver em regime efetivamente democrático. É possível que, dependendo dessa correlação de forças existentes na Constituinte e permanecendo no Congresso, pouca coisa será regulamentada e algumas, possivelmente, serão regulamentadas em prejuízo da classe trabalhadora. Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento popular.

Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento sindical, dos partidos políticos progressistas, para que possamos manter a sociedade permanentemente pressionando o Congresso, para que ele possa regulamentar a legislação em benefício da classe trabalhadora brasileira.

(...)

Importante na política é que tenhamos espaço de liberdade para ser contra ou a favor. E o Partido dos Trabalhadores, por entender que a democracia é algo importante – ela foi conquistada na rua, ela foi conquistada nas lutas travadas pela sociedade brasileira –, vem aqui dizer que vai votar contra esse texto, exatamente porque entende que, mesmo havendo avanços na Constituinte, a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte.

Ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício.

(...)

É por isto que o Partido dos Trabalhadores vota contra o texto e, amanhã, por decisão do nosso diretório – decisão majoritária – o Partido dos Trabalhadores assinará a Constituição, porque entende que é o cumprimento formal da sua participação nesta Constituinte.

Muito obrigado, companheiros. (BRASIL, 1988, p. 1-4)

Acredita-se que o partido investiu nessa sua frente de interlocução qualificada com a sociedade e sua capilaridade para a construção de bases sólidas e de apoio popular. A construção do partido e a organização desses sujeitos sociais para o embate político está inserida em um longo percurso de organização e reorganização da sociedade civil. Um percurso de redefinição inclusive das relações com o Estado, deixando de ser apenas polo passivo de ações importantes.

Nessa direção Avritzer (2005) contribui ao debate chamando atenção para o percurso de transformação do lugar de debate da sociedade civil, alcançando lugares de negociação e inter-relação entre os atores sociais. Um movimento que se inicia nessa articulação

institucional, nessa reorganização do arcabouço político, mas que não se prende a ele. Como Avritzer (2005) mesmo pontua, essa reorganização da participação da sociedade civil que se inicia via canais institucionais, como os partidos, também possibilita ação coletiva e até mesmo a negação dessas instituições partidárias posteriormente.

O histórico de trabalho do Partido e seus resultados eleitorais posteriores à constituinte poderiam indicar que a sonhada revolução e a transformação da realidade social por meio de um governo de trabalhadores esbarraria na desconfiança de camadas da população e não apenas na elite. Afinal, ainda que o partido tivesse alcançado resultados positivos na primeira eleição para prefeitos em 1988, conseguindo até mesmo emplacar a prefeitura de São Paulo com a eleição de Luiza Erundina, a resistência ao tom combativo e possivelmente considerado radical do partido não permitiram resultados positivos no plano majoritário, tendo o partido sido superado nas eleições de 1989, 1994 e 1998.

Observar, portanto, como essas múltiplas frentes de trabalho que compuseram a criação do partido e tantas outras que foram se somando a ela com a filiação de partidos vindos também de outras agremiações, tornou ainda mais evidente a contradição inerente ao PT. De fato, o paradoxo é parte da matriz de constituição do Partido dos Trabalhadores, podendo ser considerado, ao mesmo tempo, sua exponencial força e sua inacreditável fraqueza ao longo do percurso de análise proposta por essa pesquisa. A reunião complexa de matrizes sociais e ideológicas com sutilezas complexas tão requintadas tem um ideário romântico e poético de união em favor da transformação da sociedade. Algo que pode ser considerada uma das marcas de fundação do Partido. Contudo, caminhar com essas discrepâncias de lugar de fala, de matriz de atuação política e até mesmo visão ideológica sobre o papel do governo não é uma função fácil quando se volta para o cotidiano da gestão. O partido, historicamente, gravitou entre confrontos sociais fundantes e jogos institucionais que fazem parte da história política da república brasileira.

Da mesma forma, é especialmente potente debater o vínculo de ambos os setores nesse percurso de construção do partido e na proposição de ações programáticas e de confronto político. Ainda que áreas irmãs e próximas tematicamente, não tenham sido construídas exatamente em conjunto ou com a mesma tônica dentro do histórico do PT. Arrisca-se a sinalizar que o setor cultural teve protagonismo em relação ao campo de comunicação no que tange à construção política, à arregimentação de atores e à capacidade de construção de uma setorial relevante no conjunto de políticas sociais em que se almejou debater.

A própria escolha de Mario Pedrosa¹⁵⁸, como uma das vozes potentes para recontar brevemente a história no partido, pode ser considerado um indício do lugar da poética e da cultura na busca por uma nova realidade para o Brasil, para as mazelas enfrentadas historicamente e pela luta contra a desigualdade social tão pulsante. De certa maneira, ao fazer essa comparação entre áreas apoia-se na perspectiva proposta por Jaques Rancière (2005) de vislumbrar na arte (e na cultura) a dimensão de confrontação política necessária para tocar em problemáticas caras às sociedades. De entender que é no confronto de ideias distintas que também se partilha construções de mundo e enfrentamento políticos. Ou de compreender que a política em si tem sempre uma dimensão, uma interface estética. Nesse sentido, arte e política teriam o objetivo comum de transformar ou conformar a realidade social de partilharem o mundo sensível, o significado, o que nos rodeia.

Albino Rubim (2016) sinaliza que é fundamental perceber o vínculo histórico que as relações entre esquerda, política e cultura construíram ao longo da história nacional. Segundo o autor, há que se relembrar os movimentos anarco-sindicalistas na virada dos séculos XIX para o XX; os movimentos criativos que eclodiram da década de 1930 e nos anos 1950/60 movimentando padrões e correlacionando questões sociais e vanguardas artísticas na pintura, na arquitetura, no cinema, no teatro, na música etc. Marilena Chauí (2006) também é uma posição emblemática na defesa desse amalgama entre esquerda e setor cultural, conferindo ao setor progressistas o olhar sensível que o trabalho artístico precisa para florescer (fazendo quase um juízo de valor...). O trecho de sua obra que versa sobre sua experiência à frente da pasta paulista de cultura, na primeira prefeitura de capital gerenciada pelo Partido dos Trabalhadores, pode ser considerado realmente um emblema do que se busca defender como o vínculo entre esquerda, cultura e, conseqüentemente, a posição do Partido dos Trabalhadores:

O laço que une esquerda e cultura é indissolúvel porque é próprio da esquerda a posição crítica, visando a ruptura das condições estabelecidas, nas quais se reproduzem a exploração e a dominação, assim como é próprio afirmar a possibilidade de justiça e da liberdade, isto é, da emancipação, por meio da prática social e política. Para a esquerda, a cultura é a capacidade de decifrar as formas de produção social e política da memória e do esquecimento, das experiências, das idéias e dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a esperança racional de que dessas experiências e idéias, desses valores e obras surja um sentimento libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade. (CHAUÍ, 2006, p.8)

¹⁵⁸ Mario Pedrosa é uma das referências em crítica de arte no Brasil e no mundo e sua produção intelectual é entrecortada por sua vinculação política e por debates essenciais como agente político.

Na mesma direção, não se pode negar a dimensão Gramsciana na construção do Partido dos Trabalhadores e a valorização da cultura como esse elemento de construção da frente contra hegemônica. Afinal, seria esse novo olhar para a cultura, essencialmente pela cultura popular, como remonta Gramsci, que poderia existir uma espécie de conscientização orgânica para a transformação da sociedade. Seria através da cultura o lugar desse novo olhar para a realidade e da busca de transformações que dessem aos trabalhadores novas condições de vida longe da condição de subalterno, precarizado e aliado de sua própria força de trabalho.

Maurício Segall (2001) fez o movimento fundamental de defesa do setor cultural no debate propositivo do Partido dos Trabalhadores ao fazer coro sobre a importância de uma Secretaria Nacional de Cultura no Partido dos Trabalhadores. Segundo ele, apenas pela disputa de imaginário, ou seja, pelo investimento em políticas culturais, seria possível transformar a realidade.

Fruto desse trabalho de consolidação da setorial nos debates partidários nasceu a publicação organizada por Marilena Chauí, Antonio Cândido, Lélia Abramo e Edécio Mostaço, em 1985. Naquele contexto, o partido já existente se esforçava por construir diretrizes e orientações programáticas que possibilitassem a organização do trabalho da militância e também da gestão de políticas. A defesa do lugar da cultura no acervo programático do partido vinha da percepção dela como fator fundamental na luta de classes, o que fica evidente no trecho de abertura produzido pelos autores citados acima:

Embora pareça secundária ou mesmo irrelevante, a questão cultural deveria ser considerada uma das prioridades do Partido dos Trabalhadores quando se leva em conta o papel da cultura seja como fato de discriminação sociopolítica, seja como instrumento de dominação ideológica, seja como forma de resistência das classes dominadas, seja, enfim, como forma de criação com potencial de emancipação e de libertação histórica. Se a cultura fosse algo de menor importância, seria compreensível a atenção que lhe é dada pelo Estado contemporâneo e a expansão dos meios de comunicação de massa como instrumentos de legitimação da ordem vigente e de conformismo social e político. (CHAUÍ et alii, 1985, p. 5)

A disputa por um espaço para o olhar sobre a cultura, ainda que dialogasse de maneira evidente com a luta por uma nova realidade para os trabalhadores e para a sociedade, era sim uma opção de luta subalterna dentro mesmo do partido. As “grandes lutas sociais”, a disputa pela reforma agrária, o debate por condições de renda mínimas e inúmeras outras variações da pauta essencialmente econômica não deixavam muito espaço para a discussão no setor cultural.

Esse movimento de analisar e ponderar sobre o que de diferente a gestão empreendida pelo Partido dos Trabalhadores esteve presente em várias construções programáticas, em publicações, em estudos e reflexões. Um documento de referência nessa direção e que ajuda

um pouco a compreender quais eram os direcionamentos para a área da cultura explicitamente (e em alguns aspectos para o setor de comunicação) foi organizada por Jorge Bittar e foi intitulada como “modo petista de governar”. A obra apresentava questionamentos e direcionamentos para inúmeras áreas, na maioria delas vinculadas a problemas locais e a serem enfrentadas pelas prefeituras, sendo publicada em 1992 pela Fundação Perseu Abramo.

Dentre os pontos interessantes, define-se que o setor cultural enfrentaria quatro poderosas tradições entre Estado e Cultura. A primeira delas é o que se denomina como populismo cultural e a armadilha de tratar a cultura por um viés pedagógico, percebendo o povo como atrasado e que precisa ser educado. A segunda poderosa tradição versa sobre o perigo de usar a cultura (e o mesmo pode ocorrer com a comunicação) como um canal de legitimação de manifestações artísticas determinadas em detrimento de outras. A terceira tradição seria a influência liberal de separar a organização do campo entre os que sabem e devem conduzir os processos e as políticas culturais e aqueles que não sabem e devem apenas ser “beneficiários” das ações.

Ainda segundo a publicação, ao encarar a cultura como um direito social a ser garantido a todos os sujeitos, quebra-se esse movimento de hierarquização entre quem sabe e quem executa, reconhecendo os múltiplos saberes e a possibilidade de trocas. Outro dado interessante nessa direção é que no trecho do documento em que se busca enfatizar essa dimensão de direito, a comunicação surge, ainda que timidamente, quando se percebe que dentro do escopo dos direitos culturais, o direito à informação é um elo a ser observado. Segundo o trecho:

Os órgãos municipais de cultura petistas quebram a ideologia da competência ao propor que a cultura seja encarada como um direito (à informação, à fruição, à produção, à participação) e como um trabalho de criação (das obras de pensamento e das obras de arte, de memória social etc.), de sorte que todos venham a ser sujeitos de sua própria ação. Não afastamos os especialistas, os intelectuais, os grandes artistas, mas procuramos socializar os conhecimentos e as técnicas para que não haja excluídos culturais. (BITTAR, 1992, P. 198)

O último grande entrave ao “modo petista de governar” citado por Bittar (1992) é o desafio de combater a privatização do setor cultural pelo mercado e por posturas governamentais que teriam reduzido o poder público a um papel residual do espaço democrático. Segundo o trecho, essa tendência de diminuição do setor e de coloca-la à deriva das regras impostas por interesses privados deve ser enfrentada como a noção de cidadania cultural, que desloca a cultura da dimensão do interesse das relações comerciais (muito presentes com o uso das leis de incentivo) para chegar no espaço do direito a ser garantido e resguardado para todos os cidadãos.

Analisar esse e outros documentos programáticos do PT, especialmente sobre a cultura ajuda-nos a perceber que boa parte dos conceitos de políticas empreendidas na gestão do Ministério da Cultura, a partir de 2003, já vinham sendo gestadas e debatidas anteriormente. Mesmo com o “desconforto” da escolha de um gestor fora dos quadros orgânicos da setorial de cultura, a proximidade temática e de abordagem fica evidente. Por outro lado, a comunicação não alcançou o mesmo lugar, sendo citada nos primeiros documentos do setor cultural como o inimigo a ser enfrentado, por conta das indústrias de comunicação e seu potencial alienante. Em documentos programáticos setoriais, na maioria dos casos, a comunicação não fora citada especificamente como setor. Limitando-se apenas a um elemento do pensar a política cultural. Exemplo disso, e recorrendo novamente à proposição de Maurício Segall na década de 1980:

A tevê é um instrumento de poder, por trás de uma fachada de mero divertimento e cultura. Quando o governo “concede” canais de televisão a estes (os que são mais capachos) e não àqueles (os mais independentes) quando censura aquilo que não lhe convém e proíbe a propaganda política da oposição; quando facilita a entrada de enlatados (filmes estrangeiros de todo o tipo), na prática está adotando uma política para a tevê. Tem, portanto, uma política cultural, pois televisão também é cultura. (SEGALL, 2001, p. 192)

Ainda assim foi criada no mesmo contexto de surgimento da Secretaria Nacional de Imprensa e propaganda do PT, ainda na década de 1980. Naquele momento, uma das preocupações essenciais era também se fazer comunicar e estabelecer vínculos com setores populares de forma alternativa ao já desenvolvido pelos grandes meios de comunicação. A criação de um jornal específico para o Partido era uma demanda importante para todas as frentes de debate.

No livro *PT e a Democratização das Comunicações*, organizado pela Fundação Perseu Abramo, de autoria de Vanessa Xavier Nadotti (2016), há uma espécie de resgate dos distintos momentos do setor na história do partido e do debate político. Desde a importância da criação do jornal, aos debates travados na constituinte e a frustração com o perfil vinculado ao Conselho de Comunicação Social, entre outras questões. Arrisca-se indicar que uma das maiores preocupações na reflexão sobre as comunicações no país era como se daria o enfrentamento dos grandes monopólios de mídia existentes.

Nas décadas de 1980 e 1990, os sujeitos vinculados ao debate de comunicação no partido atuaram em frentes diversas na defesa da chamada “democratização das comunicações”, que arrisco dizer virou um conceito guarda-chuva seguro para o partido. Inclusive em momentos em que ele não almejou deixar claro quais seriam as propostas a serem apresentadas ao campo, como no caso da eleição de 2002 (veremos a seguir).

Contudo, é relevante ressaltar que ambos os setores podem ser considerados como periféricos na construção política do partido. Mesmo no que tange à defesa de ações sociais específicas, comunicação e cultura estiveram como temas satélites rodeando questões macro econômicas e sociais a serem defendidas pelo PT.

Outro ponto relevante é considerar que, logicamente, ao longo da história o partido foi sofrendo mutações e transformações. Transformações essas que também acompanharam alterações de visão da sociedade e novas correlações de força que foram se redesenhando com foco na possibilidade de alcançar o posto mais alto de gestão: a presidência da república. Daniel Aarão Reis (2007) chamou atenção para a experiência eleitoral de 1982, estreia do partido. Naquele contexto, o autor indica que os resultados alcançados pelo Partido dos Trabalhadores, levando em consideração a sua recente criação e a falta de recursos, não foram medíocres. Outro emblema interessante foi a eleição de 1989, que foi prevista pela constituinte de 1988 e que guardava grande expectativa quanto a profundas mudanças no cenário político nacional. Ali era a possibilidade de promover dissonância e proporcionar à população novos rumos para a política. Recorrendo novamente a Daniel Aarão Reis (2007) e este citando Carlos Nelson Coutinho, o tom impresso pelo partido naquele contexto tinha um caráter *reformista-revolucionário*. De acordo com esse último (1984), os dois termos: reforma x revolução não precisavam ser tratados maniqueisticamente, o entrelaçamento de ambos pode ocorrer, de acordo com circunstâncias políticas e históricas. No entanto, observando algumas das principais plataformas de campanha focadas, por exemplo, na anulação da dívida externa e em uma reforma agrária radical, é preciso considerar que a balança pesava mais para o tom radical do que o reformista. Uma abordagem completamente distinta da empreendida em 2002 e do tom reformista empregado ali.

Da mesma maneira, considera-se que nada se assemelha ao capital simbólico reunido em torno do debate proposto pelas eleições ocorridas em 2002. Os somados fracassos na disputa majoritária nacional forneciam a sensação de última chance! Ou seria melhor chance? Tratar-se-á das especificidades do debate eleitoral de 2002, 2006 e 2010, especialmente as propostas delineadas para comunicação e cultura em seguida.

4.2 Os documentos de campanha como faróis discursivos a serem observados

O ambiente social brasileiro em 2002, marcado pelas disputas para a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, esteve focado no esforço do estabelecimento de propostas que ilustrassem

as diferenças em relação a posturas governamentais anteriores. No entanto, os argumentos indicavam que as propostas eram “distâncias seguras” em relação a abordagens já empreendidas¹⁵⁹.

O primeiro aceno, discursivamente, apostaria em uma ruptura, na proposição de um novo modelo macroeconômico. Segundo abertura do documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT” disponibilizado para a sociedade em 2002:

A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade. Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 1)

Nesse primeiro olhar, a proposta era de uma mudança profunda na estrutura política, focando essencialmente em atender classes desfavorecidas e a camada mais pobre que estava alijada de muitos debates políticos. Contudo, a experiência de quatro derrotas seguidas na disputa pelo maior posto majoritário nacional transformou a forma de abordagem do partido, acenando de maneira importante com alguns cânones do mercado. Com isso, o então candidato também empenhou esforços em tranquilizar os ânimos de setores sociais aflitos com o discurso focado em mudanças evidentes, no emblemático documento “Carta ao povo brasileiro” divulgado no mesmo contexto do documento anterior, segundo alguns trechos especialmente destacados:

O Brasil quer mudar. **Mudar para crescer, incluir, pacificar.** Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

(...)

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia

¹⁵⁹ Por conta disso, considera-se que o “tom revolucionário” não deixava de lado a realidade pragmática e a tentativa evidente de demonstrar para certos setores nacionais que não se tratava de uma completa ruptura que levaria o país a “rumos desconhecidos”. Como forma de observar estas características, esta seção se volta para a análise de alguns trechos de alguns documentos de campanha utilizados como forma de reverberação de propostas, ilustração de ideias e tomadas de posição. Portanto, aqui são utilizados os documentos oficiais divulgados pelo Partido dos Trabalhadores durante a disputa pelas eleições majoritárias em 2002, 2006 e 2010. Avaliam-se documentos gerais e setoriais específicos.

par ao outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfêz ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.”

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (...)

O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 2, grifo nosso)

De fato, a Carta ao Povo brasileiro buscava indicar os contornos mais gerais do programa de governo durante aquela eleição de 2002, apontando as diretrizes principais que norteariam as propostas. O potencial dessas falas programáticas, que estavam personificadas ou não na figura do candidato, tinham o propósito de comunicar, mas essencialmente de aproximar e gerar confiança especialmente na parcela da população mais distante do ideário petista que vinha se construindo desde a fundação do Partido.

Nesse sentido, cabe um breve parênteses para a forma de trabalho e compreensão destes textos que compuseram a teia discursiva analisada entre os anos de 2002 e 2014. Como bases essenciais nessa pesquisa, os conceitos de dialogia e polifonia, propostos por Bakhtin (1992, 1997, 2002) constituem-se como os aportes escolhidos para a compreensão dessas e outras fontes utilizadas, pois ajudam a mergulhar nessa relação entre movimento político e sociedade ampliada, percebendo as múltiplas vozes que compõem os documentos.

Contudo, ainda que esses dois conceitos sejam primordiais para compreender o jogo que se constrói no debate público de distintos atores, com interesses múltiplos, especialmente no tensionamento da relação entre Estado e sociedade civil, é preciso conceituar, ainda que brevemente, a concepção de discurso, seus direcionamentos ideológicos e as intencionalidades costuradas em suas construções. Afinal, para Bakhtin, o domínio ideológico passa pelo domínio de signos (representações, discursos, leituras da realidade). Tratar, portanto, desse embate em uma conjuntura histórica lotada de antagonismos é perceber que essas construções discursivas não são lineares e nem sempre coerentes.

Com isso, perceber a dimensão dialógica nessas construções políticas é vislumbrar o caráter essencialmente social e interacional tanto da linguagem quanto da política. Em uma conjuntura política democrática, não há como perceber o cotidiano político sem interagir com as estruturas comunicacionais dos agentes envolvidos, sejam os atores públicos diretamente ou

aqueles pertencentes à sociedade civil. Compreender a importância do caráter dialógico da linguagem é perceber o movimento e a interação entre distintos agentes. Um percurso que percorre a enunciação, assimilação, ressignificação, reconstrução da teia de significados.

Essa dimensão interativa que o dialogismo ressalta na linguagem e que cabe muito bem no debate político, anda de mãos dadas, ao nosso ver, em outro conceito fundamental de Bakhtin: a polifonia. Este conceito permite perceber os elementos que precederam e influenciaram a construção de um discurso, ou ainda, perceber as múltiplas vozes que podem compor e estar inseridas na nuvem discursiva.

Novamente, ao entrelaçar polifonia e debates políticos se ilustra a potencialidade de contextos democráticos em que a profusão de ideias possibilitam esse caleidoscópio de vozes em um mesmo discurso. Acredita-se que esses dois conceitos bakhtinianos auxiliam a compreensão ampla da realidade, sem cair na armadilha de conferir milagres e posições políticas a figuras específicas. Entendendo as linhas históricas, os movimentos de continuidade e ruptura e os debates presentes especialmente na sociedade brasileira.

De certa maneira, o debate eleitoral de 2002 apresenta uma maior riqueza de documentos e especificidades do que os pleitos seguintes de 2006 e 2010, tratados aqui. É possível conjecturar que o Partido dos Trabalhadores se preocupava mais em “falar para a sociedade” e especialmente acalmar os ânimos do mercado enquanto ainda não estava no governo. As enunciações colocadas ali tinham motivações claras, era preciso gerar confiabilidade no projeto político que se apresentava. Portanto, a complexidade desses documentos foi maior e mais interessante¹⁶⁰.

Com isso, e voltando ao exemplo das fontes debulhadas nesse momento, a *Carta ao Povo brasileiro* tinha esse propósito de comunicar, empolgar e apaziguar desconfianças, especialmente a do mercado financeiro.. De certa forma, o próprio documento de campanha possuía a mesma característica: apresentar ideias, sem assustar o eleitorado reticente. No documento houve também o intuito de fortalecer a visão de que a proposta estaria fincada em três eixos: o social, o democrático e o nacional, que seriam as bases de um programa democrático popular. Segundo o trecho:

O novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá articular três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional. Por um lado, sendo a democracia

¹⁶⁰ Defende-se que essa dimensão de confiabilidade no discurso e na figura política do partido e do candidato não estavam restritas à modulação do discurso e ao seu conteúdo, a forma como ele fora proferido e apresentado também era parte dessa nova postura de comunicar. A própria propaganda eleitoral gratuita, transmitida pela radiodifusão ao país sentiu a expressiva diferença de abordagem, mas esse tópico não se vincula diretamente ao trabalho de pesquisa apresentado aqui.

concebida como meio e como fim, como procedimento e como conteúdo – e portanto muito mais que um regime político – o democrático é inseparável do social. Por outro lado, historicamente, as coalizões políticas que têm governado o país fizeram-no sustentadas na dependência externa e, internamente, fechando-se sobre si mesmas, de modo autocrático; daí que o democrático seja indissociável do nacional. Por fim, se o processo de globalização em curso não estabelece fronteiras para as mercadorias e para o capital (que se concentram em poucos países), os povos, em particular os mais pobres, continuam obrigados a viver no território do seus próprios países; por isso, a questão social é inseparável da questão nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 6)

O social era então valorizado como a diferença potente em relação às propostas de governo apresentadas anteriormente. A crítica estava centrada especialmente nisso, ao fato de que historicamente a dimensão social estava restrita a um plano secundário, ou residual. O interessante é ponderar em que medida essa ênfase na dimensão social como a nova proposta de desenvolvimento, alcançou os setores de comunicação e cultura. A cultura entrou como elemento chave na transformação social prometida na estrutura do documento. A comunicação não esteve presente de forma tão evidente.

A cultura foi lembrada na proposta como direito de voz aos subalternos, como uma base para a construção de novos modelos de desenvolvimento. Em trechos das propostas é possível perceber como a cultura ocupava (ao menos discursivamente) um lugar estratégico para o desenvolvimento que se propunha.

A cultura ocupou o lugar de liga de unificação, identificação e subsistência da carga simbólica propagada pelo olhar político (como sinalizam Shore e Whright (1997), já citados). A cultura como o elemento simbólico unificador de discursos, fortalecedor de identidades. Como ilustra outro trecho:

A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país. É preciso, pois, abrir espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive as de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha de nossa melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo o mundo. É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística. De modo análogo, é importante fomentar a formação e a prática de esportes e de atividades de lazer, como contribuição à melhoria da qualidade de vida no país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 9)

O contorno amplo do documento geral de campanha ilustrava o lugar da cultura nessa proposta de desenvolvimento, vinculando inclusive ao potencial de alteração da cultura política

nacional, enfatizando a importância de mais participação da sociedade nas estruturas decisórias (os conselhos podem ser um exemplo)

No que tange à Comunicação, o entendimento desta como um direito era um cenário ainda mais complexo e de difícil ponderação. Levando em conta o mesmo documento de campanha divulgado em 2002, o direito à comunicação não esteve presente no mesmo eixo destinado ao campo cultural, a dimensão social. O locus atribuído à comunicação foi o de reforço democrático.

A visão da mídia como a matriz do exercício democrático coaduna com a legitimação do papel da mídia como este quarto poder que garante a fortalecimento da democracia e que privilegia os interesses da sociedade. A democratização das comunicações era defendida como uma condição essencial para transformar o cenário político, uma postura que deveria estar alinhavada com a ativação do Conselho de Comunicação Social. Conforme ilustra o trecho abaixo:

Os principais pontos de uma reforma política democratizadora são: a adoção do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais; a fidelidade partidária; a redefinição da representação dos Estados na Câmara Federal (respeitados os princípios federativos); a democratização dos meios de comunicação, com a implementação imediata do Conselho de Comunicação Social previsto na Constituição; a completa reformulação nas agências de regulação, integrando-se a participação dos trabalhadores e dos consumidores (exigências que visam universalizar serviços e garantir sua acessibilidade e qualidade); reforma e controle externo do poder judiciário. A Lei de Responsabilidade Fiscal – preservados os mecanismos democráticos de controle fiscal dos governos – precisa ser reformulada de tal modo que a responsabilidade fiscal seja informada pela responsabilidade social (e não pelos interesses exclusivos do sistema financeiro). (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 17)

É válido ressaltar que o Conselho de Comunicação Social foi mencionado tanto do documento geral da campanha quanto no documento específico do setor cultural, mesmo sendo um órgão de assessoramento do poder legislativo. No entanto, o próprio Conselho Nacional de Políticas Culturais, que estaria vinculado a ações do poder executivo em si, não teve qualquer menção direta em nenhum dos documentos. Talvez isso se deva ao fato da gestão do Ministério da Cultura acabar ‘encenando’ o papel de criador do CNPC, como será tratado mais a fundo no capítulo seguinte.

Em outro documento, com fôlego e maior detalhamento das propostas de governo, Programa de Governo 2002, é possível compreender melhor o enquadramento entre as ações em cultura e em comunicação e as diferenças ficam ainda mais gritantes. Ali, a Cultura foi classificada como um aliado da educação para “fortalecer a coesão do país”; a Comunicação, à primeira vista, esteve atrelada ao investimento em infraestrutura e tecnologia. No campo da cultura, foi citado:

Nosso governo adotará políticas públicas de valorização da cultura nacional, em sua diversidade regional, como elemento de resgate da identidade do País. Ao mesmo tempo, abrir-se-á para as culturas do mundo. A política do nosso governo estimulará a socialização dos bens culturais e contribuirá para a livre expressão de todas as manifestações no campo da cultura. A inclusão cultural não é apenas consequência da inclusão social, mas contribui para o pleno acesso à cidadania e a uma existência econômica e socialmente digna. Para realizar esses objetivos será necessário encontrar novos mecanismos de financiamento da cultura e de suas políticas, que não podem continuar, como hoje, exclusivamente submetidos ao mercado. Impõem-se aumentos substantivos das dotações orçamentárias para a cultura e a criação de fundos que permitam uma distribuição mais justa de recursos para a produção cultural. Ao mesmo tempo, será necessária uma consistente reforma do Ministério da Cultura, descentralizando suas iniciativas pelo conjunto das regiões do Brasil e estabelecendo as bases para que todas as cidades brasileiras venham a ter os seus próprios equipamentos culturais. PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 15)

No que se refere às propostas efetivas de Comunicação, o discurso foi muito mais “ameno”, sem grandes comprometimentos evidentes com os problemas do campo ou que contrariasse claramente interesses de grandes grupos econômicos. O trecho abaixo sobre a Comunicação mostra-se difuso e com pouca incidência de propostas de transformação. Segundo o trecho:

48. A Tecnologia da Informação é o grande fenômeno do final do século XX e deste início de século XXI. Com a disseminação do computador, da internet e da comunicação móvel, as sociedades ganharam grandes ferramentas para a massificação do conhecimento e para o aumento de produtividade das Nações, de suas indústrias, de seus serviços e do conjunto de sua atividade econômica e cultural. O desafio, na era do Conhecimento, é evitar que a Tecnologia da Informação acabe criando um fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e à habilidade requeridos na Era Digital.

49. Mais que nunca, a política setorial deverá ser integrada, para que aproveitemos a sinergia e os ganhos de produtividade no atendimento às demandas sociais. Temos a oportunidade histórica de tirar proveito da convergência tecnológica decorrente da digitalização dos sinais de voz, imagem e dados. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 69)

O setor foi lembrado pela matriz da internet, ainda em gestação e implementação em massa no país e pelo sistema de telecomunicações. Ainda assim, praticamente nada se debateu sobre radiodifusão, propriedade cruzada, entre outros problemas históricos no setor de comunicações.

Uma dissonância interessante em relação às propostas diz respeito à posição da Comunicação, colocada de forma tímida como instrumento de desenvolvimento estrutural, mas também como o necessário enfrentamento da democratização dos meios de comunicação como uma vertente da democratização da cultura. De fato, em termos da definição de uma agenda progressista para ambos os campos, há uma considerada discrepância na forma como ambos os setores foram retratados nos documentos programáticos.

Arrisca-se considerar que os entraves mais fortes do setor comunicacional não foram mencionados nos documentos de campanha seguindo a estratégia de não enfrentamento e de garantia de respeito aos contratos e condições pré-estabelecidas. Se a carta ao povo brasileiro teve a intenção de comunicar ao mercado a segurança necessária para a aposta no projeto petista que se apresentava, é possível considerar que a tímida abordagem das questões de comunicação no documento oficial de campanha será a postura de não-dito. Soma-se a isso o fato de que o documento específico da setorial foi divulgado pelo partido e posteriormente retirado do ar após críticas da imprensa¹⁶¹. Em síntese, não se ilustraria e reconheceria questões, especialmente as vinculadas ao setor de radiodifusão, como entraves a serem perseguidos.

Já nesse momento, é possível se defrontar com o retorno ao embate entre revolução x reforma que é parte da aura partidária e que ganhou espaço nos embates travados entre gestão governamental e grupos de matrizes sociais distintas ao longo desses quatorze anos de análise. De certa maneira, pode ser considerado um indício do que André Singer (2012) denominou como uma das marcas do Lulismo: a proposta política que se apresentava ali, mais do que uma fervorosa revolução e uma virada significativa na estrutura política em favor dos trabalhadores (o espírito de criação do partido), apresentava-se como uma reforma gradual. Para tanto, era fundamental estabelecer ou acenar para potenciais pactos conservadores que sustentam bases fundamentais da sociedade brasileira. O poderio da mídia, em especial, do setor de radiodifusão seria naquele momento uma condição essencial e outros capítulos dessa escolha de não-agressão ao monopólio da radiodifusão foram sendo apresentados.

Se não houve uma efusiva manifestação de questões específicas no campo da comunicação, é interessante ponderar quais outras formas o tema acabou aparecendo. E o imbricamento entre comunicação e cultura começou a ficar mais explícito e latente. Entende-se que esta abordagem aproxima-se de uma leitura que vislumbra a comunicação como um elemento dentro dos direitos culturais. No trecho abaixo é possível perceber esta diferença:

A radicalização do processo democrático no Brasil deve ser entendida como um grande movimento cultural que vai além da adoção de medidas de democracia econômica e social e da realização de reformas políticas. Iniciativas no plano da cultura permitirão ao povo brasileiro expressar e valorizar suas identidades e experiências regionais, sociais, étnicas e apropriar-se dos frutos da civilização em toda a sua diversidade. **Esse movimento de democratização cultural da sociedade brasileira só estará completo se for acompanhado da democratização dos meios de comunicação.** É fundamental garantir a mais irrestrita liberdade de expressão. Os avanços tecnológicos pelos quais vêm passando o setor de comunicações deverão ser utilizados para colocar velhos e novos meios a serviço da sociedade, permitindo que

¹⁶¹ Tal documento não consta dos materiais oficiais do Partido dos Trabalhadores. A pesquisa teve acesso a ele por comunicações interpessoais, mas optou por não analisá-lo e considerar o movimento de retirada do mesmo como um fator especialmente relevante.

se expressem da forma mais livre e plural possível. **As comunicações cumprirão também importante papel a serviço da educação, da valorização e difusão da produção cultural do País e do mundo.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 4, grifos da autora)

O dado relevante é observar que a perspectiva da comunicação foi vista por um lado como um instrumento de fortalecimento da democracia e por outro como um elo das políticas culturais. Não se sabe se foi estratégia política, utilizar a “invisibilidade” da cultura para indicar posturas mais delicadas sobre o setor cultural, entendendo a comunicação como parte deste ambiente a ser “democratizado”. O interessante é que a aproximação entre os setores já era ressaltada como proposta política.

Naquele contexto eleitoral, a Comunicação não teve um documento setorial específico (fora retirado, como já mencionado). Por outro lado, a cultura apresentou o caderno “A imaginação a serviço do Brasil” dando a tônica das demandas mais latentes. Neste debate específico a noção de direito à cultura foi rapidamente exposta. Segundo o trecho a seguir:

Está exposto nesse texto o compromisso com Políticas Públicas de Cultura entendidas como um direito básico do cidadão. Como um direito republicano tão importante como o direito ao voto, à moradia digna, à saúde, à educação, à aposentadoria. A transmissão dos seus valores ensinados e aprendidos ao longo da história. Portanto, o que propomos aqui é a recuperação do papel da esfera pública de suas tarefas indutoras e reguladoras da produção e difusão cultural, a formação do gosto e a qualificação dos nossos artistas em todas as linguagens. Conjugando as Políticas Públicas de Cultura com as demais políticas de governo e redefini-las, em sintonia com o novo Projeto Nacional, de forma que venham a cumprir o papel de recuperar a autoestima do nosso povo, contribuir para a inclusão social, romper com o apartheid cultural vigente e afirmar a nossa imagem diante das demais culturas do mundo. É a tarefa que a sociedade brasileira exige do novo governo. Nós mergulhamos no mosaico cultural do Brasil para recolher as experiências concretas que realizamos hoje, nos Estados e municípios que governamos, para, a partir delas e da elaboração dos estudiosos, gestores e artistas oferecer ao país um Programa que expresse o que desejamos: A imaginação a serviço do Brasil. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 6)

Dentre os elos de políticas sociais, a cultura ganhou um espaço considerado relevante e a própria construção desse documento demonstra que houve articulação entre artísticas e atores políticos envolvidos no campo. De fato, a própria construção desse documento foi motivo de estranhamento no percurso de gestão quando o ministro apontado para assumir o cargo, Gilberto Gil, ocupou a cadeira, mas não era considerado um quadro orgânico e que tinha participado da construção coletiva dessa proposta.

Apesar da “saia-justa” que se enfrentou posteriormente, o documento era maduro e tocava de forma complexa em diretrizes, conceitos e exemplos de políticas públicas de cultura a serem desenvolvidas. Levando em consideração essa proposta de enfatizar a dimensão

cultural como um direito a ser exercido por todos os cidadãos, o documento apresentava os eixos que compuseram a formulação do Projeto de Políticas Públicas de Cultura para o Brasil: Cultura como Política de Estado, Economia da Cultura, Gestão Democrática, Direito e Memória, Cultura e Comunicação¹⁶², Transversalidades das Políticas Públicas de Cultura.

Entende-se, portanto, que a comunicação foi sendo acionada como um elemento constituinte do direito à cultura, pois o próprio entendimento do que é cultura não se restringiu apenas aos investimentos em linguagens artísticas. A tão conclamada *dimensão antropológica* do termo direcionava a proposição governamental para modos de ser e estar no mundo, rede de significados, formas de acionamento identitário e não apenas a preocupação restrita a linguagens como teatro, música ou audiovisual. Possibilitando no âmbito gerencial o que ficou conhecido como *transversalidade das políticas culturais*, como aponta trecho do documento:

Para atender os objetivos do novo Projeto Nacional, as Políticas Públicas de Cultura devem traçar seu planejamento estratégico de modo integrado com os programas dos ministérios da Educação, Meio Ambiente, Comunicação, Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio e Turismo; (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 23)

A noção de transversalidade em si foi potente tanto nos documentos programáticos, mas especificamente no cotidiano de gestão por abrir a possibilidade de interlocução administrativa com outras áreas governamentais. Essa postura, entende-se, tem dois ganhos essenciais: um político e um econômico. No primeiro, é uma possibilidade de contágio de agenda e de aumento de escopo de atuação do Ministério da Cultura, até aquele momento considerada uma pasta nanica no planalto e com baixíssimo capital político. Na dimensão econômica, assim como na política, a noção de transversalidade permite não somente a sensação de aumento de orçamento e potencial de investimento do setor, por estabelecer políticas em formato de parcerias com outras áreas, mas também fornece uma dimensão de tangibilidade maior para o setor.

O que se busca enfatizar? Que a noção de transversalidade foi potente para o setor cultural como um todo, mas especialmente para o setor comunicacional ela gerou resultados interessantes. Pois acredita-se que a proposta de uma nova postura para a gestão cultural não poderia fugir do cenário conectado, pois se historicamente outros documentos do partido já compreendiam a importância dos meios de comunicação na produção de sentido, em nosso

¹⁶²Ilustrando que seria necessário pensar “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 Étnico-cultural”. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 9)

contexto globalizado e hiper conectado, isso fica ainda mais latente. Por outro lado, a transversalidade também apresenta a questão de políticas culturais (e de comunicação) a outros públicos, deixando de ser matéria restrita aos interesses de poucos sujeitos ou grupos determinados. Segundo trecho específico do documento:

É sintomático que o Estado não empreenda, num mundo marcado pelo trânsito incessante de informações, uma política de comunicação cultural capaz de gerar produtos informativos de qualidade para a enorme rede nacional de educação, bem como para os mercados televisivos e editoriais. Faz-se a política para os empresários e para os artistas renomados, o que não é desprezível, mas é insuficiente para as dimensões da força criadora do país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 16)

Esse pode ser considerado um trecho em que o tom, especialmente sobre questões comunicacionais, teve uma abordagem de um pouco mais de enfrentamento. Contudo, sob a chave de uma “política de comunicação cultural” parece ter passado fora do radar e não foram encontradas expressivas resistências ao documento do setor cultural por parte da cobertura jornalística da época. De fato, nem mesmo cobertura expressiva sobre o lançamento do documento foi encontrada, o que pode ser lido como mais um indício da invisibilidade política do setor na época (o que pode ser considerada uma fraqueza e uma potência ao mesmo tempo). O fato é que o setor cultural enfatizou mais a dimensão da comunicação como um direito e de forma mais explícita, inclusive reforçando o papel de estruturas de participação, como o Conselho de Comunicação Social do Congresso. Ainda no documento de Cultura, outros pontos sobre o campo da comunicação mais estritos foram lembrados, tais como: a importância da RADIOBRÁS, a fundamental necessidade de fortalecimento de uma rede de emissoras públicas com capilaridade em todo o país, a cobrança pela produção audiovisual regionalizada na radiodifusão e a proteção e amparo à radiodifusão comunitária. O nível de profundidade e de manifestação de questões tão caras ao setor comunicacional pode ser um indício do movimento de trazer para dentro da plataforma cultural o que os movimentos organizados de comunicação vinham construindo e pleiteando há anos, e mais especificamente após a constituição de 1988. Segundo um trecho do documento:

Estabelecer novos critérios para as relações entre o Estado e as grandes cadeias de entretenimento. Estimular a criação, produção, distribuição e exibição de bens culturais nas regiões.

Democratização e funcionamento efetivo do Conselho Nacional de Comunicação Social, exigência dos setores democráticos desde a promulgação da constituição de 88; rever a legislação que regulamenta as TVs fechadas; reequipar a rede pública de rádio e TV com o objetivo de oferecer aos cidadãos alternativas de programação cultural em todo o país; utilizar a Empresa Brasileira de Comunicação S.A. - a Radiobrás -, possuidora de uma rede nacional de TV e Rádio, incluindo uma agência de notícias (Agência Brasil), como um valioso instrumento de estímulo produção e

divulgação da produção cultural das diferentes regiões brasileiras que não encontram espaço na mídia comercial; reequipar as emissoras públicas de comunicação com objetivo de , em diálogo com Estados, municípios e emissoras comunitárias, consolidar uma Rede Pública de Comunicação de alcance nacional. A Radiobrás tem condições reais de alcançar todo o território brasileiro como instrumento educativo e de divulgação das culturas brasileiras; reorientar a perspectiva da TV Nacional de Brasília e das emissoras que compõem a Rede Brasil, presente em todos os Estados. Regionalizar a produção informativa e cultural; estimular a produção independente; valorizar a cultura brasileira abrindo um espaço hoje ocupado pela produção audiovisual estrangeira; divulgar conteúdos em sintonia com as campanhas de saúde pública e defesa da sustentabilidade ambiental; converter em realidade aquilo que determina a Constituição Federal com relação à produção cultural regional: 30% do material exibido devem ser produzidos na região como política indispensável de afirmação das identidades Étnico-regionais e de enriquecimento da diversidade cultural do país; repor na pauta do debate a criação do Fundo de Apoio à Radiodifusão Comunitária, composto por um percentual mínimo do faturamento publicitário das empresas detentoras de concessões públicas e o entrelaçamento desta modalidade e democratização de comunicação com os veículos de comunicação do setor público, constituindo, assim, uma rede nacional ainda mais extensiva a serviço da divulgação da produção cultural vinda das diferentes regiões do país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 22)

O segundo momento eleitoral a ser analisado, dá conta da iniciativa de reeleição do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Se o primeiro movimento de 2002 pode ser percebido como uma tentativa de vocalizar todas as potencialidades, a segunda disputa enfrentava a sombra do escândalo de corrupção conhecido como mensalão, da enorme cobrança midiática em função do governo das ditas incongruências de um partido que se considerava o paladino da ética.

Rubim (2007) enfatiza que uma das marcas expressivas dessa eleição de 2006 foi o papel dos veículos de comunicação para tentar frear as candidaturas do Partido dos Trabalhadores. E segundo o autor, esse movimento que ele denominou como partidarização da mídia coloca em evidência a necessidade de se discutir a democratização das comunicações no Brasil. Contudo, sob o slogan de “Lula de Novo com a força do Povo”, o Partido focou seus esforços na considerável aprovação no presidente e na habilidade de comunicar as possíveis continuidades e alterações a serem realizadas para o segundo mandato.

Nessa segunda disputa eleitoral a grande leitura era a dívida programática com alguns setores sociais, a Comunicação era um deles. O documento da campanha de 2006 traz um tom mais genérico sobre os campos, já em sua abertura:

Caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006a, p. 5)

A narrativa que se construía era que os enormes avanços prometidos ou propagados no pleito de 2002 ficaram reféns do atraso que freou o potencial de desenvolvimento econômico e o avanço considerável no país. Ao contrário da abordagem anterior, havia um clima de polarização e se chamava a atenção para o perigo do bloco conservador, que segundo o documento do partido governou o país durante a década de 1990, retornasse e impedisse os avanços, as profundas mudanças e a “construção do futuro” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006a, p. 8).

No contorno geral, o principal documento de campanha sinalizava esta maior proximidade entre os campos. Outra novidade é que a Comunicação não mais figurou como um elemento apenas infra estrutural, mesmo continuando em sua perspectiva de variável do fortalecimento da democracia¹⁶³ também se aproximou das questões culturais. O documento apresenta uma espécie de levante a “temas esquecidos”, mas não necessariamente severamente polêmicos. Segundo trechos:

Construir um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltado ao processo de convergência tecnológica.
Incentivar a criação de sistemas democráticos de comunicação, favorecendo a democratização da produção, da circulação e do acesso aos conteúdos pela população. Fortalecer a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, as produções regional e independente e a competição no setor. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006a, p.17)

Naquele contexto, foi apresentado um caderno setorial com propostas para o campo da Comunicação e que já em sua apresentação a tônica era de repactuar com as bases. “O governo deve assumir o compromisso com um plano vigoroso e específico de democratização da comunicação social no Brasil como uma de suas principais propostas para um segundo mandato e de fortalecimento da democracia. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006b, p. 1)”

Apesar desta sinalização mais amena e com o intuito de responder a demanda por proposições mais claras para o setor de comunicações, o entendimento geral sobre o setor continuava a fortalecer o discurso de entender a mídia como um “whatchdog”, um cão-de-guarda que vigia, regula e fiscaliza o sistema político.

A democratização dos meios de comunicação deve ser entendida, ao lado das reformas políticas e da promoção das justiça sociais e econômicas, como um ponto

¹⁶³ Como sinaliza trecho do documento: “O Governo continuará a se relacionar de forma democrática com os poderes Legislativo e Judiciário, com os Estados e municípios, com os partidos políticos, com os meios de comunicação, com as igrejas e com os movimentos sociais. O esforço iniciado de reaparelhamento material e valorização pessoal das Forças Armadas permitirá que elas venham melhor cumprir sua missão constitucional.” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006b, p. 13)

fundamental para o aprofundamento da democracia no Brasil. Ao mesmo tempo, a convergência tecnológica, a demanda por conteúdo e tecnologias decorrente da proliferação dos meios digitais e o crescente papel da comunicação no mercado mundial e brasileiro dão à economia do setor o potencial de induzir a redução de disparidades regionais e sociais. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006b, p. 1)

Neste caderno Setorial de políticas de comunicação, pelo qual muito barulho e polêmica foi feita por parte da mídia, foi vislumbrado pouco potencial para sinalizar rupturas evidentes com as estruturas de atuação governamentais anteriores¹⁶⁴. Por outro lado, ao contrário da disputa anterior, a Cultura não teve um documento exclusivo. Apenas declarações difusas sobre a continuidade das propostas no documento geral de campanha.

O dado interessante é que mais uma vez o setor cultural é considerado o epicentro para amalgamar políticas de outras áreas, por exemplo: “articular as ações governamentais em educação, cultura e comunicação, reconhecendo e apoiando a diversidade cultural do país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006b, p. 17).

Vale lembrar também que a participação social começou a ter mais espaço no debate programático e local específico. A experiência da realização de conferências para o desenvolvimento de políticas no primeiro mandato, foi um catalisador potente para a aproximação de grupos distintos da sociedade civil e um dos elementos-chave da chamada gestão compartilhada. O espaço dos conselhos era visto como um elemento estratégico nessa abordagem, segundo trecho do documento:

Manter o diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade, buscando a construção de consensos e atuando de forma democrática no equacionamento de conflitos.

Ampliar e aprofundar a experiência dos fóruns públicos de discussão do Plano Plurianual, desenvolvendo iniciativas de estabelecer novos padrões de transparência, debate público e controle da execução do Orçamento da União. Dar continuidade à realização sistemática de conferências nacionais setoriais, que contribuam de modo decisivo para o estabelecimento das agendas e prioridades das políticas públicas.

Fortalecer o funcionamento dos conselhos nacionais de políticas públicas como espaço privilegiado de elaboração e avaliação.

Institucionalizar os espaços de participação no âmbito da Administração Pública, com o aperfeiçoamento do acompanhamento, avaliação e publicização dos seus resultados. Consolidar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade brasileira, aprofundando o debate sobre a agenda de desenvolvimento nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006b, p. 24)

A conjuntura eleitoral seguinte, em 2010, teve um novo dado, a incerteza de conseguir garantir a sucessão programática com uma candidata de perfil diametralmente oposto ao de

¹⁶⁴ Afinal, como aponta Venício Lima ‘o que está de fato envolvido na formulação das políticas públicas de Comunicações é a própria governabilidade do país’. (LIMA, 2012, p. 17)

Lula. Dilma era considerada a figura técnica, com baixo apelo carismático e com grande dificuldade. Contudo, o Partido não apresentou um efusivo documento com múltiplas possibilidades com a sociedade. O documento denominado “os 13 compromissos programáticos de Dilma Rouseff para debate na sociedade brasileira” foi uma espécie de síntese das grandes diretrizes a serem apresentadas no novo governo.

No documento enxuto, Comunicação e Cultura foram mais uma vez amalgamadas, mas dessa vez de forma mais explícita e ilustrando o potencial do investimento em conjunto. A 11ª proposta do documento se debruçou sobre as áreas, mais uma vez dimensionando o setor comunicacional como um elemento a ser observado no desenvolvimento de políticas culturais. Segundo trecho:

Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação. Dando continuidade à mudança da política cultural dos últimos oito anos, o governo Dilma favorecerá a democratização dos bens culturais e a valorização de nossa identidade nacional e de nossa diversidade cultural. Serão ampliados os pontos de cultura e outros equipamentos. Será implantado o Vale Cultura. O debate plural de ideias será estimulado para fortalecer a democracia e para contribuir com a dimensão cultural da cidadania. Será favorecida a comunicação, livre e plural, capaz de refletir as distintas expressões da sociedade brasileira. O modelo brasileiro de TV aberta, associado a novas tecnologias, como o padrão de TV Digital adotado no Brasil e a internet, dentre outros, ajudarão na ampliação do acesso aos meios de informação e de comunicação. O fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura permitirá uma presença maior de iniciativas em nossas cidades, especialmente, para nossos jovens. A memória e o patrimônio histórico e cultural nacionais serão valorizados. O governo Dilma fortalecerá nossa presença cultural no mundo e promoverá o diálogo com outras culturas. Será estabelecida uma forte conexão entre a política cultural e a política educacional. O Ministério da Cultura proporá iniciativas para fortalecer a indústria do audiovisual nacional e regional em articulação com outros países, sobretudo do Sul. Em diálogo com artistas, produtores e comunidades culturais, serão aperfeiçoados os mecanismos de financiamento da cultura; (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010, p. 15)

O mergulho nos documentos de campanha ilustrou, a nosso ver, algumas controvérsias e dissonâncias (para pegar carona no título do livro de Maurício Segall) do próprio Partido dos Trabalhadores. Expressa especialmente como a discrepância de entendimento e de atuação entre as áreas da comunicação e da cultura já era observável desde os compromissos de campanha e logicamente reverberam no cotidiano de gestão como veremos a seguir

Contudo, defende-se que os documentos são mais do que simples promessas ou pactos do que deveria ser executado. Acredita-se no papel do discurso, especialmente o governamental, para a conscientização de direitos por parte dos sujeitos. Logicamente, não se atribui apenas ao Estado esta dimensão de percepção de direitos, como uma espécie de dádiva, há que se estar atento para o essencial esforço de grupos sociais organizados, mas não se pode

deixar de lado o movimento de “fazer Estado”, de “realçar direitos” que a atuação política do governo pode conferir ao debate público, questões também já debatidas nesse trabalho. E os apontamentos da campanha são indícios importantes para a compreensão de algumas questões executadas no cotidiano de gestão.

4.3: Do discurso à prática efetiva de gestão

Considera-se que tratar da chegada do Partido ao poder é também considerar, até aquele momento, o percurso de recém amadurecimento de nossa democracia frágil. A ocasião que permitiu aquela vitória pode ser vista como a entrada por uma fresta, ou como Reis (2005) aponta, uma brecha no jogo político brasileiro, já rodeado de imperfeições até ali. Ainda segundo o autor, a chegada de Lula ao planalto culmina com a ampliação da noção de cidadania (com especial ênfase para os efeitos do texto constitucional de 1988) e o potencial de florescimento de vozes no debate público. Ele classificou esse processo como uma “cacofonia de vozes e de cores” que ansiavam por pautar direitos à participação, possibilidade de escuta e de debates para sujeitos historicamente alijados das decisões macropolíticas nacionais. Colocavam-se junto naquele momento, não apenas o candidato operário, mas a brecha estabelecida e a possibilidade de entrada de mulheres, negros, indígenas, comunidade lgbt etc.

O que se almeja enfatizar? Que talvez em um jogo duplo de oportunidade política e fortalecimento social, diversos atores foram galgando e ocupando espaços políticos que anteriormente não lhes eram permitidos. Esse aumento na participação, não apenas pela maior disponibilidade política da conjuntura macro, mas também e, essencialmente, pela maior disposição dos agentes civis, reuniu as condições necessárias para esse florescer de escutas, para esse novo capítulo da democracia brasileira em que a sociedade civil esteve mais ativa e mais presente nos rumos políticos¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Arrisca-se sinalizar que esse movimento de maior participação social durante o período retratado teve capítulos distintos. Desde o romantismo e a utopia presentes no início da gestão Lula, passando pelos embates calorosos nas passeatas e atos públicos que ocorreram em junho de 2013 até o papel de resistência e embates polarizados que culminaram com o impedimento da então presidente Dilma Rousseff. O que se busca enfatizar é que a centelha de participação social que foi solta e fomentada na sociedade com a aprovação da constituição federal de 1988 foi novamente reacendida com a eleição majoritária de 2003. E a mesma não pôde (e nem poderia) ser controlada, da mesma forma que não pode muito menos ser atribuída apenas à vontade política de um partido (em nossa visão). Contudo, considera-se que ela produziu transformações essenciais no debate político brasileiro e na forma de interação entre o público e o privado que nossa sociedade estava acostumada a encarar.

Na primeira fala presidencial ao Congresso Nacional, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva conclama a sociedade civil e os conselhos para desempenharem um papel essencial na construção de um novo pacto federativo. De distintas maneiras

Vivemos um momento político muito especial em nosso País. Poucas vezes na história encontramos tanta esperança, harmonia e disposição da população, de ricos e de pobres, para ajudar a resolver problemas seculares. Esse é um enorme trunfo para vencer os nossos desafios.

Para a construção deste "novo Contrato Social"- uma nova vontade política majoritária para fortalecer a coesão da sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária - é necessário organizar, dar visibilidade e promover os parceiros estratégicos. É preciso dar-lhes voz permanente, assumir publicamente o debate das contradições da parceria e buscar os pontos comuns de acordo. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.13)

Discursivamente, a sociedade civil foi chamada a ocupar os espaços desde o início do governo. E em alguns casos, isso gerou efeitos muito potentes, mas arrisca-se indicar que essa abertura não foi a mesma em todas as áreas do governo. Esse clamor pela participação da sociedade civil fica mais evidente em seguida, no ano de 2004, na mesma mensagem ao congresso em que o presidente chega a denominar os Conselhos como instrumentos de Democracia e Diálogo, abrindo especial espaço para a sociedade civil nos rumos decisórios.

(...) O desafio de retomar o crescimento com justiça social, geração de emprego e distribuição de renda é capaz de unir as mais diversas organizações sociais e mobilizar energias em todo o Brasil.

O diálogo social está permitindo ao governo formular e executar políticas públicas capazes de responder às expectativas da maioria da população nas mais diversas áreas, desde o acesso ao crédito por parte dos trabalhadores até o plano nacional de reforma agrária. Os ministérios promoveram conferências nacionais temáticas para definir políticas na área de saúde, meio ambiente, pesca, assistência social, direitos da criança e do adolescente e cidades.

Esse novo método de governar mostra-se ainda mais relevante do ponto de vista da democratização, quando substitui a tradição autoritária do Estado, marcada pela desconsideração - quando não até criminalização - dos movimentos reivindicatórios, pelo reconhecimento da legitimidade das entidades da sociedade civil e pelo tratamento respeitoso que confere às demandas apresentadas pelos mais diversos setores. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 13-14)

Com isso, é relevante observar as particularidades empreendidas nos setores de Comunicação e Cultura no contexto, mas com o devido cuidado de dimensionar a simbologia desse aumento da participação da sociedade civil no debate político. Isso se faz necessário para não cair na armadilha de vincular os ganhos e acertos a um único ator político. A perspectiva programática do partido é essencial como pano de fundo para a compreensão dessas características, mas o dado real, as limitações e as escolhas realizadas precisam também ser colocadas em perspectiva. A mesma gestão que proclamava em sua estrutura programática a

centralidade da sociedade civil nos rumos decisórios e conseguiu realizar três conferências nacionais no campo cultural em um espaço de oito anos, realizou apenas uma conferência nacional de comunicação, após muita pressão da sociedade civil e a contragosto do empresariado. Em suma, esse mergulho nas duas setoriais apresenta os paradoxos de um governo que como Daniel Aarão Reis (2005) classificou percorreu o caminho “das utopias revolucionárias à política como arte do possível” (p. 65)¹⁶⁶.

4.3.1. O lugar da cultura na agenda política do Planalto: de ministério nanico a foco de disputa e resistência política

Tratar do debate programático do partido e observar o lugar da cultura é um caso um tanto curioso, por duas questões principais. A primeira delas é logicamente o agigantamento que o campo ganhou com as mudanças empreendidas na gestão do Ministério da Cultura, especialmente entre os anos de 2003 e 2008. A alteração de escopo da pasta e da matéria é realmente surpreendente, uma soma de um líder carismático (Gilberto Gil), uma conjuntura política favorável (todo o debate sobre a diversidade cultural que já vinha sendo tratado ao longo da década anterior, escolhas políticas que entenderam a necessidade de se redefinir o lugar da cultura na agenda política nacional) e, com certeza, a ênfase no protagonismo da sociedade civil como a força motriz necessária para o crescimento do campo cultural e a institucionalização das práticas políticas¹⁶⁷. A segunda razão interessante para tratar do caso da cultura, além do lógico interesse temático deste trabalho, é que apesar do tema ser de bastante interesse do Partido dos Trabalhadores, tendo sido desenvolvido diversas construções programáticas sobre a importância do campo e como isso se amalgamava com o potencial de mudança social que o partido almejava para o Brasil; seu gestor de maior peso empreendeu um período de não predominância petista no setor cultural. Apresentava-se, assim, mais um paradoxo do panorama petista, uma das gestões de área de maior relevância nas políticas sociais não teve em si, a matriz de gestão petista e esse embate esteve como pano de fundo em muitos momentos ao longo da gestão.

¹⁶⁶ Até aquele momento, quando a sensação do primeiro mandato ainda era a de dificuldade de diálogo com o Congresso Nacional, a visão era do que seria possível. Outros elementos foram incluídos nesse retrato sobre as características de gestão com o passar dos anos.

¹⁶⁷ Afinal, como já indicado aqui, Albino Rubim (2007) é um autor de referência no campo e defende que o desenvolvimento de políticas públicas de cultura no país enfrenta severamente três tristes tradições: ausência, autoritarismo e instabilidade.

O que essa dupla característica reforça para o campo que a cultura, durante esse período, deixou de ser apenas a cereja do bolo, a pasta com o olhar para as questões estéticas e falar com “sua classe”: os artistas (em um largo espectro simbólico). O Ministério da Cultura aumentou de envergadura por se colocar em diálogo com toda a sociedade, por adotar posturas transversais na construção de políticas, por perceber que cultura deve ser levada em consideração em qualquer modelo de desenvolvimento, especialmente aquele que se propunha a ser mais inclusivo.

No entanto, os doze anos de análise não foram apenas um céu de brigadeiro: muito confronto, muita tensão também foram vistos na gestão da pasta, ainda que ela não estivesse tão evidente ao grande público. Há que se observar inclusive as diferenças de abordagens e os embates políticos nas distintas temporalidades do MinC. Afinal, mesmo sendo uma das áreas de maior tradição petista, houve consideráveis viradas de gestão ao longo dos doze anos aqui analisados.

Com base nisso, começemos no começo, da transformação da gestão, nas mudanças empreendidas já em 2003. Apesar da enorme aceitação que o então ministro Gilberto Gil acabou desenvolvendo com a sociedade ao longo de seu período a frente da pasta, seu nome não fora exatamente uma unanimidade, e sofreu profunda resistência no momento de transição governamental e na montagem do novo governo, ainda em 2002.

A indicação de Gilberto Gil ao Ministério da Cultura causou profundo espanto na setorial de cultura do Partido dos Trabalhadores. Afinal, após o extenso trabalho de construção do documento de campanha A Imaginação a serviço do Brasil (já apresentado aqui), havia uma grande expectativa que o nome escolhido para chefiar a pasta viesse do grupo envolvido nas discussões e na elaboração do documento, ou no mínimo fosse alguém afeito ao processo e ao partido. No entanto, segundo Hermano Vianna (2007) as falas anti-Gil foram tão potentes quanto as vaias que ele e Caetano Veloso receberam (segundo ele também pelos setores de esquerda) quando participaram dos festivais musicais paramentados com suas guitarras elétricas, na década de 1960.

A indicação de Gil, além de causar essa saia-justa interna, por ter histórico de filiação ao Partido Verde-PV, sofreu com a postura da imprensa que especulou sobre sua indicação e sobre a possível recusa do cantor em aceitar o cargo em virtude dos baixos rendimentos da remuneração¹⁶⁸, ou seja, o início da gestão foi marcado pelo tensionamento. Um pouco desse

¹⁶⁸ Em matéria publicada em 16 de dezembro de 2002 no jornal Folha de São Paulo, apresentava-se a indicação de Gil para a pasta e sua possível recusa em virtude de um salário baixo de R\$ 8.000,00 não ser suficiente para

desconforto foi tratado de forma bem humorada no discurso em que Gil empossou sua equipe no MinC e sinalizou que reconhecia que sua gestão estava sendo formada naquele momento por uma coalizão, com integrantes do PT, do PV e do Partido de Gil, como indica um trecho da fala:

Li outro dia, nos jornais, uma nota curiosa. Dizia que o Ministério da Cultura, hoje, era formado por três vertentes: a dos companheiros do PT, a dos companheiros do PV e a dos integrantes do PG – isto é, do Partido do Gil. Está bem, aceito de bom humor a suposta provocação. De fato, encontram-se hoje aqui comigo companheiros do PT, do PV e companheiros que, com ou sem partido, estão do meu lado e trabalham comigo há muitos anos. (GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2003b, p. 1)

Além do capital simbólico de Gil como artista, há que se referenciar a representatividade desse cantor negro e nordestino e um dos pilares da Tropicália e o impacto disso em sua gestão. Esse mesmo artista, consagrado posteriormente também na gestão política da pasta, teve também um expressivo envolvimento durante a campanha de 2002, falando abertamente da importância da eleição de Lula e da necessidade de mudar o país¹⁶⁹.

O que isso quer dizer? Que por traz do desconforto com a sua indicação, pairava também a visão sobre o artista e o carisma de Gil. Além disso, o desconforto e mal-estar não foi mais o mesmo após o discurso de posse de Gil que virou símbolo da virada conceitual e programática do Ministério da Cultura. Nele, como já reportado anteriormente nesse trabalho, o então ministro marcou posições importantes e deixou evidente quais seriam as marcas da gestão que se iniciava ali. O intuito era redefinir o papel do Estado por meio da superação dialética dos dois modelos imediatamente anteriores, defendendo que o formato ausente do neoliberalismo gerou enormes injustiças no campo e o trauma intervencionista autoritário proporcionou profundas cicatrizes na sociedade. A nova proposta almejava requalificar o lugar da intervenção, não mais para dirigir e delimitar qual seria o rumo da política cultural com uma espécie de carimbo, não mais definindo o que seria e o que não seria prática cultural aceitável e representativa do país. O diferencial não estaria apenas no papel do Estado, mas especialmente

comportar as despesas do artista. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43615.shtml>
Acesso em: 11 de maio de 2019.

¹⁶⁹ Ainda que poucos estudos sobre políticas culturais ousem tratar da tensão existente entre Petistas e Gilberto Gil, Hermano Vianna (2007) ajuda a rememorar tópicos que ficaram mais nos bastidores do que nos debates acadêmicos. Gil foi fundamental para uma virada no campo, adotou várias abordagens progressistas e muitas vindas do próprio documento de campanha elaborado pelo Partido dos Trabalhadores. No entanto, sempre manteve sua independência e buscou deixar claro que não estava ali como uma indicação política, considerava-se um ministro tropicalista. Citando um trecho do texto de Hermano citando Gil: “o povo sabe que está indo para o governo um tropicalista - em outras palavras (entre muitos outros significados): “nunca vou ser um militante de esquerda bem comportado; nunca vou ser um nativo facilmente manipulável por tendências estético-políticas da moda; nunca vou me adequar a uma cartilha.”” (p. 134)

no lugar da sociedade civil, pois se o Estado assumiria a importância da intervenção ela estava atrelada à defesa e garantia dos direitos culturais e ao protagonismo social. A famosa alegoria do DO-IN antropológico marcou essa virada de atuação e o novo papel governamental, mas ela foi o símbolo da reunião de elementos que serviram como base fundante desse nova estrutura de gestão pública: a chegada ao poder de um partido de massas, a escolha de um representante da cultura popular (mas com trânsito na indústria cultural), a participação da sociedade civil e a redefinição do lugar da cultura e do Estado. O trecho abaixo do discurso de posse ilustra alguns desses tópicos fundantes:

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva foi a mais eloquente manifestação da nação brasileira pela necessidade e pela urgência da mudança. Não por uma mudança superficial ou meramente tática no xadrez de nossas possibilidades nacionais. Mas por uma mudança estratégica e essencial, que mergulhe fundo no corpo e no espírito do país. O ministro da Cultura entende assim o recado enviado pelos brasileiros, através da consagração popular do nome de um trabalhador, (...) É também nesse horizonte que entendo o desejo do presidente Lula de que eu assumo o Ministério da Cultura. Escolha prática, mas também simbólica, de um homem do povo como ele. De um homem que se engajou num sonho geracional de transformação do país, de um negro mestiço empenhado nas movimentações de sua gente, de um artista que nasceu dos solos mais generosos de nossa cultura popular - e que, como o seu povo, jamais abriu mão da aventura, do fascínio e do desafio do novo. E é por isso mesmo que assumo, como uma das minhas tarefas centrais, aqui, tirar o Ministério da Cultura da distância em que ele se encontra, hoje, do dia-a-dia dos brasileiros. Que quero o Ministério presente em todos os cantos e recantos de nosso País. Que quero que esta aqui seja a casa de todos os que pensam e fazem o Brasil. Que seja, realmente, a casa da cultura brasileira.

E o que entendo por cultura vai muito além do âmbito restrito e restritivo das concepções acadêmicas, ou dos ritos e da liturgia de uma suposta "classe artística e intelectual". Cultura, como alguém já disse, não é apenas "uma espécie de ignorância que distingue os estudiosos". Nem somente o que se produz no âmbito das formas canonizadas pelos códigos ocidentais, com as suas hierarquias suspeitas. Cultura como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Cultura como aquilo que, em cada objeto que produzimos, transcende o meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de um povo. Cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos.

Desta perspectiva, as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada. O Ministério deve ser como uma luz que revela, no passado e no presente, as coisas e os signos que fizeram e fazem, do Brasil, o Brasil. Assim, o selo da cultura, o foco da cultura, será colocado em todos os aspectos que a revelem e expressem, para que possamos tecer o fio que os unem. (GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2003a, p. 1)

Gil, portanto, começou com o pé direito e disse a que veio. Além dessa importante redefinição conceitual e paradigmática de qual seria o papel do Estado, uma das bases essenciais da nova gestão era a aposta na garantia de institucionalidade e na possibilidade da continuidade das práticas. Essa institucionalidade viria de um arcabouço regulatório como as aprovações do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, mas também do movimento de

ocupação de um novo espaço político. Na fala do então ministro à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em 2003, já existia esse indício de que o MinC convocava a sociedade e a classe política a repensar o lugar da cultura e o esforço governamental despendido para a área, conforme ilustra trecho:

Excelentíssimo senhor presidente, senhoras e senhores deputados, senhoras e senhores presentes.

O meu propósito é estabelecer entre nós, entre o Ministério da Cultura e esta Casa, entre o ministro e os deputados, o melhor entendimento possível, a comunicação mais clara, de modo que não haja qualquer equívoco acerca de conceitos, noções ou palavras. E digo isto por uma razão muito simples. Quando falamos de saúde, alfabetização, superávit primário, preservação ambiental ou obras de infraestrutura, por exemplo, todos sabem a que estamos nos referindo, todos têm uma noção muito precisa da matéria a ser tratada. Mas, quando empregamos a palavra cultura, não é bem isto o que acontece. Aqui, a nitidez parece condenada a se perder, a se esmaecer, e a imprecisão toma conta da cena.

Tradicionalmente, a maioria das pessoas, diante da palavra cultura, pensa automaticamente no conjunto das formas canonizadas pela cultura ocidental-européia. Pensa em literatura, em teatro, em pintura, em concertos musicais, em estilos de dança como o balé ou, mais modernamente, em cinema, depois que esta forma de criação foi consagrada, pelos intelectuais, no terreno da arte. Dito de outro modo, as pessoas pensam, automaticamente, no círculo restrito das formas que habitam o campo da assim chamada "cultura superior". Agem, então, como se cultura fosse isso. O que não cabe nesse universo não merece ser definido pelo uso puro e simples do vocábulo cultura. Tem de ser referido com a colocação de um anexo verbal para restringir o conceito - como no caso de expressões como "cultura de massas" e "cultura popular" - ou mesmo pela adoção de uma outra palavra, como "folclore".

Existiria, então, acima de tudo, "a cultura". E só em seguida manifestações laterais, secundárias, pitorescas ou inferiores, que deveriam ser vistas como departamentos, setores ou guetos da "cultura propriamente dita". Fica patente, nesta espécie de entendimento do fenômeno, a existência do preconceito cultural. Para nós, do Ministério da Cultura do Governo Lula, de um governo essencialmente transformador e democrático, de um governo que pretende - e vai - mudar o país, esta não é, de modo algum, uma visão saudável, lúcida ou justa da realidade cultural. E é por esta razão que não trabalhamos com um conceito acadêmico, restritivo e elitista de cultura. Adotar um conceito restritivo de cultura seria também, por implicação lógica, fazer com que o Ministério fosse um órgão voltado para uma clientela preferencial, para o atendimento exclusivo da assim chamada "classe artístico-intelectual", com todos os seus rituais de criação e consagração. E não é para isto que estamos aqui. Não foi para isto que nos engajamos num governo cujo objetivo maior é a recuperação da dignidade nacional brasileira, o que, entre outras coisas, significa uma concentração incansável no problema da inclusão social. O que nós queremos é justamente isto: incluir. Incluir na cultura, franqueando a todos o acesso à produção e ao consumo dos bens e serviços simbólicos. E incluir pela cultura, como setor dinâmico da economia, como atividade econômica geradora de emprego e renda. (GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2003c, p. 1)

Houve uma profunda preocupação com a necessidade de se redefinir o conceito de cultura a ser operado pelo Ministério na construção de suas políticas. Essa redefinição temática pode ser considerada um dos pontos fundantes da então gestão. A alteração do conceito de

cultura que vinha sendo operado pelo Ministério do setor ao longo dos anos, provocou dois movimentos simultâneos: 1º a aproximação de sujeitos e públicos que não se sentiam pertencidos ou atendidos pela pasta e pelo governo brasileiro, uma forma de inclusão de múltiplos fazedores de cultura (artistas profissionais ou não), um processo de identificação dos sujeitos com o governo, uma maneira de catalisar a maior participação da sociedade civil; 2º a ampliação do conceito também gerou reflexos na estrutura operativa do MinC, pois o alargamento do conceito de cultura proporcionou também o fortalecimento da visão de transversalidade. Esse último foi um movimento interessante que possibilitou ao Minc transbordar sua fronteira de atuação e buscar ações colaborativas com outras frentes de políticas do planalto, algumas com maior sucesso outras menor.

Outro dado relevante e que se vincula de maneira evidente com essa pesquisa é observar como a gestão daquele Ministério da Cultura acabou entendendo que a Comunicação também é cultura e faz parte do escopo de atuação do MinC. Segundo Gil, essa interrelação entre Comunicação e Cultura é derivada desse alargamento do conceito e de perceber que as tecnologias de informação e comunicação também começavam a alterar a produção de sentido da sociedade. Isso fica mais claro em entrevista que Gil concede a Ana de Oliveira (2015), em livro organizado por ambos que reflete sobre inúmeros temas, inclusive a estadia do artista no MinC. Segundo trecho:

Outra contribuição importante, que é um desdobramento do desvelamento das várias formas de ver a cultura no país, foi o avistamento das novas tecnologias que começavam a trazer – e trarão no futuro – mais impactos à vida cultural das sociedades mundiais e à brasileira. As novas tecnologias de comunicação e de fruição, o campo eletrônico, o campo do ciberespaço, da internet. Trazer esse novo universo para as preocupações e ocupações do Ministério da Cultura, em diálogo com outros ministérios, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, e todas as áreas que estabelecem interfaces fortes e nítidas com a vida cultural. Essa foi outra contribuição importante que o Ministério da Cultura deu ao Brasil. (GIL; OLIVEIRA, 2015. p. 135)¹⁷⁰

Essa vinculação entre setores, esse movimento do MinC em direção aos temas da comunicação ocorreu de distintas maneiras. Exemplo disso foi a adoção da dimensão da Comunicação por meio do braço de cultura digital como a nova frente de revolução da produção cultural nacional, com o intuito de ultrapassar as barreiras que a produção midiática impunha ao modelo de produção de práticas culturais de forma comunitária no país. Esse recorte temático

¹⁷⁰ Detalhe: ele não cita o Ministério das Comunicações como uma das pastas com interface forte com o MinC. Na prática, é como se ele estivesse defendendo que o MinC precisava definir políticas de comunicação para a cultura, mas sem o MiniCom.

foi especialmente importante e uma das idiossincrasias da gestão de Gil, talvez uma das discrepâncias essenciais em relação às gestões que o sucederam. A cultura digital era o potencial de experimentação de trazer temas da comunicação para a cultura. O então ministro refletiu um pouco sobre tema no trecho do discurso abaixo:

Gostaria de retomar uma de minhas primeiras falas como ministro, quando disse que o MinC seria o espaço da experimentação de rumos novos, o território da criatividade popular e das linguagens inovadoras, o palco de disponibilidade para a aventura e a ousadia.

Disse também que novas e velhas tradições, signos locais e globais, linguagens de todos os cantos são bem-vindos a este curto-circuito antropológico. A cultura deve ser pensada neste jogo, nessa dialética permanente entre tradição e invenção, nos cruzamentos entre matrizes muitas vezes milenares e tecnologias de ponta, nas três dimensões básicas de sua existência: a dimensão simbólica, a dimensão de cidadania e inclusão, e a dimensão econômica.

Atuar em cultura digital concretiza essa filosofia, que abre espaço para redefinir a forma e o conteúdo das políticas culturais, e transforma o Ministério da Cultura em ministério da liberdade, ministério da criatividade, ministério da ousadia, ministério da contemporaneidade. Ministério, enfim, da Cultura Digital e das Indústrias Criativas.

Cultura digital é um conceito novo. Parte da ideia de que a revolução das tecnologias digitais é, em essência, cultural. O que está implicado aqui é que o uso de tecnologia digital muda os comportamentos. O uso pleno da Internet e do software livre cria fantásticas possibilidades de democratizar os acessos à informação e ao conhecimento, maximizar os potenciais dos bens e serviços culturais, amplificar os valores que formam o nosso repertório comum e, portanto, a nossa cultura, e potencializar também a produção cultural, criando inclusive novas formas de arte.

(GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2004a, p. 3, grifo nosso)

Essa ênfase na cultura digital foi um mecanismo interessante também para o aumento de engajamento e participação dos sujeitos. Pensar esse ciber ativismo na primeira década dos anos 2000 não possui o mesmo escopo dos dias atuais. Se hoje ainda possuímos uma severa desigualdade no nível de conexão à internet, imagine o cenário nacional há 18 anos, no qual nem os smartphones ainda eram uma realidade no Brasil. Nessa direção, Eliane Costa e Gabriela Agustini (2014) debruçadas sobre a interface entre cultura e inovação, chamam atenção que o termo “de baixo para cima”, uma expressão usada com frequência durante a gestão petista na cultura para enfatizar o protagonismo da sociedade civil, mas que, segundo elas não se vincula exclusivamente ao ato político, tem relação também com essa ebulição do uso das tecnologias de informação e comunicação.

A aproximação do tema da comunicação não estava restrita à adoção temática para o desenvolvimento de políticas. No fundo, o MinC estava propondo uma nova maneira de lidar com a própria área da cultura. Com isso, a interface com a cultura digital correu em paralelo da agenda institucionalizadora proposta pelo próprio PT, com a realização de conferências e

encontros participativos, esse novo cenário, defende-se que foi um dos mecanismos que alterou a forma de atuação e interação do governo com o campo.

Essa frente de interlocução com a cultura digital teve seu vínculo mais forte em uma das políticas públicas de maior visibilidade no período: o então chamado Programa Cultura Viva que possibilitou a criação dos Pontos de Cultura¹⁷¹. Outro exemplo importante foi perceber o tema como um dos elos na primeira Conferência Nacional de Cultura, amalgamando sujeitos sociais que lutavam na defesa da democratização da comunicação para participarem na discussão de políticas de cultura. Essa vinculação temática e essa maior participação da sociedade civil nessa ponte entre comunicação e cultura gerou, por exemplo, a construção da meta 40 do Plano Nacional de Cultura, como uma estrutura de planejamento que prevê o vínculo entre os dois setores¹⁷².

Ainda nesta mesma direção, outro exemplo da aproximação com a comunicação foi em uma postura regulatória foi o projeto de lei que ansiava por tratar a regulação da produção de conteúdos audiovisuais e seu vínculo com a comunicação. Em agosto de 2004, vazou para a imprensa o anteprojeto de Lei de uma nova Agência que substituiria a ANCINE, Agência do Cinema, recentemente revinculada ao MinC. A ideia era uma proposta para todo o audiovisual, incluindo a televisão aberta. Um tema que nem mesmo o Ministro das Comunicações teve coragem de embarcar.

O resultado fora o esperado, uma ferrenha oposição dos maiores conglomerados de mídia e pouquíssimo espaço para o debate ou possíveis explicações, com críticas ácidas ao então artista consagrado e parte do mainstream da produção cultural nacional. Ele mesmo falou duas vezes sobre essa relação ácida com a mídia por ocasião do projeto da ANCINAV, uma quando ainda era ministro, em um discurso, a outra já fora do governo e refletindo com o já ex-presidente Lula sobre a audácia de contrariar os interesses do mercado de comunicação e propor qualquer movimento no cenário da regulação. Segundo os trechos:

¹⁷¹ O programa cultura viva, criado em 2004 e institucionalizado como Política Nacional de Cultura Viva em 2014 foi um dos símbolos de adoção de instrumentos de tecnologias de informação e comunicação para o fomento a circulação da produção cultural. Afinal, as organizações sociais que fizeram parte da política e transformaram-se em pontos de cultura, além de receberem fomento financeiro para a execução de suas atividades também receberam os chamados kits digitais (equipamento e incentivo ao uso de software livre) para que a difusão de seus produtos culturais fosse facilitada. Esse contato com esses equipamentos foi importante para inúmeras organizações e comunidades, proporcionando não apenas a circulação de produção, mas os associativismos. Considera-se especialmente importante lembrar o impacto desses kits em comunidades indígenas que posteriormente passaram realizar atividades como a Teia dos Povos Indígenas e outras ações de cultura digital.

¹⁷² Meta 40 : Disponibilização na internet de conteúdo, que estejam em domínio público ou licenciados.

Xenófobo. Autoritário. Estalinista. Burocratizante. Centralizador. Leviano. Estatizante. Dirigista. Controlador. Intervencionista. Concentracionista. Chavista. Soviético.

Desde a quinta-feira da semana passada, jornais, revistas e emissoras de televisão do país amplificaram e multiplicaram esses e outros termos semelhantes para qualificar (ou desqualificar) a proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual.

O projeto não veio à tona por seu teor, mas por sua crítica. Vi poucas críticas consistentes, baseadas em leituras atentas do anteprojeto, em conhecimento rigoroso e abrangente da questão.

(...)

Entre os tantos detratores, quantos realmente leram os mais de 100 artigos? Quantos já se deram ao trabalho de estudar o assunto, de recolher dados e refletir sobre eles? Quantos procuraram saber o que acontece no resto do mundo em relação ao tema? Quantos tiveram a sabedoria de conversar com quem atua há anos e anos no setor?

(...)Desde o princípio, procuramos construir a proposta de modo democrático e participativo. E em nenhum momento fizemos qualquer gesto que possa sugerir imposição. Ao contrário: o anteprojeto foi encaminhado, para debate e deliberação, a uma instância pública de controle social chamada Conselho Superior de Cinema, que reúne nove representantes da sociedade civil e nove ministros. Depois, será enviado ao Congresso.

(...)

Eu pergunto a vocês... Quem está demonstrando na prática um apego atávico à democracia e ao Estado de direito... E quem está sendo autoritário?

Por que não vêm a público e dizem: as nossas empresas são contra a proposta, as nossas empresas não querem nenhum tipo de regulação para si, apenas para os outros setores?

(...)

Quem seria, então, estalinista? Quem me ataca sem ter lido o que estou propondo, e além disso não me dá o direito de responder na mesma medida, no mesmo espaço, no mesmo local, ou eu, que estou aqui, falando com vocês, e me coloco à disposição para tratar do assunto com todo mundo, com as empresas, com as entidades, com os criadores? (GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2004a, p. 3)

O caso da ANCINAV pode ser considerado a única grande crise que o setor cultural enfrentou e que o levou para as páginas dos principais jornais do país. Gil que até ali tinha certa aceitação dos maiores veículos de mídia experimentou a fúria mais aguda, sendo acusado inclusive de orquestrar um ataque à liberdade de expressão¹⁷³. Refletindo a posteriori sobre sua gestão, Gil voltou a sinalizar esse como o episódio mais tenso que teve quando gerenciou o MinC:

Momentos de tensão aqui e ali, momentos em que discutimos mais acirradamente com o mundo das comunicações e da mídia pela necessidade de maior regulamentação desta área, contra o pensamento de total autorregulação a que o mundo das comunicações adere, quase como ideologia. Esse talvez tenha sido o momento mais tenso da instituição do Ministério da Cultura em relação com a sociedade. O momento de tensão maior. A mídia é um campo totalmente contrário a qualquer intervenção, qualquer diálogo normativo. Um campo refratário até ao diálogo normativo. Não

¹⁷³ Não se sabe se por ingenuidade política ou excesso de confiança no carisma de Gil, o MinC cometeu o que pode ser considerado um erro bobo na liberação do anteprojeto e se viu obrigado posteriormente a recuar com a promessa de que um debate regulatório mais amplo seria ofertado. Nada disso ocorreu.

querem nem que se toque no assunto. É uma heresia falar na possibilidade de um processo articulado entre governo e sociedade para estabelecer o campo normativo, leito normal sobre o qual deve correr o rio da informação, da notícia, da intervenção nos processos políticos, econômicos e sociais. É pecado falar disso no Brasil, porque o setor acha que a autoconsciência do que deve ser feito é absolutamente suficiente e não devemos recorrer a nada fora da própria autoconsciência de responsabilidade com a comunicação. Para quem está do outro lado, às vezes no governo, há eventuais contribuições a serem dadas também pelo governo. Eu costumava dizer que as sociedades democráticas caminharam de uma situação onde a autoregulação existia nos vários campos – onde se autorregulavam a produção industrial e a distribuição dos serviços públicos – para uma regulação dialógica com os governos. Os governos foram tendo uma capacidade de intervenção, de estabelecer exigências mínimas, processos normativos em nome da sociedade nesses vários campos. (...) Por que não podemos ter uma agência reguladora para os processos de comunicação? É, no mínimo, demasiada intolerância não pensar no assunto. Fora isso, nos outros campos, o papel do Ministério da Cultura sempre foi muito bem recebido. Pelo menos, o diálogo com essa responsabilidade de ação entre sociedade e governo foi sempre pacífico. (GIL; OLIVEIRA, 2015. p. 132)

Essa interface com a comunicação teve no episódio da ANCINAV seu momento mais traumático. A gestão continuou agindo na direção do tema, mas adotando outras abordagens consideradas “menos beligerantes”. A fala sobre a importância da televisão pública foi um exemplo e funcionou como uma forma de abertura de espaço para a produção cultural marginal em veículos de comunicação de massa. Afinal, acredita-se que a postura do MinC revela que não bastava fomentar novos circuitos de fruição cultural, como os pontos de cultura, existia o interesse de promover a diversidade também por canais das chamadas indústrias culturais, pelas televisões aberta e fechada. Possivelmente por reconhecê-las como fundamentais mecanismos de produção de sentido na sociedade e por arriscar a disputa de espaço. A defesa da televisão pública era um desses caminhos, como esse outro lugar para tratar a comunicação não pela perspectiva do lucro e da visibilidade midiática, mas pela importância da pluralidade e do sentido público na comunicação e na cultura. Segundo trecho de um discurso:

Uma TV pública nacional, independente do mercado e do governo, é algo que muitos países avançados já instituíram. Agora que o Brasil resolve finalmente priorizar a educação e cultura, chegou a hora de constituir uma instituição pública dessa natureza. A TV Brasil surge como um ator nacional não para substituir, mas para fortalecer essa rede pública, da qual a TV Cultura faz parte, assim como as tevês educativas, universitárias, legislativas/judiciárias e comunitárias. A TV Brasil vem para dialogar todos esses polos, para fazer uma tevê pública plural, definida e apropriada pelo próprio público. Isso significa mais recursos para mais programas, mais qualidade, mais alcance, mais diversidade. No ano passado, abrimos um amplo processo de consulta pública, envolvendo encontros presenciais e uso dos mais diversos suportes para que a população brasileira diga como quer a sua tevê. O que o Fórum de TVs Públicas demonstrou é que todas as Regiões querem participar da produção de programas e não serem apenas consumidoras – o que é legítimo. Além disso, a TVE e a RADIOBRAS, do governo federal, eram estruturas insuficientes para atender demandas de investimentos em documentários, programação infanto-juvenil, cinema (para além dos blockbusters comerciais), além de programas educacionais e científicos, que só tendem a crescer, naturalmente. Um último aspecto que gostaria de destacar é que a TV Brasil nasce no novo contexto de revolução digital e vai se

consolidar paralelamente ao fortalecimento da inclusão digital no país. Isso tem implicações culturais, legais e estratégicas para o Brasil. A radiodifusão clássica tem como objetivo um programa para milhões de espectadores, já a internet vem inverter essa equação, são um milhão de programas para um espectador. Essa mudança de lógica está presente no fortalecimento da nova tv pública brasileira. (REVSTA ÉPOCA, 2008, p. 1)

Essas posturas de enfrentamento e de embate de trincheira geram interesse quanto às intencionalidades empreendidas naquela gestão, quanto ao debate de fronteiras entre comunicação e cultura e mesmo quanto em que nível é possível atribuir essas escolhas a interesses genuinamente partidários e/ou voluntaristas de gestão. É difícil encontrar indícios que vinculem diretamente essa escolha de tratar a comunicação pela cultura como uma escolha partidária. Não há clareza efetiva nos documentos que permita construir essa afirmação, mas o efeito que as posturas empreendidas provocaram nos sujeitos e na própria gestão da pasta foram especialmente interessantes.

Em certo sentido, e absorvendo um pouco do debate comunicacional, quando Gilberto Gil colocou-se como um ministro Hacker, um Hacker em espírito e vontade, ele ilustrou essa postura de gestão que estava defendendo transformações no conceito de cultura, na postura governamental, na participação da sociedade civil, mas especialmente, na forma como outras áreas do governo tratavam o setor. Como se as proposições alavancadas em sua gestão estivessem de alguma maneira reconfigurando o Estado brasileiro, não apenas pelo conceito e o entendimento de cultura, mas também pela forma e pela amplitude de gestão pública. E esse espírito Hacker teve sucessos e fracassos. A polarização com a estrutura corporativa de mídia foi um de seus maiores desafios. E ele fala um pouco desse processo de hackear como uma filosofia, como o estar aberto ao novo e se coloca como esse sujeito preocupado com a proposição de transformações no cenário de produção cultural:

A mentalidade hacker não é confinada a esta cultura do hacker-de-software. Há pessoas que aplicam a atitude hacker em outras coisas, como eletrônica, música e nas ciências humanas. Na verdade, pode-se encontrá-la nos níveis mais altos de qualquer ciência ou arte.

Hackers de software reconhecem esses espíritos aparentados de outros lugares e pessoas, e podem chamá-los de "hackers" também. A natureza hacker é independente da mídia em que o hacker trabalha. Mas a origem do movimento hacker nasce dos hackers de software, e nas tradições da cultura compartilhada, que é a essência filosófica da ética "hacker".

(...)

Retomo aqui as quatro liberdades preconizadas pela filosofia GNU/Linux:

- Liberdade 0: a liberdade de executar um programa para qualquer finalidade.
- Liberdade 1: a liberdade de estudar um programa, e adaptá-lo a novas necessidades.
- Liberdade 2: a liberdade de redistribuir cópias e assim ajudar os vizinhos e parceiros.
- Liberdade 3: a liberdade de melhorar os programas e compartilhar as inovações com a comunidade.

Eu, Gilberto Gil, cidadão brasileiro e cidadão do mundo, Ministro da Cultura do Brasil, trabalho na música, no ministério e em todas as dimensões de minha existência, sob a inspiração da ética hacker, e preocupado com as questões que o meu mundo e o meu tempo me colocam, como a questão da inclusão digital, a questão do software livre e a questão da regulação e do desenvolvimento da produção e da difusão de conteúdos audiovisuais, por qualquer meio, para qualquer fim.

(...)

Este é apenas um exemplo do que estamos pensando e fazendo neste momento, seja na nossa pequena sala de hackers, seja no conjunto do MinC e no próprio governo, porque tudo isso é uma preocupação de governo, uma prioridade do governo Lula e da minha gestão. (GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA.2004a, p. 5)

No entanto, foi posteriormente, e já fora do governo que Gilberto Gil racionaliza e fala mais abertamente da razão pela qual vinculou sua gestão ao movimento do hacker-ativismo. Recorrendo novamente ao trabalho de Ana de Oliveira

Quando me autodenominei como “ministro hacker” foi no sentido de que, com as políticas públicas ao nosso alcance, queríamos franquear espaços amplos ao maior número possível de pessoas que quisessem utilizar esses espaços. Vejo que essa é uma luta que continua cada vez mais intensa. Os sistemas anti-hacker foram se associando para atribuir ao hacker essa imagem (GIL; OLIVEIRA, ano 2015, p.257):

Além dessa potente relação com a comunicação que, a nossa ver, supera a adoção temática para contagiar a estrutura de operação do próprio governo, outros elementos são aqui ressaltados como especialmente potentes para a compreensão dessa gestão. Como já desenvolvido em trabalhos de sustentação a essa pesquisa (ver LIMA 2017 e 2018), considera-se que a estrutura de aproximação da sociedade civil para a participação nas decisões políticas esteve pautada em fenômenos interessantes, o que se denomina aqui como *artefatos políticos*. Com isso, arrisca-se a sublinhar que alguns artefatos utilizados proporcionaram a essa experiência de política pública o destaque que alcançou. Considera-se que é possível compreender a experiência da cultura, com enfoque especial para o período empreendido entre 2003 e 2008 por meio da seguinte relação/equação:

*(Polifonia + Comunicação Transcultural + Subalternidade) * Alacridade/Afeto = **Novo efeito de Estado***

Defende-se que a postura de considerar a **polifonia** de visões para a compreensão da cultura (para usar novamente o conceito de Bakhtin) foi um catalisador importante e o ponto de partida para a especificidade empreendida ali. Entendendo-a como confronto de visões, como os tensionamentos, como composições diversas de participação de múltiplos sujeitos e que compuseram a teia discursiva criada no período. Esse olhar para a polifonia permite considerar aquela experiência como uma gestão que nasce das propostas programáticas de um

partido, mas não se restringe a elas. Essa polifonia também como a base de construção de outro vocabulário permitiu a criação de uma gramática sobre as políticas públicas de cultura em nível federal. Essa característica é um indício do que se considera também como um efeito desse processo, entender a política como um ato comunicativo e performativo, mas baseados em uma postura transcultural.

Essa leitura direciona-nos ao segundo artefato acionado, pegando como suporte o que Muniz Sodré (2017) denominou como **comunicação transcultural**¹⁷⁴. Considera-se essa postura política de não apenas falar com todos, mas abrir a gestão política para o diálogo com essa diversidade, inclusive adaptando práticas gerenciais e reconhecendo a potência dessa multiplicidade. Esse percurso de privilegiar o protagonismo social reconfigura a dimensão de participação social, especialmente no setor cultural. Afinal, como já reportado nesse trabalho, essa postura de ouvir a sociedade já fora executada na cultura, especialmente utilizando os conselhos. No entanto, considera-se que a diferença empreendida aqui passa por duas características: a forma e os espaços. Não se busca ouvir apenas uma classe específica, um grupo de “iluminados” sobre o futuro das políticas culturais do Brasil, o anseio é por ouvir a todos, da forma mais horizontalizada possível. E até mesmo a instituição conselho é colocada em debate, pois considera-se que a participação não deve ficar restrita a esse espaço, como se pode ilustrar com as conferências de cultura.

Por isso, pondera-se que a abordagem empreendida está em diálogo também com um olhar para a **subalternidade**, como caracterizou Gavatri Spivak (2010). Mais do que ter a diversidade como temática de ação, é imperioso pensá-la como abordagem de gestão de políticas culturais. E mais do que isso: que não fale por ela! Não permitir que uma intelectualidade fale no lugar deste sujeito. Garantir a fala e a manifestação, a participação do “subalterno” é uma transformação relevante no cenário político (SPIVAK, 2010). Políticas que permitam o reconhecimento, o empoderamento, a prática dos sujeitos em suas formulações, acompanhamento e redefinições reforça o caráter dialógico da identidade e a importância de políticas e ações de reconhecimento e visibilização de práticas. Tratamos de um complexo esquema de identificação e reconhecimento em práticas políticas. Não é suficiente observar, reconhecer, a representação e o espaço de fala são primordiais.

¹⁷⁴ A comunicação transcultural é a perspectiva de tomar empréstimo aspectos da cultura do outro, podendo também se aproximar das noções de mestiçagem ou hibridização. É uma espécie de transculturação, uma troca, um empréstimo, uma aproximação pela identificação e a influência mútua. Comunicação como circulação de corpos, essenciais, conceitos. Comunicação como simbolização originária. Duas metades se juntam e viram outra. O esforço análogo de criação de outras abordagens que estabeleçam o filtro transdisciplinar como questão essencial, entende-se, passa a ser o foco do MinC.

Esses três artefatos anteriores que tratam muito da tipologia de relacionamento com a sociedade civil e do impacto na participação precisam ser levados em consideração com dois filtros importantes: a **alacridade**, ou alegria, e o **afeto** na gestão de processos de Estado. Esses dois conceitos, a nosso ver, servem também para caracterizar a postura de reconhecimento e promoção do governo a práticas culturais antes marginalizadas e desconsideradas. Pode parecer utópico, mas ainda que existisse severa resistência de determinados setores sociais para profundas mudanças, o MinC ainda apostava no fomento à alegria e no afeto como forma de reconhecimento e arregimentação da sociedade na transformação política. Novamente recorrendo as reflexões de Gil após o período de gestão o tema da alegria surge como esse artefato para a luta política e para o enfrentamento das mazelas, da barbárie econômico-social:

A alegria é a prova dos nove, né? Já dizia o grande Oswald de Andrade! Que Torquato Neto colocou no verso da canção “Geleia Geral”: “a alegria é a prova dos nove, e eu me sinto melhor colorido”. É isso. E é irrecusável a insistência nessa coisa. Na letra de “Se eu quiser falar com Deus”, eu digo: “apesar de um mal tamanho alegrar meu coração”. Seja lá qual for a grande ou pequena vicissitude, seja lá qual for a grande ou pequena tristeza, a grande ou pequena decepção, o grande ou pequeno flagelo, tem de achar um jeito de alegrar o coração. E alegrar no sentido bem suave, moderado, a alegria na dose suficiente para a satisfação do equilíbrio interno, para o estabelecimento do silêncio obsequioso que a gente tem de ter em relação à loucura do mundo (risos). Claro que são importantes os que gritam, os que berram para diminuir um pouco a loucura do mundo. Mas a alegria é o que propicia a moderação, a visão mais tranquila em relação a todas as dificuldades. Assim, a alegria é a prova dos nove.

(...)

Importante entender os que gritam, que berram, mas é importantíssimo compreender a alegria como a condição que se estabelece para a construção do silêncio obsequioso em relação à loucura do mundo. É dessa alegria que falo: por ser a mais difícil de obter, a mais necessária e a de mais complexa confecção. É complexo confeccioná-la, construí-la. Um trabalho permanente e é silencioso, pessoal, recolhido, em si, em cada indivíduo. (GIL; OLIVEIRA, ano 2015, p. 119)

Juntamente com a alegria, o afeto é essa dimensão de fazer Estado por meio da emoção como suporte para práticas políticas. Célio Turino (2010), gestor do MinC e um dos criadores do Programa Cultura Viva, usou a noção de afeto tratada por Baruch Spinoza (2008) para compreender a potência de transformação política que essa nova relação de prática política pela cultura vinha percorrendo. Contudo, defende-se que esse processo de política cultural permeada ou catalisada pelo afeto não se restringiu a apenas uma prática política daquela gestão, acabou contagiando a agenda e fazendo parte dessa relação entre governo e sociedade. Entendendo o afeto como o que nos move, o que afeta os sujeitos, o que os compele a fazer parte, o que os identifica e gera a sensação de pertencimento. Vianna (2005) lembra também o potencial do afeto nessas formas de fazer Estado, no potencial de contágio, de engajamento dos sujeitos,

inclusive para projetos de governabilidade. E é desse lugar que se ressalta os potenciais do afeto e da alacridade para o diálogo entre governo e sociedade civil.

Ainda que as posições consideradas progressistas possam ser percebidas na análise da postura política do MinC, a análise da cultura ilustra a dimensão das escolhas de gestão nas decisões políticas e como um mesmo governo de continuidade apresentou distintas nuances. Afinal, ainda que o discurso oficial apontasse para a manutenção de uma única base conceitual na construção de políticas públicas de cultura: a noção de tridimensionalidade da cultura, diferenças importantes foram percebidas nas gestões empreendidas após a saída de Gilberto Gil. E essas diferenças de prioridades dos gestores posteriores a Gilberto Gil colocam em debate essa visão efetiva de continuidade.

Mesmo que logo após sua saída em 2008, Gilberto Gil tenha conseguido emplacar seu sucessor, Juca Ferreira – seu Secretário Executivo, o mesmo só permaneceu na gestão até o final do mandato em 2010. Com a eleição e a chegada de Dilma Rousseff ao planalto, mudanças importantes foram percebidas no campo, talvez uma das mais importantes tenha sido a reivindicação da pasta pela ala petista e a indicação de Ana de Holanda para assumi-la. A tônica desse primeiro governo Dilma estava mais direcionada pelo desenvolvimento econômico e o MinC claramente deixa a centralidade no enfoque cidadão para lidar com temas como a economia criativa, por exemplo¹⁷⁵. A gestão de Ana de Hollanda foi caracterizada por muito embate e pela sensação de ruptura com as direções políticas que estavam sendo apontadas anteriormente, ainda que fosse a marca de uma ministra essencialmente petista. A ministra seguinte, Marta Suplicy, assume com a missão de garantir a institucionalização de algumas das políticas principais e emblemáticas da gestão, a aprovação do Sistema Nacional da Cultura. Contudo, ainda que o saldo neste campo tenha sido positivo, a ministra abandona o MinC por uma disputa não vinculada a cultura: a sucessão presidencial. Ao defender abertamente que o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva deveria se candidatar novamente e a atual presidente Dilma Rousseff não deveria tentar a reeleição sua permanência ficou insustentável e deixou o MinC ao jogo macropolítico do próprio partido.

¹⁷⁵ Ana de Hollanda foi uma gestora que enfrentou grande resistência do setor por se considerar que ela estaria contrariando tópicos essenciais alcançados durante o período Gil. Dois eles talvez seriam a diminuição de importância do Programa Cultura Viva e o início de uma espécie de vasculha de práticas que culminaram com o cancelamento de diversos editais e financiamentos previamente aprovados; o outro ponto bastante importante foi o debate de direito autorial e cultura digital que definitivamente foram colocados de lado ou postos em redefinição. Ainda que a pressão pela demissão da ministra tenha sido grande, a mesma só é retirada do cargo quando entra em rota de colisão com a própria presidente ao reivindicar mais espaço de investimento para o setor.

Apesar da saia justa e de toda a dificuldade no debate eleitoral pela conjuntura econômica desfavorável, a presidente consegue ser reeleita e Juca Ferreira é novamente indicado para o Ministério da Cultura, em um misto de saudosismo e transferência de carisma (entre Gil e Juca). Nessa segunda gestão, o ministro também busca reparar o que ele chama de dívida do MinC com os artistas ao propor a elaboração de uma política nacional para as artes de forma participativa. No entanto, as propostas desenhadas são entrecortadas pelo clima de instabilidade política que toma conta do país até culminar com o impedimento da presidente em 2016.

O que se observa como saldo? Que ainda que a descontinuidade (em um governo dito de continuidade) tivesse notas aparentes, um fenômeno distinto ocorreu no campo da cultura: o dito empoderamento da institucionalidade, a maior participação da sociedade civil, a organização de estruturas de pressão para que ações e políticas que já vinham operando continuassem mesmo com a mudança do gestor. Esse tom de pressão social surge com tintas fortes em alguns momentos do Conselho Nacional de Política Cultural e ilustra um resultado potente do “modo petista de governar”. Afinal, se a proposta era garantir o protagonismo decisório para a sociedade civil, inúmeros sujeitos vieram demonstrar que tinham se apropriado da institucionalidade, da gramática burocrática e que aquele ministério não era mais apenas de uma visão progressista específica, mas de todos. Algumas especificidades do cotidiano dessa relação entre executivo e estrutura participativa serão tratados no próximo capítulo.

4.3.2 O lugar da comunicação na agenda política do planalto: que lugar é esse?

É curioso nesse mergulho analítico e nesse esforço de comparação entre as áreas perceber uma espécie de movimento um tanto contraditório entre os setores de comunicação e cultura durante o período estudado. Considera-se que a forma como as duas setoriais foram operadas naquele contexto governamental transformou não apenas o lugar que os temas ocupavam na agenda política nacional, como também interferiu na institucionalidade e até mesmo na percepção de direitos. Pode parecer exagero, mas nesse percurso de tentar compreender como as posturas políticas também interferiram na participação da sociedade civil as distintas notas e perspectivas de abordagem em um mesmo governo deixaram evidente a contradição entre os campos e as severas influências dessas escolhas.

Como visto anteriormente, a cultura fez um movimento orgânico de fortalecimento interno baseado, entre outras noções importantes na dimensão de *transversalidade* do tema. O

que isso queria dizer? Que a potência da administração das questões da cultura pela esfera pública estava nessa possibilidade de arregimentação e interação com outras áreas, essencialmente com dinâmicas sociais. Um processo que seria o caminho para o fortalecimento da cultura enquanto campo de investimento da administração pública.

Por outro lado, considera-se que a temática da comunicação fez o percurso contrário, um tema que já se encontrava historicamente dividido em distintas estruturas governamentais teve nessa pulverização uma de suas maiores fraquezas. Afinal, essa *fragmentação temática* apenas foi acentuada nesse período, levando inclusive ao esvaziamento da própria pasta específica. De certa forma, o interesse de fortalecimento do MiniCom com o propósito de corrigir problemas históricos e aumentar o aspecto público dos debates do setor acabou não alcançando as expectativas da sociedade civil e proporcionando um descrédito em relação ao poderio da pasta para a definição de políticas públicas que adotassem conceitos mais latentes sobre o direito à comunicação. Essa diferença de abordagem é marcante desde os documentos de campanha e fica ainda mais clara ao observar o cotidiano de administração da área pelo governo federal. A dimensão de direito e o papel governamental no setor não foi efetivamente “refundado” na comunicação como houve na proposta do setor cultural. Os diversos anseios por regulação do setor, o debate sobre uma lei geral, (entre outras iniciativas) esbarraram com frequência na noção de dirigismo e controle governamental da liberdade de imprensa. Pelo contrário, os efeitos da falta de clareza e perspectiva sobre quais eram as intencionalidades política para a comunicação causaram traumas evidentes no campo e na institucionalidade do setor. Levando, inclusive, a potenciais efeitos na interação da sociedade civil com o tema e na participação da mesma nos rumos decisórios¹⁷⁶.

Quais então foram as características no tratamento do tema ao longo do período retratado? Conceitualmente é difícil definir qual a perspectiva sobre a comunicação o governo almejou defender. De fato, a experiência petista no setor carrega consigo uma das marcas do Lulismo: a conciliação. Afinal, desde a apresentação do tema nos documentos programáticos nas campanhas, houve a fuga de enfrentamentos mais evidentes de grandes players do mercado. De forma corriqueiramente esvaziada o setor foi lembrado apenas por uma chave vazia da “necessidade de democratização das comunicações”, mas anúncios efetivos de como agir nessa direção foram muito incipientes.

¹⁷⁶ Um exemplo disso foi quando o Ministério das Comunicações foi extinto na mesma ocasião que o Ministério da Cultura fora, a resistência social não teve o mesmo escopo e reverberação. Se é possível falar que houve efetiva resistência social à extinção do Ministério das Comunicação naquele momento e a “base social” de apoio e debate do setor não alcançara a mesma envergadura do setor cultural.

No que tange ao aparato institucional, o principal elo para a proposição de políticas públicas deveria ser o Ministério das Comunicações, afinal, o mesmo continuou na estrutura administrativa do novo governo, iniciado em 2003. Contudo, o que se percebeu foi que a gestão da pasta não disse a que veio e não imprimiu a virada temática que se esperou com a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002. Esse esvaziamento propositivo e o enfraquecimento institucional é perceptível na fragilidade e constantes mudanças de gestão do MiniCom. Bem como na falta de clareza dos rumos que seriam seguidos. Abaixo é citado um trecho do discurso de posse de Miro Teixeira, então deputado federal, que assume a pasta da comunicação por vinculação temática e pelo aporte partidário do Partido Democrático Trabalhista, que naquele momento (2003) integrava a base governista:

Nós temos uma tarefa enorme pela frente. E esta rotina da vida pública nos faz acreditar que está sempre faltando tempo. E nós temos que fazer tudo com muita pressa porque a população quer pressa nas nossas decisões e nas nossas ações. O ministro Juarez Quadros deixou um alentado trabalho que será objeto de toda atenção, será necessário estudar muito todo o conjunto de dados deixado pelo ministro Juarez Quadros. Eu não tenho dúvida de que não teremos dificuldade de fazer aqui, no Ministério das Comunicações, aquilo que a população espera de nós. Prestei atenção ao seu discurso, ministro. Percebi, duas ou três vezes a palavra leviandade, o que também me preocupa. Não há espaço para leviandade. Não houve espaço para leviandade e não haverá espaço para leviandade.. (TEIXEIRA; MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2003, p. 1)

Havia muita expectativa sobre a postura e o que marcaria a nova gestão do MiniCom. Ainda que existisse um tensionamento evidente sobre quais rumos o então governo escolheria para a definição de temas vinculados a comunicação, especialmente a radiodifusão, a leitura que se faz é que os assuntos eram discutidos por múltiplos agentes, mas não alcançavam pouco efetivo no MiniCom, por exemplo. O interessante é perceber que o Ministério das Comunicações não desenvolveu um perfil institucional diferente do que já era perceptível desde o final da ditadura civil-militar. Se durante a ditadura, o MiniCom ocupava um lugar estratégico, como já indicado, após a reabertura e durante todo o período democrático foi sendo tolhido e cada vez mais diminuindo o escopo de atuação. Essa fragilidade institucional é também perceptível pelos gestores que tocaram a pasta, pois durante os doze anos analisados aqui, a pasta contou com 5 nomes ao longo de todo esse período. Além de Miro Teixeira que ficou no cargo apenas 1 ano, seguido por Eunício Oliveira, na época deputado federal pelo PMDB e radiodifusor; o último ministro das comunicações durante a gestão de Lula foi Helio Costa que assumiu em julho de 2005 e se descompartmentalizou em março de 2010 para a disputa das eleições.

A chegada de Hélio Costa e sua ligação com a Rede Globo de Televisão foi alvo de críticas e questionamentos, pois além de ter trabalhado durante anos para a emissora, o então senador é também dono de uma de suas afiliadas em Minas Gerais. O MiniCom a partir dali foi considerado efetivamente não mais como uma pasta para o desenvolvimento de políticas públicas que privilegiassem a resolução de gargalos do setor, o MiniCom com a chega da de Hélio Costa era a própria personificação do gabinete corporativo.

Já durante o governo Dilma assistiu-se uma maior estabilidade no MiniCom, que foi ocupado durante seus quatro anos de primeiro mandato por Paulo Bernardo, político filiado ao Partido dos Trabalhadores e que fora Ministro do Planejamento no governo Lula. Contudo, a marca essencial do MiniCom já no governo Dilma foi ter virado de costas para as proposições construídas, com muito afinco, ao longo da I Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, já ao final da gestão do governo Lula, em 2009. A pasta que tivera posição extremamente tímida na gestão de seu antecessor, não apresentou transformação significativa e colaborando para o maior distanciamento da sociedade civil do debate político no planalto.

Com o vácuo de postura do ministério das comunicações, intencionalmente ou não, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM acabou ocupando mais o espaço na definição de propostas e questões vinculadas a dimensão do público ao longo do período, mas ainda de forma tímida e pouco articulada. Com isso, em 2003, assumindo o posto de chefe da Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica, vinculado diretamente à presidência da República, Luiz Gushiken¹⁷⁷, tinha como missão tratar prioritariamente da comunicação institucional. Além da tão discutida fatia de verba publicitária, um montante severamente disputado por estruturas midiáticas de todos os níveis e em com especial atenção da radiodifusão, a Secom também apresentava um papel essencial no que tange à cultura. Afinal, era dela a missão de definir a estratégia de patrocínio destinado a projetos culturais de boa parte das estatais e empresas públicas, por força da lei 10.683 de 28 de maio de 2003. Naquele momento, segundo o artigo 2ºB da referida lei:

Art.2B. À Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

- I – na formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social do Governo;
- II – na implantação de programas informativos;

¹⁷⁷ Luiz Guishiken era vinculado ao Partido dos Trabalhadores e tem sua origem no sindicato dos bancários de São Paulo. Era um dos quatro integrantes do chamado núcleo duro de coordenação da campanha à presidência de Lula em 2002, juntamente com José Dirceu (que fora ministro da Casa Civil e se desligou do governo no escândalo do Mensalão; Antonio Palocci, nome forte da área econômica, ministro do Planejamento e que também saiu do governo por acusações de desvios.

- III – na organização e desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública;
- IV – na coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e difusão de políticas do governo;
- V – na coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União;
- VI - na convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão; e
- VII - na coordenação e consolidação da implantação do sistema brasileiro de televisão pública. (BRASIL, 2003, p.1)

Observar o papel da SECOM durante a gestão Lula é novamente voltar ao debate das estratégias políticas possíveis para estabelecer a governabilidade. A Secretaria pode ser considerada um vértice entre as áreas e carrega alguns dos pontos mais sensíveis na definição de políticas de comunicação e cultura. Escondida e sob a influência direta do debate presidencial, tratar-se-ia da discussão de comunicação pela perspectiva pública e o investimento também público em projetos e ações culturais via lei de incentivo. É válido ressaltar que se a comunicação pública foi alocada na Secom pode ter sido assentada na pasta com grande influência presidencial para fugir da morosidade de um ministério com severos problemas de continuidade de ações e de capacidade propositiva e programática, ou simplesmente fugir do radar e das críticas do empresariado de comunicação.

A grandiosidade da SECOM e seu status ministerial (quase como um ministério da comunicação pública) não durou muito. O escândalo do mensalão em 2005 gerou a pressão por uma nova reforma política. A secretaria que possuía status de ministério foi rebaixada e ficou sob a alçada da Casa Civil, naquele momento comandada por Dilma Rousseff. A SECOM ganha novo protagonismo em 2007, quando volta a ter status de ministério e passa a ser comandada por Franklin Martins.

A chegada de Martins à SECOM empreende um novo capítulo para a pasta e mais um dado importante na redefinição da política. Afinal, é na nova gestão que a implementação da televisão pública do executivo ganhou fôlego e foi executada. O debate sobre televisões públicas foi entregue à secretaria tão próxima da presidência da república porque cada vez mais a Secom assumia a comunicação pelo viés do sentido público, entendendo essa dimensão pelo que pode e deve ser pensado e direcionado de forma mais ampla e democrática para a sociedade. A criação da Empresa Brasileira de Comunicação-EBC, responsável pela gestão da TV Brasil e da rede pública em si, foi aprovada por meio da Medida Provisória nº 398 de 10 de outubro de 2007 e marcou um capítulo importante no desenvolvimento de políticas de comunicação no

período: problemas históricos não seriam enfrentados, o foco era criar novos canais possíveis¹⁷⁸. Murilo César Ramos (2018) defende que a criação da EBC foi esse movimento de reação ao embate midiático por conta do mensalão. Uma espécie de disputa de narrativa e o início da defesa de outra forma de construção de debates públicos. Não sei se esse vínculo é tão evidente.

Tangencialmente, mas sem imprimir um tom programático relevante e que possibilitassem debates maiores sobre o papel do Estado, a Anatel continuou exercendo o lugar da técnica e da definição de necessidades regulatórias específicas. A grande questão de fundo passou a ser um debate de como redefinir e defender o lugar de uma comunicação pública pujante, sem considerar o papel da mídia privada, os problemas históricos de propriedade (cruzada e vertical).

Tivemos, portanto, não uma gestão programática, mas o atendimento de temas específicos por instituições múltiplas dentro do Planalto. E quem dominava a construção dessa pauta de atuação do governo não necessariamente era o executivo. De fato, o empresariado, especialmente no começo da gestão, imprimia grande força para direcionar quais assuntos deveriam ser tratados com urgência. No contexto da posse em 2003, dois grandes temas gravitavam e pressionavam os radiodifusores: a definição do padrão de televisão digital a ser seguido pelo país e uma resposta sobre o incremento da rádio comunitária no país e a baixíssima capacidade de resposta da pasta em conceder as licenças requeridas.

A escolha do padrão de Tv digital foi um eixo narrativo dominante do primeiro mandato e tema de preocupação do empresariado de radiodifusão. Afinal, especialmente o grupo Globo preocupava-se que o padrão escolhido não fosse o melhor para o seu modelo de negócio. Por outro lado, as teles também se interessavam com bastante ênfase no debate, afinal, a escolha de padrão e a rearrumação de bandas do espectro poderia influenciar diretamente a exploração e oferta de internet e outros serviços de telefonia e audiovisual.

Aqui já há uma marca decisiva que afasta as duas posturas, o isolamento do debate e a falta de envolvimento da sociedade civil em questões centrais. O máximo de envolvimento ocorria simultaneamente com a participação do CCS por iniciativa própria dos conselheiros,

¹⁷⁸ Ficava cada vez mais evidente que MiniCom e Anatel assumiam majoritariamente os debates regulatórios e a discussão da comunicação pela exploração privada. Do outro lado, a Secom com seu vínculo direto à presidência da república assumia a comunicação pelo viés público, assim como o Ministério da Cultura em algumas de suas ações no início do mandato. O que poderia ser uma abordagem interessante de divisão de responsabilidade, se todos os atores políticos envolvidos tivessem algum tipo de interação se tornou o lócus de contínuas brigas políticas.

mas não por provocação ou interesse do executivo (mais detalhes sobre esse debate no CCS será tratado no próximo capítulo).

Nesse sentido, Venício Lima (2012) sinaliza que esse seria um dos principais nós para a gestão petista na comunicação, o enorme poderio dos grupos privados, responsáveis por pautar os temas na agenda pública e fazer uma espécie de controle de debate. Ele chamava atenção, inclusive, para a influência disso no padrão de consumo do entretenimento nacional. O que tornaria ainda mais complexo colocar em debate o modelo cultural hegemônico operado pela radiodifusão brasileira.

Soma-se a esse cenário, o alto endividamento do grupo Globo e a pressão para a criação de uma linha de crédito exclusiva para as emissoras de televisão no Banco Nacional de Desenvolvimento -BNDES, o modelo que ficou conhecido como PRÓ-MÍDIA¹⁷⁹. Ou seja, por um lado o capital político da emissora pressionava o governo pela escolha do padrão de digitalização da televisão que fosse favorável ao seu modelo, por outro lado, o grupo vivia o estrangulamento de sua capacidade de operação¹⁸⁰.

O outro tema dominante na agenda política do governo era a questão da radiodifusão comunitária. De um lado o empresariado pressionava pelo fim da “pirataria” e pela repressão de rádios que operavam na clandestinidade. De outro lado, os movimentos sociais pressionavam o governo pela enorme morosidade e pela falta de clareza na concessão de licenças, pois não havia padrão de atendimento e surgiam suspeitas de apadrinhamento

Nessa direção o lugar do Conselho de Comunicação Social nesse processo de debate foi interessante. Já nas primeiras reuniões do CCS no Senado Federal havia um misto entre a esperança de mudança e de algumas respostas que pairavam na agenda dos grupos em defesa pela democratização da comunicação (FNDC e Intervezes) e o medo/cobrança de representantes do empresariado da radiodifusão sobre a garantia de seu direito de exploração, a busca por redefinir uma postura clara por parte do Ministério das Comunicações e de acabar com o que denominavam de rádios piratas.

Em certo sentido, considera-se que o conselho efetivamente atuou como uma espécie de mediador de questões convocando para o debate, empresários, pesquisadores, associações da sociedade civil em defesa da democratização da comunicação, os entes reguladores, Anatel e

¹⁷⁹ A pressão sobre a criação da linha de crédito foi tão grande, inclusive de outras empresas de radiodifusão que manifestavam preocupação com o socorro público a uma mídia privada.

¹⁸⁰ No entanto, n queda de braço entre financiamento público e definição do padrão de digitalização. O grupo Globo preferiu não arriscar, abriu mão do crédito do financiamento em função de garantir seu capital político e sua “autonomia”.

Minicom, inclusive o próprio Ministério da Cultura. Adotando mais o papel de conselho propositivo do que o simples papel de assessor do Congresso Nacional, como colocado na constituição. Pelo menos considerando a primeira gestão do colegiado que ficou a frente dos trabalhos entre 2002 e 2006.

Contudo, o papel de participação social na definição de políticas por parte do executivo ficou prejudicado. Afinal, não era o perfil do Conselho de Comunicação Social ocupar esse lugar. Não nos moldes propagados pelo próprio Partido dos Trabalhadores como uma de suas marcas registradas: a de coparticipação e divisão de responsabilidades com a sociedade civil. De fato, nesse quesito, o setor comunicacional destoou de maneira evidente da abordagem empreendida pela agenda social do governo federal.

Especialmente no que tange ao olhar para a participação parece que estamos lidando com governos distintos, pois a discrepância programática é tamanha que a cisão é realmente grave. Parece que o tom programático romântico seria permitido em diversas setoriais, mas adotá-la no lugar da comunicação, em um dos setores de maior capital político do país seria demais. Percebe-se que o tom progressista que tomou conta de outras áreas não chegou da mesma maneira na área da comunicação.

Outro tópico interessante é ponderar que assim como a cultura acionou um conjunto de artefatos políticos com o propósito de transformar e redefinir o setor, considera-se que a postura governamental na comunicação fez também uso de artefatos, mas para não proporcionar grandes rupturas. A mesma **polifonia** que servia como um caleidoscópio de possibilidade na cultura, serviu para gerar ruídos, tensionamentos e falta de direcionamento na comunicação. A pluralidade de posturas, de agentes envolvidos, de visões conflitantes e de comunicações dissonantes proporcionaram para a população duas questões principais: 1ª a falta de uma construção política clara para o campo; 2ª ou a tentativa de não deixar o setor caminhar e potencialmente incomodar alguns dos interesses estabelecidos e que possuem um enorme capital político para interferir na governabilidade¹⁸¹. Outro artefato político foi a **omissão**, a gestão na Comunicação durante esses dois anos retirou-se das questões propositivas e não convocou a sociedade civil a ocupar esses espaços de disputa.

¹⁸¹ Posteriormente, já por ocasião do abalo institucional sofrido e no impedimento da então presidente Dilma Rousseff, que não está propriamente no escopo desse trabalho, foi corriqueiro que o Partido dos Trabalhadores tocasse em um dos pontos que poderiam ter levado o governo aquele nível de instabilidade e de descrédito com a população: a não democratização das comunicações. O tom desse desabado muitas vezes assume a postura de um potencial não alcançado, ou mesmo não enfrentado. Pouco se fala na não-iniciativa, ou melhor, na escolha de não fazê-lo pelo especial perfil daquela gestão que se colocou no poder, no qual o não enfrentamento e a negociação eram vistas como as atitudes políticas mais potentes para garantir a continuidade das práticas e as alterações sociais possíveis.

Se por um lado a comparação entre os campos é entremeada de paradoxos e conflitos que demonstram que condições basilares de enfrentamento e valores programáticos do próprio partido eram relativizados quando necessário. Por outro lado, mostram o lado vivo da política, mas, sobretudo, o papel da conformação política na manutenção de um governo. A síntese da análise da setorial de comunicação foi o cabo de guerra entre as dimensões pública e privada de comunicação. Com ambos os lados medindo forças de maneira evidente com o governo. Isso se refletiu em uma gestão que não conseguiu unidade e vocalizar o que pretendia exatamente para o setor, pois ao indicar posturas diretivas para quaisquer dos dois lados acabaria por ser tomado de críticas.

Essa falta de planejamento e escolha de atuação gerou o discurso conflituoso e pouco claro, contaminando a estrutura institucional. A divisão público e privado ficou latente, mesmo que “não dita”. O MiniCom não foi (re)fundado nessa chave inclusiva de comunicação e a experiência vivida entre os anos de 2003 e 2014 (ou melhor até 2016), não apresentaram transformações evidentes. O Ministério mais parecia uma pasta para discussões e deliberações sobre problemáticas corporativas, essencialmente do modelo da radiodifusão¹⁸².

Em síntese, há muito já se defende que a atuação do Estado não pode se limitar a garantia de infraestrutura para a comunicação, mas atuar diretamente na garantia de pluralidade e diversidade de vozes na arena pública. O próprio relatório MacBride (1983) já tocava nesta questão. Contudo, o reposicionamento do Estado no setor, especialmente no caso brasileiro, enfrenta a dificuldade do poderio das corporações de mídia e do potencial desgaste político que esse enfrentamento pode proporcionar. A atuação política e o cotidiano de gestão afastou o próprio Partido de seu ideal utópico. Recuperando as palavras de Francisco de Oliveira, em livro organizado por Mario Pedrosa (1990) o Partido dos Trabalhadores em sua fundação “(...) **emerge como grave desafio de fazer entrar, por ele, os trabalhadores no plano da política, isto é, no plano do Estado, e não ser cooptado para a manutenção do Estado, senão para sua transformação.**” (1990 e 10) Observando as duas setoriais é difícil não falar em cooptação e transformação efetiva, ilustrando que os percursos de transformação social no Brasil são infinitamente mais complexos do que nossa capacidade revolucionária pode prever. Um pouco desses embates entre Estado e grupos sociais fica mais evidente no próximo capítulo.

¹⁸² Ainda que as teles tenham um poder econômico gigantesco, os radiodifusores brasileiros ocupam espaços políticos de relevância e possuem um capital político anda assimétrico em relação ao seus concorrentes. Portanto, ainda protagonizam esse jogo de forças.

CAPÍTULO V - “Eu quero entrar na rede / Promover um debate” (Pela internet) Os Conselhos e suas formas de governança

Promover um debate! Esse é um dos espíritos políticos que permeara a gestão de políticas públicas no Brasil a partir de 2003 e os conselhos ganharam protagonismo na proposta de divisão de responsabilidades com a sociedade civil. Entende-se que os Conselhos são estruturas de participação de especial importância para a escuta e para a aproximação fidedigna de necessidades e dinâmicas sociais em ebulição. Os dois exemplos aqui retratados são especiais e potentes para apresentar particularidades inerentes a tipologias diversas de participação e interação entre governo e grupos da sociedade civil. Por meio deles podemos mergulhar de forma rica, múltipla e diversa em vozes distintas, disputas de poder, tensionamentos, cobranças.

Contudo, reconhecendo essa diversidade, já há imediatamente um desafio que se apresenta: como remontar essas narrativas, observar as polifonias dos cenários dialógicos dentro dos conselhos e na comparação entre áreas? Existem diversas possibilidades e, confesso, a primeira ideia surgiu da perspectiva de mergulhar em um anseio historiográfico para recompor a teia discursiva dos agentes pelo tempo, observando também possíveis mudanças e conformações do próprio governo. No entanto, construir isso sobre um só Conselho já seria um trabalho de dois doutorados! A escolha aqui foi outra, foi lembrar quais as bases desse diálogo transcultural (como diria Sodré, 2017), as bases dessa quase comparação, ou mesmo qual o entrelugar de trabalho entre os dois conselhos. Sim, isso tem um recorte histórico, mas não tem esse como objetivo primeiro. Por isso o trabalho prioritário é perceber momentos em que os campos estiveram mais próximos em cada um dos conselhos, mas sem deixar de observar como os setores foram tratados por cada uma das áreas e em que medida gestores públicos e sociedade civil estavam efetivamente preocupados com esse olhar inter-áreas. Da mesma maneira, é de interesse levantar os casos em que os setores se tocam e outros em que se repelem, ilustrando também as possíveis diferenças de abordagem e as particularidades internas da relação entre grupos sociais e governo. Portanto, a narrativa aqui proposta é uma possibilidade dentre muitas e, definitivamente, não esgota a capacidade de análise e debate proveniente do olhar cuidadoso para as fontes de cada um dos conselhos¹⁸³.

¹⁸³ No entanto, há que se enfatizar algo já sinalizado no início desse trabalho que é a discrepância de forma das fontes entre os dois setores, especialmente para lidar com essas múltiplas falas possíveis. O Senado tem uma estrutura taquigráfica com anos de experiência no registro de debates. O Ministério da Cultura não tem o mesmo aparato e, pelo que se encontrou nos registros de alguns documentos, teve esse processo de acompanhamento e

Vale enfatizar que existem outras estruturas conselhistas em ambas as áreas. Contudo, o Conselho Nacional de Política Cultural-CNPC e o Conselho de Comunicação Social – CCS ilustram exemplos importantes no debate sobre a representatividade de cada um dos campos e sobre o escopo macro político em que ambos foram apresentados para a sociedade. Especialmente levando em consideração o período histórico retratado aqui, entre 2003 e 2014, esses dois conselhos ocuparam lugares protagonistas na estrutura discursiva do próprio governo, que representou esses espaços de escuta como lócus privilegiados de participação da sociedade civil. O CNPC foi elevado a vetor de escuta social no projeto de institucionalização do setor cultural, em conjunto com o Plano Nacional de Cultura-PNC- e o Sistema Nacional de Cultura-SNC, sendo colocado “vivamente em cena”, como defende Albino Rubim (2010). CCS é um símbolo histórico de participação da sociedade civil na definição de políticas de comunicação desde a CF/88, como remonta Anita Simis (2010), e foi com frequência relembado nas narrativas do Partido dos Trabalhadores como um elemento essencial para a tão aclamada democratização das comunicações. Ambos os conselhos possuem a mesma matriz: o ideal de participação da década de 80, mas seguiram caminhos distintos. A Comunicação que tem um espírito de nascimento mais democrático e acabou se tornando um conselho de indicados. A cultura que possuía o viés de conselho de notáveis, ainda advindo da ditadura, ganhou ares de participação direta nos rumos da política durante sua reativação em 2005.

Levando em consideração o recorte histórico escolhido e os entrelaçamentos dos objetos, essa análise diz respeito também a escolha programática do Partido dos Trabalhadores. Para ele, não se faz gestão política sem participação social. Isso está entremeado na visão de participação e inclusão, mas também em nossa própria constituição social. Então para além do olhar específico para esses objetos falar em participação social é também tratar de nosso amadurecimento democrático, do nosso vínculo maior com a política, estar mais perto do que

elaboração das atas feito por meio de empresas contratadas especialmente para tal. Isso proporcionou aos documentos discrepâncias no formato de registro das atividades e da fala dos sujeitos. Majoritariamente os documentos do CCS registram o discurso direto das falas, no CNPC o formato das atas majoritariamente usa discurso indireto. Para nós, isso é um dado fundamental inclusive de compreensão de diferenças entre os campos e é um dado potente também para essa consideração sobre as falas da sociedade civil. Como será abordado novamente em outros momentos nesse capítulo, considera-se que a “insuficiência” de dados nas atas, a característica de forma e de despersonalização da fala se confunde com a estrutura de representação do próprio conselho. Em muitos casos, não é possível definir a fala de quem se apresenta ou desenvolve determinada ideia no Conselho Nacional de Política Cultural, ao contrário do CCS no qual o serviço de taquigrafia é realmente admirável. Para quem buscou puxar as “vozes” dos Conselhos, identificando e trabalhando os personalismos não é possível definir claramente em todo o momento na cultura. Maiores detalhes sobre o sistema representativo de cada um dos conselhos serão apresentados a seguir nesse capítulo.

se decide no país e não apenas perceber política por seu lado perverso ou como um cenário metonimicamente vinculado à corrupção. Não dá para tratar de política apenas pelo seu viés destrutivo, escolhe-se aqui falar da potência de construção, mesmo cheia de antagonismos e de peculiaridades no jogo de forças na sociedade. Contudo, sem a construção de olhares romantizados sobre as práticas políticas vivenciadas no período histórico observado. Trata-se, portanto, da importância da sociedade civil como olhar crítico e como agente interessado e interessante na gestão política cotidiana, não apenas em período eleitoral ou como sujeitos vistos apenas como beneficiários de políticas e ações, a noção de partícipe e debate conjunto é realmente mais apropriada.

Afinal, acredita-se que valorizar os conselhos é observar a escuta! No entanto, percebendo o lugar da dissonância, da dialogia, da polifonia nos discursos, na prática política. Um dado fundamental e já de saída é que as visões de participação social são extremamente diferentes. No entanto, não é apenas na estrutura representativa, que se discutirá em detalhes a seguir, mas a alma de sustentação de cada um dos conselhos não é igual. Por isso, a escolha da música de Gilberto Gil, de vislumbrar nas redes de interrelação construídas nos dois conselhos para tratar do debate e também do lugar do conflito, do tensionamento, da ponderação sobre necessidades históricas que precisam ser observadas, especialmente para governos que se intitulavam como progressistas e preocupados com a inclusão dos brasileiros. Portanto, entremos nessa rede, nessa teia discursiva, para acompanhar, ainda que brevemente, como se construiu esse debate!

5.1 Dois Conselhos: muitas vozes – as peculiaridades da participação da sociedade civil em cada um dos órgãos

Se alguns dos pontos fundamentais de análise são a dialogia e o trabalho de interlocução entre os temas é interessante fazer um grande desenho sobre a estrutura de operação de ambos os conselhos no contexto entre 2003 e 2014. E já nesse primeiro movimento uma peculiaridade é bem interessante, dentre os 12 anos em que esse trabalho está focado, os dois órgãos estiveram em atuação simultânea por apenas dois deles, vide infográfico:

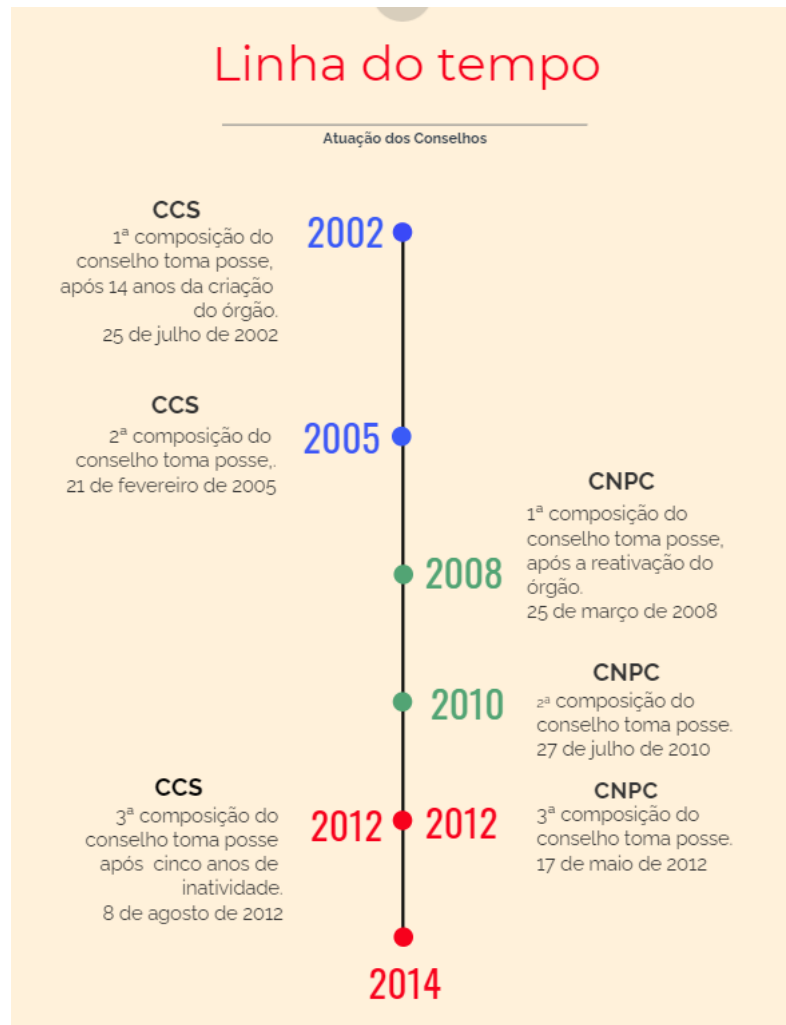


Figura 1: Linha do tempo

Crédito: elaboração da autora – Deborah Rebello Lima, julho-2020

Como é possível observar pelo esquema ilustrado anteriormente, o Conselho de Comunicação Social inicia a nova gestão presidencial já em atividade, pois tinha sido empossado pelo Senado Federal, pela primeira vez em 2002, desde a promulgação da CF/88, após 14 anos de silenciamento. Contudo, sofreu também de descontinuidade pela não recondução de uma nova gestão após as duas primeiras composições entre 2002 e 2006, ficando inativo entre os anos de 2007 até o final de 2011 (quando ele retorna em 2012). Por outro lado, o Conselho Nacional de Política Cultural apesar de ter sido reativado em 2005, por meio de decreto ministerial que redefiniu sua estrutura, só teve sua nova composição empossada em 2008, mas apresentou uma perspectiva mais contínua, tendo composições reconduzidas até 2015, ainda que pequenas vacâncias entre as gestões tenham sido observadas.

O dado interessante nesse olhar sobre o período de atuação dos dois conselhos é que houve um apagão no ano de 2007, em que nenhum dos órgãos teve atividade efetiva. O CNPC

ainda estava em processo de formação de sua primeira gestão desde a instituição do novo governo, em 2003. O CCS iniciava seu período de enorme vacância e silenciamento.

Outro dado especialmente importante é a interlocução entre os próprios conselhos, mesmo no curto espaço de tempo em que atuaram de forma simultânea, representantes do CCS não estiveram presentes ou mencionaram os debates do CNPC e o mesmo ocorreu no fórum da cultura. No que tange ao diálogo com o executivo, o CCS convocou o Ministério da Cultura para debates em duas ocasiões, as duas por solicitação do representante da área de cinema e vídeo. Contudo, o CNPC não convocou o Ministro das Comunicações para discutir rumos políticos combinados em todo o período, mesmo tendo feito isso com outras áreas, como educação, por exemplo.

Em termos de estrutura de cada um dos conselhos, é especialmente interessante observar o espírito de criação dos mesmos e a efetiva estrutura operativa que se colocou em atividade. A observação de possíveis discrepâncias entre as intencionalidades de criação dos mesmos e a realidade prática é valorosa também para compreender as particularidades e as escolhas políticas do período, além é claro de também reverberar na forma de participação e representação da sociedade civil. Em síntese, observar os conselhos, em termos de estrutura de formação e de conteúdo prático, é especialmente interessante para debater como a sociedade civil é efetivamente acionada em cada um dos espaços.

Observa-se primeiramente o Conselho de Comunicação Social, como já remontado brevemente nesse trabalho, a estrutura e o espírito de sua criação esteve latente nos debates da constituinte. No entanto, o texto constitucional já foi a primeira derrota, pois o espírito regulatório que se almejava atribuir ao conselho fora rechaçado e a estrutura somente foi aprovada e inserida no texto da Carta Magna como um conselho consultivo. O que era para ser um conselho com ares de agência reguladora, vira apenas uma estrutura consultiva e vinculada ao congresso nacional (mas especialmente ao Senado Federal). Durante anos, boa parte da literatura que discute políticas de comunicação toca nesse episódio do CCS como uma das marcas do fracasso do debate de democratização da comunicação na constituinte. Contudo, o olhar atento para o trabalho do CCS e o mergulho nas atas e deliberações dos conselheiros pode indicar que mesmo com esse espírito “limitado” de criação o conselho começou a incomodar de alguma maneira e atuar como um lugar privilegiado de debates públicos sobre o setor¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Tratar-se-á a seguir sobre a potência especialmente da primeira gestão do CCS e a sua capacidade de pautar temas relevantes e que estavam latentes no campo. O interessante é observar a correlação de forças e o rearranjo do campo em seguida.

É interessante ressaltar, ainda nesse movimento entre o espírito de criação e sua estrutura operativa efetiva, que a regulamentação do órgão, prevista na lei 8.389 de 30 de dezembro de 1991, transforma o CCS em uma espécie de vitrine qualificada para a sociedade civil, ou seja, ocupar as cadeiras do conselho não seria um processo franqueado e a “qualquer cidadão”, muitas formas de distinção e aprovação comporiam o processo de escolha dos conselheiros. O curioso é perceber que mesmo com a limitação de atuação e o esvaziamento dele como espaço de pautas regulatórias o mesmo fica inativo durante anos.

O lugar que o órgão ocupa dentro da institucionalidade brasileira, vinculado ao legislativo, acaba conferindo a ele um lugar distinto de participação social daquele da maioria dos conselhos. Ao não ser considerado um conselho de política com áreas de fiscalização das práticas do executivo, o trabalho realizado no órgão tende mais para a colaboração de questões e pauta pelo legislativo. Isso fica mais evidente nas atribuições conferidas ao conselho na época de sua regulamentação, mas em especial no artigo 2º da lei 8.389 de 30 de dezembro de 1991:

Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c) diversões e espetáculos públicos;
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social. (BRASIL, 1991, p.1)

O CCS adota, portanto, o perfil de um conselho com abrangência consultiva e vinculado ao legislativo, tem essa atribuição ampla e nebulosa de “realizar estudos, pareceres e recomendações”, como sinalizado no caput acima. Ainda assim, especialmente durante a primeira composição do CCS, entre os anos de 2002 e 2004, o órgão convocou diversos órgãos executivos para prestarem esclarecimentos. Isso proporcionou ao CCS um funcionamento semelhante ao de uma comissão temática do legislativo. Ainda que o órgão não tenha poder de

sanção ou qualquer tipo de constrangimento, considera-se que esse uso do instrumento por parte dos seus integrantes foi uma espécie de transbordamento de sua estrutura de atuação e, consideravelmente potente para a participação da sociedade na definição de rumos sobre as políticas públicas.¹⁸⁵

No que tange a participação da sociedade civil, esse perfil do CCS como um conselho legislativo e não exatamente fiscalizador de práticas do executivo, dá a sociedade particularidades e potenciais de atuação que são interessantes. De fato, arrisca-se indicar que as interpretações sobre o perfil de atuação do CCS variaram durante distintas composições do órgão, com isso, o conselho ora teve papel mais restritivo quanto ao perfil de assessoramento ao congresso e ao papel deste de agir apenas quando provocado, ora teve posição exatamente oposta. O fato de existir uma espécie de descompasso entre a lei que o regulamentou e o regimento do órgão aprovado em 2003, acaba criando um espaço de questionamento e tensão dentro do próprio CCS, como será visto a seguir.

E o mais interessante ao se observar essas mudanças de postura de atuação do órgão ao longo do período estudado deriva de pressões distintas vindas da própria sociedade civil, afinal, no conselho não havia nenhuma representação governamental, nem mesmo do poder legislativo. Em síntese, é um conselho em que não há coparticipação e divisão de assentos entre governo e grupos sociais, ele é apenas formado por representantes da sociedade classificados em distintas categorias.

Aqui já denota uma característica muito interessante, o tom corporativo de divisão da sociedade civil, menos preocupado nas interfaces da comunicação e mais vinculado ao trabalho do setor, reunindo representantes do empresariado e de profissionais vinculados à comunicação. O conselho fora formado por 13 representantes, sendo três vinculados ao empresariado de rádio, televisão e imprensa escrita, mais um engenheiro considerado de notório saber, quatro outros representantes de categorias profissionais envolvidas no setor: jornalistas, radialistas, artistas e profissionais de cinema e vídeo, além de cinco outros membros livres da sociedade civil.

¹⁸⁵ Não se furta de sinalizar que tal posicionamento mais incisivo causou estranhamentos e a dimensão do CCS como um órgão consultivo e que apenas agiria quando provocado pelo Senado Federal, como versa o artigo da constituinte que o criou foi várias vezes colocado em debate ao longo dos trabalhos (como será mais ilustrado a seguir).



Figura 2: Composição CCS

Crédito: elaboração da autora – Deborah Rebello Lima, julho-2020

Como ilustra o esquema proposto pela autora acima, essa configuração tende a sinalizar algumas características: a primeira é o fato do conselho ser formado apenas por sociedade civil e nenhum representante governamental, como já dito; a segunda é prever a participação de uma cadeira para os artistas, ou seja, para o campo cultural, mas a última interfere em todas as representações: a falta de clareza quanto ao processo de indicação e escolha por parte da mesa diretora do Senado Federal¹⁸⁶.

Em termos de operação cotidiana, era resguardado o posto de presidente do conselho a um dos cinco membros da sociedade civil, nem representantes do empresariado, nem no corpo funcional poderiam exercer essa tarefa. A priori isso poderia ser uma escolha sadia para uma tentativa de equilíbrio de forças dentro do conselho. No entanto, os vínculos dos representantes com cada área de atendimento: empresariado, profissionais e sociedade civil não era exatamente claro, permitiu inclusive de um conselheiro ocupar uma cadeira como representante de um segmento e em outra gestão representar outro. Por exemplo: o representante do empresariado na primeira gestão do CCS, Roberto Wagner, voltou na gestão seguinte como membro da

¹⁸⁶ Aqui já há uma sobreposição entre os campos interessante, de certa maneira, a cultura é sim ouvida como um dos acentos do CCS, tanto na cadeira dos artistas, quanto na dos profissionais de cinema e vídeo.

sociedade civil e chegou a pleitear a sua eleição ao posto de presidente. Um episódio que esquentou os ânimos dos participantes do órgão em debate mais afluído sobre representação e quais os critérios para a sugestão de nomes e para a escolha na lista de votantes. Ainda que isso tenha aparecido algumas vezes nos documentos avaliados no período, não houve deliberação explícita sobre o fato e nem definição mais evidente nos documentos do CCS estudados.

Nesse sentido, como versa também a regulamentação do órgão, presente na lei 8389 de 30 de dezembro de 1991, a escolha dos membros do CCS é realizada por meio de uma votação conjunta do Congresso Nacional. Geralmente a votação ratifica os nomes apresentados à mesa do Senado e acordados entre os líderes dos partidos das duas casas legislativas (Senado e Câmara). Podem indicar nomes entidades representativas de cada um dos setores mencionados na legislação. No entanto, não fica evidente, nem mesmo no regimento do setor, como se dá essa indicação de nomes para a composição da lista, nem mesmo quais organizações podem efetivamente fazê-lo.

Em relação à dinâmica de trabalho, é também especialmente interessante observar o andamento dos trabalhos e o tom de diálogo construído entre os representantes. Arrisca-se indicar que o CCS gravitou entre duas posições opostas proporcionando o embate entre o que se convencionou denominar aqui como: *consensualistas e combativos*. Especialmente colocando em perspectiva e comparando com a experiência do Conselho Nacional de Política Cultural e chamando atenção para esse olhar antropológico dos códigos, das vestimentas, dos ritos, das formas de tratamento, o CCS apresentou um tom ritualístico e mais focado no estabelecimento de consensos em praticamente todas as gestões. Ainda que temas mais ácidos e enfrentamentos mais evidentes tenham aparecido, (e trataremos de alguns deles no item próprio das experiências do CCS), no geral o clima de decoro que permeia boa parte do Senado Federal acabou sendo observado também no colegiado. Em certo sentido, esse movimento sempre focado no consenso, mesmo quando protagonizado por atores com histórico de debate sobre a democratização das comunicações no país, remete a construção de Žižek (2005) ao perceber uma abordagem liberal da noção de democracia quando ela trata dos excluídos focando em seus olhares minoritários, não necessariamente como protagonistas.

O que se almeja enfatizar? Que ainda que ambos os conselhos estejam também sendo influenciados pelas demandas e as necessidades de redefinição que o debate sobre diversidade impõe ao sistema representativo, a forma de “absorção” e escuta dessa diversidade não é a mesma em cada um dos órgãos. O CCS, por sua estrutura representativa focada no corporativismo de área, tem menos espaço dedicado aos outros sujeitos que compõe novas

demandas e abordagens no campo da comunicação. Profissionais vinculados a novas abordagens mídia livres, ou comunitárias, ou mesmo que questionem essa estrutura muito vinculada a uma institucionalidade forte, como a representação sempre ligada à Ordem dos Advogados do Brasil, ou à Federação Nacional dos Jornalistas, não encontram muito espaço de fala ou capacidade de assento no órgão. Vale enfatizar que nem mesmo uma cadeira destinada ao setor de televisão fechada ou internet estão previstas no CCS. Nesse sentido, a forma de construção de fala está muito ligada ao modelo de radiodifusão e não há, no período histórico retratado, nenhum tipo de questionamento quanto a essa estrutura¹⁸⁷.

Quando se remete a estrutura representativa em si, à absorção de movimentos sociais vinculados a comunicação mais periféricos, inclusive, percebe-se o fosso existente e o desafio de conseguir uma cadeira no Conselho de Comunicação Social. Afinal, no que tange às representações de área profissional, as vagas ficam sob indicação (ainda que não explicito em nenhum documento) de sindicatos e organizações de classe, tais como: Federação Nacional dos Jornalistas-FENAJ, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações-FITEL etc. Nas cinco vagas destinadas à sociedade civil de maneira mais ampla, a representação é fluída e organizações como Ordem dos Advogados do Brasil e a própria Conferência Nacional dos Bispos do Brasil alcançaram espaço, mas outras entidades com histórico mais afinado de debate na comunicação, como o próprio INTERVOZES, não. No que tange à comparação da estrutura representativa, é possível indicar que o CCS é permeado sim pelo olhar corporativo, enquanto o CNPC tem forte viés identitário na definição de cadeiras e formas de escuta de representantes da sociedade civil.

Em síntese, o CCS gravita entre perspectivas que conferem maior e menor possibilidade de interferência da sociedade civil no debate político. O que se considera é que apenas taxá-lo como o simples conselho consultivo esvaziado, a frustração do tipo ideal rascunhado e a forma de referência de boa parte da bibliografia sobre o tema, não dá conta da complexidade e do tensionamento existente no próprio órgão. No olhar para os detalhes em uma observação próxima dos documentos, especialmente na riqueza das notas taquigráficas ofertadas pelo registro dos debates, é possível vislumbrar algumas disputas e correlações muito interessantes.

Por outro lado, construindo esse relato expandido das características do Conselho Nacional de Políticas Culturais sobre sua operação e estrutura participativa é bem interessante indagar como um órgão que foi lançado como símbolo de institucionalização do setor e da

¹⁸⁷ O que remonta relembra o enorme poder político dos radiodifusores especialmente nas casas legislativas nacionais.

participação da sociedade civil acabou operando na prática. No caso do CNPC, para analisar o espírito de criação e a prática efetiva de atuação é necessário retomar brevemente o percurso de criação do conselho e seu relacionamento com o setor cultural.

O CNPC é classificado como um conselho de políticas assentado no poder executivo. Criado pela lei 8.028 de 12 de abril de 1990, teve atuação inconstante no começo 1990¹⁸⁸ até ser esvaziado. Já em sua criação o tom de assessoramento e formulação de políticas públicas de cultura esteve presente. Essa característica, arrisca-se sinalizar, é parte do próprio histórico do setor cultural e da relação com conselhos fortes, mas especialmente conselhos formados por figuras consideradas ilustres, quase sempre com vinculações com o poder instituído e que ocupavam o espaço de “classe esclarecida” para a definição dos rumos da produção cultural nacional. No documento que regulamentou sua atuação, o decreto 99.244 de 10 de maio de 1990, é possível perceber que o CNPC ainda tem um vínculo forte com outros conselhos do campo cultural existente antes dele. Afinal, ele ocupa o lugar que era exercido pelo Conselho Federal de Cultura-CFC- e também absorve algumas atribuições antes estabelecidas para o Conselho Nacional de Cinema – CONCINE, também extinto em 1990, juntamente com o próprio Ministério da Cultura, a Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME e vários outros órgãos do setor.

Sobre as atribuições, ambos os conselhos possuem matrizes bem distintas, não apenas pela capacidade de operação, mas também pelo perfil decisório e o poder de influência no debate político propriamente dito. O CNPC nasce como um conselho de políticas e assim permanece em todas as gestões governamentais até o período estudado, com nuances de maior ou menor capacidade de interferência nos rumos decisórios (como será detalhado a seguir).

Na comparação com o setor de comunicações, salta aos olhos a diferença de abordagem em alguns pontos: sobre o espírito de criação dos dois conselhos, no caso da comunicação, o CCS foi iniciativa da sociedade civil e abraçado pelo parlamento durante a constituinte, funcionando como uma esperança de mudança na estrutura regulatória das comunicações ao afastar o centro decisório dos problemas do poder executivo, criando o conselho como o lugar da participação social e também da técnica (o que já sabemos não funcionou como se imaginava); no caso da cultura, a iniciativa de criação do conselho veio do poder executivo, em

¹⁸⁸ Difícil precisar o período de inatividade do CNPC na década de 1990 pelo não tratamento e disponibilização ao público de documentos com o histórico do CNPC. De fato, a descoberta de parte dos documentos do conselho foi feita por acaso, durante os trabalhos de pesquisa realizados com a documentação do Conselho Federal de Cultura, conduzidos pela Fundação Casa de Rui Barbosa, com orientação e supervisão de Lia Calabre. Alguns poucos documentos do CNPC foram encontrados em caixas no Palácio Gustavo Capanema, sem tratamento e classificação, mas foram pouco tempo depois requisitados pelo próprio Ministério da Cultura

um período de sensível movimento de diminuição do Estado, durante o governo do então presidente Fernando Collor de Melo. Não existia ali nenhum tipo de romanização sobre o engajamento social e o papel do conselho como essa potência de vocalização da sociedade civil, pelo contrário, arrisca-se sinalizar que a criação do CNPC é mais atribuída ao histórico cultural de conselhos com ares executivos. Em um período em que o Ministério da Cultura tinha sido criado recentemente, em 1985, e ainda permanecia com uma institucionalidade e capacidade operativa extremamente frágil.

No caso desse espírito de uso do conselho é interessante também observar como o mesmo instrumento pode ser redirecionado por visões políticas distintas, alterando a forma de interação com a sociedade civil. Afinal, o CNPC nasce com essa aura neoliberal de diminuição do Estado, mas quando é reativado ganha áreas de mecanismo social-democrata de envolvimento direto dos sujeitos na estrutura decisória do governo, proporcionando mais engajamento e identificação dos cidadãos.

Durante a gestão governamental aqui estudada, especialmente na cultura há a construção do argumento de que o incentivo à participação social ajuda o enfrentamento de questões de difícil superação por infringir o status quo. Em uma espécie de incentivo ao empoderamento dos canais políticos e de certa forma dividindo o peso político da mudança com envolvimento dos sujeitos.

Com isso, é especialmente importante ressaltar que esse entendimento mais ampliado e enfático da participação social na elaboração de políticas culturais não foi sempre o mesmo no campo, nem mesmo no Conselho Nacional de Política Cultural. Com essa reativação do CNPC, em 2005, a forma de escuta da sociedade civil não era a mesma de quando o instituto foi criado.

Um pequeno olhar sobre as regulamentações do CNPC desde sua instituição até a sua reativação nos anos 2000 deixa marcado com tons bastante evidentes como o mesmo organismo foi operado diferentemente em gestões governamentais diversas. Nesse quesito sobre a estrutura de representação, quatro regulamentações merecem ser destacadas e que demonstram essa alteração na forma de escuta da sociedade civil.



Figura 3: Composição CCS

Crédito: elaboração da autora – Deborah Rebello Lima, julho-2020

O esquema reportado anteriormente ilustra que o CNPC, antes mesmo da gestão iniciada em 2003, colocou em distintos lugares e formatos a participação da sociedade civil. Primeiramente, inicia-se com uma participação focada em notáveis que contribuiriam para os rumos da elaboração de políticas no campo, mas sempre mantendo o vínculo com o poder público, pois o Ministro da Cultura era o presidente do órgão. Esse conceito é o que inspirou a criação e esteve evidente nas três primeiras regulamentações, duas publicadas em 1993 e outra em 1996. Nesse primeiro momento, observa-se uma flutuação grande do número de participantes da sociedade civil, inicia-se com 24, chega a 30, mas diminui para 9 na década de 1990. Contudo, nos anos 2000, há uma mudança ainda mais drástica, pois o conselho deixa de ter a participação da sociedade civil para se tornar um lugar de deliberação exclusivamente governamental, com composição limitada às instituições do Sistema MinC. Dessa maneira, a nova postura governamental altera significativamente o espírito de criação do órgão e fecha a porta para a presença da sociedade no debate sobre políticas culturais.

A transformação que ocorre com a reativação do órgão em 2005, e permanece na regulamentação seguinte, em 2009, indica a evidente mudança do Conselho e da forma de

escuta da sociedade civil, como ilustra o esquema abaixo. Afinal, há uma proliferação do número de cadeiras destinada à participação da sociedade civil e muda-se também o perfil desses sujeitos que poderiam ser ouvidos. Abandona-se a figura dos notáveis escolhidos diretamente pelo ministro da cultura, para adotar a possibilidade de escolha direta pela própria sociedade civil (por meio dos colegiados setoriais).



Figura 4: Composição do CNPC pós 2005
Fonte: Ministério da Cultura, Cartilha do CNPC, 2016

O esquema acima potencializa essa leitura de que o CNPC a partir de 2005 tem uma paisagem completamente diferente. Não mais um conselho predominantemente composto de notáveis com condução realizada pelo ministro, também não seria mais um conselho governamental gestor de políticas. A nova proposta estava focada em garantir a participação da sociedade civil de maneira marcante, inclusive propondo mais cadeiras para a sociedade do que para os representantes governamentais. Em uma divisão de 38 cadeiras para a sociedade civil e X cadeiras para representantes governamentais, como remonta o esquema acima que ilustra a regulação promulgada pelo decreto 8.611 de 2015¹⁸⁹.

O CNPC, em sua reativação, ocupa o espaço de símbolo da institucionalização de políticas do setor por meio da interação com sociedade civil na definição de rumos políticos.

¹⁸⁹ Essa foi a última regulamentação do CNPC no período, marcando o ápice de cadeiras para a sociedade civil. Antes do decreto de 2015, houve a publicação de dois documentos tratando desse novo formato do CNPC e de uma maior busca de participação da sociedade civil, os decretos: nº 5520 de 2005 e nº 9.891 de 2019

No entanto, é importante observar essa abertura com cuidado para não cair na armadilha de romantizar esse percurso e lançar às escolhas políticas ofertadas ao CNPC o tom de salvação e/ou reinvenção do campo.

No que tange a abrangência, o desafio era enorme e continua sendo até os dias de hoje, pois o sistema representativo almejado no CNPC era de que ele desse conta de todos os setores culturais existentes. Isso, inclusive, deu origem a uma das metas do Plano Nacional de Cultura a de número 46: “100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implantados”¹⁹⁰, algo especialmente complexo de ser alcançado.

Essa proliferação de participação no CNPC ressalta duas perspectivas importantes. Por um lado, o fato da escuta da sociedade civil não ter o mesmo tom corporativo, como no Conselho de Comunicação Social, deixou o espaço mais aberto para múltiplos sujeitos “experimentarem” mais amplamente o processo participativo e decisório. Isso pode ter sido interessante por, retomando o olhar de Nancy Fraser (2001) exposto no começo deste trabalho, proporcionar uma nova performatividade sociopolítica dos agentes perante o executivo no Conselho Nacional de Política Cultural e ao poder público de maneira geral. Acredita-se que essa performatividade sociopolítica funciona como um instrumento pedagógico potente para fomentar a maior participação dos sujeitos nas decisões do setor cultural, mas não apenas nele. Afinal, muitos dos agentes presentes no CNPC acabaram inseridos em outros espaços de participação do Ministério da Cultura ou de outras pastas ministeriais, como por exemplo o Conselho Nacional de Juventude-CONJUVE e o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que esse aumento da participação social não ocorreu apenas pelo encantamento e de forma harmônica. O contato com essa pluralidade de necessidades e vozes trouxe real tensão e estranhamento. Muitos casos de pressão severa da sociedade civil em relação ao governo foram observados na análise das fontes. Portanto, essa pedagogia da participação também foi importante para o Estado perceber que lidar com a diversidade não é apenas tê-la como temática, mas perceber a necessidade de reinvenção de modelos e de práticas. Em síntese, os exemplos de real tensão e questionamento de ações foram também pedagógicos, tanto para os agentes públicos quanto para os agentes sociais, algo especialmente importante para uma democracia em desenvolvimento como a nossa.

¹⁹⁰ Uma ressalva: o PNC tem validade até o presente ano e a referida meta é uma realidade distante de ser alcançada atualmente. Afinal, o próprio CNPC teve suas atribuições e configuração mais uma vez alterada nos governos seguintes.

Afinal, superar o encantamento em relação a um Ministério que passava a desenhar políticas “como nunca antes na história do país” haviam sido proporcionadas para agentes sociais periféricos e fora de um circuito de indústria cultural não é algo simples. Reconhecer as nuances de postura e as dramáticas diferenças mesmo em gestões de continuidade reforça essa percepção complexa. O amadurecimento e transformação de muitos desses grupos de superar o “agradecimento” para pressionar o governo em busca de direitos e de garantias a serem reconhecidas reforça a necessidade de superar a visão adotada pelo Partido dos Trabalhadores como exclusivamente clientelista. Afinal, boa parte da crítica ao setor cultural que veio depois diz respeito a uma visão simplificada, reducionista e preconceituosa a respeito do papel dos artistas, tentando colar neles a imagem de aproveitadores e usurpadores de recursos públicos. O que ficou popularmente conhecido como “boquinha da Lei Rouanet”.

Esse maior incentivo à participação, defende-se, pode ter tido influências mais evidentes no cenário democrático brasileiro. Arrisca-se, inclusive, vincular esse movimento de apropriação dos espaços e de questionamento ao setor público ao movimento de resistência social protagonizado pela sociedade civil no abalo democrático vivido pelo Brasil durante o impedimento da presidente Dilma Rouseff. Afinal, não é possível desconsiderar o papel das ocupações culturais realizadas nos espaços do Ministério da Cultura, em uma disputa: FICA MinC X Fora Temer¹⁹¹.

No que tange à participação governamental no CNPC há outra mudança considerável. Afinal, no período de criação do órgão, primeiramente fazia parte do CNPC apenas o Ministro e posteriormente os gestores das instituições vinculadas a pasta cultural. Já em sua reativação, em 2005, além das cadeiras ocupadas pelos gestores da estrutura do Ministério da Cultura, há uma ampliação desse diálogo com a inclusão de cadeiras para os Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo, do Meio Ambiente, da Educação, da Ciência e Tecnologia, além da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência.

Esse alargamento da presença governamental pode ser considerado importante por trazer a possibilidade de escuta para órgãos que possuem atuação próxima do fazer cultural e proporcionando essa ênfase da transversalidade da cultura também. Além dessa ampliação horizontal, com mais integrantes do governo federal, o CNPC também potencializa a capilaridade de políticas ao trazer representantes de governos estaduais e municipais, em 2005, e posteriormente, em 2009, de conselhos de cultura estaduais. Em síntese, a participação

¹⁹¹ Tema já citado brevemente nesse trabalho.

governamental está franqueada em três frentes: a estrutura MinC, alto escalão do governo federal em áreas consideradas estratégicas, além de gestores dos níveis estaduais e municipais. Conforme ilustra o esquema abaixo:

Representação governamental no CNPC			
	Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Municipais
Regulamentação dada pelo Decreto n° 5.520 de 2005	6 representantes do Ministério da Cultura	3 representantes do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura	4 representantes sendo dirigentes da área da cultura indicados pela Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos e Fórum dos Secretários das Capitais
	1 representante da Casa Civil	1 representante do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Cultura	
	1 representante do Ministério da Ciência e Tecnologia		
	1 representante do Ministério das Cidades		
	1 representante do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
	1 representante do Ministério da Educação		
	1 representante do Ministério do Meio Ambiente		
	1 representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão		
Regulamentação dada pelo Decreto n° 6973 de 2009	1 representante do Ministério do Turismo		
	1 representante da Secretaria-Geral da Presidência da República		
	1 representante do Ministério das Comunicações		
	1 representante do Ministério do Trabalho e Emprego		
	1 representante do Ministério das Relações Exteriores		
	1 representante da Secretária de Comunicação Social da Presidência da República		

Figura 5 - Cadeiras de representação governamental no CNPC (2005 e 2009)

Crédito: elaboração da autora – Deborah Rebello Lima, julho-2020

Note-se que ali em 2005 o Ministério das Comunicações não foi incluído nesse diálogo horizontalizado, nem nenhum outro órgão comunicacional como a SECOM ou a ANATEL. A Comunicação ganha espaço no CNPC na segunda regulamentação do período, ocorrida em 2009. Essa alteração é interessante, pois não apenas o Ministério das Comunicações ganha uma cadeira com direito a voto, mas também a Secretária de Comunicação Social da Presidência da

República. Além disso, representantes de outras áreas vinculadas diretamente a Comunicação ganham a possibilidade de voz no Conselho, o campo da Tv Pública e um representante do Comitê Gestor da Internet no Brasil, o CGI.br, indicando esse maior interesse de debater em conjunto com o setor ações para a cultura.

A partir de sua reativação em 2005, o Conselho Nacional de Política Cultural, como já mencionado, passa a ser esse símbolo de formulação de políticas públicas de cultura de maneira compartilhada, como o elemento de escuta contínua da sociedade civil no esforço de institucionalização do setor e de garantia de políticas que vinham sendo executadas, por isso não limitar a participação governamental ao Ministério da Cultura era essencial. Com isso reforça o lugar do Conselho com esse duplo protagonismo: o de amplo espaço de participação social, e de franqueada discussão e deliberação do poder público em seus mais diversos níveis. Por isso o decreto de “reativação¹⁹²” do CNPC nº 5.520 de 24 de agosto de 2005 vai além de deliberar sobre o organismo, ele é responsável pela instituição do Sistema Federal de Cultura procurando ilustrar a articulação entre o plano federal e Estados e municípios da atribuição de papéis na construção de políticas pública de forma equânime, democrática e participativa. Esse aumento de envergadura política dá ao órgão atribuições ainda maiores, não apenas restritas à visão ampla de “elaboração e construção de políticas públicas” que já acompanha o órgão desde sua criação. Como é possível verificar na lista de atribuições detalhadas no novo regimento do órgão aprovado pela portaria nº 28 de 19 de março de 2010.

Art. 4º Compete ao Plenário do CNPC:

I - estabelecer orientações e diretrizes, bem como propor moções pertinentes aos objetivos e atribuições do SFC;

II - propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura;

III - acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura;

IV - fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, estabelecendo inclusive as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural;

V - apoiar os acordos e pactos entre os entes federados, como objetivo de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC;

VI - estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e o setor empresarial;

VII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura;

VIII - delegar às diferentes instâncias componentes do CNPC a deliberação e acompanhamento de matérias;

IX - aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura;

¹⁹² Aqui cabe uma ressalva: o CNPC não foi criado naquele contexto, como já dito aqui, foi criado na década de 1990, o mesmo período em que o Ministério da Cultura fora extinto pelo governo Collor. Contudo, essa informação não foi disponibilizada durante a reativação do CNPC, nem mesmo essa noção foi empregada.

X - manifestar-se sobre a formalização e execução do objeto de termos de parceria formalizados pelo Ministério da Cultura e entidades vinculadas nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999; e
XI - estabelecer o regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010, p.2)

Essa maior capacidade de atuação do CNPC é interessante por dar ao organismo o poder de elaboração e criação de diretrizes para o Sistema Federal de Cultura, ou seja, a estrutura administrativa do MinC ao definir os nortes programáticos deveria fazê-lo em conjunto com o CNPC. Da mesma forma, ele exerceria um protagonismo importante no próprio Sistema Nacional de Cultura pelo poder de fiscalização do Plano Nacional de Cultura, a peça de planejamento de políticas com duração de 10 anos, por poder acompanhar os acordos de adesão dos Estados e municípios ao Sistema, além de aprovar o próprio regimento da Conferência Nacional de Cultura. Em teoria o CNPC passava a ser um ponto nodal importante na gestão de políticas para o setor, conferindo ainda mais capacidade de ingerência para a sociedade civil.

No entanto, essa reativação do CNPC traria consigo marcas de retórica política que foram enfatizadas de forma veemente nos documentos públicos, uma delas seria essa centralidade propositiva do CNPC e da sociedade civil por conta também da proximidade com o Ministro, que seria o presidente do organismo, e possibilitaria a construção de políticas de forma engajada, plural e participativa. Essa característica do CNPC seria mais um exemplo da noção que se usou de distintas maneiras ao longo daquela gestão: a gestão compartilhada das políticas públicas de cultura. No caso do trabalho direto com o ministro, defende-se, isso vira retórica, pois raramente os gestores da pasta acompanharam toda a discussão das reuniões no Conselho. Na maioria dos casos, apenas faziam falas de abertura dos trabalhos e saíam do recinto para cumprir demandas políticas de toda ordem. Com isso, esse potencial de ter um Conselho com ampla participação social e presidido pelo Ministro da área não encontra materialidade efetiva no cotidiano do órgão. Acaba ganhando mais destaque a figura do coordenador do conselho, um cargo em comissão de escolha livre do ministério da cultura, que assumia a condução dos trabalhos, o controle de pauta e os debates orçamentários inclusive.

No entanto, a retórica política do compartilhamento da gestão vira uma obrigatoriedade com a existência da lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 que estabelece orientações para o estabelecimento de parcerias entre o poder público e organizações da sociedade civil. Nela, os conselhos de política, como o CNPC, assumem o papel de fiscalizador dos termos de parceria.

Como previsto nos artigos 10 e 11 da referida lei e no inciso 10 no regimento do CNPC citado acima¹⁹³.

Reforça-se mais uma vez que a participação da sociedade civil no CNPC não deve ser, portanto, idealizada, vista de maneira pouco crítica. Ela é especialmente potente pela iniciativa de buscar vínculos mais evidentes com a diversidade cultural brasileira proporcionando esse outro uso do instrumento conselho no setor cultural, mas a análise mais próxima dos debates permite enfatizar que essa participação serviu também como forma de validação das propostas políticas. Especialmente com essa obrigatoriedade de fiscalização de recursos, o CNPC deixa de ser apenas um lugar para o debate de ideias e de novos rumos da agenda política, o trabalho ganhou tom de contemplação, de tensionamento, de cobrança e um tanto de descrédito.

Outro ponto fundamental é a dificuldade de diálogo com a enorme diversidade cultural brasileira, indicando que exercícios democráticos são complexos e demandam tempo de maturação e aprendizados mútuos (entre governo e sociedade civil). A disputa de pautas e recursos entre setores e representantes de cadeiras distintas ao longo das gestões ilustram o enorme desafio que é gerir não apenas para a diversidade, mas como a diversidade, como pontuam José Márcio Barros e José Oliveira (2011). Considera-se, portanto, que as lutas identitárias fortaleceram o campo, mas também o fragmentaram, pois observando os debates do CNPC era cada vez mais evidente a disputa por protagonismo da agenda, por disputar quem tinha mais dívida etc. Em certa dimensão e diante de problemas de gestão que ocorreram no ministério, como por exemplo, o cancelamento de diversos editais na virada ente os governos Lula e Dilma transformaram também o CNPC em uma espécie de balcão de cobranças sobre questões de políticas e morosidade do Estado. E aqui vale mais uma ressalva quando a diferenças fundamentais entre os dois conselhos, o fato do CNPC estar vinculado ao atendimento direto e a definição de políticas públicas, inclusive de fomento, conferem à participação um lugar de fala especialmente delicado. Afinal, assim como se questiona e problematiza o lobby de grandes empresários para a definição de regulações favoráveis ao seu modelo de negócio, como no caso do CCS, há que se levar em consideração manifestações políticas de representantes da sociedade civil orientadas pelo interesse próprio de linguagens e práticas, ou mesmo de suas organizações específicas. O perigo da confusão entre esferas públicas e privadas é o mesmo em ambos os campos.

¹⁹³ Apesar do tom progressista, o CNPC pouco elaborou propostas, pois o controle de pauta do MinC e a responsabilidade fiscalizadora de termos de parcerias proporcionaram ao Conselho uma espécie de engessamento de sua atividade.

Por outro lado, não se pode desconsiderar que as peculiaridades culturais dos representantes também causaram tensionamento entre os próprios agentes. Um exemplo disso foi no debate sobre a ampliação do CNPC por meio da adoção de mais cinco cadeiras para a sociedade civil, uma articulação realizada pelo movimento negro e que causou atritos evidentes dentro do plenário¹⁹⁴. Havia ali um questionamento marcante sobre como as questões identitárias enfrentavam dinâmicas de classe. A maior parte da crítica baseou-se no perigo que a proliferação de pautas identitárias poderia conferir ao colegiado do CNPC. O embate demonstra que não apenas o tema da diversidade precisa travar embates com o poder público para a construção de políticas, diversos grupos sociais precisam construir olhares sensíveis para a questão. Não se nega que na maioria dos casos o reconhecimento e o apoio a essa diversidade leva ao enfrentamento de privilégios históricos que existem também no setor cultural. Por isso mais uma vez percebe-se como um ganho o modelo de valorização da participação social com base em dinâmicas identitárias, como o caso da cultura, mas é preciso olhar criticamente para o tema e entender que construir políticas participativas e diversas é um processo longo.

O que a estrutura comparativa de grandes desenhos dos dois conselhos ilustra? Veja bem, não se trata de escolher um modelo em detrimento ao outro. Os campos têm características distintas e suas estruturas representativas foram direcionadas por motivações que não eram as mesmas. O CCS acabava tendo uma inspiração regulatória maior, a sua eterna busca por uma estrutura de regulação fora das “amarras políticas”. No entanto, o CNPC acabou exercendo uma tônica mais de fiscalização, pelo menos na prática cotidiana e menos de proposição ou de contribuições regulatórias.

Um denominador comum em relação à operação das duas estruturas é algo que pode ser considerada como uma característica transversal no cenário política brasileiro: a baixa institucionalidade. Ambos os conselhos sofreram com a descontinuidade entre as gestões, ora mais, ora menos intensa. Tal descontinuidade fez com que ambos os conselhos não colaborassem em definições fundamentais para os seus setores, citamos algumas a seguir. No caso da Cultura, o CNPC passou muito brevemente sobre o debate do Procultura, a proposta de projeto de lei que substituiria a lei Rouanet de financiamento do setor, além de própria Lei Cultura Viva que almejava institucionalizar o programa que fora criado em 2004 e tivera grande engajamento no setor cultural¹⁹⁵. Da mesma maneira, o CCS também não opinou sobre

¹⁹⁴ O debate sobre a inclusão das cadeiras de Capoeira, Cultura Hip Hop, Culturas Quilombolas e Cultura Alimentar foi bastante tensa nos trabalhos do CNPC, mas culminaram sendo aprovadas na nova regulamentação do órgão que foi aprovada no decreto nº 8611 de 21 de dezembro de 2015 (já fora do nosso escopo).

¹⁹⁵ O Programa Cultura Viva criou os Pontos de Cultura e foi citado anteriormente neste trabalho.

legislações fundamentais, tais como a lei de criação da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, a lei de criação do Fundo Setorial do Audiovisual (temática que atingia os dois setores), nem mesmo pelo intenso questionamento dos empresariados de telecomunicações na tramitação da lei 12.485 de 2011, que possibilitou a criação de cota de tela para conteúdo audiovisual nacional em televisões por assinatura. Da mesma maneira é conveniente já ressaltar que os conselhos pouco ouviram as áreas irmãs, ou seja, o CCS pouco ouviu a Cultura e o CNPC pouco ouviu a Comunicação, indicando que essa interlocução também esteve prejudicada no que tange à pressão da sociedade civil. Observemos com mais cuidado as particularidades de cada um dos conselhos a seguir.

5.2 O Conselho de Comunicação Social e a sensação de prêmio de consolação

O jogo de composição da participação social no campo comunicacional não é o mesmo do configurado na área cultural. A instituição dos conselhos na comunicação não tinha o mesmo lugar regulatório que no campo cultural, de fato, há que se questionar inclusive a diferença de espírito de criação de cada um dos objetos aqui estudados. Ainda que, como pondera Venício Lima (2013), o CCS tenha surgido no escopo de debates da CF/88, assim como o CNPC pouco tempo depois, há que se colocar em debate qual a tipologia dessa participação e como essa escuta da sociedade civil é recebida pelo poder público.

O Conselho de Comunicação tem uma série de particularidades, algumas delas já citadas em momentos anteriores nesse trabalho, mas acredita-se que um dos estigmas centrais que compõem a aura de criação do CCS é a noção de que o surgimento dele foi quase como um “prêmio de consolação” dentro das propostas revolucionárias almejadas. Como remonta novamente Venício Lima (2013), a ideia de criação do CCS surgiu de uma emenda popular criada no encontro nacional da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), em 1984, mas outros atores também vinham trabalhando em modelos semelhantes. A proposta vitoriosa e que serviu de base para a criação do CCS era vinculada à Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ, mas também teve o apoio da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior- ANDES e da Central única dos Trabalhadores-CUT. Nela, o conselho teria esse formato de um colegiado composto pelos múltiplos olhares da radiodifusão e teria o utópico papel de ser o responsável pelas concessões, renovações ou suspensões de outorga. Conforme ilustra trecho da emenda popular submetida:

Art. – Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com competência para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, abrangendo

as áreas de imprensa, rádio, televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio.

Art. - O Conselho Nacional de Comunicação é composto por 15 (quinze) brasileiros natos em pleno exercício de seus direitos civis, sendo 2 (dois) representantes de entidades empresariais, 5 (cinco) representantes de entidades representativas de profissionais da área da comunicação, 7 (sete) representantes de entidades de categorias profissionais e de setores populares e 1 (um) representante de Instituição Universitária.

Art. - As entidades integrantes do Conselho Nacional de Comunicação serão designadas pelo Congresso Nacional, para mandato de 2 (dois) anos, observado o previsto em lei. (SENADO FEDERAL, 1987, p. 84)¹⁹⁶

Por outro lado, também estava em debate no mesmo contexto outra proposta capitaneada pela Federação Interestatal dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadoras de Mesas Telefônicas (FITTEL), que propunha um conselho que comungasse radiodifusão e telecomunicações efetivamente, mas a proposta não foi a frente por defender o monopólio estatal nas comunicações, como aponta novamente Venício Lima (2013).

O dado interessante nesse primeiro capítulo da história do conselho é o tom liberal que permeou a criação do mesmo, ainda que o clima romântico fale de um incentivo à participação social, tanto as vozes progressistas da sociedade (as associações corporativas), quanto as vozes do empresariado comungavam para a mesma perspectiva: a de frear a atuação governamental nas comunicações. Isso fica evidente em outros trechos das emendas populares que propunham, por exemplo, a criação de conselhos editoriais nos veículos de imprensa formados por jornalistas eleitos. Acredita-se que esse olhar tão liberal vira uma característica do setor diante do trauma de governos ditatoriais, que perseguiram tão fortemente a liberdade de expressão e de imprensa, mas essa escolha gerou efeitos até hoje no campo e no imaginário regulatório sobre a comunicação, como já ponderado em outras ocasiões neste trabalho. Nesse sentido, arrisca-se enfatizar que esse olhar liberalizante e de valorização do indivíduo toma distintas formas, inclusive na efusiva defesa da liberdade de expressão como um valor absoluto, talvez maior do que o próprio direito a comunicar-se.

Como já mencionado, o modelo em disputa tinha forte influência estadunidense. Afinal, defende-se que a paixão pelo papel desempenhado pela Federal Communications Commission americana vem tanto dos movimentos sociais de defesa à comunicação, quanto do empresariado. Acredita-se que no caso dos movimentos não dá para negar que boa parte dos grandes pensadores brasileiros no setor tiveram formação nos Estados Unidos ou com grande influência daquele modelo. Fundando-se prioritariamente na defesa da liberdade de expressão

¹⁹⁶ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>. Acesso em 06/07/2019.

como um valor essencial, especialmente pelo histórico brasileiro de governos ditatoriais e a repressão ao campo. Por outro lado, o empresariado, como já sinalizado nesse trabalho, inspira-se na “liberdade de mercado” proporcionada pelo discurso americano, mas desde que sejam devidamente amparados pelo Estado quando necessário for para a defesa de seus interesses.

A criação do CCS, portanto, é permeada pela noção de fracasso, o gosto amargo de tentar proporcionar uma revolução da estrutura regulatória e se limitara um conselho apenas consultivo sobre questões relativas ao setor nas casas legislativas. Ficou no imaginário a visão de que o CCS serviu como um prêmio de consolação nos debates da constituinte e apresentou a estrutura possível.

Não bastasse a frustração na criação do organismo, os anos a fio de não implementação marcaram o conselho. Como remonta a própria ata da reunião de instalação do CCS, ocorrida em 25 de junho de 2002:

O SR. PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL (Ramez Tebet) – Declaro aberta a 1ª Reunião do Conselho de Comunicação Social, que se destina à eleição de seu Presidente e Vice-Presidente. Queiram tomar assento nos lugares que lhes estão reservados.

Antes, porém, de dar as boas-vindas aos Srs. Conselheiros, eleitos pelo Congresso Nacional no último dia 5 de junho, peço licença para fazer um breve histórico, para que fique registrado nos Anais do Conselho, acerca dos fatos que resultaram na sua criação, eleição e, finalmente, na sua instalação no dia de hoje.

Previsto na Constituição Federal de 1988 e instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, resultante de Projeto de Lei de iniciativa do saudoso Senador Pompeu de Souza, o Conselho de Comunicação Social começou a receber as primeiras indicações de nomes para integrá-lo em 1992, por iniciativa de várias entidades e de Parlamentares.

Desde então, as Mesas que dirigiram o Senado encontraram dificuldades para instalar o Conselho, como, por exemplo, **1)** a definição de critérios para a indicação dos representantes; **2)** a regulamentação de um sistema de eleição pelo Congresso Nacional; **3)** a ausência de entidades representativas de caráter nacional de algumas categorias profissionais dentre aquelas previstas no art. 4º da citada Lei; **4)** e, por fim, a existência, às vezes, de mais de uma entidade representativa de dois desses segmentos, no caso, o da imprensa escrita e o da televisão.

Várias medidas foram tomadas para superar esses obstáculos.

(...)

Não se obteve, contudo, consenso quanto aos representantes da sociedade civil, o que interrompeu o processo de escolha dos membros do Conselho.

(...)

Desde a edição da Lei nº 8.389, de 1991, que institui o Conselho, com mais ênfase nos últimos dois anos, vários Parlamentares e representantes da sociedade civil pronunciaram-se sobre a necessidade de instalação do órgão.

Em dezembro do ano passado, anunciei, em Plenário que eu retomaria os esforços no sentido de concretizar a implantação do Conselho de Comunicação Social, convidando as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a VIII do art. 4º da referida Lei a encaminhar, à Mesa do Congresso Nacional, sugestões de nomes para representá-las. Da mesma forma, solicitei aos Srs. Líderes partidários que indicassem nomes para o preenchimento das cinco vagas de representantes da sociedade civil.

Em abril deste ano, esta Presidência adotou a primeira providência concreta no sentido da instalação do Conselho, tendo em vista compromisso assumido com o Presidente

da Câmara dos Deputados, o ilustre Deputado Aécio Neves, de efetivá-la antes da votação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 203, de 1995, na Câmara dos Deputados, e nº 5, de 2002, no Senado Federal, que altera o art. 222 da Constituição Federal para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

(...)

Em seguida, esta Presidência anunciou, em Plenário, que as Mesas e as Lideranças Partidárias de ambas as Casas haviam chegado a um consenso quanto à composição do Conselho. Nessa oportunidade, foi lida a relação dos nomes sugeridos e convocada Sessão do Congresso Nacional para o dia 28 de maio, para a eleição dos representantes indicados, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 4º da Lei nº 8.389, de 1991.

(...)

Srs. Conselheiros, fiz esse relato para, ao final, realçar os objetivos do Conselho de Comunicação Social, quais sejam, o de realizar estudos, pareceres e recomendações, por solicitação do Congresso Nacional, sobre assuntos como liberdade de manifestação do pensamento; propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias; outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, entre outros temas.

(...)

Assim, declaro empossados os Srs. Membros eleitos para o cargo de Conselheiros titulares e suplentes do Conselho de Comunicação Social, com mandato até 31 de março de 2003.

Em nome do Senado, fico particularmente feliz por ver que todos os membros que compõem o Conselho estão presentes a esta primeira reunião que estamos realizando. Com certeza, no cumprimento desses mandatos, cujo êxito certamente será também do Congresso Nacional, por meio dos pareceres eruditos que V. Ex^{as} produzirão em benefício da sociedade brasileira, quem irá ganhar é o Brasil. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2002a, p. 1)

Esse trecho da ata de instalação é importante por reconhecer a dificuldade de implementação do órgão e também a negociação mais recente que permitiu que o conselho finalmente fosse empossado: a aprovação da PEC nº 05, que possibilitou a participação de empresas de capital estrangeiro em radiodifusoras. O dado curioso aqui é que ainda que outras legislações posteriores à criação e à regulamentação do CCS mencionassem a necessidade de escuta do Conselho de Comunicação Social e “impusessem” a celeridade e a obrigatoriedade de implantação do órgão, como a própria Lei do Cabo (8.977 de 6 de janeiro de 1995), fica evidente pela própria ata de instalação que o conselho somente foi empossado quando o jogo político almejava a aprovação de um elemento que fosse benéfico para os interesses empresariais, especialmente da radiodifusão.

De cara, esse contexto ressalta esse poderio político do campo da radiodifusão. Um setor que conseguiu emplacar o modelo de conselho que quis em 1988, que conseguiu manter o colegiado como um espaço vazio durante 12 anos e o usou como moeda de troca para a aprovação de matéria bastante importante. Defende-se, no entanto, que o CCS acaba incomodando mais do que o esperado, especialmente na primeira composição do mesmo, como trataremos a seguir.

Portanto a criação, instalação e operação do Conselho é cheia de híbridos. O antagonismo entre o que se almejava com o órgão e onde se conseguiu chegar. O antagonismo entre estrutura representativa e ambiente de deliberação. Afinal, é um conselho formado essencialmente por representantes da radiodifusão, excluindo as telecomunicações, por exemplo, mas com poderio explícito para deliberar sobre este último setor.

No que tange à participação social, o Conselho também foi corriqueiramente lembrado como o símbolo da segregação da sociedade civil nos debates decisórios por ter ficado anos inativo, mas mesmo com a sua instalação a possibilidade de escuta e participação mais livre de movimentos distintos de defesa da comunicação não foi fácil e bem aceita.

Para além desses múltiplos antagonismos que compõem a estrutura do órgão, é interessante perceber a prática operativa do mesmo e o potencial de transformação do setor por conta dessa escuta da sociedade civil. Como já indicado acima, durante esse período histórico estudado, o Conselho de Comunicação Social teve empossada 3 gestões e há especial riqueza de detalhes nessa relação quando se mergulha nos debates proferidos em cada um desses períodos.

Como já reportado anteriormente, o CCS tem uma estrutura representativa fundada em um modelo corporativo. Portanto, a possibilidade de ter seu nome indicado e, posteriormente aprovado não é algo simples ou trivial. Isso fica marcado já na primeira composição do órgão, que tomou posse em junho de 2002. Como ilustra a listagem abaixo da primeira composição do organismo:

Lei nº 8.391/91 - art. 4º	Titulares	Suplentes
Representante das empresas de Rádio (inciso I)	Paulo Machado de Carvalho Neto	Emanuel Soares Carneiro
Representante das empresas de Televisão (inciso II)	Roberto Wagner Monteiro	Flavio de Castro Martinez
Representante das Empresas de Imprensa Escrita (inciso III)	José Roberto Fogaça de Medeiros	Sidnei Basile
Engenheiro com notório conhecimento na área de comunicação social (Inciso IV)	Fernando Bittencourt	Miguel Cipolla Jr.
Representante da categoria profissional dos jornalistas (Inciso V)	Daniel Koslowsky Herz	Frederico Barbosa Ghedini
Representante da categoria profisisonal dos radialistas (Inciso VI)	Francisco Pereira da Silva	Orlando José Ferreira Guilhon
Representante da categoria profissional dos artistas (Inciso VII)	Berenice Isabel Mendes Bezerra	Stepan Necessian

Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo (Inciso VIII)	Geraldo Pereira dos Santos	Antonio Ferreira de Souza Filho
Representante da sociedade civil (Inciso IX)	José Paulo Cavalcanti Filho	Manuel Alceu Affonso Ferreira
Representante da sociedade civil (Inciso IX)	Alberto Dines	Antonio de Padua Teles de Carvalho
Representante da sociedade civil (Inciso IX)	Jayme Sirotsky	Jorge da Cunha Lima
Representante da sociedade civil (Inciso IX)	Carlos Chagas	Regina Dalva Festa
Representante da sociedade civil (Inciso IX)	Ricardo Moretson	Assunção Hernandes Moraes de Andrade

Figura 6 – Representação CCS

Fonte: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004

E por que mencionar quem são esses sujeitos que fazem parte desse colegiado? Porque acredita-se que nesse caso, não apenas a filiação ou representatividade são importantes, a representatividade de saber quem é essa pessoa no setor é fundamental para que o nome consiga ultrapassar tantos crivos e aprovações até chegar à posse no conselho. Considera-se que o CCS assemelhasse a um conselho de notáveis, pois apenas sujeitos que passassem pelo crivo político do congresso conseguiriam ser nomeados. Especialmente no que tange às cadeiras consideradas de livre ocupação das organizações da sociedade civil, essa definição de quem poderia ocupar esses espaços não ficou bem definida na regulamentação do órgão, ou mesmo pelo regimento aprovado. De fato, como já mencionado, o CCS vivencia um conflito entre o discurso e a ideia de que um conselho composto apenas pela sociedade civil (sem Estado) que poderia ser o suprasumo da regulação social, da participação de grupos distintos da sociedade civil na definição de pautas políticas relevantes. No entanto, o dado de realidade é que essa flexibilidade no conceito de representação livre da sociedade civil pode ter sido até mesmo conveniente, pois ela possibilitou inclusive que personagens vinculados ao empresariado ocupassem as cadeiras.

Durante essa primeira composição, ocuparam essas cadeiras destinadas a sociedade civil cinco nomes importantes: José Paulo Cavalcanti Filho, representante indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil, que acabou sendo eleito o presidente durante essa gestão; Alberto Dines, Carlos Chagas, Ricardo Moretson e Jayme Sirotzky. Esse último na época acumulava um cargo bastante curioso, o de vice-presidente do grupo RBS, a afiliada da rede Globo no Rio Grande do Sul. Ilustrando que desde o começo essa visão do que vem a ser um “representante da sociedade civil” não estava posto.

No entanto, o que de mais relevante pode ser citado na experiência empreendida por essa primeira composição, além, é claro, de ter o estigma de “inaugurar” um conselho pelo qual o campo muito se debruçou, muito clamou e muito esperou pela sua operação, é a surpresa positiva de um conselho que “superou suas prerrogativas”. Acredita-se, portanto, que mesmo com todas condições apontadas para outra direção, como todo o medo da operação do CCS ficar limitada à uma figura simplória de conselho assessorio e que apenas se pronunciaria quando solicitado, não encontrou estofo nesse primeiro momento.

Afinal, a análise dos documentos leva-nos a perceber que o diferencial de abordagem naquele contexto, esteve em alguns pontos. Primeiramente, a composição, (que mesmo com alguns pontos mais delicados como um representante do empresariado ocupando uma cadeira da sociedade civil) contou, em geral, com nomes que tinham um histórico relevante de debate no setor, tais como: Daniel Herz, Carlos Chagas e Alberto Dines. Em segundo, ressalta-se a figura do presidente escolhido naquela gestão, João Paulo Cavalcanti Filho, um jurista com amplo trânsito em matérias políticas e legislativas, fez de sua gestão a marca da inclusão e dos debates possíveis. Costumava repetir nas reuniões “tenham no conselho um ator à disposição na busca do consenso e de radicalizar na democracia” (6ª reunião de 2003b, p. 38), mesmo que seja mantendo o traquejo e o diálogo com políticos de amplo poderio nas casas legislativas, como era o então presidente do Senado, José Sarney. Essa junção entre atores com ampla experiência e capacidade de diálogo e uma presidência que conferia liberdade e autonomia de atuação para os conselheiros sem exercer um controle de pauta rígido permitiu que essa primeira gestão do CCS se destacasse por tocar em temas espinhosos, tais como: a definição do padrão de adoção da televisão digital no país; problemas e enfrentamentos sobre a pauta das rádios comunitárias; regulação das comunicações; regulamentação do artigo 221º da CF/88 que versa sobre conteúdos produzidos regionalmente, o projeto de lei de criação da ANCINAV-Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (proposta pelo Ministério da Cultura); regulamentação e atendimento das televisões por assinatura em áreas de baixo atendimento e acesso, como as favelas; e alguns outros assuntos tratados no período.

Para além da capacidade de pautar temas espinhosos, o enfrentamento com o campo empresarial, ainda que majoritariamente sob o signo do consenso e não enfrentamento-como já dito anteriormente, não impediu que os conselheiros marcassem algumas posições relevantes e que trouxeram certo incomodo. Um exemplo disso foi quando o então conselheiro Alberto Dines coloca a proposição para debater o problema da concentração nos meios de comunicação. Ainda que alguma resistência tenha sido levantada no momento da aprovação, a tônica de

autonomia e protagonismo de todos os conselheiros possibilitaram a aprovação do assunto. O tema foi discutido em algumas reuniões do CCS, durante esse primeiro mandato, e compôs a publicação que o conselho fez ao final da primeira composição¹⁹⁷.

Vale ressaltar, mesmo que a permissão para o debate tenha ocorrido, não quer dizer que não houve oposição aos assuntos tratados. Ocorreu inclusive o levante do empresariado e a tentativa até mesmo de desqualificação do debate, como remonta trecho da fala do conselheiro Roberto Wagner, representante das empresas de televisão, em um dos encontros destinados ao debate sobre concentração de mídia no país:

O SR. ROBERTO WAGNER MONTEIRO (Representante das empresas de televisão) (...) Em uma reunião anterior, citou-se que há concentração em Santos e no Maranhão. Estamos falando do Brasil. As redes de televisão aberta, no País, não são concentradas. Então é uma bobagem repisar esse assunto quando isso no Brasil nunca aconteceu; é démodé. A tecnologia já mostrou, esse assunto de concentração é velho. O futuro é a total desconcentração, pelo absoluto número de televisões que vão existir. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2003a, p. 35)

E aqui há um dado especialmente interessante e curioso em relação a forma de participação e a estrutura operativa do Conselho de Comunicação Social. A primeira delas é a própria relação visceral entre Governo e Sociedade na gestão de políticas públicas. O CCS não tinha esse preceito de um conselho gestor ou avaliador de políticas do Poder Executivo. Nenhum ente governamental fazia parte desse conselho, o lado “inimigo” era outro.. Há uma clara disputa sobre prioridades de atuação, sobre conceitos e percepções do setor. E isso fica evidente nesse episódio quando se busca disputar o sentido da noção de concentração de propriedade, pois a postura de enfrentamento do tema em questão não é buscar refutar os números, ou trabalhar o dado sob outra perspectiva, ali almejava-se desqualificar o tema e taxá-lo como algo inexistente, como uma invenção que não coadunava com o dado “real”, com o negócio televisivo brasileiro.

E isso é bem interessante para essa desmistificação do que é a sociedade civil e o seu poder de intervenção em estruturas democráticas mais inclusivas. Porque ali, naquele conselho, todos eram sociedade civil, em sentido amplo de que não faziam parte de estruturas governamentais. Portanto, o fantasma de lutar contra um grande Leviatã, ou o medo do ente grande e pesado, para retomar alguns dos debates de reconstrução dessa noção colocada anteriormente neste trabalho, não tinha o mesmo formato, a mesma tônica. Não que questionamentos sob a capacidade (ou incapacidade regulatória) governamental não estivessem

¹⁹⁷ O presidente do conselho decidiu organizar uma publicação chamada Concentração da Mídia: debates no Conselho de Comunicação Social com esse tema que virou uma espécie de marca da primeira gestão.

em jogo, mas no setor de comunicação, o protagonismo não é governamental, talvez nunca tenha sido.

Nessa direção, a fala do conselheiro Carlos Chagas, representante da sociedade civil, descrita abaixo, é um exemplo dessa disputa também semântica. Uma disputa de signos e sentidos, muito própria do exercício democrático, de um olhar antropológico para o fazer Estado, para as políticas públicas. A fala dele desenha com cores um pouco mais fortes essas diferenciações de posição, ilustra que não basta querer cobrar de um “Estado” todas as mudanças de uma administração dita “progressista”. A fala ajuda a ilustrar que os processos históricos são mais complexos e menos imediatos do que as vontades e urgências sociais requerem. Muitas vezes se dar conta disso pode ser um tanto frustrante, a fala dele é potente nessa direção de disputar sentido, de mostrar que as vezes continuamos repetindo ideais de um Estado não regulador, de um conselho inoperante e fraco, porém o olhar para as micro relações pode oferecer outros detalhes especialmente interessantes:

O SR. CARLOS CHAGAS (Representante da sociedade civil) – A primeira coisa, Dr. Godoy, ainda que me doa muito falar sobre a manifestação do Conselheiro Roberto Wagner Monteiro, é pedir ao senhor desculpas, porque não é bobagem discutir sobre esse assunto de concentração. Muito pelo contrário.

Vamos partir do geral para o particular – e os senhores verão por quê. A proposta para a criação do Conselho de Comunicação Social nasceu da saudosa Deputada Cristina Tavares. E era completamente diferente – permita-me usar as palavras claras –, dessa quase “abobrinha” que estamos tratando aqui há mais de um ano.

A proposta da Cristina, auxiliada por outros jornalistas deputados, era de que o Conselho tivesse funções normativas e até coercitivas. Seria o Conselho a dar as concessões e a renová-las. Mais do que isso, o Conselho zelaria pelo que viria a ser o art. 220 e o art. 221 da Constituição Federal. A palavra de ordem era: “Censura, nunca mais”. Mas havia que se garantir à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem dos excessos da programação do rádio e da televisão que contrariassem o respeito aos seus valores éticos e sociais. Havia também a necessidade de que o Conselho zelasse pela preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas e tudo o que vem estabelecido no art. 220.

A proposta ganhava corpo, obteve aprovação da maioria das Bancadas na Constituinte. No entanto, uma frase fez com que a proposta da Cristina Tavares fosse arquivada e tivéssemos este nosso Conselho – que falo com dó –, este nosso Conselho desimportante. É o primeiro passo. Já dizia um autor, não muito citado nestes tempos de globalização, que “toda grande marcha começa com o primeiro passo”. É importante estarmos aqui discutindo isso, mas não era essa a finalidade do Conselho de Comunicação Social. A frase que correu a Constituinte e que fez calar todas as vozes foi apenas uma, que também falo com dó: “O Dr. Roberto não gostou”. E o Dr. Roberto não gostando, morreu o Conselho de Comunicação Social como deveria ser composto¹⁹⁸.

(...)

Finalizando, tentei distribuir aos Conselheiros este meu pseudo-relatório inicial, mas terminaria com uma observação muito triste também. A Constituição – e nosso Presidente é um jurista emérito –, as Constituições devem estabelecer os princípios gerais. Posteriormente, elabora-se uma lei que debulhe o assunto, que o regulamente.

¹⁹⁸ O Dr. Roberto mencionado na fala do conselheiro é o senhor Roberto Irineu Marinho, presidente e dono da concessão da Rede Globo de Televisão na época.

A nossa Constituinte de 1987/1988 duraria 10 anos, porque não havia um entendimento entre os dois principais grupos: o Centrão e os Progressistas. Sendo assim, o que fez o Dr. Ulysses para o Brasil ter uma Constituição rapidamente? S. Ex^a inverteu o princípio de direito e disse que a lei regulamentaria aquilo que a Constituição não pôde definir. Há certos acontecimentos que apenas ocorrem no Brasil. E isso realmente ocorreu, além de mil outros fatos, principalmente na comunicação social, tanto que está previsto no art. 220 que a lei criará mecanismos de defesa da pessoa e da família contra os excessos da programação. Onde está essa lei? Quanto tempo já se passou desde a promulgação da nossa Constituição?

(...)

Para terminar, informo que, depois de ouvirmos todos os conferencistas, todos os professores que tanto nos enriquecem, sugeridos pelo Alberto Dines, farei mais uma sugestão, que se encontra no meu relatório. Vamos levar muito tempo para discutir essa questão e não vamos resolvê-la sequer até o fim do ano. Porém, meu querido Roberto Wagner, continuaremos o debate sobre a questão da concentração, que não é uma bobagem; pelo contrário, é muito importante. Vamos continuar fazendo isso e, depois que tivermos condições, democraticamente, pelo voto, decidiremos se encaminharemos à Mesa do Senado nossas sugestões, porque não nos resta fazer mais nada, haja vista a nossa desimportância. Vamos analisar se encaminharemos alguma sugestão à Mesa do Senado ou se simplesmente arquivaremos essa Subcomissão. Essa será uma decisão democrática de todos nós.

Era o que tinha a dizer, Presidente. Alberto Dines, desculpe-me por ter falado antes de V. S^a. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2003a, p. 37)

Aquele conselho 'desimportante', como coloca Carlos Chagas, conseguiu discutir abertamente questões delicadas do setor. No entanto, o caminho era muito longo, especialmente com as limitações impostas pelo próprio perfil consultivo que o CCS tinha. E esse fantasma, a sensação de impotência daqueles agentes em um conselho apenas consultivo surgiu de inúmeras formas no período estudado. Alberto Dines, durante sua despedida do CCS, ao final da primeira gestão, por meio do envio de uma carta mistura duas sensações contraditórias e que remontam bem o pano de fundo do conselho: a da impotência de uma estrutura limitada, mas a das possibilidades empreendidas com o debate franco e aberto proporcionado por aquela gestão do CCS. Segundo trecho da carta:

Senhor Presidente do Conselho de Comunicação Social
Senhoras e Senhores Conselheiros

Ao contrário do que pretendia, fui obrigado a cancelar à última hora a minha participação na reunião de hoje. Mas como não desejo ausentar-me da discussão agendada ofereço por escrito algumas reflexões.

Já no fim do ano passado sugeri uma avaliação sobre o primeiro ano de vida deste Conselho. Agora, às vésperas do nosso segundo aniversário, esta avaliação torna-se imperiosa.

É evidente que o Conselho não tem condições para alterar o artigo da Constituição que o criou, nem a sua regulamentação aprovada pelo Congresso.

Fomos definidos como um órgão auxiliar do Congresso nas questões relativas à Comunicação Social e, portanto, não nos cabe questionar este estatuto. Somos um fórum, apenas isso. Mas eu acrescentaria que somos um fórum privilegiado, porque dispomos de todos os equipamentos de exposição pública postos ao alcance do Congresso Nacional e, graças a isso, aptos a levar à sociedade brasileira uma pauta de assuntos normalmente restrita aos ambientes técnicos e corporativos.

Porém mesmo nesta condição de fórum e órgão de assessoramento temos condição de superar as limitações originais. Em primeiro lugar, ao recusar a passividade à qual fomos condenados estatutariamente para assumir um papel mais ativo e afirmativo. Em segundo lugar e, como consequência, auxiliando os congressistas por antecipação. Cabe a um Conselho diversificado e amplo como o nosso identificar uma agenda de discussões mais específica e mais avançada à qual os senhores congressistas por não serem especialistas jamais teriam acesso.

Acredito que demos um passo adiante quando iniciamos a discussão sobre a questão da Concentração da Mídia e da Propriedade Cruzada. Mas existem outras questões de igual importância sobre as quais temos obrigação de nos manifestar antes mesmo de sermos consultados.

(...)

Há um outro tópico de capital importância para a credibilidade do sistema mediático brasileiro e sobre o qual este Conselho tem obrigação de manifestar-se mesmo que não tenha sido acionado pelo Senado ou pela Câmara. Trata-se da questão do conflito de interesses já denunciado pela "Folha de S.Paulo" (e incluído em nossos anais) representado pelos parlamentares que são ao mesmo tempo proprietários de empresas de comunicação eletrônica, portanto privilegiados por uma concessão pública.

Trata-se de uma aberração jurídica, política e institucional porque um integrante de um poder, o Legislativo, não pode integrar outro poder, no caso a Imprensa, cuja função é fiscalizar os demais poderes.

Evidentemente esta é um causa perdida ou quase perdida, mas, mesmo assim, e talvez por isso mesmo, não pode ser surrupiada do conhecimento da sociedade.

Não posso deixar de incluir em nossa "agenda ideal" a questão de uma agência nos moldes da FCC americana (Federal Communications Commission). Mesmo que não interesse ao Executivo e às empresas de mídia eletrônica a criação de uma agência reguladora deste tipo considero nosso dever inalienável provocar esta discussão, sobretudo porque durante os trabalhos da Constituinte pretendia-se fazer deste Conselho algo parecido com a FCC.

Não tenho a pretensão, muito menos a habilitação para estabelecer uma pauta capaz de tornar o nosso Conselho menos passivo e mais ativo. Mas, por outro lado, penso que tenho a obrigação como representante da Sociedade Civil de estimular o debate para o aperfeiçoamento de um órgão que poderá desempenhar um papel crucial no desenvolvimento, qualificação e democratização da nossa imprensa.

Alberto Dines S.Paulo, 6 de Junho, 2004 (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2004a, p. 32)

Ainda assim, mesmo com uma composição que se colocava a debater temas de interesse do campo progressista, o empresariado também utilizava o CCS como espaço de verbalização de suas dificuldades. E essa é uma das riquezas encontradas na análise dos documentos: o antagonismo. Nessa primeira gestão, alguns “dramas” empresariais eram corriqueiramente lembrados, pois na maioria dos casos os representantes das empresas de rádio e televisão se colocavam como grandes vítimas. Como vítimas da pirataria desenfreada e sem fiscalização efetiva, das arbitrariedades do governo federal na escolha do novo padrão de televisão digital, na implantação da televisão a cabo no Brasil, no fantasma que a convergência poderia provocar no negócio de comunicação do país.

Nessa direção, a cultura, como pondera Yúdice (2004), vira um recurso importante a ser discutido, pois é ela que dá base para o argumento dos radiodifusores conclamarem o Estado brasileiro a defender a cultura nacional. Afinal, era corriqueiro o argumento do enorme risco

das produtoras de conteúdo internacionais inundarem o mercado brasileiro com programações estrangeiras, deixando de lado o valor simbólico do nacional. Daniel Herz faz uma fala de confronto ao empresariado esgarçando exatamente esse uso da cultura como ferramenta conveniente para fazer o Estado garantir os interesses de parte da iniciativa privada.

Então, gostaria de fazer uma indagação ao Dr. Francisco, que expôs o argumento do empresariado. Não foi um argumento produzido por S. S^a, que – acredito – produziria argumentos mais consistentes do que aquele que temos ouvido do empresariado. (...) Quando as questões começam a ficar contundentes ou clamorosas como esta, surge a discussão do conteúdo nacional. Vejamos quais são as iniciativas em relação ao conteúdo nacional. Em relação à regionalização da produção, este Conselho assumiu uma posição flagrante, frontal e aberta contra a produção regional, ainda que amparada em uma série de estímulos, de requisitos de viabilidade inclusive econômica. Este mesmo Conselho assumiu a mesma posição quanto à regionalização da produção em relação à exigência de exibição mínima de produção nacional em bases estimuladas, em bases incentivadas com diversas possibilidades. Enfim, aqui se recusaram tais questões e creio que não há vitrina melhor da resistência do empresariado ao conteúdo nacional. Então, queria saber das Organizações Globo, de modo geral, até onde o Dr. Francisco pode traduzir essa posição ou pode interpretar essa posição, como uma pessoa vivida, uma pessoa próxima. Aonde querem chegar com isso? Aonde querem chegar com essa cantilena do conteúdo nacional? Estão dispostos a quê? Está na hora de se dizer. Estão dispostos a quê?

(...) Esse empresariado que defende que o conteúdo nacional é importante está entregando o conteúdo de operação para as empresas estrangeiras. Abriram os 30% na mídia, de um modo geral, com todos os riscos, como disse o Conselheiro Fernando, e mesmo a exigência dos 51% no cabo, objetivamente, pode não garantir nada se o Estado não se dispuser a fazer essa aferição e defesa do interesse público.

Penso o seguinte: ou o empresariado de comunicação do País está disposto a fazer um acordo com a sociedade no sentido de dar rumo para a organização do sistema de comunicação ou talvez seja melhor para a sociedade se acertar com as teles, porque o risco é o mesmo e talvez nas teles tenhamos empresas que são igualmente estrangeiras mas que estejam dispostas a cumprir regras e aceitar requisitos legais porque, de modo geral, estejam acostumadas a fazer isso em seus países de origem.”(CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2004c. p. 30)

A fala ácida de Daniel Herz sinaliza essa dificuldade de interlocução com o empresariado e como as questões vinculadas ao negócio da comunicação foram protagonistas nos trabalhos do CCS. E a cultura foi sempre um ativo importante e acionado quando conveniente.

Essa gestão teve mais um fato curioso, que não voltou a se repetir a seguir. Afinal, existia uma espécie de “buraco” ou omissão do regimento que levou ao entendimento do então presidente e do pleno de que enquanto uma nova composição do conselho não fosse empossada o mandato do anterior estaria automaticamente prorrogado em vistas de não oferecer descontinuidade. Esse imbróglio jurídico foi importante para essa primeira gestão para superar a morosidade de empossar novos nomes, mas logicamente não se repetiu e não evitou a enorme descontinuidade entre a segunda e a terceira gestões aqui estudadas.

De fato, a segunda gestão traz algumas características importantes também nessa direção de funcionamento do conselho, de espírito de atuação, de “potencial revolucionário” que a primeira composição possa ter alcançado. Um conselho que mesmo apenas consultivo, começou a incomodar, não apenas pelo tom propositivo de tocar em questões latentes no setor, mas por convocar inúmeros agentes públicos para dar esclarecimentos, como representantes dos Ministérios das Comunicações, da Anatel, do CADE, do Ministério da Cultura, entre outros organismos que estiveram em reuniões do CCS.

A mudança de ares no CCS é percebida com a escolha do novo presidente nessa segunda gestão. Um indício importante de como o setor empresariado se reorganizou não apenas para compor o conselho, mas também para dar ritmo à pauta e às discussões empreendidas pelo colegiado. Ao contrário da primeira gestão, em que um indivíduo com vinculações ao empresariado alcançou apenas a vice-presidência da Casa, nesse segundo momento, o objetivo era alcançar a própria presidência. O que causou um mal-estar evidente na posse da nova gestão. Afinal, não apenas um nome surge vinculado ao empresariado, mas dois: o de Roberto Wagner, ex-representante das empresas de televisão e com vínculo forte com a ABRA e a Rede Record, e do outro lado Arnaldo Niskier, com a benção e indicação de Paulo Tonet, advogado e membro da ABERT e da Rede Globo.

A manobra de controle do empresariado fica tão forte e a polarização entre duas redes, que já vinham se enfrentando e rivalizando no próprio CCS durante a primeira gestão, acabou proporcionando um maior levante de alguns conselheiros sem vinculação empresarial. A fala de Berenice Isabel Mendes Bezerra, durante o procedimento de escolha do novo presidente na segunda gestão, muda o tom usual de debates do Conselho e provoca o organismo a repensar seu tom consensualista diante da grave ameaça de controle do colegiado pelo empresariado:

A SRA. BERENICE ISABEL MENDES BEZERRA – Boa-tarde a todos. Eu gostaria de tecer algumas considerações antes de darmos início a essa votação, que me parece que é para lá que caminhamos.

Já há algum tempo, quando refletimos, fazemos um balanço sobre este Conselho, recordo que alguém falou que o Conselho era muito menor do que a sociedade brasileira, no sentido de que ele pretendia representá-la, mas não conseguia, talvez por ter sido realizado já há tanto tempo, implantado, ter havido uma defasagem muito grande entre o tempo em que foi idealizado e o tempo em que foi efetivamente implantado.

Porém, neste momento, lamento aos novos conselheiros, a quem dou as minhas boas vindas, e apresento a minha disposição de trabalho conjunto. Penso que acabam já por me conhecer a partir desta minha fala, porque acabo fazendo, como se diz no Paraná, citando o poeta Paulo Leminski, “chover no piquenique” do Conselho por algumas vezes. E começo a fazer chover já no nosso piquenique, dizendo que nós, representantes do campo democrático dos trabalhadores, sentimo-nos – e peço licença aos meus companheiros Geraldo, Eurípedes, Daniel, para falar por eles, porque sei que efetivamente me darão legitimidade para isso – numa situação bastante desconfortável, porque o campo da sociedade civil, com exceção da representação da

OAB e da CNBB, perdoe-me a força e a franqueza, e talvez a rudeza, carece da legitimidade que o legislador previa para essas representações, na medida em que não são pessoas que foram apontadas pela sociedade civil, mas sim pessoas convidadas. Não se tira o mérito de ninguém – de senador algum, da Mesa, do Congresso - mas nos vemos, agora, na contingência de ter de escolher entre um representante que até ontem era das empresas de radiodifusão e, agora, vem representar a sociedade civil. Por um passe de mágica, deixa de ser representante dos empresários. E um outro senhor que representa nitidamente também a indicação do mesmo segmento. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005a, p. 15)

A fala da conselheira é especialmente potente por tocar no drama da falta de regulamentação da representação da sociedade civil no CCS, mas também na forma de escolha e legitimação dos nomes pela mesa do Senado. Essa característica do conselho limita a potência de escuta social e cria mais uma barreira para um lugar de fala democrático e inclusivo (essa é uma diferença bastante importante em relação ao CNPC, por exemplo). A fala dela é tomada quase como uma ofensa e incendeia o próprio colegiado, pois foge um pouco do tom ameno e consensualista dos debates, mesmo em posições contraditórias. A fala de Daniel Herz, ainda que figura histórica do debate democrático da comunicação pela sociedade civil, é um resgate do tom e da estrutura menos “apaixonada” que imperou na gestão anterior. Ainda que a tensão tenha tomado conta, o consensualismo prevaleceu, como remonta trecho da fala do conselheiro na mesma reunião:

Se ainda existem dúvidas em relação ao papel do Conselho, ao seu perfil e se isso ainda gera estranheza nos mais diversos setores sociais, é porque ainda existe estranheza, por exemplo, em relação à atuação dos veículos de comunicação social, que têm crescente importância e que exercem crescente poder de determinação sobre todas as esferas da vida social, sobre a política, sobre a cultura, sobre a economia e, mesmo assim, ainda não é compreendido adequadamente, eu diria. A sua função social, a despeito de sua natureza estatal ou privada, enfim, de sua forma de propriedade ou de gestão, é eminentemente pública – não só de forma tácita, mas de forma ativa, de forma que, se esta função não é percebida pela sociedade, ela é assimilada como prática social. Portanto, a definição do perfil do Conselho e a definição da Mesa de direção desse Conselho é um aspecto crítico porque são formas de projetar não só internamente mas para a sociedade a natureza e a função do Conselho.

No primeiro processo eleitoral que tivemos, foi colocada a candidatura de um ilustre representante do setor empresarial e, na época, argumentávamos com ele que não seria a melhor solução para o Conselho termos, na representação da sociedade civil que se elegeria para o Conselho, um representante do setor empresarial. Da mesma forma, não nos parecia adequado que tivéssemos um representante do setor sindical na área de comunicação presidindo o Conselho de Comunicação. Então, para nós, eram dois elementos que sinalizavam para a sociedade exatamente no espectro de representação não-especializado do Conselho, ou seja, de onde a sociedade civil deveria ter a sua expressão maior desvinculada – não necessariamente, porque as entidades empresariais ou profissionais também são entidades da sociedade civil –, mas parece que o equilíbrio que se buscou com a criação do Conselho, quatro representantes de setores empresariais, quatro profissionais e cinco de outros setores da sociedade civil, ficaria marcada de forma mais patente para a sociedade.

Tivemos esse apelo atendido, e o representante da sociedade civil que presidiu foi o representante da OAB, o jurista José Paulo Cavalcanti – e somo-me a todas as

homenagens e à prestação de tributos em relação ao papel que cumpriu no Conselho.
(...)

Vivemos hoje uma situação que nos deixa inquietos, como disse a conselheira Berenice, o que não podemos deixar de registrar. Os dois representantes da sociedade civil que não têm ligação direta com o setor empresarial – nem o representam – e que foram citados aqui inclusive – temos de fazer isso com a maior abertura e franqueza –, o Conselheiro Dom Orani João Tempesta e o Conselheiro Luiz Flávio Borges D’Urso não se colocaram em condições de aceitar a indicação para a presidência. Os outros três representantes da sociedade civil – essa é uma realidade perceptível, da qual todos temos conhecimento – têm atividade empresarial, representam-na ou já a representaram; enfim, têm fortes laços com ela.

Mais complicado do que isso foi o comportamento de entidades representativas do setor empresarial e de representantes de empresas – todos os presentes sabem do que estou falando –, que tiveram uma movimentação e uma atitude em relação à sustentação de candidaturas que, em alguma medida, deixaram a possibilidade de reincidência da situação do primeiro processo eleitoral, sem outra perspectiva que possa ser discutida, até para evitar constrangimentos como os que ocorreram aqui.

Eu gostaria de cumprimentar os dois conselheiros que colocaram seus nomes à disposição desde logo, o Conselheiro Arnaldo Niskier e o Conselheiro Roberto Wagner. Eles se expuseram ao se colocarem à disposição, e não se pode deixar de reconhecer o mérito dessa exposição. Contudo, cabe-nos avaliar qual seria a melhor composição para a presidência do Conselho de Comunicação Social e para sua mesa diretora. (2ª reunião de 2005a, p. 20)¹⁹⁹

Nessa queda de braço, o representante da ABERT ganha a disputa e Arnaldo Niskier assume a presidência do colegiado. Contudo, essa subida de tom do empresariado ficaria marcante em vários elementos ao longo da segunda e da terceira gestões. Essa disputa por espaço, ganha fortes contornos semânticos, materializando na corriqueira contenda sobre conceitos do campo e percepções sobre comunicação e o papel do CCS em si. Afinal, o perigo de um conselho atuante e livre tinha sido observado nos anos anteriores.

Nasce, portanto, uma novela que permeia toda a segunda composição do CCS e que estaria centrada em duas noções fundamentais: os limites de atuação do CCS e a defesa imprescindível da liberdade de expressão (leia-se: diminuição do Estado e falta de regulação do setor da radiodifusão). O que isso diz do campo? Que o embate entre a própria sociedade civil começava a despertar um rearranjo de poder.

E esse movimento começa como sugestões ou preocupações evidentes que o empresariado começa a trazer para o debate no CCS. Um exemplo disso é a fala do conselheiro

¹⁹⁹ Defende-se que essa diferença de tom e de forma no debate é uma diferença bastante evidente entre os conselhos de cada uma das áreas. Acredita-se, inclusive, que isso tem a ver com a liturgia da participação que se criou em cada um desses espaços. Na comunicação, a validação e o reconhecimento do colégio de líderes das casas legislativas eram fundamentais. Na cultura, os sujeitos tinham uma porta de entrada maior, além de menor regras no formato de participação e manifestação do conselho. Isso não leva a uma percepção maniqueísta de que um conselho funcionou e o outro não. Defende-se que isso ilustra o quanto a “participação social” no debate político é múltiplo, diverso e não pode ser colocado sob uma única chave romântica de deliberação e escuta. Existem processuais e formatos que interferem nessa possibilidade de deliberação e dizem muito de como as áreas se organizam, de como o Estado está disposto a ouvir os múltiplos interesses envolvidos, e como a assimetria de poder entre sujeitos integrantes dessa sociedade civil pode e deve ser uma questão a ser levada em consideração em formatos de escuta democrática como esses.

Gustavo Leifert, representante das empresas de televisão, um quadro orgânico da Rede Globo, nessa mesma reunião de abertura da segunda gestão em 2005, falando do risco à liberdade de expressão no estabelecimento de regulações sobre a publicidade na televisão aberta:

O SR. GILBERTO CARLOS LEIFERT – Sr. Presidente, quanto a oferecer sugestões de pauta, penso que esta Casa deveria debruçar-se sobre questões que envolvem risco à liberdade de expressão, de criação, de pensamento em relação aos veículos de comunicação do País. Temos notícia da tramitação de mais duzentos projetos de lei que pretendem restringir ou proibir a publicidade de produtos de curso legal no Brasil e, de igual forma, outras iniciativas de origem parlamentar e, vez por outra, do Executivo que ferem frontalmente dispositivos constitucionais. Acredito que este Conselho terá condição de prestar algum tipo de colaboração, esclarecendo, colaborando na divulgação de pensamento que sustente a defesa intransigente da liberdade de expressão tal como declarado na Constituição do Brasil. Muito obrigado. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005a, p. 30)

Fica mais claro que essa segunda gestão não teria a mesma liberdade e exacerbação da democracia que fora a marca da primeira composição. Uma disputa efetiva sobre o papel do CCS e sobre esses “conceitos fundantes” do setor ilustram não apenas a disputa de poder, como a disputa pelo lugar de fala com o Estado. Acredita-se que o CCS fora desacreditado por muitos anos por não ter alcançado o seu perfil regulatório de maneira efetiva, como se almejava na constituinte. Contudo, a capacidade de esgarçar temas, de provocar a gestão e causar formas de “constrangimento” políticos não podem ser deixadas e lado. A Rede Globo não teve atuação evidente na primeira gestão do CCS, por exemplo, mas isso mudou de maneira gritante na segunda e na terceira. Essa posição de estabelecer novos esclarecimentos para uma atuação com “segurança jurídica” toma conta dessa segunda gestão e o debate sobre qual seria o perfil de atuação do colegiado surge mais uma vez.

Ao longo do primeiro mandato, foi comum o envio de pedidos de manifestação do Conselho de Comunicação Social por parte de instituições públicas ou organizações sociais referentes às temáticas vinculadas ao campo. Nesse começo de segundo mandato, o mesmo ocorre quando o Ministério Público solicita manifestação do CCS com um caso de não cumprimento da orientação da classificação de um conteúdo da Televisão aberta. O caso é reportado pelo então presidente que é censurado imediatamente sobre uma possível ultrapassagem de competência do CCS, como remonta a fala de Gilberto Leifert:

O SR. GILBERTO CARLOS LEIFERT – No mesmo sentido, Sr. Presidente, talvez a dificuldade encontrada pelo ilustre antecessor na Presidência do Conselho, o Dr. Cavalcanti, em dar encaminhamento ao expediente, provavelmente pelo fato de que não é atribuição do Conselho avaliar esse tipo de procedimento, porque há instituições da administração que se incumbem da classificação indicativa. Talvez tenha sido até um equívoco do Ministério Público endereçar ao Conselho a reclamação. Talvez até tenha o Presidente feito a indicação de advertência, mais como solidariedade do que

propriamente no exercício de atribuição do Conselho, acredito. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005b, p. 17)

Para além do debate de mérito específico, o evento passa a ser um estopim para o questionamento das atribuições do órgão, o que alteraria de forma evidente a operação do colegiado. E uma das falas mais estruturadas nessa direção vem do representante da Ordem dos Advogados do Brasil naquela formação, Luiz Flavio Borges, D’Urso:

O SR. LUIZ FLÁVIO BORGES D’URSO – (...)

O primeiro ponto que eu gostaria de trazer é quanto à atribuição deste Conselho, algo que já foi trazido aqui por vários conselheiros e que deve pautar o início de nossos trabalhos.

É preciso rememorar o que diz a Constituição. A Constituição, no capítulo “Da Comunicação Social”, estabelece uma série de atribuições – inclusive, quanto ao 221, fiz aquela ressalva. Ao final, no 224, diz: “Para os efeitos do disposto neste capítulo” – portanto, do capítulo inteiro –, “o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”.

(...)

O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do título tal da Constituição, em especial... E são elencadas as matérias que ele quer destacar. Agora se coloca o seguinte problema aqui: de acordo com esse art. 2º da nossa lei, nós só podemos nos manifestar se houver provocação do Congresso Nacional? Se esse artigo tivesse sido redigido: o Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras situações, mas não é assim que está redigido. Ele prevê como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que o Congresso Nacional nos faça.

De maneira que, embora o tema demande maior atenção, que se debruce sobre ele, que se estude mais profundamente, a minha sensação, no primeiro momento, é de que nós estaríamos adstritos à provocação do Congresso Nacional por uma interpretação, talvez, mais restrita à atribuição estabelecida no art. 2º da Lei nº 8.389. Apresento isso ao debate, porque vai mudar completamente os rumos dos nossos trabalhos. Se entendermos que só reagimos por provocação do Congresso Nacional, numa interpretação restritiva desse dispositivo, nós, então, temos que buscar esse tema de provocação e fazer o debate. Caso contrário, se a interpretação for mais liberal e não se entender desta maneira, qualquer Conselheiro estaria apto a trazer qualquer tema ou qualquer um poderia provocar este Conselho para se manifestar sobre qualquer tema.

Observo isso numa posição até, digamos, de primeira hora e ficaria com a interpretação restritiva, ao pensar que, como órgão auxiliar, nós estaríamos a atender a uma provocação, mas estou aberto para rever essa posição. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005b, p. 14)

O perigo que essa porta aberta sinaliza diz respeito à fantasia da institucionalidade em espaços participativos como os conselhos. Como se o organismo caminhasse em uma única direção de acordo com a estrutura regulatória que possui. Um mesmo conselho tem notas, possui abordagens distintas de acordo com sua composição, com sua condução. Logicamente, não se joga fora o instituto da regulamentação, da definição de regras que orientem o trabalho e permitam a fuga dessas abordagens episódicas. Contudo, no setor comunicacional, esse

instituto de regular é especialmente observado e mostra o jogo de forças dos agentes sociais duelando e medindo esforços para a garantia ou manutenção de seus interesses. E esse foi o perigo sofrido pelo CCS em sua segunda gestão, o de apequenamento, como sinalizou o conselheiro Geraldo Pereira dos Santos:

O SR. GERALDO PEREIRA DOS SANTOS – Sr. Presidente, não me manifestei até agora. Alguns já falaram, e estou ouvindo, embora profundamente preocupado. Terei que lembrar meu companheiro Chico, Radialista, que fazia umas parábolas interessantes.

Sou da Paraíba, no Nordeste, mas moro no Rio de Janeiro há alguns anos. Na região em que resido, Itaboraí, como na Paraíba, há muito caranguejo. Estou vendo um Conselho, como o caranguejo, andar para trás, e não posso calar-me diante dessa situação.

Se o Sr. Presidente analisar diversos documentos já existentes nos anais do Conselho, verificará que nos debruçamos sobre inúmeros expedientes, não apenas restritos ao Congresso Nacional. Estamos talvez, aqui, num processo de maturação que resultará em algo estragado do qual não gostaria de fazer parte. Há pessoas de responsabilidade, que não estão aqui sem saber o que fazer. Cada um tem conhecimento do seu dever bem como do que o Conselho realizou até agora. E o Conselho, até o presente momento, não se restringiu a atender demandas do Congresso Nacional – creio que não agiremos desse modo.

Peço ao Sr. Presidente, ao Vice-Presidente e aos demais Colegas deste Plenário que não façam esse tipo de ato contra o povo brasileiro. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005b p. 17)

Nesse sentido, há também no segundo mandato uma profunda discussão sobre de quem o conselho deve acatar demandas. Seria de toda a sociedade? Ainda que as reuniões, especialmente as do primeiro mandato, sejam abertas a todos, no segundo a situação muda um pouco. Há inclusive uma demanda de alguns conselheiros para o estabelecimento do nível hierárquico adequado para tratar com o CCS. Segue abaixo a fala do Conselheiro Roberto Wagner, nesta gestão representando a sociedade civil, mas na anterior foi o representante das empresas de comunicação. Segundo ele:

Sempre entendi que o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, sendo o único conselho no País, que tem base constitucional, tivesse uma relevância definida, sobretudo no que se refere à possibilidade de acesso a ele, ou seja, quem pode acessar o Conselho. Firmei essa convicção no início deste ano ou no fim do ano passado, quando uma pessoa com a qual tenho forte relação de amizade, o Dr. Romão, do Ministério da Justiça, se dirigiu ao Conselho falando sobre a legislação específica de classificação de programas de televisão mas, na época, acho que foi infeliz, dando, inclusive, prazos para que o Conselho se posicionasse sobre o ofício que ele remeteu ao Conselho.

Na época, defendi a tese de que, primeiro, ele não teria a competência para se dirigir ao Conselho, na medida em que o Conselho poderia ser, no máximo, provocado pela Secretária Nacional de Justiça, Dra. Cláudia Chagas. Entendia que seria um ato do Ministro, eventualmente, do Secretário Executivo e, num terceiro escalão, a Secretária Nacional de Justiça com a qual o Dr. Romão trabalha.

Senhor Presidente, acho razoável imaginar-se que um ofício dirigido ao Conselho, digamos, pela Ordem dos Advogados do Estado de São Paulo, esse ofício deveria ser assinado pelo seu Presidente e não por advogados integrantes da Seção Regional da

Ordem. É preciso, no meu entendimento, que se tenha uma pompa e uma circunstância para se dirigir ao Conselho; uma solenidade que acho que compete às pessoas que queiram ter uma posição do Conselho seguir. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2005c, p. 5)

A fala acima é mais um elemento que ilustra as formas distintas de isolamento do CCS, primeiro pela perspectiva de quem pode compô-lo, depois do que ele realmente pode fazer, em seguida de quem pode falar com ele,. Todas formas de distinção e de criação de uma separação entre conselho e sociedade civil não organizada corporativamente, ou até mesmo com estruturas governamentais consideradas “subalternas”.

Na terceira composição do CCS, arrisca-se apontar, inclusive, que a tipologia de participação tem mais uma mudança bastante marcante na virada da segunda para terceira gestão. Se na segunda há essa disputa “conceitual” grande, na terceira caracteriza-se a nova composição como o conselho de bacharéis. O que isso quer dizer? Que a profusão de advogados na composição do colegiado levou o debate para outra esfera, a da legalidade, a da disputa positivada na letra da lei, a da efusiva busca de “vistas” da matéria. Fez com que o colegiado se assemelhasse muito do trabalho e da aura de debate legislativo, com trancamento de pautas, com uma morosidade maior no trabalho. O Conselho que passa a ser presidido por Dom Orani Tempesta²⁰⁰, nessa terceira composição, passa boa parte do tempo rediscutindo temas, tocando novamente no limite do CCS e insistindo de que o conselho não deve substituir o parlamento. Como ilustra a fala do conselheiro Gustavo Leifert (reconduzido na terceira gestão):

Eu também faria reparos em relação ao sentido de urgência do debate de alguns temas. Essa é uma decisão política. O sentido de urgência e de prioridade é uma decisão política. Penso que o órgão auxiliar deverá estar apto a atender aos desafios representados pelas demandas advindas do Congresso, promovendo os seus estudos internos no âmbito das comissões, no plenário, realizando audiências, fazendo convites, mas não substituindo o Parlamento na definição dos caminhos que o Parlamento deve seguir em função de demandas que estão nas ruas, na sociedade, na porta do Parlamento. A função do Conselho não é orientar o Parlamento em relação a suas atribuições, àquilo que efetiva e genuinamente tenha ou não sentido de urgência. Nós devemos analisar o que está em discussão, por meio de diferentes projetos de lei em andamento nas duas Casas, e, aí sim, prestar assessoria, emprestar conhecimento técnico ao debate, mas não substituir as prerrogativas do Parlamento, que são próprias

²⁰⁰ O senso comum pode até estranhar a profusão de conteúdo evangélico na televisão aberta, a venda de horários etc, mas naturalizamos o poderio da Igreja Católica no mesmo tema. A chegada de Dom Orani a presidência do CCS não apenas não é criticada, mas é “festejada” por representar a ascensão de um homem da comunicação, como remonta o trecho a seguir do então senador Jose Sarney na apresentação do novo conselheiro: “Sabendo que V. Exa. é um homem de comunicação, durante o tempo na CNBB era o encarregado desse setor, e que passou toda a sua vida dedicada também, além da sua missão religiosa, a ser um homem dedicado à comunicação e à sua importância e tem a experiência, porque já foi membro deste Conselho há alguns anos, e agradeço que ele tenha sido reconduzido ao seu cargo, e quero lhe transmitir a Presidência, desejando-lhe êxito na sua missão. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2012a p. 12

do mandato conferido aos representantes políticos. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2013a, p.20)

Aquele espírito de um colegiado provocador, que tudo debatia, não importava a origem, especialmente conclamando a sociedade civil para falas livres ao final das reuniões passou a ser um conselho que se preocupava em definir quem poderia falar com o CCS e com limites.

É pertinente relembrar que após essa segunda gestão, há um vácuo considerável no CCS. O conselho fica sem novos membros de 2006 até 2012, ou seja, boa parte do período histórico aqui estudado. Esse silenciamento traz o trauma de um conselho esvaziado e dependente da vontade política para existir. Mostra também que o próprio conselho ficou afastado de debates regulatórios fundamentais no setor como a criação da lei 12.485 de 2011, do Marco Civil da Internet, do Plano Nacional de Banda Larga, entre outros já citados anteriormente. De fato, o CCS do início da década de 2000 debatia a convergência em suas potências e ameaças, especialmente ao setor de radiodifusão. Ao voltar a se reunir em 2012, o bonde da história passou e da tecnologia também. O que remonta aos tempos de debates, ao tempo da participação da maturação, do debate político, e as urgências sociais e especialmente na comunicação, também tecnológicas. A descontinuidade do trabalho do conselho é especialmente danoso em um setor que muda a todo momento e com uma velocidade muito grande. Nesse sentido, o silenciamento do conselho por tanto tempo foi especialmente proveitoso, deixou de ser o fórum de grandes temas, inclusive propondo ao parlamento e recomendando questões ao executivo para se tornar o colegiado do cotidiano, do pedido de vista, uma clara referência ao esvaziamento do potencial de participação.

Contudo, para além dessas grandes marcas distintivas de cada uma das gestões do Conselho de Comunicação e que tocam particularmente na reorganização de forças e nas peculiaridades do setor comunicacional, é especialmente interessante lembrar pontos importantes no percurso de análise entre os dois organismos e um dos elementos fundamentais é pensar a relação com o setor cultural.

Nesse sentido, o trabalho do CCS é interessante para tratar a interlocução entre os setores. Afinal, no período aqui estudado, o organismo convidou duas vezes o então ministro da cultura para “prestar esclarecimentos”, em um formato parecido com o das comissões legislativas das duas casas (Câmara e Senado) em temáticas interessantes. A primeira delas foi por iniciativa do então representante do setor de Cinema e Vídeo, Geraldo Pereira dos Santos, o então Ministro é chamado para falar das políticas construídas para o Cinema e o Audiovisual. Em reunião ocorrida em junho de 2004, o Ministro da Cultura, Gilberto Gil aborda as

intencionalidades do MinC para a valorização do cinema nacional e numa delas estava o debate sobre a institucionalidade do setor e acaba tocando no tema da ANCINAV, como remonta o trecho descrito abaixo:

(...)

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer ao Presidente e aos Conselheiros o convite para estar aqui nesta reunião especial do Conselho de Comunicação do Congresso Nacional. O trabalho deste Conselho, que reúne o Poder Público, a sociedade civil e o setor, tem sido vital para a viabilização de medidas que regulem, democratizem e elevem a qualidade da Comunicação Social no Brasil.

O tema de hoje está na ordem do dia. O cinema brasileiro vivencia um momento histórico. Trata-se do auge de um ciclo de sucesso, iniciado na segunda metade dos anos 90, conhecido como o processo da “retomada”.

(...)

Nossos filmes estão reconquistando o público. Nas semanas que correm, fala-se do cinema brasileiro nas ruas, nos bares, na TV. Melhor: fala-se de um modo entusiasmado, como sendo a afirmação, cujo gozo todos compartilham, de uma capacidade deste País e desta sociedade.

De outro lado, o Governo Federal, em seu conjunto, tomou a decisão de incorporar a política de desenvolvimento e de democratização do audiovisual brasileiro ao seu cardápio de ações estratégicas e, portanto, prioritárias.

Desde o início desta gestão, a Presidência da República, o Ministério da Cultura, a Casa Civil, as empresas estatais e outras instituições federais uniram esforços no sentido de dar a concretude possível a essa decisão.

A vinculação da Ancine ao MinC, sua transformação em Agência Nacional de Cinema e Audiovisual, a criação do Conselho Superior de Cinema e a instituição de um novo marco regulatório do setor, medidas anunciadas pelo Presidente Lula em 13 de outubro de 2003, têm esse sentido claro.

Trata-se de dotar o Governo Federal de instrumentos institucionais para realizar uma política pública abrangente, não apenas para o cinema brasileiro, mas para a produção e a difusão de conteúdo audiovisual em todas as formas e meios tecnológicos.

Combinados, esses fatores apontam para a realização de um objetivo principal: tornar o atual ciclo de sucesso do cinema brasileiro e o êxito de nossa televisão privada e pública num processo contínuo e sustentado de desenvolvimento do audiovisual nacional, de modo a assegurar a sua vitalidade econômica, a sua qualidade e também a sua diversidade.

Para o Governo Federal, como se vê, o incentivo e a regulação da produção e da circulação de conteúdos audiovisuais são tarefas estratégicas, que devem ter, por parte do Poder Público, em suas várias esferas, tratamento de assunto de Estado. Isso porque a questão da produção de imagens diz respeito, em última instância, ao país que queremos construir e ao modo como o Brasil se insere no processo de globalização.

O conteúdo audiovisual, além de gerar emprego e renda, tem um impacto simbólico decisivo. Ele interfere nos modos de pensar, agir e sentir da população. Influi nas manifestações artísticas, impulsionando a identidade e a diversidade cultural. E contribui para a formação da imagem coletiva do País e de nossas múltiplas visões de mundo. É talvez o mais poderoso oxigenador das sociedades contemporâneas, ao mesmo tempo em que é também uma mercadoria de alto valor agregado, ícone da sociedade da informação e da economia pós-industrial. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2004b, p. 6)

A fala do ministro Gil é interessante em vários sentidos. Em primeiro lugar ele tem a coragem de tocar em deveres regulatórios do Estado diretamente com representantes dos maiores conglomerados da televisão aberta nacional. Como já dito anteriormente nesse trabalho, não dá para deixar de lado o enorme vínculo entre a televisão aberta e a produção

cinematográfica nacional, especialmente considerando o papel do grupo Globo e da Globo Filmes. Outro ponto importante é o fato dele verbalizar diretamente, especialmente para o campo da comunicação que o Ministério da Cultura estava se colocando como agente público protagonista para pensar o setor pelo viés do cinema e da produção de conteúdo, pelo vínculo umbilical com o setor cultural, a produção de sentido e a questão da diversidade, como remonta outro trecho do discurso:

O Ministério da Cultura, por sua natureza institucional, por ter a visão do todo, reunindo pessoal qualificado técnica e politicamente, assume o seu papel na articulação entre os diversos setores que compõem a economia do audiovisual em nosso País.

Com essa aliança, poderemos superar a distinção bizantina entre “indústria” e “arte”, ou entre “TV” e “cinema” ou ainda entre “cinemão” e “cinema cultural”, criando um ambiente favorável para que todos os conteúdos audiovisuais tenham vez e lugar e se tornem, de fato, uma das principais economias do País e um fator de desenvolvimento cultural, valorizando tanto o local quanto o nacional.

Celebrando essa visão, estaremos dotando o Estado dos instrumentos institucionais, políticos e econômicos necessários para fortalecer o mercado interno, elevar significativamente a demanda por nossos filmes no Brasil e no exterior e repactuar a relação com os países centrais e os conglomerados globais de comunicação, além de buscar parcerias saudáveis com outras cinematografias que não a hegemônica, estimulando as trocas com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, o Mercosul, outros países emergentes e a Europa.

Que mecanismos são esses? Em primeiro lugar, estaremos, nos próximos dias, transformando a Agência Nacional de Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, com mais capacidade e mais recursos humanos e materiais para regular e proteger todo o setor de audiovisual no Brasil, incluindo os conteúdos que circulam em cinemas, na televisão, na Internet, na telefonia celular e nos demais meios. Vamos, assim, fazer a necessária distinção entre plataformas tecnológicas, já reguladas pela Agência Nacional de Telecomunicações, e conteúdos, de acordo, por exemplo, com a visão que a Comunidade Européia tem hoje do tema.

Quero chamar a atenção dos que atuam no setor. Não podemos perder esta oportunidade de avançar, em razão dos velhos temores, de preconceitos ou de vantagens de ocasião, nem nos contentaremos com as raspas e restos de uma globalização excludente e concentradora.

O modelo de desenvolvimento do nosso audiovisual não pode ser o da dependência. Temos uma grande oportunidade de potencializar os valores simbólicos desta sociedade e deste País, o nosso projeto de Nação, plural e democrático. Por que não fazê-lo?

Esse projeto, por outro lado, não pode prescindir de mecanismos de ampliação do acesso do povo brasileiro à produção e à fruição de bens audiovisuais nacionais.

(...)

Nesse contexto, o Governo Federal volta a fazer sua parte, suprimindo anos e anos de ausência. Amplamente negociado com os setores envolvidos, o marco regulatório está para ser anunciado pelo Presidente Lula.

(...)

Podemos e devemos comemorar as conquistas obtidas até agora, e esta reunião especial do Conselho de Comunicação Social me parece uma ocasião adequada para isso. Mas não podemos descuidar. É preciso manter o entusiasmo e a união para enfrentar os enormes desafios que se colocam diante de nós. É preciso também estabelecer uma colaboração perene entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional. Trago essas palavras a respeito das reformas em curso no audiovisual brasileiro não apenas a fim de transmitir aos senhores as diretrizes que norteiam o Governo Federal na área, mas também para mostrar que a nossa defesa da diversidade cultural e,

portanto, da regionalização não é apenas retórica, mas um princípio fundamental, constituidor de nossa ação.

Estamos e estaremos, Sr. Presidente, agindo nos órgãos multilaterais e também nas instâncias internas no sentido de defender a diversidade cultural e a excepcionalidade dos bens, serviços e expressões culturais de qualquer natureza. Queremos construir no Brasil um espaço plural no qual todos possam ter acesso às imagens, aos símbolos, aos significados e significantes oriundos de todo o território nacional e também do maior número possível de países do planeta. E tudo isso deve ser feito em equilíbrio. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2004b,, p. 8)

É inegável a coragem e, talvez, inocência ou até prepotência, do ministro em dizer claramente ao empresariado que estava ali para propor regulação ao setor. Uma regulação que dialogava com a diversidade cultural, com a proliferação simbólica, com todos os motivos válidos e inclusivos, mas esqueceu de perceber com quem se dialogava. Talvez parte do arrependimento sobre esse episódio tenha sido feito pelo então ministro posteriormente (como já citado no livro escrito após sua gestão).

Contudo, destaca-se também o aceno que Gilberto Gil faz ao empresariado nesse mesmo discurso, como uma forma de contagiar o empresariado para a construção de políticas públicas, conclamando-os quase para um novo contrato social, como remonta trecho da fala da época: “Os interesses do Estado, das empresas de comunicação e dos produtores independentes são, neste momento, convergentes e sugerem um novo contrato social para o setor, capaz de consolidá-lo em uma indústria forte, dinâmica e criativa”. (6ª reunião de 2004, p. 7) Faz da fala no CCS o ponto importante de aproximação do Congresso Nacional, mas não deixa de ser um projeto com ares nacional-desenvolvimentista.

Gil volta novamente ao CCS na 8ª reunião de 2006, dessa vez para participar de uma audiência pública sobre como preservar a identidade nacional. O tema é a porta de entrada para o ministro retratar a importância da comunicação na vida cultural e no exercício de direitos culturais. Segundo as palavras do ministro:

Quero iniciar agradecendo o convite feito a mim, sublinhando a oportunidade e significado deste encontro e manifestando a enorme satisfação de vir ao Parlamento Nacional – aqui, neste que é um dos seus mais importantes órgãos auxiliares – para manifestar as considerações do Ministério da Cultura sobre a importância da comunicação social na perspectiva cultural da vida brasileira, aspecto focal, que eu escolho para tratar dentro desse vasto tema que é a identidade nacional, ou as identidades nacionais, em todos os seus movimentos, em todos os deslocamentos históricos e contemporâneos e as perspectivas futuras.

Aproveitarei igualmente para anunciar alguns passos importantes que o Governo brasileiro planeja para este fim de ano no campo da televisão pública brasileira, já que está dentro do campo das comunicações sociais, da visão do espaço público, essa é uma das questões importantes que temos que enfrentar no Brasil, especialmente pela conhecida e considerada debilidade do setor da comunicação social pública, através dos seus veículos públicos no Brasil, entendido aqui como agenda, esse importante eixo da comunicação social no Brasil, a TV pública, entendida aqui como agenda estratégica e contemporânea da sociedade brasileira. Ações que pretendem vir como

forma de apoiar o aprofundamento do debate e a geração de um novo ciclo de desenvolvimento para a televisão pública no Brasil.

O debate proposto pelo Conselho não poderia ser mais sensível aos anseios da vida brasileira. O contexto atual me parece ser de aprofundamento e exigência cada vez maior de um padrão republicano do Estado no trato da coisa pública, e também no trato e respeito do espaço público, em cujas ondas e infra-estruturas digitais transita hoje a comunicação social mundial. Esta exigência ocorre em todo mundo, e no Brasil hoje se tornou ampla, irrestrita, envolvendo a pauta da população, dos Partidos, desta Casa – o Congresso – das diversas identidades, das minorias, em suma, do País.

E é justamente de espaço público, de espaço comum, que vou falar um pouco.

(...)

Venho notando um crescente interesse sobre essa agenda em todas as esferas da sociedade. Por onde caminho, a questão parece gravitar como a descoberta progressiva de um direito, de um sentimento até então parcialmente adormecido ou mal compreendido em sua profundidade e inter-relação com todos os aspectos da vida humana. A comunicação social perdeu o status de agenda de especialistas para se tornar um dos eixos de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

(...) O aprofundamento da democracia impacta diretamente na qualidade e quantidade das demandas da população brasileira, que quer hoje mais acesso à informação, deseja elaborar e proteger sua memória, estabelece-se como sujeitos de direitos culturais e outros direitos cada vez mais difusos. A pauta dos direitos difusos que vem ocupando seguramente as agendas de todos os países com relação a essa questão da cidadania e o atendimento dela através do quadro dos direitos.

Portanto, o Ministério da Cultura – por meio de seus muitos editais e seleções públicas que hoje mapeiam os grupos culturais de todas as regiões – registra hoje uma ampla demanda por produção de subjetividade e participação em formas mais elaboradas de expressão.

O acesso à informação, tanto pelo direito ao consumo como pelo direito à expressão, se consolida hoje como demanda decisiva para atualização do Brasil como nação republicana e democrática.

Estamos hoje debatendo finalmente a comunicação social: tarefa que países avançados concluíram no passado como pressuposto indispensável do ingresso na modernidade. Não seria agora, quando já ingressamos na pós-modernidade que nos eximiríamos dessa tarefa. Temos que cumpri-la imediatamente. A modernidade já, para usar uma expressão bem popular da minha época de juventude, num certo sentido já vai tarde. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2006a, p. 45)

O MinC vem ao CCS para provocar a reflexão sobre o direito à comunicação, um tema que passa de maneira muito tangencial nos debates. Ilustra, inclusive, que essa questão é uma demanda social e uma agenda do nosso tempo.

A brecha aberta pelo CCS mais uma vez serve de apoio para o MinC apresentar sua segunda grande tentativa de interlocução direta com a comunicação e com a radiodifusão. Em certo sentido, essa fala é menos marcadora de posição e desafiadora do que a primeira. O MinC passa a se colocar em outro lugar: o do ente público que se preocupa com a comunicação pela perspectiva pública. Se o episódio da ANCINAV fracassou, o objetivo agora é usar como exemplo o tema da televisão pública para reforçar a importância de se repensar o consumo cultural, as formas de representação e desenvolvimento do setor. Contudo, essa mudança estratégica de enfrentar “menos” o interesse corporativo das grandes redes não torna a empreitada menos desafiadora. Nessa segunda visita ele fala do Fórum de Tvs Públicas, outra

ação do MinC no campo comunicacional e nessa transposição de atuação. Segundo as palavras do ministro (grifos da autora):

A discussão sobre a comunicação e cultura deve ocorrer nesse amplo marco conceitual que conecta expressão e meios de expressão, cultura e estruturas de comunicação social. O debate sobre a televisão digital brasileira me parece ter oferecido um grande salto de qualidade no debate nacional sobre projetos governamentais dessa natureza versando democracia, comunicação e desenvolvimento.

(...)

O Ministério da Cultura vem se dedicando, desde 2003, a preparar o Brasil para ser um produtor cultural à altura da diversidade cultural de seu território. As políticas públicas do Ministério por isso dão atenção tanto à diversidade cultural e às culturas populares como à alta tecnologia – o que viemos praticando, eu diria exemplarmente, nos Pontos de Cultura, revelando como essa interação é vital para realizar a tecnologia como cultura, e realizar a cultura como tecnologia.

A demanda por conteúdo só tende a crescer e, se a revolução digital fosse hoje concluída, provavelmente não teríamos todo o conteúdo audiovisual nacional disponível para programar a televisão digital. Pergunto nesse sentido aos senhores, perguntamos a nós todos:

Com poucos pólos regionais e locais de produção teremos uma Tv digital capaz de partir de baixo para cima, da diversidade das raízes para as antenas?

Sem um orçamento progressivamente ampliado para o fomento à produção cultural, teremos um conteúdo produzido compatível com a sofisticação do meio?

Sem um marco regulatório amplo sobre a comunicação social, que segurança terão os novos investidores, os novos capitais para uma competição com regras claras?

São perguntas que apontam para um novo papel do Estado. Um Estado democrático, laico, que trate a diversidade cultural como traço identitário da nação e a cultura como um ativo dinâmico e dinamizador. (...)

Os programas que já realizamos em parceria com a Tv pública mostram como é possível exercer um papel fundamental na geração de novos paradigmas para a televisão brasileira, atuando como ambiente dinamizador de novos modelos de negócio, novas maneiras de fazer e de ver televisão. A Tv pública estabelece hoje novos níveis de compromisso com o público telespectador, respeitando seus direitos e reconhecendo suas demandas.

Enfim, por todas estas razões, nos parece absolutamente fundamental estabelecer um fórum nacional onde possamos discutir detalhadamente todos estes temas, diagnosticar os problemas e estabelecer quais são nossas metas e desafios.

Nesse sentido, o Ministério da Cultura, por meio de sua Secretaria do Audiovisual, em parceria com a Casa Civil e o Gabinete da Presidência da República, deflagraram os preparativos do I Fórum Nacional de TVs Públicas. Neste encontro poderemos discutir, formular e enunciar as questões essenciais de um necessário plano de desenvolvimento para a Tv pública brasileira. Pretendemos discutir com os diversos atores do setor, reunir pela primeira vez representantes de vários Ministérios e de todas as televisões públicas, contando com diversas instâncias e níveis de Governo e convocando também o Parlamento. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2006a, p. 48)

Nesse lugar da defesa do interesse público o MinC ficou mais confortável e saiu da mira política direta. Contudo, a semente do debate foi plantada e se a disputa pela democratização das comunicações era tema travado e de difícil desenvolvimento no CCS, a perspectiva cultural traria um novo alento. Como ilustra trecho da fala do conselheiro Celso Augusto Shroder sobre o mesmo tema:

(...) identificar a cultura com os meios de comunicação de massa, identificar no mundo contemporâneo, a cultura sendo produzida, essencialmente, pelos meios de comunicação de massa. Portanto, para democratizar a cultura, é essencial e fundamental democratizar esses meios de comunicação. E depois dar um sentido estratégico à cultura, colocá-la no centro do debate político e no comando do País. A partir disso, era lógico que surgisse dessa ideia o conceito da Ancinav, que era uma ideia generosa, no meu entendimento, de reorganizar o sistema de financiamento e claro que tinha que decidir sobre a regulação, de alguma maneira, dos meios de comunicação de massa. Isso foi massacrado pelos meios de comunicação que veem em qualquer tipo de atividade regulatória um tipo de censura. Na verdade, sabem que não é isso. É um negócio que precisa ser, de alguma maneira, regulado, e é óbvio que qualquer regulação retira benefícios desse negócio. Nós precisamos pensar sobre isso de alguma maneira. Foi massacrado, expondo, inclusive o Ministério, a uma situação frágil, que só não foi pior graças ao esforço pessoal do Ministro, enfim, da produção que o próprio Ministério produziu. Enfim, vem fazendo ao longo do tempo. Bem, a partir daí, eu compreendo que o Ministério agora faça sempre a sua atividade, por exemplo, no debate sobre Tv pública. Eu queria fazer uma provocação ao Ministro e ao seu staff. Eu não sei se nesse momento o debate sobre televisão pública é mais essencial do que o debate sobre a natureza pública da televisão. Parece-me que um fórum de debate sobre televisão pública é essencial e fundamental. (...)Então o debate cobrado pelo Wagner que a sociedade debatesse sobre uma regulação quando todos os interesses, de alguma maneira, fossem colocados sobre a mesa, por exemplo, os interesses antagônicos que foram referidos há pouco aqui, entre as telecomunicações e as comunicações. Mas não são esses os interesses. Porque não é só um negócio a comunicação. É um serviço, antes de mais nada. E, portanto, a sociedade civil tem que estar presente. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2006a., p. 58)

Essa sobreposição de fronteiras, essa disputa de espaço da cultura na comunicação não terminou com essas falas ou posições oficiais do MinC. Na terceira composição do CCS um dos conselheiros representantes da sociedade civil (ainda que como posição de suplente) foi Juca Ferreira, secretário executivo de Gil e ex-ministro. Servindo como uma espécie de “infiltrado” do setor no conselho, considera-se que a participação dele aponta duas questões: a primeira de que o setor cultural continuava a disputar no conselho um lugar para essa transposição de fronteira entre os campos, a segunda é a percepção já retratada aqui: estar presente no CCS, mesmo como livre representante da sociedade civil, não é uma tarefa fácil ou acessível a todos os sujeitos. Ainda que a participação de Juca Ferreira seja limitada e por pouquíssimo tempo, ele auxilia o movimento da sociedade civil e de fortalecimento do Conselho reforçando a importância da escuta para o exercício democrático, como ilustra trecho de uma fala dele:

Eu acho que a gente não deveria desprezar essa participação da sociedade, porque essa é a grande função desse Conselho: permitir que a sociedade esteja mais próxima do Legislativo e, com isso aumente, a legitimidade do Legislativo. O perigo do Legislativo, o perigo das instituições democráticas é quando elas se descolam excessivamente da sociedade e só buscam escutar a sociedade nos momentos eleitorais. Aqui é um canal de escuta, é um canal de diálogo, é uma possibilidade que a gente traga de uma forma institucional e sistemática para auxiliar o trabalho do Congresso, no sentido de que a sociedade está demandando determinadas reflexões, mesmo que isso não redunde em projetos de leis, mas redunde em amadurecimento

das decisões que são tomadas pelas duas Casas, que são as Casas da democracia: o Senado e a Câmara. (CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2012b, p. 13)

É interessante observar esse movimento de interposição entre os setores. É particularmente curioso ver o Ministro da Cultura disputar o lugar regulatório do MinC diretamente com o empresariado de comunicação, coisa que nem mesmo os Ministros das Comunicações fizeram no MiniCom. É pertinente salientar que Gilberto Gil falou mais vezes para o CCS do que para o próprio CNPC, como será destacado a seguir. Da mesma maneira diz muito desse perfil turvo de escuta da sociedade civil a presença de um ex-ministro da cultura em uma das cadeiras destinada ao perfil livre do conselho, enquanto outros organismos que discutem diretamente o tema não conseguem ocupar esse espaço.

De fato, a observação sobre o trabalho do CCS no período reforça o quanto a participação social no debate político não é algo simples, muitos elementos precisam ser considerados.

5.3 Participação social na definição de rumos de políticas culturais, o buraco é muito mais embaixo na gestão do CNPC

É interessante colocar o objeto aqui discutido em perspectiva e entender o lugar que o CNPC ocupou na agenda política do ministério da cultura. Afinal, se a gestão do MinC colocava como desafio a recomposição do Estado no setor e conseqüentemente novos paradigmas para o tratamento da cultura, o olhar para a sociedade civil seria um dos pilares dessa transformação. Mais do que por uma perspectiva de atendimento e de proporcionar que o Ministério da Cultura disponibilizasse recursos financeiros para mais brasileiros e não apenas uma “clientela específica”²⁰¹, a sociedade civil deveria ser sujeito operador dos rumos decisórios, pois a abordagem escolhida primava pela escuta e participação social na gestão de políticas de forma mais incisiva. O interessante é observar como a operacionalidade dessa intencionalidade política pode ganhar outros contornos diante do mundo real e das correlações de força existentes.

A cultura, defende-se que especialmente com a chegada de Gil ao MinC, ganha um protagonismo e uma ênfase do governo que pode não ter sido a mesma nas gestões ministeriais seguintes. Inclusive com a proximidade do próprio presidente à pasta e com as manifestações públicas sobre o papel do setor na agenda política nacional. O trecho abaixo, do então presidente

²⁰¹ Como se refere Gilberto Gil em seu discurso de posse em 2003.

Luiz Inácio Lula da Silva (2006) é um exemplo desse namoro, especialmente no começo da gestão:

Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. Porque não a vemos como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como a base da construção e da preservação de nossa identidade, como espaço para a conquista plena da cidadania, e como instrumento para a superação da exclusão social -tanto pelo fortalecimento da autoestima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país. Ou seja, encaramos a cultura em todas as suas dimensões, da simbólica à econômica. Vem daí o nosso entendimento da cultura como uma das preocupações centrais do Estado. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 1)

Não se nega o lugar que a pasta ocupava na retórica programática do partido. Vale enfatizar que a gestão do MinC “capitalizou” o carisma de Gilberto Gil de distintas maneiras, mas uma das mais potentes, a nosso ver, diz respeito aos discursos e aos apontamentos programáticos que as falas do então ministro proporcionaram à sociedade. Arrisca-se inclusive vincular esse movimento de fala, de fala ao povo, a todos, como esse primeiro gesto de abertura do MinC aos múltiplos sujeitos, serviu como uma forma de conclamar a população a ocupar espaços que antes estavam fechados para determinados indivíduos²⁰² (e não se pode deixar de lado esse elemento ao avaliar a experiência do Conselho Nacional de Política Cultural).

Esse movimento de conjugação de posturas políticas, mais instrumentos e incentivo a participação social comungam para uma abordagem democrática mais participativa, ou como defende Boaventura de Souza Santos (2005, p. 276) uma teoria democrática pós-moderna. Ou seja, analisar a estrutura de participação social dessa gestão, com especial ênfase para o papel ocupado pelo Conselho Nacional de Política Cultural, é ter essa sensibilidade de levar em conta esse movimento primeiro, essa disposição governamental de fazê-lo, com todos os erros e acertos que foram percebidos na análise temporal promovida aqui.

Entende-se, portanto, que o papel de fórum participativo ocupado pelo CNPC não viria apenas da vontade política, ou de um simples ato administrativo do ministro. Afinal, houve um espaço de tempo considerável entre o início da gestão ministerial e a reativação e a posse da primeira composição no novo conselho, demorando mais de 5 anos para essa retomada do CNPC.

Portanto, essa soma de movimentos permite compreender o tamanho da complexidade do tema da participação na gestão de políticas, mesmo em uma gestão política que se coloca

disponível para tal, como foi o caso da cultura. Portanto, alguns desses movimentos de colaboração para o aumento da participação, para o engajamento e (porque não?) para uma transformação na cultura política brasileira proporcionam uma espécie de pedagogia da participação. Com isso, destacam-se alguns eventos/acontecimentos para pensar esse movimento de incentivo à participação (e sua redefinição) ao longo da gestão, são eles: o Seminário Cultura Para Todos, as Conferências Nacionais de Cultura, as Oficinas e encontros do Sistema Nacional de Cultura, a instalação das Câmaras Setoriais, a criação do Programa Cultura Viva e, finalmente, a posse da nova gestão do Conselho Nacional de Política Cultural em 2008.

O Seminário Cultura para Todos, uma espécie de caravana do MinC por todo o país com 20 encontros realizados, foi um desses movimentos relevantes de preparação do estofado de participação social na gestão. A série foi fundamental para esse engajamento e a discussão mais ampliada naquele momento com foco destinado ao enfrentamento das questões de financiamento e fomento à cultura no país. A sensação de que a lei Rouanet era um mecanismo ultrapassado e desigual pairava sobre o setor, mas a sua mudança não seria uma tarefa simples. O evento funcionou como um símbolo dessa nova gestão do Ministério da Cultura que não estaria presa ao gabinete ou às influências de grupos culturais específicos, a proposta era deixar claro, que a gestão seria feita também na rua, com a sociedade. Ouvir os sujeitos sobre um dos gargalos históricos, o financiamento, era uma forma também simbólica de indicar que tabus do campo seriam enfrentados.

Outro exemplo dessa gestão que fala para todos e busca construir coletivamente foi o lugar das conferências nacionais. Vale enfatizar que esse movimento das conferências e dos conselhos não foi uma exclusividade da cultura, como já dito aqui, esses instrumentos eram considerados marcas desse “modo petista de governar”. Logicamente, a prática das conferências já existia anteriormente, mas segundo Avritizer (2010), estavam restritas a áreas específicas, especialmente a saúde e a assistência social²⁰³. Contudo, esse aumento da participação teve especial enfoque com a aprovação da CF/88 e se relaciona de forma evidente com objetos aqui tratados por ter permitido o que Avritizer (2009) denominou como instituições participativas, como os conselhos.

Na cultura, na direção de construir instrumentos para garantir a institucionalização do setor, a primeira Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, antes mesmo da

²⁰³ Ainda segundo Avritizer (2008), desde a realização da primeira conferência nacional de saúde, em 1940 durante o governo Vargas, até o final da gestão Lula foram realizadas 115 conferências nacionais. No entanto, deste montante total 74 ocorreram durante o governo do petista.

reativação do CNPC, foi outro movimento nessa direção de engajamento social e maior abertura do Estado para os problemas da cultura. O amplo envolvimento dos sujeitos na Conferência de 2005, acredita-se, foi mais um catalizador de incentivo à participação e preparação de terreno para a reativação do CNPC.

Outro movimento de incentivo à participação e engajamento social realizado pelo MinC foi a realização das Oficinas do Sistema Nacional de Cultura. Como um duplo envolvimento de engajamento da sociedade civil e da gestão pública como um todo na direção da continuidade das práticas e para a existência efetiva do SNC. As oficinas cumpriam o importante papel pedagógico, por meio da realização de 30 oficinas de informação e formação de gestores e produtores culturais dos municípios que já tinham assinado o protocolo de intenção para fazer parte do Sistema. O Sistema Nacional de Cultura somente poderia existir enquanto estrutura política articulada e participativa se fosse abraçado por toda a sociedade, inclusive os gestores públicos de cultura. Tal fato ilustra que o percurso de incentivo à participação escolhido pela gestão do Ministério da Cultura não era limitado apenas a uma instituição específica, como é o caso do CNPC, havia o interesse de uma transformação operativa de maior envergadura, uma espécie de mudança de mentalidades sobre a gestão do setor.

O CNPC seria, portanto, esse lugar de essencial protagonismo da sociedade civil, mas também o ponto nodal que amalgamaria o Ministério da Cultura, as pastas que desenvolvessem políticas afins ao campo, outras instituições públicas e privadas importantes, além de representantes dos Estados e municípios. Nesse sentido, a proposta era que o CNPC servisse para o direcionamento da política nacional, mas também como vetor de capilarização de diálogo para as políticas estaduais e municipais. O que aumentaria o potencial e a responsabilidade de atuação do próprio conselho, portanto, sua reativação não se daria apenas por um ato administrativo simples de convocar sujeitos a ocuparem as cadeiras.

É interessante reforçar que o CNPC não foi retomado diretamente logo no início da gestão, exatamente por ser essa instituição de atuação complexa e uma das bases essenciais da proposta de institucionalização do setor cultural. Antes do todo voltar a existir, suas partes e nova estrutura de operação foi criada e testada. O CNPC é um Conselho com uma complexidade bastante inusitada de composição, ele não tem apenas um pleno com demarcações claras de cadeiras para sociedade civil e para o poder público, outros elementos fazem parte do CNPC e foram ou reativados ou incluídos pela portaria nº 5520 de 2005, tais como: o plenário, o comitê de integração de políticas culturais, as câmaras setoriais (que depois passaram ser chamadas de colegiados setoriais), as comissões temáticas ou grupos de trabalho e a Conferência Nacional

de Cultura. Todos esses são elementos que compõem o CNPC e ilustram que o mesmo não versa apenas como um colegiado de debate de política.

Antes mesmo da recomposição do CNPC, com nova gestão empossada em 2008, as câmaras setoriais foram regulamentadas e entraram em processo de implementação, por meio da portaria nº 40 de 31 de maio de 2006, com as câmaras de Artes Visuais, Circo, Dança, Livro e Leitura, Teatro e Música. Essas câmaras tinham especial vinculação com a Fundação Nacional de Artes -FUNARTE e foram vistas como mecanismos de consulta temática para a definição de políticas públicas.

Veja bem, já aqui há um descompasso interessante entre o discurso e a prática. Afinal, se a iniciativa buscava acionar um conceito ampliado de cultura e dialogar com toda a diversidade cultural brasileira, isso começa a ser feito por meio da repetição da estrutura administrativa anterior que se buscava negar. Em síntese, a participação e a efetivação das câmaras setoriais se iniciam pelo modelo das linguagens e práticas artísticas (e esse desconforto temático vai ressurgir mais a frente na gestão do CNPC propriamente dita).

Esse primeiro trabalho das câmaras setoriais e mesmo depois da posse do pleno em 2008 tem a condução feita pela Funarte, mais uma vez apontando um percurso participativo que tem uma centelha de tutela governamental. Havia um horizonte onde se almejava chegar e não se pode deixar de lado o papel da participação social como catalisador da institucionalização do campo. Era essa forma de contágio de agenda não apenas pela dimensão pública, mas essencialmente pelo social²⁰⁴.

O curioso nesse debate é perceber que ainda que o MinC tenha buscado reativar o CNPC e fortalecer as conferências e outros elementos como canais de participação com protagonismo no debate governamental como um todo, a participação aqui não apenas ficou restrita a essas “instituições participativas”, como define Avritzer (2009). Algo que talvez contribua para a compreensão desse movimento mais amplo de participação é correlacionar que em paralelo a esse exercício de fomento à participação estruturada em câmaras, conselhos e conferências foi criado o Programa Cultura Viva. Naquele contexto, o programa que também nascia tímido em um país de estrutura continental, sinalizava que a participação também deveria ser revista. Um exemplo disso foi a criação da Comissão Nacional de Pontos de Cultura, feita em 2005, pelos próprios integrantes da sociedade civil que geriam pontos de cultura com o objetivo de discutir problemas enfrentados na operacionalização da política pública de maior lastro do MinC

²⁰⁴ Nesse sentido, defende-se que o resultado foi mais do que o esperado, como já colocado anteriormente pela defesa que grupos da sociedade civil passaram a fazer sobre a existência do MinC.

naquele momento. O exemplo do Cultura Viva reforça essa percepção de que a participação social foi fomentada e engajada fortemente pelo poder público, mas também apropriada e ressignificada pela sociedade civil. Portanto, o CNPC ou as Conferências Nacionais não são reconhecidos como espaços únicos de participação e disputa, a sociedade civil sinalizava que outras formas de escuta e interlocução eram necessárias²⁰⁵.

O CNPC ocupava o lugar de símbolo com a dimensão simbólica de um conselho presidido pelo ministro, com ampla participação da sociedade civil e de entes públicos e que tenha como atribuição colaborar na formulação e acompanhar o funcionamento do governo. Ele representava a máxima do “povo no controle do debate”, pelo menos discursivamente. Isso fica marcado na cerimônia de instalação do CNPC, realizada em Brasília em dezembro de 2007.

A instalação, neste momento, do Conselho Nacional de Políticas Culturais, ocorre em meio a um marco político de afirmação de políticas públicas sociais, de uma orientação republicana em curso nesse governo, de uma política cultural hoje voltada a todos os brasileiros; no marco de uma política de desenvolvimento pensada a partir das características de nossa população e de nossa diversidade cultural. É neste marco que está situado o desafio, senhor presidente, de construir novas instituições. Quero ressaltar a necessidade de instituições arejadas, equipadas e voltadas para um projeto de país socialmente justo e feito da base para cima. Uma política feita fora dos gabinetes, mobilizando o que o país tem de melhor em todos seus estratos sociais. Acredito firmemente que temos renovado e produzido uma nova ideia sobre as instituições públicas brasileiras. No passado, o Brasil parece sempre ter oscilado entre governos que acreditavam numa mistura de Estado mínimo e democracia formal e, de outro lado, governos que acreditavam em centralização de poder e um Estado forte. Ficamos oscilando nesse pêndulo, como se apenas houvesse duas alternativas, as duas incompletas, as duas insuficientes no plano da cidadania. Hoje estamos concebendo e praticando um Estado que recupera sua força e seu papel insubstituível de gerar justiça no mais amplo sentido, mas faz isso sem tirar força da sociedade; muito pelo contrário, a sociedade é nosso maior patrimônio, é dela que tudo emana, é dela que toda política deve partir. Disso nasce um novo Estado diferenciado não pelo tamanho, mas por sua qualidade. Estado que não abre mão de seu papel de ter políticas públicas universais, sempre a partir das tecnologias dessa sociedade complexa, diversa e, todavia, ainda muito desigual. Um Estado que diz sim à globalização, mas quer uma globalização justa, um país que tenha respeito pelos países vizinhos e que sabe que não verá o Brasil se desenvolver se os países vizinhos não se desenvolverem juntos. Um Estado que busca a mais alta tecnologia, mas quer que nossas tecnologias distribuam riqueza aqui no Brasil, com uma política soberana de propriedade intelectual e direitos autorais. Um Estado que apoia o claro aprofundamento da democracia, em curso hoje no Brasil, por meio de políticas descentralizadas e pactuadas com a população brasileira. Estamos provando assim que, para uma verdadeira democracia, é necessário, assim como é possível ter instituições reais, abertas e contemporâneas. Instituições que permitam maior participação da sociedade nos processos de formulação do Estado. Um Estado que se fortalece pelo fortalecimento de sua dimensão pública e republicana. Este é justamente o contexto da criação desta nova instituição, o Conselho Nacional de Políticas Culturais. Estamos, na verdade, disputando o significado político e social do Estado e das instituições no Brasil. Existem os que

²⁰⁵ De fato, esse exemplo mostra que a estrutura do MinC também não tinha uma unanimidade sobre como se daria essa participação social nas políticas públicas. Em verdade, havia uma disputa entre conselhistas x não formalistas. Para alguns a participação não poderia ficar restrita e carimbada, ela deveria ter múltiplos formatos, para outros, o fato de não concentrar os debates no CNPC enfraquecia o potencial de vocalização da sociedade civil.

ainda acreditam que não deveríamos ter instituições públicas no país atuantes e equipadas para isso. Existem os que acreditam que podemos diminuir ainda mais nossos orçamentos, chamando nossas políticas de gastos públicos. Bom... eles têm o direito de pensar como quiserem, aliás todos têm o direito de pensar como quiserem, mas também todos, inclusive eu, temos o direito de discordar. (CONSLEHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2007 p. 2)

Sim, é realmente gigantesca a expectativa que se coloca na ativação do Conselho Nacional de Política Cultural, ainda que em nenhum documento ou discurso se ressalte que o instituto já tinha sido criado na década de 1990²⁰⁶. Nesse novo lugar, o CNPC ocupa um espaço protagonista na narrativa política que se construiu entre os anos de 2003 e 2014. Não apenas por ser o lócus contínuo de participação social houve uma espécie de mitificação desse espaço e de qual seria o efetivo relacionamento que se colocaria ali entre governo e grupos múltiplos da sociedade civil. Portanto, é especialmente potente observar como o CNPC foi retratado e clamado a ocupar um lugar fundamental na estrutura de participação que se construía no MinC, mas o cotidiano de operação do órgão mostra algumas das enormes dificuldades da gestão cotidiana de políticas culturais. Indica que essa romantização da participação social talvez não tenha essa dimensão prática efetivamente

Dois pontos principais podem ser sinalizados e serão discutidos ao longo do texto. O primeiro diz respeito a forma como o Ministério da Cultura orientou os trabalhos e o controle de pauta para uma forma de direcionamento da participação com foco nas demandas cotidianas (e sempre muito urgentes). Essa postura ia na contramão da gestão compartilhada por não incentivar uma construção de pauta coletivamente e inclusive podendo calar a dissonância. O segundo aponta para o risco do outro lado dessa relação quando os representantes da sociedade, civil por não necessariamente estarem afinados com uma estrutura representativa de base e com discussões orgânicas, acaba utilizando o espaço do conselho para pautas individuais, para cobranças acerca da morosidade do Ministério na definição de propostas e na liberação de pagamentos dos inúmeros editais e seleções públicas. O desafio, portanto, é compreender os tempos desse exercício democrático e como a instituição de um sistema representativo com essa envergadura é realmente complexo. Juca Ferreira²⁰⁷ na 10ª reunião do Conselho realizada em 22 e 23 de junho de 2010 reflete um pouco sobre isso:

²⁰⁶ Esse é um dado especialmente importante, em nenhum documento oficial ou discurso se faz referência ao fato do CNPC já existir. Pelo contrário, ressaltam-se aspectos do CNPC como se fosse uma instituição nova, criada, inovadora. A própria relação do Ministro como presidente do órgão existia desde sua criação. O mesmo ocorre com as câmaras setoriais. Logicamente, há que se falar da mudança do instituto e de como o conselho foi resignificado, mas abandonar o fio histórico do órgão e dar a ele ares de nova criação enfraquece a tentativa de redefinição do órgão ao mesmo tempo em que também cria uma aura de gestão política salvadora.

²⁰⁷ Vale mais uma vez lembrar que os registros do CNPC não foram feitos por discurso direto, mas por ata resumida através de discursos indiretos.

O Exmo. Juca Ferreira (Ministro de Estado da Cultura) desejou boa sorte a todos os conselheiros neste novo mandato e os lembrou sobre sua importância na gestão cultural; Informou que estão aprimorando o processo de escolha dos conselheiros, pois é preciso constituir um processo onde a presença seja cada vez mais representativa do segmento que está sendo representando; Colocou que incorporaram completamente o Conselho Nacional na formulação, na avaliação das políticas, e que sistema representativo no Brasil é muito complexo; Disse que todas as instituições têm margens de representatividade pequena e algumas inclusive muito pequena, e que ao mesmo tempo é necessário esse exercício do compartilhamento com a sociedade da gestão das políticas públicas porque, sem essa participação, o Estado diminui muito a capacidade de acerto; Relatou que não é dentro de gabinete que se formula política pública, que o Ministério tem usado a consulta pública como um instrumento, tanto a consulta e quanto a participação, e que todas as políticas são precedidas de longos debates; Ressaltou que, às vezes, alguns não compreendem a importância desses processos serem longos, mas que tem que consultar o outro também, tem que ir até as regiões mais distantes do território; (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURA, 2010, p. 16)

Na prática cotidiana, o olhar para a gestão feita por pessoas indica que o movimento de uma democracia participativa é importante e muito necessário, mas não se altera culturas políticas e conjunturas problemáticas de forma imediata. E isso fica marcante nos dois conselhos, permeados por incongruências e desafios.

O Conselho se reúne pela primeira vez em 2008, já no final do período de Gilberto Gil como ministro da cultura. Gil deu posse ao *novo* CNPC, como esse símbolo dessa nova forma de elaborar política cultural, em diálogo e em contato. Ali, naquele momento de re-criação o CNPC era uma espécie de caixa de ressonância não apenas para a relação entre Estado e sociedade civil, mas para as interlocuções federativas como um todo. Isso fica evidente com os movimentos políticos que deram o estofado de criação do órgão, ilustrados anteriormente, e com as palavras de Gilberto Gil na primeira reunião:

Um conselho que, após sua instalação, tem agora uma avenida pela frente a percorrer. O Conselho Nacional de Cultura expressa o entendimento de que é imprescindível formular, executar, acompanhar, avaliar políticas públicas, sem que os diferentes agentes, setores e regiões estejam reunidos para apresentar e representar seus pontos de vista, sem que haja a ampliação do espaço de negociação, construção de consenso, e enriquecimento de ideias e propostas, não pode haver, evidentemente, o que poderíamos chamar de uma verdadeira política cultural para o país. O Conselho, junto com o Ministério, todas as instâncias que compõem o Ministério, as Secretarias de Estado de Cultura dos vários Estados, as Secretarias de Cultura dos municípios, uma série de entes envolvidos na gestão cultural e no agenciamento da vida cultural, enfim, estão envolvidos com essa responsabilidade. Mas diria que o conselho prima pelo exercício dessa responsabilidade como órgão de consulta, de avaliação, ele que acompanha, faz a representação e a apresentação das demandas da sociedade, interpreta esse sentimento e o entendimento as sociedade civil em relação à questão cultural. E tem, portanto, junto ao Ministério e às Secretarias estaduais e municipais um papel importantíssimo, um papel nesse sentido de ajudar e encaminhar propriamente a formulação, acompanhar e avaliar as políticas públicas e trabalhar o envolvimento mais pleno, mais intenso, mais entusiástico, mais comprometido de todo esse conjunto de agentes do Estado, na sociedade e no setor privado de investimentos. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2008a, p.1)

O CNPC não era, portanto, apenas um conselho de políticos com possibilidade de colaborar na elaborar e fiscalizar usos de recursos, acompanhar a execução de metas do Plano Nacional de Cultura e muitas outras atribuições destinadas ao órgão e já indicadas aqui. Para o MinC, acredita-se, o CNPC era também esse ponto de pressão/coação da sociedade para o andamento de pautas necessárias. No discurso de instalação do conselho, Gilberto Gil ilustra o que se espera do CNPC como elemento de partilha de responsabilidade, mas também e, essencialmente, como vetor na pressão legislativa e regulatória do setor, para a aprovação da lei de criação do Plano Nacional de Cultura, para o fortalecimento das Frentes Parlamentares para a Cultura, na aprovação da PEC que destinasse um orçamento maior para o campo cultural, na aprovação de uma nova Lei de Direito Autoral, na execução de um programa com escopo gigantesco como o Mais Cultura. Por isso defende-se, que para além das atribuições definidas em lei, o MinC, ali naquele contexto em 2008, não reforçava a participação social apenas por escolha política, mas isso também era necessário para aumentar o capital político do próprio MinC e aprovar uma série de mudanças regulatórias de difícil trânsito nas casas legislativas. Como remonta outro trecho do discurso proferido por Gilberto Gil na primeira reunião do CNPC realizada em maio de 2008:

Eu queria, portanto, saudar mais uma vez a presença de todos, os rapazes e as moças. Todos aqui se alinhando conosco neste trabalho. Temos uma pauta muito grande pela frente. Temos o Plano Nacional de Cultura em relação ao qual o Congresso vem se posicionando de uma forma importante; a criação de uma Frente Parlamentar de Cultura que já conta hoje com mais de quatrocentos deputados e uma lista ainda aberta para adesões e novas inscrições. É o exemplo contundente dessa importância nova, dessa consideração nova que a cultura passa a ter, enfim, nos vários fóruns brasileiros, inclusive, no Parlamento. Temos um trabalho importantíssimo que é no plano das ações propriamente, no plano executivo que trabalha a partir do Ministério, é o plano Mais Cultura. Um programa que se caracteriza pela primeira vez a incorporação plena da cultura como setor, como elemento estratégico e transversal, um trabalho que será feito com muitos ministérios, envolvendo, inclusive, recursos diretos de outros ministérios. O aprimoramento e aperfeiçoamento desse projeto, desse conjunto de projetos, deve contar, particularmente, com ajuda do Conselho, é um papel importantíssimo. Temos no Congresso, e espero que como integrantes da Comissão de Cultura possam estar aqui mais tarde e prontos, inclusive, a fazerem esclarecimentos. Temos lá uma PEC que prevê a vinculação institucional de verbas para a Cultura de, no mínimo, 2%. Na medida que essa PEC venha a prevalecer e o Congresso Nacional nos confira essa possibilidade de uma vinculação orçamentária significativa, isso também será uma coisa muito importante. E o trabalho agora exatamente do Conselho através de suas gestões junto aos setores que aqui representam – é importantíssimo-, no sentido de estimular e buscar nesses setores, que todos aqui representam, buscar o apoio desses setores à iniciativa do Congresso Nacional para qualificá-la, para fortalecê-la politicamente, mas também para qualificá-la em termos de conteúdo. Enfim, é uma PEC que prevê a dotação de recursos de vinculados para a União, para os Estados e para os municípios também. Portanto, é um projeto com uma capilaridade política muito grande no país inteiro e que precisa também contar com o apoio político e técnico de muita gente e, nesse sentido, todos aqui nesse Conselho terão um papel importantíssimo junto à sociedade

para esse trabalho. Há uma série de itens nas nossas pautas todas. Vamos agora, também, prosseguindo nesse trabalho de legitimação das proposições políticas a partir do Ministério, também promover, em relação às modificações que queremos que se façam na Lei de Direito Autoral, também vamos promover seminários, encontros discussões, debate sobre o tema no país inteiro. E, portanto, de novo a presença dos conselheiros junto às suas comunidades e bases será fundamental e importantíssimo para qualificar esse debate (...) É um trabalho que o Conselho também pode prestar agora nessa fase crucial e crítica de implantação da nova TV pública no Brasil. O trabalho de vocês todos aportando ideias, subsídios, conselhos, visões, etc, também será muito importante. Enfim é uma pauta extensa e trabalho não nos faltará. Portanto, mais uma vez sejam bem-vindos. Mão a obra. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2008a, p. 1-2)

O Conselho era, portanto, lócus de divisão de responsabilidades com a sociedade civil, mecanismo de continuidade de práticas e estabelecimento de um outro tipo de institucionalização não necessariamente apenas legalista, mas apropriada pelos sujeitos. Além disso, como ressalta o trecho acima, o Conselho era também uma forma de aumentar o lastro de impacto político do Ministério, uma forma de alcançar êxito nas pautas legislativas que ainda estavam em tramitação na casa legislativa²⁰⁸.

O CNPC tinha um vínculo muito forte com o ministro da cultura em questão, uma característica que, a nosso ver, diz respeito à própria criação do organismo na década de 1990 e a esse papel elaborador de políticas e de nortes programáticos. Durante esse percurso de reativação essa aproximação com a figura do ministro era enfatizada como a potência de interlocução, como essa possibilidade de que grupos sociais antes alijados dos processos tivessem a possibilidade de dialogar diretamente, propor e ser ouvido. Contudo, essa relação não foi a mesma nas diferentes gestões, indicando temporalidades distintas de reforma no conselho para a adaptação ao que se pretendia com a retomada do espaço.

A prática cotidiana do conselho sinaliza que essa participação ministerial no CNPC ficou muito restrita a grandes falas de abertura na maioria dos casos. Raramente os gestores permaneciam em todo o encontro e estavam ali efetivamente dispostos para o diálogo franco com a sociedade civil. Essa sensação de escuta e efetiva participação teve nuances distintas e o fato do Ministério exercer um rigoroso controle de pauta durante os debates foi causando uma espécie de esgarçamento da real noção de participação. Como remonta trecho da participação da conselheira Maria Alice na 14ª reunião do CNPC realizada em 2011:

A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro concordou com o Sr. André e frisou que tinham que ser mais objetivos; (...) ressaltou que se o Ministério da Cultura não entendia que o CNPC é o órgão que define as políticas e que ali deveriam estar todos os secretários, ela não via o porquê de ficar discutindo até as 21h30, como no dia anterior, se não

²⁰⁸ Naquele período, em 2008, estavam em tramitação a lei do PNC, a PEC do SNC, a lei do PROCULTURA, a PEC do orçamento para a cultura.

serão levados em consideração pelo Ministério. (ONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011b, p. 47)

Esse tipo de esgarçamento e estranhamento em relação ao poder propositivo da sociedade civil teve distintas notas ao longo do tempo. Outro dado curioso é perceber as diferenças de abordagem do CNPC em cada uma das gestões. Gil tem esse grande papel de inauguração, o representativo de empossar o CNPC, mas apenas participa da primeira reunião. Não sendo percebido algum grande embate com a sociedade civil, pois o tom ainda era de “encantamento”.

Em seguida, Juca assume a condução do CNPC, primeiro como secretário executivo ainda em 2008 e posteriormente como ministro efetivo quando nomeado no lugar de Gil. Naquele contexto, considera-se que o CNPC ocupa o lugar de tratamento dos grandes temas da cultura, fazendo sempre a intersecção da pasta com outros grandes ministérios, como Educação, Segurança Pública, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores. Todos esses ministros foram convidados a falar para o CNPC e debater temas de interlocução entre suas áreas e a cultura.

O curioso é perceber que o Ministério das Comunicações não foi convidado e não teve um representante falando especificamente para o CNPC. Outra curiosidade é que ainda que a própria realização da Conferência de Comunicação tenha ocorrido no período de instalação do CNPC, não há uma ponte direta com o tema no CNPC. Como o CCS esteve também inativo naquele contexto, o tema da Comunicação e da CONFECOM aparece de forma periférica nos debates do colegiado.

A sobreposição temática entre Comunicação e Cultura e a iniciativa do MinC de debater questões vinculadas ao outro setor, como as rádios comunitárias, as televisões públicas, a democratização e regionalização da produção audiovisual (das televisões aberta e fechada) não estiveram mais tão evidentes e não foram pautas específicas do CNPC. A sensação é que foram movimentos mais fortes para fora, especialmente para o CCS e pouco contagiaram o colegiado da cultura.

O controle de pauta é bem marcado e o trabalho do CNPC é muito direcionado para um lócus de debates trazidos pelo executivo e o tratamento ligeiro. Nesse movimento, destaca-se o embate entre Juca Ferreira e o então ministro da educação Fernando Haddad, ocorrido na 2ª reunião ordinária do CNPC, no ano de 2008, provocando inclusive o atual ministro sobre qual o nível de alteração do status quo que se propunha realizar na sociedade. Em uma discussão sobre a alteração de recursos investidos pelo SESC nas áreas de educação e cultura.

O Sr. Ministro Fernando Haddad explicou que as pessoas no Brasil almejavam uma revolução preservando tudo o que estava funcionando. De acordo com o seu ponto de vista, é difícil fazer uma revolução sem mudanças. Quando se fala de uma reforma estrutural os princípios defendidos são aqueles que já foram assimilados e que requer um aprendizado em conjunto. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL 2008b, p.33)

Com o resultado das eleições presidenciais em 2010 e a alteração de gestão ocorrida em 2011, com a chegada da ministra Ana de Hollanda, o MinC passa por um período diverso: uma gestão dita de continuidade que buscava o tempo todo estabelecer marcas de diferença. Como remonta a primeira fala da nova ministra ao CNPC na 13ª reunião do órgão realizada em 5 e 6 de abril de 2011.

(...) comunicou que terão que rever algumas decisões anteriores, como, por exemplo, um Decreto de 2009 que tirava do Conselho o poder de decisão da aplicação das verbas do Fundo Nacional de Cultura; ressaltou que quer retomar essa posição para que o Conselho possa novamente tomar as suas decisões; informou que trabalharão com os colegiados setoriais de forma diferente da forma em que vinham sendo conduzidos, e que eles estarão vinculados a áreas finalísticas, por exemplo, Livro e Leitura estará ligado à Biblioteca Nacional; solicitou apoio para aprovação de algumas leis muito importantes para a área da cultura que estão no Congresso, como, por exemplo, o Vale Cultura, a PEC 150, a Lei do Pró-Cultura, e outros projetos que estão em processo de tramitação junto aos parlamentares e que precisavam do apoio de todos; ressaltou que essa era uma gestão de continuidade, que os oito anos do Ministério na gestão do Governo Lula, com os ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, tomou uma dimensão federativa que vai do Brasil de Norte a Sul, de Leste a Oeste, cresceu de maneira visível e isso foi muito importante, houve um avanço muito grande do Ministério da Cultura; mostrou que agora era a hora de implantar e implementar as políticas que vinham sendo trabalhadas há tanto tempo; reiterou que trabalharão intensamente com os programas que são prioridade no Governo da presidenta Dilma e um deles são as praças do PAC, que vão ser lançadas com outro nome, são praças coordenadas pelo Ministério da Cultura em regiões de alta vulnerabilidade para que as pessoas que trabalham com a cultura entendam a cultura como uma área estratégica do Governo Federal; solicitou nesse contexto a colaboração e a compreensão de todos os conselheiros; (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011a, p. 5)

A nova gestão era uma mistura de marcação de diferença e espírito e continuidade. Algumas figuras permaneceram no novo governo e carregavam consigo essa característica de continuidade. A vinculação temática entre cultura e comunicação é um exemplo disso. Considera-se que o tema esteve muito ligado ao ex-ministro Gilberto Gil, mas foi carregada como temática na gestão seguinte tendo sinalizações de institucionalização e maior preocupação com o tema na criação de uma diretoria específica. O tema ficou a cargo da nova Secretaria de Políticas Culturais, comandada por Sérgio Mamberti, e a fala do novo Secretário é um símbolo dessa tentativa de manter o vínculo entre as duas áreas dentro do MinC e também no CNPC:

(...) ressaltou a importância da parceria também de Cultura e Comunicação e da Cultura, Tecnologia e Inovação estabelecendo uma comunicação de forma bem sucedida, e ainda, ressaltou que essas são áreas que muito estratégicas e muito inovadoras; apresentou a nova estrutura da SPC e seus atores; (...) ressaltou que irão formular uma política para conteúdos, serviços e aplicações no Programa Nacional de Banda Larga e também formular políticas de fortalecimento de rádios, canais de TV comunitárias e iniciativas de mídia livre; relatou que estava muito feliz por estar ali estabelecendo essa comunicação importante, e disse que desde o início do Conselho Nacional de Política Cultural era frequentador e reconhecia o Conselho como um avanço extraordinário, mas que todos que participavam das reuniões sabiam das necessidades de aperfeiçoamento no sentido de uma relação cada vez mais efetiva da representação da sociedade civil que foi um sonho para quem militou na cultura durante todos esses anos no sentido de uma institucionalização de participação da sociedade civil; observou que naquele momento tinham o desafio de aperfeiçoar essas relações e fazer com que elas se aprofundassem; saudou a todos os novos companheiros que chegavam ao Ministério e agradeceu a todos pela atenção e finalizou sua explanação. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011, p. 16 - 18)

Aqui vale uma ressalva interessante na reflexão sobre o relacionamento entre os campos, se por um lado houve um esforço de institucionalizar o tema no MinC criando uma diretoria sobre o tema para pensar políticas culturais, houve também uma espécie de perda de espaço retórico pelo Ministério. O tema da comunicação que era manifestado com frequência por Gilberto Gil, não teve a mesma importância para os ministros seguintes, apesar de também continuar sendo uma pauta da Secretaria do Audiovisual. Abaixo tem o trecho da fala da então secretária Ana Paula Santana indicou que o tema da cultura digital (uma das marcas de relação entre comunicação e cultura) passaria agora a ter um olhar mais atento:

apresentou as bases de atuação da Secretaria do Audiovisual, primeiramente, atender a produção independente brasileira e disse que a SAV era o lócus da produção experimental, da produção de investir no realizador da obra de audiovisual; ressaltou que na última gestão a cultura digital foi tratada como projeto e que agora, na nova gestão, eles têm a obrigação de transformar a cultura digital em política pública; disse que a política vai prezar pelo acesso e pela difusão; relatou que a SAV é uma das pernas de articulação institucional e que a construção dessa nova gestão era participativa e coletiva das políticas públicas que querem desempenhar; agradeceu a todos e informou que a SAV estaria aberta ao diálogo contínuo. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011a, p. 22)

O que essas falas contribuem nessa reflexão entre governo e sociedade civil? Ressaltam o movimento governamental de marcar posições e trouxe consigo um estranhamento da sociedade civil por parte da postura. Cresceu ali a tensão entre governo e sociedade civil muito caracterizada pelo conflito por conta de mudanças de prioridades. Havia a sensação de que os próprios secretários não conheciam o papel do CNPC. O choque de realidade vem na fala de conselheira representante da setorial de circo:

A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro (Circo) relatou que ao longo do funcionamento do Conselho debateram muito sobre a questão das pautas; observou que o Conselho acabava recebendo um material enorme de informações sem condições de debatê-los, então a cada fala ela tinha centenas de pontos, mas que acabavam não tendo tempo para isso, por isso se ateria a uma questão que foi falada e contrariava o próprio Regimento; relatou que sobre a mudança dos Colegiados ficarem ligados às entidades fins, isso já havia sido extremamente debatido na instalação do Conselho Nacional e que isso ia contra o próprio Regimento Interno deles; observou que a transversalidade que foi ponderada nas falas anteriores, do quanto a cultura tinha uma multiplicidade, eles não tinham como absorver isso; frisou que essa seria uma atitude que empobreceria os Colegiados; informou que tinha vários aspectos que gostaria de discutir melhor, mas devido à falta de tempo deixaria para depois. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011a, p. 25)

Esse estranhamento de representantes da sociedade civil aparece mais uma vez pelo fato dos integrantes do Conselho sentirem-se “amordaçados”. Havia um grande e severo controle de pauta e a sociedade civil não tinha a possibilidade de incluir temáticas para o debate. Com isso o instituto das Moções, presente no regimento desde a criação do CNPC, foi utilizado como forma de vocalizar questões latentes a vida cultural brasileira. Entre os anos de 2008 e 2014, o conselho aprovou 74 moções, sendo 18 de aplauso e congratulações diversas, 6 de alerta, protesto e repúdio, 40 de apoio e preservação, 1 de apreensão, 4 de desagravo e repúdio e 5 homenagens póstumas e pesar .

Contudo, em dado momento, o MinC não libera a publicação de algumas moções aprovadas pelo plenário e isso é tomado como um ato de censura do ministério, uma forma de calar a sociedade civil. A fala de uma das conselheiras ilustra a questão:

A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro solicitou a palavra para se manifestar sobre a questão das moções; ressaltou que estava preocupada com os andamentos das moções, pois a última reunião foi no mês de abril, já estavam em junho e moções e recomendações unânimes, simples e sem complicações jurídicas ainda estavam no gabinete da ministra; frisou que na gestão anterior o encaminhamento não era esse e que o fato de terem saído da Secretaria Executiva iria prejudicá-los muito, afinal a Secretaria não acompanhava as reuniões de forma contínua, resultando no encaminhamento de tudo à Consultoria Jurídica. (...) A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro ponderou ainda que a sensação estava clara, que a atual gestão do Ministério não estava considerando o CNPC com o respeito devido. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011b, p. 3)

A fala da conselheira ilustra um dos tensionamentos dessa participação da sociedade civil: a real e efetiva liberdade de participação. Esse é um dado controverso na análise profunda dos documentos do CNPC, primeiro pelo controle de pauta, como já citado, segundo pela dimensão de que o Ministro por ser o presidente, deveria validar as decisões, inclusive a das moções e, por último, as corriqueiras mudanças do CNPC. Ele iniciou o governo sendo uma atribuição da Secretaria de Políticas Culturais, depois foi alocado na Secretaria Executiva,

quando realmente teve uma nova gestão conduzida e, por último, Secretaria de Articulação Institucional. Essa falta de institucionalidade, em um conselho que nasce para lutar pela permanência e continuidade das políticas culturais, é um enorme contrassenso. Mostra, com isso, mais uma fresta importante entre performances discursivas/intencionalidades e a vida real, o cotidiano, o enfoque de gestão que se buscava alcançar com o conselho.

Lembra-se também que houve uma espécie de briga interna na busca por protagonismo político entre o CNPC e outras instituições do MinC, em especial a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura-CNIC. De fato, o setor é composto de vários colegiados/conselhos e um dos mais fortes talvez seja essa comissão pelo seu poder de aprovação de projetos pela Lei Rouanet. Esse tensionamento entre colegiados distintos explode quando há a discussão sobre a proposta do Procultura (o projeto de lei que substituiria a Lei Rouanet). O CNPC de forma recorrente precisava disputar protagonismo nos debates e a sociedade almejava sinalizar o lugar do organismo no arcabouço de políticas culturais. Clamava-se o quão estranho poderia ser não ouvir o CNPC por uma nova proposta de financiamento para o setor, mas ouvir a CNIC. Com o passar do tempo a sociedade civil começa a subir o tom sobre o tema e pressionar o próprio MinC.

A Senhora Rosa Maria Leonardo Coimbra, representante do Segmento de Dança, manifestou-se dizendo que a conversa estaria voltando para os vários papéis das várias instâncias do Ministério da Cultura. Disse que todos percebiam o entendimento do Secretário Peixe, acreditando numa pactuação, no sistema e no papel político do CNPC. Ressaltou que a lamentação de todos seria em relação a outras instâncias do próprio Ministério da Cultura, sendo ele a própria ministra, a Secretária-Executiva ou as suas secretarias. Disse que a CNIC, que é uma comissão, ainda não havia entendido o seu papel e que a seu ver seria questão de entendimento dos objetivos de cada instância. Continuando disse que queria deixar registrado que o Ministério, não o CNPC, nem a SAI, nem a Secretaria-Geral do CNPC, mas em relação ao gabinete, ao Ministério como um todo, ainda não havia entendido qual o papel do Conselho Nacional de Políticas Culturais. Ressaltou que o Conselho acreditava no Sistema e que o papel seria no Conselho, que o fórum para discutir políticas públicas seria o CNPC. Já havia pensado, inclusive, em fazer uma recomendação à CNIC, mas resolveu não chegar a tanto. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2011c, p. 13)

Considera-se que o clima de ruptura do governo com crescentes pressões sobre a Ministra foi tomando conta do contexto do CNPC. Aos poucos, vários elementos foram contribuindo para o esgarçamento da relação entre Estado e grupos sociais, como por exemplo: a alteração na proposta de discussão sobre a reforma de direito autoral (um dos pontos mais afeitos à Gilberto Gil), a conclamada proximidade da Ministra Ana de Hollanda com o ECAD, a retirada da licença Creative Commons do site do MinC, o enfraquecimento dos Pontos de Cultura com a não liberação de recursos, entre outros. Esse clima se esgarça ainda mais quando

alguns conselheiros do CNPC encaminham uma carta diretamente para a presidente da República, Dilma Rousseff, em 1 de dezembro de 2011²⁰⁹, nela fica evidente a pressão da sociedade civil e a articulação para tratar de temas da cultura, apesar da Ministra, conforme ilustra trecho:

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,
Cumprimentando-a cordialmente, os representantes da sociedade civil abaixo-assinados, componentes do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), vêm respeitosamente solicitar uma audiência com Vossa Excelência, em caráter de urgência, para tratar de necessidades da área, até o momento insuficientemente tratadas pela atual gestão do Ministério da Cultura.
Tal solicitação corrobora a solicitação realizada pela Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura, do Congresso Nacional, e por diversos artistas, em reunião prévia com a Ministra da Secretaria de Articulação Institucional da Presidência, Ideli Salvatti. (CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL, 2011, p. 1)

O movimento sinaliza que a postura da participação, até mesmo dos conselheiros da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Cultural não era a mesma da primeira gestão e do contexto de instalação ocorrido na gestão de Gilberto Gil e na continuidade feita por Juca Ferreira. Naquele momento, existia o encantamento em relação ao MinC e a possibilidade de ser ouvido, nesse contexto de elaboração da carta a tensão com a então ministra se refletia nos trabalhos do conselho. Para se ter uma dimensão da importância do ato, 17 representantes de colegiados setoriais do CNPC, dentre 20 existentes, assinaram a carta solicitando o diálogo direto com a presidente. Essa carta aumenta a tensão com a ministra Ana de Hollanda e volta ao plenário do CNPC, surge o argumento de que o Conselho vira um espaço de aparelhamento e de oposição sistemática a governo. De fato, a própria ministra verbaliza algo nessa direção em falas à imprensa. A questão essencial aqui é que a postura da maior parte dos integrantes da sociedade civil em relação ao papel desempenhado pelo conselho se transforma. Há uma efetiva cobrança dos efeitos práticos da participação e da real capacidade de escuta da sociedade civil por parte do MinC. Como ilustra um trecho da fala de um dos conselheiros da sociedade civil citado abaixo:

Nilton Aparecido Bobato, Livro, *Leitura e Literatura* manifestou-se dizendo que esse item havia sido colocado na última Reunião Extraordinária do CNPC e que não havia sido possível a sua discussão. Informou que esse era tema um debate que os conselheiros do conselho gostariam que fosse respondida algumas perguntas, mas que a preocupação maior teria sido uma declaração que a ministra havia feito, no final do ano passado, no Jornal Folha de São Paulo, porque vários membros do conselho haviam protocolado uma carta solicitando uma reunião com a Presidência da República para tratar situações ligadas ao ministério. Informou que na carta não havia

²⁰⁹ Disponível em: <https://filmeaofeitosparaseremvistos.wordpress.com/2011/12/02/carta-dos-representantes-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-de-politica-cultural-cnpc/> Acesso em: 1/2/2020

nenhum tipo de julgamento, que o texto teria sido sucinto, justamente, para evitar qualquer interpretação do assunto. Informou que não havia entendimento por parte da gestão do MinC com o papel do conselho. Ressaltou que o conselho poderia ser muito mais utilizado pelo MinC numa construção de parceria, ao invés da maneira que estaria sendo utilizado. E que, às vezes, os jornais publicavam coisas que eram ditas e por esse motivos eles gostariam de saber se em dezembro a Ministra Ana teria dado mesmo essa entrevista ao jornal Folha de São Paulo, dizendo que a carta feita por alguns membros do CNPC e endereçada a Presidência da República seria de algumas pessoas de oposição sistemática a sua gestão no MinC. Continuando informou que nenhum conselheiro nunca havia feito oposição sistemática. Que, inclusive, em algumas manifestações que haviam surgido durante o ano de 2010 sobre as dificuldades de gestão, nenhum conselheiro havia se colocado favorável a essas manifestações. Informou que todos haviam ficado surpresos com a declaração na imprensa, que havia causado revolta em muitas pessoas pelo motivo simples de que algumas pessoas que haviam assinado a carta teriam participado do momento político de eleição da Presidenta Dilma e que todos acreditavam no processo. Ressaltou que todos sempre quiseram ser tratados como partícipes do processo e não como oposição a ele. Sugeriu que a discussão se iniciasse a partir dessa questão. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2012 p. 18)

Esse caso ressalta o estopim de um tensionamento de gestão que em muito se vincula as especificidades daquele contexto, mas, a nosso ver, faz parte também de um contínuo, da estrutura de participação de se instalou no CNPC até ali. Uma participação que tem forma e discurso de independente mas foi muito direcionada e tutelada por parte do governo. A reação de parte dos gestores é a mágoa pelo “fogo amigo”, pela falta de companheirismo e entendimento dos problemas da cultura e que a atuação aguerrida da sociedade civil seria um prejuízo para o setor, tão frágil no desenho de políticas culturais. Como ressalta a fala de um dos gestores do MinC na mesma reunião citada acima:

O Senhor José do Nascimento Júnior, Ministério da Cultura disse que seria necessário se avançar nesse debate, avançar no sentido de superar as dificuldades. E que a dificuldade não seria nem dos representantes da sociedade civil e nem só do Ministério da Cultura, mas que a dificuldade seria do conselho. E que o conselho em dificuldade seria ruim para a cultura, uma área frágil do ponto de vista da construção de políticas públicas, do seu orçamento, da sua institucionalidade. Ressaltou que teria que haver um fortalecimento disso. E que fortalecer não seria ter um conselho pelego, os membros da sociedade civil pelego, mas, sim, ter os membros da sociedade civil parceiros nas questões que pudessem ser parceiros e críticos nas questões que tivessem que ser críticos. Que as críticas do governo com relação à sociedade civil e da sociedade civil com relação ao governo teriam que ser solidárias, para que não haver quebra nas relações. Que tudo deveria ser entendido de forma solidária. De uma forma colocada no sentido da construção e do aprimoramento das políticas do ministério e da ação da própria sociedade civil em relação a essas políticas. E que este deveria ser o sentido de um conselho. Ressaltou que o caráter do conselho seria de um conselho gestor, seria um instrumento da gestão da política pública. Informou que a ministra não era contra o conselho, que o conselho não seria contra a gestão do ministério, o que ele queria era contribuir com a gestão. E o que estaria se discutindo seria um procedimento de relação e de entendimento tanto do ministério, quanto do conselho. Que se deveria tranquilizar as almas no sentido de haver uma construção de uma política pública dentro do conselho, um setor muito frágil do ponto de vista da construção de uma política pública. Que quanto mais houvesse divisão não haveria o fortalecimento. E quanto mais se convergisse mesmo com diferenças, mesmo com

diversidades internas estariam se fortalecendo. Ressaltou que o ministério precisa do conselho com relação ao seu orçamento, para fortalecimento das políticas setoriais, precisaria do conselho o tempo inteiro no fortalecimento e que a ministra teria esse conhecimento e o ministério também. E que em sua opinião deveria haver a repactuação das relações para que se saísse em outro patamar tanto aos conselheiros presentes e dos que viriam. E que deveria haver construção da unidade na diversidade. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2012 p. 20)

Considera-se que esse evento é uma das características do CNPC na gestão de Hollanda, a subida de tom, a saída da complacência e a consolidação de uma posição de participação que foi a oposta da definida pelo Conselho de Comunicação Social. Ilustra que o mesmo CNPC que era tratado como símbolo de gestão (e do modo petista de governar) já não era considerado da mesma maneira.

Na gestão ministerial posterior, após a saída de Ana de Hollanda, assume o ministério Marta Suplicy, um quadro orgânico do Partido dos Trabalhadores. No que tange ao trabalho do CNPC, observa-se uma maior presença da ministra nas reuniões e não apenas para grandes falas e o lançamento de temas. Na maioria dos casos, ela mesma responde às indagações e às provocações dos conselheiros da sociedade civil. Contudo, talvez o mais potente nesse amadurecimento da participação seja observar que nesse período a sociedade civil cobra do MinC uma redefinição do padrão representativo do CNPC, colocando em pauta a necessidade de novas cadeiras que realmente representem a diversidade cultural.

Esse processo é interessante porque ilustra que a tão clamada diversidade cultural brasileira estava ali personificada e pressionava por uma revisão da representação. Com isso, integrantes de cada uma das cinco áreas em debate e que reivindicavam um assento no CNPC (Capoeira, HipHop, LGBT, Cultura Alimentar e Quilombolas) foram convidados pela ministra a fazerem a defesa para o pleno da importância dos novos colegiados e acentos no CNPC. Ao final do processo, o próprio conselho seria ele o responsável pela aceitação dessas cadeiras²¹⁰.²¹¹ A primeira fala na reunião para a defesa da cadeira foi de Paulo Henrique Menezes da Silva, conhecido como Mestre Paulão:

Sr. Paulo Henrique Menezes da Silva (Mestre Paulão – Capoeira) – (...) Boa tarde a todas e todos, queria aí, na pessoa da Secretária-Executiva, é Ana Cristina? Estar cumprimentando todas as mulheres presentes e na pessoa do Bernardo, todos os homens presentes aqui na casa. Antes da minha fala sobre a questão da Capoeira, da

²¹⁰ Vale enfatizar que o debate fora provocado pelo encaminhamento de uma moção e de uma carta forma do colegiado de cultura afro-brasileira.

²¹¹ O documento referente a essa reunião é um dos únicos do CNPC que mais se assemelha com uma nota taquigráfica e apresenta a transcrição das participações em discurso direto. Esse não foi o padrão da maioria dos documentos, mas foi especialmente interessante essa possibilidade para indagar sobre o posicionamento da sociedade civil em relação à participação no plenário do CNPC.

criação dessa cadeira no CNPC, eu queria agradecer ao Colegiado de Culturas Afrobrasileiras, por ter feito o encaminhamento da carta à Ministra, indicando, esse, os nomes, não só da Capoeira, como da Cultura Alimentar, Comunidades de Povos Tradicionais, os quilombolas, pedindo mais espaço para a nossa comunidade, para nossa cultura no plenário do CNPC (...). A capoeira: por que queremos o Colegiado da Capoeira no CNPC? Claro que, para ter um colegiado, logicamente tem que ter uma cadeira. (...) a importância da capoeira está dentro desse processo, o Mestre Pacheco costumava dizer que a capoeira é tudo que a boca come e, é verdade, então, a gente também quer comer um pouquinho do espaço no Conselho de Política Cultural. (...) que nós temos a questão da, do plenário CNPC, 13 cadeiras do movimento artístico e mais 17, sete, não é isso? Sete dos segmentos dos patrimônios culturais, quer dizer, é muito pouco, nós estamos pedindo só mais cinco cadeiras, vai ficar com 11, vai ficar com dois a menos ainda para disputar com a galera, para a gente, ainda. Então, a própria convenção da UNESCO prevê esse controle social, o papel fundamental da sociedade civil na proteção da diversidade das expressões culturais, então, o Brasil é signatário de vários, (...), o estatuto da igualdade racial, no artigo que trata, na sessão que trata da cultura, tem aqui também falando da questão da, do Poder Público garantirá o registro e a proteção da capoeira. (...) Olha, se tem que se articular com a sociedade civil organizada, eu costumo falar, lá no Rio de Janeiro, eu sou funcionário público da cidade, de segurança pública, eu falo: a capoeira chegou onde a segurança não chega, às vezes a Polícia não entra na comunidade, mas a capoeira entra, então, a gente tem articulação com as comunidades, a gente tem articulação com a sociedade como um todo. (...) Na Terceira Conferência Nacional de Culturas, da época de quando nós fomos delegados, a terceira proposta no eixo três, cidadãos e direitos culturais, a terceira proposta mais votada, foram articuladas, ela saiu de uma proposta que a gente aprovou em São Gonçalo, sobre um livro de capoeira, no eixo foi se construído uma outra proposta, aí juntamos lá os quilombolas, os jongueiros, os mestres de capoeira, o Hip Hop e foi a terceira mais votada desse eixo e a sexta mais votada da conferência, sobre a importância dos mestres de culturas populares e tradicionais, incluindo todos aqueles ali e outros que não foram citados aí porque o texto ficaria muito grande. Então, a própria conferência já nos respaldou, com mais de 1000 delegados, não é isso? De que, da importância do papel desses mestres para o desenvolvimento da cultura nacional. (...)Então, a importância do plenário do CNPC ter um representante da capoeira, ter um representante das culturas, do Hip Hop, da cultura alimentar e dos quilombolas, porque nós é que precisamos estar aqui trazendo a nossa voz para defender o que a gente acredita. (...) O reconhecimento internacional a capoeira já tem, Mestre João Grande foi aluno do Mestre Pastinha, ele, ele não estudou, não foi para o banco escolar, mas recebeu o título de Doutor, nos Estados Unidos, tem o Green Card, mora lá mais de 15, mais de 20 anos, já, esse reconhecimento internacional a capoeira já ganhou e o reconhecimento do Brasil? Reconhecimento no espaço aqui do CNPC para ajudar a construir as políticas públicas para a nossa sociedade, a política de identidade, que é muito importante. (...)Muito Obrigado. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2014, p. 35)

A fala do representante da Capoeira ilustra esse movimento de algumas linguagens e práticas culturais vinham fazendo ao longo dos anos, a de buscar o reconhecimento pelo MinC e pelo CNPC. No caso de quatro das cinco novas cadeiras propostas existe um outro elemento: a questão da negritude e de se buscar uma maior representatividade das práticas de matriz africana no CNPC. Esse tema explora um questionamento sobre representatividade, sobre o conceito de cultura, sobre a forma de interlocução com a sociedade por parte do CNPC. Ilustra os enormes antagonismos quando se debate a diversidade cultural fora de uma perspectiva contemplativa e festiva, mas pelo viés da inclusão e da representatividade.

Não se trata apenas de um embate entre governo e sociedade em um país com desigualdades históricas, desigualdades essas que interferem diretamente na produção e circulação da cultura no país. A própria sociedade civil precisa compreender os motivos desse pedido de alteração na representação. Um setor que estava acostumado com uma representação feita por notáveis passa a conclamar toda a diversidade cultural brasileira a falar. A questão é perceber se essa diversidade é realmente contemplada na estrutura representativa e também ouvida por parte do próprio poder público e aqui, essencialmente, pelo ministério da cultura.

Diante de um debate caloroso em que, ao que parece, inclusive xingamentos foram proferidos, a então Secretária de Cidadania e Diversidade faz uma fala de apaziguamento e de reflexão sobre a participação. Sem deixar de lado a necessidade de se pensar políticas para a diversidade cultural que dialoguem com as necessidades sociais e as possibilidades governamentais (tanto de estrutura quanto financeiras). Segundo ela:

Sra. Márcia (Secretária) – Bem, eu quero aqui reiterar a importância dessa discussão, dizer que toda a proposição que está sendo colocada leva a uma reflexão muito profunda de amadurecimento dessa instância, como uma instância de participação. Acho que a proposta de participação social não se dá apenas por uma instância, ela se dá por um conjunto de mecanismos de participação, eu acho que a gente tem que ampliar essa visão, para que a gente possa valorar esse momento, como um momento de compromisso, de estreitar os espaços que são possíveis imediatamente, com relação a esses coletivos que se colocaram. Então, por exemplo, eu acho que com relação, tanto as cadeiras que estão pleiteadas aqui, que o Estado tem que ter capacidade de imediatamente de estabelecer elos, porque estamos aí construindo um plano setorial, da cultura afro-brasileira, que tem que considerar essa participação e que a gente tem que garantir, inclusive, nesse processo de construção do plano, a maior proximidade com essas instâncias, o coletivo da capoeira, o coletivo do Hip Hop, o coletivo... E outros coletivos que não estão aqui, ligados à matriz étnica, que é um pouco também a questão do conceito que está colocado, do decreto e tudo mais, e que agora a gente tenta refletir, inclusive, nos editais do programa, como prioridades, com relação aos pontos de cultura. Quer dizer, quando a gente faz essa incorporação dessa matriz, a gente prioriza hoje, cada vez mais, tem capacidade de identificar aqueles que mais necessitam e o que tem mais... (...) A revisão do desenho do Conselho é necessária, tem que ser feita, mas tem que ser levadas em consideração várias variáveis, inclusive a questão do recurso, que é finito, nesse caso, até para a gente pleitear a ampliação do recurso para a participação social, que é outra pauta. Então, assim, eu acho que tem que ser, alguns encaminhamentos que eu gostaria de sugerir, dentro dessa perspectiva de ampliar o conceito da cultura que, na verdade, eu acho que o Conselho vive hoje um pouco o movimento de toda essa mudança conceitual que vem sendo colocada, de que é um pouco o campo da linguagem, das artes, e que às vezes estreita o campo das artes também, porque eu venho do campo da educação artística, venho do campo da capacidade, da arte como uma dimensão de criar antenas de percepção da realidade, de mundo, de processo, de catarse, de evolução espiritual. (...) Então, eu acho que a gente tem que ter esse compromisso, a gente tem que estudar a revisão das cadeiras do CNPC, pautados por algumas recomendações que estão dadas e, a partir delas, o pleito imediato é o que está colocado, que são, na verdade, esse pleito tem umas cinco cadeiras, capoeira, Hip Hop, Quilombola, povos de terreiros e expressões culturais artísticas negras. Isso, por exemplo, tem que estar refletido dentro do colegiado imediatamente. Esse é o primeiro impacto real, até criar decreto, até criar cadeira, há um prazo, há um tempo. Mas, agora, imediatamente, o que a gente absorve da discussão que aqui está colocada com respostas objetivas e mais diretas. (...) Quando

a gente senta com a comunidade tradicional, é isso o que está pautado, “você dividem tudo em caixinha.” É isso mesmo, a (ininteligível) tem razão. Como é que a gente consegue ser mais holístico? Então, é um exercício. (...) Essa é a minha posição. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2014, p. 136)

A fala da secretária toca em um ponto sensível, como a constituição do CNPC não necessariamente reflete a diversidade cultural e foi reativado em um modelo de cultura que ainda dialoga com o foco nas linguagens artísticas. Algo que nunca tinha sido admitido por nenhum gestor do MinC anteriormente.

Da mesma maneira, a fala ilustra que o caminho do debate democrático é muito mais longo e sinuoso do que o encantamento da escuta pode gerar na sociedade civil. E boa parte do percurso de reativação do CNPC e dos primeiros anos de gestão do MinC são permeados por essa romantização, pela sensação de se sentir visto e pertencido. O dado real, a prática democrática em si, percebendo todas as nuances e as disputas inerentes a uma sociedade profundamente desigual, traz consigo o gosto amargo de que as coisas não andam, o Ministério não opera, a velocidade da máquina pública não é a mesma das enormes urgências sociais que atravessam o país. No entanto, reconhecer esse processo, esse olhar para a democracia como o lugar do diálogo e também do enfrentamento é reconhecer a importância de espaços participativos como esse, como os conselhos. A fala do conselheiro Rodrigo Duarte, após a tensa reunião de debates sobre as cadeiras é um pouco do reconhecimento desses tempos distintos, segundo s palavras do conselheiro:

Sr. Rodrigo Aldeia Duarte (Arquivo) –(...) queria fazer eco e assim, as palavras da Ministra quando ela fala que, quando ela falou que: “Democracia é conflito, é negociação, e que hoje a gente já como sociedade, já começamos um processo de reversão de um quadro histórico de exclusão, e hoje a gente chega a um momento em que a democracia começa hoje em uma fase mais radical de inclusão, de avanço.” Eu acho que é muito verdade isso, a democracia no Brasil vira uma página e começa um novo caminho hoje, e, oxalá, no futuro que a gente dê continuidade a esse processo, e que a gente não venha a ter um retrocesso nisso aí, que a gente consiga caminhar para frente e espantar esses fantasmas aí que vêm, enfim, vêm aterrorizando a nossa sociedade a tanto tempo, agradeço muito a todos aqui presentes. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2014, p. 201)

Observar, portanto, o mergulho profundo no trabalho dos dois conselhos nesse contexto é se deparar com o dado real da democracia, do trato político, das assimetrias de poder, das desigualdades sociais. No entanto, perceber esse percurso pedagógico, para ambos os lados- governo e sociedade, é algo fundamental para observar as mudanças sociais e ter forças para continuar mesmo em tempos sombrios.

CONCLUSÃO

Um ponto relevante nesse movimento de retomada e conclusão desse trabalho é perceber que um dos questionamentos centrais de construção da tese (a comparação entre laranjas e bananas) deixa evidente que essa pesquisa se apoia no **paradoxo**. O paradoxo dos setores estudados, do histórico de tratamento dos campos, na forma de percepção de direitos, nas estruturas e tipologias de participação da sociedade civil em cada uma das áreas, no paradoxo que permeia a própria constituição do Partido dos Trabalhadores e, acredita-se, ficou marcado no período especialmente acionado nesta comparação.

Portanto, parte essencial desse movimento de pesquisa foi o interesse de ler com mais cuidado a complexidade dos objetos e dos campos. Além de observar os atores envolvidos, o trabalho esteve apoiado em como os processos se constituíram, para tentar vislumbrar as possíveis dissonâncias entre intencionalidades e práticas políticas cotidianas. Este olhar para os objetos ajuda a quebrar unidades conceituais e não partir para um colecionismo de percepções, de acionamentos, de coisas dadas. Também se toma como entendimento o ambiente processual e relacional que baseia a forma de exercício de poder e a análise das interações políticas (isso foi fundamental para o meu amadurecimento como pesquisadora e para esse trabalho).

Defende-se que o ponto relevante nessa pesquisa, na comparação entre os dois setores nessa temporalidade especificamente, é perceber como essa gangorra pode ter sido a base de uma “influência cultural” na forma de fazer Estado, como pontuam Souza Lima e Macedo (2015). Especialmente se tomarmos como relevante o papel do conceito de diversidade cultural para amalgamar essas duas matrizes setoriais e proporcionar novas posturas políticas que poderiam questionar a fronteira entre os campos. Esse olhar também reforça a dimensão da política pública como tecnologia política, como potência de atuação que ajuda a “criar” ou fomentar novas realidades, como apontam Chris Shore e Susan Wright (1997).

Outro ponto especialmente relevante e que foi debatido neste trabalho é a percepção sobre a dimensão de direitos como frutos de construções sociais e que estão em disputa. O olhar de Allan Souza (2012), no que tange ao debate dos direitos culturais, é especialmente interessante por enfatizar que não basta entender e defender os direitos culturais pela fruição ou produção de práticas simbólicas, a participação é um elemento constituinte desse direito. E aqui, um grifo fundamental, é talvez compreender mais enfaticamente a importância dessa conceituação para uma visão de cultura para além das práticas artísticas, mas como vivência e significados, reforçando que a chave de debate democrático necessita efetivamente de fomentar

uma cultura de participação. Por isso acredita-se que essa ênfase na participação, proposta por Allan Souza, supera o debate da setorial cultural e deve ser perseguido como uma espécie de dimensão pública do direito cultural.

Com isso, reconhecer os fios, as influências, as disputas, é primordial para o mergulho na celeuma regulatória que existe em cada um dos campos (e isso foi reforçado à exaustão neste trabalho). Da mesma maneira considera-se essencial perceber os modelos de influência regulatória em cada um dos setores. Defende-se aqui que as abordagens desenvolvidas por Estados Unidos e França, nos setores de comunicação e cultura, ainda operam como ‘inspirações’ em nossas escolhas de gestão, de perfil de atuação governamental e na construção imagética do que deva ser o direito à comunicação e à cultura. De fato, acredita-se que as influências (norte-americana e francesa) e as nossas estruturas de regulação (na comunicação e na cultura) apoiam-se na disputa entre *consumo x direitos*.

Arrisca-se apontar que a estrutura regulatória na comunicação trata a sociedade civil de forma enquadrada, vincula-se a modelos e espaços de representação advindos da estrutura corporativa. Afinal, a participação no Conselho de Comunicação Social, por exemplo, está atrelada ao negócio da comunicação e seus distintos elos (empresariado, trabalhadores e consumidores). Em síntese, o ideário de fundação do setor está essencialmente marcado pela dimensão mercadológica, em vários aspectos. Ainda assim, a experiência do CCS, não deixa de valorizar a importância desse movimento pedagógico de incentivo à participação, mesmo com possíveis limitações.

Na cultura, o binômio intervenção x não intervenção fez parte do pano de fundo regulatório do campo. Apontando momentos de um Estado mais presente e momentos de maior recolhimento do agente público. A grande virada regulatória, a nosso ver, ocorre com os movimentos mais contemporâneos que proporcionaram a aprovação do Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura estabelecendo uma perspectiva de corresponsabilidade entre os entes da federação. Aposta-se que essa abordagem é interessante por dois motivos: primeiro por enfatizar a importância do papel do Estado, especialmente no binômio intervenção x não intervenção; mas especialmente por dividir responsabilidade entre o governo central e os estados e municípios. Indicando que o investimento em cultura deve ser uma preocupação de todos os níveis da administração pública e não apenas do governo central. Esta abordagem também é potente para possivelmente evitar dirigismos e abordagens clientelistas usando o setor cultural, pois as políticas respondem a um planejamento de anos para seus planos locais, regionais e o nacional. Esta abordagem também é potente por tirar do setor a aura de “casuismo”

político, ou seja, o investimento dependendo da ‘vontade política’ do grupo diretivo no poder em determinada ocasião²¹².

Com erros e acertos, acredita-se que a abordagem empreendida no MinC, especialmente entre 2003 e 2008, altera o setor cultural em três níveis essenciais: De fato, a mudança foi primeiro *programática, depois estrutural e por último por meio de garantias regulatórias*, como apontado no trabalho. A nova estrutura regulatória da cultura proposta a partir de 2003 convocava também a sociedade civil a exercer o protagonismo decisório, pelo menos esse era o discurso essencial. Acredita-se, fundamentalmente, que essa transformação do lugar da sociedade civil no jogo político na área da cultura foi um dos fatores principais para o aumento de capital político do setor, pela sua maior visibilidade e pela necessidade inclusive de mais enfrentamento.

No caso da Comunicação não se observou o mesmo empenho para uma construção programática com propósitos claros. A marca da não-intervenção, ou não política, coaduna com o ideário de defesa de uma não-regulação por boa parte do empresariado de comunicação no país. Ainda que algumas ações episódicas, como a criação da EBC- Empresa Brasileira de Comunicação, ou o Plano Nacional de Banda Larga, entre alguns outros exemplos, arrisca-se enfatizar que foram desenvolvidas apenas abordagens pontuais, e não foi apresentada uma visão orgânica, uma possível redefinição governamental no setor.

Nesse sentido, observar a importância do debate programático do partido na análise é atentar para as idiosincrasias dos setores por outro prisma. O partido, historicamente, gravitou entre confrontos sociais fundantes e jogos institucionais que fazem parte da história política da república brasileira. O Partido dos Trabalhadores fez da participação social no debate político um de seus pilares fundamentais. Afinal, era por meio da participação e o envolvimento dos sujeitos que a justiça social seria alcançada, uma missão também pedagógica, especialmente lá no ideário de fundação do partido, como apontou Mario Pedrosa (1980).

Como visto na análise dos documentos programáticos, que deram base aos governos aqui estudados, já havia um indicativo importante das diferenças de abordagem na comunicação e na cultura. O setor cultural foi caracterizado como mola propulsora de uma nova abordagem de política social e valorização da identidade nacional, enquanto a comunicação não entrou como um pilar de direito social, mas como uma garantia de exercício democrático (o que pode ser percebida como uma visão essencialmente liberal).

²¹² E essa postura de uma redefinição do lugar do Estado no desenvolvimento de política guarda muita semelhança com a abordagem francesa como pontua Phillipe Poirrier (2012).

Os documentos de campanha já apontaram o tom paradoxal da gestão, pois na cultura a tônica era de marcar posicionamentos bastante diversos e buscar valorizar a prática subalterna. Na comunicação, ainda que a ênfase essencial fosse o de reconhecimento da mídia para o potencial democrático, não havia uma posição de claro enfrentamento dos problemas. Discute-se, como base na problemática teórica apresentada, como esses discursos contribuíram para as compreensões dos direitos à cultura e à comunicação em debates no período, como aponta Reis (1998). Da mesma maneira, reforça a dimensão de que o olhar para o exercício de cidadania não é um bloco monolítico e precisa atentar para o tom relacional (como indicam Elisa Reis, 1998 e José Murilo de Carvalho, 2016).

No entanto, chama atenção a postura política de tratar da comunicação através da cultura. Alguns desses indícios talvez estejam no tratamento, ainda que periférico, da temática no documento da cultura de 2002. Não há como mensurar a intencionalidade, mas isso contribui para confirmar, ainda que parcialmente, uma das hipóteses centrais dessa tese: a de ultrapassagem de fronteiras entre os campos, especialmente pela postura do MinC. Por outro lado, não é possível atribuir isso a um único ator ou escolha política, não é possível definir claramente se essa foi uma tática política estritamente do partido ou dos gestores em questão, no caso o período de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura.

No entanto, o que a análise trouxe de potente foi a compreensão que essa marcação de fronteira entre os campos já tinha seus pontos borrados antes mesmo dessa gestão de 2003, a comunicação vista como o lócus de disputa de uma nova hegemonia, o embate com a indústria cultural como forma de produção de sentido e debate de imaginário já estavam em documentos anteriores do partido, nas décadas de 1980 e 1990. Pode-se considerar que a experiência do MinC, com especial ênfase entre os anos de 2003 e 2008, com a gestão de Gilberto Gil, carregou essa ultrapassagem de fronteira com tintas mais fortes, por escolhas, entendimentos, posturas, lugares de fala que podem sim se vincular ao histórico do gestor e das escolhas empreendidas por sua equipe no período.

Não se furta de ressaltar a importância da chegada do PT ao campo majoritário nacional, especialmente para o potencial florescimento de vozes no debate político. Como indicado por Reis (2005) a “cacofonia de vozes e cores” vista durante as gestões, nas mais diversas áreas do governo e estruturas participativas, pode ser vista como um capítulo fundamental para o nosso amadurecimento democrático.

O que se busca enfatizar é que as mudanças e os avanços alcançados, ainda que não suficientes diante da enorme necessidade de mudanças requeridas por alguns grupos sociais

brasileiros foram potencialmente importantes para a vocalização de sujeitos subalternizados . A transformação foi especialmente potente e precisa sim ser reforçada como um passo para o avanço no amadurecimento da democracia brasileira.

Acredita-se que o papel da participação social, o lugar dos conselhos como espaços qualificados de fala e disputa, ressaltam ainda mais essa visão, enfatizada neste trabalho: da política também como disputa discursiva, de imaginários e de sentidos. Como esse escopo polifônico e dialógico, como propõe Bakhtin (1992, 1997, 2002), e que não possui contornos lineares. A riqueza é vislumbrar a complexidade das disputas sociais em trânsito e em questionamento, os exercícios de reconstruções ou refundações de formas de atuação governamental. A ressignificação do papel do Estado como agente garantidor e não como um grande monstro a ser domado.

Esse é outro ponto especialmente potente nesse processo de movimentos conclusivos do trabalho. Compreender o lugar da participação, da disputa política no período. Afinal, para nós, a participação social ocupou um duplo papel fundamental para a governabilidade: 1º o mais imediato e perceptível o de conseguir apoio popular e engajamento nas práticas governamentais; 2º permitir que o apoio da sociedade civil servisse também como mecanismo de pressão política em uma gestão que não tinha maioria no congresso. As discrepâncias de forma de escuta da sociedade civil em cada uma das setoriais aponta os paradoxos e as escolhas distintas. E, em certo sentido, arrisca-se dizer que a análise dos dois campos pode ser um retrato da gênese do Lulismo: apelo social e negociação (SINGER, 2012). Ou ainda, como pondera Daniel Aarão Reis ilustram a gênese da prática petista que percorre “das utopias revolucionárias à política como arte do possível” (REIS, 2005).

Ainda assim, mesmo com a pilar essencial da participação (e também por isso), defende-se que o setor cultural sofreu uma mudança de paradigma no escopo macropolítico. A redefinição do conceito operado pelo MinC foi uma base essencial para esse movimento. A importância da visão de cultura altera o escopo de políticas e também de interação entre Estado e sociedade, pois possibilita a aproximação de outros públicos e grupos da sociedade civil que não necessariamente interagem com o MinC previamente.

Defende-se, portanto, que essa redefinição conceitual resultou inclusive em uma abordagem de gestão, que foi corriqueiramente acionada: a noção de transversalidade das políticas culturais. Para além da dimensão substantiva da expressão, pois a mesma foi repetida à exaustão em muitos discursos oficiais, documentos e pelos gestores, este conceito carrega muita semelhança do que se convencionou denominar nesta tese como *‘transversalidade*

regulatória'. A compreensão de que Comunicação é Cultura como foco no debate de direitos culturais também está vinculada a esse alargamento do conceito operativo do MinC. E alguns exemplos práticos podem ser retomados para ilustrar esse argumento. Por exemplo, a atuação em cultura digital como uma bandeira relevante reforça não apenas essa aproximação entre os campos, mas a virada temática e da mudança de postura de MinC. Ilustra, inclusive, outro movimento que, ainda nos dias atuais, as gestões públicas não conseguiram operacionalizar: o abandono do conceito “analógico” de cultura. Uma postura que reconheceria como o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação afeta (e afetaria ainda mais) a produção de sentido, as práticas culturais. Afinal, o meio é também a mensagem! Naquele momento era preciso redefinir a atuação do MinC também por esse prisma, por isso o trecho da fala do então ministro, já citada no trabalho, é tão emblemático dessa mudança de postura:

Atuar em cultura digital concretiza essa filosofia, que abre espaço para redefinir a forma e o conteúdo das políticas culturais, e transforma o Ministério da Cultura em ministério da liberdade, ministério da criatividade, ministério da ousadia, ministério da contemporaneidade. Ministério, enfim, da Cultura Digital e das Indústrias Criativas. (GILBERTO GIL)

Defende-se, inclusive, que essa aproximação com o digital também foi importante para o aumento da participação nos debates de políticas. O que Eliane Costa e Gabriela Agustini (2014) denominam como um movimento de baixo pra cima, que retrata não apenas esse novo movimento de políticas participativas, mas especialmente a potencialização dos mesmos pelo uso de tecnologias de informação e comunicação.

Logicamente vale retomar que esse movimento da cultura em relação ao campo comunicacional na construção de políticas não teve apenas vitórias. Um dos embates principais foi a proposição de criação da ANCINAV: uma das maiores crises enfrentadas pela gestão Gil, que o fez ganhar uma cobertura midiática forte e severamente crítica. Com isso, considera-se que a proposta do Ministério da Cultura em disputar a construção de políticas para a televisão pública pode ser vista como uma espécie de recuo estratégico nessa disputa. Esses dois exemplos mostram grandes movimentos que permitiram a colocação do MinC em outro lugar no debate da radiodifusão de massas, e da elaboração de políticas de comunicação investindo na importância do debate da diversidade cultural.

Especialmente por isso defende-se que a gestão empreendida durante 2003 e 2008 pode ser considerada como um movimento de *hackeamento do Estado brasileiro*, no sentido de alterar sua estrutura de atuação, proporcionando um outro tipo de estrutura política baseada na seguinte relação/'equação': (Polifonia + Comunicação Transcultural + Subalternidade) * Alacridade/Afeto = **Novo efeito de Estado**. Defende-se inclusive que a experiência analisada reforça a enorme potência do afeto e da alegria para a gestão política, para o engajamento de sujeitos subalternizados, para a possibilidade de diálogo e proliferação de demandas e identidades polifônicas, como apontado no trabalho.

Por outro lado, como já dito, a comunicação no mesmo período sofreu de uma espécie de apagão programático. Uma postura, arrisca-se, intencional diante do possível prejuízo político de enfrentar interesses tão arraigados como o das corporações de mídia no país.

Por isso o mergulho nas vozes percebidas nos conselhos é especialmente interessante para ilustrar esses inúmeros paradoxos que atravessam a análise dos dois setores, agora não pelo prisma político-partidário, mas pela escuta e participação social. O trabalho analítico das fontes dos conselhos buscou mergulhar em suas estruturas de funcionamento para compreender as particularidades de cada um dos campos e os pontos de contato em cada uma das setoriais. Neste processo, diversas questões foram levantadas de maneira interessante. A primeira e talvez uma das mais curiosas, seja que, apesar de ambos os conselhos terem sido tratados como exemplos e pontos fundamentais da marca petista, seja pelo CCS ser a histórica defesa de uma nova abordagem regulatória para a comunicação, ou o CNPC ser considerado o grande lócus de interlocução entre governo e sociedade civil, a atuação simultânea dos dois espaços foi muito pequena. Dentre os 12 anos de gestões majoritárias investigadas aqui, os conselhos estiveram em operação conjunta por apenas dois deles.

O Conselho de Comunicação Social, esse emblema da luta democrática da constituinte, teve a operação iniciada ainda em 2002, antes do início da gestão analisada aqui, mas foi descontinuado a partir de 2006 e ficou inativo até 2012, quando teve uma nova composição empossada. O CNPC, ainda que tenha sido instrumento discursivo corriqueiramente acionado pelo novo projeto de gestão institucional da cultura só se reuniu pela primeira vez em 2008, quase no final do segundo mandato presidencial, mas manteve certa regularidade de práticas até o final de 2014.

Outro dado, especialmente potente, é que assim como as institucionalidades principais (MiniCom e MinC) praticamente não se tocaram durante este período, não estabeleceram práticas contínuas conjuntas, o mesmo ocorreu com os conselhos. Não houve o registro de

nenhum tipo de trabalho conjunto entre os integrantes de nenhum dos espaços de escuta. Tal fato, a nosso ver, ilustra o quanto as institucionalidades repelem essa *transversalidade regulatória* defendida por este trabalho. O quanto as marcas divisórias de tratamento dos temas também impedem interações mais profícuas e que poderiam proporcionar outros tipos de desenvolvimento de práticas políticas, de estruturas participativas, de interação entre Estado e grupos da sociedade civil. Os conselhos, ou melhor, o CCS chegou a convocar duas vezes o Ministro da Cultura para prestar esclarecimentos e apresentar intencionalidades sobre alguns temas, nos dois momentos se tratou da proposta da ANCINAV- a Agência Nacional de Cinema e Audiovisual e do esforço de criação do Fórum de Tvs Públicas: duas das principais abordagens do setor cultura de transposição de fronteiras com a comunicação. No entanto, não foram percebidos nos documentos maiores movimentos de aproximação entre os representantes da sociedade civil de nenhum dos colegiados.

Há registros de participações cruzadas de movimentos sociais de cultura e comunicação nas conferências de cada uma das áreas: o que se considera especialmente relevante para esse movimento de transposição de fronteiras regulatórias. Contudo, o mesmo não ocorreu com o espaço dos conselhos e pode ilustrar o quanto as estruturas representativas desses dois espaços, por serem tão diversas, podem não ter permitido essa maior aproximação.

No que tange ao olhar individualizado para cada espaço de participação social na definição política, defende-se que os dois conselhos operaram de forma distinta, com atores distintos, intencionalidades também diversas e posturas políticas que não necessariamente proporcionariam esse florescimento transversal de participação.

Como apresentado na análise, o CCS tem uma “aura” de criação bastante importante, mas ao mesmo tempo uma grande frustração quanto a sua possibilidade efetiva de operação. Sua proposta de criação, defendida na constituinte, era muito mais audaciosa do que a que efetivamente se conseguiu aprovar. Durante anos, a bibliografia sobre tema bateu no estigma deste ser apenas um conselho consultivo do Senado Federal, perdendo um papel coercitivo e mandatário da regulação. No entanto, defende-se com esta análise que essas observações sobre o CCS não observam com cuidado a especial potência da participação interna, da capacidade de provocar rachaduras em discursos políticos um tanto pasteurizados. Como remontam Shore e Whright (1997), as formas de fazer Estado não podem ficar presas a amarras, esquemas, noções previamente elaboradas. Há que se observar o vivo, a prática política, a capacidade de interação entre os sujeitos, de proposição de agenda, entre outras questões.

O CCS, regimentalmente, possui uma estrutura focada na abordagem consultiva dentro da estrutura do Senado Federal, como reportado no trabalho. No entanto, as distintas composições do conselho podem ilustrar que mesmo um instrumento com perfil e atribuições limitados pode causar desconforto a poderes estabelecidos, pode provocar polifonia, a possibilidade de outras falas sobre um tema que busca sempre discursos tão únicos como a regulação das comunicações no Brasil.

Do outro lado, o CNPC, mesmo sendo um conselho com abordagem fiscalizadora e propositiva, durante o período analisado, a sociedade civil teve dificuldade em adotar um tom mais protagonista na definição de pautas e agendas. Durante a maior parte do período estudado, o CNPC ficou a reboque da agenda imposta pelo próprio órgão executivo ao qual estava vinculado: o MinC.

O que isso configura especificamente? Que as estruturas e o perfil operativo dos conselhos são sim fatores importantes, mas não são definidores explícitos da estrutura de participação ou mesmo da capacidade de interferência da sociedade civil nas decisões públicas. Volta-se, mais uma vez, a defender que não é possível estabelecer caracterizações prontas e fechadas, reconhecer o paradoxo, a multiplicidade, a dimensão processual dos movimentos sociopolíticos é fundamental para compreender o que experienciamos, com erros e acertos, ao longo do período estudado.

Por outro lado, ainda que se consiga perceber possíveis sinalizações de uma participação tutelada no setor cultural, é especialmente relevante ilustrar qual a potência de operação do MinC na vida cotidiana dos sujeitos. Trazendo para o diálogo, mas também para o enfrentamento indivíduos que se viam alijados da prática política, considerados invisibilizados. Essas tecnologias de Estado, esse outro olhar foi importante para essa geração de afeto, para esse reconhecimento político. Isso não é uma atribuição ou uma marca programática específica, mas considera-se que produz efeitos fundamentais no exercício cidadão, na disputa de classes, no manejo por mais direitos.

Outro ponto interessante no tema da participação é observar que o CCS é um conselho composto exclusivamente pela sociedade civil, sem nenhum tipo de representação governamental direta. O que potencialmente, ou idealmente, poderia conferir ao espaço uma visão romantizada de democracia marcada pelos debates da sociedade civil sem a interferência governamental. Defende-se que a experiência do CCS é especialmente relevante por desmistificar essa romantização de participação da sociedade civil, por problematizar o conceito da mesma, como pondera Ramos (2007). Afinal, o que se vê na análise do período no CCS é

tensionamento, é jogo de forças, é o dado real de grupos distintos da sociedade civil almejando lugares diversos e na maior parte das vezes antagônicos no setor comunicacional. Isso fica evidente na segunda e terceira composições do órgão quando representantes de interesses empresariais marcam posição de maneira mais forte buscando, inclusive, exercer a presidência do órgão. Indicando que o controle de pauta e do andamento dos trabalhos é um elemento especialmente importante para a garantia de pluralidade temática e de vozes, o que, como já ressaltado, fica marcado também no setor cultural.

A cultura, por outro lado, tem esse embate direto entre Estado e grupos sociais, mesmo que o discurso governamental em muitas vezes romantize esse processo de escuta e participação. Afinal, mesmo sendo o CNPC um conselho com poderes de elaboração, fiscalização e acompanhamento de políticas, durante a maior parte do tempo analisado, a pauta e a capacidade propositiva da sociedade civil ficaram limitadas pelo controle de agenda do próprio MinC, como já apontado. Defende-se, inclusive, que essa postura pode ter proporcionado o esgarçamento da relação e alguns enfrentamentos observados e registrados nas atas e reportados no trabalho.

O que se conclui com isso? Talvez parte dessa postura governamental venha de uma visão de participação pedagógica, uma postura de que o Estado convida para a participação e busca orientar o seu formato e escopo: uma espécie de tutelamento do processo participativo. Essa abordagem pode ilustrar inclusive o quanto a dimensão do afeto e do reconhecimento podem sim servir para a conformação política, para a busca de uma garantia de governabilidade.

No entanto, por outro lado, essa postura, a meu ver, proporcionou outros efeitos, talvez o mais considerável deles seja o percurso de amadurecimento democrático na participação. Um momento em que grupos sociais que nunca tinham sido “vistos” e ou “atendidos” pelo Estado superaram um tom de euforia e encantamento, muito vistos durante a gestão de Gilberto Gil a frente do MinC, para encarar uma posição mais assertiva e na busca por direitos. As posições de representantes da sociedade civil durante as gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy a frente do MinC, ilustram essa virada de tom, de posição, de questionamento do que se almejava como participação social na definição de políticas dentro do Ministério da Cultura.

A participação empreendida pela sociedade civil em cada um desses espaços convida a uma leitura que ilustra a discrepância entre *consensualistas e combativos*, como reportado no trabalho. Uma caracterização que almeja remeter ao rito participativo, a forma de colocação e pressão dos integrantes, a capacidade de ser ouvido, de propor, de trazer pontos específicos ao debate político. Longe de tentar focar em categorias que enquadrem esse ou aquele instrumento,

o objetivo dessas duas marcas é mostrar a diferença de participação, mas sem com isso desenhar um juízo de valor. Na comunicação, na maior parte do tempo, o consenso, mesmo em temas mais espinhosos, marcou o tom dos debates. O que se arriscou vincular ao próprio clima de debates do Senado Federal, uma estrutura participativa marcada pelos rituais, filmada e transmitida pela televisão e que possui uma série de regramentos. No caso da Cultura, mesmo que o começo tenha sido marcado pelo encantamento, superada essa postura, a sociedade civil subiu o tom nas críticas adotando perfis mais combativos ao cobrar do governo posições, mudanças e transformações na estrutura vigente. Interessante analisar como os grupos acionaram determinadas posturas para serem ouvidos. No caso da Comunicação, sempre que um tom era colocado mais alto ou de forma mais forte, era cobrado decoro e respeito aos colegas e ao espaço. Na cultura, não se via, mesmo dos representantes governamentais, a cobrança de uma forma específica de participação ou “respeito” à estrutura. Nesse sentido, os combativos tiveram mais liberdade de colocação e vocalização.

Ambos os conselhos ilustram também a enorme complexidade de tratar a representação e a participação pelo olhar da diversidade cultural. Há que se observar como os olhares minoritários são apreendidos pelo debate macro da representação, como aponta Zizek (2005). O que se pode absorver do período analisado é que a diversidade cultural foi tratada de forma diferente em cada um dos conselhos. No caso da cultura, havia de forma mais recorrente a preocupação não apenas com a diversidade de “cadeiras” disponíveis para os colegiados da sociedade civil, quanto também em relação ao perfil de conselheiros: quanto a cor, gênero etc. A mesma preocupação não surgiu no setor comunicacional no mesmo período reportado, nem mesmo um debate sobre ampliação de cadeiras ou inclusão de outras formas de representação ocorreu.

Defende-se que o ganho geral dessas abordagens é de uma democracia mais participativa e viva, como ponderam inúmeros autores sinalizados no trabalho (Avritzer, Zizek, Santos), mas ilustra também as dificuldades, discrepâncias, desigualdades e todo um percurso a ser caminhado. Defende-se, no entanto, que a proliferação da participação social no período foi importante para o que o país viveu a seguir: com a desestabilização da democracia e a efetivação do impedimento da então presidente Dilma Rousseff. Essa participação foi fundamental para levar o debate para as ruas, ainda que enfrentamentos de toda sorte tenham sido observados.

No que tange objetivamente ao escopo dessa tese, continua-se indicando a positividade da atuação da sociedade civil nos dois conselhos, especialmente nessa dimensão do

empoderamento desses canais, da possibilidade de uma polifonia política, de falar e poder ser ouvido. Em relação à transversalidade regulatória e ao contato entre as duas áreas, como já dito, a atuação dos conselhos não ilustrou de maneira evidente essa superação de fronteiras.

O dado fundamental e que corrobora para a finalização desse trabalho é que a observação empreendida aqui reforça a beleza dos híbridos, dos antagonismos, das polifonias, reforçando que política é muito mais diversidade do que algumas visões esquemáticas buscam simplificar. O debate sobre política pública, sobre formas de fazer Estado empreendidas nessa tese ilustra a riqueza da diferença entre discurso e prática, entre desenho e operação, entre áreas tão próximas tematicamente, mas que possuem estruturas operativas completamente diversas. Exatamente por isso o desafio proposto por essa pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, apresenta alguns fios possíveis dentro da análise, entendendo-a também como processual e em constante elaboração. Ofereço essa contribuição ao campo como uma espécie de retrato.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In.: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.). **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.
- ADORNO, Theodor. **Industria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AGUIAR, Flavio (org.). **Antonio Candido: Pensamento e Militância**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- AIRES, Janaine; SANTOS, Suzy. **Sempre foi pela família: mídias e políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.
- ALBORNOZ, luís A. Questionamentos em torno da diversidade cultural na Ibero-América. In.: BARROS, José Márcio; KUARK, Giuliana (orgs.). **Diversidade cultural e desigualdade de trocas**. São Paulo: Itau Cultural; Observatório da Diversidade Cultural; PUC Minas, 2011.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012.
Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso
- ALSTER, Norm. **Captured Agency: how the federal communications commition is dominated by the industries it presumably regulates**. Cambridge: Harvard University,. s/d. Disponível em: https://ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/capturedagency_alster.pdf Acesso em: 2/11/2019.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria Crítica e Teoria Democrática: Do Diagnóstico da Impossibilidade da Democracia ao Conceito de Esfera Pública**. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 53, 1999, p. 167-88.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opin. Publica* [online]. 2008, vol.14, n.1, pp.43-64.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press, 2009.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1992.

- BAKHTIN, Mikhail. Os gêneros do discurso. In: **Estética da Criação Verbal**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. cap. p. 279-326.
- BAKHTIN, Mikhail. **Problemas da Poética de Dostoiévski**. 3. ed. Traduzido por Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- BARBALHO, Alexandre. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.
- BARROS, José Márcio. **Diversidade Cultural: da proteção à promoção**. Belo Horizonte. Autêntica Editora: 2008.
- BARROS, José Marcio; OLIVEIRA Jr, José. **Pensar e agir com a diversidade: desafios da gestão cultural**. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.
- BITTAR, Jorge. **O modo petista de governar**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.
- BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural: Temas, problemas y oportunidades**. Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.
- BOTELHO, Isaura. **As dimensões da cultura e o lugar das políticas culturais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Vol. 15, n. 2, p.73-83, abr./jun. 2001.
- BOTELHO, Isaura. **Romance de Formação: Funarte e Política Cultural 1976-1990**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual**. Buenos Aires: Folios, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. **Espíritos de Estado**. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.
- BOURDIEU, Pierre. **O amor pela arte: Os museus de arte na Europa e seu público**. 2ª. edição, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, Zouk, Porto Alegre, 2007b.
- CALABRE, Lia. **Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque**. Estudos Históricos, Mídia, n. 31, 2003.
- CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: diálogo indispensável**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.
- CALABRE, Lia. **Intelectuais e Política Cultural: o Conselho Federal de Cultura**. Atas do Colóquio Intelectuais, Cultura e Política no Mundo Ibero-Americano, Rio de Janeiro, 2006.
- CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CALABRESE, Andrew. **Toward a political economy of culture: capitalism and communication in the twenty-first century**. Maryland: Roman and Littlefield publishers, 2004.

CAPARELLI, Sérgio. **Das políticas de comunicação à comunicação política (e vice-versa)**. Pretextos (UFBA) Salvador: Compós, p. 1–7, 1997.

CAPPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. Coronéis eletrônicos, voto e censura prospectiva. *Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 96, n. 4, p. 1424, 2002.

SANTOS, Suzy; CAPARELLI, Sérgio. **Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito**. In.: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. (org). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. 1ed. São Paulo: Paulus, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura Política e Política Cultural**. São Paulo, 1995.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. Salvador : Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, v. 1, 2009.

CHAUÍ, Marilena. CANDIDO, Antonio; ABRAMO, Lelia; MOSTAÇO Edélcio. **Política Cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Concentração da Mídia: debates no Conselho de Comunicação Social**. Brasília: Senado, 2004.

COSTA, Eliane. AGUSTINI, Gabriela (orgs). **De baixo para cima**. Rio de Janeiro, Aeroplano, 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro, Salamandra, 1984.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DAGNINO, Evelina. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal**. In: *Revista Rio de Janeiro*, 15, janeiro – abril de 2005.

DANTAS, Marcos. **Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar**. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, em junho de 2009.

DINAPOLLI, Philipp. **Foundations of Communications Policy: principles and process in the regulation of electronic media**. New Jersey: Hampton Press, 2001.

- DUPIN, Gisele. In: BARROS, José Márcio. **Diversidade Cultural: da proteção à promoção.** Belo Horizonte. Autêntica Editora: 2008.
- FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar; expressão, informação e liberdade.** São Paulo: Brasiliense, 1984.
- Fowler, Mark S; Daniel L. Brenner. **A Marketplace Approach to Broadcast Regulation.** 60 Texas: L. Rev. 207, 1982.
- FRASER, Nancy. **From redistribution to recognition?** Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age. In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *New social theory reader.* Londres: Routledge, pp. 285-293, 2001.
- GARNHAM, Nicholas. **Contribution to a political economy of mass-communication.** London: SAGE, 1979.
- GARNHAM, Nicholas. **Political economy and Cultural Studies: reconciliation or divorce?** *Critical Studies in Mass Communication*, March, 1995.
- GARNHAM, Nicholas. **Emancipation, the Media, and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory.** London: Oxford University Press, 2000.
- GARNHAM, Nicholas. **The Information Society: Myth or Reality?.** University of Westminster. Montreal September 19-22, 2001.
- GARNHAM, Nicholas. *The Political Economy of Communication Revisited.* In.: WASKO, Janet. GRAHAN, Murdock; SOUSA, Helena. **The handbook of political economy of communications.** India: Blackwell Publishing, 2011.
- GENTZOGLANIS, Anastassios, HENTEN, Anders. **Regulation and the Evolution of the Global Telecommunications Industry.** Edward Elgar Pub, 2010.
- GIL, Gilberto; OLIVEIRA, Ana de. **Disposições amoráveis.** São Paulo: Iyá Omin, 2015.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.
- DIAS, Caio G. 2014. **Da “Antropologia Filosófica” ao “Do-In Antropológico”:** um estudo crítico da produção da ideia de políticas culturais no Brasil (1985-2013). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.
- GROSSBERG, Lawrence. **Cultural studies vs. political economy: Is anybody else bored with this debate?** *Critical Studies in Mass Communication*, Washington, v. 12, n. 1, p. 72-81, 1995.
- HABERLE, Peter. **La libertà fondamentale nello stato costituzionale.** Roma: La nuova Itália Scientífica, 1993.

HALL, Stuart. **The centrality of culture:** notes on the cultural revolutions of our time. In.: THOMPSON, Kenneth (ed.). Media and cultural regulation. London, Thousand Oaks, New Delhi: The Open University; SAGE Publications, 1997.

IKEDA, Marcelo. **O Impacto da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual no processo de “retomada” do cinema brasileiro.** In: II ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 2., 2013, Fortaleza: UFC.

JAMBEIRO, OTHON. A comunicação na Constituição de 1988. In.: GOULAURT, Jeferson. **As múltiplas faces da constituição cidadã.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de antropologia e de direito.** Acesso à Justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. 4ª tiragem. Rio de Janeiro; Editora Lumen Juris, 2011.

KAUARK, Giuliana. **Oportuna diversidade.** A participação do Ministério da Cultura do Brasil na negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2009.

LEAL, Sayonara. **Diversidade Cultural e Reconhecimento no Quadro de Políticas de Comunicação e Cultura no Brasil:** desafios e perspectivas para concretização da Convenção da Unesco de 2005. Florianópolis: Política & Sociedade, Vol. 16, Nº 35-Jan./Abr, 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEVY, Brian; Spiller, Brian. **Regulations, institutions, and commitment:** comparative studies of telecommunications. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1996.

LIMA, Deborah Rebello. **As Teias de uma Rede:** uma análise do Programa Cultura Viva. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 214. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11482/Deborah%20Rebello%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 30/03/2018.

LIMA, Deborah Rebello. **Dimensões Moral e Afetiva nos processos de Estado:** breves considerações sobre políticas culturais In: XIX Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2018, Rio de Janeiro. Anais do XIX Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. Disponível em: Acesso em:

LIMA, Deborah Rebello. COSTA, Lilian Lustosa da. **Políticas públicas de cultura e movimentos de resistência: o caso da SECULT-CE (2015-2018)**. IN.: XV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, 2019. In.: Anais do XV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019, p.1-15. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/enecult/wp-content/uploads/2019/09/ANAIS_2019_XV-ENECULT.pdf Acesso em: 2/9/2019.

LIMA, Venicio. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, Venício. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010)**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LIMA, Venício. **Conselhos de Comunicação Social: a interdição de um instrumento da democracia participativa**. Brasília: FNDC, 2013.

LOPES, Ruy Sardinha. **Economia Política da Comunicação e da Cultura: aportes para a formação de um campo disciplinar**. 10. pragMATIZES - Revista Latino Americana de Estudos em Cultura. Ano 6, número 10, semestral, out/2015 a mar/ 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10421/7260>. Acesso em: 2/2/2020.

MACHADO, Mario. **Notas sobre política cultural no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, s/d.

MATELLART, Armand; MATELLART, Michele. **Histórias das teorias de comunicação**. São Paulo: Loyola, 2001.

MATELLART, Armand. **A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v.32, n.1, p. 33-50, jan./jun. 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Ofício de Cartógrafo – Travessias latino-americanas da comunicação na cultura**. Tradução: Fidelina Gonzáles. Coleção Comunicação Contemporânea 3, São Paulo: Edições Loyola, 2004

MCCHESENEY, Robert; SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications Foundations for the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation. Technology. Business and Society Programme Paper Number 11 October 2003**. Disponível em:

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/c9dcba6c7db78c2ac1256bdf0049a774/\\$file/mcchesne.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/c9dcba6c7db78c2ac1256bdf0049a774/$file/mcchesne.pdf). Acesso em: 1/12/2019.

MICELI, Sergio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)**. São Paulo: Difel; Rio de Janeiro: Difusão Editorial, 1979.

MICELI, Sérgio. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MILLER, Toby; YÚDICE, George. **Política Cultural**. Serie Culturas. Barcelona: Gedisa, 2004.

MITCHELL, Timothy. Society, Economy and the State Effect. In Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.) **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.

MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication**. London: Sage, 1999.

MOSCO, Vincent. **The Digital Sublime: myth, power, and Cyberspace**. Cambridge: MITPress, 2004.

MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da Cultura brasileira (1933-1974)**. São Paulo: Ed. 34, 2008.

NADOTTI, Vanessa Xavier. **O PT e a Democratização das Comunicações**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

ORTIZ, Renato. **Mundialização da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

PATENAM, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDROSA, Mario. **Sobre o PT**. São Paulo: CHED, 1980.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

PIERANTI, Octavio Penna. **Radiodifusão, governo e sociedade: limites e alternativas para um processo de fiscalização eficiente**. Revista Gedecon, 2007.

PIERANTI, Octavio Pena; MARTINS, Paulo Emílio Matos. **Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão.**: Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2008.

PIERANTI, Octavio Pena. **O Estado e as Comunicações no Brasil**. Construção e reconstrução da administração pública. Brasília: Lecotec, 2011.

PITOMBO, Mariella. **Reinventando sentidos para a cultura: uma leitura do papel normativo da UNESCO através da análise da Convenção para Promoção e a Proteção para a Diversidade das Expressões Culturais**. Salvador, 2009.

POIRRIER, Philippe. Introdução. In.: GENTIL, Geneviève; POIRRIER, Philippe. **CULTURA E ESTADO: A política cultural na França, 1955-2005**. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2012.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In.: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

RAMOS, Murilo Cesar. GOVERNOS DO PT, POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E PACTO CONSERVADOR. In.: CABRAL, Eula Dantas Taveira; CABRAL FILHO, Adilson Vaz (orgs.). **Comunicação e cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018.

RANCIÈRE, Jacques. **A partilha do sensível: estética e política**. Trad. Mônica Costa Netto. São Paulo: Editora 34, 2005.

REIS, Daniel Aarão. **O governo Lula: das utopias revolucionárias à política como arte do possível**. REVISTA USP, São Paulo, n.65, p. 64-73, março/maio 2005.

REIS, Daniel Aarão. **O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas**. IN: FERREIRA, Jorge & (orgs.). **Revolução e democracia: 1964**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007, p. 503-540 (col. As esquerdas no Brasil, v.3)

REIS, Elisa Pereira. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas**. Estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

REY, German. **Políticas culturales**. Los próximos 15 años ya pasaron. Em Especialización em Industrias Culturales em la Convergencia Digital. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **L'Etat em France: de 1789 à nous jours**. Paris: Seuil, 1990.

RUBIM, Albino. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007.

RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais**. Salvador: EdUFBA, 2012.

RUBIM, Antonio Albino. **Política Cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; ROCHA, Renata. **Políticas de cultura e comunicação do Ministério da Cultura no Governo Lula**. Revista de Estudios Brasileños, v. 4, p. 22-35, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pósmodernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

- SANTOS, Boaventura de Souza **O Fórum Social Mundial: manual de uso**. Porto: Afrontamento, 2005.
- SANTOS, SUZY; CAPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In.: BRITTOS, Valério Criz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.) **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 1 ed. São Paulo: Paulus, 2005.
- SANTOS, Suzy dos. Get back to where you once belonged: alvorada, o caso e renascimento da Economia Política da Comunicação. In: BRITTOS, Valério; CABRAL, Adilson. **Economia Política da Comunicação: Interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- SANTOS, Suzy dos. **Chiclete misturado com banana: as adaptações nacionais de conceitos regulatórios relativos à comunicação**. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, n.22, 2010.
- SARNEY, José. Depoimentos ao projeto Memória Globo e entrevistas ao auto., 15 mar 2004 apud BIAL, Pedro. **Roberto Marinho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2004.
- SCHILLER, Herbert. **Information Inequality**. Boston: Routledge, 1995.
- SEGALL, Maurício. Por que e para que uma Secretaria Nacional de Cultura para o PT? In.: SEGALL, Maurício. **Controvérsias e dissonâncias**. São Paulo: EDUSP, 2011.
- SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil. Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In.: SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil. (eds.). **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.
- SHORE, Chris e WRIGHT, Susan. “Policy: A new field of anthropology”.. In.: SHORE, Chris e WRIGHT, Susan. (eds.) **Anthropology of Policy**. London: Routledge. 1997.
- SIMIS, Anita. **Uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 25 N° 72, 2010.
- SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Vol. I, Nova Cultural, 1988.
- SODRE, Muniz. **Antropológica do Espelho: uma teoria da Comunicação linear e em rede**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.
- SODRÉ, Muniz. **As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- SODRE, Muniz. **A ciência do comum: notas sobre o método comunicacional**. 1ª Edição. Petrópolis/RJ: Vozes; 2014.
- SODRE, Muniz. **Pensar Nagô**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2017.
- SOUZA, Allan Rocha de. **Direitos Culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue. 2012.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; MACEDO E CASTRO, J.P. **Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s)**. Revista *Anthropológicas*, 26(2), 2015.

Spinoza, Baruch. **Ética** (2a. ed.) (T. Tadeu, Trad.). Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SPIVAK, Gayatri. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2010.

STEINMENTZ, George. Culture and the state. In.: STEINMENTZ, George. (ed.) **State/Culture: state formation after cultural turn**. New York: Cornell University Press. 1999.

STOLLER, Ana Laura. Affective States. In.: Nugent, David; Vincent, Joan. **A companion to the anthropology of politics**. Blackwell Publishing, 2007.

TURINO, Célio. **Ponto de cultura: a construção de uma política pública**. Cadernos Cenpec, n7, 2010.

URFALINO, Philipe. **A invenção das política cultural**. São Paulo: SescSP, 2015.

VIANNA, Adriana. **Direitos, Moralidades e Desigualdades: Considerações a partir de processos de guarda de crianças**. Antropologia e Direitos Humanos 3. Prêmio ABA/FORD. Niterói, EdUFF, 2005.

VIANNA, Hermano. Políticas a Tropicália. In.: BASUALDO, Carlos. **Tropicália: uma Revolução na cultura brasileira**. São Paulo: Cosac Naify, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WASKO, Janet. **Hollywood in the information age**. Austin: University of Texas Press, 1994.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo**. Tradução André Glaser. São Paulo: Ed.Unesp, 2011.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: Editora UnB, 2004.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

YÚDICE, George. **Políticas Culturais para a Diversidade: lacunas inquietantes**. Revista Observatório Itaú Cultural nº20. São Paulo: Itaú Cultural, 2016.

ZALLO, Ramón. **Estructuras de la Comunicación y de la cultura: políticas para la era digital**. Barcelona: Gedisa, 2011.

ŽIŽEK, Slavoj. **Às portas da revolução: seleção dos escritos de Lenin de fevereiro a outubro de 1917**. Tradução dos textos de Slavoj Žižek, Luiz Bernardo Pericás e Fabrizio Rigout. Tradução dos textos de Lenin, Daniela Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2005.

ŽIŽEK, Slavoj. **How to begin from the beginning**. *New Left Review*, nº 57, maio/junho de 2009, Disponível em: <http://www.newleftreview.org/?view=2779> Acesso em: 11/01/2010.

DOCUMENTOS E REPOSTAGENS

BRASIL. Congresso. (2003-2009: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988. Distrito Federal. XXII de setembro de 1988. Disponível em: Acesso em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf> 10/05/2019.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidente (2003-2009: Luiz Inácio Lula da Silva) Mensagem do presidente ao Congresso Nacional XVII de fevereiro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/mensagem-ao-congresso/pdfs/2003-apresentacao.pdf>. Acesso em: 11/11/2019.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidente (2003 – 2009: Luiz Inácio Lula da Silva) Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura - Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2004/view>. Acesso em: 11/11/2019

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 30/03/2017.

CUÉLLAR, Javier Perez de (org.); UNESCO. Nossa diversidade criadora. Brasília: UNESCO PAPIRUS, 1987.

FOLHA DE SÃO PAULO. Matéria publicada em 16 de dezembro de 2002. São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43615.shtml> Acesso em: 11 de maio de 2019.

MACBRIDE, S. ; UNESCO. Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: FGV, 1983. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>

MINISTÉRIO DA CULTURA. Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil. Brasília: MinC, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Seminário e Oficina de Indicação de Políticas Públicas para a Cultura e Comunicação. Brasília: Diretoria de Educação e Comunicação para a Cultura, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/alquimidia/docs/comunicadiversidade>. Acesso em: 30/03/2017.

MONTEIRO, Tânia. Lula relança NOMIC (nota). Estadão. São Paulo, 16 de outubro de 2008. Disponível em: https://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081016/not_imp260685,0.php. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores. Brasília: Diário Oficial da União, 1980.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002a. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>. Acesso em: 05/01/2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta ao povo brasileiro. 2002b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 05/01/2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002c. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 05/01/2018

PARTIDO DOS TRABALHADORES. A Imaginação a Serviço do Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002d. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>. Acesso em: 05/01/2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Lula Presidente –Programa de governo 2007-2010. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006a. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Caderno Setorial: comunicação e democracia, 27 out. 2006b.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Lula Presidente –Programa de governo 2007-2010. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 13 compromissos programáticos de Dilma Roussef para debate na sociedade brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

REVISTA ÉPOCA. Entrevista aos leitores de época. Rio de Janeiro. Ed. 506 (online), janeiro, 2008. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG81327-9556-506,00.html> Acesso em: 1/03/2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES. *Secretaria de Anais. Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 2008.

STENOUE, Katerina; UNESCO. **UNESCO and the question of cultural diversity: review and strategies, 1946-2007: a study based on a selection of official documents**. Paris: UNESCO, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000154341>. Acesso em: 20/2/2018.

UNESCO. Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Disponível em: <http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf> Acesso em: 20/02/2018

UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. Paris: UNESCO, 1969. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000001173> Acesso em: 20/2/2017

UNESCO. Mexico City Declaration on Cultural Policies. Paris: UNESCO, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 20/2/2017.

UNESCO. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150224_por. Acesso em: 20/2/2017

DISCURSOS

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso de posse do ministro Gilberto Gil. Brasília, 15 de janeiro de 2003a. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>. Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do ministro Gilberto Gil empossando sua equipe no Ministério da Cultura. Brasília, 15 de janeiro de 2003b. Disponível em: <http://cultura.gov.br/discurso-do-ministro-gilberto-gil-empossando-sua-equipe-no-ministerio-da-cultura-35339/>. Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de maio de 2003c. Disponível em:

http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRak0YtQfY/content/pronunciamento-do-ministro-gilberto-gil-na-comissao-de-educacao-cultura-e-desporto-da-camara-dos-deputados-35546/10883. Acesso em: 1/03/2017.

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do Ministro Gilberto Gil em aula magna na Universidade de São Paulo. São Paulo, 10 de agosto de 2004a. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/discursos/ministro-da-cultura-gilberto-gil-em-aula-magna-na-universidade-de-sao-paulo-usp>-Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do Ministro Gilberto Gil na Cerimônia de anúncio da instalação do Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://cultura.gov.br/324345-revision-v1/> Acesso em: 1/03/2017

TEIXEIRA, Miro. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Discurso de posse do Ministro Miro Teixeira. Brasília, 2 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44354.shtml>. Acesso em: 1/03/2017

LEGISLAÇÕES

BRASIL. Decreto presidencial nº 31.835, de 18 de abril de 1954. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 1954.

BRASIL. Lei 4117, 27 de agosto de 1962. Diário Oficial da União, 1962.

BRASIL. Lei 7.505 de 2 de julho de 1986. Diário Oficial da União, 1986.

BRASIL. Lei 8.028, de 12 de abril de 1990. Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Decreto ministerial 99.244, de 10 de maio de 1990. Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992. Diário Oficial da União, 1992.

BRASIL. Lei 8.685, de 20 de julho de 1993. Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Diário Oficial da União, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.472, 16 de julho de 1997. Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. Medida provisória nº 2228-1, de 6 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. Decreto ministerial nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2005.

BRASIL. Portaria ministerial nº 40, de 31 de maio de 2006. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2006.

BRASIL. Lei 11.652 de 7 de abril de 2008. Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. Portaria ministerial nº 28 de 19 de março de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Decreto presidencial nº 7.175, de 12 de maio de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 71/2012, de 29 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. Lei 13.018, de 22 de julho de 2014. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução para aprovação da resolução nº 21 de 2013. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, 2013.

SENADO FEDERAL. Anais da Constituinte. 1987. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>.

Acesso em 06/07/2019.

ATAS

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 1ª reunião ordinária de 2002. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2002a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 5ª reunião ordinária 2003. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2003a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 6ª reunião ordinária de 2003. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2003b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 5ª reunião extraordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 6ª reunião ordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 11ª reunião ordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004c.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 2ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 3ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 10ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005c.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 8ª reunião ordinária de 2006. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2006a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 1ª reunião ordinária de 2012. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2012a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 3ª reunião ordinária de 2012. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2012b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 7ª reunião de 2013. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2013ª.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Cerimônia de instalação do CNPC, dezembro de 2007. Brasília: MINC, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 1ª reunião do Conselho realizada em 25 e 26 de março de 2008. Brasília: MINC, 2008a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 2ª reunião do Conselho realizada em 3 e 4 de junho de 2008. Brasília: MINC, 2008b.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 10ª reunião do Conselho realizada em 22 e 23 de junho de 2010. Brasília: MINC, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 13ª reunião do CNPC realizada em 5 e 6 de abril de 2011. Brasília: MINC, 2011a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 14ª reunião do CNPC realizada 7 e 8 de junho de 2011. Brasília: MINC, 2011b.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 16ª reunião do CNPC realizada em 28 de novembro de 2011. Brasília: MINC, 2011c.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 23ª reunião do CNPC realizada em 27 e 28 de maio de 2014. Brasília: MINC, 2014.

CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL. Carta a presidente Dilma Rouseff. 1º de dezembro de 2011. 2011. Disponível em: <https://filmeaofeitosparaseremvistos.wordpress.com/2011/12/02/carta-dos-representantes-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-de-politica-cultural-cnpc/>. Acesso em: 1/2/2020

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 17ª reunião de 2012 p. 20

MÚSICAS

GIL, Gilberto. Pela internet. (1977) Disponível em: https://youtu.be/C1aYflNzA_s

GIL, Gilberto. Andar com fé. (1982) Disponível em: <https://youtu.be/MxPsWzSh6Lg>

VIANNA, Herbert; GIL, Gilberto. A Novidade. (1985) Disponível em: <https://youtu.be/F9NNawUy7Do>

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In.: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.). **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.
- ADORNO, Theodor. **Industria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AGUIAR, Flavio (org.). **Antonio Candido: Pensamento e Militância**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- AIRES, Janaine; SANTOS, Suzy. **Sempre foi pela família: mídias e políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.
- ALBORNOZ, luís A. Questionamentos em torno da diversidade cultural na Ibero-América. In.: BARROS, José Márcio; KUARK, Giuliana (orgs.). **Diversidade cultural e desigualdade de trocas**. São Paulo: Itau Cultural; Observatório da Diversidade Cultural; PUC Minas, 2011.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012.
Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso
- ALSTER, Norm. **Captured Agency: how the federal communications commition is dominated by the industries it presumably regulates**. Cambridge: Harvard University,. s/d.
Disponível em: https://ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/capturedagency_alster.pdf Acesso em: 2/11/2019.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria Crítica e Teoria Democrática: Do Diagnóstico da Impossibilidade da Democracia ao Conceito de Esfera Pública**. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 53, 1999, p. 167-88.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- [AVRITZER, Leonardo](#). **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opin. Publica* [online]. 2008, vol.14, n.1, pp.43-64.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press, 2009.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1992.

BAKHTIN, Mikhail. Os gêneros do discurso. In: **Estética da Criação Verbal**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BAKHTIN, Mikhail. **Problemas da Poética de Dostoiévski**. 3. ed. Traduzido por Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

BARBALHO, Alexandre. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.

BARROS, José Márcio. **Diversidade Cultural: da proteção à promoção**. Belo Horizonte. Autêntica Editora: 2008.

BARROS, José Marcio; OLIVEIRA Jr, José. **Pensar e agir com a diversidade: desafios da gestão cultural**. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

BITTAR, Jorge. **O modo petista de governar**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.

BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural: Temas, problemas y oportunidades**. Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.

BOTELHO, Isaura. **As dimensões da cultura e o lugar das políticas culturais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Vol. 15, n. 2, p.73-83, abr./jun. 2001.

BOTELHO, Isaura. **Romance de Formação: Funarte e Política Cultural 1976-1990**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual**. Buenos Aires: Folios, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Espíritos de Estado**. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.

BOURDIEU, Pierre. **O amor pela arte: Os museus de arte na Europa e seu público**. 2ª. edição, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, Zouk , Porto Alegre, 2007b.

CALABRE, Lia. **Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque**. Estudos Históricos, Mídia, n. 31, 2003.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: diálogo indispensável**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

CALABRE, Lia. **Intelectuais e Política Cultural: o Conselho Federal de Cultura**. Atas do Colóquio Intelectuais, Cultura e Política no Mundo Ibero-Americano, Rio de Janeiro, 2006.

- CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CALABRESE, Andrew. **Toward a political economy of culture: capitalism and communication in the twenty-first century**. Maryland: Roman and Littlefield publishers, 2004.
- CAPARELLI, Sérgio. **Das políticas de comunicação à comunicação política (e vice-versa)**. Pretextos (UFBA) Salvador: Compós, p. 1–7, 1997.
- CAPPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. Coronéis eletrônicos, voto e censura prospectiva. *Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 96, n. 4, p. 1424, 2002.
- SANTOS, Suzy; CAPARELLI, Sérgio. **Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito**. In.: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. (org). *Rede Globo:40 anos de poder e hegemonia*. 1ed.São Paulo: Paulus, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura Política e Política Cultural**. São Paulo, 1995.
- CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. Salvador : Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, v. 1, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. CANDIDO, Antonio; ABRAMO, Lelia; MOSTAÇO Edélcio. **Política Cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Concentração da Mídia: debates no Conselho de Comunicação Social**. Brasília: Senado, 2004.
- COSTA, Eliane. AGUSTINI, Gabriela (orgs). **De baixo para cima**. Rio de Janeiro, Aeroplano, 2014.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro, Salamandra, 1984.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- DAGNINO, Evelina. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal**. In: *Revista Rio de Janeiro*, 15, janeiro – abril de 2005.
- DANTAS, Marcos. **Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar**. Trabalho

apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, em junho de 2009.

DINAPOLLI, Philipp. **Foundations of Communications Policy: principles and process in the regulation of electronic media.** New Jersey: Hampton Press, 2001.

DUPIN, Gisele. In: BARROS, José Márcio. **Diversidade Cultural: da proteção à promoção.** Belo Horizonte. Autêntica Editora: 2008.

FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar; expressão, informação e liberdade.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

Fowler, Mark S; Daniel L. Brenner. **A Marketplace Approach to Broadcast Regulation.** 60 Texas: L. Rev. 207, 1982.

FRASER, Nancy. **From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age.** In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *New social theory reader.* Londres: Routledge, pp. 285-293, 2001.

GARNHAM, Nicholas. **Contribution to a political economy of mass-communication.** London: SAGE, 1979.

GARNHAM, Nicholas. **Political economy and Cultural Studies: reconciliation or divorce?** *Critical Studies in Mass Communication*, March, 1995.

GARNHAM, Nicholas. **Emancipation, the Media, and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory.** London: Oxford University Press, 2000.

GARNHAM, Nicholas. **The Information Society: Myth or Reality?.** University of Westminster. Montreal September 19-22, 2001.

GARNHAM, Nicholas. *The Political Economy of Communication Revisited.* In.: WASKO, Janet. GRAHAN, Murdock; SOUSA, Helena. **The handbook of political economy of communications.** India: Blackwell Publishing, 2011.

GENTZOGLANIS, Anastassios, HENTEN, Anders. **Regulation and the Evolution of the Global Telecommunications Industry.** Edward Elgar Pub, 2010.

GIL, Gilberto; OLIVEIRA, Ana de. **Disposições amoráveis.** São Paulo: Iyá Omin, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

DIAS, Caio G. 2014. **Da “Antropologia Filosófica” ao “Do-In Antropológico”:** um estudo crítico da produção da ideia de políticas culturais no Brasil (1985-2013). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.

GROSSBERG, Lawrence. **Cultural studies vs. political economy**: Is anybody else bored with this debate? *Critical Studies in Mass Communication*, Washington, v. 12, n. 1, p. 72-81, 1995.

HABERLE, Peter. **La libertà fondamentali nello stato costituzionale**. Roma: La nuova Itália Scientífica, 1993.

HALL, Stuart. **The centrality of culture**: notes on the cultural revolutions of our time. In.: THOMPSON, Kenneth (ed.). *Media and cultural regulation*. London, Thousand Oaks, New Delhi: The Open University; SAGE Publications, 1997.

IKEDA, Marcelo. **O Impacto da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual no processo de “retomada” do cinema brasileiro**. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 2., 2013, Fortaleza: UFC.

JAMBEIRO, OTHON. A comunicação na Constituição de 1988. In.: GOULAURT, Jeferson. **As múltiplas faces da constituição cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de antropologia e de direito**. Acesso à Justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. 4ª tiragem. Rio de Janeiro; Editora Lumen Juris, 2011.

KAUARK, Giuliana. **Oportuna diversidade**. A participação do Ministério da Cultura do Brasil na negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2009.

LEAL, Sayonara. **Diversidade Cultural e Reconhecimento no Quadro de Políticas de Comunicação e Cultura no Brasil**: desafios e perspectivas para concretização da Convenção da Unesco de 2005. Florianópolis: Política & Sociedade, Vol. 16, Nº 35- Jan./Abr, 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEVY, Brian; Spiller, Brian. **Regulations, institutions, and commitment**: comparative studies of telecommunications. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1996.

LIMA, Deborah Rebello. **As Teias de uma Rede**: uma análise do Programa Cultura Viva. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 214. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11482/Deborah%20Rebello>

[o%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) Acesso em: 30/03/2018.

LIMA, Deborah Rebello. **Dimensões Moral e Afetiva nos processos de Estado:** breves considerações sobre políticas culturais In: XIX Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2018, Rio de Janeiro. Anais do XIX Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. Disponível em: Acesso em:

LIMA, Deborah Rebello. COSTA, Lilian Lustosa da. **Políticas públicas de cultura e movimentos de resistência:** o caso da SECULT-CE (2015-2018). IN.: XV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, 2019. In.: Anais do XV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019, p.1-15. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/enecult/wp-content/uploads/2019/09/ANAIS_2019_XV-ENECULT.pdf Acesso em: 2/9/2019.

LIMA, Venício. **Regulação das comunicações:** história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, Venício. **Política de comunicações:** um balanço dos governos Lula (2003-2010). São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LIMA, Venício. **Conselhos de Comunicação Social:** a interdição de um instrumento da democracia participativa. Brasília: FNDC, 2013.

LOPES, Ruy Sardinha. **Economia Política da Comunicação e da Cultura:** aportes para a formação de um campo disciplinar. 10. pragMATIZES - Revista Latino Americana de Estudos em Cultura. Ano 6, número 10, semestral, out/2015 a mar/ 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10421/7260>. Acesso em: 2/2/2020.

MACHADO, Mario. **Notas sobre política cultural no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, s/d.

MATELLART, Armand; MATELLART, Michele. **Histórias das teorias de comunicação.** São Paulo: Loyola, 2001.

MATELLART, Armand. **A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v.32, n.1, p. 33-50, jan./jun. 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações:** comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Ofício de Cartógrafo – Travessias latino-americanas da comunicação na cultura.** Tradução: Fidelina Gonzáles. Coleção Comunicação Contemporânea 3, São Paulo: Edições Loyola, 2004

- MCCHESENEY, Robert; SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications Foundations for the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation. Technology.** Business and Society Programme Paper Number 11 October 2003. Disponível em: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/c9dcba6c7db78c2ac1256bdf0049a774/\\$file/mcchesne.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/c9dcba6c7db78c2ac1256bdf0049a774/$file/mcchesne.pdf). Acesso em: 1/12/2019.
- MICELI, Sergio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)**. São Paulo: Difel; Rio de Janeiro: Difusão Editorial, 1979.
- MICELI, Sérgio. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.
- MILLER, Toby; YÚDICE, George. **Política Cultural**. Serie Culturas. Barcelona: Gedisa, 2004.
- MITCHELL, Timothy. Society, Economy and the State Effect. In Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.) **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.
- MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication**. London: Sage, 1999.
- MOSCO, Vincent. **The Digital Sublime: myth, power, and Cyberspace**. Cambridge: MITPress, 2004.
- MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da Cultura brasileira (1933-1974)**. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- NADOTTI, Vanessa Xavier. **O PT e a Democratização das Comunicações**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- ORTIZ, Renato. **Mundialização da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- PATENAM, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEDROSA, Mario. **Sobre o PT**. São Paulo: CHED, 1980.
- PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R. e OLIVA, Rafael (Orgs.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- PIERANTI, Octavio Penna. **Rádiodifusão, governo e sociedade: limites e alternativas para um processo de fiscalização eficiente**. Revista Gedecon, 2007.
- PIERANTI, Octavio Pena; MARTINS, Paulo Emílio Matos. **Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão.**: Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2008.

PIERANTI, Octavio Pena. **O Estado e as Comunicações no Brasil**. Construção e reconstrução da administração pública. Brasília: Lecotec, 2011.

PITOMBO, Mariella. **Reinventando sentidos para a cultura**: uma leitura do papel normativo da UNESCO através da análise da Convenção para Promoção e a Proteção para a Diversidade das Expressões Culturais. Salvador, 2009.

POIRRIER, Philippe. Introdução. In.: GENTIL, Geneviève; POIRRIER, Philippe. **CULTURA E ESTADO**: A política cultural na França, 1955-2005. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2012.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In.: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

RAMOS, Murilo Cesar. GOVERNOS DO PT, POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E PACTO CONSERVADOR. In.: CABRAL, Eula Dantas Taveira; CABRAL FILHO, Adilson Vaz (orgs.). **Comunicação e cultura no Brasil**: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018.

RANCIÈRE, Jacques. **A partilha do sensível**: estética e política. Trad. Mônica Costa Netto. São Paulo: Editora 34, 2005.

REIS, Daniel Aarão. **O governo Lula**: das utopias revolucionárias à política como arte do possível. REVISTA USP, São Paulo, n.65, p. 64-73, março/maio 2005.

REIS, Daniel Aarão. **O Partido dos Trabalhadores**: trajetória, metamorfoses, perspectivas. IN: FERREIRA, Jorge & (orgs.). Revolução e democracia: 1964. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007, p. 503-540 (col. As esquerdas no Brasil, v.3)

REIS, Elisa Pereira. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas**. Estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

REY, German. **Políticas culturales**. Los próximos 15 años ya pasaron. Em Especialización em Industrias Culturales em la Convergencia Digital. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **L'Etat em France**: de 1789 à nous jours. Paris: Seuil, 1990.

RUBIM, Albino. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007.

RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais**. Salvador: EdUFBA, 2012.

RUBIM, Antonio Albino. **Política Cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

- RUBIM, Antonio Albino Canelas; ROCHA, Renata. **Políticas de cultura e comunicação do Ministério da Cultura no Governo Lula**. Revista de Estudios Brasileños, v. 4, p. 22-35, 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pósmodernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza **O Fórum Social Mundial: manual de uso**. Porto: Afrontamento, 2005.
- SANTOS, SUZY; CAPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In.: BRITTOS, Valério Criz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.) **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 1 ed. São Paulo: Paulus, 2005.
- SANTOS, Suzy dos. Get back to where you once belonged: alvorada, o caso e renascimento da Economia Política da Comunicação. In: BRITTOS, Valério; CABRAL, Adilson. **Economia Política da Comunicação: Interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- SANTOS, Suzy dos. **Chiclete misturado com banana: as adaptações nacionais de conceitos regulatórios relativos à comunicação**. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, n.22, 2010.
- SARNEY, José. Depoimentos ao projeto Memória Globo e entrevistas ao auto., 15 mar 2004 apud BIAL, Pedro. **Roberto Marinho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2004.
- SCHILLER, Herbert. **Information Inequality**. Boston: Routledge, 1995.
- SEGALL, Maurício. Por que e para que uma Secretaria Nacional de Cultura para o PT? In.: SEGALL, Maurício. **Controvérsias e dissonâncias**. São Paulo: EDUSP, 2011.
- SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil. Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In.: SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil. (eds.). **The Anthropology of the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.
- SHORE, Chris e WRIGHT, Susan. "Policy: A new field of anthropology".. In.: SHORE, Chris e WRIGHT, Susan. (eds.) **Anthropology of Policy**. London: Routledge. 1997.
- SIMIS, Anita. **Uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 25 Nº 72, 2010.
- SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Vol. I, Nova Cultural, 1988.
- SODRE, Muniz. **Antropológica do Espelho: uma teoria da Comunicação linear e em rede**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

SODRÉ, Muniz. **As estratégias sensíveis:** afeto, mídia e política. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SODRE, Muniz. **A ciência do comum:** notas sobre o método comunicacional. 1ª Edição. Petrópolis/RJ: Vozes; 2014.

SODRE, Muniz. **Pensar Nagô.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2017.

SOUZA, Allan Rocha de. **Direitos Culturais no Brasil.** Rio de Janeiro: Azougue. 2012.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; MACEDO E CASTRO, J.P. **Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s).** Revista *Anthropológicas*, 26(2), 2015.

SPINOZA, Baruch. **Ética** (2a. ed.) (T. Tadeu, Trad.). Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SPIVAK, Gayatri. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2010.

STEINMENTZ, George. **Culture and the state.** In.: STEINMENTZ, George. (ed.) **State/Culture:** state formation after cultural turn. New York: Cornell University Press. 1999.

STOLLER, Ana Laura. **Affective States.** In.: Nugent, David; Vincent, Joan. **A companion to the anthropology of politics.** Blackwell Publishing, 2007.

TURINO, Célio. **Ponto de cultura:** a construção de uma política pública. *Cadernos Cenpec*, n7, 2010.

URFALINO, Philipe. **A invenção das política cultural.** São Paulo: SescSP, 2015.

VIANNA, Adriana. **Direitos, Moralidades e Desigualdades:** Considerações a partir de processos de guarda de crianças. *Antropologia e Direitos Humanos* 3. Prêmio ABA/FORD. Niterói, EdUFF, 2005.

VIANNA, Hermano. **Políticas a Tropicália.** In.: BASUALDO, Carlos. **Tropicália:** uma Revolução na cultura brasileira. São Paulo: Cosac Naify, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WASKO, Janet. **Hollywood in the information age.** Austin: University of Texas Press, 1994.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo.** Tradução André Glaser. São Paulo: Ed.Unesp, 2011.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação.** Brasília: Editora UnB, 2004.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura:** usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

YÚDICE, George. **Políticas Culturais para a Diversidade:** lacunas inquietantes. *Revista Observatório Itaú Cultural* nº20. São Paulo: Itaú Cultural, 2016.

ZALLO, Ramón. **Estructuras de la Comunicación y de la cultura: políticas para la era digital**. Barcelona: Gedisa, 2011.

ŽIŽEK, Slavoj. **Às portas da revolução: seleção dos escritos de Lenin de fevereiro a outubro de 1917**. Tradução dos textos de Slavoj Žižek, Luiz Bernardo Pericás e Fabrizio Rigout. Tradução dos textos de Lenin, Daniela Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2005.

ŽIŽEK, Slavoj. **How to begin from the beginning**. New Left Review, nº 57, maio/junho de 2009, Disponível em: <http://www.newleftreview.org/?view=2779> Acesso em: 11/01/2010.

DOCUMENTOS E REPOSTAGENS

BRASIL. Congresso. (2003-2009: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988. Distrito Federal. XXII de setembro de 1988. Disponível em: Acesso em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf> 10/05/2019.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidente (2003-2009: Luiz Inácio Lula da Silva) Mensagem do presidente ao Congresso Nacional XVII de fevereiro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/mensagem-ao-congresso/pdfs/2003-apresentacao.pdf>. Acesso em: 11/11/2019.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidente (2003 – 2009: Luiz Inácio Lula da Silva) Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura - Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2004/view>. Acesso em: 11/11/2019

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 30/03/2017.

CUÉLLAR, Javier Perez de (org.); UNESCO. Nossa diversidade criadora. Brasília:

UNESCO PAPIRUS, 1987.

FOLHA DE SÃO PAULO. Matéria publicada em 16 de dezembro de 2002. São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43615.shtml>
Acesso em: 11 de maio de 2019.

MACBRIDE, S. ; UNESCO. Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: FGV, 1983. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>

MINISTÉRIO DA CULTURA. Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil. Brasília: MinC, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Seminário e Oficina de Indicação de Políticas Públicas para a Cultura e Comunicação. Brasília: Diretoria de Educação e Comunicação para a Cultura, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/alquimidia/docs/comunicadiversidade>.
Acesso em: 30/03/2017.

MONTEIRO, Tânia. Lula relança NOMIC (nota). Estadão. São Paulo, 16 de outubro de 2008. Disponível em: https://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081016/not_imp260685.0.php.
Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores. Brasília: Diário Oficial da União, 1980.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002a. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>. Acesso em: 05/01/2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta ao povo brasileiro. 2002b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 05/01/2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002c. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 05/01/2018

PARTIDO DOS TRABALHADORES. A Imaginação a Serviço do Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002d. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>. Acesso em: 05/01/2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Lula Presidente –Programa de governo 2007-2010. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006a. Disponível em:

http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Caderno Setorial: comunicação e democracia, 27 out. 2006b.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Lula Presidente –Programa de governo 2007-2010. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 13 compromissos programáticos de Dilma Roussef para debate na sociedade brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

REVISTA ÉPOCA. Entrevista aos leitores de época. Rio de Janeiro. Ed. 506 (online), janeiro, 2008. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG81327-9556-506,00.html> Acesso em: 1/03/2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES. *Secretaria de Anais. Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 2008.

STENOUE, Katerina; UNESCO. **UNESCO and the question of cultural diversity: review and strategies, 1946-2007: a study based on a selection of official documents**. Paris: UNESCO, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000154341>. Acesso em: 20/2/2018.

UNESCO. Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Disponível em: <http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf> Acesso em: 20/02/2018

UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. Paris: UNESCO, 1969. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000001173> Acesso em: 20/2/2017

UNESCO. Mexico City Declaration on Cultural Policies. Paris: UNESCO, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 20/2/2017.

UNESCO. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150224_por. Acesso em: 20/2/2017

DISCURSOS

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso de posse do ministro Gilberto Gil. Brasília, 15 de janeiro de 2003a. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>>. Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do ministro Gilberto Gil empossando sua equipe no Ministério da Cultura. Brasília, 15 de janeiro de 2003b. Disponível em: <http://cultura.gov.br/discurso-do-ministro-gilberto-gil-empossando-sua-equipe-no-ministerio-da-cultura-35339/>. Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de maio de 2003c. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRak0YtQfy/content/pronunciamento-do-ministro-gilberto-gil-na-comissao-de-educacao-cultura-e-desporto-da-camara-dos-deputados-35546/10883. Acesso em: 1/03/2017.

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do Ministro Gilberto Gil em aula magna na Universidade de São Paulo. São Paulo, 10 de agosto de 2004a. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/discursos/ministro-da-cultura-gilberto-gil-em-aula-magna-na-universidade-de-sao-paulo-usp>. Acesso em: 1/03/2017

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do Ministro Gilberto Gil na Cerimônia de anúncio da instalação do Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://cultura.gov.br/324345-revision-v1/>. Acesso em: 1/03/2017

TEIXEIRA, Miro. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Discurso de posse do Ministro Miro Teixeira. Brasília, 2 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44354.shtml>. Acesso em: 1/03/2017

LEGISLAÇÕES

BRASIL. Decreto presidencial nº 31.835, de 18 de abril de 1954. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 1954.

BRASIL. Lei 4117, 27 de agosto de 1962. Diário Oficial da União, 1962.

BRASIL. Lei 7.505 de 2 de julho de 1986. Diário Oficial da União, 1986.

BRASIL. Lei 8.028, de 12 de abril de 1990. Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Decreto ministerial 99.244, de 10 de maio de 1990. Diário Oficial da União,

1990.

BRASIL. Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992. Diário Oficial da União, 1992.

BRASIL. Lei 8.685, de 20 de julho de 1993. Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Diário Oficial da União, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.472, 16 de julho de 1997. Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. Medida provisória nº 2228-1, de 6 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. Decreto ministerial nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2005.

BRASIL. Portaria ministerial nº 40, de 31 de maio de 2006. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2006.

BRASIL. Lei 11.652 de 7 de abril de 2008. Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. Portaria ministerial nº 28 de 19 de março de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Decreto presidencial nº 7.175, de 12 de maio de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2010.

BRASIL. Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 71/2012, de 29 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. Lei 13.018, de 22 de julho de 2014. Diário Oficial da União. Poder Executivo, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução para aprovação da resolução nº 21 de 2013. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, 2013.

SENADO FEDERAL. Anais da Constituinte. 1987. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>. Acesso em 06/07/2019.

ATAS

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 1ª reunião ordinária de 2002. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2002a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 5ª reunião ordinária 2003. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2003a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 6ª reunião ordinária de 2003. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2003b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 5ª reunião extraordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 6ª reunião ordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 11ª reunião ordinária de 2004. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004c.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 2ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 3ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005b.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 10ª reunião ordinária de 2005. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2005c.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 8ª reunião ordinária de 2006. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2006a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 3ª reunião ordinária de 2012. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2012a.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 7ª reunião de 2013. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2013ª.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Cerimônia de instalação do CNPC, dezembro de 2007. Brasília: MINC, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 1ª reunião do Conselho realizada em 25 e 26 de março de 2008. Brasília: MINC, 2008a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 2ª reunião do Conselho realizada em 3 e 4 de junho de 2008. Brasília: MINC, 2008b.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 10ª reunião do Conselho realizada em 22 e 23 de junho de 2010. Brasília: MINC, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 13ª reunião do CNPC realizada

em 5 e 6 de abril de 2011. Brasília: MINC, 2011a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 14ª reunião do CNPC realizada em 7 e 8 de junho de 2011. Brasília: MINC, 2011b.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 16ª reunião do CNPC realizada em 28 de novembro de 2011. Brasília: MINC, 2011c.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. 23ª reunião do CNPC realizada em 27 e 28 de maio de 2014. Brasília: MINC, 2014.

CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL. Carta a presidente Dilma Roussef. 1º de dezembro de 2011. 2011. Disponível em:

<https://filmeaofeitosparaseremvistos.wordpress.com/2011/12/02/carta-dos-representantes-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-de-politica-cultural-cnpc/>.

Acesso em: 1/2/2020

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 17ª reunião de 2012 p. 20

MÚSICAS

GIL, Gilberto. Pela internet. (1977) Disponível em: https://youtu.be/C1aYfINzA_s

GIL, Gilberto. Andar com fé. (1982) Disponível em: <https://youtu.be/MxPsWzSh6Lg>

VIANNA, Herbert; GIL, Gilberto. A Novidade. (1985) Disponível em: <https://youtu.be/F9NNawUy7Do>