

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO
MESTRADO EM COMUNICAÇÃO**

PEDRO SERGIO LIMA ORTALE

**A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE (MS)**

**Campo Grande - MS
2019**

PEDRO SERGIO LIMA ORTALE

**A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE (MS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGCOM/UFMS) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Área de concentração: Mídia e Representação Social
Linha de Pesquisa: Mídia, Identidade e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Banducci Júnior.

**Campo Grande /MS
2019**

PEDRO SÉRGIO LIMA ORTALE

**A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE (MS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGCOM/UFMS) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Área de concentração: Mídia e Representação Social
Linha de Pesquisa: Mídia, Identidade e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Banducci Júnior.

A banca examinadora, após a apresentação do trabalho, atribuiu ao candidato o conceito_____.

Campo Grande____de_____2019

BANCA EXAMINADORA

NOTA/CONCEITO

Prof. Dr. Álvaro Banducci Júnior – UFMS (Orientador)

Prof. Dr. Marcos Paulo da Silva – UFMS (Avaliador convidado)

Prof. Dr. José Márcio Barros – UFMS (Avaliador convidado)

Profa. Dra. Daniela Cristiane Ota – UFMS (Suplente)

Prof. Dr. Oswaldo Ribeiro da Silva – UCDB (Suplente)

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a meus pais Adalberto Ortale e Maria da Glória Lima Ortale. Devo a eles cada um dos diplomas que conquistei até o momento.

Agradeço a meus amigos do extinto Ministério da Cultura, em especial aos da Secretaria de Articulação Institucional: Bernardo Mata Machado, João Roberto Peixe, Rose Mary Valente, Magali Moura, Sérgio Pinto, Telma Olivieri, Regina Almeida, Vinícius Wu, Chris Ramires, Eduardo Mattedi, Tony Gigliotti, Cleide Vilela, Christiane Neves, Ana Flávia, Tereza Cristina, Verena Castro, Layanne Campos, entre outros. Essas são algumas das pessoas que me acolheram no universo do Sistema Nacional de Cultura, servidores com os quais tive a honra de trabalhar ao longo de quatro anos.

Agradeço aos meus colegas do curso de mestrado em comunicação, especialmente a Mariângela Yule e ao Paulo Ricardo Gomes, meus principais parceiros de estudos ao longo do curso.

Aos professores Mario Fernandes, Greicy França, Márcia Gomes, Daniela Ota, Marcelo Cancio e Katarini Miguel pelas preciosas contribuições ao nosso processo de aprendizagem. Aos professores Marcos Paulo e José Márcio Barros que fizeram parte de minha banca de qualificação, meus agradecimentos pelas sensatas observações ao trabalho.

Agradeço à minha amiga querida, professora de geografia, Ana Paula pelas valiosas orientações, determinantes para que eu conseguisse desenvolver esse trabalho.

Um especial agradecimento ao meu orientador Prof. Dr. Álvaro Banducci Júnior pela paciência, dedicação e profissionalismo com que me orientou.

Agradeço aos meus irmãos José Roberto, Rita, Anahí, Beбето e à minha família estendida Maria Alice, Joao Pedro, Rafaela Thomé e Bento Thomé Ortale.

Não podia deixar de fora meus agradecimentos a Nilson Rodrigues, por sempre me incentivar a estudar, e ao Rodrigo Teixeira e Vítor Barone pelas dicas para sobreviver ao mestrado.

Finalmente, agradeço com carinho especial a Ediane Palhano pelo apoio.

Dedico este trabalho aos meus dois filhos, João Pedro Martins Ortale e Bento Thomé Ortale. Espero que eu seja pra eles uma referência para motivação aos estudos, do mesmo modo como meus pais foram pra mim.

RESUMO

Esta dissertação tem como tema a comunicação e as políticas públicas. A pesquisa analisa e reflete sobre o papel da comunicação como mecanismo de esclarecimento, mobilização e inserção da sociedade civil nos processos de implantação e desenvolvimento de projetos socioculturais por parte do setor público. Para tanto, o estudo investiga a comunicação adotada pelo poder público para estimular e viabilizar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do Plano de Cultura do Município de Campo Grande (MS), no ano de 2009. Na mesma direção é analisado como a Secretaria de Cultura e Turismo de Campo Grande, atual coordenadora do Sistema Municipal de Cultura, informa à sociedade sobre o cumprimento das metas estabelecidas no referido Plano de Cultura do município. Para a execução do presente trabalho, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória composta por análise documental, livros, matérias de jornais e realização de entrevistas semiestruturadas com gestores culturais e membros do Conselho de Política Cultural do município, produtores culturais e artistas.

Palavras-Chave: Comunicação Pública, Política de cultura, Sistema de cultura, Participação social, Plano de Cultura.

ABSTRACT

The following thesis has as its theme public communication and politics. The research analyses and speculate about the role of communication as a mechanism of mobilizing, clarification and insertion of civil society in the process of implantation and development of sociocultural projects by part of the public sector. Therefore, the study investigates the communication adopted by the public power in order to encourage and to make feasible the participation of civil society in the process of elaboration of the Plan of Culture of the Municipality of Campo Grande (MS), in the year 2009. With the same intent is analyzed how the Department of Culture and Tourism of Campo Grande, current coordinator of the Municipal System of Culture, informs society about the fulfillment of the goals set in the stated Plan of Culture of the municipality. To carry out the following essay, an exploratory research was developed composed of the analysis of documents, books, newspaper articles and semi structured interviews with cultural managers and members of the Council of Cultural Policy of the municipality, cultural producers and artists.

Keywords: Public Communication, Policy of culture, Cultural system, Social participation, Plan of Culture.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNC	Conferência Nacional de Cultura
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMPC	Conselho Municipal de Políticas Culturais
EC	Emenda Constitucional
FNC	Fundo Nacional de Cultura
MinC	Ministério da Cultura
PL	Projeto de Lei
PT	Partido dos Trabalhadores
PNC	Plano Nacional de Cultura
PMC	Plano Municipal de Cultura
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PAC	Programa de aceleração do crescimento
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
SPC	Secretaria de Políticas Culturais
SECTUR	Secretaria de Cultura e Turismo
SEFIC	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
SAV	Secretaria do Audiovisual
SID	Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural
SFC	Sistema Federal de Cultura
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SEC	Sistema Estadual de Cultura
SMPC	Sistema Municipal de Política Cultural
SMC	Sistema Municipal de Cultura
SMIIC	Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Componentes do Sistema Nacional de Cultura.....	36
Figura 2: Componentes de um Sistema Estadual de Cultura.....	37
Figura 3: Componentes de um Sistema Municipal de Cultura.....	37
Figura 4: Fotos do processo de elaboração do PMC.....	55-56
Figura 5: representação das fases do processo de elaboração do plano municipal de cultura de Campo Grande em 2009.....	57
Figura 6: primeira matéria sobre o PMC veiculada no jornal eletrônico Campo Grande News em 9 de junho de 2009.....	65
Figura 7: primeira matéria sobre o PMC, veiculada no jornal impresso O Correio do Estado, em 4 de julho de 2009.....	66
Figura 8: Grupos de Trabalho em oficina no dia 03 de julho de 2009.....	74
Figura 9: GT em oficina no dia 03 de julho de 2009.....	75
Figura 10: Grupos de Trabalho em oficina no dia 03 de julho de 2009.....	75
Figura 11: Grupos de Trabalho em oficina no dia 04 de julho de 2009.....	76
Figura 12: Convite chamando para a leitura pública do PMC.....	79
Figura 13: Manchete da matéria veiculada em 23/12/2009.....	81
Figura 14: Página inicial do site da SECTUR.....	94
Figura 15: O link CULTURA.....	94
Figura 16: Pagina do Plano Municipal de Cultura no site da SECTUR.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos Instrumentos de Comunicação Pública – CP.....	49
Tabela 2: Fases da elaboração do PMC – a ênfase na informação e no diálogo.....	81
Tabela 3: Informação enviada atualmente pela SECTUR sobre o PMC a profissionais que participaram da elaboração em 2009.....	92
Tabela 4: A comunicação feita atualmente pela SECTUR, na percepção dos entrevistados que participaram da elaboração do PMC em 2009.....	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO SISTÊMICA DA CULTURA NO BRASIL - PROCESSO HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA	18
1.1 O Direito à cultura e a participação social com a Constituição Federal de 1988 e o SNC	18
1.2 Mecanismo de financiamento do SNC	30
1.3 O SNC nas esferas federal, estadual e municipal de cultura.....	34
CAPÍTULO 2 - ESFERA PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO	39
2.1 Apontamentos sobre esfera pública.....	39
2.2 Notas sobre cidadania e participação social.....	42
2.3 Da liberdade de expressão ao direito à comunicação - ampliando direitos	44
CAPÍTULO 3 - A COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE: UM ESTUDO DE CASO.....	51
3.1 O Sistema de Cultura de Campo Grande – SMC	51
3.2 O Plano Municipal de Cultura de Campo Grande – PMC.....	55
3.2.1 A comunicação para divulgação do PMC por meio do Portal de Notícias Campo Grande News e no jornal impresso O Correio do Estado	64
3.2.2 A Oficina de Elaboração do PMC.....	71
3.2.3 Fases pós-oficina: itinerários e veredas	77
3.2.4 Considerações gerais sobre o Plano de Cultura de Campo Grande.....	82
3.3 O Conselho Municipal de Política Cultural e o PMC de Campo Grande	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	102

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata de comunicação e política pública cultural. O objetivo central foi analisar a importância da comunicação no processo de constituição do Plano Municipal de Cultura do município de Campo Grande – PMC. Os objetivos específicos do trabalho foram: descrever e discutir as estratégias de comunicação pública adotadas pela Fundação de Cultura de Campo Grande – FUNDAC na elaboração de seu respectivo Plano de Cultura, no ano de 2009; analisar – em 2019 – os canais de comunicação adotados pela atual Secretaria de Cultura e Turismo – SECTUR para informar a sociedade sobre o cumprimento das metas estabelecidas no referido Plano; e verificar, ainda, o conjunto de matérias que foram veiculadas no jornal O Correio do Estado e no Portal de Notícias Campo Grande News, no período de março a dezembro de 2009.

No processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande, foram considerados para análise, principalmente, a comunicação realizada por dois dos componentes do sistema de cultura deste município: o órgão gestor, coordenador do SMPC, e o Conselho de Política Cultural, colegiado com participação da sociedade civil. Quanto ao órgão gestor, porque a ele cabe a decisão de fazer o plano de cultura – considerando o planejamento e a comunicação –, e o Conselho, pelo papel central desta instância colegiada, na qual se faz presente a sociedade civil, na elaboração e no acompanhamento da política cultural.

Um sistema de cultura municipal é composto por, no mínimo, cinco componentes: i) um órgão gestor coordenador do sistema, que pode ser uma fundação, uma secretaria de cultura exclusiva ou com outras pastas, ii) por mecanismos de financiamento, iii) plano de cultura, iv) conselho de política cultural e v) deve prever, também, a realização periódica de conferência de cultura. Os sistemas de cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros fazem parte do Sistema Nacional de Cultura, coordenado até início de 2019 pelo Ministério da Cultura – MinC e atualmente sob a égide do recém-instituído Ministério da Cidadania.

Oportunamente, registra-se que, por ocasião de uma reforma ministerial ocorrida no início de 2019, o Ministério da Cultura foi extinto, o que traz insegurança e indefinição acerca da sedimentação do Sistema Nacional de Cultura, que prevê, dentre outros aspectos, o repasse de recursos para entes federados. Contudo, mesmo diante da fragilidade na permanência de algumas das instituições brasileiras, como o MINC, entende-se que a cultura do planejamento e a comunicação com o foco no cidadão devem ser uma realidade cada vez mais exercitada no aperfeiçoamento de nossa democracia.

Conforme procedimento adotado até o final de 2018, para participar do Sistema Nacional de Cultura o ente federado deveria realizar a adesão voluntária, que se dava com a assinatura de Acordo de Cooperação Federativa com o Ministério da Cultura. O Acordo estabelece que o ente organizará seu respectivo sistema de cultura em um período de até dois anos.

O Plano de Cultura, um dos componentes do sistema de cultura, é um instrumento que dinamiza a participação social, organiza e qualifica a gestão cultural. “O Plano é um instrumento de planejamento estratégico, de duração decenal, que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura na perspectiva do Sistema Municipal de Cultura – SMC” (BRASIL, 2011, p. 44).

A elaboração do plano de cultura pressupõe a participação da sociedade, que é convidada a indicar, juntamente com o poder público, os caminhos a serem adotados para a gestão cultural por um determinado período. “Uma das condições do plano de cultura é que ele deve ser participativo. Isso quer dizer que ele tem de ser elaborado junto com a população da cidade. Participação é uma das características mais importantes dessa proposta de política cultural.” (BRASIL, 2013, p. 42). A mesma publicação destaca que, para que haja a participação, é preciso que um conjunto de medidas sejam adotadas pela prefeitura visando mobilizar e dar conhecimento para a sociedade sobre o processo de confecção do plano de cultura. “As pessoas precisam de informação para decidir participar. Por isso a prefeitura deve promover ações de divulgação desde o início do processo de construção do plano.” (BRASIL, 2013, p. 42).

Com o plano pronto, aprovado por lei na Câmara Municipal, caberá ao órgão gestor, coordenador do sistema de cultura, estabelecer as estratégias para a realização dos compromissos contidos no plano de cultura, bem como definir os canais de comunicação que deverão ser adotados para divulgação e visibilidade atinentes à sua execução. Cabe destacar que o MinC orientava que os planos de cultura deveriam ter correspondência entre si e serem aprovados por lei específica.

Os planos nacional, estaduais e municipais devem ter correspondência entre si e ser encaminhados pelo Executivo para aprovação dos respectivos Poderes Legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) a fim de que, transformados em lei, adquiram a estabilidade de políticas de Estado (BRASIL, 2011, p. 28).

No que se refere à metodologia, compõem a investigação a revisão bibliográfica e documental que orbita em torno de temas como direito à cultura, direito à comunicação, marcos

legais constituintes da organização do Sistema Nacional de Cultura, políticas culturais no Brasil, reflexões sobre esfera pública, liberdade de expressão, conceitos e instrumentos de comunicação pública. Com o objetivo de buscar respostas às questões formuladas por esta pesquisa, foram realizadas entrevistas com agentes públicos, técnicos de comunicação do órgão gestor do Sistema Municipal de Cultura e com representantes da sociedade civil que participaram do processo de elaboração do plano de cultura. A revisão bibliográfica e documental incluiu livros, teses e dissertações relacionadas ao assunto, artigos, matérias de revistas e jornais; e arquivos disponíveis em meio eletrônico.

Para a confecção do trabalho foram usados dados primários e secundários, obtidos por meio de procedimentos metodológicos cientificamente validados pela produção acadêmica. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores das áreas de cultura, artistas, produtores e membros do Conselho de Política Cultural do município que participaram da elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande em 2009. Foram ainda entrevistados gestores e profissionais que atualmente fazem parte da equipe da SECTUR. Os dados primários e secundários foram extraídos de diversas fontes, tais como documentos oficiais, legislações relacionadas ao SNC, artigos e livros que abordam a temática do trabalho. O *corpus* teórico é constituído a partir de uma abordagem multidisciplinar, na qual convergem aportes das áreas de antropologia, sociologia, política cultural, comunicação, política pública e direito constitucional, dentre outras.

A escolha das fontes se deu a partir da relação dos profissionais entrevistados com o processo que envolveu a elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande, objeto da presente pesquisa. Os pontos focais para a busca de informações são: em 2009, com membros da Fundação de Cultura, instituição organizadora do PMC, membro do Conselho de Política Cultural e com um participante da sociedade civil na Oficina do PMC. Em 2019, com gestora cultural, assessora de comunicação, ambas representantes da SECTUR, além de membros do Conselho de Política Cultural com mandatos vigentes.

Para se compreender as estratégias de comunicação pública adotadas para a participação social no processo de organização do PMC, utilizam-se como referência os instrumentos de comunicação pública com ênfase na informação e no diálogo classificados por Duarte (2012, p. 65). O conceito de comunicação pública é especialmente importante para a presente pesquisa visto que permite identificar a comunicação com ênfase na informação e no diálogo. A articulação entre a informação e o diálogo é imprescindível para o processo de organização do PMC, tendo em vista que a informação é base para a participação e para a qualificação dos debates no processo de construção do Plano.

Foram analisadas cada uma das etapas constantes do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande (PMC, 2009, p. 36) considerando o tipo de comunicação pública presente. As análises foram articuladas com as entrevistas permitindo uma reflexão acerca do processo de comunicação na organização do Plano Municipal de Cultura e, atualmente, como ele vem sendo divulgado para a sociedade.

A escolha desse tema se deu em função de minha experiência na área cultural, inicialmente em Mato Grosso do Sul e, posteriormente, durante quatro anos, no Ministério da Cultura, período em que atuei diretamente no processo de Institucionalização do Sistema Nacional de Cultura. Ao longo desse tempo, realizamos inúmeras oficinas, palestras, encontros e seminários com gestores culturais das mais diversas regiões brasileiras, sempre tendo o processo de organização dos sistemas de cultura em pauta. Refletindo sobre essas atividades, foi possível perceber que a comunicação, de modo geral, não ocupa espaço relevante na estratégia de organização e no funcionamento dos sistemas de cultura. Soma-se a isso a escassez no campo acadêmico de projetos orientados para investigar a comunicação e os processos de formulação e gestão de políticas culturais no âmbito dos sistemas de cultura. Nesse aspecto, por seu ineditismo, a pesquisa tende a ser de grande valia aos sistemas de cultura do Brasil de modo geral e, em especial, no âmbito do Sistema Municipal de Cultura de Campo Grande, uma vez que abre espaço para uma reflexão crítica sobre a gestão cultural no município, com a perspectiva de se produzir insumos que se configurem em alternativas ao aprimoramento da gestão cultural compartilhada e ampliada socialmente.

É oportuno destacar que a Constituição Federal de 1988 representa um marco basilar para as políticas públicas de cultura no País, na medida em que insere em seu texto o direito à cultura. O artigo 215 da CF/88 estabelece que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988). Nesse contexto, esse artigo circunscreve a dimensão cidadã da cultura, ao colocá-la como um direito que se realiza com a participação do Estado.

Também a participação social, na área das políticas públicas de cultura, ganha novos contornos com a CF/88 pois “estabelece que para promover e proteger a cultura deve haver a colaboração entre o poder público e a comunidade” (BRASIL, 2011, p. 19). Dessa forma, o Sistema Nacional de Cultura compõe uma arquitetura que ocupa papel central para essa pesquisa, pois visa estruturar uma política cultural em bases coordenadas, cooperadas e participativas envolvendo o Estado e a sociedade. Segundo Peixe (2013, p. 14),

[...] uma nova forma de organização da gestão cultural é configurada na estrutura do SNC, criando condições para que sejam construídas políticas públicas de cultura com a participação efetiva da sociedade e implementadas articuladamente pelas diversas instâncias de governo, nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal, com monitoramento e controle social.

É fundamental, portanto, a participação da sociedade na organização e no desenvolvimento dos sistemas de cultura, conforme destacado acima. Neste trabalho objetiva-se demonstrar que a comunicação, do mesmo modo que a cultura, figura como um direito que, para ser exercido, é necessária uma ação positiva do Estado. A comunicação pública, nesse sentido, é especialmente capital para esta pesquisa visto que ocorre no âmbito das relações entre o governo e a sociedade e pressupõe, além da informação, a abertura de canais de diálogo com os cidadãos. Duarte (2012, p. 61) afirma que a comunicação pública “[...] coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”.

Conforme pretende-se evidenciar, o direito à comunicação é imprescindível para a prática da cidadania, que, no caso desta pesquisa, se exerce no âmbito da esfera pública com a participação social no processo de organização do Sistema Municipal de Cultura de Campo Grande, especialmente na organização do Plano Municipal de Cultura – PMC, e nos canais de comunicação pública instituídos pelo órgão gestor para dar visibilidade na execução do Plano.

Esta pesquisa está dividida em três capítulos, os quais serão sucintamente descritos a seguir. No capítulo 1, Organização Sistêmica da Cultura no Brasil – Processo Histórico da Institucionalização do Sistema Nacional de Cultura, é abordado sumariamente o direito à cultura tal como disposto na CF/88. Em seguida, o texto apresenta um descritivo do processo histórico de estruturação do Sistema Nacional de Cultura, abordando os principais momentos. Cumpre destacar para a melhor compreensão do trabalho que o Sistema Nacional de Cultura é um instrumento de gestão de políticas culturais que envolve de forma cooperada os três níveis da federação e a sociedade. Desse modo, estados e municípios ao aderirem ao SNC são incorporados à política nacional de cultura, regida pelas diretrizes contidas no Plano Nacional de Cultura e pelos princípios norteadores do Sistema Nacional de Cultura. Nesse sentido, compreender o Sistema Nacional de Cultura é pré-requisito para tratar sobre Sistemas Municipais de Cultura, incluindo-se aí seus respectivos componentes, dentre eles os Planos de Cultura.

No capítulo 2, Esfera Pública, Participação Social e o Direito à Comunicação, procura-se enfatizar a importância da comunicação para o exercício da liberdade de expressão e

participação social em temas de interesse público no âmbito da esfera pública. Assim, é destacada uma reflexão sobre esfera pública, seguindo a concepção do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. O texto abarca ainda notas sobre cidadania e participação, comunicação pública: o Estado, o governo e a sociedade, informação e comunicação pública, a comunicação governamental na acepção de comunicação pública e, finalmente, os instrumentos de comunicação pública.

Finalmente, no capítulo 3, A Comunicação no Processo de Criação e Implementação do Sistema Municipal de Cultura de Campo Grande: Um Estudo de Caso, o leitor é apresentado ao Sistema, ao Órgão Gestor, ao Conselho e ao Plano Municipal de Cultura de Campo Grande. Em seguida, são descritas e analisadas, à luz da comunicação pública, cada uma das fases do processo de constituição do PMC em 2009. O capítulo procura também apresentar um panorama sobre como está de dando a comunicação sobre o cumprimento do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande atualmente.

CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO SISTÊMICA DA CULTURA NO BRASIL - PROCESSO HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

1.1 O Direito à cultura e à participação social com a Constituição Federal de 1988 e o SNC

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88 é um marco para as políticas culturais no País, pois consagra o direito à cultura e insere a participação social na elaboração e no acompanhamento do desenvolvimento das políticas. A ideia de direitos remete a bens, algo bom que possamos acessar e que, de algum modo, esteja assegurado. “Em termos técnicos, direito é um bem jurídico que integra o patrimônio de quem o possui (titular) e, em virtude disso, pode ser defendido contra tudo e contra todos, inclusive contra o Estado”. (CUNHA FILHO, 2007, p. 24).

Os direitos constantes das constituições modernas estão na gênese da criação dos Estados Nacionais, conforme afirma Bobbio (2004, p. 7): “O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”. No Brasil, a CF/88 previu em seu texto no artigo 215 os Direitos Culturais que, segundo Cunha Filho (2000, p. 34), são entendidos como aquelas afeições “[...] às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana.”. De imediato, indica-se que a noção do Direito à Cultura não se circunscreve unicamente à produção artística, dado que incorpora aspectos da cultura como memória coletiva e o repasse de saberes. Ainda nessa direção, Mata-Machado (2016, p. 17) complementa explanando que:

A necessidade de organizar as políticas públicas culturais é colocada acima de tudo pela Constituição Federal, que remete ao Estado a obrigação de garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art.215) e define o patrimônio cultural como todos “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que fazem referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, incluindo seus modos de criar, fazer e viver (art. 216).

Os direitos culturais, segundo a CF/88, podem ser descritos como aqueles que articulam respeito à valorização e proteção do patrimônio cultural; à produção, promoção, difusão e acesso democrático aos bens e serviços culturais, à proteção dos direitos autorais e à valorização da diversidade cultural brasileira (BRASIL, 1988). Direitos estes que são positivos, ou seja, que

requerem ação do Estado para que se efetivem (HABERMAS, 1997). Também a participação social, na área das políticas públicas de cultura, ganha novos contornos com a Constituição de 1988. Segundo Cunha Filho e Ribeiro (2013, p. 35), “a cultura no atual federalismo brasileiro constitui matéria cuja partilha de responsabilidade sobre ela é de natureza solidária, não somente de todas as pessoas políticas, mas de todos os atores institucionais e sociais.”

Esses mesmos autores afirmam ainda que da constituição é possível se obter, por exemplo, “[...] preceitos como os que asseguram a qualquer cidadão, ao poder público às comunidades proteger o patrimônio cultural; por outro lado, a todos os entes políticos compete legislar concorrentemente sobre a matéria e implantar, harmonicamente, políticas para o setor.” (CUNHA FILHO; RIBEIRO, 2013, p. 35). É nesse arranjo institucional que as políticas culturais no País tomam contornos e vêm se desenvolvendo no período pós-redemocratização.

Cumprir notar, aqui, que a estruturação do SNC é processual, complexa, de longo prazo, envolve diversos atores e organizações do Estado brasileiro, depende, em todas as fases, da participação da sociedade civil e está submetida a opções e decisões políticas sobre as quais incide a compreensão acerca do papel do Estado com relação à cultura. A organização dos instrumentos que compõem a arquitetura do Sistema Nacional de Cultura – quais sejam: órgão gestor, na coordenação, instâncias de pactuação e deliberação, conferências de cultura, conselhos de políticas culturais e comissões de cultura, instrumentos de gestão do sistema de financiamento e plano de cultura – vão sendo instituídos paulatinamente, tanto pelo governo federal como pelos estados e municípios brasileiros. Ou seja, os instrumentos que irão compor o Sistema Nacional de Cultura, na forma como ele foi inserido na Constituição brasileira, foram sendo estruturados em separado no decorrer da primeira década dos anos 2000.

Os anos 2000 inauguram um novo momento para as políticas públicas de cultura no Brasil. As bases indicativas para essa nova configuração estavam dadas no caderno *A Imaginação a Serviço do Brasil*, da coligação Lula presidente, em 2002. Nesse programa, o compromisso em democratizar o acesso à cultura encontra-se manifesto na apresentação: “Está expresso 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” (PT, 2002, p. 20).

No item *propostas*, no mesmo caderno, referente à gestão cultural democrática (p. 20, subitens 3.1 e 3.2), está registrado o compromisso com a estruturação de dois dos mais expressivos marcos legais que trariam um novo olhar sobre a política cultural nacional assentada em bases cooperadas, descentralizadas e participativas entre os entes federados

brasileiros e a sociedade. O primeiro refere-se à implantação do Plano Nacional de Cultura, com duração plurianual, visando

[...] ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional [...] (PT, 2002, p. 20).

No subitem 3.2, encontra-se o compromisso de implantar o Sistema Nacional de Política Cultural conforme descrito abaixo:

Com base nas prescrições constitucionais, o Ministério da Cultura deverá implantar o Sistema Nacional de Política Cultural, através do qual o poder público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país, incluindo aí, especialmente, a rede escolar. O SNPC será a condição necessária para a efetiva descentralização da política nacional de cultura, pois os diversos projetos e/ou equipamentos públicos culturais, das três esferas de governo, assim como as instituições privadas e do terceiro setor, somente acessariam os recursos do FNC no caso de estarem legalmente integradas ao Sistema. Com essa proposta, o controle social do funcionamento e aplicação dos recursos advindos do FNC - via SNPC - deverá ser feito, de forma democrática e participativa, pelos conselhos de Cultura respectivos. Em caso da não existência desses, sua criação será obrigatória para a inclusão do município ou estado no Sistema (PT, 2002, p. 20).

O enunciado acima contém as principais diretrizes que posteriormente constarão na emenda constitucional nº71, que resultou na inserção do Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal, em dezembro de 2012. O texto do caderno, além de apresentar propostas para a política nacional de cultura, reforça, em uma análise de cenário, a crítica pela diminuição do papel do Estado na definição da aplicação dos recursos públicos à cultura e, ao mesmo tempo, como consequência disso, a concentração da aplicação dos recursos.

Sem analisar o mérito e a qualidade das ações empreendidas, é possível afirmar que, com recursos públicos, financiou-se uma ação regional e setorialmente concentradora de renda. Operou-se uma transferência de responsabilidade do espaço público para diretorias de comunicação e marketing das empresas, para que ditassem aquilo que a população brasileira poderia ver nas casas de espetáculos dos centros urbanos (PT, 2002, p. 16).

O discurso de posse do ministro Gilberto Gil, em janeiro de 2003, se soma ao enunciado na proposta do Partido dos Trabalhadores e reforça os novos trilhos pelos quais a política cultural brasileira percorreria nos anos seguintes. Gil (2003, p. 1) frisa que a instituição terá uma ação nacional quando diz: “[...] quero o Ministério presente em todos os cantos e recantos de nosso país. Quero que esta aqui seja a casa de todos os que pensam e fazem o Brasil. Que

seja, realmente, a casa da cultura brasileira”. É evidente que havia um novo direcionamento político na atuação do Minc, que ao longo de toda a década de 1990 foi especialmente voltado para o financiamento, por meio do incentivo fiscal, com as decisões sobre a aplicação dos recursos públicos em mãos da iniciativa privada. Diante disso, percebe-se a compreensão em se alterar essa realidade quando, em outro trecho do discurso, o ministro diz o seguinte:

O Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado (GIL, 2003, p. 1).

Gil propõe também uma nova concepção para o entendimento sobre o conceito de cultura quando diz:

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 (GIL, 2003, p. 1).

O Ministério da Cultura, em consonância com a CF/88, desde então, passou a adotar um conceito mais amplo de cultura assentado em uma forma tridimensional: simbólica, cidadã e econômica. A dimensão simbólica refere-se à cultura como base para a formação da identidade dos indivíduos e de seu modo de vida. De acordo com essa visão, “[...] toda ação humana é socialmente construída por meio de símbolos que, entrelaçados, formam redes de significados que variam conforme os contextos sociais e históricos” (BRASIL, 2011, p. 33). A dimensão cidadã está associada à noção de direitos culturais, ou seja, ligada a práticas de cidadania. Entre estes direitos está o da participação na vida cultural, com a possibilidade de se envolver nas decisões acerca das políticas culturais. A dimensão econômica refere-se à cultura enquanto fonte de renda no mercado em geral. “O bem cultural, como qualquer outra mercadoria, está sujeito a um processo sistêmico que envolve as fases de produção, distribuição e consumo” (BRASIL, 2011, p. 34).

Com essa nova proposta, avalia Botelho (2001), o conceito de cultura é alargado para uma concepção que articula aspectos ligados à cultura tanto do ponto de vista sociológico, que compreende a dimensão mais especializada, quanto do antropológico, ao incorporar modos de fazer, usos, costumes e tradições. Para Botelho (2001, p. 74), “na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de

pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas.”. Por outro lado, a mesma autora assevera que cultura na dimensão sociológica não se compõe no plano diário do indivíduo, mas sim em campo especializado: é uma produção organizada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão (BOTELHO, 2001).

Dessa forma, com a posse do ministro Gilberto Gil, em 2003, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), iniciam-se as principais linhas de atuação pelas quais o MinC agiria ao longo da primeira década dos anos 2000, quais sejam: ampliar nacionalmente a atuação da instituição, dar estabilidade para as políticas culturais, ampliar o conceito de cultura e a valorização da diversidade cultural brasileira (BRASIL, 2008). Diante disso, visando dar sequência a esses novos modelos de gestão na área da cultura, ocorre a primeira reestruturação do Ministério da Cultura.

O processo de estruturação do Sistema Nacional de Cultura mediante o destaque das principais atividades que resultaram na organização do SNC no período compreendido entre os anos de 2003 a 2012. Com a reformulação do MinC aprovada em 12 de agosto de 2003, através do Decreto nº 4.805, foram criadas a Secretaria de Políticas Culturais – SPC, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais, Secretaria do Audiovisual – SAV, Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural – SID, e a Secretaria de Articulação Institucional – SAI. Para essa última, conforme estabelecido no parágrafo III, do artigo 13 do decreto, coube o papel de “promover a articulação intersetorial no âmbito do Sistema Nacional de Cultura necessária à execução dos programas e projetos culturais do governo federal, como nos demais níveis de governo” (BRASIL, 2003). Dessa forma, dentre as atribuições da SAI estava a de organizar o Sistema Nacional de Cultura, promovendo, para tanto, o diálogo com os demais entes da federação.

O Ministério da Cultura inicia, também em 2003, um debate com a sociedade e organizações da área cultural visando discutir a reformulação da Lei Rouanet. É realizado o Seminário “Cultura para todos”, que percorreu alguns estados do País, e uma consulta pública. O objetivo era produzir subsídios para a reformulação da lei de forma que, entre outros aspectos, a aplicação dos recursos públicos se desse mais equilibrada pelas regiões brasileiras. O Seminário envolveu a sociedade civil e dirigentes de instituições estaduais e municipais de cultura de todas as regiões do Brasil. Segundo Calabre (2012, p. 2), “esta foi uma importante experiência inaugural, em especial, no que diz respeito a abertura de diálogo do Ministério da Cultura tanto com a sociedade civil, quanto com outros níveis do poder público.”.

Nesse mesmo ano foi enviada para o Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional nº 150/2003¹, de autoria do deputado Paulo Rocha, do PT do Pará. A PEC 150, como ficou conhecida, prevê a vinculação de receita para aplicação anual de recursos do orçamento e propunha que a União aplicasse durante o ano dois por cento do orçamento, nunca menos que isso; e os “[...] Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional” (BRASIL, 2003).

A PEC 150/2003 foi atualizada em 2014 pela deputada Jandira Feghali, PCdoB-RJ. A nova PEC, de nº421/2014, traz no texto uma importante atualização, pois prevê que haja descentralização de recursos para estados, DF e municípios que tiverem implementado seus sistemas de cultura: 20% seriam destinados para estados e DF e 30% para municípios que atendessem aos requisitos. A deputada Erika Kokay (PT-DF), relatora na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em junho de 2015, deu parecer favorável para a admissibilidade da proposta. Logo após, ela foi apensada à PEC 150, mas encontra-se parada na Câmara Federal desde então (BRASIL, 2015).

No ano de 2005, por meio do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto, foi instituído o Sistema Federal de Cultura – SFC. Esse decreto cumpre com um importante papel que organiza as atribuições do Ministério da Cultura, com suas secretarias nacionais e unidades vinculadas – fundações e institutos –, dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural, CNPC, estabelecendo suas competências e atribuições. O CNPC tem papel central na medida que garante a representação nacional da sociedade civil diante do governo federal para a elaboração de políticas públicas culturais para o País (BRASIL, 2005a).

Dentre as finalidades do decreto 5.520/2005 estão:

I - integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal; II - contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil; III - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e IV - promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (BRASIL, 2005a, p. 1).

¹ Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. **PEC 150/2003. Câmara dos deputados.** Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>. Acesso em: 23 de abr. 2018.

Ou seja, suas finalidades revelam um importante insumo para o processo de institucionalização do Sistema Nacional de Cultura na medida em que convergem para o desenvolvimento de políticas culturais com estabilidade envolvendo os entes federados e a participação social, tendo em conta que estabelece e dispõe sobre o funcionamento do CNPC e destaca a articulação para se efetivar o Plano Nacional de Cultura PNC. Ao Ministério da Cultura, conforme estabelece o decreto n° 5.520/2005, compete, dentre outras atribuições, exercer a coordenação do Sistema Federal de Cultura, além de coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura – CNC (BRASIL, 2005a).

A 1ª Conferência Nacional de Cultura foi realizada ao final de 2005. A CNC “[...] configurou-se como uma inovação no campo da participação, do envolvimento dos diversos atores sociais de uma localidade [...]” (CALABRE, 2012, p. 170). Com a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais, a CNC foi concebida objetivando construir um novo modelo de política pública de cultura.

A plenária Nacional da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília em dezembro de 2005, contou com aproximadamente 1300 participantes, vindos de processo de discussão nos Estados e Municípios. A Conferência discutiu amplamente o Sistema Nacional de Cultura – SNC, a PEC 150/2003 (vinculação de recursos da União, dos Estados e dos Municípios) e o Plano Nacional de Cultura, já aprovado pela Emenda Constitucional n°48) (BRASIL, 2007, p. 60).

As conferências são instrumentos imprescindíveis “[...] para a estruturação dos planos e para a avaliação pública das políticas, para o diagnóstico [...]”, dada sua capacidade de promover “o debate sobre a situação local e, ainda podem ser, o momento de renovação do conselho de política.” (CALABRE, 2012, p. 176). Para a autora, a estrutura da CNC possibilitou o diagnóstico e reflexão sobre a situação da cultura nas mais diferentes regiões do Brasil, visto que a conferência nacional foi precedida de conferências municipais, estaduais e interestaduais.

Ainda nesse ano foi aprovada a Emenda Constitucional n°48, de 10 de agosto de 2005, que adiciona o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura (BRASIL, 2005b) e apresentada a proposta de Emenda Constitucional n° 416/2005, de autoria do deputado Paulo Pimenta, PT do Rio Grande do Sul, visando instituir o Sistema Nacional de Cultura. Além disso, o Ministério da Cultura, com o objetivo de fomentar a organização de bases necessárias para a criação de sistemas de cultura nos estados e municípios do País – e ainda não possuindo um arcabouço normativo ordenando o modelo de adesão do ente federado ao Sistema Nacional de Cultura – SNC – estabeleceu o primeiro modelo de adesão ao SNC.

Esse instrumento, chamado de Protocolo de Intenções², constituía como objeto “[...] estabelecer as condições e orientar a institucionalização necessária, no âmbito da competência da União e dos Estados e Municípios para a implantação do SNC” (BRASIL, 2007, p. 194).

Com a assinatura do Protocolo, o ente federado assumia o compromisso de integrar-se ao SNC, consolidar seu respectivo plano de cultura, criar e assegurar o funcionamento do conselho de política cultural, criar e implantar o fundo de cultura, realizar a conferência, cumprir metas e prazos, fornecer informações, criar banco de dados, dentre outros compromissos pactuados (BRASIL, 2007, p. 539). Ou seja: os termos estabelecidos nos protocolos de intenções expressam o conjunto de instrumentos que deveriam ser organizados pelos estados e municípios na constituição de seus respectivos sistemas de cultura dando base institucional para o desenvolvimento de uma política cultural pública de cultura cooperada entre os entes da federação e a sociedade civil.

De fato, esse primeiro modelo de adesão ao SNC se tratava mais de uma ação de cunho político ressaltando a necessidade de estados e municípios iniciarem a organização de seus sistemas de cultura, uma vez que no Protocolo não havia uma cláusula estabelecendo prazo para que os compromissos pactuados fossem efetivados. Segundo o MinC, entre os anos de 2005 e 2006, 21 estados e 1967 municípios fizeram adesão ao SNC (BRASIL, 2013, p. 5). A quase totalidade dos estados brasileiros e praticamente 40% dos municípios assinaram o Protocolo, o que demonstrou o interesse dos entes da federação em organizar a política cultural pública e estabelecer uma relação de diálogo e parceria com o Ministério da Cultura.

Visando à participação de agentes culturais de municípios aderentes ao SNC, em agosto de 2006 a Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura realizou o primeiro ciclo de oficinas do Sistema Nacional de Cultura em diversos estados no País. Em 2007, o Conselho Nacional de Política Cultural – organizado pelo Decreto Lei 5520/2005 – foi instalado.

É importante ressaltar que remonta à década de 1930 a criação do Conselho Nacional de Cultura.

Mesmo não sendo a cultura uma das áreas tradicionais da política de Estado, o governo Vargas criou o Conselho Nacional de Cultura (CNC). Através do Decreto-lei nº526 de 1º de julho de 1938, o CNC foi criado como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde (MES), com a função de coordenar as atividades ligadas ao “desenvolvimento cultural” (CALABRE, 2013, p. 7).

² Protocolo de Intenções foi instituído por meio da Portaria nº 65, de dezembro de 2007. Posteriormente essa Portaria foi revogada pela Portaria nº 47, de 21 de julho de 2009, que define o novo modelo de adesão ao SNC. Disponível em http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/portarias-436044/10883/maximized. Acesso em 9 maio. 2018.

O Conselho Nacional de Cultura foi alterado para Conselho Federal de Cultura – CFC em novembro de 1966, por meio do Decreto-lei nº74 (BRASIL, 1966). Os membros do CFC eram nomeados diretamente pelo presidente da República. Esse Conselho defendia a criação imediata de conselhos de cultura em âmbito estadual. Os órgãos colegiados estaduais e municipais começam a ser criados nessa década (CALABRE, 2013, p. 8). Na área cultural, como visto, a existência de conselhos é antiga.

Os Conselhos de Cultura, de forma geral, foram criados durante os regimes autoritários que vigorou no Brasil nos anos 60, 70 e 80, quando a sociedade não tinha respeitado seus direitos, principalmente a livre escolha de seus representantes. Daí porque nesses Conselhos é o poder Executivo que indica todos os seus membros, inclusive os representantes da sociedade (BRASIL, 2011, p. 38).

Os conselhos de cultura mais tradicionais têm, comumente, participação apenas de notáveis, são compostos por personalidades de destaque na vida intelectual e artística indicados apenas pelo poder público. Podem também ser do tipo corporativo, formados por representantes indicados pelas associações e sindicatos de produtores, artistas e técnicos dos vários setores da cultura, ou de profissionais, que em geral atuam na proteção do patrimônio histórico, a exemplo de arquitetos, urbanistas, sociólogos e antropólogos, entre outros (BRASIL, 2011).

O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, reorganizado pelo decreto 5.520/2005 – com instalação em 2007 –, configurou um modelo diferente das já tradicionais instâncias de participação. De início, com a nomenclatura – não mais conselho de cultura –, pois reflete uma nova percepção acerca do papel a ser desempenhado por esses órgãos colegiados. Com o alargamento do conceito de cultura, entendido de forma mais ampla, o modelo tradicional de conselho, que basicamente atuava no campo especializado da produção artística, ficou superado. Dessa forma, novas cadeiras foram incorporadas ao CNPC permitindo a participação de povos indígenas e outros segmentos da cultura tradicional, cultura popular, cultura cigana, hip hop, expressões artísticas de afrodescendentes, dentre outros. A sociedade civil passou a indicar seus representantes e o CNPC deixou de ser apenas um conselho consultivo para ter caráter deliberativo na política cultural.

O Decreto 5.520, de 24 de agosto de 2005, reorganizou o Conselho Nacional de Política Cultural de forma a ter uma composição paritária: Estado (poder público federal, estadual/distrital e municipal) setores artístico-culturais e sociedade, para ter um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil no campo da cultura. (BRASIL, 2011, p. 51).

Além de inovar na constituição da representação da sociedade civil, o decreto 5.520/2005 também estabelece importantes competências para o CNPC no sentido de fortalecer os alicerces do Sistema Nacional de Cultura quando situa como principal atribuição para esse órgão colegiado “[...] atuar com base nas diretrizes propostas pela Conferência Nacional de Cultura, na proposição, acompanhamento da execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas de cultura, consolidadas no Plano Nacional de Cultura” (BRASIL, 2011, p. 51).

Ainda em 2007, no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, criado em no mesmo ano durante o governo Lula, por meio do Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007, foi instituído o programa Mais Cultura. Coordenado pelo Ministério da Cultura, sob a gestão de Gilberto Gil, coube, conforme estabelece o artigo 9º do decreto, o acompanhamento da execução ao CNPC (BRASIL, 2007). O Programa foi criado com os seguintes objetivos:

I - ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a auto estima sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural; II - qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, ampliando a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção e à expressão cultural; e III - gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro (BRASIL, 2007, p. 1).

A forma de implementação do Programa Mais Cultura foi por meio de cooperação federativa, com assinaturas de Acordos de Cooperação entre a União, através do MinC e os entes federados. Entre 2007 e 2008, 17 estados brasileiros celebraram o Acordo com o Ministério da Cultura. Esse instrumento previa que tanto o Estado quanto o referido Ministério, como compromisso, dentre vários outros, deveriam aprimorar e fortalecer os mecanismos de financiamento da cultura com vistas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura – SNC (ROCHA, 2014).

Em 2008, o Ministério da Cultura, com a participação do CNPC organizou uma série de seminários estaduais visando à elaboração do Plano Nacional de Cultura – PNC. Além de representantes do MinC e da Câmara dos Deputados participaram dos debates gestores de instituições culturais públicas, privadas e civis, produtores, artistas e militantes de movimentos de cultura. Um sítio na internet ofereceu a possibilidade de contribuição remota durante a fase conclusiva de discussão da proposta do PNC (BRASIL, 2008; CANEDO, 2008). É importante lembrar ainda que a 1º Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, apontou várias diretrizes para o PNC.

Em 2009, o Ministério da Cultura constituiu três Grupos de Trabalho visando arquitetar uma proposta ampla para a constituição e implementação do Sistema Nacional de Cultura. Um dos grupos, como produto resultante, concebeu o conteúdo denominado Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC. Esse GT foi coordenado pelo arquiteto e gestor cultural, João Roberto Peixe, na época Secretário de Articulação Institucional. Participaram ainda pelo Minc Adélia Zimbrão, Bernardo Novaes da Mata Machado, Lia Calabre, Cristiano Lopes, Marcelo Veiga, Maria Beatriz Salles, Maria Claudia Cabral. O grupo foi também composto por representantes da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, representantes de fórum de secretários de cultura de estado e de capitais, além de alguns dos mais expressivos pesquisadores e formuladores da área da cultura no Brasil, dentre eles Albino Rubim, Alexandre Barbalho, Humberto Cunha, Isaura Botelho, José Marcio Barros, Leonardo Costa e Maria Helena Cunha. O documento foi aprovado pelo CNPC em agosto de 2009 e, inicialmente, estava disponível para o público em um blog do SNC, na página eletrônica do MinC. Posteriormente, em 2011, o Ministério publicou o documento.

A importância histórica deste documento, aprovado pelo Conselho Nacional de Política Cultural em agosto de 2009, por si só justifica sua publicação. Nossa expectativa é que, além de registro para a história, se torne uma ferramenta de pesquisa e trabalho nas mãos de gestores, conselheiros de cultura e da sociedade, tendo em vista a implantação plena e compartilhada do Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2011, p. 13).

Essa publicação é um importante marco para a compreensão do Sistema Nacional de Cultura, pois contém as bases conceituais que sustentam a relevância e a necessidade de implementação do SNC ao discorrer sobre a política nacional de cultura abordando princípios que orientam uma nova concepção de cultura e política cultural. Versa ainda sobre o papel do Estado na gestão pública da cultura, Direitos Culturais e a concepção tridimensional da cultura: simbólica, econômica e cidadã. Além dessas orientações conceituais de base ao SNC, a publicação contém “[...] o conceito, princípios, estrutura, interpelações entre os elementos constitutivos, instrumentos de gestão, recursos financeiros, política de formação, estratégia de implementação e institucionalização do Sistema” (BRASIL, 2011, p. 26-27). Trata-se de um guia estratégico por dar a consonância que possibilita o desenvolvimento e organização da política de forma cooperada entre os entes federados e a sociedade.

A publicação mencionada vem sendo utilizada, desde então, por estados e municípios como guia na organização de seus respectivos sistemas de cultura. Como desdobramento da publicação *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC* (BRASIL, 2011a), o

Ministério elaborou mais duas publicações direcionadas como cartilhas de orientação para estados e municípios constituírem seus sistemas de cultura, são elas: o *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e Respostas* (BRASIL, 2012a) e o *Guia de Orientações para Estados – Perguntas e Respostas* (BRASIL, 2011). As duas cartilhas trazem de forma didática e minuciosa para estados e municípios orientações gerais acerca da organização de sistemas de cultura.

Nesse mesmo ano, foi publicada a portaria nº47, de 17 de julho de 2009, que instituiu o Acordo de Cooperação Federativa no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2009). Desde então, esse modelo de Acordo de Cooperação é o instrumento utilizado pelo Ministério da Cultura na celebração de adesão de estados e municípios ao SNC. Conforme prevê o instrumento, cabe ao ente federado o compromisso de organizar seu respectivo sistema de cultura por meio legislação própria.

No período compreendido entre o segundo semestre de 2009 e o primeiro trimestre de 2010 foi realizada a II Conferência Nacional de Cultura – CNC, na gestão de Juca Ferreira. O processo de realização da CNC compreendeu a efetivação de pré-conferências municipais seguidas por estaduais. Houve um significativo avanço no processo participativo da primeira para a segunda CNC.

Em sua primeira edição, em 2005, 1.192 municípios realizaram conferências, o que representou 21,42% do total das cidades brasileiras. Nesta segunda Conferência, nas etapas municipais e estaduais, observou-se um significativo avanço no processo participativo, uma vez que, de agosto a outubro de 2009, aconteceram 3.071 reuniões, ou seja, mais da metade do total dos municípios do País estiveram envolvidos (PALMARES, 2010, p. 1).

A II Conferência Nacional de Cultura, do mesmo modo que a primeira, elegeu como uma das prioridades a implementação do Sistema Nacional de Cultura.

A aprovação do marco regulatório da Cultura, que já tramita no Congresso Nacional, também está entre as prioridades eleitas. O marco é composto principalmente pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), Plano Nacional de Cultura (PNC) e proposta de emenda constitucional (PEC) 150/2003, que vincula à Cultura 2% da receita federal, 1,5% das estaduais e 1% das municipais (PALMARES, 2010, p. 1).

A necessidade de institucionalização do Sistema Nacional de Cultura, portanto, foi sendo pautada nas Conferências Nacionais de Cultura demandando ao Ministério da Cultura canalização de esforços no âmbito do Congresso Nacional visando à aprovação dos marcos legais acima elencados, dentre outros.

1.2 Mecanismo de financiamento do SNC

A lei Rouanet (Lei n.º 8313/91) é particularmente importante para funcionamento do Sistema Nacional de Cultura, visto que um de seus mecanismos – o Fundo Nacional de Cultura – é o meio pelo qual será possível realizar a transferência de recursos da União em larga escala, por meio do FNC, para fundos de cultura criados no âmbito dos sistemas de cultura de estados e municípios (BRASIL, 1991). O SNC prevê em sua arquitetura a criação de fundos de cultura para que os recursos sejam transferidos na modalidade “fundo a fundo”.³

A Lei Rouanet (BRASIL, 1991), que recebe esse nome em homenagem ao cientista político, filósofo e diplomata brasileiro Sergio Paulo Rouanet, é o principal instrumento de incentivo e captação de recursos no âmbito do setor cultural no País. Uma das medidas mais importantes da lei foi instituir o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC (BRASIL, 2006). Para melhor compreensão do funcionamento do PRONAC, além de ler a Lei n.º 8.313/1991, é necessário que se consulte também os dispositivos jurídicos que a regulamentaram: a Portaria n.º 46 do MinC de 1998 e o Decreto n.º 5.761 de 2006. São os seguintes mecanismos de apoio que facultam o exercício de suas atividades:

- Fundo Nacional de Cultura (FNC): com os recursos do FNC, provenientes do orçamento, o Minc pode realizar uma série de ações, entre elas a concessão de prêmios, o apoio para a realização de intercâmbios culturais e demais programas divulgados por edital, além de apoio para propostas que não se enquadram em programas específicos, mas que tenham afinidade com as políticas públicas e sejam relevantes para o contexto onde serão realizadas;
- Incentivos Fiscais: por meio desse mecanismo, titulares de iniciativas que não se enquadram nos programas do Minc e nas políticas públicas traçadas em determinado período, mas que têm consistência e relevância para competir no mercado podem buscar apoio junto a pessoas físicas pagadoras do Imposto de Renda (IR) e empresas tributadas com base no lucro real, as quais por sua vez terão benefícios fiscais sobre o valor incentivado;
- Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart): mecanismo até o momento não implantado. Consiste na comunhão de recursos destinados à aplicação em propostas culturais de cunho comercial, com a participação de investidores em eventuais lucros.

Ao longo de toda a vigência dessa lei, o mecanismo mais privilegiado foi o de incentivos fiscais. Durante a década de 90, com o objetivo de estimular a prática das isenções fiscais para incentivo à cultura entre os empresários, o MinC lançou, em 1995.

³ No Sistema Nacional de Cultura os Fundos se constituem no principal mecanismo de financiamento e funcionam em regime de colaboração e co-financiamento entre os entes federados, sendo os recursos para os estados e municípios deverão ser transferidos fundo a fundo, modalidade de transferência automática de recursos, conforme prevê o Projeto de Lei 6.722/2010 que estabelece o Procultura – Programa de Fomento e Incentivo à Cultura. Disponível em http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e. Acesso em: 6 nov. 2018.

[...] uma publicação que ficou conhecida como a melhor expressão da visão neoliberal sobre as políticas culturais no Brasil. Com grandes semelhanças em relação ao folheto publicado anos antes na Inglaterra, *The arts are your business*, o governo brasileiro distribuiu 15 mil exemplares da cartilha *Cultura é um Bom Negócio*. Era um material voltado aos empresários, onde se explica os mecanismos da Lei Rouanet, mostrando todas as vantagens do apoio privado às artes (AUGUSTIN, 2010, p. 45)

Um fator decisivo para o crescimento dos recursos liberados foi a participação de empresas estatais, orientadas a investir maciçamente em cultura a partir da Lei Rouanet. Da mesma forma, o declínio nos investimentos das empresas verificado nos anos de 1997 a 1999 é decorrente da política de privatizações de empresas estatais ocorridas ao longo desses anos (SESI, 2007, p. 21). Nessa conjuntura, é possível perceber que a década de 1990 foi marcada pelo protagonismo dos incentivos fiscais. Em relação ao tema, Botelho (2001) entende que a possibilidade de busca de patrocínio com empresas privadas por parte dos produtores, considerando a diversificação de atividades fora da tutela do poder público, pode ser vista como um dos aspectos positivos da criação das leis de incentivo, resultando numa maior mobilização de artistas e produtores culturais.

Quanto aos problemas mencionados, estes são provocados por um equívoco de base: hoje, o financiamento a projetos assumiu o primeiro plano do debate, empanando a discussão sobre as políticas culturais. Render-se a isso significa aceitar uma inversão no mínimo empobrecedora: o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente das políticas culturais. São elas que de vem determinar as formas mais adequadas para serem atingidos os objetivos almejados, [...] (BOTELHO, 2001, p. 77).

Considerando que o financiamento privado se utiliza de dinheiro público, pelo benefício da isenção fiscal, o Estado deve permanecer com seu papel regulador. Mesmo onde o incentivo privado prevalece sobre aqueles dos poderes públicos, como nos Estados Unidos, o Estado não deixa de desempenhar relevante papel na regulação desse investimento. Financia diretamente atividades artísticas e culturais, em cumprimento à missão de correção das desigualdades econômicas e sociais, em benefício aos estados da federação e às minorias étnicas e culturais (BOTELHO, 2001).

A principal crítica feita ao PRONAC é a de que o poder público não efetivou o papel indutor para o desenvolvimento cultural do País, ao canalizar o grosso dos recursos para a renúncia fiscal, sem estabelecer critérios e instrumentos mínimos para a concessão de apoios com eficiência, proporcionalidade e finalidade. O protagonismo delegado por toda a sociedade ao PRONAC deixa de ser cumprido com maior racionalidade. O acúmulo de investimentos patrocinados pelo Fundo Nacional de Cultura – FNC, embora não desprezível, é pouco

expressivo comparado ao instrumento do mecenato pela renúncia fiscal. As vertentes fundamentais do fazer artístico-cultural, artistas regionais que não estão na grande mídia, sem propósitos comerciais ou apelos conjunturais ao grande público ou ao marketing empresarial, são, assim, precariamente atendidas (BOTELHO 2001).

O financiamento público é fundamental para a execução das políticas culturais, porém é preciso que o investimento à cultura seja mais democrático em sua distribuição pelas regiões do País. No entanto, diante do primado do investimento por meio dos incentivos fiscais, que transfere para a iniciativa privada a decisão sobre quais projetos e em quais territórios é mais vantajoso consignar suas marcas, o que se verifica é que na área da cultura há uma concentração majoritária da aplicação dos recursos públicos federais na região Sudeste, mais especificamente no eixo Rio de Janeiro - São Paulo. Conforme Peixe (2012, p. 7),

[...] ficou evidente, já em 2003, nos Seminários Cultura para todos, as profundas distorções da chamada Lei Rouanet, principal mecanismo de financiamento à cultura do governo federal, com a extrema concentração dos recursos no eixo Rio-São Paulo, contemplando um pequeno grupo de instituições culturais, produtores e artistas e excluindo as demais regiões do país e, inclusive, a grande maioria dos atores culturais destes dois estados.

Cumprе ressaltar que o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, dispõe de instrumentos que possibilitam a realização do investimento público atendendo às diretrizes das políticas públicas. No caso, bastaria que o Fundo Nacional de Cultura, um dos instrumentos do PRONAC, tivesse um maior aporte de recursos para o financiamento de programas e projetos não contemplados e nem enquadrados na dinâmica do incentivo fiscal, mas que são relevantes por ter significado cultural para um determinado grupo, vínculo com a memória, respaldo na tradição ou nas práticas culturais, importância histórica, enfim, uma série de fatores para além do mercado. Diante disso, com os recursos sendo aplicados majoritariamente por meio do incentivo fiscal, resulta em reforço das assimetrias historicamente existentes entre as regiões brasileiras. A possibilidade de implantação de uma política nacional de cultura que enfrente as desigualdades regionais fica, desse modo, extremamente prejudicada, visto que o financiamento à cultura, nesse aspecto, apenas considera os interesses privados.

Em atenção a esse quadro, o MinC em 2010 enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nº 6.722/2010 (apensado ao PL Nº 1.139/2007) que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, que se trata de um projeto que reformula a Lei Rouanet, principalmente com referência aos mecanismos de financiamento propondo o

fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura e uma série de critérios visando diminuir a concentração dos recursos utilizados por meio do incentivo fiscal.

Cabe ressaltar que, conforme já observado, o incentivo fiscal, mecanismo da Lei Rouanet, provocou uma forte concentração de recursos públicos alocados majoritariamente no eixo Rio - São Paulo. No sentido de fazer frente a esse problema de base nessa Lei, havia, desde de 2007, o Projeto de Lei de nº 1.139/2007 apresentado pelo deputado Raul Henry, PMDB/PE que buscava definir critérios para uma melhor distribuição dos recursos públicos provenientes da Lei Rouanet. Esse PL “estabelece que os recursos advindos da Lei de Incentivo à Cultura serão obrigatoriamente distribuídos entre as cinco regiões do território nacional, de forma proporcional ao percentual da população regional, em relação à totalidade da população brasileira” (BRASIL, 2007). Com relação à reformulação da Lei Rouanet, é oportuno sublinhar que até o presente ano, 2019, não houve a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional.

O ano de 2010 teve ainda um reforço expressivo para a organização e institucionalização do Sistema Nacional de Cultura com a aprovação do Plano Nacional de Cultura – PNC, pelo Congresso Nacional, sancionado pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em 02/12/2010, e em vigor na forma da Lei nº 12.343/2010. Após a aprovação do PNC, o Ministério da Cultura organizou as 53 metas previstas no referido Plano. O PNC define como primeira meta o seguinte: “*Sistema Nacional de Cultura Institucionalizado e implementado, com 100 % das Unidades da Federação (UF) e 60 % dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados*” (BRASIL, 2012b, p. 22, grifo nosso).

Em dezembro de 2012, o Congresso Nacional, em votação por dois turnos, aprovou a Emenda Constitucional nº 71/2012, que introduz o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal. Essa EC, que insere o artigo 216 – A na CF/88, é um marco extremamente importante na institucionalização do SNC e, conseqüentemente, para as políticas públicas culturais no País. Representa emblematicamente a resultante de um processo que envolveu o esforço e dedicação de inúmeros atores, dentre eles gestores culturais de todas as regiões brasileiras, parlamentares, artistas, intelectuais, pesquisadores de diversas instituições de ensino do Brasil, dentre outros segmentos da sociedade nacional.

Ao longo da década de 2000, pela primeira vez no Brasil, vozes historicamente excluídas do diálogo com o MinC, como os gestores culturais de pequenos municípios, grupos de cultura popular, afrodescendentes, cultura dos povos indígenas e outras minorias étnicas tiveram oportunidade de manifestação nas conferências nacionais, nos setoriais e plenário do Conselho Nacional de Política Cultural e na elaboração do primeiro Plano Nacional de Cultura do País – respectivamente, componentes dos sistemas de cultura. Contribuíram, assim, para dar

a densidade política necessária e a conformação conceitual do SNC na Constituição Federal. Basta lembrar que nas duas primeiras Conferências Nacionais – 2005/2006 e 2010 –, com ampla participação social, o Sistema Nacional de Cultura figurou nas votações como pauta prioritária.

Cabe ainda apontar que, ao mesmo tempo em que houve o avanço na conformação dos instrumentos que compõem o SNC no âmbito federal (resultando na institucionalização do Sistema na CF/88), os estados e municípios, por seu turno, ao longo da década, também foram organizando seus respectivos sistemas de cultura, seguindo orientações do Ministério⁴, conforme destacou o Secretário de Articulação Institucional do MinC à época, João Roberto Peixe,

Um dado muito positivo é que a construção do Sistema Nacional de Cultura, embora com estágios bastante diferenciados, já está em pleno andamento em todo o Brasil. Esse processo ocorre com a criação por estados e municípios, de órgãos gestores da cultura, constituição de conselhos de política cultural democráticos, realização de conferências com ampla participação de diversos segmentos culturais e sociais, elaboração de planos de cultura com a participação da sociedade e já aprovados ou em processo de aprovação pelos legislativos, criação de sistema de financiamento com fundos específicos para a cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, de programas de formação nos diversos campos da cultura e de sistemas setoriais, articulando várias áreas da gestão cultural (BRASIL, 2011, p. 14).

1.3 O SNC nas esferas federal, estadual e municipal de cultura

Segundo já visto no início do subcapítulo anterior, desde o início dos anos 2000 já se discutia no Brasil a necessidade de um Sistema de Cultura de modo a abarcar as dimensões territoriais redefinindo o escopo da abrangência da política pública cultural. Mata-Machado (2016, p. 18) afirma que:

Não é possível dar conta de uma tarefa dessa amplitude sem dotar o poder público de uma estrutura equivalente, uma base institucional capaz de substituir a política cultural tradicional, voltada unicamente para promover a distinção social de um diminuto grupo de artistas e intelectuais (incluindo os que manejam a cultura popular), por uma nova política pública, cujo objetivo primordial é garantir a todos a fruição dos direitos culturais.

Segundo o artigo 216-A da Constituição Federal (1988)

⁴ Até 31 de dezembro de 2012, 1407 municípios, 22 estados e o Distrito Federal se integraram ao SNC por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa. Oficinas de Implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura, 2013. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624> Acesso em 23 de junho de 2018.

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.

O parágrafo primeiro estabelece que 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 (BRASIL, 2012b, p. 1)

O parágrafo segundo define a estrutura do SNC, nas respectivas esferas da Federação sendo:

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 indicadores culturais; VIII programa de formação na área da cultura; e IX sistemas setoriais de cultura (BRASIL, 2012b, p. 1).

O parágrafo terceiro estabelece que haverá uma lei regulamentando o SNC. Finalmente, o parágrafo quarto do Artigo 216-A define que estados, municípios e distritos instituirão seus respectivos sistemas de cultura por meio de leis próprias. Ou seja, o caput do artigo 216-A define a forma de gestão do SNC – que deve ser cooperada, entre os entes federados, descentralizada e com participação social nos instrumentos dos sistemas de cultura, quais sejam: conselhos de políticas culturais, conferências de cultura e participação na elaboração dos planos de cultura. O artigo define que o SNC se fundamenta na política nacional e suas diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura (BRASIL, 2012b).

A arquitetura do SNC prevê ainda os XII princípios norteadores. Por conseguinte, a união, estados, municípios e o Distrito Federal deverão organizar seus respectivos sistemas de cultura em observação ao previsto no Política Nacional de Cultura e suas diretrizes

estabelecidas no Plano Nacional de Cultura. Os sistemas de cultura dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros que aderiram ao SNC fazem parte do Sistema Nacional de Cultura, coordenado pelo Ministério da Cultura-MINC (BRASIL, 2012b). Para melhor visualização, seguem abaixo ilustrações do Sistema Nacional de Cultura, Sistemas Estaduais de Cultura e Sistemas Municipais de Cultura.

Inicialmente, os componentes do Sistema Nacional de Cultura na esfera federal:

Figura 1: Componentes do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Apresentação de slides do Ciclo de Oficinas de Implementação de Sistemas de Cultura, 2013.

A figura acima ilustra os componentes do Sistema Nacional de Cultura no plano federal. Os que estão em vermelho já se encontram estruturados. Nesse aspecto, resta apenas a organização da Comissão Intergestores Tripartite, da qual deverão fazer parte representantes do governo federal, estados, municípios e Distrito Federal. O Ministério da Cultura, conforme ilustra a figura acima, é o órgão coordenador do Sistema Nacional de Cultura.

Segue abaixo a configuração do sistema estadual de cultura:

Figura 2: Componentes de um Sistema Estadual de Cultura



Fonte: Apresentação de slides do Ciclo de Oficinas de Implementação de Sistemas de Cultura, 2013.

Obs: No Sistema Estadual de Cultura os componentes apresentados na cor vermelha são obrigatórios; os que estão na cor verde são opcionais.

Quanto aos municípios, estes devem ter em seus sistemas de cultura no mínimo os componentes em vermelho, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 3: Componentes de um Sistema Municipal de Cultura



Fonte: Apresentação de slides do Ciclo de Oficinas de Implementação de Sistemas de Cultura, 2013.

Obs: No Sistema Municipal de Cultura os componentes apresentados na cor vermelha são obrigatórios; os que estão na cor verde são opcionais.

Um sistema de cultura municipal deve ser composto ao menos por um órgão gestor, mecanismos de financiamento, plano de cultura, conselho de política cultural e deve prever, também, a realização periódica de conferência de cultura. O município, ao assinar o Acordo de Cooperação Federativa com o Ministério da Cultura, se compromete a organizar seu sistema de cultura em um prazo de até dois anos. O plano de trabalho pode ser revalidado por ofício, se não for completamente cumprido, ou seja, com todos os componentes previstos (BRASIL, 2012a).

Conforme já destacado, o SNC institui um processo de gestão cooperada – entre os entes da federação – e participativa. A participação da sociedade no processo de organização e no funcionamento dos sistemas de cultura se dá no âmbito do conselho de política cultural, o qual tem representação da sociedade civil, nas conferências, quando a sociedade é convidada a participar na elaboração ou avaliação do plano de cultura, cuja duração deve ser de dez anos e deve ser aprovado por lei específica de modo que a política cultural assuma características de política de Estado, dado que suas vigências ultrapassam a sazonalidade eleitoral (BRASIL, 2011).

O PMC, um dos componentes dos sistemas de cultura do município, apresenta um conjunto expressivo de desafios para sua organização. Instituir e tornar um plano de cultura exequível não é tarefa fácil uma vez que requer pesquisa de cenários culturais, articulação entre sonhos e realidades orçamentárias, vontade política e, substancialmente, participação social em suas fases de formulação e no acompanhamento de sua execução. A necessidade da participação social encontra-se expressa no planejamento do plano quando se estabelece que é preciso “planejar e executar ações para incentivar a participação das pessoas em todo o processo de construção do PMC (BRASIL, 2013, p. 21).

No processo de sua elaboração, dentre outras atividades, está a “preparação de recursos de comunicação pública para divulgar a agenda do PMC e incentivar a participação das pessoas em sua construção” (BRASIL, 2013, p. 21). Portanto, na organização do plano, a comunicação se apresenta como um instrumento estratégico para incentivar e potencializar a participação da sociedade na elaboração e no controle social do desenvolvimento dessa ação da política cultural pública. Nesse sentido, após ter apresentado o SNC, será tratado a seguir a importância estratégica da comunicação para a participação social e, por conseguinte, na implementação dos sistemas de cultura, notadamente na organização do plano de cultura.

CAPÍTULO 2 - ESFERA PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À COMUNICAÇÃO

2.1 Apontamentos sobre esfera pública

Neste capítulo, inicia-se uma reflexão sobre esfera pública, visto ser este o espaço simbólico no qual se refletem temas de interesse público, para pensarmos a democracia brasileira enquanto oportunidade de convergência dialógica entre categorias como público e privado. Trata-se do espaço onde se travam os debates e se produzem consensos. A proposta aqui é demonstrar que, com o passar dos tempos, com a afirmação da burguesia liberal, ocorreu uma mudança na concepção do direito à liberdade de expressão, que passa a ser considerado um elemento fundamental na garantia da liberdade dos cidadãos. Com a incorporação de outros princípios jurídicos, como o direito à informação e a liberdade de imprensa, abre-se o caminho para a discussão acerca da comunicação como um direito (HABERMAS, 1984; 2006). O texto busca ainda demonstrar que a comunicação na acepção pública é fundamental, sobretudo para esta pesquisa, visto que ocorre no âmbito das relações entre o governo e a sociedade e pressupõe, além da informação, a abertura de canais de diálogo com os cidadãos.

A esfera pública circunscreve a dimensão da cidadania, ou seja, o alcance da participação. Dessa forma, pretende-se demonstrar que no âmbito da esfera pública se travam os debates e disputas e onde se conforma a opinião pública, que funciona como combustível indutor da ação do Estado em direção à execução de políticas públicas para a efetivação de direitos.

Por dedução, pode-se inferir que, dentre outros significados, esfera seja um local de atividade onde se exerce alguma ação. Sendo assim, por associação, esfera pública pode ser o local de atividade onde se exerce alguma ação que se refere ao povo em geral, de interesse público.

Habermas, em texto oriundo de estágio pós-doutoral apresentado em 1961, abordou o tema da esfera pública. A publicação cujo título é *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa* reflete historicamente sobre o significado de esfera pública iniciando pela Grécia antiga passando pela idade média e se conformando no conceito de esfera pública burguesa com gênese na emergência do capitalismo, período em que ocorreram grandes avanços nos fluxos comerciais e nas comunicações, no surgimento dos estados modernos. Para Habermas (1984, p. 30), os componentes “[...] do sistema de trocas pré-capitalista, com os elementos do intercâmbio de mercadorias e de

informações, só demonstram a sua força revolucionária na fase do mercantilismo em que as economias nacionais e territoriais se constituem simultaneamente com o Estado moderno.”.

Com o alargamento do Mercantilismo, o capitalismo primitivo se expande por toda a Europa originando um “novo sistema de trocas: a troca de mercadorias e de informações” (HABERMAS, 1984, p. 28). Nesse contexto, a troca de mercadorias e a troca de informações articulam as bases sobre as quais se constituirá a esfera pública burguesa, que se revela como contrapeso à autoridade investida nos Estados modernos e que pode ser entendida como

[...] a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (HABERMAS, 1984, p. 42).

Cabe assinalar também que um elemento essencial para o surgimento da esfera pública burguesa se dá com o aparecimento de uma esfera literária, movimento que ocorre inicialmente nos salões e cafés dos séculos XVII e XVIII em Londres e Paris e que se expande, posteriormente, para outras cidades europeias. “São centros de uma crítica inicialmente literária e depois, também, política no qual começa a se efetivar uma espécie de paridade entre os homens da sociedade aristocrática e da intelectualidade burguesa” (HABERMAS, 1984, p. 48).

Portanto, o caráter crítico da esfera pública burguesa tem sua conformação associada ao enlace amalgamado por um movimento literário desenvolvido por aristocratas humanistas e intelectuais burgueses em franco contato e conseqüentes conversações sociais que logo desembocam em críticas abertamente declaradas que “[...] arrebatam a ponte existente entre a forma que restava de uma sociedade decadente, a corte, e a forma primeira de uma nova: a esfera pública burguesa.” (HABERMAS, 1984, p. 45). A crítica aberta, que se segue para além da opinião sobre livros, ao poder estatal se amplifica graças ao desenvolvimento da imprensa formando-se então a ideia da opinião pública enquanto força argumentativa para influenciar as decisões do poder instituído. Sobre o tema, Habermas (1984, p. 68) comenta que “o processo ao longo do qual o público constituído pelos indivíduos conscientizados se apropria da esfera pública controlada pela autoridade e a transforma numa esfera em que a crítica se exerce contra o poder do realiza-se com uma refuncionalização da esfera pública literária”.

Dessa forma, a sociedade civil se apropria desse espaço e passa a usá-lo para pressionar o Estado. Essa massa é chamada por Habermas de “esfera pública burguesa”. Nesse panorama, paulatinamente, os governantes são compelidos a administrar conforme a aspiração da opinião

pública. As leis que validam esse Estado originam-se cada vez mais dos debates populares, e o melhor argumento é a força que se sobrepõe (HABERMAS, 1968).

Habermas descreve que a esfera pública burguesa tem sua decadência associada à expansão da comunicação de massa. Ao mesmo tempo em que a esfera pública se ampliou fortemente nas democracias de massa, segundo este autor, perdeu drasticamente em sua função crítica.

A grande imprensa repousa na refuncionalização comercial daquela participação de amplas camadas na esfera pública: arranjar preponderantemente às massas de um modo geral um acesso à esfera pública. No entanto, essa esfera pública ampliada perde o seu caráter político à medida que os meios para a “acessibilidade psicológica” poderiam tornar-se uma finalidade em si mesma de uma posição consumista comercialmente fixada (HABERMAS, 1984, p. 200).

De um público burguês limitado que pensa a cultura, se passou a um público de massa aberto que consome cultura resultante dos produtos da indústria cultural.

Giddens e Sutton (2017, p. 210) destacam ainda sobre o declínio da esfera pública burguesa, conforme Habermas, que as mídias de massa e de entretenimento, quanto mais disseminadas, fazem com que a esfera pública lentamente se desintegre, isto porque “[...] a política é manipulada no parlamento e a mídia de massa, enquanto os interesses comerciais dominam. A opinião pública não é formada por discussões abertas e racionais, mas por meio da manipulação e do controle – por exemplo, na publicidade.”

Os argumentos defendidos por Habermas no tocante ao enfraquecimento da esfera pública diante da expansão da comunicação de massa sofre contestações; e o próprio autor faz revisão de alguns pontos em publicações posteriores. Segundo Avritzer e Costa (2004, p. 708), dentre os pontos de revisão da tese na reedição de 1990:

a partir das novas pesquisas da sociologia da comunicação e do comportamento político, o autor relativiza a tese linear anterior de que os cidadãos, na sociedade de massas, teriam se transformado, de politicamente ativos em privatistas, de atores da cultura em consumidores de entretenimento. Não se deve subestimar, segundo o autor, o potencial de crítica e de seleção de um público capaz de preservar suas diferenciações internas e sua pluralidade, a despeito da pressão cultural e politicamente homogeneizadora da mídia.

Ainda, conforme os mesmos autores

Desde o importante prefácio à reedição alemã de 1990, Habermas explicita a revisão das teses centrais do Mudança Estrutural da Esfera Pública, mostrando que o espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro (2004, p. 708).

Uma definição prática e contemporânea acerca do significado de esfera pública é dada por Giddens e Sutton (2017, p. 210), que dizem que esta pode ser definida como a “arena de discussão e do debate público nas sociedades modernas, podendo ser espaços formais e informais”. Esfera pública, portanto, pode ser considerada o local onde se dão os debates e se forma opinião sobre assuntos de interesse público, que poderão fazer parte da agenda política de governos. Desse modo, a esfera pública se constitui em palco central para o objeto dessa pesquisa, visto que se trata do local onde a cidadania poderá se expressar, circunscrita nos fundamentos e instrumentos da comunicação pública, conforme definida por Duarte (2012), os quais serão tratados mais adiante.

2.2 Notas sobre cidadania e participação social

A ideia de cidadania não é recente, ao contrário, é bastante antiga e tem sofrido alterações ao longo dos tempos, visto que reflete o contexto histórico vivenciado pela organização social associado a mudanças de paradigmas. Conforme destaca Yamamoto (2009, p. 32), na esfera teórica “[...] vem de Aristóteles a noção precursora de cidadania como um direito restrito. Ao perceber o contexto democrático ateniense, o filósofo grego afirmava a estreita relação entre a posição social do indivíduo (seu status de cidadão), e a qualidade de sua participação política.”

Para Rousseau (Apud YAMAMOTO, 2009), a cidadania precisa supor um direito coletivo, “Partindo de alguns preceitos da polis grega, mas também influenciado pelos ideais do iluminismo, Rousseau acreditava que o suporte legislativo, ao mesmo tempo em que assegurasse o direito coletivo, auxiliaria no desenvolvimento individual dos homens” (Yamamoto,2009,p.32). Assim, “tanto para Aristóteles quanto para Rousseau, a noção de cidadania é pensada a partir da construção de uma sociedade politizada, isto é, da integração do indivíduo ao conjunto das práticas políticas da sociedade.”; tanto um quanto o outro parte da polis grega como premissa “enquanto referência idealizadora de um modelo político em que a esfera pública ocupa um espaço muito mais privilegiado que os assuntos de ordem privada (YAMAMOTO, 2009, p. 32).

A integração do indivíduo nas práticas políticas da sociedade, imaginando um Estado que deveria garantir a todos os mesmos direitos, pressupõe um conjunto de instrumentos a serem disponibilizados no sentido da garantia dessas práticas. Desse modo, a participação na definição de projetos e programas de interesse público certamente é uma dessas práticas.

Segundo Rocha e Wermuth (2008, p. 149), o conceito de cidadania tem por significado “[...] a realização democrática de uma sociedade, por meio da garantia a todos os seus cidadãos do acesso ao espaço público e de condições para uma existência digna, o que demanda organização e articulação política no sentido de superação de toda e qualquer forma de exclusão”.

Visto que a cidadania é um processo que vem se conformando e se transformando ao longo dos tempos, e é resultante de disputas por legitimação de direitos, uma noção contemporânea de forma de cidadania é destacada por Soares (2009, p. 96), que sublinha que esta

[...] implica que os cidadãos têm certos direitos, começando pelos políticos, como o de votar e ser votado, que são negados ou apenas parcialmente estendidos a estrangeiros e outros não-cidadãos residentes em um país. Trata-se de uma construção histórica, em expansão, ligada hoje a muitos aspectos da vida, significando o acesso dos cidadãos à saúde, à educação, à previdência, à cultura, à comunicação, etc.

Cidadania pressupõe a existência de direitos de acesso a bens e serviços e são exercidos e reivindicados na dimensão pública. Dessa forma, a participação social no sentido de construção da cidadania é central. Portanto, face à sociedade de nossos dias, em que a comunicação – compreendida como os *Mass Média*, somada às tecnologias digitais e internet – abarca os mais variados aspectos da vida social, esta se conforma em linha condutora que possibilita o acesso ao debate e à formação de opinião pela sociedade nos assuntos de interesse público. Por conseguinte, o conjunto de instrumentos e tecnologias que possibilitam a comunicação devem ser amplamente utilizados de forma que o direito de participação da sociedade venha se dar de modo o mais amplo possível. A participação tem relação direta com a qualidade da cidadania, que por sua vez, tem na comunicação o instrumento para sua plenitude (MATTELART, 2009. p. 34).

Diante disso, a divulgação, a formação de canais de comunicação possibilitando a interatividade e o protagonismo dos cidadãos em processos deliberativos, como em um plano de cultura de determinado território, por pressuposto será cada vez mais eficiente e democrática quanto maior for o conjunto de instrumentos de comunicação disponibilizados, incluindo tecnologias e modelos discursivos.

Duarte (2012, p. 11), ao tratar sobre comunicação e cidadania, elenca que

[...] cidadania implica em mobilização, cooperação e formação de vínculos corresponsabilidade para os interesses coletivos, e a regra da luta pela inclusão são expectativas e opiniões conflitantes e não o consenso de vontades. Por isso mesmo, as lutas mais recentes por direitos políticos, civis e sociais ajudaram o Brasil a ampliar a noção de cidadania enquanto um direito universal, não restrito a grupos ou classes

sociais, definindo o cidadão como um sujeito capaz de interferir na ordem social em que vive, participando das questões públicas, debatendo e deliberando sobre elas.

Visto que a presente pesquisa trata da participação social na elaboração de projetos de interesse público, utiliza-se como referência das implicações sobre cidadania conforme elencadas acima por Duarte.

2.3 Da liberdade de expressão ao direito à comunicação - ampliando direitos

Segundo o Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (UNESCO, 1948, art. 19). Não obstante, a liberdade de expressão surgiu muito antes da Declaração da ONU de 1948, conforme lecionam Brant e Chita (2015, p. 11): “A primeira vez em que a liberdade de opinião e expressão apareceu como um direito estabelecido foi em 1789, quando a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) foi anunciada na França, durante a Revolução Francesa (1789–1799)”, tendo no artigo 11 da Declaração a garantia da liberdade de expressão: “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei” (DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789, art. 11).

A liberdade de opinião e expressão consta também na constituição dos Estados Unidos da América, de 1787. A emenda número um diz o seguinte: “O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos” (EUA, 1787, 1ª Emenda). Ou seja, tanto a constituição francesa como a dos Estados Unidos consagram o direito à liberdade de opinião e expressão. É importante destacar que esses são direitos que figuram como direitos considerados de primeira geração. Ou seja: liberdade em relação ao Estado. No caso, não é requerida uma ação do Estado para a garantia desses direitos. Eram, portanto, dispensáveis ações afirmativas, por meio de políticas públicas, para assegurar essa liberdade.

Ao longo do tempo, a consolidação do direito à liberdade de expressão foi sendo debatido. Segundo Stuart Mill (apud BRANT; CHITA, 2015, p. 13), a liberdade de expressão

pode ser entendida como “[...] uma condição necessária para o progresso intelectual e social das pessoas e, portanto, da sociedade; permite que elas entrem em contato com ideias diferentes, exercitem o diálogo, mudem de opinião ou reafirmem suas posições, enriquecendo o debate público.” Conforme defendido por Stuart Mill, a liberdade de expressão se realiza e se alimenta no âmbito das relações sociais, com a troca e o debate de ideias, e se complementa com a necessidade do acesso de todos os cidadãos a um conjunto vasto e diverso de informações.

A combinação de liberdade de expressão e direito à informação pautou o debate sobre o direito à comunicação, que passa a ser um direito cuja efetivação se dá com a participação do Estado.

As bases de sua fundamentação estão na ideia de liberdade de expressão, que por sua vez, tem origem filosófica na liberdade de pensamento. Com a ascensão do liberalismo ou do pensamento liberal, há uma positivação da liberdade de expressão, que passa a ser entendida então como elemento fundamental na garantia dos cidadãos livres, cabendo ao Estado estabelecer condições para garantir seu exercício. (OBSERVATORIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO - COLETIVO INTERVOZES)

Assim, ao longo das décadas, a solidificação do direito à liberdade de expressão foi seguida pelo nascimento de outros princípios jurídicos aplicáveis, entre os quais, o direito à informação (que inclui o direito de cada indivíduo em *informar, se informar, e ser informado*) e a liberdade de imprensa (liberdade de dizer, escrever, documentar e veicular aquilo que é de interesse público). Desse modo, o acréscimo dos direitos no âmbito da comunicação abriu caminhos para o entendimento da própria comunicação como um direito (INTERVOZES, s/d).

Uma das principais referências no campo das discussões recentes acerca do Direito à comunicação encontra-se presente no relatório MacBride, da UNESCO, publicado em 1983, que, de acordo com Gestora 4 (1986, p.73-74), “[...] situa o direito à informação como componente do direito à comunicação, pois não basta ao homem ter acesso aos fatos, sendo-lhe indispensável expressar e difundir as ideias e interpretações que formula sobre a realidade”.

Ainda, segundo o relatório,

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como um direito de comunicar, passando por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantem um diálogo democrático e equilibrado. Essa ideia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das ideias que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos (GESTORA 4, 1986, p. 74)

O direito à comunicação congrega vários direitos: o de liberdade de expressão, o de informar e ser informado, o direito de participação, o direito de acesso a tecnologias e a canais de comunicação em que haja a interatividade. Ou seja, se apresenta como um direito que se exercita completamente ao incorporar as relações horizontalizadas de comunicação, que se traduzem por proporcionar interatividade e diálogo. Desse modo, o desenvolvimento das políticas culturais com a participação da sociedade pressupõe o incremento de estratégias de comunicação que ultrapassem em muito o mero ato de informar, mas sim, que proporcionem a condição para que haja uma troca, diálogo, enfim, que seja um processo dialógico. Segundo Mattelart (2009, p. 38), “o relatório da comissão MacBride, criada em 1977 pelo diretor-geral da UNESCO, endossa e insiste no fato de que não há possibilidade de um direito à comunicação sem políticas públicas de comunicação e de cultura. Um está intimamente ligado à outra. Uma dá significado ao outro”.

O direito à comunicação do modo como defendido pela comissão MacBride, da Unesco, ainda é uma ínfima possibilidade, considerando que está em processo, em disputa para ser institucionalizado na maioria dos países democráticos. Sua positivação como tal ainda não se deu na maioria das constituições dos Estados nacionais dado que houve um esvaziamento desse debate no âmbito internacional provocado principalmente pelos EUA, Japão e Grã-Bretanha, que consideram que haveria prejuízo ao livre fluxo de informações. Ainda que o debate sobre direito à comunicação tenha sido esvaziado no âmbito internacional, conforme o texto desse subcapítulo tenta demonstrar, a seguir será demonstrado que a comunicação cada vez mais vem sendo compreendida como um direito. Dessa maneira, o direito à comunicação na Constituição Federal de 1988 é de destacada importância para essa pesquisa.

No caso da constituição brasileira, Napolitano (2009, p. 9) assevera que “o direito à comunicação, desde que o termo passou a ser utilizado no final dos anos 1960, é entendido como um conjunto de direitos isolados, relacionados à regulamentação jurídica da comunicação, que unidos se transformam naqueles”. Dessa forma, o direito à comunicação não está desse modo especificado como tal na CF/88, mas pode ser vislumbrado conforme sendo o seguinte:

Dentro desses direitos que compreendem o direito à comunicação podem ser relacionados o direito à liberdade de expressão, a regulamentação quanto à pluralidade e diversidade dos meios de comunicação, a liberdade de imprensa, o direito de informação, o direito à informação, a liberdade de opinião, os direitos relacionados à propriedade intelectual, dentre outros (NAPOLITANO, 2009, p. 9)

Ou seja, o direito à comunicação na CF/88 encontra-se em vários artigos, em separado, mas que conjuntamente podem proporcionar a ampliação do espaço da cidadania. Quanto mais esses direitos assegurados são efetivados, maior a garantia do exercício da cidadania. Dessa forma, para essa pesquisa, é importante refletir também sobre a cidadania, visto que a comunicação é compreendida como um direito que necessita uma ação positiva do Estado. Nesse sentido, é relevante demonstrar que o direito à comunicação está ligado a dimensões da cidadania, que se expressa na participação.

Ao longo dos tempos, transmitir, levar de um ponto a outro, levar informação, publicar, emitir comunicados, persuadir passaram a ser tratados como sinônimo de realizar comunicação. Nessa perspectiva não se vislumbra a interpretação e a troca, como explica Duarte (2012, p. 63), para quem a categoria comunicação, em seu sentido pleno, “[...] de troca, extrapola a visão de transmissão intencional de mensagem entre um emissor e um receptor [...] e se realiza plenamente na perspectiva interativa e dialógica, quando se oferece aos interlocutores a possibilidade de participar ativamente de processos os afetam”

A comunicação pública, destaca Duarte (2012, p. 61), “[...], coloca a centralidade do processo de comunicação, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”. Nesse sentido, a informação é parte e componente basilar para a comunicação de acepção pública pois é o pilar sobre o qual se possibilita que outras dimensões da cidadania sejam atingidas. No âmbito da Comunicação Pública as informações podem ser agrupadas nas seguintes categorias: a) institucionais; b) de gestão, c) de utilidade pública; d) de interesse privado; e) mercadológicos; f) de prestação de contas; g) dados públicos (DUARTE, 2012, p. 3).

Para esta pesquisa, é especialmente importante destacar as informações de interesse público, pois são as que se referem ao cotidiano do cidadão, ou seja, versam “sobre temas relacionados ao dia a dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse” (DUARTE, 2012, p. 62).

No entanto, a informação deve chegar ao receptor e ser compreendida. Nesse sentido, segundo Duarte (2012, p. 63), o padrão básico acionado e representado por emissão e recepção é insuficiente para a compreensão da mensagem; isso porque a informação “[...] é apropriada em geral por interação social, e depende de fatores como conhecimento de sua existência, disponibilidade, oportunidade, acesso, do ambiente em que se viabiliza a interação, de linguagem adequada, exigindo até mesmo uma pedagogia apropriada às circunstâncias”. Dessa

forma, para que haja uma efetiva participação da sociedade em temas de seu interesse, a comunicação de acepção pública deve compreender a divulgação associada a estratégias discursivas de forma que possam ser indutoras da recepção da mensagem e a apropriação desta no meio social. “Comunicação pública, então, deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe [...]” (DUARTE, 2012, p. 64).

Para atender a finalidade da presente pesquisa, visto que estamos tratando de organização de políticas públicas culturais em que se pressupõe haver uma relação de cooperação e diálogo entre o poder público e a sociedade civil, interessa especialmente a acepção de comunicação pública identificada com comunicação do Estado e/ ou governamental. Segundo Brandão (2012, p. 5),

[...] a comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público.

No Brasil, a comunicação governamental historicamente foi majoritariamente de natureza publicitária, com divulgação das ações por meio de propaganda, e secundariamente de caráter educativo. Matos (2012, p. 48) aponta que a crescente organização da sociedade civil brasileira no processo de redemocratização, logo após o período de ditadura militar, com a apresentação de grupos sociais, com múltiplos níveis de organização, buscando táticas de maior visibilidade midiática para manifestar a diversidade de demandas e posições sobre conjuntura política e social definiu uma nova postura que foi denominada, pela autora, de comunicação pública, expressão até então sem uma fronteira nítida em relação à comunicação governamental, mas já discernível pela inclusão de novos atores, antes receptores da propaganda institucional do governo brasileiro.

Perante o novo cenário político, a comunicação de origem governamental sofre transformações e busca o sentido de comunicação pública, consistindo naquela que visa informar para a cidadania. “A própria noção de cidadania sofre mudança e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida com o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação” (BRANDÃO, 2012, p. 10). A comunicação governamental passa

a ter caráter de comunicação pública na medida em que incorpora outros aspectos da comunicação que compreendem uma ampliação da cidadania ao incorporar ao fluxo de informação a possibilidade do diálogo.

Uma classificação dos instrumentos de comunicação pública deve ser realizada considerando sua ênfase na informação e no diálogo. A informação, conforme já tratado, é a base para outros processos que dizem respeito ao processo dialógico. Os instrumentos de informação, nesse sentido, destacam-se pelo foco em elementos, disponibilização e abastecimento de dados e orientações auxiliando a expandir a noção sobre um assunto. Conforme Duarte (2012, p. 65), “são exemplos típicos relatórios, banco de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, quadros murais, publicidade, fôlderes, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos”.

Quanto aos instrumentos de diálogo, Segundo Duarte (2012), possuem atributos por estabelecer instâncias de interação na esfera da cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamentos na busca de soluções.

Entre os exemplos estão fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais e consultas públicas (DUARTE, 2012, p. 65).

Tabela 1: Classificação dos Instrumentos de Comunicação Pública – CP

INFORMAÇÃO	Relatórios, banco de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, internet, banners, quadros murais, publicidade, folders, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos
DIÁLOGO	Fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais e consultas públicas

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

O Brasil é um país com níveis abissais de desigualdade e as oportunidades de participação e influência nos temas de interesse público ainda são extremamente restritas a uma pequena parcela do conjunto social. Duarte (2012, p. 67) ressalta que “a oportunidade de um cidadão comum conhecer as possibilidades de participação, instrumentos de acesso, seus direitos a informação, a expressar sua opinião ou a um atendimento digno tende a ser equivalente à sua posição na estrutura social”.

Dessa forma, pensar políticas públicas deve ter como ponto central a inclusão de estratégias de comunicação que visem à ampliação da cidadania. Com isso, é preciso lançar mão do instrumental disponível de forma a reforçar a participação e melhorar o modelo democrático ampliando a esfera pública a partir do conceito de comunicação pública. “Comunicação deveria ser parte integrante e estratégica de qualquer projeto ou política pública desde o nascedouro/concepção.” (DUARTE, 2012. p. 69).

Isso posto, o segundo capítulo procurou mostrar que, no processo histórico, a comunicação passa a ser compreendida como um direito, um instrumento para a prática da cidadania, o que se consolida apenas recentemente. A comunicação, na acepção pública, envolve Estado, governo e sociedade na construção da cidadania. Os instrumentos de comunicação pública, por sua vez, objetivam proporcionar informação e diálogo, o que os tornam centrais para a análise do processo de participação da sociedade na elaboração dos Planos Municipais de Cultura, como no caso do Plano de Cultura de Campo Grande e, no presente momento, de sua divulgação.

CAPITULO 3 A COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE - UM ESTUDO DE CASO

3.1 O Sistema de Cultura de Campo Grande – SMC

A organização do Sistema de Cultura de Campo Grande ocorre de forma semelhante ao Sistema Nacional de Cultura, que ao longo da primeira década dos anos 2000 foi sendo estruturado a partir dos seus respectivos componentes e, somente após isso, teve a Emenda Constitucional que insere o Artigo 216 A na CF/88 e cria o SNC em dezembro de 2012.

Campo Grande aderiu ao Sistema Nacional de Cultura em 2010. A forma de adesão ao SNC, conforme já descrita sobre o sistema municipal de cultura neste trabalho, deu-se por meio de adesão voluntária com a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre o município e o Ministério da Cultura. Cabe assinalar que esses instrumentos tinham, até o ano de 2012, vigência de dois anos, prazo em que se estimava ser possível a organização de todos os componentes do sistema de cultura pelo município. Em março de 2013, o Acordo de Campo Grande com o Minc foi novamente assinado em virtude de que o acordo anterior havia expirado.

O Sistema Municipal de Cultura de Campo Grande – SMC foi instituído pela emenda nº33, de 17 de dezembro de 2013, que insere na lei Orgânica do município o artigo 183 A com a seguinte redação:

Fica instituído o Sistema Municipal de Cultura no Município de Campo Grande/MS, que é 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 do Município e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (EMENDA N. 33, de 17/12/13, LEI ORGANICA DE CAMPO GRANDE-MS).

O Sistema de Cultura de Campo Grande foi regulamentado pelo Decreto nº 12.382, de 17 de junho de 2014, na gestão do então prefeito Alcides Bernal (PP) . Esse marco legal dispõe sobre o SMC de Campo Grande, estabelecendo os princípios norteadores da política cultural e sua respectiva estrutura com órgão gestor, conselho de política cultural, instrumento de gestão – o plano de cultura instituído pela lei nº 4.787, de 23 de dezembro de 2009⁵ –, forma de financiamento, realização de conferências, dentre outros. Cabe destacar que o decreto explicita no parágrafo único, Título I, das finalidades que “O Sistema Municipal de Cultura – SMC

⁵ Ver artigo nº 46 do **DECRETO n. 12.382, DE 17 DE JUNHO DE 2014**. Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em 28 de janeiro de 2019.

integra o Sistema Nacional de Cultura – SNC e se constitui no principal articulador, no âmbito municipal, das políticas públicas de cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada com os demais entes federados e a sociedade civil”. O artigo 30 por sua vez destaca os XII princípios orientadores do SMC os quais são consoantes aos elencados no SNC constantes do Guia de Orientações para os Municípios, Perguntas e Respostas, uma publicação do MinC (BRASIL, 2011, p. 25).

O Sistema Municipal de Cultura de Campo Grande foi inicialmente coordenado pela Fundação de Cultura de Campo Grande – FUNDACT. Posteriormente, em 2017, em uma reorganização administrativa promovida pelo atual prefeito, Marcos Trad (PSD), a Fundação foi extinta e no lugar foi criada a Secretaria de Cultura e Turismo-SECTUR.

O atual Órgão Gestor do Sistema de Cultura de Campo Grande é a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, criada pela Lei 5.793, de 3 de janeiro de 2017⁶. Logo em seguida foi editado decreto que dispõe sobre a competência e aprova a estrutura básica da SECTUR, que é, portanto, a atual instituição responsável pelo Sistema de Cultura de Campo Grande, incluindo a execução do plano de cultura do município. O item III do artigo primeiro o qual trata das competências da SECTUR diz o seguinte: “a implementação das medidas formais e de gestão previstas no Plano Nacional de Cultura, de que trata a Lei Federal n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, e a formulação, coordenação, controle, execução e atualização de disposições do Plano Municipal de Cultura”. Portanto, legalmente, conforme definido, cabe à Secretaria da Cultura e Turismo o papel de articular as ações com base no constante do Plano Nacional de Cultura, bem como se responsabilizar pela execução do Plano de Cultura do Município. O item IX do mesmo artigo define “a implantação e a manutenção de sistema de divulgação turístico-cultural do Município, mediante o estabelecimento de estratégias de comunicação e promoção de eventos, projetos e demais manifestação ligadas à cultura, às artes e ao turismo”.

Desse modo, cabe como responsabilidade da SECTUR, dentre outras competências, organizar um sistema de divulgação de suas ações, dentre elas a execução do plano de cultura do município, conforme já visto no item III deste mesmo Decreto Lei. Nesse sentido, cabe ao órgão gestor, coordenador do sistema de cultura, o papel da efetivação do Sistema de Cultura do Município.

O Conselho de Cultura de Campo Grande foi criado pela Lei nº 13.017, de 1º de dezembro de 1993, na administração do então prefeito Juvêncio Cesar da Fonseca (PMDB).

⁶ Lei 5.793, DE 3 DE JANEIRO DE 2017, que , dentre outras, cria a SECTUR. Disponível em <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Campo-Grande-Lei-5793-17.pdf> Acesso em 28 de janeiro de 2019.

Consta no artigo 2º que uma de suas competências é “assessorar na formulação do plano municipal de cultura”. Em 1998, na administração do então prefeito André Puccinelli, o Conselho de Cultura, sofreu uma reorganização, mas manteve a incumbência de organizar o Plano de Cultura, agora com o seguinte texto: “promover a discussão e acompanhar a implantação do plano municipal de cultura”⁷

No artigo 183 A da lei orgânica do município e no decreto n.º. 12.382, de 2014, que regulamenta o Sistema de Cultura de Campo Grande, o Conselho de Cultura passa a ter a denominação de Conselho Municipal de Políticas Culturais – CMPC. A mudança de nomenclatura está assim explicada no Guia de Orientação para municípios

Os Conselhos de Cultura, de modo geral, foram criados durante o regime autoritário que vigorou no Brasil nos anos 60, 70 e 80, quando a sociedade não tinha respeitados os seus direitos, principalmente a livre escolha de seus representantes. Dai porque nesses Conselhos é o poder executivo que indica todos os seus membros, inclusive os representantes da sociedade civil. [...] Também mudou o conceito de cultura, hoje entendida de forma mais ampla. Em decorrência, esse modelo tradicional ficou superado, tanto do ponto de vista político quanto técnico (BRASIL, 2011, p. 39).

A composição dos Conselhos de Políticas Culturais no âmbito dos sistemas de cultura consolida-se conforme orientação do Ministério da Cultura que informa que “o conselho deve ter em sua composição pelo menos 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente pelos respectivos segmentos, e ser instituídos em todas as instancias da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)” (BRASIL, 2011, p. 27).

Essa instância colegiada tem importância central no funcionamento do Sistema de Cultura visto que é o espaço de participação social da qual se faz representar a sociedade civil. Conforme já descrito, tanto na criação do Conselho de Cultura de Campo Grande como em sua regulamentação, a incumbência do Conselho quanto ao Plano está assinalada. O artigo 38 do decreto n.º. 12.382⁸, que regulamenta o Sistema de Cultura de Campo Grande, traz a seguinte redação:

O Conselho Municipal de Políticas Culturais – CMPC, é órgão colegiado consultivo, integrante da estrutura básica da Fundação Municipal de Cultura, com composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, se constitui no principal espaço de participação social institucionalizada, de caráter permanente, na estrutura do Sistema Municipal de Cultura – SMC.

⁷ Inciso II do Art. 3º da Lei n.º 3540, de 16 de julho de 1998, que reorganiza o Conselho Municipal de Cultura de Campo Grande. Disponível em file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Lei_Reorganizac%CC%A7a%CC%83o_Conselho_Municipal_de_Poli%CC%81ticas_Culturais.pdf Acesso em 28 de janeiro de 2019.

⁸ Ver artigo n.º 38 do **DECRETO n. 12.382, DE 17 DE JUNHO DE 2014**. Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em 28 de janeiro de 2019.

O parágrafo primeiro do decreto de regulamentação do SMC de Campo Grande estabelece que o CMPC tem como principais atribuições atuar “na elaboração, acompanhamento da execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas de cultura, consolidadas no Plano Municipal de Cultura - PMC⁹” A estrutura vigente do CMPC é a do decreto n°. 12.382, de 2014, que regulamentou o Sistema de Cultura de Campo Grande. Portanto, é com essa composição colegiada de participação social que a SECTUR vem desenvolvendo suas atividades até os dias atuais.

Conforme definido pelo regimento interno¹⁰, o CMPC é composto por 14 membros, sendo sete representantes da sociedade civil e sete indicados pelo poder público. O artigo 6º da Lei nº 3017 de 1º de dezembro de 1993, que cria o CMPC define que o Conselho opere nas seguintes atividades culturais: Teatro e Circo; Música; Literatura e História; Artes Plásticas, Artes Cinéticas; Patrimônio Histórico, Documental, Cultural, Filatelia e Numismática; Folclore e Etnia; Artesanato; Dança. Nota-se que, diante da vastidão que compreende as áreas de atuação, o número de conselheiros indicados pela sociedade, conforme será destacado posteriormente, se mostra pouco expressivo.

O fato é que mesmo que se constitua um conselho com maior representação isso não significa prescindir da comunicação com a sociedade de modo geral. Conforme já discutido no capítulo 2, o direito à comunicação deve ser assegurado a todos. Ao conselho de política cultural, juntamente com o órgão gestor, cabe a responsabilidade de realizar a comunicação pública com a sociedade tanto na perspectiva informativa como na dialógica.

É imprescindível, para um plano de cultura participativo e democrático, que seja organizada uma estratégia de comunicação que tenha como objetivo geral atingir amplos setores da sociedade convidando para a elaboração do plano e não apenas os setores mais organicamente ligados à instituição de cultura. O trabalho de comunicação, a ser realizado pelo conselho, deve se somar ao da equipe de comunicação do Órgão Gestor coordenador do sistema de cultura. Nesse sentido, a seguir se discutirá o processo de comunicação para a elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande.

⁹ Ver artigo 38 do dec lei. Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em 28 de janeiro de 2019.

¹⁰ Decreto de aprovação do Conselho Municipal de Cultura. Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/conselho-municipal-de-politicas-culturais/> Acesso em 26 de abril de 2019.

3.2 O Plano Municipal de Cultura de Campo Grande – PMC

Figura 4: Fotos de atividades na elaboração do PMC





Fonte: Foto de capa da publicação do Plano de Cultura, 2009

O município de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, teve seu primeiro plano de cultura aprovado pela Lei nº4.787, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu o Plano Municipal de Cultura – PMC para o período de 2010 – 2020. Na época, o prefeito era Nelson Trad Filho, do PMDB. O referido PMC apresenta o histórico, diagnósticos e desafios a serem enfrentados na área cultural do município de Campo Grande, formula diretrizes gerais e indica as principais operações que devem ser desenvolvidas pelo governo municipal em cinco setores estratégicos, que agrupam tematicamente as propostas de ações a serem implementadas ao longo do período de dez anos. Na apresentação do PMC de Campo Grande, o dirigente da pasta da cultura à época, Athayde Nery (2009, p. 12)¹¹ aponta que “O Plano Municipal é peça fundamental na construção do Sistema Municipal de Cultura e na consolidação das políticas públicas de cultura no processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura”.

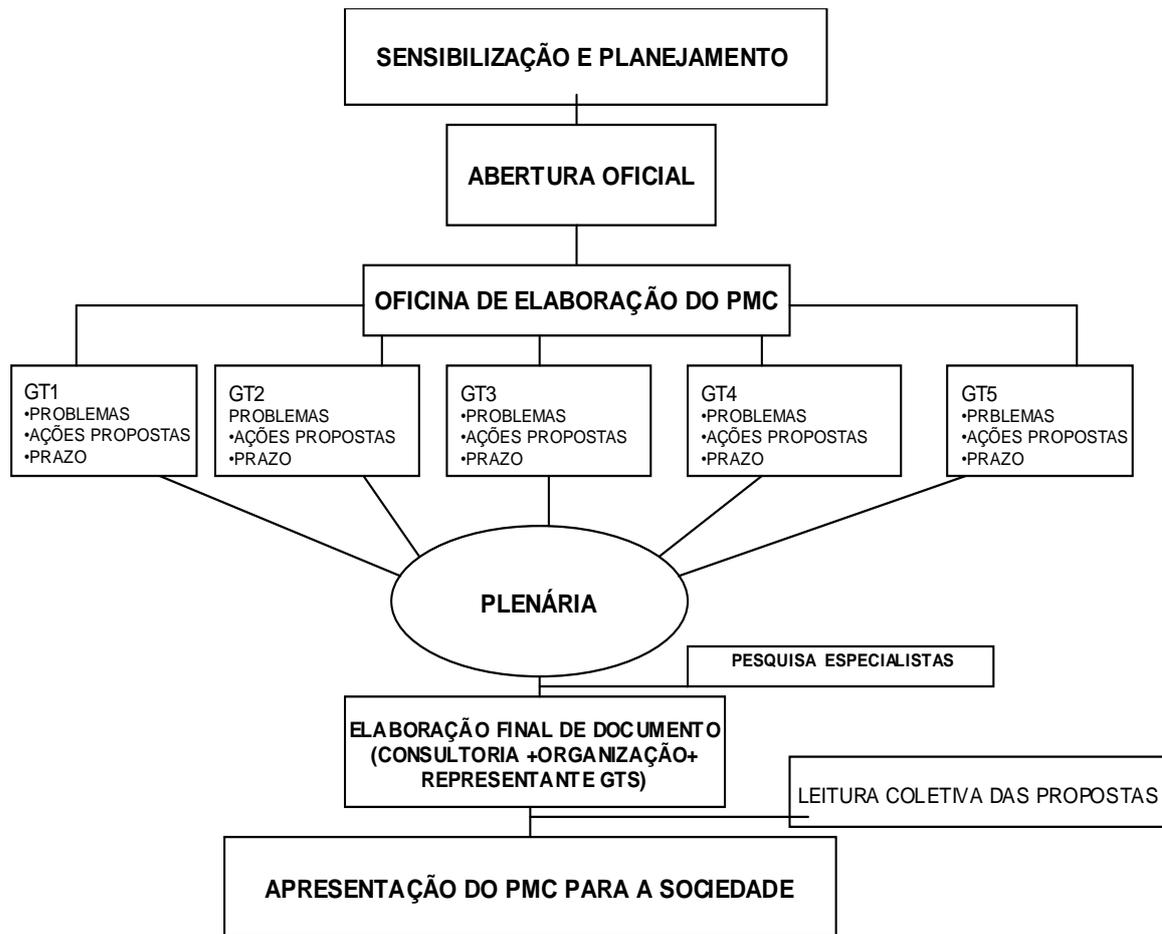
Com relação ao processo de participação dos diversos atores e da sociedade civil na organização do PMC, o dirigente cultural aponta ainda que:

O Plano Municipal de Cultura de Campo Grande a partir de sua construção coletiva, que teve um processo com várias etapas e que perdurou por 6 meses, de maio a outubro, passa a ser um aglutinador de ideias e propostas apresentadas por intelectuais, artistas, produtores, gestores públicos e privados e dos cidadãos campo-grandenses (NERY, 2009, p. 12).

Segue, na figura abaixo, um diagrama ilustrando as fases do processo de elaboração do plano municipal de cultura de Campo Grande em 2009:

¹¹ Plano Municipal de Cultura de Campo Grande. 2010 – 2020. Disponível em <https://www.google.com.br/search?q=fundac+%2F+plano+de+cultura+de+campo+grande+ms&aq=chrome..69i57.17639j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
Acesso em 25 de junho de 2018

Figura 5: representação das fases do processo de elaboração do plano municipal de cultura de Campo Grande em 2009



Fonte: Logos consultoria. (PMC, 2009, p. 36)

A figura acima representa as fases que somadas compreenderam o procedimento de elaboração do PMC de Campo Grande. Visando uma melhor compreensão do processo realizado ao longo de 2009, será objeto de análise cada uma das fases tendo como suporte a pesquisa documental articulada com entrevistas realizadas em 2018 com gestores, membros do conselho de política cultural de Campo Grande, assessor de comunicação e representantes da sociedade civil que participaram da elaboração do plano em 2009¹².

As informações contidas nas entrevistas, na medida do possível, estarão inseridas nas fases constantes do diagrama, visto que ele abarca o que se pretende analisar: os instrumentos de comunicação pública – informativos e de diálogo – que foram utilizados nas etapas que

¹² Os nomes de todos os entrevistados foram trocados para proteger a identidade dos interlocutores. Suas falas serão referenciadas como gestores os representantes do órgão coordenador do sistema de cultura de campo grande, e como conselheiros os representantes da sociedade civil.

constituíram o processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande-PMC. Antes, porém, entende-se que cabe descrever o cenário que propiciou com que houvesse a vontade e a decisão política por parte dos dirigentes do órgão coordenador do sistema de cultura do município de se elaborar o Plano Municipal de Cultura de Campo Grande.

Nesse sentido, o então Diretor de Cultura da Fundação de Cultura – FUNDAC e coordenador do Plano em 2009, Gestor 1, em entrevista concedida para esta pesquisa em dezembro de 2018, conta que o então ministro da Cultura na época, Juca Ferreira, em visita a Campo Grande para promover o Plano Nacional de Cultura, discursou sobre a importância de se ter um plano de cultura. A atividade foi realizada na Câmara Municipal de Campo Grande.

Pela primeira vez um ministro da cultura aqui em Campo Grande, no Exercício da função, e falando com os artistas, com a comunidade. Foi na Câmara dos Vereadores. Essa presença do ministro e ele falar de um Plano Nacional de Cultura para aquela comunidade que estava ali - estava repleto o local, a Câmara - foi o pontapé inicial para a gente começar a pensar porque que Campo Grande não tem o plano? Então, naquele momento acho que foi o embrião [Gestor 1, entrevista realizada em 2018].

Gestor 1 [2018] destaca que houve uma interpretação pelos dirigentes da pasta municipal da cultura, além de artistas e demais trabalhadores do setor cultural, da importância de se realizar o Plano de Cultura de Campo Grande – PCM pelo pioneirismo, visto que naquele ano apenas a cidade de Recife/PE tinha um plano de cultura no País. “E essa vontade toda, a todo momento, de fazer essa diferença, de ser a segunda capital no Brasil a ter esse plano. E os artistas abraçaram fortemente essa ideia” [Gestor 1, 2018].

A declaração de Gestor 1[2018] põe em evidência que o pioneirismo em se fazer o plano de cultura de fato se constituiu em um insumo motivador; no entanto, diante da celeridade com que foi realizado, refletiu negativamente, conforme será demonstrado mais adiante, resultando em baixa participação da sociedade na elaboração do documento. Outro ponto que cabe destacar nesse início sobre o processo de elaboração do PMC foi aclarado com a pergunta “a comunicação fazia parte das políticas da fundação?” O entrevistado relatou que inicialmente não. Até então, antes da chegada da equipe, da qual ele fez parte, toda a comunicação era centralizada no gabinete do prefeito. Segundo Gestor 1 [2018], “era feita diretamente lá na prefeitura. A gente tinha que fazer todas as nossas atividades e enviar para ser divulgado, de qualquer forma que fosse, com a assessoria de imprensa do prefeito”.

Ainda segundo ele, essa situação é alterada com a chegada da nova equipe à FUNDAC , que passa, desde então, a ter uma estrutura própria de comunicação. “Com a entrada do

Athayde¹³, com esse novo grupo que entrou na Fundação, ele achou necessário ter uma equipe de comunicação. [...] contratando-se um jornalista para fazer diretamente essa comunicação e essa relação com a imprensa e pra divulgar os eventos nossos” [Gestor 1, 2018]. Desse modo, o PMC de Campo Grande teve seu início contando com uma equipe de comunicação própria, vinculada ao Órgão Gestor, a Fundação de Cultura, o que por si só representa uma importante alteração na medida que incorpora um setor especialmente voltado para a comunicação na estrutura dessa instituição.

As fases constantes do processo de elaboração do PMC, em 2009, as quais fazem parte do processo de preparação de um plano de cultura, tiveram início por meio da fase de Sensibilização e Planejamento, etapa preliminar que trata da definição de atribuições, escalonamento de atividades, divulgação para participação, dentre outras ações. A publicação “Como fazer um Plano de Cultura”, do Ministério da Cultura, delibera que dentre as ações de planejamento constam:

Montar as equipes internas da Prefeitura que vão coordenar a construção do PMC e preparar o documento final em forma de projeto de lei; Promover o debate em profundidade das exigências e condições do plano de cultura (conceito, premissas, princípios e instâncias), com os indicados pelo prefeito: equipes internas e conselhos de políticas culturais; Preparar agenda interna para o início da construção do plano; Preparar os recursos de comunicação pública para divulgar a agenda do PMC e incentivar a participação das pessoas em sua construção (BRASIL, 2013, p. 21).

Cabe reafirmar que o órgão gestor preenche papel fundamental na organização do processo de construção do plano de cultura de modo geral, inclusive na disponibilização dos instrumentos de comunicação pública. Nessa fase preliminar de sensibilização e planejamento busca-se verificar quais os instrumentos de comunicação pública com ênfase na informação foram utilizados. Segundo Duarte (2012, p. 62), uma concepção frequentemente instituída “[...] nos debates sobre comunicação pública é o de direito à informação. Ele é particularmente relevante, porque é um meio para acesso e uso de outros direitos referentes à cidadania. Informação é a base primária do conhecimento da interpretação, do diálogo, da decisão.

Portanto, a fase inicial da organização do projeto, abarcando a informação, é estratégica para que o plano de cultura seja o mais participativo e inclusivo possível, o que depende primordialmente da qualidade da informação, objetivando com que amplas camadas da população tenham acesso e que a interprete corretamente para proporcionar o diálogo, o debate

¹³ Trata-se de Athayde Nery, dirigente da Fundac em 2009.

e a produção de consensos. Pontos estes capitais para a construção de uma proposta de política cultural consubstanciada em um plano de cultura.

Desde os tempos remotos os homens já compreendiam a importância da informação como instrumento estratégico para o fortalecimento e organização das atividades coletivas. “Nenhuma sociedade, país ou agrupamento humano prescindiu da informação” (BELTRÃO, 1992, p. 23).

De acordo com o caderno do PMC, na fase de sensibilização e planejamento foram realizadas

as orientações gerais para a comissão organizadora do evento para definição de tarefas de cada integrante. Foi também realizado o treinamento da equipe da FUNDAC que acompanhou os trabalhos na oficina de elaboração das propostas do Plano. Paralelamente, foi iniciado através de reuniões temáticas, convites coletivos e individuais a grupos e artistas para participarem da oficina de elaboração das propostas do Plano Municipal de Cultura. (PMC,2009, p. 36)

Diante disso, conforme descrito no caderno do PMC, ocorreram as ações compreendendo o processo inicial de organização do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande – PMC. Nesse sentido, como cabe principalmente ao órgão gestor do Sistema Municipal de Cultura – SMC articular e coordenar todas as fases que compreendem a estruturação do plano de cultura, será tratado em seguida como a Fundação de Cultura cumpriu com sua responsabilidade na coordenação e condução desse processo. Para tanto, apresenta-se as análises das entrevistas realizadas ao longo do mês de dezembro de 2018, com Gestor 2, contratado como consultor para coordenar o PMC em 2009, Gestor 1, Diretor de Cultura da FUNDAC e coordenador do PMC, a jornalista e coordenadora de comunicação da Fundação em 2009, Gestora 3.

Em seguida, são apresentadas também as impressões do Conselheiro 1, membro do Conselho de Política Cultural em 2009, da cadeira de dança, indicado pela sociedade civil, e Conselheira 2, professora, pesquisadora sobre cultura popular e escritora, que participou de um dos grupos de trabalho, na Oficina de Elaboração do PMC. A princípio são entrevistados três representantes do poder público municipal, sendo um consultor, um diretor cultural e uma assessora de comunicação.

Os entrevistados apresentam um panorama dos instrumentos de comunicação pública utilizados conforme a estratégia definida pela FUNDAC, Órgão Gestor do Sistema Municipal de Cultura, “instituição pública responsável pela coordenação do Sistema de Cultura e pela execução das políticas da área cultural” do município (BRASIL, 2011, p. 27).

Segundo Gestor 2, consultor do PMC,

Na época [2009] foi feito o convite, mandado por uma mala direta, foi divulgado em jornais, no site da prefeitura tinha o link para secretaria. Muito assim, algumas lideranças de algumas associações, alguma coisa com associação, os próprios artistas se mobilizaram. Foi feito o cartaz, foram afixados em escolas, foram afixados em órgãos públicos. Então o que tinha, sim, de possibilidade de informar, de comunicar aos agentes culturais a importância da participação deles no processo foi feito à época [Gestor 2, entrevista realizada em 2018].

De início, pela declaração de Gestor 2 [2018], alguns instrumentos de comunicação pública são destacados no processo de informação do PMC: convites, jornais, site e cartaz. Quanto à produção de cartaz e site, relatado pelos entrevistados, não foi possível verificar o conteúdo uma vez que não há registros nem na página eletrônica da SECTUR nem por meio de buscas sobre o PMC na plataforma Google. Seria relevante para a pesquisa saber se nessas peças havia alguma chamada mais específica para a participação da população na elaboração do Plano. Uma informação deixando claro que a participação é para todos, com local, data, etc.

A divulgação visando informar é central para que a cidadania possa ser exercida. Nesse sentido, Studart (2012, p. 116) assevera que “a regra geral, mandamento da cidadania, é a informação pertencer a todos, pois é bem vital da sociedade, sendo o cidadão o autêntico titular de informação”. Gestor 2 [2018] ainda destacou que a principal contribuição para a elaboração do PMC de Campo Grande deveria vir dos grupos afinados com os setores artísticos.

Foi feito o esforço para que tivesse lá artes visuais, música, teatro e que todos eles tivessem voz dentro do plano ou seja: passaria a ser trabalhado ali um plano para cultura nos próximos 10 anos para o município de Campo Grande, em que toda a classe artística fosse envolvida. E mais que isso, as opiniões, os pensamentos, as propostas saíam desses agentes que é quem realmente entendiam de cultura [Gestor 2, entrevista realizada em 2018].

Observa-se, com a informação dada pelo consultor do PMC acima, que o esforço para divulgação do PMC foi basicamente voltado para os segmentos da produção artística, “que é quem realmente entendiam de cultura” [Gestor 2, 2018], deixando em menor destaque outros setores culturais que poderiam contribuir com a discussão sobre o plano. Na direção apontada por Gestor 2 [2018], corrobora o então Diretor da FUNDAC e coordenador do PMC, Gestor 1, quando diz que “o primeiro momento foi a visita para trazer os artistas que estavam à frente das setoriais para dentro da Fundação de Cultura para começar a elaborar esse plano [Gestor 1, 2018].

Gestor 1 [2018] lembra ainda que houve divulgação no site da Prefeitura e, após isso foi também divulgado no site da Fundação de Cultura. Além disso, relata que a imprensa não deu muita divulgação. Segundo ele, a mídia espontânea não se interessou muito por essa pauta.

Realmente a imprensa não assumiu isso não. Eu senti, a gente sentiu a imprensa muito distante. A gente via muito mais os contatos pessoais, os contatos por e-mail nos grupos. Se você for procurar nos jornais da época, muito pouco divulgou. A imprensa escrita – e a falada até, viu – ela não foi presente e participativa nesse momento da elaboração do plano. Ela não comprou essa ideia [Gestor 1, entrevista realizada em 2018].

A afirmação acima é relevante por mostrar que houve pouca divulgação pela mídia de massa, o que, por conseguinte, pode-se suscitar que a informação poderia ter chegado a um maior número de pessoas se houvesse maior divulgação na imprensa. Nesse caso, a mídia de massa atenderia adequadamente por possibilitar informação a um grande número de pessoas. Para Duarte (2012, p. 65),

[...] a comunicação de massa é baseada na disseminação de informação para o máximo possível de pessoas, que atuam no processo como espectadores heterogêneos. Apesar de oferecer informações de caráter geralmente superficial e fugidio, é a grande fonte na construção das narrativas e representações sociais assumidas por parte da sociedade.

A segunda questão que se pode observar é referente à falta de interesse da mídia. O que abre a perspectiva sobre a discussão dos critérios de noticiabilidade. Segundo Wolf,

O objetivo declarado de qualquer órgão de informação é fornecer relatos dos acontecimentos significativos e interessantes. Apesar de ser, evidentemente, um propósito claro, este objetivo é, como muitos outros fenômenos aparentemente simples, inextricavelmente complexo. O mundo da vida cotidiana – a fonte notícias – é constituído por uma superabundância de acontecimentos [...]. São esses acontecimentos que o órgão de informação deve selecionar (WOLF, 1985, p. 188).

Portanto, a falta de interesse da mídia pode ter sido ocasionada pelo fato de que uma vez veiculado pela mídia de massa que haveria um plano de cultura de Campo Grande, cumpriu-se com o requisito da novidade e, sendo assim, deixou de ser interessante, deixou de ser pauta, haja vista a quantidade enorme de acontecimentos que disputam espaço para se tornarem notícia. Desse modo, o planejamento da comunicação utilizando-se dos veículos de massa não poderia ter ficado dependendo unicamente da mídia espontânea.

A terceira entrevistada do grupo dos representantes da Fundação de Cultura foi a jornalista Gestora 3, responsável, em 2009, pela assessoria de comunicação da instituição. Inicialmente, quando perguntada sobre as estratégias utilizadas pela FUNDAC na divulgação junto à sociedade da elaboração do plano de Cultura de Campo Grande em 2009, comentou que

Teve a princípio os releases para imprensa, divulgação da gente tentando comunicar a TV, o rádio para fazerem a cobertura das conferências, da elaboração do plano. Tudo com mídia espontânea, não foi nada pago para essa finalidade. Tipo assim, vai ter um cartaz, um banner em alguma mídia social ou alguma mídia. Nem estava tendo as redes sociais, que estavam começando nessa época [Gestora 3, entrevista realizada em 2018].

Diante disso, verifica-se que o conjunto dos instrumentos de comunicação para a informação sobre o PMC foi preparado – se não unicamente – para ser veiculado apenas por meio da mídia espontânea¹⁴ nos veículos noticiosos que, conforme foi afirmado pelo Diretor de Cultura à época, Gestor 1, não tiveram interesse em pautar o plano.

O que indica que possivelmente a sociedade de modo geral não teve acesso à informação para participar da elaboração do PMC. Ou seja, não ficou sabendo de um tema que lhe diz respeito, visto que o plano é para a cidade, destinado ao conjunto de seus cidadãos, e não apenas para setores mais especializados da produção artística aos quais, por outro lado, a informação chegou por mala direta, em reuniões dos setoriais do Conselho de Políticas Culturais ou pelas relações interpessoais, conforme já comentado anteriormente. “Nós ficamos muito voltados ao fórum, aos setoriais e ao contato pessoal com os artistas” [Gestor 1, 2018].

3.2.1 A comunicação para divulgação do PMC por meio do Portal de Notícias Campo Grande News e do jornal impresso O Correio do Estado

A seguir, em procura para saber sobre como se deu a informação sobre o PMC nos veículos de massa utilizando-se do recurso da mídia espontânea, buscou-se nos arquivos de dois jornais representativos do Estado de Mato Grosso do Sul – o Jornal Impresso O Correio do

¹⁴ Entende-se por mídia espontânea como sendo “o espaço conquistado por marcas em veículos ou canais de comunicação de terceiros sem que haja recompensa financeira. É normalmente o resultado dos esforços dos trabalhos de relações públicas e assessoria de comunicação” Disponível em <https://www.comunique-se.com.br/blog/midia-espontanea-o-que-e/> Acesso em 5 de fevereiro de 2019

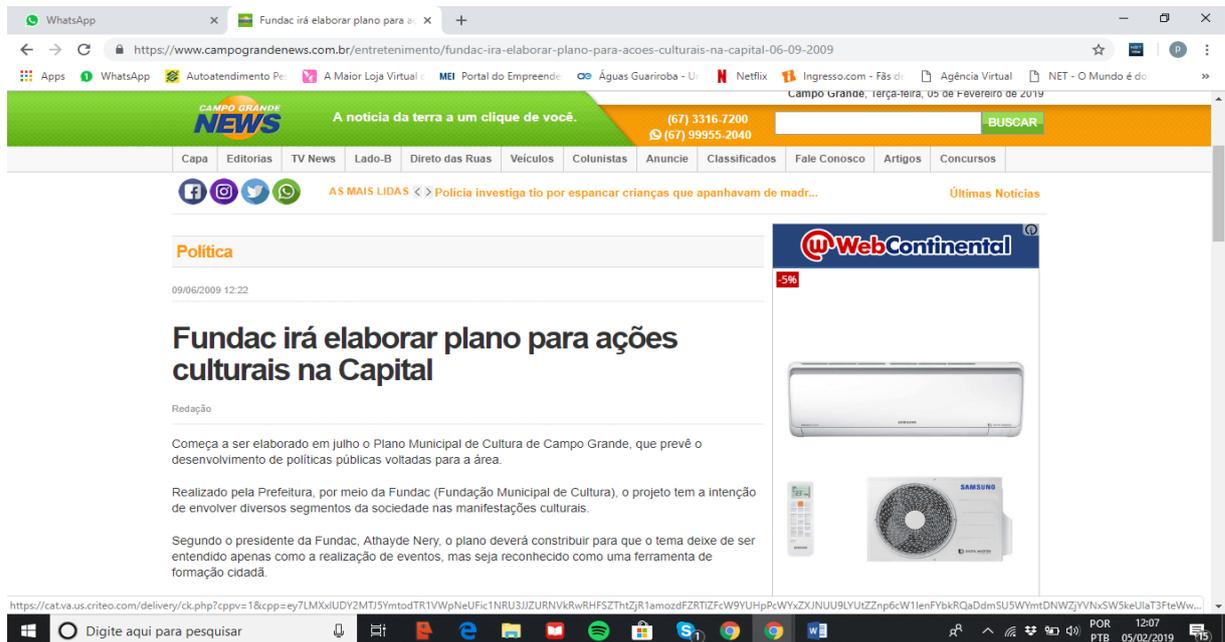
Estado¹⁵ e o portal de notícias Campo Grande News¹⁶ – objetivando verificar o que foi publicado sobre o Plano de Cultura no ano de 2009.

No portal de notícias Campo Grande News foram 111 páginas eletrônicas pesquisadas a fim de se verificar, no período compreendido entre os dias 4 de março a 20 de dezembro de 2009, quantas matérias sobre o PMC foram veiculadas. Observou-se que foram cinco notícias tratando sobre o Plano de Cultura de Campo Grande: a primeira no dia 9 de junho, com o título *Fundac irá elaborar plano para ações culturais na capital*, a última foi veiculada em 23 de dezembro com o título *Com plano, artistas esperam valorização cultural*. Cabe sublinhar que o período acima compreende todo o processo de elaboração do PMC em 2009, o que compreende toda a comunicação com a utilização de instrumentos de informação e de diálogo. Visto que essa fase que está sobre análise do processo de construção do PMC é a de sensibilização e planejamento, ou seja, a que envolve, dentre outras atividades, informar a sociedade e convidar para a elaboração do plano de cultura, verifica-se que dentre todas as matérias veiculas no portal Campo Grande News apenas uma delas se deu antes da realização da oficina de elaboração do PMC, ocorrida no início do mês de julho daquele ano de 2009, atividade essa que congregou o principal evento no processo de debates sobre o Plano.

¹⁵ “ O jornal O Correio do Estado foi fundado em 1954, portanto possui mais de 60 anos de existência. Disponível em <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/9o-encontro-2013/artigos/gt-historia-do-jornalismo/o-jornal-correio-do-estado-de-campo-grande-no-processo-de-divisao-de-mato-grosso-do-sul> Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

¹⁶ O site Campo Grande News foi fundado em 1999. Disponível em <https://www.campograndenews.com.br/campo-grande-news-15-anos/aos-15-anos-campo-grande-news-e-a-historia-do-jornalismo-online-em-ms> Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

Figura 6: primeira matéria sobre o PMC veiculada no jornal eletrônico Campo Grande News em 09 de junho de 2009¹⁷.



Fonte: Site Campo Grande News.

A figura acima retrata uma peça de divulgação que aborda sobre o Plano de Cultura de Campo Grande. Sem entrar em detalhes ou fazer análise meticolosa, pode-se observar que o título da matéria – Fundac irá elaborar plano de ações culturais na Capital – não revela se tratar sobre a elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande, o que abona a assertiva de Duarte (2012, p. 66) sobre a comunicação de massa oferecer informações de caráter “geralmente superficial e fugidio”. Apenas no início do texto da matéria, no primeiro parágrafo, é que está informado que se trata da elaboração do PMC. É noticiado ainda que a responsabilidade pela elaboração do PMC é da FUNDAC e que o projeto visa envolver segmentos variados da sociedade.

Um pouco mais adiante no texto, há uma fala do dirigente da fundação à época, Athayde Nery, chamando todos os interessados na discussão sobre o PMC. “Queremos o envolvimento de todos nessa discussão, os produtores, os artistas, os segmentos diretamente envolvidos”. Ou seja, a primeira e única matéria veiculada sobre a elaboração do PMC no portal de notícias Campo Grande News antes da oficina de elaboração do Plano circunscreve quem é o público: artistas e produtores, o que corrobora com as afirmações já feitas pelos entrevistados sobre o público-alvo na elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande. Cabe também

¹⁷Disponível em <https://www.campograndenews.com.br/entretenimento/fundac-ira-elaborar-plano-para-acoes-culturais-na-capital-06-09-2009> Acesso em 7 de fevereiro de 2019.

ressaltar que de fato não houve agendamento¹⁸ do tema, ao menos nessa fase do processo pelo portal de notícias Campo Grande News.

Por seu turno, o Jornal impresso O Correio do Estado publicou duas matérias sendo a primeira no dia 4 de julho de 2009, com o título *Novo plano de política cultural está em pauta*, e a segunda logo em seguida, no mesmo mês, no dia 7 de julho, com o título *Produtores culturais já tem regras em projetos*. Cumpre notar que as matérias veiculadas no jornal O Correio do Estado foram nas datas em que houve a oficina, sendo uma no início e a outra ao final, compreendendo o debate sobre o PMC. Dessa forma, ainda que essas matérias figurem como comunicação para informação, sugere-se que representem pouca efetividade no objetivo de esclarecer e chamar a sociedade para participar da elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande.

Figura 7: primeira matéria sobre o PMC, veiculada no jornal impresso O Correio do Estado, em 04 de julho de 2009



Fonte: Jornal o Correio do Estado.

Nessa fase de sensibilização e planejamento, em complementação às impressões dos representantes do Órgão Gestor do Sistema de Cultura de Campo Grande – FUNDAC –,

¹⁸ Essa hipótese propõe a ideia de que os consumidores de notícias tendem a considerar mais importantes os assuntos que são veiculados com maior destaque na cobertura jornalística (incluindo tanto meios impressos quanto eletrônicos). Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Agendamento> Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

verificou-se como se deu a comunicação na visão de dois representantes da sociedade civil, que participaram da elaboração do PMC em 2009.

Conforme expõe Conselheiro 1, membro do Conselho Municipal de Política Cultural em 2009, representante da cadeira de dança, quando perguntado na entrevista concedida para essa pesquisa (dezembro de 2018) “Como soube da elaboração do plano de Cultura de Campo Grande e por qual canal?”, respondeu: “Eu fui comunicado em uma reunião do Conselho, que iam começar as reuniões para debater e aprovar o plano, foi através de uma reunião. Não chegou nenhum comunicado, assim, através de mídia nada não” [Conselheiro 1, 2018]. Em seguida, Conselheiro 1 comenta que houveram reuniões dos membros do Conselho à época. “A gente se reunia na sede mesmo da FUNDAC. A gente reuniu algumas pessoas de outros setoriais, de outras áreas da cultura e a gente começou a discutir os pontos básicos do plano” [Conselheiro 1, 2018]. Dessa maneira, a discussão começa no interior da FUNDAC e não com um público mais amplo.

O envolvimento do Conselho de Política Cultural na elaboração de um plano de cultura é fundamental visto que essa instância colegiada na qual a sociedade civil tem representação, tem a atribuição de propor, formular e acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas. “A tarefa de propor e formular deve resultar num Plano Municipal de Cultura de médio e longo prazo, feito pelo órgão de cultura em conjunto com o Conselho de Política Cultural e com a colaboração dos fóruns da sociedade civil” (BRASIL, 2011).

A segunda entrevista para essa fase de sensibilização com um representante da sociedade civil foi realizada em dezembro de 2018, com Conselheira 2, historiadora com pesquisas sobre cultura popular, folclore e comunicação. Conselheira 2 [2018] participou da oficina de elaboração do PMC. Nesse sentido, informou que soube que iria ser elaborado o Plano de Cultura de Campo Grande por e-mail. “Eu acho que foi mesmo nas redes sociais, e-mail, essas coisas. Ela [a Fundação de Cultura] estava chamando, claro, toda a classe artística e cultural para montar o plano de cultura do município” [Conselheira 2, 2018].

A entrevistada informou que a “classe artística e cultural” a quem ela estava se referindo corresponde a segmentos artísticos: teatro, dança, música e demais fazedores de cultura. Ela mencionou também pontos de cultura. Ou seja, basicamente a divulgação foi canalizada, se não unicamente ao menos primordialmente, nos profissionais que tinham já alguma ligação com a Fundação de Cultura.

Avaliando as ponderações dos cinco entrevistados, ao discorrerem especificamente sobre a fase de sensibilização e planejamento do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande, observa-se que a estratégia de comunicação consistiu em se atingir e convidar efetivamente um

público mais relacionado com o campo da cultura, em especial os trabalhadores de segmentos artísticos. Nessa direção, segundo Duarte (2012, p. 65), “[...] também do ponto de vista do estrategista de comunicação e a partir do efeito pretendido e do público a ser atingido, é possível classificar os instrumentos de comunicação institucionalizados partir de três modelos básicos: (a) massivos, (b) segmentados; e (c) diretos.”

Os instrumentos massivos, conforme já colocado anteriormente, possibilitam atingir um número grande de pessoas, um público heterogêneo, mas geralmente trazem informações superficiais. No entanto, ainda que assim seja, são imprescindíveis para a divulgação dos eventos de interesse de toda a comunidade, pois “sua principal vantagem é a possibilidade de estabelecimento de agenda e de debates públicos” (DUARTE, 2011, p. 65). Esse modelo, conforme já colocado anteriormente pelos entrevistados e confirmado com a pesquisa realizada nos dois veículos de comunicação – o portal de notícias Campo Grande News e no jornal impresso O Correio do Estado –, não foi priorizado no processo de comunicação para a elaboração do PMC na fase de sensibilização e planejamento.

Basicamente, a decisão foi enviar releases para os veículos, que pautaram conforme suas dinâmicas, suas prioridades. “Teve a princípio os releases para imprensa, divulgação da gente tentando comunicar a TV, o rádio para fazerem a cobertura das conferências, da elaboração do plano. Tudo com mídia espontânea, não foi nada pago para essa finalidade” [Gestora 3, 2018]. Visto que a imprensa de controle privado tem sua própria dinâmica na escolha de notícias – os critérios de noticiabilidade – uma alternativa para a comunicação utilizando meios massivos seria a realização da comunicação pelos canais de controle público que, de acordo com Duarte (2012, p. 66),

Ao mesmo tempo em que é campo de formação da arena pública e instrumento de atores interessados em nela agir, a imprensa é ator poderoso, interessado e interveniente neste teatro. Esta força poderia ser equilibrada por instrumentos de comunicação gerenciados a partir do controle público, como rádios, sites, tvs e agências de notícias.

Nesse sentido, no processo de comunicação para elaboração de políticas públicas, a comunicação gerenciada a partir do controle público pode ser um ativo importante para a divulgação de um plano de cultura, como no caso aqui analisado, por exemplo. Isso posto, com base no relatado nas entrevistas realizadas, essa alternativa não foi explorada. Ao que se pôde observar, dos três modelos – massiva, segmentada e direta – a comunicação segmentada foi a mais utilizada, seguida da direta, no processo de divulgação para a elaboração do PMC.

Duarte (2012, p. 66) afirma que “a comunicação segmentada é orientada para grupos de interesse específico em que há maior possibilidade de domínio, acesso e distribuição e de obter retorno, participação e diálogo”. Conseqüentemente, ajusta-se com as declarações dadas pelos entrevistados de que foram utilizados e-mails e mala direta, principalmente. Já a comunicação direta, conforme declarações dos entrevistados, também foi utilizada, tanto em reuniões do Conselho de Política Cultural como nos contatos e relações entre os próprios artistas e nos setoriais do fórum.

Duarte (2012, p. 66) afirma que esse modelo é uma opção importante ainda subestimada nos planejamentos de comunicação. “Por meio dela, as pessoas têm melhor oportunidade de tirar dúvidas, obter esclarecimentos adicionais, resolver questões específicas, estabelecer laços de confiança”. Desse modo, uma opção que poderia ter sido utilizada seria estruturar uma equipe volante para tirar dúvidas sobre o PMC, especialmente, nessa fase, sobre como participar de sua elaboração. Dentre os instrumentos de comunicação pública informativos utilizados nessa fase de sensibilização os que mais se destacaram, segundo declarações dos entrevistados, foram e-mails, mala direta, noticiário de imprensa, cartazes e internet.

A partir das informações coletadas nas entrevistas, articuladas com pesquisa realizada nos dois veículos de comunicação e no próprio site da Secretaria de Cultura e Turismo – SECTUR, observa-se que não houve um planejamento da comunicação especificamente direcionado para o PMC na fase de sensibilização e planejamento. Nenhum dos entrevistados responsáveis pelo Plano, representando o órgão gestor, informou sobre.

Considera-se, assim, que a estratégia de comunicação já estava posta desde o início. Ou seja: havia a convicção revelada por todos responsáveis pela organização do plano de que os mais interessados em colaborar com a elaboração do PMC seriam justamente o público com interesse direto, os profissionais ligados à cultura, especialmente os dos campos da produção artística. O que leva a uma reflexão acerca de a quem cabe discutir o plano de cultura, visto que o trabalho indica que ainda prepondera o protagonismo dos setores artísticos mais tradicionais quando da participação para elaboração das políticas culturais. Mesmo que outros campos da cultura estivessem com representação no Conselho, e essa não era expressiva, ainda assim a sociedade de modo geral deveria ser comunicada e ter o direito de participar.

A observância do conceito antropológico de cultura, que vem sendo discutido no âmbito das políticas culturais brasileiras nas últimas décadas, em especial a partir do início dos anos 2000, ainda se mostra uma perspectiva que não se aplicou na prática na elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande. Não se elaborou uma estratégia de comunicação para um público amplo e diversificado pois não se percebeu ser necessária, visto que os setores já acostumados

a dialogar com a instituição responsável pela política cultural estavam à distância de um e-mail ou em diálogo presencial.

Desse modo, deixou-se de observar o previsto no artigo 215 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que diz que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1988). Em outras palavras, o direito de participação deve ser garantido para a população em geral e não apenas a um setor ou extrato social específico. Cabe frisar que no processo de organização de um plano de cultura a etapa de sensibilização é a base sobre a qual será estruturado o plano. Se ele será participativo, inclusivo e democrático dependerá em boa medida da comunicação visando informar a população sobre seu direito de participar.

Em consonância com o material pesquisado, para essa fase, constata-se que o público-alvo da comunicação visando à participação na elaboração do PMC foi a classe artística. Indica-se a formação de uma esfera pública restrita, formada por pessoal mais especializado no campo da produção artística, dado que a análise aponta que praticamente nenhuma ênfase foi dada na comunicação para outras camadas da população, o que revela que não havia então um entendimento mais aprofundado, amplo e democrático sobre cultura e sua aplicação na política e na gestão cultural pública. Segundo Matos (2012, p. 52), “[...] o desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de troca de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais.” Desse modo, para ampliar a esfera pública, dever-se-ia desenvolver um projeto de comunicação que ao longo do processo de organização do plano de cultura possibilitasse essa ampliação. Para tanto, isso iria certamente requerer a disponibilização de outros instrumentos de comunicação pública de informação como: cartilhas, manuais, murais em escolas etc, os quais, segundo esta pesquisa, não foram utilizados na fase de sensibilização.

Matos (2012, p. 53) ainda assevera que

[...] o que está na base dessa discussão é a elaboração de uma cultura (cívica e comunicacional) do que seja público e do valor deste público. Uma cultura que capacite os agentes a instituírem-se como comunicadores públicos na esfera pública. Mesmo uma pequena empresa e um indivíduo com baixa escolaridade pode ser participantes da esfera pública, desde que se sintam imbuídos de sua importância e do valor de sua participação.

Nesse sentido, o papel da comunicação para a organização de um plano de cultura que venha a ser a resultante de um amplo processo de consulta à sociedade tem centralidade, pois a ampliação da esfera pública para além dos setores mais especializados passa a requerer uma

comunicação que articule instrumentos de informações com conteúdos adequados para um público mais amplo.

De todo modo, mesmo que o processo inicial de elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande tenha sido feito por um grupo mais restrito, faltou pensar uma estratégia de comunicação para incorporar em fases subsequentes a contribuição de outros setores da sociedade, ampliando, assim, a abrangência da esfera pública. Tal ação conferiria certamente mais legitimidade ao Plano, tornando-o um instrumento a serviço da cidadania, ferramenta adequada para demandar ao poder público a concretização da vontade popular expressada no plano de cultura do município.

No caderno do PMC¹⁹ é destacado o caldo cultural que conforma a identidade campo-grandense: paraguaios, indígenas, negros, japoneses, portugueses, árabes, italianos, espanhóis, alemães, bolivianos, dentre outros. No entanto, ao que se pôde constatar, não foi organizada uma estratégia de comunicação na elaboração do plano de cultura para dialogar com e incorporar ao debate esses grupos de identidade e demais forças vivas da sociedade.

Concluída a fase de sensibilização e planejamento, em que foram ressaltados e modelados os instrumentos de comunicação pública de informação, conforme descrito anteriormente, a seguir serão tecidas as considerações acerca da oficina de elaboração do PMC, um instrumento de comunicação pública com ênfase no diálogo.

3.2.2 A oficina de elaboração do PMC

A Oficina de elaboração do PMC, momento subsequente ao processo de sensibilização e planejamento do Plano, foi concebida para ser o espaço destinado ao debate e à participação ampliada da sociedade. Para o processo de construção do Plano de Cultura de Campo Grande, a oficina representou o principal espaço para a participação da sociedade civil onde foram travados os debates visando à conformação do PMC. Essa atividade – arena de reflexão, debates e produção de consensos – configura-se como um instrumento de comunicação pública de diálogo que possibilita o exercício da cidadania. Segundo Duarte (2012, p. 65), “os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, coparticipantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço”.

¹⁹ Ver paginas 28 a 32 do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande. Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em 27 de abril de 2019.

Ao todo, foram dois dias de atividades – 3 e 4 de julho de 2009 –, precedida de uma abertura oficial, sobre a qual cabe comentar brevemente.

Foi realizada a abertura oficial do evento de elaboração do Plano no dia 02 de julho de 2009, na presença de representantes das mais diversas manifestações artísticas e autoridades do município de Campo Grande, onde, Prefeitura, Câmara de Vereadores e Artistas comprometeram-se em apoiar a execução do Plano Municipal de Cultura, com enfoque na construção das diretrizes e resultados do PNC – Plano Nacional de Cultura (PMC, 2009, p. 36).

Essa atividade simula forte apelo simbólico tendo em conta que foi realizada em uma casa de leis²⁰, local onde o plano teve sua aprovação, tratada mais adiante. Segundo descrito acima, a atividade aglutinou artistas, autoridades do poder executivo e parlamentares.

Dentre as premissas do caderno “Como Fazer um Plano de Cultura”, afirma-se que “o plano deve ser político, isto é, deve ser resultado de um acordo entre os diferentes interesses de classes e grupos sociais” (BRASIL, 2013, p. 23). Trata-se ainda de um evento que pode ser caracterizado como instrumento de comunicação pública de informação, na medida em que informou e esclareceu aos participantes como se daria a dinâmica da oficina. “O processo se iniciou com uma grande assembleia onde a gente inicialmente passou qual seria o método de elaboração, ou seja: desde o seu início todos que estavam ali presentes saberiam como ia se dar a participação no espaço da discussão” [Gestor 2, 2018].

A oficina de elaboração do PMC foi realizada ao longo de dois dias. No primeiro houve discussão em pequenos grupos, conforme a temática previamente estabelecida para cada grupo de trabalho. No segundo dia foram apresentados os resultados das discussões em plenária geral, com novas reflexões sobre o que foi indicado pelos participantes.

Segundo informado no Caderno do PMC (2009, p. 36), cinco Grupos de Trabalho (GT's) foram organizados “[...] com os participantes do evento. Os GT's seguiram os temas discutidos na elaboração do PNC e identificaram para a realidade local, quais os principais problemas a serem enfrentados, além de apresentarem propostas de ações que solucionem os problemas.”. Um dos entrevistados (Conselheiro 1, 2018), representante da sociedade civil, ao ser perguntado sobre como foi a participação da sociedade na oficina, respondeu que

Foi média, pela importância do ato, que era da criação do plano, da efetivação do plano realmente. Mas eu acho que isso tudo por falta das pessoas não saberem também, não terem sido convidados para isso. Eu acho que muito por conta disso. Então foi pouca gente, pela importância que teria que ter sido dada [Conselheiro 1, entrevista realizada em 2018].

²⁰ A abertura oficial foi realizada na Câmara Municipal de Campo Grande. (PMC,2009, p.36)

Ao ser indagado sobre a quais pessoas, a qual público ele estava se referindo, Conselheiro 1 [2018] reforça que à classe artística mesmo, que muitos não ficaram sabendo, já que não foi muito divulgado. Ou seja, a comunicação convidando a sociedade para a elaboração do PMC não foi eficiente nem mesmo para informar aos profissionais mais diretamente ligados à produção artística, assertiva ratificada pela declaração da próxima entrevistada, Conselheira 2, representante da sociedade civil, que apoia a afirmação de Conselheiro 1 ao asseverar que

Era um pequeno grupo porque o comparecimento das pessoas é ínfimo, eu diria. Poderia ter um grupo bem maior, mas eram poucas. Ali no meu GT, por exemplo, tinha uma meia dúzia de pessoas. No outro GT também tinha umas 8. Quer dizer, não era assim uma representatividade da classe toda. Então quem estava interessado estava ali dando suas opiniões [Conselheira 2, entrevista realizada em 2018].

Conselheira 2 [2018] e Conselheiro 1 [2018] deixam evidente que o público sobre o qual estão se referindo compreende os setores que tinham alguma proximidade com a Fundação de Cultura à época. Portanto, ficaram de fora os demais que poderiam dar uma valiosa contribuição aos debates, tais como profissionais ligados à educação, grupos populares, culturas tradicionais, minorias étnicas, representantes de bairro etc. Para esses não foi dada a oportunidade de participação na elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande.

Com relação à forma de participação nos cinco GTS formados, Conselheira 2 (2018) em seu depoimento destaca que não houve direcionamento, cada um participou do grupo com o qual tinha mais afinidade. “Não houve uma seleção não. A gente entrava no GT que tivesse alguma coisa, alguma relação com a nossa atuação” [Conselheira 2, 2018]. Segundo o Caderno do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande (2009, p. 37), “os GT’s seguiram os temas discutidos na elaboração do PNC”. Segundo o caderno do Plano Nacional de Cultura (p. 25) são cinco os temas: fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas públicas, incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira, universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e produção cultural, ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável e consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais. Foram colocados para discussão no município os seguintes temas: artes cênicas, audiovisual, artes visuais, música, literatura, artesanato e patrimônio cultural.

Cabe notar que um dos problemas cogitados pela pouca participação foi ocasionado pelo horário em que se realizou a Oficina.

Poderia ter tido muito mais gente, mas eu acho que o primeiro empecilho é o horário, essas oficinas são feitas durante o dia. Durante o dia todo mundo trabalha. Os grandes interessados, professores estão em sala de aula, outros estão nos seus empregos. Então, poucos são dispensados para isso. Essas oficinas deveriam acontecer sábado, domingo, feriado, à noite e não em período comercial. Então não houve muita participação, eu creio, até por conta desse horário mesmo [Conselheira 2, entrevista realizada em 2018].

Figura 8: Grupos de Trabalho em oficina no dia 3 de julho de 2009



Fonte (PMC, 2009, p. 138)

A declaração de Conselheira 2 [2018] indica que a organização da oficina não se atentou para esse detalhe do horário e dia da semana que provavelmente teriam impacto bastante positivo na ampliação do público para além dos profissionais que trabalham unicamente com a produção artística, fato que resultou no impedimento de outros segmentos profissionais – professores, por exemplo – participarem da atividade dando relevante contribuição ao processo de construção do plano de cultura. Assim, trata-se de mais um indicativo de que, mesmo que alguns outros setores tenham sido convidados a participar da discussão do plano de cultura, a agenda não foi organizada para incluir esses segmentos na discussão. Sugere-se que não eram considerados essenciais.

O problema gerado pela baixa participação por ocasião do horário de realização da oficina também foi anotado pelo consultor Gestor 2 [2018] ao destacar que “a dificuldade estava muito mais nas agendas. Elas eram feitas durante dias da semana, em horários de trabalho, as pessoas têm lá seus trabalhos. Portanto, havia uma certa limitação” [Gestor 2, 2018].

Figura 9: Grupos de Trabalho em oficina no dia 3 de julho de 2009



Fonte (PMC, 2009, p. 138)

Figura 10: Grupos de Trabalho em oficina no dia 3 de julho de 2009



Fonte (PMC, 2009, p. 138)

Figura 11: Grupos de Trabalho em oficina no dia 4 de julho de 2009



Fonte (PMC, 2009, p. 139)

Com base nas entrevistas realizadas para esta pesquisa e pelo material pesquisado, a oficina de elaboração do PMC realizada nos dias 3 e 4 de julho de 2009 foi a atividade mais expressiva de comunicação pública com ênfase no diálogo em todo o processo de elaboração do plano. De acordo com o observado, essa fase foi a que proporcionou com que principalmente artistas pudessem opinar, debater e estabelecer consensos na construção do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande.

O evento de abertura realizado no dia 2 de julho para orientar como se dariam os trabalhos nos dois dias de oficina foi uma ação com ênfase na informação bastante importante, visto que esta, quando bem assimilada, qualifica e potencializa os debates. No entanto, ainda que a plenária realizada no dia 2 de julho de 2009 tenha contado com uma boa participação – Gestor 2 [2018] lembra que estiveram presentes em torno de 200 pessoas – nos dois dias de oficina não teve uma participação significativa, conforme asseverado pelos entrevistados representantes da sociedade civil. O que confirma que o conjunto de atividades de comunicação realizadas na fase de sensibilização não foi suficiente para proporcionar uma arena de debates com expressiva participação social, dada a importância do tema: um plano de cultura para a cidade.

3.2.3 Fases pós-oficinas: itinerários e veredas

Após a realização da oficina de elaboração do PMC, houve ainda algumas fases sobre as quais cabem comentários no sentido de verificação do tipo de instrumento de comunicação adotado – se foram dadas mais ênfase em informação ou no diálogo - e que, portanto, são relevantes para o objeto desta pesquisa na busca de compreender o processo de comunicação na elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande.

Diante da impossibilidade de alguns atores considerados relevantes para contribuição com a confecção do PMC na oficina, optou-se pela realização de questionários para assegurar a participação desses profissionais. Nesse sentido, segundo o Caderno do PMC (2009, p. 38), “foram elencados diversos atores do meio artístico e cultural, que na impossibilidade de presenciar a oficina, fizeram suas contribuições através de questionário previamente elaborado dentro do contexto do Plano, entre os meses de junho e agosto”.

Conforme Gestor 2 [2018], entre os participantes que não poderiam faltar constavam, dentre outros, representantes de segmentos artísticos, de universidades e do governo. Cabe observar que foi uma medida razoável no processo de participação para a elaboração do PMC pois permitiu ampliar a participação. Ainda sobre a pesquisa com os especialistas, o consultor do PMC, Gestor 2 [2018], destacou que

Buscava aquelas pessoas que não poderiam estar presentes nas assembleias por dificuldades infinitas de agenda, de possibilidade de viajar, que não poderiam estar presentes, mas que eram fundamentais para o plano: a opinião, o conhecimento dessas pessoas em relação à cultura é fundamental para o plano [Gestor 2, entrevista realizada em 2018].

Também sobre a participação para a elaboração do documento, Gestor 2 [2018] – ao ser perguntado se houve ainda alguma outra atividade visando que a sociedade de modo geral pudesse opinar sobre o plano – responde que lembra que “foram colocadas fichas à disposição na FUNDAC para que qualquer cidadão, agente cultural pudesse dar sua contribuição”. A iniciativa demonstra que houve uma tímida tentativa de alargar o leque de contribuições e, ainda assim, observa-se por óbvio que elas se destinavam apenas aos trabalhadores da cultura, aqueles que normalmente frequentavam a Fundação de Cultura.

Esse ensaio promovido pela FUNDAC em estabelecer um diálogo complementar manifesta-se apenas protocolar, já que certamente não se efetiva verdadeiramente em aproximar aqueles que não foram convidados a participar anteriormente. Como esperar que alguém, que

não foi chamado a discutir o plano, por vontade e iniciativa própria, dirija-se a uma secretaria ou fundação de cultura e deixe sua sugestão para um plano de cultura, cujas premissas desconhece, visando implementar uma política da qual não tem minimamente os parâmetros?

Conforme já discutido no segundo capítulo deste trabalho, dentre os direitos do cidadão está o de ser informado para que ele possa exercer seu direito de liberdade de expressão e o de participação na esfera pública de assuntos de interesse público. Como exercer esses direitos se lhes é negada uma informação adequada? Se canais de comunicação não são disponibilizados?

A Fundação à época poderia, por exemplo, ter realizado essa mesma atividade de modo mais descentralizado, captando, assim, as impressões do público consumidor dos serviços culturais para além dos profissionais do setor da cultura. É preciso ressaltar ainda que um dos principais avanços na política cultural nos últimos anos foi a mudança na concepção da cultura por parte do Estado, que passa a pautar a gestão cultural em uma lógica menos elitizada, mais abrangente e democrática, incluindo grupos sociais historicamente excluídos de quaisquer tipos de direitos, como populações tradicionais e minorias étnicas.

O Plano de cultura se traduz como uma ferramenta privilegiada que deveria refletir essa mudança de paradigma. Para tanto, é capital que se estabeleça uma estratégia de comunicação que seja abrangente, menos burocrática e que efetivamente abarque modelos discursivos capazes de efetivamente comunicar e dialogar com os mais diferentes grupos formadores da sociedade.

Após todo o processo que compreendeu a sensibilização, a realização da oficina e a coleta das informações dos especialistas por meio de questionário e fichas, segundo o Caderno do PMC (2009, p. 38) “a FUNDAC, a Consultoria e os representantes indicados por cada GT se reuniram para ajustes na redação das propostas que será a base do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande”. Portanto, nessa fase em que houve a consolidação do documento, não se vislumbra qualquer atividade extra no sentido de comunicar ou de estabelecimento de debates. Em fase subsequente, foi realizada a leitura coletiva das propostas.

Nesta etapa, realizada no dia **17 de setembro de 2009**, todos os participantes da oficina de elaboração das propostas do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande foram convidados a participar da leitura coletiva do conteúdo ajustado das propostas para fazer as últimas alterações (PMC, 2009, p.38)

Figura 12: Convite chamando para a leitura pública do PMC



Fonte (PMC, 2009, p. 141)

Após a leitura pública, feitos os últimos ajustes, o texto foi enviado ao Conselho de Política Cultural de Campo Grande para análise e parecer.

O Conselho de Política Cultural, componente do sistema de cultura, é uma instância colegiada que tem fundamental papel em todas as fases do processo de elaboração de um plano de Cultura. Conforme foi possível verificar, o Conselho Municipal de Política Cultural de Campo Grande-CMPC atuou nas fases de sensibilização e debates. Finalmente, coube a esta instância colegiada aprovar o PMC. Segundo observa o Ministério da Cultura,

Depois da consulta pública e dos ajustes finais no texto, o plano será finalmente aprovado pelo Conselho Municipal de Cultura. Esse momento de aprovação é chamado de “validação”. Ou seja, é só a partir desse momento que o plano vira um documento oficial que descreve o planejamento de uma política pública. Dizemos que ele finalmente se tornou válido (BRASIL, 2013, p. 61)

Dessa forma, “após sua redação final, o Plano foi encaminhado ao Conselho Municipal de Cultura de Campo Grande e aprovado pelo seu presidente” (PMC, 2009, p. 38). Antes do Plano Municipal de Cultura ser apresentado para a população em um evento, ocasião em que foi sancionado pelo prefeito à época, Nelsinho Trad (PMDB), houve ainda sua apreciação pela Câmara Municipal. Cabe notar que nessa fase o plano é discutido pelos vereadores. “Quando o

plano for votado e aprovado na Câmara de Vereadores, ele se torna lei²¹. Então, os recursos financeiros, humanos e materiais do município poderão ser usados para colocá-lo em prática” (BRASIL, 2013, p. 62).

Os debates ocorridos na Câmara Municipal de Campo Grande sobre o PMC figuram como mais uma oportunidade formidável, estratégica, de se potencializar a comunicação pública de diálogo. Contudo, não foi possível verificar se houve alguma ação articulada pela sociedade – nem mesmo pelos representantes do órgão gestor – no sentido de monitorar e participar do processo de discussão ocorrido na Câmara Municipal.

Visto que nenhum dos entrevistados abordou esse aspecto, quando perguntados sobre atividades que teriam sido realizadas após a oficina, ganha relevo a evidência de que houve ausência de planejamento da comunicação para essa decisiva etapa do processo de estruturação do plano PMC. Possivelmente, não havia ainda a compreensão desse instrumento como um processo que se realiza em diversas etapas e que somente se conclui efetivamente ao final de sua vigência, dez anos após sua concepção.

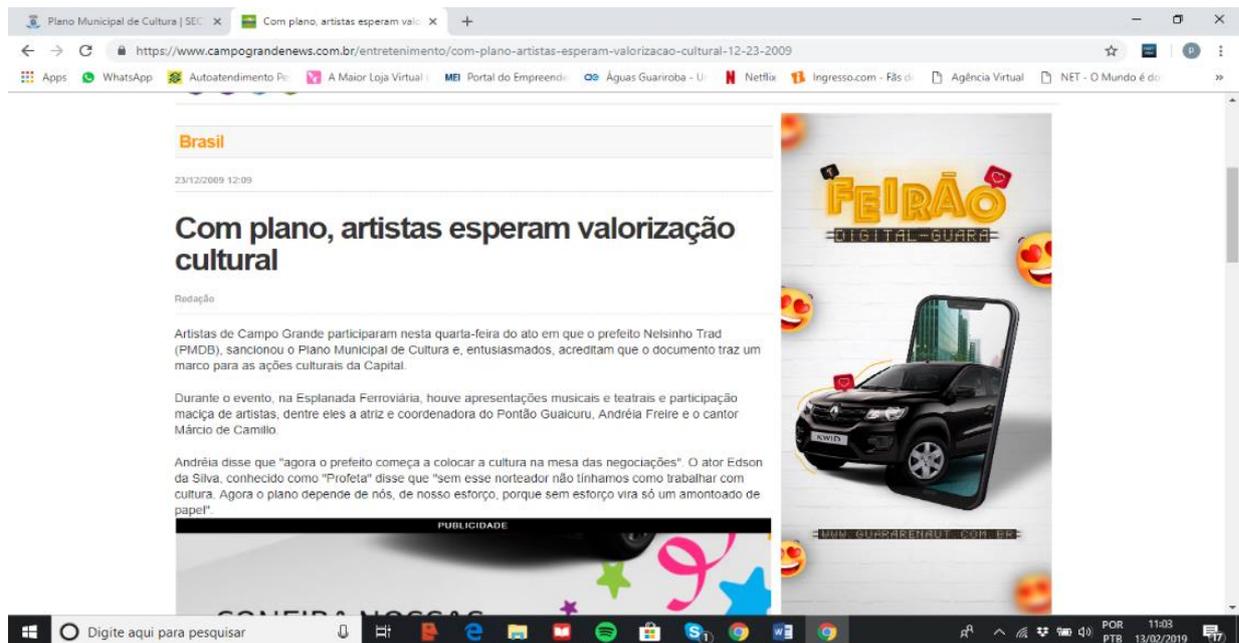
Na perspectiva do planejamento e da participação, certamente é uma fase que não deveria ser subestimada visto que nas casas legislativas a dinâmica compreende discussão dos projetos que são colocados em pauta para votação. A participação social nessa etapa do plano mostra-se fundamental, dado que é uma oportunidade de ampliar a contribuição com o debate com os vereadores, enriquecendo ainda mais o trabalho e possibilitando à sociedade exercer o devido controle social para que o projeto não seja descaracterizado, desfigurando ações já apontadas pela população em debates realizados nas fases anteriores.

Em evento ocorrido em 23 de dezembro de 2009, também na esplanada ferroviária, local onde ocorreram as demais atividades do processo de construção do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande, houve uma cerimônia com a participação de autoridades e artistas. Na ocasião o PMC foi apresentado e, já aprovado pela Câmara Municipal, sancionado pelo então prefeito Nelsinho Trad (PMDB).

O Portal de notícias Campo Grande News noticiou a cerimônia de apresentação do PMC de Campo Grande²²

²¹ O plano de Cultura de Campo Grande foi aprovado e instituído pela lei nº4787, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Plano-Municipal-de-Cultura-Lei%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Plano-Municipal-de-Cultura-Lei%20(1).pdf) Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

²² Disponível em <https://www.campograndenews.com.br/entretenimento/com-plano-artistas-esperam-valorizacao-cultural-12-23-2009> Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

Figura 13: Manchete da matéria veiculada em 23/12/2009

Fonte (Site Campo Grande News, 2009)

A chamada da notícia acima é simbólica sobre o que essa pesquisa vem apontando: o processo todo de organização do Plano de Cultura de Campo Grande foi orquestrado para ser regido sobre um conceito de política cultural pouco democrático, praticamente nada inclusivo – nem diverso – e ainda não superado, de modo geral, na gestão pública cultural. A mídia de massa – espontânea – de modo inconteste revelou e deu ênfase ao que de fato foi privilegiado em todo o processo: o primado da participação do segmento artístico.

A apresentação do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande abarca todo o processo efetivamente de construção do PMC em 2009. Cada fase totalizou um conjunto de atividades resultando ao final daquele ano na concretização de um dos primeiros planos de cultura entre as capitais brasileiras. Para uma visualização mais adequada sobre a ênfase na comunicação pública dada ao longo do processo de elaboração do PMC em 2009, segue a tabela abaixo.

Tabela 2: Fases da elaboração do PMC – e a ênfase na informação e no diálogo

FASE	COMUNICAÇÃO PÚBLICA	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS UTILIZADOS
Sensibilização e planejamento	Ênfase na CP de informação	E-mails, matérias de jornal, site na prefeitura, mala direta e cartazes
Abertura Oficial - antes da oficina	Ênfase na CP de informação	Plenária para explicação sobre os trabalhos na oficina

Oficina da elaboração do PMC	Ênfase na CP de diálogo	Grupos de trabalho - Debates com setores artísticos
Pesquisas com especialistas	Ênfase na CP de informação	Realização de entrevistas – coleta de informações
Elaboração do texto	Ênfase na CP de informação	Compila – organização de informações – banco de dados, relatórios
CNPC	Ênfase na CP de informação	Aprova o Plano – recebe informações e aprova
Câmara Legislativa	Ênfase na CP de diálogo	Aprecia e aprova o Plano – debates e produção de consensos
Divulgação do texto final	Ênfase na CP de informação	Apresentação do PMC para a sociedade

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela acima apresenta um panorama geral sobre a comunicação pública na elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande em 2009. Pode-se perceber que, no conjunto das fases, muito mais ênfase se deu na informação que nos debates, visto que apenas a oficina de elaboração figurou ter se constituído na arena onde se travaram os debates sobre o PMC. Ainda assim, foram poucos os instrumentos comunicação com ênfase na informação utilizados, significando que não se compreendia ser imprescindível a participação de um público mais amplo, fora da órbita da Fundação de Cultura de Campo Grande.

A seguir, sempre tendo como referência a comunicação pública de informação e diálogo, serão tecidas considerações gerais sobre o processo de organização do Plano de Cultura de Campo Grande no ano de 2009.

3.2.4 Considerações gerais sobre o Plano de Cultura de Campo Grande

Inicialmente, ao que se pôde constatar, o processo de organização do Plano de Cultura de Campo Grande em 2009 foi, de modo geral, realizado tecnicamente em consonância com orientações – contidas principalmente em publicações do Ministério da Cultura – sobre como se constituir um plano de cultura no âmbito do sistema de cultura. O conjunto de fases que constituíram os procedimentos de organização do PMC, desde a preparação do projeto até sua aprovação pela Câmara de Campo Grande, abarca todas as etapas necessárias para a estruturação de um plano de cultura, compreendendo organização, divulgação, debates, aprovação pelo conselho e aprovação pela casa legislativa. Soma-se a isso, conforme

constatado, a vinculação conceitual do PMC com as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura²³.

Naquela época, em 2009, já se havia bastante discutido princípios basilares para uma política cultural em patamares mais democráticos. Afinal, os Artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que tratam da cultura, somados aos artigos Art. 3º, Art. 4º, Art.5º, IV, V, XXVII, XXVIII, XXIX e Art. 220, que juntos caracterizam o direito à comunicação, já eram bem conhecidos e, no mínimo entre os gestores culturais, razoavelmente debatidos. A tridimensionalidade da cultura, conceito proposto no início dos anos 2000, que trata das dimensões econômica, simbólica e cidadã da cultura, se constitui em mais um guia para a prática da gestão orientada a democratizar o acesso a grupos sociais historicamente excluídos de direitos sejam eles culturais ou referentes à comunicação, ambos centrais para uma política cultural inclusiva, descentralizada e participativa.

No entanto, apesar de todo o arcabouço legal e teórico já disponível à época, a organização do Plano de Cultura de Campo Grande ocorreu em clara desvinculação entre o conceito e a prática. Infelizmente, no caso, a teoria ainda ficou localizada no plano teórico, abastecendo discursos inovadores, mas muito distante de realidade para a maioria da população do município, que teve negado seu direito de participação na elaboração do PMC.

A elaboração do PMC poderia mesmo ter se iniciado, conforme de fato foi, com a participação dos grupos mais próximos, do campo da produção artística e outros do campo da cultura com alguma ligação com a Fundação de Cultura. A questão é que não foram abertos nas fases subsequentes canais de debate com outros setores da sociedade, o que permitiria, dessa forma, com que mais camadas sociais e áreas da cultura pudessem opinar e debater sobre o Plano de Cultura, exercendo o direito que deve ser assegurado a todos de uma cidadania ativa.

Todas as atividades foram concretizadas em um mesmo local, no armazém da estação ferroviária de Campo Grande, um espaço importante para a memória da cidade - o edifício em questão, contido no Complexo Ferroviário da antiga Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (EFNOB), é parte do conjunto de Monumentos e Espaços Públicos de Campo Grande tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, 2014) - , mas na perspectiva da descentralização não deveria ter sido o único local de realização dos debates. Não houve a realização, por exemplo, de incursões, ou mesmo consultas públicas, pelas principais regiões do município.

23 Os temas orientadores dos debates seguiram os temas discutidos na elaboração do Plano Nacional de Cultura (PMC, 2009, p.37)

Conforme Duarte (2012, p. 95), “[...] o problema da cidadania no Brasil não se limita a sua dimensão política, enquanto direito, mas em se definir quem pode exercê-la e em que termos”. Nesse sentido, considerando que a cultura figura como um direito consagrado no artigo 215 da CF/88 que diz que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” , infere-se que a todos deve ser garantido o direito de participar na elaboração das políticas culturais, as quais dizem respeito a toda comunidade (BRASIL, 1988). No entanto, essa questão não foi devidamente observada no processo de constituição do PMC em 2009. Soma-se a isso o fato de que a comunicação também se inscreve como um direito, que se exerce plenamente dentro dos princípios da Comunicação Pública. “O direito de comunicação passa necessariamente pela participação do cidadão como sujeito ativo em todas as fases do processo de comunicação, tornando-se, também, emissor” (DUARTE, 2012, p. 106).

Essa pesquisa apontou que não houve um planejamento específico para a realização do PMC. Gestora 3 [2018], em depoimento, afirmou que

A fundação não pensou especificamente no Plano Municipal de Cultura. Vamos divulgar, vamos fazer chegar para as pessoas. A comunicação era pensada como um todo da fundação, então não houve assim vamos agora fazer uma estratégia para o plano, para que as pessoas saibam que está sendo elaborado ou que fase está o plano, para que serve. Eu acho que realmente faltou, não foi pensado dessa maneira. A comunicação estava sendo pensada enquanto evento da fundação. Vai ter teatro, vai ter carnaval, nada específico para divulgar o plano, uma preocupação específica para divulgar o plano [Gestora 3, entrevista realizada em 2018].

Assim, conforme demonstrado, não foi realizado naquele momento um planejamento de comunicação que atendesse adequadamente a realização em 2009 e, menos ainda, se pensou de forma estratégica uma comunicação, mais em longo prazo, visando além do ano de 2009, isto é, uma comunicação que perpassasse toda a vigência do Plano. Nessa perspectiva, caberia à Fundação de Cultura, juntamente com o Conselho de Política Cultural, desenhar os instrumentos de salvaguarda que possibilitariam que o projeto tivesse sua execução continuada ao longo dos anos subsequentes a despeito das mudanças futuras na direção da FUNDAC e na composição do CMPC.

Essa grave lacuna do planejamento ocasionou um impacto negativo, comprometendo sobremaneira a execução do Plano de Cultura de Campo Grande, conforme será demonstrado a seguir com a análise da comunicação visando informar à sociedade sobre o cumprimento do PMC. Para tanto, a pesquisa se utiliza como base de análise e reflexão as entrevistas com atuais gestores e membros do Conselho Municipal de Políticas Culturais.

Visto que em 2020, o Plano Municipal de Cultura de Campo Grande terá expirada sua vigência, ou seja, completará dez anos, essa pesquisa procurou também investigar sobre como a divulgação da execução do PMC está sendo feita pelo atual órgão gestor, coordenador do Sistema Municipal de Cultura, a Secretaria de Cultura e Turismo-SECTUR de Campo Grande. Buscou-se adicionalmente entender como se posicionam membros do Conselho de Política Cultural diante da execução do PMC. Registraram-se também as impressões sobre o PMC pelos profissionais que participaram de sua elaboração em 2009.

A primeira entrevistada, Gestora 4, atualmente ocupando o cargo de Gerente de Políticas Públicas e Fundos Setoriais da Secretaria de Cultura e Turismo de Campo Grande, inicialmente destaca que a Secretaria é a única dentre todas do município que tem uma equipe de comunicação exclusiva, o que indica que atualmente se pode realizar um planejamento de comunicação, considerando as possibilidades oferecidas pela Comunicação Pública dando ênfase à informação e ao debate. Nesse sentido, a entrevista objetivou saber como a secretaria tem divulgado a execução do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande.

Desse modo, foi perguntado se no conjunto da comunicação da SECTUR há algo específico sobre a execução do Plano de Cultura de Campo Grande. Gestora 4 informou que a meta número um do Plano Municipal de Cultura – PMC é a de construir o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais – SMIIC²⁴. O SMIIC é relevante, pois, ao mesmo tempo em que abre um canal de diálogo com os grupos de artistas, produtores e demais trabalhadores na área cultural, possibilita uma visualização sobre a atuação desses profissionais. “Com relação ao Plano, essa era a meta número um, que a gente pudesse fazer esse mapeamento, saber quem somos, aonde estamos, o que estão fazendo” [Gestora 4, 2018]. Portanto, um potencial canal para a divulgação da execução do Plano de Cultura é exatamente por meio do SMIIC. Ainda que não deveria ser o único, visto que o público do SMIIC é formado pelos usuários diretos da área da cultura. Nesse caso, um canal de comunicação com a sociedade de modo mais geral ainda se mostra extremamente necessário. Nessa direção, foi perguntado se há alguma comunicação mais abrangente, para além do público do SMIIC. Em resposta, a entrevistada revela o seguinte:

Na questão da comunicação a gente precisava comunicar sim, mas comunicar o que? Mais importante do que dizer, mas dizer o que? Baseado em que? Então a gente sentiu dificuldade aqui quando vimos o plano, lógico o plano está sempre conosco,

²⁴ Cabe informar que o Sistema de Informações e indicadores culturais está previsto na estrutura dos sistemas de cultura, conforme o disposto no artigo 216 A da CF. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/27996471/artigo-216a-da-constituicao-federal-de-1988#> Acesso em 18 de fevereiro de 2019.

nos norteia nas ações, mas ele tem essa falha. A gente alcançou tal meta, cumpriu isso aqui, tal, mas cumpriu como? Então essa é nossa maior dificuldade de poder divulgar, divulgar o que? [Gestora 4, entrevista realizada em 2018]

Diante do depoimento acima, cabe registrar que o Plano Municipal de Cultura de Campo Grande foi regulamentado em 2012 pela Lei nº 5.135, de 27/12/12²⁵ e estabelece um total de 25 metas para serem executadas até o final de sua vigência (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, 2018). A entrevistada, em seu posicionamento acima, revela a dificuldade em se comunicar a execução do plano que, segundo ela, tem falha na organização das metas.

Não é objeto de análise e investigação da presente pesquisa a estrutura do PMC, no entanto, diante da afirmação acima, dentre outros aspectos que podem ser suscitados, nota-se que provavelmente ocorra uma fragilidade na organização das metas. Segundo afirma Rocha (2013, p. 13), as metas “devem ser quantificáveis, mensuráveis, ou seja, capazes de expressar em números aquilo que se pretende realizar dentro de um certo prazo. Deve ser prioritariamente de resultado e impacto”. Dessa forma, se não há uma previsão clara na quantificação, compromete-se fundamentalmente a comunicação visando informar. Dentre as premissas para realização de um plano de cultura está a de que ele deva ser “técnico, ou seja, basear-se em práticas e procedimentos que deem suporte à realização das ações aprovadas” (BRASIL, 2013, p. 23).

Diante do relatado pela entrevistada evidencia-se, portanto, que não há comunicação sobre a execução do PMC para o Conselho Municipal de Política Cultural, conforme será tratado a seguir, tampouco para a sociedade em geral, que muito provavelmente sequer sabe da existência de um plano de cultura para o município. Procurou-se também verificar se o PMC vem sendo discutido e com qual setor isso vem ocorrendo. Em seu depoimento, Gestora 4 destacou que a discussão de forma ampla é feita no âmbito do Conselho de Política Cultural, mas que há dificuldade devido à estrutura atual desse órgão colegiado, que segundo a entrevistada

Tem uma dificuldade grande de avançar nessa discussão, porque ele é restrito ainda. A gente tem 14 membros só, sendo que são sete da sociedade civil e sete dos órgãos públicos: cinco são da secretaria, um da Secretaria de Educação e um da Secretaria de Finanças. O pessoal da Secretaria de Educação não vai às reuniões. Então, por exemplo, o viés da educação e cultura é uma coisa que basicamente a gente precisa discutir e a gente não discute [Gestora 4, entrevista realizada em 2018].

²⁵ Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/>. Acesso em 30 de abril de 2019.

Gestora 4 [2018] não soube precisar sobre o motivo dos representantes da educação não comparecerem às reuniões do CMPC. No entanto, deixa evidente o desconforto por isso. Ainda sobre o depoimento, sublinha-se novamente a importância de se ter um Conselho de Política Cultural com ampliada representação. O Guia de Orientações para os municípios, caderno do Sistema Nacional de Cultura, ao descrever a representação nos Conselhos diz o seguinte:

Devem ter assento nos Conselhos de Política Cultural, além dos segmentos artísticos, os setores ligados à economia da cultura (trabalhadores, empresários e produtores culturais) os movimentos sociais de identidade, como os que representam as etnias (culturas indígenas, afro-brasileiras, de imigrantes, entre outras), as identidades sexuais (de gênero, transgênero e de orientação sexual) e as faixas etárias (como os movimentos de juventude, por exemplo). Também devem ter assento representantes de circunscrições territoriais (bairros, distritos e povoados) e de instituições não governamentais ligadas ao tema da cultura (BRASIL, 2011, p. 39).

Ressalte-se que o caderno elaborado pelo Ministério da Cultura versa sobre orientações aos municípios, cabendo aos mesmos a definição sobre qual é o melhor modelo de representação considerando a realidade local. Nesse contexto, observa-se que a estrutura do Conselho de Políticas Culturais de Campo Grande pode e precisa ser ampliada, conforme sugerido pela atual Gerente de Políticas Culturais da Secretaria de Cultura de Campo Grande, Gestora 4, ao declarar que

A parte da sociedade civil, que seria representações das linguagens artísticas, a gente tem muito mais condição de ter representantes lá para discutir do que a gente tem hoje. Agora a gente está no momento de refazer, reestruturar o conselho porque sentimos a necessidade de ter mais diálogo com a sociedade e com os órgãos que trabalham com cultura, as universidades, elas não estão lá [Gestora 4, entrevista realizada em 2018].

Destaca-se pela declaração da entrevistada que há um incômodo com relação à composição do CMPC e que, diante disso, é preciso fazer alguma coisa. Não obstante, ela não esclareceu sobre quais medidas poderiam ser tomadas para reestruturar o Conselho. A propósito, quando da elaboração do plano de cultura em 2009, o CMPC tinha a mesma composição que tem atualmente, em 2019, e que, conforme muito bem destacou a entrevistada, precisa ser repensada para abrigar mais assentos de representação. Vislumbra-se que uma ampliação do CMPC certamente possibilitará a abertura e aumento dos canais de comunicação com mais setores da sociedade.

Logo, verifica-se estratégico que se tenha um conselho o mais representativo possível, com um planejamento com procedimentos claros para que ele possa exercer seu papel de

acompanhar, informar e refletir com a sociedade sobre a execução do Plano ao longo dos seus dez anos de vigência. Para tanto, não basta constar que cabe ao Conselho acompanhar o plano, como já é regimentalmente previsto, é preciso definir claramente como isso se dará, com quais instrumentos e como será feita a comunicação, tanto pelo conselho como pelo órgão gestor.

A outra entrevistada representando a SECTUR, a jornalista Gestora 5, responsável pelo setor de comunicação da instituição, forneceu informações sobre a estrutura do setor de comunicação, atualmente composta por jornalistas, *social média* e publicitários [Gestora 5 2018]. O que revela uma estrutura de comunicação condizente com o atual momento das tecnologias da informação e comunicação, principalmente considerando as redes sociais.

Temos a edição e a captura de imagens para que a gente leve para as redes sociais não só o conteúdo de imagem, assim digamos a arte, mas sim também vídeos que hoje em virtude do WhatsApp a gente consegue levar um material cultural tanto da cultura e do Turismo para outras pessoas também [Gestora 5, entrevista realizada em 2018].

Ressaltam-se com a informação as transformações nas tecnologias ocorridas em um período tão curto de tempo. Há atualmente um leque maior de possibilidades de comunicação mediadas pela internet e por tecnologias digitais do que o que havia em 2009.

De quando o plano foi elaborado, em 2009, para cá, dez anos, muita coisa aconteceu na comunicação. As mídias sociais, as redes sociais estão aí, invadiram a vida da gente. Querendo ou não, a gente tá sendo levada por ela e daqui para frente eu acho que vai haver – vai haver não –, está havendo, muito mais rápido que a gente imaginava, essa revolução na comunicação. Então eu acho que a gente precisa rever as ferramentas [Gestora 5, entrevista realizada em 2018].

A despeito desse cenário atual, por motivos já especificados anteriormente, evidencia-se que a SECTUR não possui ainda uma forma planejada de divulgação do Plano de Cultura de Campo Grande, o que inclui problemas como a estrutura do plano de cultura além de questões como a composição do CMPC. Gestora 4 [2018] destaca que

Para o ano que vem, como ele é de 2010/2020, nós estamos já planejando que a gente faça a atualização. Não atualizar o plano, já que ele tá terminando, talvez elaborar um novo plano. Aí com uma outra metodologia, talvez, que possa nos dar mais subsídios pra gente poder verificar o quanto a gente avança. E como é uma política de Estado, ele tem que estar muito bem embasado porque aí ele independe de quem esteja à frente da gestão. Por que é um documento, é uma lei que precisa ser cumprida, e aí o gestor vai ter também mais subsídios para poder dizer e a sociedade cobrar também, porque é importante que a sociedade cobre. O que eu percebo aqui, falando um pouco dessa distância entre a gestão e o público, os artistas e tudo mais,

é que a gente precisa se aproximar, a gente precisa conversar. Construir política pública não é só poder público que constrói, a gente constrói junto [Gestora 4, entrevista realizada em 2018].

A declaração acima torna patente que há o entendimento de que é preciso se pensar para o próximo plano de cultura uma dinâmica diferente da que foi realizada em 2009. Nesse sentido, o ideal é que o novo plano incorpore não apenas os instrumentos de comunicação proporcionados pelas tecnologias digitais e internet, mas possua também uma estrutura mais organizada: com metas quantificáveis adequadamente, com a participação de um Conselho reestruturado, mais abrangente, com um planejamento de comunicação estratégico, de longo prazo, conforme requerido pela própria vigência e característica de um plano de cultura

A seguir, considerando o papel estratégico do Conselho de Política Cultural desde a elaboração, mas também no acompanhamento da execução do Plano de Cultura, para esta pesquisa foram entrevistados dois membros do Conselho de Política Cultural com mandatos vigentes em 2019.

3.3 O Conselho Municipal de Política Cultural e o PMC de Campo Grande

Foram entrevistados Conselheira 3, representante da cadeira do audiovisual no Conselho Municipal de Políticas Culturais – CMPC e membro da diretoria do fórum Municipal de Cultura, e Conselheiro 4, vice-presidente do CMPC e representante do segmento de culturas populares. Inicialmente, buscou-se compreender sobre como o CMPC vem comunicando sobre suas ações no âmbito da cultura do município. Os dois conselheiros revelaram que suas ações são comunicadas aos setoriais do CMPC.

Conselheiro 4, pondera que se “poderia estudar uma forma de ter esse calendário de reuniões do Conselho com as suas pautas antecipadamente divulgadas na imprensa de um modo geral para que toda a população tomasse conhecimento” [Conselheiro 4, 2018]. Ou seja, o entrevistado coloca o verbo no âmbito ainda das possibilidades, deixando claro que atualmente a população não toma conhecimento do que é discutido no âmbito do CMPC. Sobre o tema, Calabre (2013, p. 18) avalia que “[...] se a sociedade desconhece o que ocorre no interior dos conselhos, que decisões foram tomadas, parte da função transformadora desse inovador instrumento de gestão está perdida”. Na concepção de Studart (2012, p. 117) “[...] a regra geral, mandamento da cidadania, é a informação pertencer a todos, pois é bem vital da sociedade, sendo o cidadão o autêntico titular do direito de informação”.

Em seguida, foi perguntado também aos dois conselheiros com relação à comunicação especificamente visando informar sobre a execução do PMC. Em depoimento, Conselheira 3 observou que

O Plano Municipal de Cultura já está sendo estudado e trabalhado há muito tempo, então o que acontece: não tem ações específicas, assim, vamos dizer, vai ter um evento x, esse evento está sendo encaixado no plano municipal de cultura, isso a gente não sabe se o que é realizado tá dentro do Plano Municipal ou não [Conselheira 3, entrevista realizada em 2018].

A afirmação da conselheira reforça uma questão bastante grave: o Conselho não cumpre com sua obrigação regimental de acompanhar a realização do plano de cultura. E se não acompanha também não comunica nem entre os setoriais e muito menos com a população em geral. A conselheira ainda acrescenta que não se relaciona o que é realizado com o previsto no PMC

Por exemplo, tem uma ação de fazer um festival de cinema – não sei se tem ação – , [...] mas vamos dizer que tem uma ação de fazer um festival de cinema: aí não tá lá, assim, vamos fazer a realização do festival de cinema, previsto no Plano Municipal de Cultura. Não, essa informação a gente não tem, a gente sabe que está realizando algumas ações, mas se elas encaixam no plano de Cultura ou se elas são pura e simplesmente por livre demanda da sociedade ou da própria SECTUR, aí é outro meio que está bem escuso para o Conselho [Conselheira 3, entrevista realizada em 2018].

As reflexões dos dois conselheiros apontam para uma mesma direção: uma grande dificuldade de o CMPC comunicar sobre o PMC, o que sugere como uma das causas, conforme já relatado, dentre outras possíveis, a fragilidade na estrutura do Plano. Diante disso, ressalta-se ainda mais a importância e o protagonismo que o Conselho de Política Cultural deve ter desde a elaboração ao efetivo acompanhamento do plano de cultura, cumprindo papel central na preparação de medidas para corrigir eventuais problemas de estrutura e na articulação para que o plano de fato seja a bússola orientadora da política cultural e não apenas mais uma peça inútil guardada nas escrivatinhas da burocracia.

As declarações sugerem ainda a existência de uma falha drástica, estrutural: o Conselho não sabe exatamente o que é o plano de cultura e, com isso, não tem clareza sobre seu papel e abrangência. Não há como discernir se as realizações da Secretaria estão atendendo a que tipos de interesses. Ou se estão vinculadas ao previsto no plano de cultura elaborado em 2009. A comunicação, nesse caso, falhou dentro de casa! Não houve um esclarecimento adequado sobre

os propósitos e alcance do Plano. Como orientar uma política se não se tem clareza sobre suas diretrizes? Conforme destaca Sophia Rocha, esses instrumentos

[...] podem ser compreendidos como instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Eles podem, e devem contribuir para que ações planejadas em um dado momento possam ser executadas ao longo de dez anos, ultrapassando, assim, períodos de gestão. É uma ferramenta, portanto, que contribui para dar estabilidade às políticas culturais (ROCHA, 2013, p. 8)

Mesmo que o mandato de um conselheiro seja por – normalmente – dois anos, a instituição Conselho de Cultura, se estiver inserida no planejamento estratégico do plano para atuar com uma dinâmica bem definida, poderá ser o elo garantidor da estabilidade do plano de cultura como política de Estado. Ou seja, a forma como essa instância colegiada deve se comunicar e informar à sociedade deve estar posta na gênese da elaboração do plano de cultura.

Sendo o plano um instrumento de planejamento de médio e longo prazo, sua estabilidade provavelmente será tanto maior se houver um controle social eficiente, que se exerce plenamente na proporção direta da existência de uma comunicação que objetive dar subsídios à população para sua prática plena da cidadania. Nesse contexto, Calabre (2013, p. 18) assevera que “quanto mais intenso o vínculo dos conselhos com a sociedade, maiores avanços poderão ser obtidos tanto no sentido da conscientização sobre os direitos culturais, que devem ser garantidos pelo Estado, quanto no do efetivo alcance social das políticas públicas”. Porém, o Conselho de Política Cultural de Campo Grande – ao que vem sendo demonstrado – não consegue comunicar sobre a execução do PMC aos setoriais e nem para a sociedade em geral. Quanto a essa questão, a gerente de políticas culturais da SECTUR, Gestora 4, comenta: “o público em geral, que é o público consumidor, esse sim, tá totalmente desinformado das coisas” [Gestora 4, 2018].

A frase acima apenas reforça o hiato que existe entre a Secretaria de Cultura e Turismo de Campo Grande e a sociedade de modo geral. Ou seja, ainda se pratica uma política cultural lastreada a uma concepção pouco abrangente que circunscreve o público a ser atendido aquele mais afeto à esfera do campo da produção artística. Quanto aos demais, ao público em geral que deveria ser objeto da comunicação por ter direito a serviços culturais, esses estão, pelo visto, completamente à margem.

A pesquisa buscou saber, de todos os entrevistados que participaram da elaboração do Plano Municipal de Cultura de Campo Grande em 2009, se eles recebem ou já receberam nos últimos anos alguma informação enviada que pela atual SECTUR sobre a execução do Plano de Cultura. Perguntou-se também se eles identificam algum canal de comunicação utilizado

pela secretaria para divulgação e para o diálogo com a sociedade em geral acerca da realização do PMC. Nesse sentido, organizaram-se dois quadros com a pergunta e a resposta que deu cada um dos entrevistados.

Tabela 3: Informação enviada atualmente pela SECTUR sobre o PMC a profissionais que participaram da elaboração em 2009

PERGUNTA	Recebe ou já recebeu nos últimos anos alguma informação enviada pela SECTUR sobre a execução do PMC?
ENTREVISTADO	RESPOSTA
Gestor 2	Formalmente não, não tenho recebido, mas tenho acompanhado através das redes sociais e da mídia.
Conselheiro 1	Sobre o plano nada se comenta. As pessoas estão muito focadas hoje em edital. O Plano está de plano de fundo, na verdade.
Gestora 3	Não, nenhuma comunicação, nada. Enquanto eu estava acompanhando um pouco mais de perto as ações da Secretaria de Cultura, eu percebi assim um arquivamento do plano. Tipo assim, o que é isso aqui? É o plano? Põe na gaveta aqui, quando chegar em 2020, ano que vem, a gente vê o que tem para isso.
Conselheira 2	a gente não recebe uma comunicação direta: olha, estamos executando tal coisa.

Fonte: Elaborada pelo autor

Diante das respostas de todos os entrevistados, o quadro acima demonstra que não há qualquer ligação informativa entre esses profissionais que organizaram o PMC em 2009 e o momento presente, em 2019.

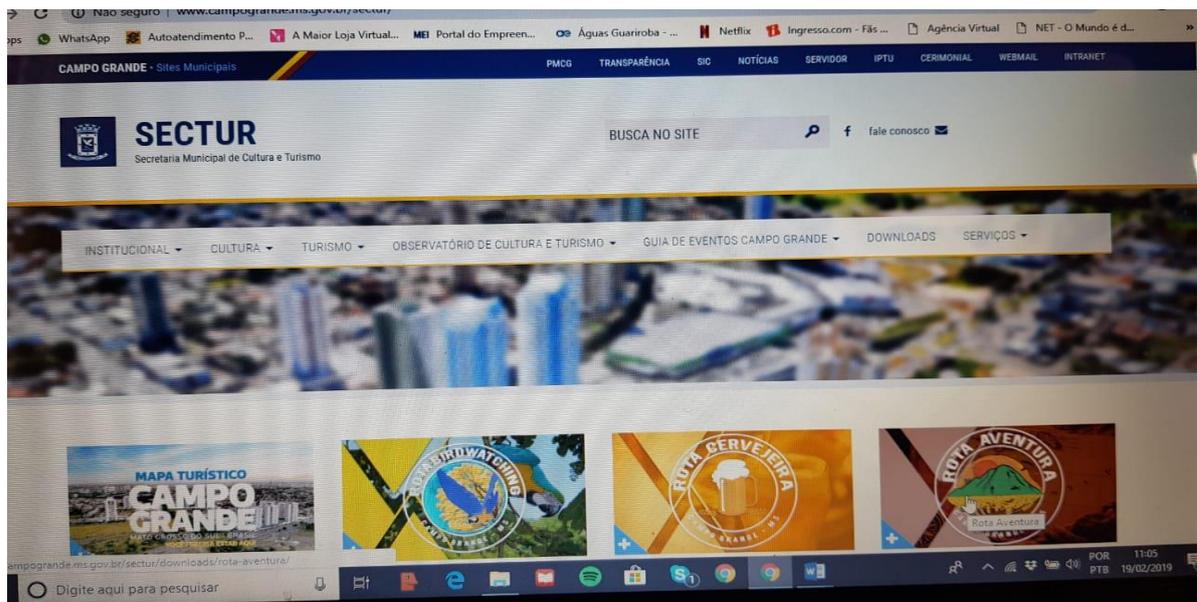
Tabela 4: A comunicação feita atualmente pela SECTUR, na percepção dos entrevistados que participaram da elaboração do PMC em 2009

PERGUNTA	Identifica algum canal da SECTUR para diálogo ou divulgação do PMC?
ENTREVISTADO	RESPOSTA
Gestor 2	Não, na verdade desconheço, mas também nunca fui atrás, não procurei. Mas eu imagino que se não tem deveria ter na própria página da secretaria um link como tem em alguns outros estados que é o acompanhamento do plano.
Conselheiro 1	Não, hoje do jeito que tá, não! E eles têm o site da Secretaria de Cultura. Eu acho que dava para expor lá, divulgar através de lá, teria como. Eu acho que todas reuniões do Conselho as atas deviam ser divulgadas.
Gestora 3	Eu vi que pelo Instagram eles divulgam bastante o que são os eventos que eles têm. Já recebi também pelo WhatsApp eventos que eles vão realizar, porém assim sobre debate do plano não.
Conselheira 2	Olha eu não tenho. Talvez no site da Sectur, da secretaria, tenha.
Gestor 1	Respondo no mesmo jeito, não vejo. Eu vejo hoje, sim, a secretaria muito mais ouvindo as pessoas em projetos específicos, por exemplo, vamos fazer o festival x , aí chama os artistas para ouvir para ouvi-los e elaborar o edital desse festival, isso eu vejo bastante. Ou em outros em outros segmentos. Vejo mais na área de teatro, é claro, que é minha área. E na área de patrimônio, que eu faço parte do Conselho Municipal de Patrimônio Histórico. Então, nesse ponto eu vejo, mas para casos pontuais, não para a questão do plano. Realmente, informações do Plano eu não vi nem na gestão que passou e nem nessa até agora.

Fonte: elaborado pelo autor

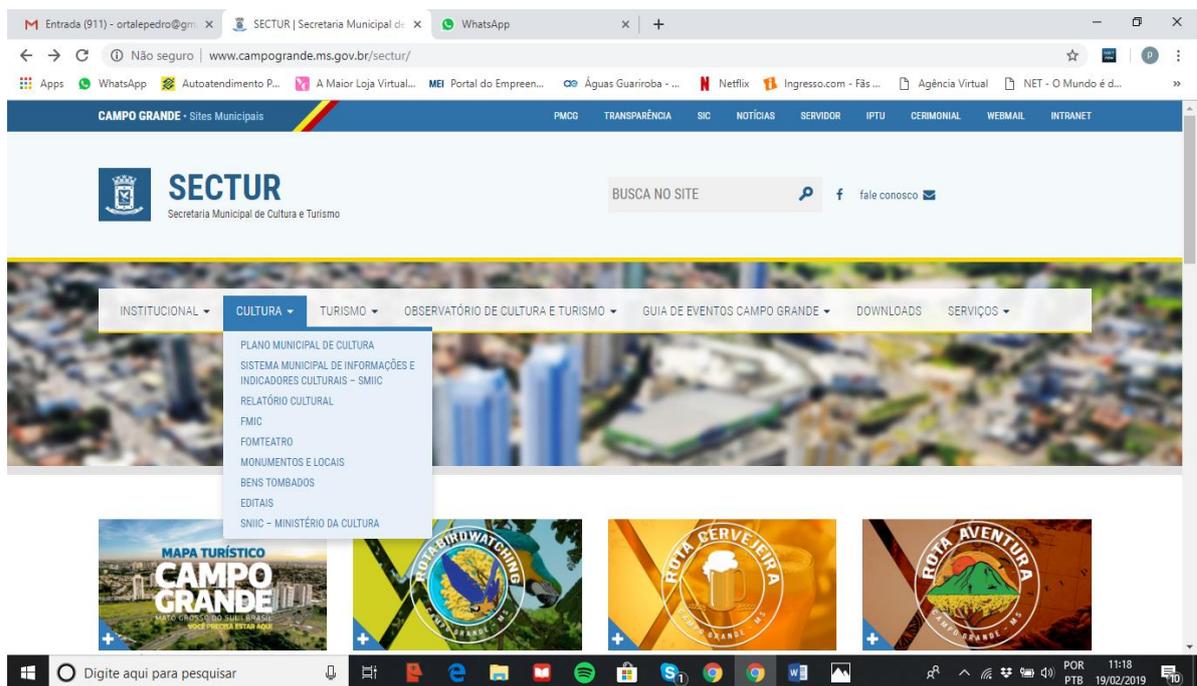
Visto que parte das respostas indicaram que a divulgação sobre o PMC pode, ou deveria, estar disponível no site da SECTUR, segue abaixo o que é apresentado no referido site.

Figura 14: Página inicial do site da SECTUR.²⁶



Fonte (Site SECTUR, 2019)

Figura 15: O link CULTURA²⁷



Fonte (Site SECTUR, 2019)

Após acessar a página inicial da SECTUR, ao clicar no link cultura, abre-se o seguinte menu: Plano Municipal de Cultura, Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais,

²⁶ Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/> Acesso em 19 de fevereiro de 2019.

²⁷ Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/> Acesso em 19 de fevereiro de 2019.

Relatório Cultural, FMIC, FOMTEATRO, Monumentos de Locais, Bens Tombados, Editais, SNIIC²⁸ – Ministério da Cultura. Ao clicar sobre o link sobre o Plano Municipal de Cultura, abre-se a página abaixo²⁹

Figura 16: Pagina do Plano Municipal de Cultura



Fonte (Site SECTUR, 2019).

A figura acima apresenta um descritivo sobre o que é o Plano de Cultura de Campo Grande com o seguinte texto:

O PLANO MUNICIPAL DE CULTURA de Campo Grande é um instrumento de planejamento e execução de políticas públicas de cultura por um período de 10 anos. Foi elaborado a partir dos desejos, motivações e expectativa da sociedade campograndense expressos nas conferências municipais que ocorreram em 2005 e 2009. As METAS do Plano Municipal de Cultura foram elaboradas após o plano e regulamentada pela Lei 5.135, de 27/12/12. O Sistema Municipal de Cultura – SMC é um instrumento de gestão compartilhada de políticas públicas de cultura entre o poder público e a sociedade civil. E organizado em regime de colaboração, de forma

²⁸ Trata-se do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – ferramenta desenvolvida pelo então Ministério da Cultura.

²⁹ Disponível em <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em 19 de fevereiro de 2019.

descentralizada e participativa, instituindo um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuada entre o poder público e a sociedade civil, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. O SMC de Campo Grande foi regulamentado pelo Decreto N. 12.382 de 17/06/14 (SECTUR, 2019).

O texto diz claramente que o Plano é um instrumento de planejamento, mas não mostra como o PMC está sendo aproveitado no planejamento da instituição. Abaixo, na mesma página, estão disponíveis para download os seguintes arquivos: Decreto do Sistema Municipal de Cultura, Lei do Plano Municipal de Cultura, Metas do Plano Municipal de Cultura e Plano Municipal de Cultura. Não há qualquer informação sobre como o PMC está sendo realizado. Os planos de cultura são componentes dos sistemas de cultura. Logo, diante da apresentação no site da SECTUR, sugere-se que, provavelmente, não se tenha no âmbito da instituição suficiente clareza sobre a arquitetura do Sistema Municipal de Cultura.

A compreensão para a equipe interna e para os usuários sobre o que é e como funciona o Sistema de Cultura mostra-se basilar para que se compreenda o papel e a relação existente em cada um dos componentes e, dessa forma, definir e potencializar cada um desses instrumentos. De outro modo, não há conceitualmente um sistema. “Todo sistema é um conjunto de partes interligadas que interagem entre si. Os sistemas não são as simples somas de suas partes pois têm certas qualidades que não se encontram nos elementos concebidos de forma isolada” (BRASIL, 2011, p. 24).

Por uma melhor compreensão, dentre outras possibilidades, poder-se-ia adotar a seguinte ordem no site: Cultura – Sistema Municipal de Cultura – descritivo – componentes do SMC – com respectivos descritivos – SMIIC e Acompanhamento da execução do PMC, destacando as metas e a forma como se está buscando cumpri-las. O que pode ser realizado considerando um plano de trabalho anual, por exemplo.

Todavia, sobre o PMC, não há qualquer outro link além dos arquivos para serem baixados, não se evidencia qual a relação do Plano com o conjunto de ações e projetos realizados pela Secretaria de Cultura de Turismo. Apesar da constatação de que há inconsistências em parte das 25 metas do PMC, conforme já destacado anteriormente, caberia, talvez, organizar o conjunto de atividades realizadas pela SECTUR associando ao conteúdo nas metas do Plano. Ter-se-ia alguma consonância com o PMC, que, por definição e natureza, deve figurar como o instrumento central por onde gravitam os projetos e ações componentes da política cultural desenvolvida. Nem nos editais dos fundos há menção ao Plano de Cultura. Parece mesmo que o Plano é algo dissociado do conjunto da política, quando deveria ser ele o recipiente que a contivesse.

Considerações finais

Conforme foi abordado nessa pesquisa, na CF/88 foram previstos vários direitos – dentre eles o direito à cultura e o direito à comunicação – que começaram a ser incorporados na discussão das políticas culturais brasileiras mais acentuadamente a partir do início dos anos 2000. Nesse período, foram concebidos e institucionalizados diversos marcos legais e conceituais que foram sendo aos poucos capilarizados por meio do Sistema Nacional de Cultura, instrumento catalisador dessa proposta de mudança de patamar na área das políticas culturais no País. É nesse cenário que o Plano de Cultura de Campo Grande foi gestado: dentro de um caldeirão de novidades teóricas ainda sem grande correspondência na prática cotidiana da gestão cultural. Esses fatores contribuem para a compreensão contextualizada sobre como se deu a comunicação para elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande.

Esta pesquisa revelou que houve um esforço por implantar o PMC em 2009, mas, por outro lado, não existiu um ânimo correlato em fazer com que ele se desse de forma mais inclusiva e democrática, associada aos novos patamares sobre os quais deveria se assentar a política cultural.

De acordo com documento do MINC (BRASIL, 2011), para colocar em prática a concepção democrática e o conceito amplo de cultura, a Constituição estabelece que o poder público (Estado) deve garantir a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício de seus direitos culturais (o mesmo que cidadania cultural) (BRASIL, 2011, p. 19). A mesma publicação destaca em seguida como um dos Direitos Culturais o “Direito à participação na vida cultural, que compreende, dentre outros, o Direito à livre participação nas decisões da política cultural” (BRASIL, 2011, p. 19). Conforme refletido no segundo capítulo deste trabalho, a participação social tem relação direta com a cidadania, que, por sua vez, tem na comunicação o instrumento para seu exercício pleno. O direito à comunicação, que agrupa vários direitos, tais como o de liberdade de expressão, o de informar e ser informado e o direito de participação, foi negligenciado na elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande para maioria da população, que deveria, por direito, ter sido adequadamente informada sobre esse tema de seu interesse.

A pesquisa revelou que não houve um planejamento específico para a comunicação do PMC. Dentre as causas prováveis destacam-se a necessidade de se realizar o Plano rapidamente, pelo pioneirismo - se, por um lado, velozmente tomou-se a decisão de fazer o plano, por outro, tão rápido como a decisão, ele foi executado, atropelando princípios básicos de planejamento estratégico -, e o fato da experiência em planejamento na área cultural, especialmente na realização de planos de cultura, ser incipiente, visto que o primeiro Plano Nacional de Cultura

– PNC data de dezembro de 2010. Além disso, se mostrou evidente a falta de visão do grupo de gestores acerca da necessidade de se planejar a comunicação, visto que, para eles, o público a ser atingido se encontrava à distância de uma mensagem de e-mail, na lista de contatos da Fundação de Cultura. Com isso, comprometeu-se de maneira drástica a construção do PMC em 2009, que foi gerado sem se observar os princípios os quais vinham sendo debatidos sobre as novas bases que vislumbravam políticas culturais mais democráticas, diversas e inclusivas objetivando a garantia dos direitos culturais.

A primeira e fundamental parte do procedimento de estruturação do PMC em 2009 – compreendida pela organização e sensibilização para a participação social –, determinante para que o plano se conformasse inclusivo, diverso e democrático, não foi realizada adequadamente. Comprovou-se que os veículos de comunicação de massa, essenciais para se atingir o grande público, foram diminutamente utilizados. Diante disso, a população em geral não ficou sabendo da elaboração do PMC.

Não foi verificado qualquer investimento na divulgação por meio da mídia de massa. O que foi noticiado se deu apenas na modalidade de mídia espontânea. Um tema, de interesse público, foi veiculado nas organizações privadas, que são pautadas pela lógica privada e cujo principal compromisso é com o rendimento, com o mercado, e não necessariamente com o interesse público. Desse modo, verificou-se que apenas duas matérias foram veiculadas por meio da mídia de massa abordando a preparação do Plano de Cultura de Campo Grande antes da oficina de elaboração do PMC, a principal atividade de debates da sociedade civil em todo o processo ocorrido naquele ano. Além disso, nenhuma das notícias destacou a importância de a população participar, nem de como participar. Certamente, as matérias em questão reproduziram o que pensavam os gestores à época: elaboração do plano de cultura é assunto para especialistas. Deixando, pois, patente que a comunicação por meio dos veículos de massa foi realizada sem o propósito de informar para ampliar público, como deveria ter sido.

Portanto, com a participação social já definida, circunscrita aos atores que tinham algum diálogo com a Fundação de Cultura, com um Conselho de Política Cultural que ainda não tinha em sua estrutura uma representação mais apropriada aos novos conceitos de cultura e, ainda, com uma comunicação sem qualquer propósito sério de ampliar público, o principal espaço de comunicação pública com ênfase no diálogo do PMC em 2009, a oficina de elaboração do Plano, teve participação desidratada, diversa e numericamente, conforme se constatou. Um plano pra cidade, com vigência de dez anos, e a maioria da população da Campo Grande não se viu representada na discussão.

Após a oficina, outras tentativas, como foi a veiculação na mídia de massa para a ampliação do público, merecem comentário. Uma delas foi o envio de um questionário para representantes de instituições que não puderam participar da oficina. Conforme relatado por Gestor 3 (2018/), poucos responderam. A lista em questão compreende vários segmentos da sociedade que teriam certamente dado uma rica contribuição ao PMC: presidentes de associações de bairro, representantes das culturas indígenas, culturas afro-brasileiras, fundações, Ongs ligadas à cultura, turismo e meio ambiente, IPHAN, OAB, dentre outras instituições e organizações.

Essa lista é simbólica por balizar que já se compreendia à época que outros segmentos deveriam fazer parte da elaboração do PMC. No entanto, não foi feito um esforço correlato para que se garantisse essas participações, que foram prescindidas. Foram também deixadas na fundação fichas para serem preenchidas pela população. Material que acabou por se destinar aos mesmos que já gravitavam na órbita da instituição cultural.

As demais etapas que ocorreram no processo de elaboração do PMC em 2009 basicamente foram uma leitura pública e ajustes na redação, apreciação pelo Conselho de Política Cultural e tramitação e aprovação na Câmara Municipal de Campo Grande. Além dos questionários e fichas, nenhuma outra atividade após a oficina foi realizada para ampliar a participação social na elaboração do PMC. A participação de um segmento especializado na elaboração do PMC em 2009, conforme já destacado, resultou na conformação de uma esfera pública que excluiu do processo a grande maioria da população.

A esfera pública formada para debater e organizar o Plano de Cultura de Campo Grande tem correspondência com a esfera pública burguesa na medida que se conformou também em uma arena que não incluiu na discussão da elaboração do PMC outros grupos sociais. A ampliação da participação social é uma necessidade e um desafio a ser perseguido na elaboração do Plano de cultura. Para tanto, a comunicação pública se revela basilar.

O plano de cultura propõe uma agenda para o setor, no entanto se ela será executada dependerá fundamentalmente da capacidade de se demandar o poder público. Essas condições serão tão mais favoráveis se houver cobrança da sociedade de modo geral, reivindicando o direito à cultura. Assim, a esfera deve necessariamente ser ampliada para a garantia da cidadania cultural que, por sua vez, será possível por meio da legitimação do plano como o instrumento dessa cidadania. O plano, por seu turno, somente será legitimado com mais participação, que se efetivará se houver comunicação na acepção pública, que visa a cidadania.

Desse modo, evidencia-se imperativa a ampliação da esfera pública incorporando novos atores sociais na organização do plano de cultura, pois a participação permite o direito à

cidadania ativa, que, por sua vez, resultará em insumo para a legitimação do plano de cultura, reunindo as condições para que esse instrumento seja inserido na agenda das decisões políticas do poder executivo. Por conseguinte, a comunicação passa a desempenhar papel central para que o plano seja gestado verdadeiramente em um processo democrático e inclusivo, com lastro satisfatório para transformar em realidade o que foi definido e pactuado pela população para a área da cultura.

Evidentemente que para ampliar a esfera pública será preciso um planejamento de comunicação que considere a utilização dos inúmeros instrumentos de comunicação pública com ênfase na informação e diálogo, o que não se verificou no processo de elaboração do PMC de Campo Grande. Na perspectiva de ampliação de público para além da órbita da Fundação praticamente nada foi feito. Para a arena de debate, apenas a oficina de elaboração do PMC figurou como comunicação pública de diálogo. A pesquisa procurou ainda verificar como atualmente vem sendo divulgado o PMC, visto que ele terá a vigência expirada em dezembro de 2019.

Constatou-se que não há divulgação do PMC. Não há associação do conjunto de atividades realizadas pela SECTUR com o previsto nas metas do Plano de Cultura. É tão flagrante a falta de comunicação que nenhum dos participantes da elaboração do Plano em 2009 recebe qualquer informação sobre a realização do PMC. Nem mesmo uma justificativa por ele não ser comunicado à sociedade.

Conforme foi descrito nesta pesquisa, os planos de cultura são partes constitutivas dos sistemas de cultura. O Sistema Nacional de Cultura, do qual fazem parte união, estados e municípios, foi forjado para ser um instrumento que possibilite a cidadania cultural, seja ela exercida na participação, no acesso ou no controle social sobre políticas públicas. O SNC, conforme já discutido no texto, é regido pela política nacional, que considera a cultura em três dimensões³⁰. A elaboração do Plano de Cultura de Campo Grande em 2009 não se deu em conformidade com os princípios da política nacional previstos no arranjo instrumental do SNC ao descuidar das dimensões simbólica e cidadã.

Para o próximo plano de cultura a ser elaborado depreende-se que há um imperativo de que seja realizado um planejamento estratégico da comunicação para o PMC, que deveria ser aplicado sob o risco de o plano continuar a ser restritivo em termos de participação, ou ainda, numa perspectiva mais atenta às demandas públicas, antidemocrática. Para tanto, torna-se

fundamental que seja repensado o Sistema de Cultura de Campo Grande. Cada um dos componentes, para o atendimento aos novos conceitos de cultura, deveria ser revisto. O Conselho de Política Cultural, por exemplo, até os dias atuais não foi reformulado para ter uma representação mais plural.

Os entrevistados, membros do CMPC, indicaram não compreender plenamente que seu papel é a formulação e o controle social sobre as políticas de cultura, sendo a elaboração e o acompanhamento da execução do PMC uma de suas tarefas principais. Para eles, o PMC ainda figura como tema periférico, não se apresenta centralmente como matriz regente da política cultural de Campo Grande. Fica incompreensível – e é inconcebível – que se faça um plano que não sirva a esse propósito. Ainda assim, as entrevistas revelaram que existe uma posição de que é preciso mudar, que o Plano deve mesmo ter outro local no âmbito da política e da gestão cultural de Campo Grande.

Nesse sentido, se dentre os fundamentos que regem os sistemas de cultura consta como basilar a participação social, torna-se impensável que a comunicação não ocupe papel central, conforme requer uma política pública amparada na cidadania cultural. Uma comunicação de caráter público, comunicação na acepção pública. Assim, os sistemas de cultura se evidenciam como instrumentos que podem se consolidar como fiéis depositários na qualificação de uma política e gestão cultural participativa e inclusiva, assegurando, desse modo, os direitos à cultura e à comunicação. Nessa perspectiva, a centralidade da comunicação se mostra à luz desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

AUGUSTIN, André Coutinho. **A farsa das leis de incentivo: o neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira.** 2010. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública concepções e usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, vol.47, nº.4, p. 703-728. 2004. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/218/21847403.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2018.

BELTRÃO, Luiz. **Iniciação à filosofia do jornalismo.** São Paulo: USP, 1992.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BOTELHO, Isaura. **As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas.** Disponível em: < <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2018

BRASIL. Ministério da Cultura. **Como fazer um plano de cultura.** Brasília, MINC, CNPC, SPC, 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do plano nacional de cultura.** Apresentação de Ana de Holanda e Sérgio Mambert – São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Guia de orientação para os municípios - Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas.** Brasília: MINC, PNC, SPC, 2012a. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/03/Guia-de-Orienta%C3%A7%C3%B5es-para-os-Munic%C3%ADpios-Perguntas-e-Respostas.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Guia de orientação para os estados - Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas.** Brasília: MINC, PNC, SPC, 2011. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/04/Guia-de-Orienta%C3%A7%C3%B5es-para-os-Estados-Perguntas-e-Respostas.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 47 de 17/07/2009. Institui o Acordo de Cooperação Federativa no Âmbito do Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial [da] União**, 21/07/2009.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano nacional de cultura: diretrizes gerais.** 2ª ed. Texto atualizado com a revisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), 2008. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/Plano-Nacional-de-Cultura-Diretrizes.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União.** Seção 1 - 25/8/2005, Página 1. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm Acesso em: 08 de maio de 2018.

BRASIL. Câmara dos deputados. **PEC 150/2003**. Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>. Acesso em 23 de abril de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério da Cultura. **Diário Oficial [da] União**. Seção 1. 13/08/2003. p. 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4805.htm. Acesso em 23 de abril de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Capítulo III, seção III. Da educação, da Cultura e do desporto. Da cultura. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas-Senado Federal. 2006.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Brasília: MINC, CNPC/SAI, 2011a. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/04/Documento-B%C3%A1sico-do-SNC.pdf>. Acesso em: BRASIL. Ministério da Cultura.

BRASIL. Ministério da Cultura. **1ª Conferência nacional de cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura**. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília, Ministério da Cultura. 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>. Acesso em 9 maio. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR. **Direito à comunicação**. In: Brant, João; Chita, Thais. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR e Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - Flacso Brasil. Brasília, 2015. Disponível em <http://flacso.org.br/files/2017/06/DIREITO-A-COMUNICA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. O incentivo fiscal e a Lei Rouanet. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Seção 1 - 24/12/1991, Página 30261. Disponível em: e/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/o-incentivo-fiscal-e-a-lei-rouanet/10883. Acesso em 13 abr. de 2018.

BRANDÃO, Elizabeth Prado. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

CALABRE, Lia. A cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização. In: DRUMMOND, Alessandra (org.). **Cidades e políticas públicas de cultura: diagnóstico, reflexão e proposições**. Belo Horizonte: Artmanagers, 2012. p. 169-180.

CALABRE, Lia. Conselhos de cultura. **Coleção política e gestão cultural**. Salvador: P55 edições, 2013.

CALABRE, Lia. **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: Ed. UFBA, 2013. (Coleção cult).

CANEDO, Daniele Pereira. **Cultura, democracia e participação social: um estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia**. 2008. 191 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia/UFBA, Salvador/BA, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 2005. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf Acesso em: 21 nov. 2018.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais: do reconhecimento, da fundamentabilidade à necessidade de simplificação. IN. BRASIL, Ministério da Cultura. **1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura**. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília, 2007.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto.; RIBEIRO, Sabrina F. **As políticas culturais no atual federalismo brasileiro**. IN: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Marcio.

DUARTE, Marcia Yukiko M. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. GIDDENS, Antony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. São Paulo: Editora Unesp Digital. 2017.

GIL, Gilberto. **Discurso de posse no Ministério da Cultura**, em janeiro de 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2018.

HABERMAS, Jürgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, v.16, p. 411-426. International Communication Association. Alemanha, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL/IPHAN. **Monumentos e espaços públicos tombados - Campo Grande (MS)**. Arquivo Noronha Santos/Iphan e IBGE. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1847/>. Acesso em: 27 out. 2018.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Estado e Sociedade no Sistema Nacional de Cultura. **Seminário internacional sistemas de cultura: política e gestão cultural descentralizada e participativa**, 2016. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/04/Semin%C3%A1rio-Internacional-SNC.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MATOS, Heloisa. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATTELART, Armand. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 32, n. 1, p. 33-38 50, jan./jun. 2009 Disponível em <http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/viewFile/236/229>. Acesso em 02/07/2018.

MELO, José Marques de. **Comunicação: direito à Informação**. Campinas: Papyrus, 1986.

NAPOLITANO, Carlo José. Direito fundamental à comunicação. In VICENTE, Maximiliano Martin (Org.). **Comunicação e cidadania**. Bauru: EDUSC, 2009.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. **Direito à comunicação**. Disponível em http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?page_id=28545. Acesso em: 2 jul. 2018.

PALMARES. Fundação cultural. **Resultado final da 2ª conferência nacional da cultura**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=4074>. Acesso em: 24 out. 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES/PT. **A imaginação a serviço do Brasil**. Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

PEIXE, João Roberto. **Sistemas de cultura**. Coleção Política e Gestão Culturais. Secretaria de Estado de Cultura da Bahia. Salvador: P55edições, 2013.

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE. **Lei nº 5.135, de 27/12/12**. Agência Municipal do Meio Ambiente e Planejamento Urbano/PLANURB. Planos e Políticas. Plano Municipal de Cultura.

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE. **Plano Municipal de Cultura de Campo Grande, MS – 2010 – 2020**. Fundação de Cultura, 2009. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/sectur/sistema-municipal-de-cultura/> Acesso em: 29 jan. 2019.

ROCHA, Sophia, Cardoso. A Estadualização do Programa Cultura Viva. **Políticas Culturais em Revista**, 2(7), p. 26-45, 2014. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ROCHA, Sophia, Cardoso. **Planos de cultura**. Coleção Política e Gestão Cultural. Salvador: P55 edições, 2013.

ROCHA, Álvaro, Filipe, Oxley, da.; WERMUTH, Maiquel, Ângelo, Dezordi. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o Patrimonialismo, o Clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**. n. 29, jan.jun. p. 146-165, 2008.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Nacional. **Estudos das leis de incentivo à cultura/SESI**. DN. – Brasília: SESI/DN, 2007. Disponível em: http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/sesivol_04.pdf. Acesso em: 21 set. 2018.

STUDART, Adriana. Cidadania ativa e liberdade de informação. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

SOARES, Murilo César. Jornalismo e cidadania, em duas abordagens. In VICENTE, Maximiliano Martin (Org.). **Comunicação e cidadania**. Bauru: EDUSC, 2009.

YAMAMOTO, Eduardo Yuji. Comunicação popular e cidadania. In: VICENTE, Maximiliano Martin (Org.). **Comunicação e cidadania**. Bauru: EDUSC, 2009.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Mass media: contextos e paradigmas. Novas tendências, Efeitos a longo prazo. Tradução: Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Capa: Sector Gráfico de Editorial Presença. Disponível em: http://www.jornalismoufma.xpg.com.br/arquivos/mauro_wolf_teorias_da_comunicacao.pdf Acesso em: 4 fev. 2019.